



ÕIGUSKANTSLER

Hr Raivo Uukkivi
vallavanem
Rae Vallavalitsus
info@rae.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 2.12.2009 nr 7-8/091672/0907323

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra vallavanem

Täna Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Rae Vallavalitsusse toimus 05.11.2009. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas Rae Vallavalitsus järgib isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava

Tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude ja asjakohaste õigusaktidega, asun seisukohale, et vallavalitsus ei ole paljudel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas viidatud seisukohale jõudsin.

I Faktiliste asjaolude lühikirjeldus

1. Kontrollkäik Rae Vallavalitsusse toimus 05.11.2009 omaalgatuse korras õiguskantsleri seaduse §-de 33 ja 34 alusel.
2. Kontrollkäigu raames tutvuti Rae valla dokumentide loetelu alusel valitud vallavalitsuse 2009.aasta asjaajamistoimikutega ning kontrolliti, kas ja kuidas on vallavalitsus isikute pöördumistele vastamisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

II Õiguslik hinnang

3. Enne, kui annan hinnangu Rae Vallavalitsuse tegevusele isikute pöördumistele vastamisel, selgitan järgnevalt isiku pöördumisele vastamise põhimõtteid.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. Põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 14 tuleneb igäihe õigus korraldusele ja menetlusele. Selle üheks osaks on isiku õigus heale haldusele¹. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – seaduslikkus, eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma isikusõbralikult kõige laiemas mõttes. Olulisemad hea halduse põhimõtted on koondatud haldusmenetluse seadusesse (edaspidi HMS).

5. Õigust korraldusele ja menetlusele täpsustab ka näiteks PS § 44 lg 2, mis kohustab avalikku võimu andma isiku nõudel teavet avaliku võimu tegevuse kohta. Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS) täpsustab PS §-st 44 tulenevat infovabaduse põhiõigust, reguleerides riigivõimu teostamise läbipaistvust. PS § 46 näeb ette igäihe õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS). Muu taotluse menetlemist ja sellele vastamist reguleerib HMS. Kuna HMS on üldseadus ning märgukirjale, selgitustaotlusele ja teabenõudele vastamine on olemuslikult haldusmenetlus toimingu sooritamisel, siis kohaldatakse ka neile vastamisel täiendavalt haldusmenetluse seaduses sätestatud niivõrd, kuivõrd neis eriseadustes ei ole sätestatud teisiti (MSVS § 1 lg 2, AvTS § 2 lg 3).

6. Pean oluliseks rõhutada, et eeltoodud põhiseaduse normidest ei tulene mitte üksnes isiku õigus pöörduda avaliku võimu poole, vaid ka avaliku võimu kohustus isiku pöördumistele vastata – ükskõik, kas positiivselt (nt teade menetluse alustamise kohta, isiku teavitamine positiivsest otsusest vms) või negatiivselt (nt teade mingil põhjusel mitte menetlemise kohta). Seejuures peab tulenevalt haldustegevuses kehtivast uurimispõhimõttest ametnik isikult pöördumise saamisel selgitama välja isiku tegeliku tahte², tõlgendama seda heauskselt ning sõltumata sellest, kuidas isik on oma pöördumise pealkirjastanud (märgukiri, avaldus, kaebus, taotlus, teabenõue vms), lahendama selle pöördumise sisu ja isiku tahet arvestades ning seaduses ette nähtud menetluskorda järgides.

7. Mõistagi saab avaliku võimu asutus või organ inimese pöördumisele vastamisel tegeleda üksnes tema pädevuses olevate küsimustega. Viimane ei tähenda siiski seda, et kui mingi küsimuse lahendamine ei kuulu asutuse või organi pädevusse, siis võiks jätta pöördumisele vastamata. Sellisel juhul tuleb selgitada, kelle poole isik peaks pöörduma, või edastada pöördumine pädevale asutusele või organile sellest isikut teavitades (vt ka nt MSVS § 5 lõiked 3 ja 4, HMS § 15 lg 4).

8. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1 sätestab omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevuse. Nii on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, juhul kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Seega, kui isik tõstatab oma pöördumises kohaliku omavalitsuse pädevuses olevad küsimused, saab kohalik omavalitsus ka isiku pöördumisele vastata.

¹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätestest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

² Isiku tegeliku tahte väljaselgitamist on Riigikohus korduvalt rõhutanud näiteks haldusmenetluse kontekstis: RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 13; 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03, p 24; 11.01.2006, nr 3-3-1-75-05, p 16.

9. Dokumenti ei ole võimalik menetleda, kui selles esinevad puudused ja asutus või organ ei saa neid ise kõrvaldada või see oleks ülemäärane (vt nt MSVS § 5 lõiked 9 ja 10). Ka pöörduja peab ise kaasa aitama pöördumise lahendamisele (vt nt HMS § 38 lg 3 menetlusosalise kaasaaitamiskohustus).

10. Hea halduse tava nõuab isikute kirjalike pöördumiste registreerimist. Taoline formaalne nõue ei ole omaette eesmärk, vaid aitab omakorda tagada, et iga pöördumisega ka tegeletakse.

11. AvTS § 12 lg 1 punktist 1 tuleneb nõue, et dokumendiregistris tuleb asutusele saabunud dokumendid registreerida hiljemalt saabumise päevale järgneval tööpäeval. Registreerimise nõue on sätestatud ka MSVS §-s 7, mille lõige 1 näeb ette, et riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus või organ registreerib märgukirja, selgitustaotluse ja nende vastuse ning märgukirja või selgitustaotluse saamise ja vastamise viisi hiljemalt märgukirja või selgitustaotluse saamisele või vastuse esitamisele järgneval tööpäeval. MSVS § 7 lõike 2 kohaselt ei pea pöördumist registreerima juhul, kui suulisele pöördumisele antakse vastus suuliselt.

12. Riigi- või kohaliku omavalitsuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku asutusele, organile, ametnikule, töötajale või kollegiaalorgani liikmele märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadusega on pandud kohustus vastata isiku märgukirjale või selgitustaotlusele reeglina hiljemalt 30 päeva jooksul (MSVS § 6). MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevase vastamistähtaja kulgemahakkamine on seotud märgukirja või selgitustaotluse registreerimisega. Üksnes erandjuhul võib pöördumise adressaat pikendada vastamise tähtaega kuni kahe kuuni, kuid sellisel juhul tuleb adressaadil avaldajat vastuse viibimisest ja viibimise põhjustest informeerida (MSVS § 6). Kui isiku pöördumise näol on tegemist teabenõudega, tuleb teabenõue AvTS § 18 kohaselt täita reeglina viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul.

13. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Sätestatud tähtaegadest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest avaliku võimu organ peab oma tegevuses lähtuma. Olukorras, mil isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule siiski mingit tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema pöördumine on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel.

14. Tegelikult tuleb isiku pöördumisele vastata viivitamata. Tegemist on hea halduse tava põhimõtte ühe väljendusega, mille kohaselt peaks avalik võim tegutsema mõistliku aja jooksul võimalikult kiiresti. Õigusaktides sätestatud tähtajad on üksnes orientiiriks, kusjuures tähtpäeva (s.o tähtaja lõppu) ei tule ametnikul n-ö ära oodata. Nii võib mõistliku aja jooksul tegutsemise põhimõtte nõuda konkreetsel juhul tegutsemist ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud³.

15. Seega, juhul kui seadus või määrus näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutseda viivitamatult, kuid jäädes õigustloovas aktis esitatud tähtaja raamesse.

16. Asjaolu, et isik on varasemalt juba saanud vastuse oma pöördumisele, võib olla õigustuseks avaliku võimu poolsele mittevastamisele (sh negatiivselt) üksnes juhul, kui see nähtub

³ Vt nt RKHKo 10.03.2005, nr 3-3-1-2-05, p 14; hea halduse tava ja mõistliku aja jooksul tegutsemise seoste kohta ka nt 25.10.2004, nr 3-3-1-47-04, p 18; 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 8; 11.12.2006, nr 3-3-1-61-06, p 20.

selgesõnaliselt seadusest.⁴ Vastavalt MSVS § 5 lõike 9 punktile 4 võib vastamisest loobuda, kui isik on selgesõnaliselt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi vastust.

17. Hea halduse tavast tulenevalt peab isikule antav vastus olema nii põhjalik ja informatiivne kui võimalik, sisaldama kogu asjassepuutuvat sisulist infot ning olema motiveeritud. Rõhutan, et inimese pöördumisele reageerimine on oluline ka õiguskaitsevahendite seisukohalt – inimene saab vastuse pinnalt otsustada, kas ja kuhu pöörduda vastusega mittenoostumisel.

18. Järgnevalt keskendungi isikute pöördumistele, mille puhul leidsin, et vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

2.1. Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine

19. Kontrollimisel ilmnes, et mõnede märgukirjade ja selgitustaotluste menetlemisele kulus tunduvalt pikem aeg kui MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevane vastamistähtaeg. Näidetena võib siinkohal tuua järgmised pöördumised:

- 1) Kautjala-Patika külaseltsi avaldus (registreeritud 27.05.2009 nr 11-4/3150) kooskämiskoha kohta – vallavalitsus vastas 04.09.2009;
- 2) vallaelanike 08.07.2009 ühisavaldus (registreeritud 08.07.2009 nr 8-5/4260) Pajusaare tänava ehituse küsimusest – vallavalitsus vastas 07.09.2009.

20. Olen seisukohal, et vallavalitsus ei pidanud ülaltoodud pöördumiste puhul kinni MSVS §-s 6 sätestatud 30-päevasest vastamistähtajast ja seega tuleb vallavalitsuse tegevust pidada õigusvastaseks.

2.2. Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine

21. Kontrollimisel selgus, et vallavalitsus ei järgi sotsiaalhoolekandele avalduste ja jätmeveost vabastamise avalduste menetlemisel haldusmenetluse reegleid.

2.2.1. Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine sotsiaalhoolekandele avalduste menetlemisel

22. Selgus, et sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu muu abi andmisest keeldumisest teavitab vallavalitsus isikut suuliselt või saadab isikule selgitava kirja. Näiteks võib tuua järgmised pöördumised:

- 1) B. B. 16.01.2009 avaldus (registreeritud nr 9-1.5/310) – abi saamiseks hooldusteenuse ostmiseks – vallavalitsus vastas 05.03.2009, et vallal puuduvad vahendid;
- 2) L. J. 10.04.2009 avaldus (registreeritud 17.04.2009 nr 4-10/2284), 05.05.2009 avaldus (registreeritud 06.05.2009) ja 01.07.2009 avaldus (registreeritud 01.07.2009) eluruumi saamiseks – vallavalitsus vastas vastavalt 27.04.2009, 11.06.2009 ja 21.08.2009, et avaldust ei ole võimalik rahuldada vabade elamispindade puudumise tõttu;
- 3) R.G. ja J. G. 11.05.2009 avaldus (registreeritud 11.05.2009 nr 9-1.5/2766) – õpilaskodu toa lisakulude hüvitamiseks – vallavalitsus vastas 25.09.2009, et ei pea võimalikuks lisakulusid hüvitada;
- 4) S. V. 18.05.2009 avaldus (registreeritud 18.05.2009 nr 4-10/2911) eluruumi saamiseks – vallavalitsus vastas 03.09.2009, et puudub alus korteritaotlejate järjekorda võtmiseks ja seetõttu avaldust ei rahuldata;

⁴ Nt MSVS § 5 lg 9 nägi eelnõu algses versioonis ette loa loobuda vastamisest, kui isiku eelmise samasisulise või sellega seotud märgukirja või selgitustaotluse esitamisest on möödunud vähem kui üks aasta. Sellest otsustati eelnõu menetluse käigus siiski loobuda ning kehtiv seadust taolist vastamisest loobumise alust ei sätesta.

- 5) O. M. 27.05.2009 avaldus (registreeritud 28.05.2009 nr 4-10/3205) eluruumi saamiseks – vallavalitsus vastas 21.08.2009, et avaldust ei ole võimalik rahuldada vabade elamispindade puudumise tõttu;
- 6) R. H. 03.08.2009 avaldus (registreeritud 03.08.2009 nr 4-10/4594) eluruumi saamiseks – vallavalitsus vastas 21.08.2009, et avaldust ei ole võimalik rahuldada vabade elamispindade puudumise tõttu;
- 7) K. N. avaldus (registreeritud 10.09.2009 nr 9-1.5/5434) ühekordse toetuse saamiseks – vallavalitsus vastas 14.09.2009 suuliselt, et toetust ei maksta.

23. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) järgi võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Rae Vallavolikogu on kehtestanud sotsiaaltoetuste määramiseks ja maksmiseks 13.08.2002 määruse nr 72 „Rae valla eelarvest toetuste maksmise kord“.

24. Vastavalt SHS § 14 lõikele 1 on kohalikud omavalitsusorganid kohustatud andma eluruumi isikule või perekonnale, kes ise ei ole suuteline ega võimeline seda endale või oma perekonnale tagama, luues vajaduse korral võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks. Sama lõike lause 2 järgi kehtestab sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korra valla- või linnavolikogu elamuseaduse § 8 p 2 alusel.

PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seejuures on kohalik omavalitsus seotud õiguste ja vabaduste tagamise põhimõttega olenemata sellest, kas kohalik omavalitsus täidab riigi või kohaliku omavalitsuse ülesannet.⁵ Eelnevale lisandub PS §-dest 10 ja 154 tulenev kohaliku omavalitsuse kohustus järgida riigis kehtivaid õigusnorme.

SHS § 14 lõike 1 lause 1 sõnastusest nähtub, et õigus sotsiaalkorteriile on isikul või perekonnal, kes ise ei ole võimeline eluruumi endale või oma perekonnale tagama. Juhul, kui kohalikul omavalitsusel puuduvad vabad eluruumid sotsiaalselt abi vajavate inimeste jaoks, siis nende puudumine ei saa olla kohaliku omavalitsuse poolt elamispinna leidmisel takistuseks ja seda ei saa põhjendada majanduslike vahendite ebapiisavusega.⁶ SHS § 14 lg 1 ei kohusta andma abivajajale mitte ainult olemasolevaid eluruumi, vaid kohustab vajadusel ka looma võimalusi eluruumide üürimiseks, s.o ehitama või soetama uusi eluruumi, kui nendest on nappus.

25. SHS § 33 lõike 1 järgi otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus. Vajaduse ilmnemisel või sotsiaalteenust, -toetust, vältimatut sotsiaalabi või muud abi taotleva isiku soovil kaasatakse otsuse tegemisse omavalitsusorgani asjakohane komisjon. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. SHS § 33 lg 1 järgi on taotlejal õigus otsusega mittenõustumisel esitada vaie maavanemale. SHS § 34 lg 2 sätestab, et sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus tehakse isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

26. Sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid (SHS § 1 lg 2). Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega.

⁵ M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 14 komm 4.4.

⁶ RKTkm 02.03.2007, nr 3-2-1-145-06, p 20.

27. Haldusmenetluse seadus sätestab haldusmenetluse teostamise üldise korralduse ja nõuded haldusorgani tegevusele menetluse teostamisel ning menetlusosaliste õigused: õigus olla ära kuulatud ja esitada vastuväiteid, õigus saada selgitusi jms.

Haldusakti andmise menetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktide 1 – 4 järgi haldusakti teatavakstegemisega, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Seejuures kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata, antakse selle kohta nähtuvalt HMS § 43 lõike 2 esimesele lausele haldusakt. Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 55 lg 2).

Vastavalt HMS 54 lõikele 1 on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 56 lõike 1 esimese lause järgi peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Sama lõike teise lause kohaselt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Seejuures HMS § 56 lõikest 2 nähtuvalt tuleb haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.

Peatudes haldusakti põhjendamiskohustuse eesmärkidel, siis võib neist välja tuua kolm peamist, mille olemasolu on kinnitanud oma lahenditega ka Riigikohus:

- 1) haldusorgani poolt sisult võimalikult õige ning õiglase otsuse tegemine;⁷
- 2) isikule võimaluse andmine haldusorgani argumentidega nõustumiseks või mittenõustumiseks, et isik saaks hinnata oma õiguslikku positsiooni ning vajadusel pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse;⁸
- 3) kohtul akti õiguspärasuse üle kontrolli teostamise aitamine.⁹

Teisisõnu realiseeritakse põhjendamiskohustusega täpsemini HMS § 1 lõikes 1 sätestatud haldusmenetluse seaduse eesmärki – ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetlusega isiku õiguste kaitse tagamine.

Selleks, et oleks võimalik haldusakti õiguspärasuse üle kontrolli teostada, on kõigepealt vaja isikut teavitada võimalusest, et haldusorgani tegevuse seaduslikkust saab üldse kontrollida. Halduse tegevuse seaduslikkuse üle kontrolli teostamise ja isiku õiguste ja vabaduste tõhusa kaitse¹⁰ seisukohalt on seetõttu oluline haldusaktis märkida ära ka akti vaidlustamisvõimalused. Nimelt suurendab haldusakti vaidlustamise võimalus kui selline haldusmenetluse seaduslikkust, selle võimaluse tagamine aga on vajalik selleks, et asi oleks lahendatud igakülgselt ning täielikult.¹¹ Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-

⁷ RKHKo 27.02.2007 nr 3-3-1-93-06, p 13.

⁸ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - Juridica 2001, lk 531; RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 07.11.1997 nr 3-3-1-30-97, p 2; RKHKo 22.05.2000 nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03, p 18.

⁹ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - Juridica 2001, lk 531; RKHKo 10.11.1995 nr III-3/1-35/95; RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000 nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 17.05.2005 nr 3-3-1-16-05, p 17; RKHKo 27.02.2007 nr 3-3-1-93-06, p 13; RKHKo 30.05.1997 nr 3-3-1-14-97, p 2; RKHKo 22.05.2000 nr 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 14.10.2003 nr 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 04.05.2006 nr 3-3-1-28-06, p 9.

¹⁰ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 06.06.2001, nr 456 SE I, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>

¹¹ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. - Juridica 2001, lk 530.

st 15 tulenev nõue.¹² Seetõttu näebki HMS § 57 lõige 1 ette, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Asjaomase nõude sisuks on isikule anda teada, et tal on õigus antud haldusakti vaidlustada ning kuidas ta seda teha saab, sh millise instantsi poole tuleb tal selleks pöörduda. Kuna vaidlustamisviide on informatiivse tähendusega ning selles sisalduva teabe põhjal võib isik astuda samme haldusakti vaidlustamiseks, peab seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt viites sisalduv teave olema õige ning arusaadav.

Selleks, et isik saaks teada teda puudutava haldusakti andmisest, tuleb see talle esmalt teha teatavaks. Teatavakstegemine on vajalik ka selleks, et haldusakt hakkaks kehtima. Nimelt sätestab HMS § 60 lõige 1, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. HMS § 61 lg 1 lause 1 järgi kehtib aga haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

Isikule saab haldusakti teha teatavaks, kas vabas vormis või kättetoimetamise teel. HMS § 62 lõikest 1 tulenevalt tehakse haldusakt menetlusosalisele teatavaks vabas vormis, kui seaduses või määruses ei ole sätestatud teisiti. Vabas vormis saab haldusakti teha teatavaks suuliselt, elektrooniliselt või kirjalikult. Isikule sellises vormis haldusakti teatavakstegemisel tuleb teates esitada vähemalt selle adressaat, akti andja rekvisiidid, akti resolutsioon (mida lõpuks otsustati), haldusakti andmise põhjendused või viidet menetlusosalise jaoks kättesaadavale dokumendile, kus haldusakti põhjendus on esitatud.¹³ Vastavalt HMS § 62 lõigetele 2 ja 5 tuleb haldusakt teha teatavaks kättetoimetamise teel, kui:

- 1) isiku õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi;
- 2) isiku kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt;
- 3) isiku taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata, sh olukorras, kus isiku taotlus rahuldatakse osaliselt.

Haldusakti kättetoimetamine tähendab haldusakti originaali või selle ametlikult kinnitatud ära kirja isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist. HMS § 62 lõike 2 punkti 1 järgi tehakse isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi, haldusakt teatavaks kättetoimetamisega HMS 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras. Viidatud jaos asetsev HMS § 25 lõige 1 näeb üldnormina haldusakti kättetoimetamise viisidena ette postiga või elektrooniliselt kättetoimetamise ning kättetoimetamise dokumendi väljastanud haldusorgani poolt. Üldreegli kohaselt otsustab sobivaima viisi üle haldusorgan, kui seaduses või määruses pole sätestatud mõnda kindlat kättetoimetamise viisi või haldusakti adressaat pole ise valinud mõnda viisi. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb haldusorganil järgida eesmärgipärasust, mistõttu tuleb haldusakt toimetada isikule kätte temale kõige kättesaadavamal viisil. Siin tuleb aga arvestada ka Riigikohtu halduskollegiumi vastavasisulise lahendiga, mille järgi peavad posti teel kättetoimetamise võimaluse välistamiseks olema erilised põhjused.¹⁴

28. Kuna sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu muu abi andmisest keeldumisest teavitab vallavalitsus isikut suuliselt või saadab isikule selgitava kirja, siis leian, et Rae Vallavalitsuse tegevus sotsiaalhoolekannet puudutavate avalduste menetlemisel ei ole olnud õiguspärane. Haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani suulise selgituse ega selgitava kirja põhjal.¹⁵ Olen seisukohal, et sellise

¹² RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 13.

¹³ I. Pilving. Teate sisu. - A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, lk 312.

¹⁴ RKHKm 03.03.2004 nr 3-3-1-10-04, p 12.

¹⁵ Vt RKHko 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06, p 9.

halduspraktikaga seab Rae Vallavalitsus ohtu isikute põhiõigused ja –vabadused ning ei järgi hea halduse tava. Seetõttu soovitan edaspidiselt vallavalitsusel kaaluda iga isiku suhtes eraldi haldusakti andmist, kui antav haldusakt on keelduv või osaliselt keelduv ning teha isikule haldusakt ka korrektselt teatavaks.

2.2.2. Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine jäätmeveost vabastamise avalduste menetlemisel

29. Rae vallavalitsuses selgus, et korraldatud jäätmeveost mittevabastamisel saadab vallavalitsuse ametnik isikule selgitava kirja.

30. Jäätmeseaduse (edaspidi JäätS) järgi on kohaliku omavalitsuse korraldatud jäätmeveoga kohustus liituda üldjuhul kõigil selle omavalitsuse territooriumil elavatel ja tegutsevatel isikutel. Siiski jätab jäätmeseadus piiratud ulatuses kohaliku omavalitsuse pädevusse ka elanike korraldatud jäätmeveost vabastamise otsustamise. Nimelt sätestab JäätS § 69 lg 4, et valla- või linnavalitsus võib erandkorras teatud tähtajaks jäätmevaldaja lugeda korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks tema põhjendatud avalduse alusel, kui ta korraldab jäätmekäitluse ise. JäätS § 69 lõikest 4 ei tulene aluseid, millistel juhtudel tuleks jäätmevaldaja jäätmeveoga liitumisest vabastada. Seega annab norm kohalikule omavalitsusele ulatusliku kaalutusruumi otsustamiseks, millised põhjused õigustavad jäätmeveoga mitteliitumist ja seega jäätmevaldaja asumist väljapoole korraldatud jäätmeveo süsteemi. JäätS § 69 lõikest 4 siiski nähtub, et jäätmeveoga liitumisest vabastamine on piiratud ajaks rakendatav erand. Paljudes omavalitsustes ei ole määrusega sätestatud jäätmeveoga liitumisest vabastamise aluseid. Selle asemel taasesitatakse JäätS § 69 lõike 4 sisu. JäätS § 69 lõike 4 sisu on taasesitatud ka Rae Vallavolikogu 11.03.2008 määruse nr 79 „Rae valla jäätmehoolduseeskiri“ punktis 57.

31. JäätS § 1 lõike 4 järgi kohaldatakse jäätmeseaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades jäätmeseaduse erisusi. Korraldatud jäätmeveoga mitteliitunuks lugemine on haldusakti andmine HMS § 51 lõike 1 mõttes, st sellise otsustuse tegemisel tuleb järgida haldusmenetluse reegleid. Korraldatud olmejäätmeveost vabastamise otsuse näol on tegemist haldusorgani kaalutusotsusega. HMS § 40 lõike 1 järgi tuleb haldusmenetluses tagada isikule võimalus esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Ärakuulamise õiguse ja kohustuse mõte on anda menetlusosalisele võimalus esitada kavandatava haldusotsuse suhtes oma seisukoht ning vastuväited. Nimetatu on eriti oluline kaalutusotsuste korral ja juhul, kui isiku suhtes on kavas teha negatiivne otsus. Seega peab Rae Vallavalitsus korraldatud jäätmeveoga mitteliitumise avalduse lahendama jäätmeseadust, Rae valla jäätmehoolduseeskirja ning haldusmenetluse seaduse nõudeid arvestades.

32. Kuna Rae Vallavalitsus ei ole jäätmeveost vabastamisel järginud haldusmenetluse seaduse nõudeid, leian, et Rae Vallavalitsuse tegevus jäätmeveost vabastamise avalduste menetlemisel ei ole olnud õiguspärane. Haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavastegemisega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.¹⁶ Olen seisukohal, et sellise halduspraktikaga seab Rae Vallavalitsus ohtu isikute põhiõigused ja –vabadused ning ei järgi hea halduse tava. Seetõttu soovitan edaspidiselt vallavalitsusel kaaluda iga isiku suhtes eraldi haldusakti andmist, kui antav haldusakt on keelduv või osaliselt keelduv ning teha isikule ka haldusakt korrektselt teatavaks.

¹⁶ Vt RKKKo 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06, p 9.

2.4. Puudused asjaajamistoimikutes

33. Asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnes, et Rae Vallavalitsuses ei ole alati järgitud dokumentide hoidmisega seotud nõudeid. Nimelt ei paiknenud kirjavahetus toimikutes terviklikult.

34. Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määruse „Asjaajamiskorra ühtsed alused“ § 46 käsitleb lahendatud paberdokumentide asutuses hoidmisega seonduvat. Selle sätte kohaselt hoitakse lahendatud paberdokumente registraatorites, kiirkõitjates, mappides või muudes ümbristes ning kirjavahetuse puhul paigutatakse samasse toimikusse esmane (algatus)kiri koos vastuskirjade ja muude asja lahendamise käigus tekkinud dokumentidega (memod, ettepanekud, arvamused jms). Dokumendid järjestatakse kronoloogiliselt nii, et need käsitleksid asja terviklikult. Kirjavahetuse lõpetab selles asjas viimati koostatud või saadud dokument.

35. Soovitan vallavalitsusel edaspidiselt järgida dokumentide hoidmisega seotud nõudeid.

III Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

36. Õiguskantsleri seaduse § 35¹ lg 1 sätestab, et õiguskantsleri menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Sama paragrahvi lõige 2 näeb ette, et õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.

37. Tutvunud kontrollkäigul ilmnenu rikkumistega, olen seisukohal, et vallavalitsuse tegevus isikute pöördumistele vastamisel ei ole mitmetel juhtudel olnud vastavuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtte ning hea halduse tavaga.

38. Eelnevast tulenevalt soovitan Teil korraldada vallavalitsuses ametnike teadlikkuse tõstmise seoses isikute pöördumistele vastamisega ja isikuandmete kaitsega, kasutades selleks ringkirja, koolitust või muid vallavanema hinnangul sobivaid meetmeid.

39. Ootan Teie vastust minu soovitusi täitmise kohta võimalusel hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Loodan, et Teie ametkonnal on võimalik edasises tegevuses pöörata senisest enam tähelepanu isikute pöördumistele vastamisele. Täna veel kord Teie ametkonda koostöö eest kontrollkäigu läbiviimisel ning soovin Teile jõudu ja edu.

Lugupidamise ja parimate soovidega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Kristel Lekko 693 8443 E-post: kristel.lekko@oiguskantsler.ee

Martin Pedosk 693 8436 E-post: martin.pedosk@oiguskantsler.ee

Aare Reenumägi 693 84 03 E-post: aare.reenumagi@oiguskantsler.ee