



Õiguskantsler

Mikk Järv
Vallavanem
Kanepi Vallavalitsus
vald@kanepi.ee

Teie 19.08.2015 nr 15.3-4/700-1

Meie 05.10.2015 nr 7-8/150970/1504271

Isikute pöördumiste menetlemine

Austatud vallavanem

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

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

Tutvunud Kanepi Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leiab õiguskantsler, et **kuigi vallavalitsus on püüdnud oma igapäevases praktikas isikute pöördumiste menetlemisel järgida põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, nähtub vallavalitsuse tegevuses siiski mõningaid ebakõlasid.**

Nii teavitas vallavalitsus isikuid sotsiaalteenuste või -toetuste andmisest keeldumisest kirjaga, s.t korrektset haldusakti vormistamata ning isikule kätte toimetamata. Lisaks võis täheldada, et mõned andmesubjekti eraelulisi aspekte käsitlevad dokumendid olid dokumendiregistris avalikult kättesaadavad. Mõningate juurdepääsupiiranguta dokumendiregistris registreeritud elektrooniliste kirjadega polnud aga registri avaliku vaate vahendusel võimalik tutvuda.

Seetõttu teeb õiguskantsler vallavalitsusele järgmised soovitused:

- järgida edaspidi sotsiaalteenuste ja -toetuste valdkonnas esitatud avalduste puhul haldusakti andmise vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt korrektselt teatavaks;
- tagada, et juurdepääsupiiranguta elektroonilised dokumendid oleksid valla dokumendiregistri avaliku vaate kaudu kättesaadavad ning et dokumendid, millele juurdepääsu tuleb piirata seaduses sätestatud alustel ja korras, oleksid dokumendiregistris varustatud juurdepääsupiirangu märkega.

¹ Õiguskantsleri Kantselei 13.08.2015 [kirjale](#) nr 7-8/150970/1503525 vastas vallavalitsus 18.09.2015 kirjaga nr 15.3-4/700-1. Õiguskantsleri nooremnõuniku 28.09.2015 e-kirjale vastas vallavalitsus 29.09.2015. Käesolev soovitus peab olema sarnaselt Õiguskantsleri Kantselei 13.08.2015 pöördumisega valla dokumendiregistris avalikult kättesaadav.

Palun võimalusel 30 päeva jooksul teada anda, kas ja kuidas on soovitusi täidetud.

1 Haldusakti vormi- ja menetlusnõuded

Sotsiaalteenuste- ja toetuste valdkonnas teavitas vallavalitsus isikuid nende vastavasisuliste taotluste/avalduste rahuldamata jätmisest kas sotsiaalnõuniku/vallavanema vastuskirjaga või vallavalitsuse istungi protokollil väljavõtte edastamisega või suuliselt. Seejuures puudusid vallavalitsuse vastuskirjades täielikult või suures osas isikute avalduste/taotluste rahuldamata jätmise õiguslikud alused, osa vastuskirjade puhul võis täheldada sisuliste põhjenduste nappisõnalisust ning üheski vastuskirjas/istungi protokollil väljavõttes ei nähtunud viidet vallavalitsuse vastavasisulise otsustuse vaidlustamise võimalustele.

Vallavalitsuse selgituste kohaselt lähtutakse haldusakti andmisel haldusmenetluse seaduses sätestatud ning sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas esitatud avaldusi menetletakse nii sotsiaalhoolekande seaduse kui ka vallavolikogu kehtestatud õigusaktide alusel.² Seejuures tõi vallavalitsus välja, et valla sotsiaaltoetuste kord on võrreldes 2014. aastaga põhjalikult muutunud (varem kehtinud kord ei reguleerinud taotluste menetlemise protsessi) ning alates 01.09.2015 jõustunud korra alusel teavitatakse isikut taotluse rahuldamata jätmisest vallavalitsuse korraldusega.

Sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmist reguleerib eriseadusena [sotsiaalhoolekande seadus](#) (SHS). Vastavalt SHS § 1 lõikele 2 kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi.

Kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise otsustab kohalik omavalitsus. Vajaduse ilmnemisel või sotsiaalteenust, -toetust, vältimatut sotsiaalabi või muud abi taotleva isiku soovil kaasatakse otsuse tegemisse omavalitsusorgani asjakohane komisjon. (SHS § 33 lõige 1). Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse ja –toetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses.³

Haldusakti õiguspärasuse eeldused tulenevad HMS §-st 54: haldusakt peab olema antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, olema proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastama vorminõuetele. Haldusakti vorminõuete täitmine on üheks eelduseks selle formaalse õiguspärasuse hindamisel. Samuti on oluline pöörata tähelepanu üldistele menetlusnormidele, nagu teatavaks tegemise nõuded.

Reeglina antakse haldusakt kirjalikus vormis, seejuures peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendustes tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus (vt HMS § 55 lg 2 esimene lause ja § 56).⁴

² S.t sotsiaaltoetuste (sh hoolduskulude tasumise) taotlusi peamiselt Kanepi Vallavolikogu 18.08.2015 [määruse](#) nr 16 „Sotsiaaltoetuste taotlemise, määramise ja maksmise kord“ ning sotsiaaleluruumi vahetamise taotlusi Kanepi Vallavolikogu 30.04.2006 [määruse](#) nr 20 „Sotsiaaleluruumi andmise ja kasutamise korra kinnitamine“ alusel.

³ Vt ka HMS § 43 lg 2 esimene lause: „Kui taotletud haldusakt otsustatakse jätta andmata, antakse selle kohta haldusakt.“

⁴ Riigikohus on sidunud haldusakti põhjendamisenõude [põhiseaduse](#) §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimalustega (vt RKHKo 22.05.2000, nr [3-3-1-14-00](#), punkt 5 ja selles osundatud kohtupraktika ning RKHKo 05.11.2008, nr [3-3-1-49-08](#), punkt 11). Viimati nimetatud lahendis selgitas Riigikohus, et „[k]ui haldusakti adressaat

SHS § 33 lõikes 1 loetletud teenuse osutamise/toetuse andmise või sellest keeldumise otsus peab olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele (vt SHS § 33 lõige 2). Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lõige 3). Haldusakti sisulisele ja vormilisele õiguspärasusele on võimalik lõplikku hinnangut anda vaid haldusakti põhjal, mitte haldusorgani selgitava kirja põhjal.⁵

Lisaks peab haldusakt HMS § 57 lõike 1 kohaselt sisaldama viidet haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka põhiseaduse §-st 15 tulenev nõue.⁶ 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. Nii peaks nt kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavate sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas tehtavate otsustuste vaidlustamisviide sisaldama nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust.⁷

Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus tehakse isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast (SHS § 34 lõige 2). Haldusakti menetlust lõpetav teatavakstegemine võib toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis, kuid nt isikule, kelle taotlus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata, tuleb üldreegli kohaselt haldusakt toimetada kätte. Kättetoimetamise all peetakse silmas haldusakti originaali või ametlikult kinnitatud koopia isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist (HMS §-d 25-32).⁸

Ülalkirjeldatud ning seadusandluse tasandil ettenähtud haldusmenetluse põhinõudeid tuleb järgida hoolimata sellest, millise täpsusastmega regulatsioon kehtib antud hetkel kohaliku omavalitsuse poolt looduna. See tähendab, et ka enne 01.09.2015 jõustunud korda tuli Kanepi Vallavalitsuse poolt sotsiaalteenuste ja –toetuste vallas esitatud taotluste rahuldamata jätmisel täita soodustava haldusakti andmisest keeldumise vorminõuded, sh akti põhjendamist, vaidlustamisviidet ja kättetoimetamist puudutavas osas.

II Andmesubjekti eraelu kaitse ning juurdepääs avalikule teabele

Mõned Õiguskantsleri Kantsleile edastatud ning Kanepi valla dokumendiregistris registreeritud pöördumised ja neile antud vastuskirjad sisaldasid teavet, mis nõuaks [avaliku teabe seaduses](#) (AvTS) sätestatud alustel ja korras juurdepääsupiirangu kehtestamist, kuid millega oli/on valla dokumendiregistris võimalik tutvuda ka kõrvalistel isikutel. Näiteks oli dokumendiregistri vahendusel võimalik tutvuda majaelanikele vastumeelsust tekitava isiku elukorraldust ja naabrussuhete iseärasusi kajastavate pöördumistega, milles sisalduv teave võib aga oluliselt kahjustada konkreetse(te) isiku(te) eraelu puutumatust. AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel tuleb oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust kahjustavaid isikuandmeid sisaldavatele dokumentidele seada juurdepääsupiirang.

ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Läbi haldusakti õigusliku ja faktilise aluse saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti.“

⁵ RKHKo 10.01.2007 nr [3-3-1-85-06](#), punkt 9.

⁶ RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), punkt 13.

⁷ Vt SHS § 33 lõige 3. 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](#).

⁸ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, punkt 9.5.3.1.

Osa 18.09.2015 kirjaga Õiguskantsleri Kantseleile edastatud ning valla dokumendiregistris asuvate juurdepääsupiiranguta elektrooniliste dokumentidega ei olnud valla kodulehel asuva registri kaudu võimalik tutvuda.⁹ AvTS § 12 lõike 4¹ kohaselt tuleb dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagada juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas. Teisisõnu, juurdepääsupiiranguta elektroonilised dokumendid tuleb dokumendiregistri vahendusel teha kättesaadavaks nii, et need asuks n-ö ühe kliki kaugusel.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Käti Mägi 693 8436
Kati.Magi@oiguskantsler.ee

⁹ Vallavalitsuse 21.07.2014 e-kiri nr 7-1/547-1; 19.05.2014 e-kiri nr 7-1/388-1.