



Õiguskantsler

Hr Alari Kirt
vallavanem
Tapa Vallavalitsus
vallavalitsus@tapa.ee

Teie 28.03.2012 nr 19.3-4.1/1104
Õiguskantsler 26.04.2012 nr 7-8/120306/1201954

**Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Isikute pöördumiste menetlemine**

Lugupeetud härra vallavanem

Alustasin omal algatusel menetlust, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Tapa Vallavalitsuses isikute pöördumistele 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 Tapa Vallavalitsusest edastatud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et

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

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

Puudused dokumendiregistris

3. Tapa Vallavalitsuse vastusest teabe nõudmisele selgus, et dokumendiregistris märgitakse dokumendile muu hulgas juurdepääsupiirangu alus. Tapa Vallavalitsuse dokumendiregistris on alates 01.01.2011 kuni 23.04.2012 registreeritud 10543 dokumenti, kusjuures avalikuks kasutamiseks oli märgitud 4532 dokumenti ning asutusesiseseks kasutamiseks 1998 dokumenti ja 4013 dokumendi osas oli kehtestatud juurdepääsupiirang eraeluliste isikuandmetega seondult. Dokumendiregistriga tutvudes ilmnes, et paljude asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud dokumentide (sh dokumendid, millele oli kehtestatud juurdepääsupiirang eraeluliste isikuandmetega seondult) puhul ei olnud dokumendiregistrisse kantud juurdepääsupiirangu alust.¹ Dokumendiregistris sisalduvatele dokumentidele, mis olid märgitud avalikuks kasutamiseks, juurdepääs ei olnud võimalik².

4. Tapa Vallavalitsuse vastustest selgus, et isikute pöördumistele ja vallavalitsuse vastuskirjadele juurdepääsu piirangu kehtestamisel lähtutakse kehtivast seadusandlusest. Samuti märkis vallavalitsus, et isikutel on võimaldatud ligipääs elektroonilisele dokumendiregistrile Tapa vallavalitsuse kodulehe kaudu. Näha on avalikud ehk juurdepääsupiiranguta dokumendid (kellelt esitatud, pealkiri, kellele suunatud vastamiseks). Tervikdokument koos dokumendisistiga on nähtav vaid siis, kui see on eraldi failina dokumendi juurde (dokumendiregistrisse) lisatud.

5. Avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitlevad põhiseaduse (edaspidi PS) § 44 lõiked 1 ja 2. Need sätted näevad ette, et igal on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Avalikule teabele juurdepääsu reguleerib täpsemalt avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS).

6. Avalik teave on 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 (AvTS § 3 lg 1). 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.

7. Dokumendiregistri üks funktsioone on ka võimaldada dokumentidele juurdepääsu. Juba 01.01.2009 jõustus avaliku teabe seaduse muudatus, mille järgi ei pea enam dokumendiregistris sisalduvate dokumentide väljanõudmiseks esitama teabenõuet, vaid dokumendid tuleb teha kättesaadavaks elektrooniliselt nii, et need asuvad huvitatud isikust ühe kliki kaugusel. Nimelt AvTS § 12 lg 4¹ sätestab, 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. Eraelu kaitset arvesse võttes on kehtestatud erand isikuandmete kaitsega seoses: "Dokumendiregistris ei avalikustata isikuandmeid sisaldavaid dokumente, kui avaldamise kohustus ei tulene seadusest." (AvTS § 12 lg 4²).

¹ Nt dokumendid registreerimisnumbriga 10.-5.6/1797, 6.-8/1790, 11.-5/305, 6.-5.3/11/272, 6.-4.1/30, 10.-2.2/158, 10.-2.2/159 jne.

² Nt dokumendid registreerimisnumbriga 7.-1.3/1809, 6.-6.1/164, 6.-6.1/161, 6.-5.3/154, 4.-4-1/153 jne.

8. Saabunud ja väljastatud 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). AvTS § 35 lg 1 sätestab teabevaldaja kohustuse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks muuhulgas ka teabe, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid (AvTS § 35 lg 1 p 11); teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust (AvTS § 35 lg 1 p 12); teabe, mis sisaldab perekonnavalgu üksikasju kirjeldavaid andmeid (AvTS § 35 lg 1 p 13); teabe sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta (AvTS § 35 lg 1 p 14); teabe, mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi (AvTS § 35 lg 1 p 15).³

9. Eelpool märkisin, et paljude dokumentide puhul ei ole dokumendiregistrisse kantud dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid ja dokumendiregistris registreeritud elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, ei ole tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu. Seetõttu **soovitan vallavalitsusel dokumendiregistrisse kanda dokumendi suhtes kehtiv juurdepääsupiirang ja võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks ligipääsu ka juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele.**

Puudused andmekaitstes

10. Kontrollimisel ilmnas, et Tapa Linnavalitsuses ei ole kujundatud töökorraldust selliseks, et see võimaldaks täita andmekaitse nõudeid. Nimelt selgitate 28.03.2012 vastuses nr 19.3-4.1/1104, et „[v]astavalt asjaajamiskorrale tuleb juurdepääsupiirangu märke teha dokumendi esimese lehe ülanurka märkides piirangu kehtestamise kuupäev ja piirangu kehtivuse lõpptäht-aeg. Soovitav on lisada ka viide piirangu aluseks olevale seadusele, paragrahvile, lõikele ja punktile.“

11. Isikuandmete kaitse seaduse (IKS) 4. peatükis sätestatud isikuandmete töötlemise nõuded kehtivad kõigi isikuandmete töötlemisetappide kohta. Isikuandmete töötlemine on iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine ja avalikustamine, juurdepääsu võimaldamine isikuandmetele, päringute teostamine ja väljavõtete tegemine, isikuandmete kasutamine, edastamine, ristikasutamine, ühendamise, sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest. Isikuandmete töötlemisel tuleb kasutusele võtta muuhulgas füüsilised, infotehnilised ja organisatsioonilised turvameetmed, takistamaks kõrvaliste isikute ligipääsu isikuandmetele ning kaitsmaks isikuandmeid juhusliku või ebaseadusliku salvestamise, muutmise või kustutamise eest (IKS § 25).

12. AvTS 5.peatükis on reguleeritud piiratud juurdepääsuga teabega seonduv. AvTS § 35 lg 1 sätestab teabevaldaja kohustuse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks muuhulgas ka teabe, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid (AvTS § 35 lg 1 p 11); teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust (AvTS § 35 lg 1 p 12); teabe, mis sisaldab perekonnavalgu üksikasju kirjeldavaid andmeid (AvTS § 35 lg 1 p 13); teabe sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta (AvTS § 35 lg 1 p 14); teabe, mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi (AvTS § 35 lg 1 p 15).⁴

³ Vt veel teabe asutusesiseseks tunnistamise aluseid AvTS §-s 35.

⁴ Vt veel teabe asutusesiseseks tunnistamise aluseid AvTS §-s 35.

13. AvTS § 41 lõikest 2 tuleneb, et asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistatud dokumendile või dokumendi kogumile tuleb teha suurtähtedega märke «ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS» või kasutada selle lühendit AK. Märkele tuleb lisada ka teabevaldaja nimi, juurdepääsupiirangu alus, lõpptähtpäev ja vormistamise kuupäev.

14. Leian, et kuna Tapa Linnavalitsuses on üksnes soovitatav lisada viide piirangu aluseks olevale seadusele, paragrahvile, lõikele ja punktile, siis ei ole täidetud AvTS § 41 lõikest 2 tulenev nõue igal juhul märkida juurdepääsupiirangu alus. Seega olen seisukohal, et Tapa Linnavalitsuses ei ole järgitud isikuandmete kaitse seadusest ja avaliku teabe seadusest tulenevaid nõudeid ning seetõttu soovitan edaspidiselt neid nõudeid järgida.

Sotsiaaltoetuste taotluste menetlemine

15. Tapa Vallavalitsusele esitati 2011.aastal kokku 1040 sotsiaalabi ja –teenuseid käsitlevat pöördumist. Vallavalitsus edastas kolme isiku sotsiaaltoetuse taotlused ja vallavalitsuse haldusaktid, millega jäeti isikute sotsiaaltoetuse taotlused täielikult rahuldamata.⁵ Tutvudes vallavalitsuse haldusaktidega, ilmnas, et isiku taotluse rahuldamata jätmisel tehakse isikule teatavaks haldusakt sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise kohta. Samas sisaldub haldusaktides vaidlustamisviide, mille järgi on isikul haldusakti võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul arvates päevast, millal isik vaidlustatavast aktist teada sai või oleks pidanud teada saama vaide esitamisega maavanemale (Kreutzwaldi 5, Rakvere linn) haldusmenetluse seaduse 5. peatükis sätestatud korras.

16. 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.⁶ Samas peab kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel arvestama põhiseaduse nõuetega ning seadustega.

17. Sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2).

18. 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.

19. 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).

⁵ Vt lisad 1 Sotsiaalvaldkonnast 3 avaldust koos vastustega.

⁶ RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10, p 61.

Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.⁷

20. 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 maavanema juures haldusmenetluse seaduses sätestatud korras ja halduskohtus halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

21. Tapa Vallavalitsuse vastustest aga ilmnes, et isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata jätmisel tehakse isikule teatavaks haldusakt sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise kohta, kuid vaidlustamisviite järgi saab isik vaidlustada haldusakti üksnes vaide esitamisega maavanemale. Eelnevast tulenevalt leian, et Tapa Vallavalitsuse sotsiaaltoetust puudutavates haldusaktides puudub korrektne vaidlustamisviide ja seetõttu **soovitan vallavalitsusel edaspidiselt juhul, kui sotsiaaltoetuse andmisest täielikult või osaliselt keeldutakse, viidata haldusaktis korrektselt haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.**

Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine

22. Menetluse käigus selgus, et vallavalitsusel on olnud üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega⁸.

23. 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.⁹ 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. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi 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).

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

⁸ Vt 20.05.2011 isiku kasutusloa taotlus (registreeritud 20.05.2011 nr 7.-1.2/2349 – kättesaadav arvutivõrgus: http://www.tapa.ee/atp/index.php?id=10406&op=doc_details&dok_id=74973&asutus_id=1) ja sellele alusel väljastatud kasutusluba (registreeritud 16.06.2011 nr 717 – kättesaadav arvutivõrgus: http://www.tapa.ee/atp/public/adr_upload/korraldus_717.65515.PDF); Vt 14.10.2011 isiku kasutusloa taotlus (registreeritud 17.10.2011 nr 7.-2.5/11/3878 – kättesaadav arvutivõrgus: http://www.tapa.ee/atp/index.php?id=10406&op=doc_details&dok_id=77546&asutus_id=1) ja sellele alusel väljastatud kasutusluba (registreeritud 10.11.2011 nr 1060 – kättesaadav arvutivõrgus: http://www.tapa.ee/atp/public/adr_upload/korraldus_1060.68035.PDF);

⁹ 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. [...]“ ja RKHko 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 12: „[...] isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste poole tuleneb juba PS §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. Isikute pöördumistele õigeaegne ja korrektne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht. [...]“.

24. Tegelikult tuleb isiku pöördumisele vastata viivitamata. Tegemist on hea halduse tava põhimõtte ühe väljendusega, mille järgi peaks avalik võim tegutsema mõistliku aja jooksul võimalikult kiiresti. Õigusaktides sätestatud tähtajad 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 sätestatud¹⁰.

25. 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 vallavalitsusel edaspidiselt tähelepanelikumalt järgida õigusaktides ettenähtud tähtaegu.**

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt **25.05.2012.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Martin Pedosk 693 8436
e-post: martin.pedosk@oiguskantsler.ee

¹⁰ 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.