



Õiguskantsler

Hr Andres Jaadla
linnapea
Rakvere Linnavalitsus
linnaavalitsus@rakvere.ee

Teie nr
Õiguskantsler 18.06.2012 nr 7-8/120678/1202941

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Lugupeetud härra linnapea

Tänan Teid ja Teie ametnikke meeldiva koostöö eest kontrollkäigu ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

Kontrollkäik Rakvere Linnavalitsusse toimus 24.05.2012. Soovisin kontrollkäigu raames saada ülevaadet, kas ja kuidas järgib linnavalitsus isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Ülevaate saamiseks tutvusid minu nõunikud dokumentide loetelu alusel valitud linnavalitsuse 2011.-2012.aasta dokumentidega.

Kontrollkäigu tulemusena selgus, et üldjuhul on linnavalitsus vastanud isikute pöördumistele korrektselt ja õigeaegselt.

Samas ilmnes, et linnavalitsusel on olnud üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega, ja linnavalitsuse praktika isikute eluruumi avalduste menetlemisel ei ole kooskõlas seadusega.

Eelnevast tulenevalt soovitan linnavalitsusel edaspidiselt tähelepanelikumalt järgida õigusaktides ettenähtud tähtaegu ja vajadusel tähtaegu pikendada. Samuti soovitan linnavalitsusel valida sotsiaalhoolekande seaduse § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse täitmiseks kohased meetmed, ning juhul, kui eluasemeteenuse andmisest keeldutakse, järgida haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks. Tuginedes õiguskantsleri seaduse § 35² lõikele 1, palun Teil mulle vastata, kuidas Te soovitusi täitsite, hiljemalt 30 päeva jooksul arvates käesoleva kirja saamisest.

Järgnevalt soovingi juhtida Teie tähelepanu kontrollkäigu raames tuvastatud puudustele.

Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine

1. Kontrollkäigul ilmnes, et Rakvere Linnavalitsusel on olnud üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega.¹ Vastamise tähtaja ja selle pikendamise osas kohaldus

¹ Vt isiku 16.03.2011 avaldusele korteriühistu territooriumi haldamise ja korrastamise kohta – registreeritud 17.03.2011 nr 8-4/11/915 – vastas linnavalitsus 04.05.2011; Ingridt Allemanni õigusbüroo 09.05.2011 avaldusele

enamike pöördumiste puhul märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi MSVS) ning ühel juhul (kirjaliku nõusoleku taotlus) ehitusseadus (edaspidi EhS) ja haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS).

2. Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele tuleneb juba põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 14 sätestatud õigusest korraldusele ja menetlusele ning PS §-s 46 sätestatud õigusest pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Riigikohus on pannud vastutuse õiguspärase haldusmenetluse eest eelkõige haldusorganile² ning rõhutanud, et haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. PS §-st 14 tuleneb ka isiku subjektiivne õigus kohasele haldusmenetlusele.³ Eeltoodust saab järeldada, et ka Rakvere Linnavalitsus vastutab õiguspärase haldusmenetluse eest.

3. Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest avaliku võimu organ peab oma tegevuses lähtuma.⁴ 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.

4. MSVS §-ga 6 on pandud kohustus vastata isiku märgukirjale või selgitustaotlusele reeglina hiljemalt 30 päeva jooksul ning 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).

5. Kui kirjaliku nõusoleku taotleja esitatud dokumendid on puudulikud, peab kohalik omavalitsus võimaldama taotlejal puudused kõrvaldada, määrates selleks taotlejale esimesel võimalusel tähtaja, mis ei või olla lühem kui viis tööpäeva (EhS § 17 lg 3 ja HMS § 15 lg 2). EhS § 17 lõike 5 järgi annab kohalik omavalitsus kirjaliku nõusoleku või keeldub selle andmisest 10 päeva jooksul kirjaliku nõusoleku taotluse saabumise päevast arvates või ehitusprojekti nõude korral ehitusprojekti esitamise päevast arvates. Kui haldusakti või toimingut ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, peab haldusorgan viivitusega tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingut sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse (HMS § 41).

6. 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 tähtjad 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 sätestatud⁵.

7. Seega, juhul kui õigusaktid näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutseda viivitamatult ning jäädes õigusaktides esitatud tähtaja raamesse. Eeltoodust tulenevalt **soovitan linnavalitsusel**

ehitusjärelvalve teostamise kohta - registreeritud 11.05.2011 nr 7-12/11/1646 –vastas linnavalitsus 22.06.2011; isiku 03.06.2011 avaldusele reklaamtahvlite paigaldamise kohta – registreeritud 03.06.2011 nr 9-5.3/11/2024 – vastas linnavalitsus 12.09.2011; isiku 23.01.2012 kirjaliku nõusoleku taotlusele seoses ehitise tehnosüsteemide muutmise – registreeritud 23.01.2012 nr 7-12/12/309 – vastas linnavalitsus 23.04.2012 nr 7-12/12/309.

² RKHKo 19.12.2006, nr 3-3-1-80-06, p 21.

³ RKHKo 19.04.2010, nr 3-3-1-4-10, p 12.

⁴ Vt ka RKHKo 21.01.2009, nr 3-3-1-88-08, p 11: „[...] avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest. [...]“.

⁵ 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.

edaspidiselt tähelepanelikumalt järgida õigusaktides ettenähtud tähtaegu ja vajadusel tähtaegu pikendada.

Eluruumi avalduste menetlemine

8. Kontrollkäigul ilmnes, et isiku eluruumi avalduse rahuldamata jätmisel teavitab Rakvere Linnavalitsus isikut kirjaga, milles selgitatakse, et linnal puuduvad vabad korterid. Lisaks selgitati mõnedel juhtudel, et isikul on võimalik ise üürida korter, mille üüri ja kommunaalteenuste eest tasumisel saab linnavalitsus aidata läbi toimetulekutoetuse maksmise.

9. Ühelt poolt saab tõstatada küsimuse, kas linnavalitsus on sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse täitmiseks valinud kohased meetmed, ja teiselt poolt, kas linnavalitsus järgib eluruumi avalduse rahuldamata jätmisel haldusmenetluse reegleid.

10. PS § 28 lõike 2 kohaselt on isikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral, kusjuures abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Nimetatud PS § 28 kaitseb põhilisi sotsiaalseid põhiõigusi. Nagu muudki põhiõigused, rajanevad ka sotsiaalsed põhiõigused inimväärikuse põhimõttel. Põhiseadus eeldab, et riik peab tagama igaühele inimväärse äraelamise. Sotsiaalsete õiguste näol on tegemist igaühe õigusega saada riigilt hüvesid. Kõige põhilisemaks sotsiaalseks õiguseks ongi PS § 28 lõikes 2 tagatud õigus sotsiaalabile. Kuna puuduse korral vajatakse abi eluaseme hankimisel, on tegemist põhiõigusega, mida kaitseb PS § 28. Eluaseme olemasolu on üks põhilisemaid inimlikke vajadusi. Eluase on vajalik inimväärseks eluks. Puuduse korral on igaühel õigus abile eluaseme muretsemiseks.⁶

PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine muuhulgas ka kohalike omavalitsuste kohustus. Kohaliku omavalitsuse organid peavad aktiivselt tegutsema eesmärgiga, et isikute põhiõigused ka tegelikkuses tagatud oleks.

11. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 5 lg 4 sätestab, et omavalitsuse sotsiaalhoolekannet korraldab valla- või linnavalitsus. Vastavalt SHS § 2 punktile 1 on sotsiaalhoolekandeks sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise või määramisega seotud toimingute süsteem. Sama seaduse § 10 punkti 4 järgi on sotsiaalteenusteks ka eluasemeteenused. Vallas või linnas elavale isikule on kohustatud sotsiaalteenuse (eluasemeteenuse) andmist korraldama elukohajärgne valla- või linnavalitsus (SHS § 9 lg 1).

12. Eluasemeteenused on täpsemalt sätestatud SHS §-s 14, mille lg 1 lause 1 kohaselt 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. SHS § 14 lg 1 lause 2 järgi kehtestab sotsiaalkorteri andmise ja kasutamise korra valla- või linnavolikogu.

Vastavalt SHS § 29 punktile 1 on valla- või linnavalitsus kohustatud isiku pöördumisel hindama isiku abivajadust. Avaldaja reaalse abivajaduse selgumisel (kui avaldajal ei ole eluruumi ning ta ei suuda selle olemasolu endale ise tagada) peab linnavalitsus võtma kasutusele meetmed avaldajale eluruumi andmiseks, et täita SHS § 14 lg 1 lausest 1 tulenev kohustus.

Seega, SHS § 14 lg 1 lauses 1 on selgelt sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustus anda eluruum isikule, kes ise ei ole võimeline seda endale tagama, ning vastava isiku subjektiivne õigus saada eluruum. SHS ei nõua, et kohalik omavalitsus peab andma eluasemeteenust vajavale isikule üürile

⁶ T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi Põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 28 komm 1 ja 14.2.

sotsiaalkorteri. Sotsiaalkorteri üürile andmine on ainult üheks viisiks kohaliku omavalitsuse nimetatud kohustuse täitmiseks. Kuidas ja millisel viisil täidab kohalik omavalitsus oma kohustuse, on kohaliku omavalitsuse enda kaalutusotsus. Siiski peavad SHS § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse täitmiseks valitud meetmed olema kohased ning tagama eluruumi andmise kohaliku omavalitsuse poolt.

Tuleb öelda ka seda, et juhul, kui kohalikul omavalitsusel puuduvad vabad eluruumid sotsiaalset abi vajavate inimeste jaoks, siis nende puudumine ei saa olla kohaliku omavalitsuse poolt elamispinna leidmisel takistuseks ja seda ei saa põhjendada majanduslike vahendite ebapiisavusega.⁷

13. Linnavalitsuse vastuskirjadest nähtus, et linnavalitsus soovitas isikutel eluasemeprobleemi võimaliku lahendusvariandina leida üürikorter eluasemeturult ning vormistada seejärel toimetulekutoetus eluruumi alaliste kulude, sh ka üürikulude, hüvitamiseks. Sellest saab järeldada, et linnavalitsus näeb sellist toimimisviisi isikule munitsipaalaluruumi üürile andmise kõrval teise SHS § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse täitmiseks kohase meetmena.

Pea siinkohal vajalikuks märkida, et tulenevalt PS §-st 14 on kohalik omavalitsus kohustatud oma aktiivse tegevusega garanteerima isikute põhiõiguste realiseerumise. Iseenesest ei ole välistatud, et kohalik omavalitsus otsustab täita oma SHS § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse eluasemeturult isikule korteri leidmise teel. Sellisel juhul peab aga kohalik omavalitsus eluruumi isiku jaoks eluasemeturult ise leidma ja seejärel eluruumi isikule andma. Üheks võimalikuks variandiks on kohaliku omavalitsuse poolt eluruumi üürimine ja isikule allüürile andmine. Eeltoodu alusel ei saa pidada linnavalitsuse isikule antud soovitus leida üürikorter eluasemeturult SHS § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse täitmiseks kohaseks viisiks.

14. Kuna vastuskirjadest ilmnes, et isiku eluruumi avalduse rahuldamata jätmisel teavitab linnavalitsus isikut kirjaga, siis tuleb tähelepanu juhtida ka haldusmenetluse reeglite järgimise vajadusele.

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.

Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega ning selles menetluses esitatava taotluse puhul on tegemist taotlusega HMS § 14 mõttes. Sotsiaalteenuse (eluasemeteenuse) andmise või sellest keeldumise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga.

15. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakt on õiguspärasne, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 55 lõike 2 järgi antakse haldusakt kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS §-d 56 ja 57). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.⁸

16. Haldusakti andmise menetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktide 1 – 4 järgi haldusakti teatavastegemisega, 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

⁷ RKTkm 02.03.2007, nr 3-2-1-145-06, p 20.

⁸ RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

HMS § 43 lõike 2 esimesele lausele haldusakt. Haldusakt antakse kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 55 lg 2). Seega, haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega.

17. SHS-s on sotsiaalteenuse andmist puudutava haldusakti teatavakstegemine isikule täpsemalt reguleeritud. Vastavalt SHS § 34 lõikele 1 tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lg 2 alusel tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

18. Siinkohal tuleb ka märkida, et nimetatud otsuse vastuvõtmine ja isikule teatavakstegemine on oluline isiku õiguskaitsevahendite seisukohalt. Eelpool juba märkisin, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise otsusega mittenõustumisel õigus esitada vaie maavanemale. Samuti võib isik oma õiguste kaitseks pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 46 lg 1).

19. Eeltoodust tulenevalt soovitan linnavalitsusel valida SHS § 14 lg 1 lauses 1 sätestatud kohustuse täitmiseks kohased meetmed, ning juhul, kui eluasemeteenuse andmisest keeldutakse, järgida haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder