



Õiguskantsler

Hr Teet Helm
Vallavanem
Räpina Vallavalitsus
vald@rapina.ee

Teie nr

Meie 03.08.2015 nr 7-8/150391/1503395

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Austatud vallavanem

Õiguskantsler uuris omal algatusel Räpina Vallavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2014. aastal.

Hindamaks vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust isikute pöördumiste menetlemisel, paluti vallavalitsuselt teavet ja selgitusi isikute pöördumiste menetlemise kohta ning samuti edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.¹

Tutvunud Räpina Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leiab õiguskantsler, et **üldjuhul on vallavalitsus isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Samas selgus, et vallavalitsusel oli raskusi mõningate pöördumiste tõlgendamisega. Vajakajäämisi oli ka haldusaktide selguse ja üheselt mõistetavuse osas. Samuti ilmnes, et sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata jätmisest teavitati kirjaga ega tehtud haldusakti teatavaks. Lisaks sisaldasid haldusaktides ebakorrektsed vaidlustamisviited.

Selleks, et Räpina Vallavalitsuses oleks senisest veelgi paremini järgitud haldusmenetlusele kehtestatud nõuded, soovib õiguskantsler vallavalitsusel:

- tõlgendada hoolikamalt isiku esitatud pöördumist ja teha kindlaks, millise seaduse reguleerimisvaldkonda konkreetne pöördumine kuulub;
- järgida haldusakti puhul vormi- ja menetlusnõudeid, sh esitada haldusakti põhjendus selgelt ja mõistetavalt, vormistada õigusaktide vaidlustamisviited korrektselt ning teha haldusakt korrektselt teatavaks.

Õiguskantsler palub võimalusel 30 päeva jooksul teada anda, kas ja kuidas on plaanis soovitusi järgida. Järgnevalt on selgitatud eeltoodud soovitude põhjuseid.

¹ Õiguskantsleri Kantselei 31.03.2015 [kirjale](#) nr 7-8/150391/1501383 vastas vallavalitsus 29.04.2015 kirjaga nr 14-5/604-1. Eelnimetatud Õiguskantsleri Kantselei kiri ning ka käesolev soovitus peavad olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadavad, kuna need ei sisalda juurdepääsupiirangut tingivaid asjaolusid.

I Isiku pöördumise tõlgendamine

Vallavalitsuse tegevusest isikute pöördumiste menetlemisel jäi mulje, et vallavalitsus ei selgita alati välja, millist liiki pöördumisega on isik vallavalitsuse poole pöördunud, st kas tegemist on taotlusega [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 tähenduses või märgukirja ja selgitustaotlusega [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) § 2 lõigete 1 ja 2 tähenduses, ning millist õiguslikku raamistikku tuleb pöördumise lahendamisel kohaldada.

Nii paluti 31.03.2015 teabe nõudmises lisada vastuskirjale 2014. aastal saabunud kolme isiku märgukirjad/selgitustaotlused ja vallavalitsuse vastused teatud valdkondadest. Heakorra valdkonna märgukirjade/selgitustaotlustena edastati õiguskantslerile mh raieloa taotlus, mis aga ei kuulu lahendamisele MSVS reguleerimisalas.² Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas edastati õiguskantslerile selgitustaotlustena taotlusi sotsiaalteenuse ja –toetuse saamiseks.³

Lisaks paluti 31.03.2015 teabe nõudmises lisada vastuskirjale 2014. aastal saabunud kolme isiku taotlused ja vastavad haldusmenetluses antud vastused. Haridusteenuseid puudutava näitena haldusmenetlusest edastas vallavalitsus õiguskantslerile garantiikirja väljastamist puudutava kirjavahetuse, mis ei kuulu lahendamisele HMS-i raames.⁴

Selleks, et oleks tagatud [põhiseaduse](#) §-st 14 tulenev õigus heale haldusele, on isiku õiguste kaitsel äärmiselt oluline uurimispõhimõtte rakendamine. Uurimispõhimõtte rakendamine algab sellest, et haldusorgan selgitab välja, millele oli suunatud isiku tahe avalduse või taotluse esitamisel⁵ ja millist liiki pöördumisega isik haldusorgani poole pöördus.

Avaldust tuleb menetleda vastavalt selle sisule. Märgukirja ja selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse järgi, taotlust haldusmenetluse seaduse ja vastava eriseaduse järgi jne. Sellest, kuidas haldusorgan tõlgendab isiku avaldust, sõltub kohaldatav menetlusõigus⁶ ning ka vastuse sisu ja isiku õiguste kaitsus. Seetõttu soovib õiguskantsler vallavalitsusel iga pöördumise puhul põhjalikumalt kaaluda, kuidas vallavalitsusele esitatud dokumenti tõlgendada peaks.

II Haldusaktide põhjendamine ja mõistetavus

Räpina Vallavalitsuse haldusaktidega tutvudes selgus, et alati ei ole haldusaktid selged ja üheselt mõistetavad. Näiteks oli hooldaja määramata jätmist puudutavas haldusaktis põhjenduse esimene lause esitatud 13 real, mis muutis haldusakti mõistetavuse keeruliseks.⁷

Haldusakti õiguspärasuse eelduseks on muu hulgas see, et haldusakt vastaks vorminõuetele (HMS § 54). Nii peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav (HMS § 55 lg 1). Kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine peab olema kirjalikult põhjendatud (HMS § 56 lg 1). Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3). Haldusakti põhjendused peavad olema esitatud viisil, mis tagaks haldusakti selguse ning üheselt mõistetavuse.

² Räpina Vallavalitsuse 29.04.2015 vastuskirja nr 14-5/604-1 lisad 3.f.4 ja 3.f.3.

³ Vt V.G. 04.11.2014 avaldus ja Räpina Vallavalitsuse 24.11.2014 vastuskiri nr 8-2/1873-1 ning M.O. 18.08.2014 avaldus ja Räpina Vallavalitsuse 15.09.2014 vastuskiri nr 8-2/1343-1. Vt ka kommentaare haldusakti teatavakstegevise kohta III alajaotisest.

⁴ Räpina Vallavalitsuse 29.04.2015 vastuskirja nr 14-5/604-1 lisad 4.b.1 ja 4.b.2.

⁵ RKHKm 04.04.2003, nr [3-3-1-32-03](#), p 16; RKHKm 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.

⁶ Nt millise tähtaja jooksul tuleb inimesele pöördumisele vastata ja millistele vorminõuetele peab dokument vastama (sh vaidlustamisviite nõue haldusaktide puhul).

⁷ Räpina Vallavalitsuse 21.01.2014 korraldus nr 69 „Avalduse rahuldamata jätmine“.

Seega on haldusorgani kohustuseks põhjendada oma otsuseid nii, et need oleksid haldusakti adressaadile selgesti mõistetavad (vajadusel tuleb arvestada ka adressaadi eakusega). Kui haldusorgan toob põhjenduses piisavalt selgelt välja kõik kaalumisel olnud poolt- ja vastuargumendid, siis on haldusakti adressaadil kergem haldusakti andmise (või andmata jätmise) asjaolusid mõista ning hinnata, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult.

III Haldusakti teatavakstegemine

Räpina Vallavalitsuse edastatud dokumentidega tutvumisel ilmnes, et sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas ei ole isikute esitatud taotlusi alati menetletud vastavalt sisule. Nii teavitati mõne sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata jätmisest vaid kirjaga.⁸ Kirjas selgitati taotluse rahuldamata jätmise põhjuseid, kuid sellele ei lisatud kohaliku omavalitsuse haldusakti, millega keelduti avaldaja taotluse rahuldamisest. Sellisel viisil toimides ei järgitud haldusmenetluse nõudeid.

Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaaltoetuse või –teenuse andmise või selles keeldumise või muu abi osutamata jätmise osas kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses.⁹ Haldusakt tuleb anda kirjalikus vormis, kui seadusega või määrusega ei ole ettenähtud teisiti (HMS § 55 lg 2). 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 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 tähtkirja saatmist (HMS §-d 25-32).¹⁰

Sotsiaalteenuse ja –otsuse andmise teatavakstegemisega seonduv on leitav [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) §-st 34. Vastavalt SHS § 34 lõikele 2 tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

Kuna sotsiaalhoolekande seadus ei reguleeri haldusakti teatavakstegemist piisavalt detailselt,¹¹ 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.¹²

Seega haldusmenetlus, mille käigus otsustatakse isiku taotlus jätta rahuldamata (või osaliselt rahuldamata), peab lõppema haldusakti andmisega ja selle korrektse teatavakstegemisega. Sellisel puhul ei ole piisav, kui isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata jätmisest teavitatakse isikut vaid kirjaga, milles selgitatakse vallavalitsuse otsuse põhjuseid. Kui vormi- ja menetlusnõudeid ei järgita,

⁸ Nt V.G. 04.11.2014 avaldus sauna kasutamise seotud kulutuste osaliseks katmiseks ja Räpina Vallavalitsuse 24.11.2014 kiri nr 8-2/1873-1, milles teatati, et vallavalitsus ei pea põhjendatuks avaldajat kulutuste kandmisel toetada; M.O. 18.08.2014 avaldus ühiselamu elamiskulude kandmise hüvitamiseks ja Räpina Vallavalitsuse 15.09.2014 kiri nr 8-2/1343-1, milles teatati, et vallavalitsus ei pea põhjendatuks elamiskulude kandmiseks täiendavat sotsiaaltoetust maksta.

⁹ SHS § 33 lg 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.

¹⁰ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 9.5.3.1.

¹¹ SHS § 34 lõikes 2 on märgitud üksnes, et keeldumise otsus tehakse teatavaks kirjalikus vormis.

¹² Vt RKKKo 10.01.2007 nr [3-3-1-85-06](#), p 9.

ei selgu vallavalitsuselt abi soovinud isikule ka see, kas ja kuidas oleks tal võimalik vallavalitsuse otsust vaidlustada.

IV Haldusaktide vaidlustamisviited

Vallavalitsuse edastatud dokumentidest selgus, et haldusaktides sisalduvad mittekorrektseid vaidlustamisviited. Nimelt nägid korralduste vaidlustamisviited välja järgmised: „Isik [...] võib esitada korralduse peale vaide Räpina Vallavalitsusele või kaebuse Tartu Halduskohtule haldusmenetluse seaduses sätestatud korras 30 päeva jooksul. [...]“.¹³ Lisaks eelnevale olid sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonna vaidlustamisviited mittekorrektseid vaideorganile viitamise osas.¹⁴

Haldusakti kohustuslike elementide hulka kuuluv vaidlustamisviide peab endas hõlmama informatsiooni koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka põhiseaduse §-st 15 tulenev nõue.¹⁵ Vaidlustamisviide kannab endas õiguskaitse iseloomuga informatsiooni, s.t annab juhiseid, kuidas oma õigusi avaliku võimu tegevusega seondvalt kaitsta. Eksitava vaidlustamisviite järgimine võib seada ohtu kaebuse läbivaatamise seadusega ettenähtud instantsides kaebetähtaja möödalasckmise tõttu.

Halduskohtusse pöördumise osas ei ole kohane osutada haldusmenetluse seadusele. Halduskohtule esitatava kaebuse tähtaega reguleerib [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 46 ning kaebus halduskohtusse tuleb esitada halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

Sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2). SHS § 33 lõike 3 järgi on kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavad sotsiaalteenuste ja –toetuste vallas tehtud otsused vaidlustatavad maavanema juures¹⁶, mistõttu peavad SHS-i raames tehtavate otsustuste vaidlustamisviited sisaldama nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust.¹⁷

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Eva Lillemaa 693 8439, Eva.Lillemaa@oiguskantsler.ee

¹³ Nt Räpina Vallavalitsuse 16.12.2014 korraldus nr 672 „Korraldatud olmejäätmete veoga mitteliitumine“, Räpina Vallavalitsuse 26.08.2014 korraldus nr 450 „Eralasteaiateenuse toetuse maksmine“.

¹⁴ Nt Räpina Vallavalitsuse 22.06.2014 korraldus nr 416 „Avalduse rahuldamata jätmine“, Räpina Vallavalitsuse 09.04.2014 korraldus nr 218 „Avalduse rahuldamata jätmine“, Räpina Vallavalitsuse 21.01.2014 korraldus nr 69 „Avalduse rahuldamata jätmine“.

¹⁵ RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), p 13.

¹⁶ Eelnev ei välista loomulikult isiku õigust pöörduda soovi korral otsuse kättesaamise järgselt [halduskohtumenetluse seadustikus](#) sätestatud alustel ja korras kaebusega otse halduskohtusse.

¹⁷ Õiguskantsleri [menetluses](#) on käesoleval hetkel HMS-i ja SHS § 33 lõike 3 koostoimes tõlgendamise küsimus (kohaliku omavalitsuse ja maavanema rollid vaidemenetluses). Oma seisukohad on seni edastanud [Tallinna Linnavalitsus](#), [Justiitsministeerium](#), [Siseministeerium](#) ja [Sotsiaalministeerium](#).