



Õiguskantsler

Margus Möldri
vallavanem
Puurmani Vallavalitsus
info@puurmani.ee

Teie 14.11.2014 nr 21.2-5.3/817

Meie 07.01.2015 nr 7-8/141023/1500078

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Lugupeetud vallavanem

Alustasin omal algatusel menetlust, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Puurmani Vallavalitsuses isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Teie poole. Soovin Teid ja Teie ametnikke tänada mulle antud teabe ja selgituste eest.

Tutvunud Puurmani Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et

Puurmani Vallavalitsus ei ole mitmetel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks soovitan Teil seetõttu tõsta asutuses haldusmenetluselast teadlikkust, korraldades vastava koolituse või saates ametnikud koolitusele vmt.

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt 02.02.2015.

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 25.08.2014 vallavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta perioodil 01.01.2013-01.08.2014, sealhulgas dokumendiregistris olevatele juurdepääsupäsupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise ning ka taotluste osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta.¹ Samuti palusin

¹ Õiguskantsleri Kantselei 25.08.2014 kiri nr 7-8/141023/1403507.

vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

2. Vallavalitsus vastas teabe nõudmisele 14.11.2014.² Vallavalitsus edastas ka valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju.

3. Kuna edastatud teave oli õiguskantsleri seisukoha kujundamiseks vähene, palus õiguskantsleri nõunik 24.11.2014 teavet täpsustada. Samuti tegi õiguskantsleri nõunik valiku kirjavahetusest vallavalitsuse dokumendiregistri alusel ja palus edastada kirjavahetuse.³

4. Puurmani Vallavalitsus edastas palutud teabe 09.12.2014 ja 16.12.2014.⁴

II Õiguskantsleri seisukoht

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

Juurdepääs avalikule teabele

6. Kontrollimisel ilmnis, et osadele dokumendiregistris sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei olnud juurdepääsupiirangut kehtestatud, ei olnud juurdepääs võimalik.⁵ Samas märgiti vallavalitsuse 14.11.2014 vastuskirjas, et dokumendiregistris registreeritud elektroonilised dokumendid, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, on nähtavad.

Samuti jäi osade dokumentide puhul selgusetuks, kas tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega või mitte. Nimelt olid osad dokumendid tunnistatud asutusesiseseks kasutamiseks, kuid juurdepääsupiirangut ei olnud seatud.⁶

7. Avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitlevad põhiseaduse (PS) § 44 lõiked 1 ja 2. Need sätted näevad ette, et igaühel 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.⁷ Avalikule teabele juurdepääsu reguleerib täpsemalt avaliku teabe seadus (AvTS).

² Puurmani Vallavalitsuse 14.11.2014 kiri nr 21.2-5.3/817.

³ Õiguskantsleri nõuniku 24.11.2014 ja 10.12.2014 e-kirjad.

⁴ Puurmani vallasekretäri 09.12.2014 ja 16.12.2014 e-kirjad.

⁵ Nt Keskkonnaameti kiri muudetud vee erikasutuslubade kohta (registreeritud nr 9-2.4/1186); Tartu Maakohtu kiri rahvakohtunike valimisest (registreeritud nr 1-5/1176); AS Emajõe Veevõrk kiri (registreeritud nr 9-2.4/1171); Põltsamaa Vallavalitsuse kiri õppekoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse kohta (registreeritud nr 13-2.3/1149); Keskkonnainspektsiooni kiri pakendijäätmete ja probleemtoodetest tekkinud jäätmete kogumise kohta (registreeritud nr 9-4.8/1141) jne.

⁶ Nt Valmar Grupp taotlus (töövõtuleping Puurmani paisule kalapääsu rajamise kohta) ja selle vastuskiri (registreeritud nr 14-4.3/1190 ja 14-4.3/1190-1); Pikknurme küla Lusika m/ü kirjaliku nõusoleku taotlus puurkaevu rajamiseks ja selle vastuskiri (registreeritud nr 7-2.12/1127, nr 7-2.12/1127-1 ja 7-2.12/1127-2), avaldus isikliku sõiduauto hüvitise taotlemiseks (registreeritud nr 6.1-18/1125); riigihanke pakkumused (registreeritud nr 7-2.13/22-7-2.13/33) jne.

⁷ 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/>.

8. 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).

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

10. Teabele juurdepääsu tagamiseks peab kohaliku omavalitsuse asutus dokumendiregistrit. 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.

11. Saabunud ja väljasaadetud dokumentide kohta tuleb dokumendiregistrisse muuhulgas kanda dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud (AvTS § 12 lg 3 p 6).⁸ 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. Juba 01.01.2009 jõustus avaliku teabe seaduse muudatus, mille kohaselt tuleb dokumendid teha kättesaadavaks elektrooniliselt nii, et need asuvad huvitatud isikust n-õ ühe kliki kaugusel. 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.

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

Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamine

14. Kontrollimisel ilmnes, et vallavalitsus jättis üksikutel juhtudel isiku märgukirjale ja/või selgitustaotlusele vastamata.⁹ Samas ei tuvastatud, et vallavalitsus oleks isiku pöördumisele üldse reageerimata jätnud. Isiku pöördumises tõstatatud probleem lahendati.

⁸ Dokumendiregistrisse tuleb kanda ka dokumentide saabumise või väljastamise kuupäev (p 2), mil viisil dokument saabus või väljastati (p 3), dokumendi liik (p 5). Samuti tuleb dokumendiregistrisse kanda ka seadusest tulenev lahendamise või vastamise tähtaeg, vastuse koostamise või lahendamise korraldamise eest vastutava struktuuriüksuse nimetus ja ametniku või töötaja nimi, kes vastuse koostab (AvTS 12 lg 4). Eelnimetatud andmeid ei olnud dokumendiregistris võimalik üldjuhul leida.

⁹ D. L. 18.09.2013 pöördumine seoses bussiootepaviljoni seisukorraga (registreeritud nr 8-1.5/949); vallavalitsuse väitel remonditi bussiootepaviljon 2014.aastal.

Samuti selgus, et vallavalitsus ei vastanud mitmetel juhtudel isiku märgukirjale ja/või selgitustaotlusele kirjalikult.¹⁰ Vallavalitsuse väitel lahendati pöördumised telefoni teel.

Puurmani Vallavalitsus selgitas 14.11.2014 vastuskirjas, et märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastatakse siis, kui selle kohta on kirjas nõue ja tähtaeg. Samuti selgus vastuskirjast, et mitmed märgukirjad edastatakse pädevale ametnikule ja võetakse teadmiseks, kuid mõnede kirjadele on tulnud ka vastata.

Puurmanni Vallavalitsuse tegevusest märgukirjade ja selgitustaotluste menetlemisel jäi mulje, et vallavalitsus ei selgita välja, et millist liiki pöördumisega on isik vallavalitsuse poole pöördunud ja millist õiguslikku raamistikku tuleb pöördumise lahendamisel kohaldada.

15. Kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimispõhimõtte rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus.¹¹ Haldusmenetluses uurimispõhimõtte rakendamise abil teeb haldusorgan kindlaks, milline oli isiku tegelik tahe avalduse esitamisel¹² ja millist liiki pöördumisega isik haldusorgani poole pöördus.

Vastavalt sellele, kuidas haldusorgan isiku tegelikku tahet tõlgendab ning millisena pöördumise kvalifitseerib (nt teabenõudena, märgukirjana, selgitustaotlusena, taotlusena jm), tuleb pöördumise lahendamisel kohaldada asjakohast õiguslikku raamistikku. Teabenõuet menetletakse avaliku teabe seaduse kohaselt, märgukirja ja selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse järgi, taotlust haldusmenetluse seaduse ja vastava eriseaduse järgi, vääртеoteadet vääртеomenetluse seadustiku kohaselt jne. Sellest, kuidas haldusorgan tõlgendab isiku avaldust, sõltub, esiteks, kohaldatav menetlusõigus – nt millise tähtaja jooksul tuleb inimesele pöördumisele vastata. Teiseks aga sõltub sellest ka vastuse sisu ning ka isiku õiguste kaitstus.

16. Selgitan ka, et isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste poole tuleneb juba PS §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Riigikohus on märkinud, et isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.¹³ Lisaks sätestab PS § 46, et igal ajal on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab PS § 46 lause 2 järgi seadus. Käsitleva õiguse kandjad on kõik üksikisikud vanusest ja teovõimest sõltumata, sh juriidilised isikud.¹⁴ Sisuliselt tuleneb eeltoodud põhiseaduse sätetest igal ajal õigus saada oma pöördumisele vastus.¹⁵ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (MSVS).

¹⁰ K.S. 10.01.2013 pöördumine seoses naabertalu koertega (registreeritud nr 16-1.4/33); G.D. 15.01.2013 pöördumine seoses munitsipaalaluruumi akendega (registreeritud nr 10-2.4/53); K. S. 17.01.2013 pöördumine seoses lumekoristustöödega (registreeritud nr 9-3.13/76); K. K. jt 22.10.2013 pöördumine seoses tänavavalgustusega (registreeritud nr 9-1.4/1149).

¹¹ 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."

¹² RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHko 09.05.2008, nr 3-3-1-22-08, p 12. Vt ka RKHko 23.10.2003, nr 3-3-1-57-03 p 24; RKHko 14.01.2004, nr 3-3-1-82-03, p 13.

¹³ Vt RKHko 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 12.

¹⁴ O. Kask. Kommentaar §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne, Tallinn, 2012, komm 7. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/>.

¹⁵ Samas, komm 3.

17. MSVS § 2 seletab lahti märgukirja ja selgitustaotluse mõisted. Nii on märgukiri isiku pöördumine, millega isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks või annab adressaadile avaliku elu ja valitsemisega seotud teavet (MSVS § 2 lg 1). Selgitustaotlus on isiku pöördumine, milles isik taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist või taotleb õiguslase selgituse andmist (MSVS § 2 lg 2). Seega, kui isik teeb vallavalitsusele ettepanekuid tema töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks või annab avaliku elu ja valitsemisega seotud teavet, siis on tegemist märgukirjaga. Kui aga isik soovib selgitusi nt õigusaktide kohta, siis on tegemist selgitustaotlusega.

Märgukirja ja selgitustaotlusega MSVS tähenduses ei ole tegemist siis, kui näiteks riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus (korrakaitseorgan) juhib tähelepanu õigusaktide nõuete mittetäitmisele ja palub selgitusi jm.¹⁶

18. MSVS § 5 lõike 8 kohaselt vastatakse isikule märgukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Märgukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamustamisega selgitatakse vastuses arvestamata jätmise põhjust. Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist. Vastuvõtul viibinud isiku pöördumisele võib vastata suuliselt vastuvõtu ajal. Seega, tulenevalt MSVS § 5 lõikest 8 saab isiku märgukirjale või selgitustaotlusele vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil.

19. Suuline suhtlus on tõepoolest sageli lihtsam, kiirem ja kergem probleemide lahendamiseks – seetõttu ei saa seda taunida. Samas tuleb märkida, et vastuse parema arusaadavuse huvides on mõistlik anda isikule tagasisidet tema pöördumise menetlemise kohta ka kirjalikult. Samuti annab kirjalikult vastamine parema ülevaate vallavalitsuse tegevusest, kuna kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

20. Eeltoodust tulenevalt **soovitan vallavalitsusel edaspidiselt tõlgendada isiku esitatud pöördumist ja teha kindlaks, millise seaduse reguleerimisvaldkonda konkreetne pöördumine kuulub.** Kuigi MSVS § 5 lg 8 võimaldab isiku pöördumisele vastata kokkuleppel ka suuliselt, siis **soovitan vallavalitsusel siiski kaaluda isiku kirjalikule pöördumisele vastamist ka kirjalikult, kui see võib olla vajalik selguse huvides vms.**

Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine sotsiaaltoetuste taotluste menetlemisel

21. Menetluse käigus ilmnes, et mitmetel juhtudel teavitas vallavalitsus isikut sotsiaaltoetuse avalduse rahuldamata jätmisest teatisega.¹⁷ Teatises selgitati avalduse rahuldamata jätmise põhjuseid ja sellele ei lisatud kohaliku omavalitsuse haldusakti (nt vallavalitsuse korraldus), millega keelduti toetust määramast.

Olukorda, kus isik saab vallavalitsuselt üksnes tema avalduse rahuldamata jätmist puudutava kirja, ei saa pidada õiguspäraseks. Sellisel juhul ei ole haldusmenetlust lõpetatud korrektselt haldusakti teatavakstegemisega.

22. Sotsiaalteenuse ja –toetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Sotsiaalhoolekande seaduses (edaspidi SHS) ettenähtud

¹⁶ Nt Puurmani Vallavalitsuse 14.11.2014 vastuskirjale lisatud Terviseameti 30.04.2014 märgukiri nr 12.5-1.1.74/3369 joogivee kvaliteedi kohta Saduküla lasteaias.

¹⁷ Vt nt L.L. 30.05.2013 avaldus küttetoetuse maksmiseks ja Puurmani Vallavalitsuse 26.06.2014 kiri 12-1.7/564-1; E. E. 16.06.2013 avaldus sotsiaaltoetuse maksmiseks ja Puurmani Vallavalitsuse 26.06.2014 kiri nr 12-1.7/623-1.

haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2). See tähendab sisuliselt seda, et juhul, kui mõni haldusmenetlusealane küsimus on SHS-s reguleerimata, kohaldatakse HMS-i.

23. 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).

Otsuse teatamisega 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.

Eelnevast tulenevalt teeb sotsiaalteenuse või –toetuse või muu abi andmise või selle andmisest keeldumise kohta kohaliku omavalitsuse pädev organ vastava kirjaliku otsuse ja see peab olema põhjendatud. Samuti peab otsus sisaldama selgitust selle vaidlustamise kohta. Lisaks tuleb otsus teha isikule teatavaks.

24. Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse ja –toetuse või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses.

25. 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.

Haldusakti õiguspärasuse hindamisel eristatakse formaalset õiguspärasust ja materiaalselt õiguspärasust. Haldusakt on õiguspärane, kui nii formaalsed (pädevus, menetlus, vorm) kui materiaalsed (sisuline õiguspärasus, sh vastavus õiguse üldpõhimõtetele, nt proportsionaalsus, kaalutusvigade puudumine jne) eeldused on täidetud. Haldusakti formaalse õiguspärasuse puhul on oluline ka haldusakti vorm. Samuti on formaalse õiguspärasuse puhul vajalik tähelepanu pöörata ka üldistele menetlusnormidele (nt teatavaks tegemise nõuded).

26. Nii peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav (HMS § 55 lg 1). Haldusakt tuleb anda kirjalikus vormis, kui seadusega või määrusega ei ole ettenähtud teisiti (HMS § 55 lg 2). Kirjalikus haldusaktis tuleb märkida ka selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed (HMS § 55 lg 4).

27. Haldusakti andmise menetlus lõpeb HMS § 43 lg 1 punktide 1–4 järgi haldusakti teatavakstegemisega, taotleja poolt taotluse tagasisõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või haldusakti adressaadi surma või lõppemise korral, kui haldusakt on seotud adressaadi isikuga. Seega haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega.

Haldusakti teatavakstegemine on reguleeritud HMS §-s 62, mille kohaselt võib haldusakti teatavaks tegemine toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis. Üldreegli kohaselt tuleb 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).¹⁸ Kätte tuleb toimetada haldusakti terviktekst, kuid kui ühes haldusaktis reguleeritakse paljude isikute õigusi ja kohustusi, võib igale adressaadile kätte toimetada üksnes väljavõtte teda puudutava osaga.¹⁹

28. Eeltoodust tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt järgida sotsiaaltoetuste ning ka sotsiaalteenuste avalduste puhul haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks.

Haldusaktides vaidlustamisviidete puudumine

29. Menetluse käigus ilmnes, et paljudel juhtudel puudusid Puurmani Vallavalitsuse haldusaktides vaidlustamisviited.²⁰

30. Haldusmenetluse seaduse (HMS) kohaselt peab haldusaktis 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.²¹

31. Eelnevast tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt haldusaktides ära tuua viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Seejuures rõhutan, et kõik eelloetletud aspektid (võimalus, koht, tähtaeg, kord) on olulised.

Haldusaktides sisalduvad mittekorrektset vaidlustamisviited

32. Kontrollimisel ilmnes, et juhul, kui vallavalitsus jätab isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata, siis on vastavas vallavalitsuse korralduses märgitud, et „Käesolevat korraldust on võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest, esitades kaebuse Tartu Halduskohtusse või halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras või vaide Puurmani Vallavalitsusele haldusmenetluse seaduses sätestatud korras“.²²

Antud vaidlustamisviide ei ole täiesti korrektne.

33. Vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse § 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

¹⁸ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 9.5.3.1.

¹⁹ RKHKo 22.12.2005, nr 3-3-1-73-05, p 14.

²⁰ Vt nt Puurmani Vallavalitsuse 20.03.2013 korraldus nr 59 „Sotsiaaleluruumi mitteeraldamine“; Puurmani Vallavalitsuse 21.03.2014 korraldus nr 64 „MTÜ Lustivere Hooldekodu hooldusteenuse osaluse tasumine“; Puurmani Vallavalitsuse 23.12.2013 korraldus nr 237 „Toetuse maksmine ja ...“; Puurmani Vallavalitsuse 22.01.2014 korraldus nr 10 „Toetuse maksmine ja ...“; Puurmani Vallavalitsuse 21.05.2014 korraldus nr 116 „Toetuse maksmine ja ...“; Puurmani Vallavalitsuse 21.05.2014 korraldus nr 117 „MTÜ Lustivere Hooldekodu hooldusteenuse osaluse tasumine“.

²¹ RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

²² Vt nt Puurmani Vallavalitsuse 20.06.2014 korraldus nr 146 „Valla eelarvest toetuse maksmisest keeldumine“; Puurmani Vallavalitsuse 23.09.2013 korraldus nr 179 „Valla eelarvest toetuse maksmisest keeldumine“.

sotsiaalhoolekande seadus ei reguleeri täpsemalt vaide esitamise tähtaega ja korda, siis selles osas kohaldub haldusmenetluse seadus (eelkõige HMS 5. pkt). Samuti võib isik esitada kaebuse haldusakti tühistamiseks halduskohtule 30 päeva jooksul haldusakti teatavaks tegemisest arvates (HKMS § 46 lg 1) halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

34. Seega juhul, kui kohalik omavalitsus jätab isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata, saab haldusakti vaidlustada vaide esitamisega maavanemale haldusmenetluse seaduses sätestatud korras ja kaebuse esitamisega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

35. Lähtudes eelnevast soovitan vallavalitsusel edaspidiselt sotsiaaltoetuste ja ka sotsiaalteenuste taotluste puhul haldusakti andmisel märkida korrektne (sh kellele vaie esitatakse ning millises korras) vaidlustamisviide.

Vaide menetlemine

36. Menetluse käigus selgus ka, et vallavalitsus teavitab vaide läbivaatamisest kirjaga.²³ Samuti ei järginud vallavalitsus vaide läbivaatamise tähtaega ega selgitanud halduskohtule kaebuse esitamise võimalust.

37. Vaidemenetlus on reguleeritud HMS 5. peatükis.²⁴ Vaidemenetluses kontrollib haldusorgan haldusakti õiguspärasust ja otstarbekust (HMS § 83 lg 1). Mis puutub vaidemenetluse olemusse, siis vaidemenetlus on vaidlustamistähtaegadega piiratud õiguskaitsemenetlus, milles haldusorgan toimib sisuliselt pea samamoodi nagu halduskohus.²⁵ Täpsemalt on tegemist alternatiivse haldusõigussuhtest tekkinud vaidluste lahendamise korraga.²⁶

38. Tulenevalt HMS § 84 lõikest 1 tuleb vaie lahendada 10 päeva jooksul. Kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra (HMS § 84 lg 2).

39. Haldusorgani volitused vaide läbivaatamisel on sätestatud HMS §-s 85. Nii on haldusorganil vaiet sisuliselt lahendades õigus vaideotsusega:

- 1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.

40. Kui haldusorgan on vaide läbi vaadanud ja otsustanud, kuidas seda lahendada, tuleb tal oma otsustusele anda vastav vorm. Tulenevalt HMS § 86 lg lausest 1 tuleb vaideotsus vormistada kirjalikult.

41. Vaideotsuses tuleb märkida resolutsioon vaide lahendamise kohta (HMS § 86 lg 1 l 2). Haldusakti resolutsiooni puhul on tegemist haldusorgani poolse õigusliku otsustusega

²³ Vt FIE Väino Tuhkanen 28.10.2014 vaie Puurmani Vallavalitsuse 23.10.2014 korraldusele nr 242 „Kohalike teede talihoolduse lihtmenetluse hanke pakkumiste mittekvalifitseerimine“. Vallavalitsus vastas vaidele 29.10.2014 kirjaga nr 9-3.13/1001.

²⁴ Vaidemenetlus võib olla reguleeritud ka eriseaduses.

²⁵ RKHKo 28.04.2009, nr 3-3-1-30-09, p 14.

²⁶ Haldusmenetluse seaduse eelnõu - 456 SE - seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

üksikjuhtumi kohta ja lähtuvalt õiguselguse põhimõttest peab see otsustus tulema eraldi sõnaselgelt välja.²⁷

42. Kuna vaideotsuse näol on tegemist haldusaktiga HMS § 51 lõike 1 tähenduses,²⁸ siis vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus olema põhjendatud (HMS § 86 lg 2 l 1). Riigikohtu hinnangul tuleb valet läbivaataval haldusorganil seda nõuet täites põhjendada, miks ta leiab, et haldusakt on õiguspärane või õigusvastane ning kas tegemist on sellise õigusvastasusega, mis tingib haldusakti kehtetuks tunnistamise.²⁹ Asjaomases põhjenduses tuleb välja tuua õiguslikud ja faktilised asjaolud, millest vaide lahendanud haldusorgan oma otsuse tegemisel lähtus.³⁰

43. Vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus sisaldama ka selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta (HMS § 86 lg 2 l 2).

44. HMS § 87 lg 1 sätestab, et isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse. HMS § 87 lõike 2 järgi võib halduskohtule esitatavas kaebuses nõuda vaideotsuse tühistamist:

- 1) koos nõudega, mis jäeti vaideotsusega osaliselt või täielikult rahuldamata, või
- 2) sõltumata käesoleva lõike punktis 1 nimetatud nõude esitamisest, kui vaideotsusega on isiku õigusi rikutud muul viisil kui vaide osaline või täielik rahuldamata jätmise.

Eelnev tähendab seda, et isik võib halduskohtus vaidlustada algset haldusakti, st haldusakti, mille kehtetuks tunnistamist ta nõudis vaidemenetluse korras, ja ühtlasi nõuda vaideotsuse tühistamist. Vaidlustatud haldusakti osas kaebuse rahuldamisest kuulub kohtus rahuldamisele ka vaideotsuse suhtes esitatud kaebus. Samuti võib isik esitada kaebuse üksnes vaideotsuse peale, kui see rikub tema õigusi, sõltumata vaide esimest.

45. Eelnevast tulenevalt soovitan vallavalitsusel edaspidiselt järgida vaide läbivaatamise tähtaega ja vormistada vaideotsus korrektselt.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Kristel Lekko 693 8443
Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee

²⁷ RKHKo 05.11.2008. a, nr 3-3-1-49-08, p 9.

²⁸ RKHKo 28.04.2009, nr 3-3-1-30-09, p 15.

²⁹ Samas.

³⁰ Vene, E. Vaideotsuse vorm. – Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 424.