



Õiguskantsler

Ene Saar
vallavanem
viljandivald@viljandivald.ee

Teie 09.03.2015 nr 15-6.1/522

Meie 22.06.2015 nr 7-8/150123/1502799

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine

Austatud vallavanem

Õiguskantsler uuris omal algatusel Viljandi 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 Viljandi 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 ilmnes, et mõningate pöördumiste registreerimisel ei järgitud seaduses sätestatud tähtsustatud ning mõned isiklikku kontaktteavet sisaldavad dokumendid olid avalikult kättesaadavad dokumendiregistris. Samuti oli probleeme pöördumistele vastamise ja vaiete lahendamise tähtaegsusega ning sotsiaalteenuste- ja toetuste haldusaktides sisaldasid ebakorrektsed vaidlustamisviited. Seetõttu teeb õiguskantsler järgmised soovitused:

- registreerida isikute pöördumised valla dokumendiregistris selleks ettenähtud tähtaegadel ja korras;
- kehtestada isiklikku kontaktteavet sisaldavatele dokumentidele juurdepääsupiirangud;
- menetleda isikute pöördumisi (sh vaideid) hoolikamalt ning vastata isikutele (viia vaidemenetlus läbi) asjaomastes seadustes sätestatud korras ja tähtaegadel;
- vormistada õigusaktide vaidlustamisviited korrektset, s.t osundada sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antavates korraldustes sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 33 lõike 3 kohasele vaideorganile.

¹ Õiguskantsleri Kantselei 29.01.2015 [kirjale](#) nr 7-8/150123/1500433 vastas vallavalitsus 09.03.2015 kirjaga nr 15-6.1/522 kui ka 25.03.2015 ja 26.03.2015 kirjadega. Kuivõrd eelnimetatud Õiguskantsleri Kantselei kirja sisu ei hõlma endas juurdepääsupiirangu lisamist tingivaid asjaolusid, siis peaks see olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadav. Sama kehtib ka käesoleva soovituse kohta.

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

I Isikute pöördumiste registreerimine

Mõningate Viljandi Vallavalitsuse saadetud dokumentide puhul võis täheldada, et isiku pöördumine registreeriti dokumendiregistris [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) § 7 lõikes 1 ettenähtud tähtajast hiljem.²

Seadusandja on [avaliku teabe seaduse](#) (AvTS) § 16 lõikes 1 ning MSVS § 7 lõikes 1 näinud ette isiku teabenõude, selgitustaotluse ja märgukirja registreerimiskohustuse selle saamise päeval või hiljemalt saamisele järgneval tööpäeval. Ka [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 35 lg 4 toob esile dokumendi registreerimise olulisuse esile, sätestades, et menetlustähtaja arvutamine taotluse esitamisega algavas haldusmenetluses toimub saabunud dokumendi registreerimise hetkest alates. Seadusest tulenev kohustus registreerida isikute pöördumised kindla ajavahemiku jooksul on seotud kohustusega anda isikule seaduses ettenähtud tähtaja jooksul vastus. Nii tuleb teabenõue üldjuhul täita teabenõude registreerimisele järgnevast tööpäevast alates viivitamata, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul (AvTS § 18 lg 1 ja 3). Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastatakse üldjuhul viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest (MSVS § 6).

Seega ka nt juhul, kui isiku pöördumine saadetakse konkreetse ametniku töömeilile, mitte valla üldmeiliaadressile, tuleks pöördumine ettenähtud tähtaegadel ja korras dokumendiregistris registreerida ning seda isegi siis, kui ametnik plaanib isikule koheselt vastata. Seeläbi on võimalik paremini tagada pöördumistele tähtaegselt vastamine: ainuüksi ametniku meilile laekunud ning registreerimata jäänud teabenõue/selgitustaotlus/märgukiri/taotlus võib kergemini jääda n-ö kahe silma vahele, mistõttu isiku pöördumisele vastatakse selleks ettenähtud tähtaega ületades või jääb isiku pöördumine sootuks vastusetu.

II Juurdepääsupiirangute kehtestamine

Mõned valla dokumendiregistris registreeritud pöördumised ja neile antud vastuskirjad sisaldasid teavet (isiku koduaadress ja e-posti aadress, mobiiltelefoninumber), mis nõuab AvTS-s sätestatud alustel ja korras juurdepääsupiirangu kehtestamist. Isikliku kontaktteabe (kodune aadress, isiklik e-posti aadress ja telefoninumber jms) sattumine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligipääsu kaudu piiramatu hulga võõraste isikute kätte võib oluliselt kahjustada andmesubjekti eraelu puutumatus.³ See võib põhjustada rämpsposti adressaadiks sattumist ja muud soovimatut kontaktivõtmist. Seetõttu tuleb isiklikule kontaktteabele dokumendis seada üldjuhul piirang AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel.

III Pöördumistele vastamise ja vaiete lahendamise tähtaegsus

Kuigi vallavalitsuse sõnul ei loobutud 2014. aastal ühelegi pöördumisele vastamast, selgus siiski, et ühe pöördumise puhul jäeti ettepaneku esitajale vastus andmata.⁴ Samuti ilmnes, et hoolimata isiku ettepaneku sisulisest lahendamisest vallavolikogu määruse tasandil, ei teavitatud isikut

² V.N. 30.01. ja 04.02.2014 pöördumised registreeriti dokumendiregistris 21.03.2014, s.t vastuskirja kuupäevaga. M.A. 09.03.2014 e-kiri registreeriti 14.03.2014 ning A.L. 20.08.2014 pöördumine 25.08.2014.

³ [Avaliku teabe seaduse üldjuhend](#), lk 15.

⁴ Vallavalitsuse 25.03.2015 vastuses selgitati, et K.M. 19.03.2014 ettepaneku nr 10-3/1293 esimene punkt ei ole veel lahendatud, küsimus ei ole päevakorrast maha võetud ning aeg-ajalt tutvutakse olukorraga. Samas kinnitas vallavalitsus, et ettepaneku tegijat ei ole asjade käigust teavitatud.

sellest (määrus avaldati valla ajalehes ning valla kodulehel).⁵ Lisaks võis täheldada, et vaiete läbivaatamisel ületati seaduses sätestatud tähtaegasid.⁶

Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole tuleneb juba [põhiseaduse](#) (PS) §-s 14 sätestatud õigusest menelusele, mille üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.⁷ Riigikohtu hinnangul on isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine põhiõiguse menelusele tagamise lähtekoht.⁸ Seega on isikutel õigus eeldada, et nende pöördumised asutustele ja isikutele ei jää tähelepanuta ning et neile vastatakse selleks ettenähtud korras ja tähtaja jooksul.

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, samuti selgitustaotluses palutud teabe andmisest keeldumise korral selgitatakse vastuses ettepanekute arvestamata või teabe andmata jätmise põhjuseid. Vastamisest loobumise alused on loetletud MSVS § 5 lõikes 9.⁹

Seega ei ole MSVS § 5 lg 8 teise lause valguses korrektne jätta märgukirjas tehtud ettepanek sisuliselt arvestamata, kuid sellest ettepaneku tegijale mitte teada anda. Juhul, kui isiku ettepanek otsustatakse sisuliselt lahendada volikogu määrusega, siis tuleks sellest anda isikule MSVS-s sätestatud tähtaja jooksul teada. Kuivõrd MSVS näeb ette kohustuse vastata isikule kirjalikult eeskätt posti- või e-posti aadressi kaudu, siis selleks, et käsitleda volikogu antud määrust isikule nõuetekohase sisulise vastuse andmisena, peaks selline vastamisviis olema eelnevalt isikuga kokku lepitud (MSVS § 5 lg 8 „või kokkuleppel muul viisil“).¹⁰

Vaide läbivaatamise tähtaeg on reeglina 10 päeva, arvates vaide edastamisest valet läbivaatavale haldusorganile (HMS § 84 lg 1). Seadus lubab täiendavat uurimist nõudva vaide läbivaatamise aega kuni 30 päeva võrra pikendada. Vaide läbivaatamise aja pikendamisel tuleb aga vaide esitajat sellest HMS § 84 lõike 2 kohaselt teavitada.

IV Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antud haldusaktide vaidlustamisviited

Mõningate sotsiaalteenuste ning –toetuste korralduste vaidlustamisviidetes oli kasutatud haldusakti aadressaati eksitavat sõnastust. Nimelt nägid korralduste vaidlustamisviited välja järgmised: „Käesoleva korraldusega mittenõustumisel võib esitada vaide Viljandi

⁵ K.M. 19.03.2014 ettepaneku nr 10-3/1293 teine punkt.

⁶ Nt M.-L.H. 27.12.2013 vaie lahendati Viljandi Vallavalitsuse 28.01.2014 korraldusega nr 91.

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 menelusele [...] Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS-st tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest." Hea halduse põhimõtte rakendamisel tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. – RKHKm 08.10.2002 nr [3-3-1-56-02](#), p 9.

⁸ Vt RKHKo 19.04.2010 nr [3-3-1-4-10](#), p 12.

⁹ Seejuures ei ole seadusandja näinud ette vastamisest loobumise või MSVS-s sätestatud vastamisviisidest kõrvalekaldumise alusena asjaolu, et nt märgukirjas tehtud ettepanekud on tegelikkuses leidnud lahenduse või rakenduse. Vt vallavalitsuse 09.03.2015 kiri, kus märgiti, et kui isiku(te) ettepanekud on leidnud lahenduse või rakenduse, siis kirjalikult neile ei ole enam vastatud.

¹⁰ Näiteks võib anda isikule MSVS §-s 6 sätestatud tähtaja jooksul teada, et tema märgukirjas esitatud ettepanekud leiavad kajastamist vallavolikogu poolt tulevikus vastu võetavas õigusaktis.

Vallavalitsusele [...] või kaebuse Tartu Halduskohtule [...] 30 päeva jooksul korraldusest teadasaamisest arvates.¹¹

Sotsiaalteenuse ja –toetuse, sh toimetulekutoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. [Sotsiaalhoolekande seaduses](#) (SHS) ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2). 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 – otsus peab olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele (SHS § 33 lg 2).

Eelkäsitletud otsuse näol on tegemist haldusaktiga HMS § 51 lõike 1 tähenduses. HMS § 55 lõike 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav. 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 PS §-st 15 tulenev nõue.¹² Vaidlustamisviide kannab endas õiguskaitse iseloomuga informatsiooni, s.t annab juhiseid, kuidas oma õigusi avaliku võimu tegevusega seonduvalt kaitsta.

SHS § 33 lõike 3 järgi on kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavad sotsiaalteenuste ja –toetuste vallas tehtud otsused vaidlustatavad maavanema juures¹³, mistõttu peavad SHS-i raames tehtavate otsustuste vaidlustamisviited sisaldama nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust.¹⁴

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Käti Mägi 693 8436
Kati.Magi@oiguskantsler.ee

¹¹ Viljandi Vallavalitsuse 27.05.2014 korraldus nr 491 „Hoolduse seadmisest keeldumine“, 08.07.2014 korraldus nr 664 „Hooldaja määramisest ja hooldajatoetuse maksimisest keeldumine“, 21.10.2014 korraldus nr 1001 „Sotsiaaltoetuse maksimisest keeldumine“, 09.12.2014 korraldus nr 1205 „Sotsiaaltoetuse maksimisest keeldumine“.

¹² RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), p 13.

¹³ Eelnev ei välista loomulikult isiku õigust pöörduda soovi korral otsuse kättesaamise järgselt [halduskohtumenetluse seadustikus](#) sätestatud alustel ja korras kaebusega otse halduskohtusse.

¹⁴ Õiguskantsleri [menetluses](#) on käesoleval hetkel HMS-i ja SHS § 33 lõike 3 koostoimes tõlgendamise küsimus (kohaliku omavalitsuse ja maavanema rollid vaidmenetluses). Oma seisukohad on seni edastanud [Tallinna Linnavalitsus](#), [Justiitsministeerium](#), [Siseministeerium](#) ja [Sotsiaalministeerium](#).