



## Õiguskantsler

Nikolai Vojeikin  
Kiviõli Linnavalitsus  
valitsus@kivioli.ee

Teie 19.09.2016 nr 4.3-1.1/565

Meie 20.10.2016 nr 7-8/160933/1604253

### Pöördumiste menetlemine

Lugupeetud linnapea

Õiguskantsler uuris Kiviõli Linnavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2015. aastal ja 2016. aasta esimesel poolel.

Hindamaks linnavalitsuse tegevuse õiguspärasust, paluti linnavalitsuselt teavet ja selgitusi isikute pöördumiste menetlemise kohta. Samuti paluti linnavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja linnavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

Tutvunud Kiviõli Linnavalitsuselt laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et **linnavalitsus pole alati isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Nii on linnavalitsusel probleeme isikute pöördumiste korrektse tõlgendamisega. Linnavalitsus edastas kontrollimiseks märgukirjade ja selgitustaotluste nimistu all pöördumisi, mis olid sisu poolest suunatud haldusakti andmisele/toimingu sooritamisele.<sup>1</sup> Sotsiaaltoetuse rahuldamata jätmisest teavitas aga linnavalitsus isikut kirjaga ega lisanud kirjale haldusakti, millega keelduti toetust määramast.<sup>2</sup> Ühtlasi on linnavalitsus teavitanud toimetulekutoetuse avalduse rahuldamata jätmisest isikut vormil, mis ei vasta keelduva haldusakti vorminõuetele.<sup>3</sup> Lisaks ei olnud osa haldusaktide vaidlustamisviiteid vormistatud korrektselt.<sup>4</sup>

Samuti selgus, et linnavalitsusel on isikute pöördumiste menetlemisel probleeme seaduses sätestatud tähtaegade järgmisega (mh sotsiaalhoolekandeliste hüvitiste otsustamisel<sup>5</sup>, ehitusvaldkonna taotluste menetlemisel<sup>6</sup> ning märgukirjadele vastamisel<sup>7</sup>). Ühes märgukirjas tõstatatud küsimusele jättis aga linnavalitsus pöördumise koostaja hinnangul vastamata.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> Nt L.B. 31.05.2016 avaldus koduteenuse osutamiseks; R.L. 01.08.2016 avaldus hoolduse määramiseks; J.G. 11.03.2016 avaldus hoolduse lõpetamise kohta; M.P. 12.04.2016 taotlus hoolekandeteenuse osaliseks rahastamiseks; S.L. 14.04.2015 toimetuletoetuse avaldus; K.R. 08.07.2016 ja I.K. 08.07.2016 raieloa taotlused; T.B. 03.02.2015 korraldatud jäätmeveost mitteliitunuks lugemise taotlus; A.K. 23.04.2015 ja L.V. 16.11.2015 projekteerimistingimuste väljastamise avaldused.

<sup>2</sup> E.P. 15.04.2015 sotsiaaltoetuse avaldusele vastati linnavalitsuse 04.05.2015 kirjaga nr 4.3-1.1/263.

<sup>3</sup> K.T. 16.03.2015 toimetulekutoetuse avaldus lahendati sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistri (STAR) keelduval väljatrükil.

<sup>4</sup> Kiviõli Linnavalitsuse 23.03.2016 hooldaja määramist käsitleva korralduse nr 138 vaidlustamisviites puudus viide maavanemale; Kiviõli Linnavalitsuse 31.05.2016 hoolekandeteenuse osalist rahastamist käsitleva korralduse nr 244 vaidlustamisviites puudus viide halduskohtule.

<sup>5</sup> M.P. 12.04.2016 taotluse hoolekandeteenuse osaliseks rahastamiseks lahendas linnavalitsus 31.05.2016 korraldusega nr 244.

<sup>6</sup> A.K. 23.04.2015 projekteerimistingimuste väljastamise avalduse lahendas linnavalitsus 03.06.2015 korraldusega nr 161; L.V. 16.11.2015 projekteerimistingimuste väljastamise avalduse lahendas linnavalitsus 06.01.2016 korraldusega nr 6.

Lisaks võis täheldada, et mõned andmesubjekti eraelulisi aspekte käsitlevad dokumendid olid dokumendiregistris avalikult kättesaadavad.

Palun seega edaspidi:

- tõlgendada isikute pöördumisi hoolikamalt ja teha kindlaks, millise õigusakti reguleerimisvaldkonda konkreetne avaldusalune küsimus kuulub;
- lahendada isikute taotlusi kooskõlas haldusmenetluse nõuetega, s.t anda vormi- ja menetlusnõuetele vastav haldusakt, kui nt sotsiaaltoetuse taotlus jäetakse rahuldamata (sh teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks);
- järgida isikute pöördumiste menetlemisel seaduses sätestatud tähtaegasid;
- vastata isiku märgukirjades tõstatatud küsimustele;
- kehtestada isiklikku kontaktteavet sisaldavatele dokumentidele juurdepääsupiirangud.

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt nelja nädala jooksul käesoleva kirja kättesaamisest.

### ***1. Isikute pöördumiste tõlgendamine***

Haldusorgan peab uurimispõhimõtte kui isiku haldusmenetlusliku põhiõiguse rakendamise abil tegema kindlaks, millist liiki pöördumisega isik oma hinnangul haldusorgani poole pöördus.<sup>9</sup> Pöördumise kvalifitseerimisest sõltub asjakohase õigusliku raamistiku, sh vastusele antava vormi valik ning sellega on otseselt seotud isiku õiguskaitsevõimalused.

Haldusmenetluse algatamiseks esitatud pöördumisi (taotlus, avaldus jm pealkirjaga) tuleb menetleda [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) ning vastavate eriseaduste alusel. Kui tegemist on aga pöördumisega, milles tehakse ettepanekuid või palutakse õiguslaseid selgitusi, tuleb lähtuda [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses](#) (MSVS) sätestatust.

### ***2. Haldusmenetluse nõuded sotsiaalhoolekande valdkonna taotluste menetlemisel***

2015. aastal esitatud sotsiaaltoetuste ja –teenuste avalduste menetlemisel tuli lähtuda kuni 31.12.2015 kehtinud [sotsiaalhoolekande seadusest](#) (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 sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54).

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

<sup>7</sup> Aasa 9 maja elanike 18.04.2016 märgukirjale vastas linnavalitsuse ametnik 13.07.2016 kirjaga nr 4.3-1.1/291; R.B., A.B. ja A.T. 27.11.2015 ühispöördumisele vastas linnavalitsus (vabandades hilinemise pärast) 15.02.2016 kirjaga nr 4.3-1.1/713; 31.03.2016 ühisavaldusele vastas linnavalitsus 13.07.2016 kirjaga nr 4.3-1.1/241.

<sup>8</sup> O.B. 18.02.2016 pöördumine osas, mis puudutas parkimiskohtade korraldust.

<sup>9</sup> 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.

Lisaks peab haldusakt sisaldama viidet haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.<sup>10</sup> Vana SHS § 33 lõike 3 järgi tuli sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas tehtavate otsustuste vaidlustamisviitesse märkida maavanemale vaide esitamise võimalus.

Haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavastegemisega (HMS § 43 lg 1 p 1). Vana SHS § 34 lõike 2 järgi tuli sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus teha isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast (vt ka HMS § 62 lg 2).

Alates 01.01.2016 reguleerib sotsiaalhoolekande valdkonda eriseadusena uus [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 lg 6).

Sotsiaalkaitse hüvitise maksmine või andmine ning sellest keeldumine vormistatakse reeglina haldusaktiga (vt SÜS § 23 lg 2). Keelduvas haldusaktis tuleb mh märkida vastavad põhjendused ning korrektne vaidlustamisviide (SÜS § 26 lg 2 p 2 ja § 146). Nii peab SHS § 146 järgi mh kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse ning toimetulekutoetuse valdkonnas tehtav otsustus sisaldama maavanemale vaide esitamise võimalust. Vaidlustamisviites tuleks märkida ka õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

Hüvitise andmise või sellest keeldumine tuleb teha isikule teatavaks SÜS §-s 27 loetletud viisidel.

Toimetulekutoetuste menetlemise osas tuleb silmas pidada, et negatiivsete otsustuste korral ei piisa ainult STARi väljatrüki edastamisest toetuse taotlejale. Nimelt ei vasta väljatrükk keelduva haldusakti vorminõuetele, kuna sellel puudub selge ja üheselt mõistetav resolutsioon, sisulised põhjendused toetuse andmisest keeldumise kohta ja vaidlustamisviide. Ainult miinusmärgiga tähistatud summa väljatrüki lõpus seda infot endas ei kannu.

Kõnealuse väljatrüki puhul on tegemist toimetulekutoetuse taotluse väljatrüki, mitte otsuse väljatrükiga. Sotsiaalministeeriumi [kinnitusel](#) ei võimalda STAR hetkel negatiivseid otsuseid luua, mistõttu ei ole kohalikel omavalitsustel võimalik haldusakti nõuetele vastavaid negatiivseid otsuseid STARi kaudu saada. Väljatrükki ei saa seega käsitleda haldusaktina haldusmenetluse seaduse mõttes. Isiku taotletud toetuse maksmisest keeldumise korral tuleb kohalikul omavalitsusel endal koostada nõuetekohane haldusakt, mis mh sisaldab inimesele mõistetavalt esitatud keeldumise põhjust.

### **3. Seaduses sätestatud tähtajad**

SÜS § 25 lõike 1 järgi otsustatakse sotsiaalhoolekandeliste hüvitiste andmine reeglina kümne tööpäeva jooksul mh nõuetekohase taotluse esitamisest. Kohaliku omavalitsuse määrusega ei saa seaduses sätestatud tähtaega reguleerida hüvitise taotleja õigusi kitsendaval moel (nähes otsustamiseks ette nt üks kuu või 30 päeva).<sup>11</sup>

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

<sup>11</sup> Vt Kiviõli Linnavolikogu [määruse](#) nr 34 „Kiviõli linna eelarvest hoolekandeteenuse eest maksmise kord“ § 5 lg 4; Kiviõli Linnavolikogu [määruse](#) nr 29 „Sotsiaaltoetuste ja hooldajatoetuse määramise ja maksmise kord“ § 7 lg 1; Kiviõli Linnavolikogu [määruse](#) nr 25 „Hoolduse seadmise ning hooldaja määramise kord“ § 3 lg 5.

Kuni 30.06.2015 kehtinud [ehitusseaduse](#) § 19 lg 3 järgi tuli projekteerimistingimused koostada ja väljastada huvitatud isiku taotluse alusel hiljemalt 30 päeva jooksul sellekohase taotluse esitamise päevast arvates. Ka kehtiva [ehitusseadustiku](#) § 31 lg 2 kohustab projekteerimistingimusi andma 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates (v.a avatud menetluse korraldamisel).

Märgukirjale vastatakse viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest (MSVS § 6). Kui vastamise keerukus nõuab lisaäega, on haldusorganil lubatud vastamise tähtaega pikendada. Hea halduse tava kohaselt tuleks isikut vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest teavitada esimesel võimalusel, kuid kindlasti ette nähtud esialgse 30 kalendripäeva jooksul. On iseenesest kiiduväärt, kui lõplikus vastuses vabandatakse haldusorgani viivituse eest, kuid see ei asenda nimetatud teavituskohustust.

#### **4. Märgukirjadele vastamine**

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>12</sup> Riigikohtu hinnangul on isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.<sup>13</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.

Märgukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamvestamist tuleb vastuses põhjendada. (MSVS § 5 lg 8 teine lause). Arusaadavalt on haldusorganil kohustus käsitleda kõiki märgukirjas käsitletud probleemkohti.

#### **5. Juurdepääsupiirangud**

Mõned linna dokumendiregistris registreeritud pöördumised ja neile antud vastuskirjad sisaldasid teavet (isiku koduaadress ja e-posti aadress, mobiiltelefoninumber), mis nõuavad [avaliku teabe seaduses](#) (AvTS) sätestatud alustel ja korras juurdepääsupiirangu kehtestamist. Isikliku kontaktteabe (kodune aadress, isiklik e-posti aadress ja telefoninumber jms) sattumine teabenõude korras või dokumendiregistri otseligiipääsu kaudu piiramatule hulga võõraste isikute kätte võib oluliselt kahjustada andmesubjekti eraelu puutumatus. See võib põhjustada rämpsposti adressaadiks sattumist ja muud soovimatut kontaktivõtmist. Seetõttu tuleb isiklikule kontaktteabele dokumendis seada piirang AvTS § 35 lg 1 punkti 12 alusel.<sup>14</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

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

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

<sup>13</sup> RKHKo 19.04.2010 nr [3-3-1-4-10](#), p 12.

<sup>14</sup> [Avaliku teabe seaduse üldjuhend](#), lk 15.