



Õiguskantsler

Hr Toomas Järveoja
Elva Linnavalitsus
elva@elva.ee

Teie nr

Meie 03.12.2013 nr 7-8/131108/1305059

**Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Pöördumistele vastamine**

Lugupeetud härra linnapea

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

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Teie poole. Soovin Teid esmalt tänada mulle antud teabe ja selgituste eest. Tutvunud Elva Linnavalitsusest edastatud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et

Elva Linnavalitsus ei ole mitmetel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin.

1. Menetluse raames palusin 04.09.2013 Elva Linnavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas pöördumiste registreerimise, pöördumistele juurdepääsupiirangute kehtestamise, dokumendiregistris olevatele juurdepääsupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, ning märgukirjade ja selgitustaotluste menetlemise kui ka taotluste osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta. Muu hulgas palusin linnavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja linnavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid. Elva Linnavalitsuse vastus laekus 04.10.2013. Kuna Elva Linnavalitsuse vastuses oli puudusi, siis palusin 10.10.2013 Elva Linnavalitsusel täiendada oma vastust. Elva Linnavalitsuse vastus minu täiendavale teabe nõudmisele saabus 23.10.2013.
2. Keskendun menetluse käigus tuvastatud asjaoludele, mille puhul leidsin, et Elva Linnavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Juurdepäas avalikule teabele

3. Elva Linnavalitsuse 04.10.2013 vastuskirjas selgitati, et Elva Linnavalitsus registreerib saabunud isikute pöördumised dokumendiregistris "Amphora" ning kirjalikud vastuskirjad pöördumistele saavad märke dokumendiregistris vastuse väljasaatmise päeval. Samuti märgiti, et isikute pöördumiste ja vastuskirjade kohta kantakse dokumendiregistrisse järgmised andmed: sh dokumendiregistrisse kantakse dokumendi juurdepääsu piirangu märke ja dokument skaneeritakse, sh skaneeritakse ja registreeritakse vastuskirjad algatuskirja juurde. Lisati ka, et suure dokumendihulga tõttu on linnavalitsus märkinud juurdepääsupiirangu kogu dokumendile ning dokumentidele, millele juurdepääsupiirang osaliselt ei kehti, võimaldatakse isikute juurdepääs taotluse alusel. Vastuskirjas lisati, et isikute juurdepääs dokumendiregistris registreeritud elektroonilistele dokumentidele on tagatud Elva linna kodulehe kaudu. Seega võib eelnevast aru saada, et dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, on tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu.
4. Kontrollimisel ilmnas, et dokumendiregistris sisalduvatele paljudele dokumentidele, millele ei olnud juurdepääsupiirangut kehtestatud, ei olnud juurdepääs läbi kodulehel oleva dokumendiregistri võimalik.¹ Samuti ei olnud dokumendiregistris sisalduvatele paljudele dokumentidele juurdepääs läbi kodulehel oleva dokumendiregistri võimalik, kusjuures teavitati, et "Vormi avalikustamine on seadistamata!".² **Seega, paljud dokumendid ei ole läbi kodulehel oleva dokumendiregistri tehtud kättesaadavaks elektrooniliselt nii, et need asuks n-ö ühe kliki kaugusel või, et nad oleks varustatud juurdepääsupiirangu märkega.**
5. Selgitan, et avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitlevad põhiseaduse (edaspidi PS) § 44 lõiked 1 ja 2. Need sätted näevad ette, et igal inimesel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning kõik

¹ Näiteks: 20.11.2012 korraldus nr 2-2/804 "Raieloa andmisest keeldumine jätkuvalt riigi omandis oleva maal". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65319>. 09.11.2012 leping nr 6-8.9/1 "Isiku hoolekandeesutuses viibimise tingimuste kohta". 28.12.2012 korraldus nr 2-2/899 "Sünnitoetuse määramine ja maksmine". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61087>. 28.12.2012 korraldus nr 2-2/898 "Sünnitoetuse määramine ja maksmine". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61086>. 28.12.2012 korraldus nr 2-2/897 "Sünnitoetuse määramine". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61085>. 28.12.2012 korraldus nr 2-2/887 "Transporditoetuse maksimise lõpetamine". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61075>. 28.12.2012 korraldus nr 2-2/885 "Aimur Karijärvega eluruumi üürilepingu lõpetamine". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61073>. 28.12.2012 korraldus nr 2-2/881 "Projekteerimistingimuste määramine Pikk tn 43 peakaitsme nimivoolu suurendamiseks". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61068>. 18.12.2012 korraldus nr 2-2/876 "Elva Linnavalitsuse 22.11.2012.a korralduse 808 kehtetuks tunnistamine". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=61059>.

² Näiteks: 20.11.2012 korraldus nr 2-2/791 "Arvamuse andmine OÜ Valeroon ohtlike jäätmete käitluslitsentsi muutmise taotlusele". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65315>. 06.11.2012 korraldus nr 2-2/779 "Arvamuse andmine Enics Eesti AS saasteloa taotlusele". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65313>. 30.10.2012 korraldus nr 2-2/772 "Loa andmine Elva Aianduse ja Mesinduse seltsile avaliku ürituse Mardilaat korraldamiseks". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65312>. 16.10.2012 korraldus nr 2-2/736 "Loa andmine MTÜ-le Elva Jooksusari avaliku ürituse korraldamiseks". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65310>. 16.10.2012 korraldus nr 2-2/733 "Loa andmine Elva Aianduse ja Mesinduse Seltsile avaliku ürituse "Sügislaad" korraldamiseks". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65309>. 16.10.2012 korraldus nr 2-2/730 "Arvamuse andmine Mulgi Metall Grupp OÜ jäätmeloa taotlusele". Kättesaadav arvutivõrgus: <http://avalik.amphora.ee/elvalv/document.aspx?id=65308>.

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.³ Avalikule teabele juurdepääsu reguleerib täpsemalt avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS).

6. 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).
7. AvTS §-s 4 on sätestatud avalikule teabele juurdepääsu võimaldamise põhimõtted. Demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaühe 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 igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil (lg 2). Teabele juurdepääsu võimaldamisel peab olema tagatud isiku eraelu puutumatus ja autoriõiguste kaitse (lg 3).
8. Teabele juurdepääsu tagamiseks peab kohaliku omavalitsuse asutus dokumendiregistris. 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.
9. 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. 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.
10. Eelnevast tulenevalt soovitan linnavalitsusel võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks ligipääsu kõikidele juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele ja dokumendid, mille juurdepääs on piiratud seaduses sätestatud korras, varustada dokumendiregistris juurdepääsupiirangu märkega.
11. Palun Teil teavitada, millal on juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu ja millal on dokumendid, mille juurdepääs on piiratud seaduses sätestatud korras, varustatud dokumendiregistris juurdepääsupiirangu märkega.

Avalduste tõlgendamine

12. Elva Linnavalitsuse vastuskirjadest jäi mulje, et linnavalitsus ei tee vahet taotlusel haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 14 tähenduses ning märgukirjal ja

³ 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/>.

selgitustaotlusel märgukirjale ja selgitustaotluse vastamise seaduse (edaspidi MSVS) § 2 lõigete 2 ja 3 tähenduses.

13. Nii palusin 04.09.2013 teabe nõudmises lisada vastuskirjale 2012.aastal saabunud kolme isiku märgukirjad ja/või selgitustaotlused ja linnavalitsuse vastused teatud valdkondadest. Samuti soovisin, et linnavalitsus edastaks 2012.aastal saabunud kolme isiku taotlused ja linnavalitsuse vastused, millega jäeti isikute taotlused osaliselt või täielikult rahuldamata. Linnavalitsus edastas omal valikul nii isikute märgukirju ja selgitustaotlusi kui ka taotlusi ja linnavalitsuse vastuseid, millega olid isikute taotlused jäetud rahuldamata.
14. Linnavalitsus selgitas 04.10.2013 kirjas nr 14-10/1560-1 märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise põhimõtteid ja edastas näitena kaks avaldust. Esimene avaldus oli esitatud detailplaneeringu algamiseks ning teine avaldus sisaldas omakorda kolme taotlust – esiteks taotlust loa saamiseks, et korrastada avaldaja omandis oleva katastriüksuse tagune ehk plaanijärgne väljapääsu ala, teiseks taotlust avaldaja omandis oleva katastriüksuse läheduses elavatele elanikele tähtaja määramiseks ja kolmandaks taotlust võrkaia rajamiseks.⁴ Õiguskantsleri hinnangul ei ole eeltoodud avalduste puhul tegemist märgukirjadega või selgitustaotlustega MSVS § 2 lõigete 2 ja 3 tähenduses, vaid taotlustega HMS § 14 tähenduses.
15. Samuti palusin 10.10.2013 Elva Linnavalitsusel täiendada oma vastust punktidele 7 ja 9 antud vastuste osas. Linnavalitsus edastas 23.10.2013 kirjas nr 14-10/1560-2 õiguskantsleri kirja punktis 7 märgitud teemade kohta esimeste lisadena näiteks avalduse erakorralise sotsiaaltoetuse määramiseks ja avalduse avaldaja kahele lapsele Elva tuusikute võimaldamiseks Uue Peedu Noortelaagrisse ajavahemikus 01.07-06.07.2012.⁵ Õiguskantsleri hinnangul ei ole eeltoodud avalduste puhul samuti tegemist märgukirjadega või selgitustaotlustega MSVS § 2 lõigete 2 ja 3 tähenduses, vaid taotlustega HMS § 14 tähenduses. Samuti süvendab kahtlust, et linnavalitsus ei tee vahet taotlusel ning märgukirjal ja selgitustaotlusel, asjaolu, et linnavalitsus vastas õiguskantsleri 10.10.2013 kirjale 23.10.2013 kirjas nr 14-10/1560-2 üksnes punktile 7 ja jättis punktile 9 täiendava vastuse andmata.
16. Kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimispõhimõtte rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus.⁶ Uurimispõhimõtte rakendamine algab sellest, et haldusorgan selgitab välja, milline oli isiku tahe taotluse esitamisel. Nii on Riigikohus märkinud, et uurimisprintsipiibist lähtudes tuleb taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse kvalifitseerimisel arvestada isiku tegeliku tahtega.⁷ Samamoodi tuleb talitada iga avaldusega, mille isik haldusorganile esitab: tuleb selgitada, kas sisuliselt on tegemist selgitustaotluse, märgukirja, teabenõude, vaide või hoopis taotlusega. Selgitamaks, mida isik tegelikult soovib, tuleb ebaselguse korral pöörduda avalduse esitaja poole, et ta täpsustaks oma avaldust, või püüda avaldusest enesest välja lugeda, mis eesmärgil isik avalduse esitas. Seejuures tuleb avalduse puhul, mis sisaldab mitmeid taotlusi, iga taotluse puhul eraldi teha selgeks, millele kindel taotlus suunatud on, ja

⁴ Vt 09.04.2012 avaldus nr 10-1/594, 12.04.2012 avaldus nr 11-1.2/619.

⁵ Vt 20.03.2012 avaldus nr 7-1.3/476, 23.05.2012 avaldus nr 7-1.5/946.

⁶ 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."

⁷ 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.

iga taotlust vastavalt selle sisule ka menetleda. Teabenõuet menetletakse avaliku teabe seaduse kohaselt, märgukirja ja selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse järgi⁸, taotlust haldusmenetluse seaduse ja vastava eriseaduse järgi⁹, 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 kaitetus.

