



Õiguskantsler

Hr Enn Kurg
Vallavanem
Jõgeva Vallavalitsus
info@jogevavv.ee

Teie nr

Meie 06.02.2015 nr 7-8/140190/1500607

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Lugupeetud härra vallavanem

Alustasin omal algatusel menetluse, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Jõgeva Vallavalitsuses isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Muu hulgas soovisin hinnata ka seda, kuidas on isikutel võimalik ligi pääseda avalikule teabele.

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmistega Jõgeva Vallavalitsuse poole. Soovin Teid tänada mulle antud teabe ja selgituste eest.

Tutvunud Jõgeva Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et üldjuhul on vallavalitsus isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Nii on isikute pöördumistele üldjuhul vastatud korrektselt ja õigeaegselt.

Samas selgus, et:

- **sotsiaaltoetuste toetuste menetlemisel ei ole järgitud haldusmenetluse reegleid,**
- **dokumendiregistris teabe avalikustamisel ei ole järgitud avaliku teabe seaduse nõudeid.**

Seetõttu soovitan Teil õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks tõsta asutuses avaliku teabe ja isikuandmete kaitse ning haldusmenetluselast teadlikkust, korraldades vastava infopäeva, koolituse jms. Samuti palun Teil tagada ligipääs avalikule teabele, arvestades ka isikuandmete kaitse vajadusest tulenevaid piiranguid ja kanda kõikidele juurdepääsupiirangutega dokumentidele piirangu kehtestamise õiguslik alus.

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan kuu aja jooksul käesoleva kirja saamisest.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Menetluse asjaolud

1. Menetluse raames palusin Jõgeva Vallavalitsuselt (edaspidi *vallavalitsus*) teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas dokumendiregistris olevatele juurdepääsupäasupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise ning ka taotluste osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta.

Samuti palusin vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid. Vallavalitsus edastas õiguskantslerile palutud dokumendid ning andis selgitusi isikute pöördumiste menetlemise osas.

II Õiguskantsleri seisukoht

2. Keskendun menetluse käigus tuvastatud asjaoludele, mille puhul leidsin, et Jõgeva Vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine sotsiaaltoetuste taotluste menetlemisel

3. Sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmist reguleerib eriseadusena sotsiaalhoolekande seadus (SHS). Vastavalt SHS § 1 lõikele 2 kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (HMS) sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi. See tähendab, et juhul, kui mõni haldusmenetlusealane küsimus on SHS-s reguleerimata, kohaldatakse HMS-i.

Haldusakti teatavaks tegemine

4. Halduspraktika kohta teabe saamiseks palus õiguskantsleri nõunik Teil edastada koopia dokumendist, milles vallavalitsus teavitab isikut sotsiaaltoetuse määramata jätmisest. Vallavalitsuse saadetud kirjast selgus, et isiku sotsiaaltoetuse taotluse (osaliselt) rahuldamata jätmisel teavitatakse isikut kirjaga, milles selgitatakse vallavalitsuse otsuse põhjuseid.¹ Isikule saadetud kirjale ei olnud lisatud kohaliku omavalitsuse haldusakti (nt vallavalitsuse korraldust), millega sotsiaaltoetuse taotlus vaid osaliselt rahuldati. Samuti ei selgunud menetluse raames teatavaks saanud teabest, et nimetatud haldusakt toimetati isikule kätte muul viisil. Lisaks ei nähtunud isikule saadetud vallavalitsuse kirjast, kas ja kuidas on isikul võimalik kohaliku omavalitsuse haldusakti vaidlustada.

5. Olukorda, kus isik saab vallavalitsuselt üksnes sotsiaaltoetuse määramisest teavitava kirja, ei saa pidada õiguspäraseks. Sellisel juhul ei ole haldusmenetlust lõpetatud korrektselt haldusakti teatavakstegemisega.

6. Sotsiaalteenuse ja –otsuse andmise teatavakstegemisega seonduv on leitav SHS §-st 34. Vastavalt SHS § 34 lõikele 1 tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lõike 2 alusel tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

7. Haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavakstegemisega (HMS § 43 lg 1 p 1). Haldusakti teatavakstegemine on reguleeritud HMS §-s 62, mille kohaselt võib haldusakti teatavaks tegemine toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis. Üldreegli kohaselt tuleb

¹ Vt 24.10.2013 kiri viitega nr 6-2/1914/1 pealkirjaga „Teavitus sotsiaaltoetuse määramise ja maksmise korrast“.

haldusakt kätte toimetada isikule, kellele see paneb peale kohustusi või keelde või kelle õigusi see võib muul viisil piirata, sh isikule, kelle taotlus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata. Kättetoimetamise all peetakse silmas haldusakti originaali või ametlikult kinnitatud koopia isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist (HMS §-d 25-32).²

8. Kuna sotsiaalhoolekande seadus ei reguleeri haldusakti teatavakstegemist piisavalt detailselt,³ siis tuleb sotsiaalhoolekande seaduse alusel läbiviidavas haldusmenetluses antavate haldusaktide teatavakstegemisel lähtuda haldusmenetluse seaduse nõuetest. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.⁴ Seega haldusmenetlus, mille käigus otsustatakse isiku taotlus jätta rahuldamata (või osaliselt rahuldamata), peab lõppema haldusakti andmisega ja selle korrektselt teatavakstegemisega.

Haldusakti vaidlustamisviide

9. Vallavalitsuse edastatud dokumentidest selgus, et sotsiaalhoolekannet puudutavates haldusaktides sisalduvad mittekorrektset vaidlustamisviited. Nii on sotsiaaltoetuse maksmist puudutavates vallavalitsuse korraldustes märgitud, et „Korraldust on õigus vaidlustada 30 päeva jooksul, arvates päevast, mil valet esitama õigustatud isik korraldusest teada sai või oleks pidanud teada saama, esitades vaide Jõgeva Vallavalitsusele aadressil Piiri tänav 4, Jõgeva linn, 48307 haldusmenetluse seadusega vaidmenetlusele kehtestatud korras. Korralduse peale on kaebeõigusega isikul õigus esitada kaebus Tartu Halduskohtule aadressil Kalevi tänav 1, Tartu linn 51010 halduskohtumenetluse seadustiku §-s 46 sätestatud tähtaegadel ja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Samuti on isikul korraldusega mittenõustumisel õigus esitada vaie Jõgeva Maavanemale aadressil Suur tänav 3, Jõgeva linn 48303“.⁵ Antud vaidlustamisviide ei ole täiesti korrektne.

13. Sotsiaalhoolekande seaduse raames tehtavate otsuste⁶ tegemisega seonduv on reguleeritud SHS § 33 lõikes 1. Nii otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele.

12. Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse ja –toetuse või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakt on õiguspärane, 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.⁷

² Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 9.5.3.1.

³ SHS § 34 lõikes 2 on märgitud üksnes, et keeldumise otsus tehakse teatavaks kirjalikus vormis.

⁴ Vt RKHKo 10.01.2007 nr 3-3-1-85-06, p 9.

⁵ Vt Jõgeva Vallavalitsuse 25.02.2014 korraldus nr 84 „Sotsiaaltoetuse määramisest keeldumine“; Jõgeva Vallavalitsuse 29.04.2014 korraldus nr 184 „Sotsiaaltoetuse määramisest keeldumine“.

⁶ Selliste otsuste hulka kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse eelarvest makstavad täiendavad sotsiaaltoetused, vt SHS § 23.

⁷ Vt RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 13.

13. Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul juhul, kui ta ei nõustu kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise otsusega, õigus esitada vaie maavanemale. Kuna sotsiaalhoolekande seadus ei reguleeri täpsemalt vaide esitamise tähtaega ja korda, siis selles osas kohaldub haldusmenetluse seadus (vt HMS 5. ptk). Arvestades SHS § 1 lõikes 2 sätestatud nõuet sotsiaalhoolekande seaduse erisuste kohaldamise kohta, peab SHS § 33 lõikes 3 sätestatu valguses SHS-i raames tehtavate otsustuste vaidlustamisviide sisaldama **nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust.**

14. Seetõttu ei olnud eelpool toodud sõnastuses märgitud vaidlustamisviited korrektsed osas, milles nad suunasid haldusakti vaidlustamise õigust omavaid isikuid pöörduma vaidemenetluse läbiviimiseks haldusakti andnud haldusorgani enda ehk Jõgeva Vallavalitsuse poole. Seda eelkõige põhjusel, et kui seadusega on ettenähtud HMS-s sätestatud menetluskorrrast teistsugune ning seetõttu prevaleeriv (vaide)menetluskord, võib isiku poolt eksitava vaidlustamisviite järgimine kaebetähtaja möödalaskmise tõttu seada ohtu kaebuse läbivaatamise selleks seadusega ettenähtud instantsides. Samuti võib olukord, kus inimene pöördub vaidega nii haldusorgani enda kui ka maavanema poole, tekitada avaldaja jaoks õigusselgusetu olukorra. Seega peab kõnealuses haldusaktis olema märgitud vaidlustamise võimalustena nii õigus pöörduda maavanema kui ka halduskohtu poole.

15. Vaidlustamisviidete märkimise osas toon välja ka Jõgeva Vallavalitsuse 08.08.2013 korralduse nr 392 „Laste perekonnast eraldamine ja asendusteenusele suunamine“, milles märgitud vaidlustamisviite järgi võib laste perekonnast eraldamise vaidlustamiseks pöörduda vaidega Jõgeva Vallavalitsuse või maavanema poole või kaebusega halduskohtusse.⁸ Juhin tähelepanu sellele, et nimetatud korraldustega reguleeritud küsimuste lahendamine ei kuulu halduskohtu, vaid maakohu pädevusse ja selline vaidlustamisviide korralduses on eksitav. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 550 lg 1 p 2 sätestab, et hagita menetluses lahendatakse vanema õiguste määramine lapse suhtes, sealhulgas vanemalt vanema õiguste äravõtmine, ja lapsega suhtlemise korraldamine.

Seadusandja on näinud ette, et lapse perest eraldamise vaidlused lahendatakse tsiviilkohtus, seega saab kohaliku omavalitsuse laste perekonnast eraldamise otsusele õigusliku hinnangu anda maakohus.

16. Eeltoodust tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt järgida sotsiaaltoetuste ning ka sotsiaalteenuste taotluste menetlemisel haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks. Samuti soovitan vallavalitsusel haldusakti andmisel märkida korrektne (sh kellele vaie esitatakse ning millises korras) vaidlustamisviide.

Juurdepääs avalikule teabele

17. Kontrollimisel ilmnes, et mitmete dokumendiregistris sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei olnud juurdepääsupiirangut kehtestatud (või ei ole ära toodud

⁸ Jõgeva Vallavalitsuse 08.08.2013 korralduse nr 392 p 4:

„Korraldust on õigus vaidlustada 30 päeva jooksul, arvates päevast, mil vaiet esitama õigustatud isik korraldusest teada sai või oleks pidanud teada saama, esitades vaide Jõgeva Vallavalitsusele aadressil Piiri tänav 4, Jõgeva linn, 48307 haldusmenetluse seadusega vaidemenetlusele kehtestatud korras. Korralduse peale on kaebeõigusega isikul õigus esitada kaebus Tartu Halduskohtule aadressil Kalevi tänav 1, Tartu linn 51010 halduskohtumenetluse seadustiku §-s 46 sätestatud tähtaegadel ja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. Samuti on isikul korraldusega mittenõustumisel õigus esitada vaie Jõgeva Maavanemale aadressil Suur tänav 3, Jõgeva linn 48303“.

konkreetsset juurdepääsupiirangu alust), ei olnud juurdepääs võimalik.⁹ Samas jäi osade dokumentide puhul selgusetuks, kas tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega või mitte.¹⁰ Leian, et nii ei järgita vallavalitsuses avaliku teabe seadust.

18. Avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitlevad põhiseaduse (PS) § 44 lõiked 1 ja 2. Need sätted näevad ette, et igäühel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma isikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Sealjuures on avalik-õiguslikku päritolu informatsiooni kättesaadavuse osas kõrgendatud nõuded. See peab olema hõlpsamini kättesaadav, kuna see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas nõutava võimu läbipaistvuse tagamiseks ja ühiskonnaelus osalemiseks.¹¹ Avalikule teabele juurdepääsu reguleerib täpsemalt avaliku teabe seadus (AvTS).

19. AvTS § 3 lõike 1 järgi on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Avalikule teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras (AvTS § 3 lg 2).

20. AvTS §-s 4 on sätestatud avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise põhimõtted. Demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igäühe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks on teabevaldajad kohustatud tagama juurdepääsu nende valduses olevale teabele seaduses sätestatud tingimustel ja korras (lg 1). Teabele juurdepääs tuleb tagada igäühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil (lg 2). Teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus ja autoriõiguste kaitse (lg 3).

21. Teabele juurdepääsu tagamiseks peab kohaliku omavalitsuse asutus dokumendiregistrir. AvTS § 11 lõike 1 järgi on asutuse dokumendiregister digitaalselt peetav andmekogu, mida asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks peab riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik.

22. Saabunud ja väljasaadetud dokumentide kohta tuleb dokumendiregistrisse muuhulgas kanda dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud (AvTS § 12 lg 3 p 6). Juurdepääsupiirangute seadmisel tuleb lähtuda eelkõige AvTS 5. peatükist ja juurdepääsupiirangu korral tuleb näidata ka piirangu kehtestamise õiguslik alus (viide AvTS-i normile). Piiratud juurdepääsuga teabeks loetakse teavet, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud, ning asutuse juht võib kehtestada teabele juurdepääsupiirangu, tunnistades teabe asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (AvTS § 34). AvTS § 35 sätestab teabe asutusesiseseks tunnistamise alused ja AvTS § 36 reguleerib teavet, mida on keelatud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistada.¹²

23. Juba 01.01.2009 jõustus avaliku teabe seaduse muudatus, mille kohaselt tuleb dokumendid teha kättesaadavaks elektrooniliselt nii, et need asuvad huvitatud isikust n-ö ühe kliki kaugusel.

⁹ Vt nt dokumendiregistris registreeritud kirjad nr 2-1.3/1, 2-1.3/2, 2-1.3/19, 2-1.3/84, 2-1.3/216, jne.

¹⁰ AvTS § 35 lg 1 p 14 järgi on teabevaldaja kohustatud tunnistama teabe sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta asutusesiseseks kasutamiseks, seega eeldatavasti on mitmete viidatud dokumentide puhul sisuliselt tegemist juurdepääsupiiranguga teabega.

¹¹ N. Parrest, P. Roosma – Kommentaarid PS §-le 44. Ü. Madise jt (toim). Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, p 3.2. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-44/>.

¹² Vt ka Avaliku teabe seaduse üldjuhend. Andmekaitse Inspeksioon. Kinnitatud 17.05.2010, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.aki.ee/est>.

Nimelt sätestab AvTS § 12 lg 4¹, et dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas.

24. Eelnevast tulenevalt soovitan vallavalitsusel vajadusel kanda dokumendiregistrisse dokumentide suhtes kehtiv juurdepääsupiirang ja võtta kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks ligipääsu kõikidele juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel