



Õiguskantsler

Aare Anderson
vallavanem
Luunja Vallavalitsus
luunjavv@luunja.ee

Teie 02.09.2013 nr 23-12/435-1

Meie 03.09.2013 nr 7-4/130304/1303756

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Lugupeetud härra vallavanem

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

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Teie poole. Soovin Teid tänada mulle antud teabe ja selgituste eest. Samas tõden, et vallavalitsuse tegevus teabe andmisega viivitamisel on olnud kahetsusväärne. Teabe andmisega viivitamine on põhjustanud menetluse venimise. Samas ei ole selle menetluse eesmärgiks siiski välja selgitada, kas teabe andmisega viivitamine oli tingitud puudulikust asjaajamisest, dokumendihaldussüsteemist või ametnike tegevusest vms. Loodan, et selgitate ise välja teabe andmisega viivitamise põhjused.

Selle menetluse eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja kuidas on Luunja Vallavalitsus järginud isikute pöördumiste menetlemisel põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Tutvunud Luunja Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et

Luunja 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 haldusmenetlusalast teadlikkust, korraldades vastava koolituse või saates ametnikud koolitusele vmt.

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 04.03.2013 Luunja Vallavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas dokumendiregistris olevatele juurdepääsupäasupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamise ning ka taotluste

osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta. Samuti palusin vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid. Vastust palusin hiljemalt 05.04.2013.

2. Luunja Vallavalitsus palus teabe nõudmisele vastamiseks pikendust ja lubas vastata 15.04.2013. Vallavalitsus vastas teabe nõudmisele 22.04.2013, kuid jättis osaliselt küsimustele vastamata ega lisanud vastuskirjale isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuseid kõikidest palutud valdkondadest. Kuna edastatud teave oli õiguskantsleri seisukoha kujundamiseks vähene, palus õiguskantsleri nõunik vallavalitsusel teavet täpsustada ja edastada palutud kirjavahetus (29.04.2013, 22.05.2013,¹ 22.07.2013,² 14.08.2013³, 30.08.2013⁴). Luunja Vallavalitsus edastas palutud teavet 20.05.2013, 30.07.2013, 30.08.2013 ja 02.09.2013.

II Õiguskantsleri seisukoht

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

Juurdepääs avalikule teabele

4. Kontrollimisel ilmnes, et dokumendiregistris sisalduvatele dokumentidele, millele ei olnud juurdepääsupiirangut kehtestatud, ei olnud juurdepääs võimalik. Samas märgiti Luunja Vallavalitsuse 22.04.2013 vastuskirjas, et dokumendiregistris registreeritud valla dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, on tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu. Vastuskirjas lisati, et dokumendiregister on avalik seaduses sätestatud ulatuses ja juurdepääs digitaalselt peetavale dokumendiregistrile on tagatud veebilehe kaudu.

5. Avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitlevad põhiseaduse (edaspidi 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.⁵ 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).

¹ Õiguskantsleri nõunik tegi valiku kirjavahetusest vallavalitsuse dokumendiregistri alusel ja palus e-kirjas edastada kirjavahetus.

² Kuna vallavalitsus ei reageerinud 22.05.2012 e-kirjale ega edastanud palutud kirjavahetust, siis õiguskantsleri nõunik kordas e-kirjas palvet edastada kirjavahetus.

³ Kuna vallavalitsus jättis ühe dokumendi edastamata, siis palus õiguskantsleri nõunik e-kirjas see edastada.

⁴ Kuna vallavalitsus ei reageerinud 14.08.2013 e-kirjale, siis õiguskantsleri nõunik helistas ja palus edastada dokument.

⁵ 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/>.

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 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.

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 vallavalitsusel võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks ligipääsu ka juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele. Palun Teil ka teavitada, millal on juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu.

Avalduste tõlgendamine

11. Luunja Vallavalitsuse vastuskirjadest jäi mulje, et vallavalitsus ei tee vahet taotlusel haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 14 tähenduses ning märgukirjal ja selgitustaotlusel märgukirjale ja selgitustaotluse vastamise seaduse (edaspidi MSVS) § 2 lõigete 2 ja 3 tähenduses.

Nii palusin 04.03.2013 teabe nõudmises lisada vastuskirjale 2012.aastal saabunud kolme isiku märgukirjad ja/või selgitustaotlused ja vallavalitsuse vastused teatud valdkondadest. Samuti soovisin, et vallavalitsus edastaks 2012.aastal saabunud kolme isiku taotlused ja vallavalitsuse vastused, millega jäeti isikute taotlused osaliselt või täielikult rahuldamata. Vallavalitsus edastas omal valikul kirjavahetuse ja väitis, et 2012.aastal ei ole rohkem märgukirju ja selgitustaotlusi esitatud ning taotlusi rahuldamata jäetud. Samas, kui õiguskantsleri nõunik tegi valiku kirjavahetusest vallavalitsuse dokumendiregistri alusel ja palus 22.05.2013 edastada valitud kirjavahetus, siis edastas vallavalitsus nii isikute märgukirju ja selgitustaotlusi kui ka taotlusi ja vallavalitsuse vastuseid, millega olid isikute taotlused jäetud rahuldamata.

Palusin ka 04.03.2013 teabe nõudmise punktis 7 lisada vastusele omal valikul 2012.aastal saabunud kolme isiku märgukirjad ja/või selgitustaotlused ja vallavalitsuse vastused teatud valdkondadest. Vallavalitsus edastas sellele punktile vastates muu hulgas avaldused lasteaiakoha saamiseks ja sotsiaaltoetuse maksmiseks.⁶ Õiguskantsleri hinnangul ei ole eeltoodud avalduste puhul tegemist märgukirjadega või selgitustaotlustega MSVS § 2 lõigete 2 ja 3 tähenduses, vaid taotlustega HMS § 14 tähenduses.

⁶ Vt 26.03.2012 avaldus nr 12-4/629; 02.07.2012 avaldus nr 12-4/1250; 03.07.2012 avaldus nr 12-4/1257.

12. Kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimispõhimõtte rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus.⁷ Uurimispõhimõtte rakendamine algab sellest, et haldusorgan selgitab välja, milline oli isiku tahe taotluse esitamisel. Nii on Riigikohus märkinud, et uurimisprintsipibist lähtudes tuleb taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse kvalifitseerimisel arvestada isiku tegeliku tahtega.⁸ Samamoodi tuleb talitada iga avaldusega, mille isik haldusorganile esitab: tuleb selgitada, kas sisuliselt on tegemist selgitustaotluse, märgukirja, teabenõude, vaide, taotlusega. Selgitamaks, mida isik tegelikult soovib, tuleb selleks 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 iga taotlust vastavalt selle sisule ka menetleda. Teabenõuet menetletakse avaliku teabe seaduse kohaselt, märgukirja ja selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse järgi, taotlust haldusmenetluse seaduse ja vastava eriseaduse järgi, vääртеоeаdеt vääртеоmenetluse 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 kaitse.

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

Pöördumistele suuline vastamine

14. Kontrollimisel ilmnes, et paljudel juhtudel puudusid Luunja Vallavalitsuse kirjalikud vastused isikute märgukirjadele ja selgitustaotlustele.⁹ Samas ei tuvastatud, et vallavalitsus oleks isikute pöördumistele üldse reageerimata jättnud. Vallavalitsuse väitel lahendati pöördumised telefonivestluste ja kohtumiste teel.

15. 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.¹⁰ 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.¹¹ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus.

16. 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 mitteamistamisel selgitatakse vastuses

⁷ 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."

⁸ 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.

⁹ Vt nt 28.03.2012 avaldus nr 7-2/546 (maaüksusele juurdepääsu probleemid); 01.07.2012 avaldus nr 12-4/1025 (lasteaiakoha probleemid); 27.07.2012 avaldus nr 17-12/1412 (veekogu kasutamise probleemid); 21.08.2012 avaldus nr 9-3/1540 (lemmikloomade pidamine)

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

¹¹ O. Kask. Kommentaar §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne, Tallinn, 2012, kōmm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/>.

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.

17. 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".

18. Kuigi MSVS § 5 lg 8 võimaldab isiku pöördumisele vastata kokkuleppel ka suuliselt, siis **soovitan vallavalitsusel siiski kaaluda isiku pöördumisele vastamist ka kirjalikult.**

Pöördumiste mitteõigeaegne menetlemine

19. Menetluse käigus selgus, et vallavalitsusel on olnud üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega.¹²

20. 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.¹³ 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.

21. 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).

22. Tegelikult tuleb isiku pöördumisele vastata viivitamata. Tegemist on hea halduse tava põhimõtte ühe väljendusega, mille kohaselt 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 sätestatud¹⁴.

23. 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.**

¹² Vt nt 14.05.2012 avaldusele nr 8-2/818 (liiklusemärgi paigaldamine), mis on tõlgendatav märgukirjana, vastas vallavalitsus 29.06.2012; 09.08.2012 avaldusele nr 8-2/1482 (liikluskünnise paigaldamine), mis on tõlgendatav märgukirjana, vastas vallavalitsus 24.09.2012.

¹³ 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. [...]“.

¹⁴ 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.

Haldusmenetluse reeglite mittejärgimine sotsiaalteenuste ja -toetuste taotluste menetlemisel

24. Menetluse käigus ilmnes, et isiku sotsiaaltoetuse ja -eluruumi avalduse rahuldamata jätmisel teavitati isikut kirjaga, milles teatati avalduse rahuldamata jätmise põhjustest, või telefoni teel.¹⁵

25. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi 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.

26. Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega (SHS § 1 lg 2) ning selles menetluses esitatava taotluse puhul on tegemist taotlusega HMS § 14 mõttes. Sotsiaalteenuse ja -teenuse andmise või sellest keeldumise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga.

27. 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, kaalutlusvigadeta 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.¹⁶

28. 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). Seega haldusmenetlus lõpeb haldusakti korrektselt teatavakstegemisega.

29. SHS-s on sotsiaalteenuse andmist puudutava haldusakti teatavakstegemine isikule täpsemalt reguleeritud. Vastavalt SHS § 34 lõikele 1 tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lg 2 alusel tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

30. Siinkohal tuleb ka märkida, et nimetatud otsuse vastuvõtmine ja isikule teatavakstegemine on oluline isiku õiguskaitsevahendite seisukohalt. Eelpool juba märkisin, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise otsusega mittenõustumisel õigus esitada vaie maavanemale. Samuti võib isik oma õiguste kaitseks pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 46 lg 1).

¹⁵ Vt nt 19.01.2012 avaldus nr 12-4/119 (sotsiaalkorter); 02.07.2012 avaldus nr 12-4/1250 (sotsiaaltoetus); 03.07.2012 avaldus nr 12-4/1257 (sotsiaaltoetus).

¹⁶ RKHKm 09.05.2007, nr 3-3-1-23-07, p 13.

31. Eeltoodust tulenevalt soovitan vallavalitsusel sotsiaalteenuse ja -toetuste taotluste menetlemisel järgida haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektset teatavaks.

Vaide mittemenetlemine

32. Lisaks selgus menetluse käigus, et vallavalitsus jättis lahendamata esitatud vaide. Nimelt tegi vallavalitsus 28.05.2012 AS-le Plantex ettekirjutuse heakorraeskirja nõuete täitmata jätmise osas ja kohustas korrastama kinnistu. AS Plantex esitas ettekirjutusele 15.06.2012 vaide, kuid vallavalitsus ei vastanud sellele. Vallavalitsuse 30.07.2013 vastuskirja kohaselt võttis vallavalitsus esitatud vaide teadmiseks.

33. Haldusakti, sh ettekirjutuse, mõiste on määratletud haldusmenetluse seaduses. HMS § 51 lg 1 sätestab, et haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.

34. Ei ole vaidlust selle üle, et Luunja Vallavalitsus on haldusorgan¹⁷, et antud juhul oli tegu vallavalitsuse poolt haldusülesannete täitmisega avalik-õiguslikus suhtes, et kinnistu korrastamise nõue oli üksikjuhtumi reguleerimine. Samuti ei ole vaidlust selle üle, et vallavalitsuse ettekirjutus taotles adressaadile kohustuste pealepanemist – AS-lt Plantex nõuti selgesõnaliselt kinnistu korrastamist. Seega on kõik haldusakti tunnused täidetud ning tegu on haldusaktiga HMS § 51 lg 1 mõttes.¹⁸

35. HMS § 71 lõike 1 järgi võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide. Riigikohtu hinnangul tuleb ka siis, kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks ning isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud HMS 5.peatükile, eeldada, et isik soovib esitada vaiet.¹⁹ Veel enam, avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud ning vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.²⁰ Antud juhul isik pealkirjastas oma tahteavalduse vaidena ja esitas ka selgesõnalise taotluse haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.

36. HMS § 74 kohaselt algab vaidemenetlus vaide esitamisega haldusorganile. Vaide sisule esitatavad nõuded sätestab HMS § 76. Haldusorganil on võimalus tagastada vaide läbivaatamatult näiteks juhul, kui isikul puudub õigus vaide esitada või vaide esitamise tähtaeg on mööda lastud ja seda ei ennistata.²¹ Kui aga vaiet ei tagastata läbivaatamatult, peab vaidemenetlus HMS § 85 järgi lõppema vaideotsusega. Haldusorganil on õigus vaideotsusega:

- 1) rahuldada vaide ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingute sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;

¹⁷ Haldusorgani mõiste kohta vt HMS § 8.

¹⁸ Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et HMS § 51 tunnustele vastav otsustus tuleb lugeda haldusaktiks sõltumata sellest, kas see on vormistatud haldusaktidele ettenähtud vormistamise nõudeid järgides, vt RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 37; RKHKo 19.01.2009, nr 3-3-1-85-08, p 22; RKHKo 14.10.2009, nr 3-3-1-49-09, p 15.

¹⁹ RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 16; RKHKm 09.05.2008, nr 3-3-1-22-08, p 12.

²⁰ Samas.

²¹ Vt HMS § 79 lg 1.

- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.

37. Vaideotsus vormistatakse HMS § 86 lõike 1 kohaselt kirjalikult ja selles märgitakse resolutsioon vaide lahendamise kohta. Vaideotsus toimetatakse vaide esitajale ja kolmandale isikule kätte. Vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus olema põhjendatud ja sisaldama selgituse kaebuse halduskohtule esitamise korra kohta.

38. Lähtudes eelnevast soovitan Teil edaspidiselt järgida vaiete lahendamiseks sätestatud menetlusreegleid.

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitustele ootan hiljemalt 04.10.2013.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel