



Õiguskantsler

Aivar Surva  
vallavanem  
Jõhvi Vallavalitsus  
johvi@johvi.ee

Teie 15.04.2016 nr 2-6.3/1379-1

Meie 03.05.2016 nr 7-8/160319/1601919

## Pöördumiste menetlemine

Austatud vallavanem

Õiguskantsler uuris Jõhvi Vallavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2015. aastal.

Hindamaks vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust, paluti vallavalitsuselt teavet ja selgitusi.<sup>1</sup> Samuti paluti edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

Tutvunud Jõhvi Vallavalitsuselt laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et **üldjuhul on vallavalitsus isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**<sup>2</sup>

Samas selgus, et vallavalitsus ei vastanud isikute pöördumistele alati nõuetekohases vormis ja tähtaegselt. Seejuures teavitati isikuid toimetulekutoetuse taotluse rahuldamata jätmisest vormil, mis ei vasta keelduva haldusakti vorminõuetele. Seetõttu soovitan vallavalitsusel edaspidi:

- vastata isikute pöördumistele tähtaegselt ning kaaluda vajadust anda isikule tagasisidet tema pöördumise menetlemise kohta ka kirjalikult;
- järgida edaspidi sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas esitatud avalduste puhul haldusakti andmise vorminõudeid.

Palun võimalusel anda 30 päeva jooksul teada, kas ja kuidas plaanitakse soovitusi täita.

## *Isikute pöördumistele vastamine*

Vallavalitsuse 15.04.2016 kirjas nenditi, et dokumendihaldussüsteemi andmetest nähtuvalt on paljudele pöördumistele jäetud vastamata või vastatud ebakorrektsel viisil. Õiguskantslerile edastatud materjalidest selgus, et vallavalitsus on jätnud ühel juhul pöördumisele ametliku

<sup>1</sup> Õiguskantsleri Kantselei 16.03.2016 [kirjale](#) nr 7-8/160319/1601134 vastas vallavalitsus 15.04.2016 kirjaga nr 2-6.3/1379-1. Õiguskantsleri nooremnõuniku 22.04.2016 e-kirjale vastas vallavalitsus samal päeval kirjaga nr 2-6.3/1379-3. Käesolev soovitus peab olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadav.

<sup>2</sup> Käesoleva menetluse eesmärgiks ei olnud kontrollida Jõhvi Vallavalitsuse tegevust erinevate ametiasutuste (nt Politsei- ja Piirivalveamet) pöördumiste menetlemisel.

Vallavalitsuse lisad nr 41-43 käsitlesid Jõhvi Vallavalitsuse kui kohtuvälise menetleja tegevust [vääртеomenetluse seadustiku](#) (VTMS) mõttes. Vääртеomenetlus süüteomenetluse liigina ei ole samastatav [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) 5. peatükis reguleeritud vaidemenetlusega. Vääртеomenetluse käigu ning selle raames koostatavate dokumentide vaidlustamisel juhendatakse eeskätt VTMS-s ja VTMS-iga reguleerimata ulatuses [kriminaalmenetluse seadustikus](#) sätestatust.

vastuse saatmata<sup>3</sup> ning tähtaegselt isikule vastamata<sup>4</sup> ja vastamise tähtaja pikendamisest teavitamata<sup>5</sup>.

Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole tuleneb [põhiseaduse](#) §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele, mille üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.<sup>6</sup> Riigikohtu hinnangul on isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.<sup>7</sup> Seega on isikutel õigus eeldada, et nende pöördumised asutustele ja isikutele ei jää tähelepanuta ning et neile vastatakse selleks ettenähtud korras ja tähtaja jooksul.

Kui isik pöördub kohaliku omavalitsuse poole märgukirja või selgitustaotlusega<sup>8</sup>, vastatakse isikule pöördumises esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil (MSVS § 5 lõige 8). Vastuvõtul viibinud isiku pöördumisele võib vastata suuliselt vastuvõtu ajal.

Seega võib vallavalitsus vastata isikule ka muul viisil kui kirjalikult. Seda aga eeldusel, et pöördumise esitajaga on jõutud vastavale kokkuleppele. Kuigi suuline suhtlus on sageli lihtsam, kiirem ja kergem probleemide lahendamiseks, võib vastuse parema arusaadavuse ja selguse huvides olla mõistlik anda isikule tagasisidet tema pöördumise menetlemise (või edastamise) kohta ka kirjalikult. Samuti annab kirjalikult vastamine parema ülevaate vallavalitsuse tegevusest, kuna kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastatakse MSVS § 6 kohaselt viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Kui vastamise keerukus nõuab lisaäga, võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Hea halduse tava kohaselt tuleks isikut vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest teavitada esimesel võimalusel, kuid kindlasti ette nähtud esialgse 30 kalendripäeva jooksul.

### ***Haldusakti vorminõuded***

Vallavalitsus on vormistanud toimetulekutoetuse taotluse rahuldamata jätmise otsused sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregistri (STAR) vormil, mis aga ei sisalda selget ja üheselt mõistetavat resolutsiooni, sisulisi põhjendusi toetuse andmisest keeldumise kohta ning vaidlustamisviidet.

Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonda reguleeris soovitusel käsitletud juhtumite puhul kuni 31.12.2015 kehtinud [sotsiaalhoolekande seadus](#) (vana SHS). Vana SHS § 1 lõike 2 järgi kohaldati sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele HMS-i sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud erisusi.

Kohaliku omavalitsuse otsustus mh sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse ja toimetulekutoetuse andmise või sellest keeldumise kohta on haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses (vt ka HMS § 43 lg 2 esimene lause). Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt

<sup>3</sup> T.K. 23.03.2015 kiri nr 7-1.3/1557.

<sup>4</sup> J.F. 05.06.2015 e-kirjale vastas vallavalitsus alles 23.07.2015 kirjaga nr 9-1.1/2679-1.

<sup>5</sup> J.P. 11.12.2015 pöördumisele vastamise tähtaja pikendamisest teavitati isikut 15.01.2016 e-kirjaga nr 9-7/5633-1.

<sup>6</sup> Vt RKPJKo 17.02.2003, nr [3-4-1-1-03](#), punktid 12 ja 16; RKHKo 19.04.2010 nr [3-3-1-4-10](#), punkt 12. Hea halduse põhimõtte rakendamise kohta vt ka RKHKm 08.10.2002 nr [3-3-1-56-02](#), punkt 9.

<sup>7</sup> RKHKo 19.04.2010 nr [3-3-1-4-10](#), punkt 12.

<sup>8</sup> Vt [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) § 2 lõiked 1 ja 2.

andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54). Haldusakti olulisimas ehk resolutiivosas avaldub aga dokumendi regulatiivne toime ja väljendub menetluse tulemusena tehtav sisuline otsustus.<sup>9</sup>

Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse või toimetulekutoetuse andmisest keeldumise otsus tuleb isikule teatavaks teha kirjalikus vormis (vana SHS § 34 lõige 2 ja HMS § 55 lõige 2). Otsus peab olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele (vana SHS § 33 lõige 2 ja HMS § 56).

Kirjalikust otsusest peaks seega nähtuma selge ja arusaadav resolutsioon isikule toetuse maksmise või sellest keeldumise kohta. Ainuüksi miinusemärgiga tähistatud summa ei vahenda üheselt mõistetavat teavet haldusorgani sisulise otsustuse kohta. Samuti peavad keelduvas otsuses olema põhjendused, miks isik toimetulekutoetuse saajaks ei kvalifitseeru. STAR-vormile kantud kulude ja tulude tabelid ehk erinevates vormiosades paiknevad arvutused toimetulekutoetuse määramise aluseks olevate summadega ei aita iseseisvalt keelduva otsuse kujunemiskäiku mõista.

Lisaks peab haldusakt sisaldama viidet haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka põhiseaduse §-st 15 tulenev nõue.<sup>10</sup>

Alates 01.01.2016 reguleerib sotsiaalhoolekande valdkonda eriseadusena [sotsiaalhoolekande seadus](#) (SHS). Vastavalt SHS §-le 2 kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud sotsiaalkaitsele [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi. Sotsiaalseadustikus ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades sotsiaalseadustikus sätestatud erisusi (SÜS § 3 lõige 6).

Sotsiaalkaitseliku hüvitise maksmine või andmine ning sellest keeldumine vormistatakse reeglina haldusaktiga (vt SÜS § 23 lõige 2). Keelduvas haldusaktis tuleb mh märkida vastavad põhjendused (SÜS § 26 lg 2 punkt 2). Toimetulekutoetuse maksmisest keeldumise otsustused tuleb seega jätkuvalt vormistada nõuetekohaselt, s.t kirjaliku haldusaktiga, millest nähtub mh selge ja üheselt mõistetav (sõnaline) resolutsioon, sisulised põhjendused ning korrektne vaidlustamisviide (vt SHS § 146).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Käti Mägi 693 8436, Kati.Magi@oiguskantsler.ee

<sup>9</sup> V. Saarmets. [Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne](#). – Õiguskeel 4/2014, lk 2. Vt ka HMS § 60 lõige 2.

<sup>10</sup> RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), punkt 13.