- 17. Eeltoodust tulenevalt soovitan linnavalitsusel edaspidiselt tõlgendada isiku esitatud avaldust ja teha kindlaks, millise seaduse reguleerimisvaldkonda konkreetne avaldus kuulub.**

Sotsiaaltoetuste taotluste menetlemine

- 18.** Elva Linnavalitsus edastas sotsiaalteenuste ja -toetuste valdkonnas peale ühe selgitustaotluse ja selle vastuse¹⁰ ka nelja isiku taotlused ja linnavalitsuse haldusaktid, millega jäeti kahel korral isikute sotsiaaltoetuse taotlused täielikult rahuldamata¹¹ ning kahel korral rahuldati avaldaja taotlus.¹² Tutvudes linnavalitsuse haldusaktidega, ilmses, et isiku taotluse rahuldamata jätmisel tehakse isikule teatavaks haldusakt sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise kohta. Samas sisaldub Elva Linnavalitsuse 25.09.2012 korralduses nr 680 "Hooldaja määramisest keeldumine /.../" vaidlustamisviide, et "[k]orralduse peale võib esitada Elva Linnavalitsusele vaide haldusmenetluse seaduses sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates korraldusest teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud korraldusest teada saada, või esitada kaebuse Tartu Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras." Leian, et antud vaidlustamisviide ei ole korrektne ja on eksitav. Selgitan järgmist.
- 19.** Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 23 lõike 1 järgi võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, milliseid toetusi, soodustusi ja teenuseid ta pakub lisaks põhiseadusest ja seadusest tulenevatele kohustuslikele teenustele.¹³ Samas peab

⁸ Märgukiri on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (MSVS) § 2 lg 2 punkti 1 järgi isiku pöördumine, millega isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks ning annab adressaadile teavet. Selgitustaotluseks on vastavalt MSVS § 2 lõikele 3 isiku pöördumine, milles isik taotleb adressaadilt teavet, mille andmiseks on vajalik adressaadi käsutuses oleva teabe analüüs, süntees või lisateabe kogumine või taotleb MSVS §-s 3 sätestatud õiguslase selgituse andmist. Viidatud MSVS § 3 sätestab, et valitsusasutus, valla- või linnavalitsus, osavalla ja linnaosa valitsus või valla- või linna ametiasutus annab tasuta selgitusi tema poolt välja töötatud õigusaktide või nende eelnõude, asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ja asutuse pädevuse kohta.

⁹ HMS § 14 lg 1 lause 1 sedastab, et haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus esitatakse haldusorganile avaldus (taotlus). HMS § 14 kannab küll pealkirja "taotlus", kuid lõige 1 näeb ette, et lisaks taotlusele võib kasutada ka mõistet "avaldus". Oma olemuselt on taotlus kitsam mõiste kui avaldus. Avaldus on isiku igasugune tahteavaldus, nt nõusoleku andmine. Taotlus on aga isiku tahteavaldus, mis on suunatud sellele, et haldusorgan midagi teeks: sooritaks toimingut või annaks haldusakti.

¹⁰ Vt 23.10.2013 kirja nr 14-10/1560-2 lisa 4.

¹¹ Vt 04.10.2013 kirja nr 14-10/1560-1 lisa 9 (avaldus hooldaja määramiseks ja hooldajatoetuse väljamaksmiseks) ning 23.10.2013 kirja nr 14-10/1560-2 lisa 1 (avaldus vältimatu sotsiaalabi saamiseks).

¹² Vt 23.10.2013 kirja nr 14-10/1560-2 lisa 2 (avaldus kompenseerida Elva linna poolt 01.07-06.07.2012.a Uue Peedu Noortelaagri tuusikud) ja 3 (avaldus transporditoetuse ülekandmiseks uuele arveldusarvele).

¹³ RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10, p 61.

kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel arvestama põhiseaduse nõuetega ning seadustega.

20. Sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2).
21. SHS § 33 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, -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.
22. Sotsiaaltoetuse andmise või sellest keeldumise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga. 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.¹⁴
23. 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 (eelkõige HMS 5. ptk). Samuti võib isik esitada kaebuse haldusakti tühistamiseks halduskohtule 30 päeva jooksul haldusakti teatavaks tegemisest arvates (HKMS § 46 lg 1). 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.
24. Elva Linnavalitsuse vastustest ilmnes, et kui isiku sotsiaaltoetuse taotlus jäetakse rahuldamata, siis tehakse isikule teatavaks haldusakt sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise kohta. Haldusakti, vaidlustamisviite järgi saab isik vaidlustada haldusakti vaidemenetluse korras Elva Linnavalitsuse juures või halduskohtusse pöördudes. Antud vaidlustamisviitest ei nähtu, et vaie tuleks esitada maavanemale, nagu seda nõuab SHS § 33 lõige 3.¹⁵ Eelnevalt tulenevalt leian, et Elva Linnavalitsuse sotsiaaltoetust puudutavas haldusaktis puudub korrektne vaidlustamisviide ja seetõttu **soovitan linnavalitsusel edaspidiselt juhul, kui sotsiaaltoetuse andmisest täielikult või osaliselt keeldutakse, viidata haldusaktis korrektselt haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.**

Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine

25. Kontrollimisel selgus, et linnavalitsus ei ole kõikide õiguskantslerile edastatud sotsiaaltoetuse taotluste menetlemisel järginud haldusmenetluse reegleid. Näitena võib

¹⁴ RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 13.

¹⁵ Lisan, et kui HMS § 75 seob kaebetähtaja alguse haldusaktist teada saamisega (või isik oleks pidanud teada saama), siis HKMS § 46 lg 1 seob kaebetähtaja alguse teatavaks tegemisega. Nimetatud kaks mõistet ei pruugi alati kattuda.

siinkohal tuua J. J. 15.03.2012 taotluse sotsiaaltoetuse maksmiseks (registreeritud 20.03.2012 nr 7-1.3/476), mille puhul linnavalitsus teatas 21.03.2012 sotsiaaltoetuse andmise keeldumisest selgitava kirjaga.

26. Sotsiaaltoetuse taotluse puhul on tegemist haldusmenetluses esitatava taotlusega HMS § 14 tähenduses ja sotsiaaltoetuse maksmise menetlus on haldusmenetlus HMS § 2 mõttes.
27. 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).
28. Seega haldusmenetlus, mille käigus otsustatakse isiku taotlus jätta rahuldamata (nt toetus, tegevusluba vms jäetakse andmata), lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega. Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.¹⁶ Seetõttu **soovitan edaspidiselt linnavalitsusel isikute taotluste menetlemisel järgida haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha isikule ka haldusakt korrektselt teatavaks.**

Pöördumistele suuline vastamine

29. Elva Linnavalitsuse 04.10.2013 vastuses nr 14-10/1560-1 selgitati, et "tööpraktikas lahendatakse ka kirjalikke pöördumisi, mille kodanik toob kohale isiklikult ning millele vastamises lepitakse kohe kokku vastuse andmise viis" ning lisatakse, et "see on siis telefoni või e-posti teel või tuleb avaldaja ise linnavalitsusse tagasi kokkulepitud ajal ja saab vastuse suulises vormis".
30. Selgitan, 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.¹⁷ Lisaks sätestab PS § 46, et igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Vastamise korra sätestab PS § 46 lause 2 järgi seadus. Sisuliselt tuleneb eeltoodud põhiseaduse sätetest igaühe õigus saada oma pöördumisele vastus.¹⁸ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus.
31. MSVS § 5 lõike 8 järgi vastatakse isikule märgukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Märgukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamistamisest 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 §

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

¹⁷ Vt RKHKo 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 12.

¹⁸ O. Kask. Kommentaar §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne, Tallinn, 2012, kamm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/>.

5 lõikest 8 saab isiku märgukirjale või selgitustaotlusele vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil.

- 32.** 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 linnavalitsuse tegevusest, kuna kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".
- 33.** Kuigi MSVS § 5 lg 8 võimaldab isiku pöördumisele vastata kokkuleppel ka suuliselt, siis **soovitan linnavalitsusel siiski kaaluda isiku pöördumisele vastamist ka kirjalikult.**

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt **27.12.2013**.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel