



Õiguskantsler

Jaan Aiaots
linnapea
Põltsamaa Linnavalitsus
info@poltsamaa.ee

Teie 15.12.2014 nr 14-7/2014/1250-2

Meie 27.01.2015 nr 7-8/141375/1500404

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Lugupeetud linnapea

Alustasin omal algatusel menetlust, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Põltsamaa Linnavalitsuses isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Põltsamaa Linnavalitsuse poole. Soovin Teid tänada mulle antud teabe ja selgituste eest.

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

Samas ilmnes, et osades linnavalitsuse õigusaktides sisaldasid ebakorrektsed vaidlustamisviited ning mõningate isikute pöördumiste menetlemisel ei järgitud seaduses sätestatud tähtjanõudeid. Seetõttu soovitan Teil õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks võtta alljärgnevalt esitatavad märkused arvesse ning tõsta asutuses vajadusel veelgi haldusmenetlusalast teadlikkust, korraldades vastava infopäeva, koolituse jms.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku ning seejärel selgitan lähemalt oma seisukohta.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Menetluse raames palusin 24.11.2014 linnavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas dokumendiregistris olevatele juurdepääsupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise ning taotluste osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta. Samuti palusin linnavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja linnavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid. Lisaks palusin kirjeldada linnavalitsuse praktikat vaiete menetlemisel ning edastada asjakohased näited.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Põltsamaa Linnavalitsus vastas teabe nõudmisele 15.12.2014 ning edastas palutud dokumendid.

II Õiguskantsleri seisukoht

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

Pöördumistele vastamata jätmine

4. Põltsamaa Linnavalitsus selgitas oma 15.12.2014 vastuses teabe nõudmisele nr 14-7/20141250-2, et ajavahemikus 01.01.2013.-31.10.2014 on jäetud osaliselt vastamata ühele selgitustaotlusele ja tervikuna vastamata ühele märgukirjale. Linnavalitsus leidis, et nii osalise kui ka tervikuna vastamata jätmine on kahetsusväärne ega ole kooskõlas hea halduse tavaga.

5. Kuivõrd linnavalitsus on isikute pöördumistele vastamata jätmise osas oma menetluslikke minetusi tunnistanud, siis rõhutan siinkohal üksnes lühidalt, et isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole tuleneb juba põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele, mille üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.¹ Seetõttu soovitan Põltsamaa Linnavalitsusel olla edaspidi isikute pöördumiste menetlemisel hoolikam ning tagada isikute õiguste ja hea halduse seisukohast korrektne käitumine, st vältida tulevikus isikute pöördumistele (sh osaliselt) vastamata jätmist.

Vaidlustamisviited haldusaktides

6. Põltsamaa Linnavalitsus edastas õiguskantslerile omal valikul isikutega peetud kirjavahetusega seotud dokumendid, sh linnavalitsuse õigusaktid. Edastatud õigusaktid olid üldjuhul vormistatud korrektselt ning asjakohastes seadustes sätestatud vorminõudeid järgides. Siiski võis mõne sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antud haldusakti puhul täheldada ebakorrektsaid ning seetõttu eksitava sisuga vaidlustamisviiteid.

7. Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.² Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.³ Vaidlustamisviites tuleks vastavalt haldusaktis reguleeritud õiguslikule küsimusele osundada nii vaide esitamise korrale (sh kohasele vaideorganile) kui ka halduskohtusse menetlusseadustikus sätestatud tingimustel ja korras pöördumise võimalusele.

8. Selgitan esiteks, milliste sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antud korralduste vaidlustamisviidete näol ning millistel põhjustel oli minu hinnangul tegemist ebakorrektsete ja seetõttu eksitavate vaidlustamisviidetega.

9. Nimelt nägid mõned vaidlustamisviited välja järgmised: „Korraldust on võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal valet esitama õigustatud isik korraldusest teada sai või

¹ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, punktid 12 ja 16: "Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest 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 Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 57 lg 1.

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

oleks pidanud teada saada, esitades vaide Põltsamaa Linnavalitsusele haldusmenetluse seadusega vaidmenetlusele kehtestatud korras või sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõike 3 alusel Jõgeva maavanemale. Korralduse peale on kaebeõigusega isikul õigus esitada kaebus Tartu halduskohtule [...].⁴

10. Selgitan, et sotsiaalteenuse ja –toetuse, sh toimetulekutoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi *SHS*) ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (*SHS* § 1 lg 2).

11. Sotsiaalhoolekande seaduse raames tehtavate otsuste tegemist ja põhjendamist on reguleeritud *SHS* §-s 33. Selle paragrahvi lõike 1 järgi otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus. Vajaduse ilmnemisel või sotsiaalteenust või –toetust taotleva isiku soovil kaasatakse otsuse tegemisse omavalitsusorgani asjakohane komisjon. Vastavalt *SHS* § 33 lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele. Kõnealuse otsusega mittenõustumisel on isikul õigus esitada vaie maavanemale (*SHS* § 33 lg 3). Eelnev ei välista loomulikult isiku õigust pöörduda soovi või vajaduse korral halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

12. *SHS* § 1 lõikes 2 sätestatud nõude – arvestada sotsiaalhoolekande seaduse erisusi – ning *SHS* § 33 lõikes 3 sätestatu valguses peab *SHS*-i raames tehtavate otsustuste vaidlustamisviide sisaldama nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust. Seetõttu ei olnud allviites nr 4 nimetatud haldusaktide vaidlustamisviited korrektsed osas, milles nad suunasid haldusakti vaidlustamise õigust omavaid isikuid pöörduma vaidmenetluse läbiviimiseks haldusakti andnud haldusorgani enda ehk Põltsamaa Linnavalitsuse poole. Seda eelkõige põhjusel, et kui seadusega on ettenähtud *HMS*-s sätestatud menetluskorras teistsugune ning seetõttu prevaleeriv (vaide)menetluskord, võib isiku poolt eksitava vaidlustamisviite järgimine kaebetähtaja möödalaskmise tõttu seada ohtu kaebuse läbivaatamise selleks seadusega ettenähtud instantsides.

13. Teiseks juhiksin tähelepanu ühe linnavalitsuse poolt edastatud vaideotsuses märgitud vaidlustamisviite sõnastusele. Nimelt tegi Põltsamaa Linnavalitsus 17.02.2014 korraldusega nr 50 („Põltsamaa Linnavalitsuse 27.01.2014 korralduse nr 31 peale esitatud vaide läbivaatamine“) vaideotsuse, mille resolutsiooni punktides 1 ja 2 rahuldati *HMS* § 73 lõikele 1, § 84 lõikele 1, § 85 punktile 1 ja § 86 lõikele 1 tuginedes isiku vaie ning tunnistati vaidlustatud haldusakt kehtetuks. Linnavalitsuse 17.02.2014 korraldusena pealkirjastatud vaideotsuse ehk haldusakti vaidlustamisviites osundati nii vaidmenetluse kui ka halduskohtumenetluse korras haldusakti vaidlustamise võimalustele.

14. Vaidmenetlust reguleerib haldusmenetluse seaduse 5. peatükk. *HMS* § 86 lõike 2 kohaselt peab vaideotsus vaide rahuldamata jätmisel mh olema põhjendatud ja sisaldama selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta. *HMS* § 87 esimese lõike järgi on isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidmenetluses rikuti, õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse. Viimane variant võib

⁴ Põltsamaa Linnavalitsuse 21.10.2014 korraldus nr 337 („Põltsamaa linna eelarvest sotsiaaltoetuse mittemaksmine“); 10.02.2014 korraldus nr 39 („Põltsamaa linna eelarvest sotsiaaltoetuse maksmine“); 12.05.2014 korraldus nr 125 („Sotsiaaltoetuse maksmisest keeldumine“).

tulla kõne alla nt olukorras, kus vaide rahuldamine puudutab kolmandate isikute õigusi ja kohustusi (nt nende jaoks soodne haldusakt tunnistatakse vaideotsusega kehtetuks).⁵ Eeltoodust tulenevalt ei ole korrektne osundada vaideotsuse vaidlustamisviites uue vaide esitamise võimalusele, viide peaks sisaldama üksnes selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta.

15. Seetõttu soovitatakse Põltsamaa Linnavalitsusel edaspidi vormistada õigusaktide vaidlustamisviited korrektselt, st osundada sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antavates korraldustes kohasele vaideorganile ning märkida vaideotsustes selgitused üksnes halduskohtusse pöördumise võimaluse kohta.

Pöördumistele tähtaegne vastamine

16. Nagu eelnevalt mainitud, on nii isiku õigus menetlusele kui ka heale haldusele põhiseadusega tagatud õigus. Riigikohus on märkinud, et isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.⁶ PS § 46 kohaselt sätestab riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikutele adresseeritud märgukirjadele ja avaldustele vastamise korra seadus.

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise korda reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (edaspidi *MSVS*). *MSVS* § 6 kohaselt tuleb pöördumisele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Jättes seaduses sätestatu järgimata, kitsendatakse isiku õigust oma pöördumisele vastust saada.⁷

17. Linnavalitsus selgitas oma 15.12.2014 vastuskirjas, et isiku märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisel püütakse pidada kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest. Linnavalitsuse sõnul peab sissetulnud dokumente registreeriv teenistuja täitmisel olevate dokumentide üle arvestust ning teostab nende üle kontrolli, samuti teeb ta meeldetuletusi dokumentide täitjatele. Märkinud, et eelnimetatud töökorraldus on iseenesest positiivne ja tervitatav.

18. Linnavalitsus edastas õiguskantslerile erinevatest valdkondadest omal valikul isikute märgukirjad ja selgitustaotlused ning neile koostatud vastuskirjad, millest mõningate puhul võis täheldada, et linnavalitsus ei ole õigusaktides sätestatud tähtajanduid järginud.⁸ Kuigi vastuskirjad viibisid üldjuhul vaid mõned päevad (ühe pöördumise puhul siiski rohkem kui 2 nädalat), tõstatab hilinenud vastuskirjade hulk küsimuse linnavalitsuse suutlikkusest pidada tegelikkuses kinni ettenähtud tähtajanduetest.

⁵ Vt lähemalt A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 11.8.3., lk-d 424-425.

⁶ Vt RKHKo 19.04.2010, nr 3-3-1-4-10, p 12.

⁷ O. Kask. Kommentaarid §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne, Tallinn 2012, komm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/>.

⁸ Toon siinkohal välja isikute pöördumised, millele vastati seaduses sätestatud tähtajast hiljem: 06.08.2013 registreeritud pöördumine nr 8-6/59-1 ja linnavalitsuse 11.09.2013 vastuskiri nr 8-6/59-2; 28.07.2014 registreeritud pöördumine nr 8-8/2014/850-1 ja linnavalitsuse 04.09.2014 vastuskiri nr 8-8/2014/850-2; 27.11.2013 registreeritud pöördumine nr 4-10/2013/1365-1 ja linnavalitsuse 06.01.2014 vastuskiri nr 4-10/2013/1365-2; 27.01.2014 registreeritud pöördumine nr 7-6/2014/164-1 ja linnavalitsuse 10.03.2014 vastuskiri nr 7-6/2014/164-2; 01.04.2013 registreeritud pöördumine nr 4-8/2013/435-1 ja linnavalitsuse 20.05.2013 vastuskiri nr 4-8/2013/435-2; 01.07.2013 registreeritud pöördumine nr 4-10/2013/880-1 ja linnavalitsuse 07.08.2013 vastuskiri nr 4-10/2013/880-2; 17.01.2013 registreeritud pöördumine nr 5-4/2013/114-1 ja linnavalitsuse 28.02.2013 vastuskiri nr 5-4/2013/114-2.

19. Eeltoodust tulenevalt soovitan linnavalitsusel edaspidi hoolikamalt kontrollida sissetulnud dokumentide täitmist ning vastata isikute pöördumistele MSVS-s sätestatud tähtajajärgides.

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt 20.02.2015. Lugupidamisega

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel