

## **Kokkuvõte kontrollkäigust Sotsiaalministeeriumi**

Õiguskantsleri nõunikud teostasid õiguskantsleri seaduse § 33 ja § 34 lõike 1 alusel 04.04.2007 kontrollkäigu Sotsiaalministeeriumi.

Kontrollkäigu raames kontrolliti märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi MSVS), Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määruse nr 80 „Asjaajamiskorra ühtsed alused” (edaspidi määrus) ning teiste isikute ja riigiasutuste vahelist kirjalikku ning suulist suhtlemist reguleerivate õigusaktide järgimist Sotsiaalministeeriumis perioodil 2006-2007.

### ***1. Olulisemad asjakohased õigusnormid***

Õigus pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole on igäühe põhiõigus (põhiseaduse § 46). Vastavalt sellele, kas isik pöördub ministeeriumi poole mingi konkreetse haldusmenetluse raames või palub selgitusi oma õiguste või kohustuste kohta, on kohaldatav kas haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) ja vastavat valdkonda reguleeriv eriseadus või märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus. Kui haldusmenetluses ei ole kehtestatud konkreetset tähtaega, tuleb asutusel reageerida isiku pöördumisele mõistliku aja jooksul (HMS § 5)<sup>1</sup>. Selgitustaotlusele tuleb vastata hiljemalt 30 päeva jooksul ja vastamise tähtaega võib teatud juhtudel pikendada (MSVS § 6).

Avaliku teabe seadusest tuleneb nõue, et teabenõue täidetakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Juhul kui teabevaldajal on vaja teabenõuet täpsustada või kui teabe väljaselgitamine on aeganõudev, võib teabenõude täitmise tähtaega pikendada kuni 15 tööpäevani. Tähtaja pikendamisest tuleb koos põhjendustega teatada viie tööpäeva jooksul.

Põhiseadusest tuleneva kohustuse korrektseks täitmiseks on oluline silmas pidada ka määruses reguleeritud, kus on sätestatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik-õiguslike juriidiliste isikute asjaajamisele esitatavaid nõuded. Muuhulgas on määruse §-s 35 sätestatud dokumendi täitmise tähtaegadega seonduv. Selle sätte lõike 1 kohaselt vaadatakse dokument läbi, asi lahendatakse ja saajale teatatakse läbivaatamise tulemustest hiljemalt 30 päeva jooksul, kui õigusaktidest ei tulene teisi tähtaegu.

### ***2. Kontrollkäigu tulemused***

Sotsiaalministeeriumis on isikute vastuvõtt ja vastuvõtuaeg kehtestatud MSVS § 4 lõikes 1 sätestatud korras ja vastav teave on avaldatud ka ministeeriumi veebilehel. Määruse § 4 lõike 1 alusel on kehtestatud ministeeriumi asjaajamise kord.

Vastavalt MSVS §-le 7 tuleb märgukirjad ja selgitustaotlused registreerida ning seda tehakse ministeeriumis dokumendihaldussüsteemis DORA. Asutusele saabunud kirjad on avaliku

---

<sup>1</sup> Nt RKHKm 13.06.1997, nr 3-3-1-18-97, p 1: "[...] kui tähtaega pole määratud, siis peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingut mõistliku aja jooksul. Vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik-õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täitmisel on õiguspärane. Selline viivitamine on sisult omavoli Põhiseaduse § 13 lg. 2 mõttes, mille eest on igäühel õigus riigi ja seaduse kaitsele."

teabe seaduse §-de 11 ja 12 kohaselt registreeritud dokumendiregistris, mis on avaldatud ministeeriumi veebilehel.

### **2.1. Tähtaegselt vastamine**

MSVS § 6 ja määruse § 35 kohaselt vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Erilise vajaduse korral lähtuvalt vastamise keerukusest võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Isikut teavitatakse vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjustest.

Kontrollimisel tuvastati, et mitmetel juhtudel ei vastatud isikute, asutuste ja organisatsioonide märgukirjadele või selgitustaotlustele seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Näidetena võib siinkohal mainida järgmisi pöördumisi:

- 05.01.2006 J. T. pöördumine lastekodu kasvatajate puhkuste küsimuses. Kirjale vastati 07.03.2006 kirjaga nr 1.2-3/49.
- 30.01.2006 saabus N. L. pöördumine represseeritute toetuste küsimuses. Kirjale vastati 27.03.2006 kirjaga nr 1.2-4/244.
- 08.04.2006 saabus V. K. kiri rehabilitatsiooniteenuste kohta. Kirjale vastati 29.06.2006 kirjaga nr 1.2-4/413
- 17.07.2006 saabus ministeeriumile raske puudega S. K. selgitustaotlus, kes soovis selgitust tasuta hambaravi saamise küsimuses. Kirjale vastati 13.12.2006.
- 27.09.2006 saabus Riigikantselei vahendusel G. J. kiri hambaravi teenuse hüvitamise kohta. Kirjale vastati 16.11.2006 kirjaga nr 1.2-4/957.
- 29.09.2007 saabus L. P. selgitustaotlus ravimite soodustusmäära küsimuses. Kirjale vastati 15.11.2006 kirjaga nr 1.2-4/968.

Rikkumised esinesid muuhulgas veel A. K. (1.2-4/716), S. N. (1.2-4/768), M. U. (1.2-4/877), E.L. S. (1.2-4/894), S. H. (1.2-4/919), A. K. (1.1-4/990) pöördumiste osas.

Kontrollimisel tuvastati ka rikkumisi teabenõuetele tähtaegselt vastamise osas. Näiteks võib tuua R. E. OÜ (K. M.) 16.03.2007 esitatud teabenõude, milles paluti Riikliku Vähistrateegia aastateks 2007-2015 väljastamist. Teabenõudele vastati 26.03.2007 kirjaga nr 1.2-3/0247.

Kõigi eelnevalt mainitud märgukirjade ja selgitustaotluste ning teabenõuete puhul ei ilmnenud, et lahendamise tähtaegu õigusaktides sätestatud korras oleks pikendatud.

Ära tuleb märkida ka E. A. 16.02.2006 pöördumine, milles paluti ministeeriumile esitatud dokumentide ärakirjade tagastamist. Dokumendihaldussüsteemist ei ilmnenud, et teabenõudele oleks vastatud (ühtlasi olid ka palutud dokumendid kontrollimise hetkel kaustas).

Vastamata on jäänud ka E. L. 04.04.2006 kiri, milles avaldas ta rahulolematust seoses 09.02.2006 Sotsiaalministeeriumi vastuskirjaga. Dokumendihaldussüsteemist ja paberdokumentidest vastust isikule ei leidnud ning Sotsiaalministeeriumist saadud hilisema selgituse kohaselt jäi kiri vastamata põhjusel, et vastav resolutsioon jäi edastamata.

### **2.2. Märgukirja ja selgitustaotluse edastamine**

MSVS § 5 lõike 3 ja määruse § 35 lõike 4 kohaselt edastab adressaat juhul, kui ta leiab, et ühtegi märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada või märgukirjale vastata või selgitustaotluses soovitud teavet või selgitust anda ei ole tema pädevuses, märgukirja või

selgitustaoitluse pädevale asutusele või organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaoitluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut MSVS § 5 lõikes 8 sätestatud korras

Kontrollimisel ilmnes arvukalt rikkumisi avalduste edastamisel. Näidetena võib siinkohal mainida järgmisi pöördumisi:

- 06.03.2006 saabus ministeeriumile J. K.-K. selgitustaoitus vangla meditsiiniteenuse kättesaadavuse küsimuses. Kiri edastati Tervishoiuametile 04.04.2006 kirjaga nr 1.2-4/215.
- 11.05.2006 saabus ministeeriumile A. E. kiri Kuuda Hooldekodu kohta. Kiri edastati Rapla Maavalitsusele 14.06.2006 kirjaga nr 1.2-4/633.
- 21.07.2006 saabus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaudu Sotsiaalministeeriumile S. S. avaldus hambaravi kulude hüvitamise kohta. Kiri edastati lahendamiseks Eesti Haigekassale 18.09.2006 kirjaga nr 1.2-4/780.
- 31.07.2006 saabus kinnipeetav N. S. kiri tema vanemlike õiguste ja lapse äravõtmise kohta. Avaldus edastati Kohtla-Järve Linnavalitsusele 06.09.2006 kirjaga nr 1.2-4/805.

Rikkumisi esines ka järgnevalt mainitud avaldajate kirjade edastamise puhul: A. P. (1.2-4/528), V. R. (1.2-4/576), A. S. (1.2-4/825), R. R. (1.2-4/895), S. V. (1.2-4/995), M. P. (1.2-4/956), H. O. (1.2-4/973), L.H. (1.2-3/979), T. T. (1.2-4/997), V. T. (1.2-3/1060), E. R. (1.2-3/1101), I. K. (1.2-3/1171), P. A. (1.2-3/1172).

Materjalidega tutvumisel ilmnes, et Sotsiaalministeeriumisse saabub aeg-ajalt pöördumisi küsimustes, mis edastatakse kuuluvuselt vastamiseks ministeeriumi valitsemisalas olevatele asutustele sellest adressaati teavitamata. MSVS § 5 lõike 3 kohaselt edastatakse märgukiri või selgitustaoitus pädevale asutusele või organile ning teavitatakse sellest isikut märgukirjas või selgitustaoitluses märgitud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Isiku teavitamine ei ole vajalik, kui märgukiri või selgitustaoitus edastatakse sama asutuse või organi teisele ametnikule või töötajale. Kuna näiteks Sotsiaalkindlustusamet ei ole Sotsiaalministeeriumi struktuuriüksus, vaid Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, siis on ka adressaadi teavitamine kirja edastamisest märgukirjale ja selgitustaoitlusele vastamise seaduse eelpool viidatud sätete kohaselt nõutav.

### ***2.3. Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise tähtaegsus***

Riigikogu kodukorra seaduse §-de 147 lõike 1 ja 148 lõike 1 kohaselt võib Riigikogu liige esitada kirjalikult küsimuse Vabariigi Valitsusele või selle liikmele, Eesti Panga Nõukogu esimehele, Eesti Panga presidendile, riigikontrolörile, õiguskantslerile ja kaitseväge juhatajale või ülemjuhatajale selle organi või ametiisiku võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. Küsimuse adressaat vastab küsimusele kirjalikult 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates.

Kontrollimisel tuvastati, et ühel juhul ei vastatud Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Nimelt saabus 08.12.2006 Sotsiaalministeeriumisse Riigikogu liikme K. P. ministrile adresseeritud kirjalik küsimus raske puudeastme määramise aluste ja nende muutmise võimaluse kohta. Vastus Riigikogu juhatusele saadeti ministeeriumi 28.12.2006 kirjaga nr 1.2-3/1225.

### ***2.4. Vaide menetlemine***

AS E. T. esitas 25.01.2006 (reg. 01.02.2006) vaide Pärnu Tervisekaitsetalituse Hiiumaa osakonna 30.12.2005 „Tunnustamise otsuse kehtetuks tunnistamise otsuse” nr 22 tühistamiseks.

HMS § 71 lõike 1 kohaselt võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, esitada vaide.

HMS § 78 kohaselt aitab haldusorgan puudused kõrvaldada või annab isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kui vaie ei vasta HMS §-s 76 sätestatud nõuetele. HMS § 78 lõigete 2 ja 3 kohaselt tagastab haldusorgan vaide, selgitades, kuhu isik peab pöörduma, või edastab vaide pädevale haldusorganile, teatades sellest vaide esitajale, kui vaie ei kuulu haldusorgani pädevusse. Vaide tagastamisest teatatakse isikule posti teel vaide esitamisest alates seitsme päeva jooksul. Teates tuleb vaide tagastamist põhjendada ning selgitada edasikaebamise korda.

Vaide läbivaatamise tähtaeg on sätestatud HMS §-s 84. Selle sätte kohaselt lahendatakse vaie 10 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest valet läbivaatavale haldusorganile, kui seadus ei sätesta teisiti. Kui valet on vaja täiendavalt uurida, võib valet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Tähtaja pikendamise teade edastatakse vaide esitajale posti teel.

AS E. T. esitatud vaide puhul oli 21.03.2007 dokumendihaldussüsteemi märgitud, et tunnustamise otsuse kehtetuks tunnistamise otsuse näol tehtud lahend on võetud teadmiseks ning menetlusosaline ära kuulatud. Kuna ei ilmnenud, et oleks viidatud puuduste esinemisele vaites või oleks esinenud alus vaide tagastamiseks; samuti ei olnud langetatud vaideotsust, siis võib asuda seisukohale, et AS E. T. vaidena esitatud pöördumise lahendamisel ei lähtunud haldusmenetluse seaduses sätestatust. Seesugune lähenemine võib aga viia olukorrani, kus isikul ei ole hiljem võimalik efektiivset kasutada kaebõigust tema subjektiivseid õigusi puudutava üksikakti vaidlustamisel.

## ***2.5 Asjaajamine***

Asjaajamise parema korralduse, dokumentide hoidmisele seatud nõuete järgimise ning hilisema dokumentide arhiivi üleandmise valguses oleks oluline tähelepanu pöörata järgmisele asjaolule.

Määruse § 46 käsitleb lahendatud paberdokumentide asutuses hoidmisega seonduvat. Selle sätte kohaselt hoitakse lahendatud paberdokumente registraatorites, kiirkõitjates, mappides või muudes ümbristes ning kirjavahetuse puhul paigutatakse samasse toimikusse esmane (algatus)kiri koos vastuskirjade ja muude asja lahendamise käigus tekkinud dokumentidega (memod, ettepanekud, arvamused jms). Dokumendid järjestatakse kronoloogiliselt nii, et need käsitleksid asja terviklikult. Kirjavahetuse lõpetab selles asjas viimati koostatud või saadud dokument.

Asjaajamistoimikutega tutvudes ilmnes, et alati ei ole järgitud dokumentide hoidmisega seotud nõudeid (nt kirjavahetus ei paikne toimikutes terviklikult).

## ***2.6 Isikute pöördumistele vastamise korraga seonduv***

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 mittearvestamisel selgitatakse vastuses

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.

Vastamata jätmise alused on sätestatud MSVS § 5 lõikes 9 ning ka korduvate pöördumiste puhul on vastamata jätmise lubatav vaid viidatud lõikes märgitud aluste esinemise korral.

Tähelepanu võiks pöörata ka funktsionaalsele pädevusele. Sotsiaalministeeriumi asjaajamiskorra punktis 6.3 on sätestatud ametkonnasisese allkirjaõiguse ja allkirjastamisega seonduv. Kontrollkäigu raames materjalidega tutvudes ilmnes, et alati ei järgita asjaajamiskorras sätestatud sisepädevust. Pädevuse jaotus haldusorganisatsiooni siseselt on asutusesisese tööjaotuse küsimus ning ei evi iseenesest haldusväliselt õiguslikku tähendust, kuid ühtse halduspraktika kujundamise seisukohalt ning ka muudest aspektidest lähtuvalt on siiski vajalik ka sellele tähelepanu pöörata.

### ***2.7 Isikuandmete kaitse***

Isikuandmete kaitse seaduse ja avaliku teabe seaduse koosrakendamisel tuleks tähelepanu pöörata avaliku teabe kättesaadavuse piiramisele isikuandmete kaitse huvides.

Avaliku teabe seaduse § 28 lg 1 punkt 31 näeb ette teabevaldaja kohustuse muuta avalikkusele kättesaadavaks asutuse dokumendiregister. Muuhulgas hõlmab selline register ka loetelu asutusele saadetud ning asutusest välja läinud kirjadest, sh koos kirja lühikokkuvõtte või problemaatika määratlusega.

Isiku pöördumise sisu mõnesõnalise kirjelduse näol võib olla tegemist isikuandmeid sisaldava teabega, mis võib kahjustada isiku eraelu puutumatust ning tuua endaga kaasa soovimatuid tagajärgi kirja saatjale (näiteks kui avalikust dokumendiregistrist on näha, et konkreetne inimene on pöördunud lapsendamise küsimuses vms).

Asutuse dokumendiregistri pidamisel ning andmete avalikustamisel tuleb arvestada eraelulistest isikuandmetest, ärisaladusest, riigisaladusest jne tulenevate piirangutega, jättes näiteks avalikku registrisse kandmata kirja saatja täpse tähistuse. Sellise tegutsemise korral oleks piisavalt tagatud kirja saatja õiguste kaitse, teisalt aga ei saaks ülemääraselt kahjustatud ka registri objektiivsus ja läbipaistvus, mida seadusandja dokumendiregistri avaldamise kohustusega taotlenud on.<sup>2</sup>

Eelnevat silmas pidades tuleb soovitada kaaluda dokumendiregistris andmete avalikustamisel isikute huvisid eraeluliste andmete kaitse vajalikkusest lähtuvalt. Vastasel juhul võib kujuneda olukord, kus inimene ei soovi eraelulise info piiranguteta nähtavaks saamist ja jätab oma murest asutusele kirjutamata.

### ***3. Soovitused***

- Arutada kontrollkäigu kokkuvõtte läbi ministeeriumi osakondade juhatajatega.
- Rakendada abinõud õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise tagamiseks edaspidi.

---

<sup>2</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004.