



Õiguskantsler

Ülo Needo
vallavanem
Mooste Vallavalitsus
vald@mooste.ee

Teie 31.03.2015 nr

Meie 06.07.2015 nr 7-8/150183/1502992

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Pöördumiste menetlemine

Lugupeetud vallavanem

Õiguskantsler uuris omal algatusel Mooste 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 Edastatud teabe vähesuse tõttu valiti osa kirjavahetusest ka dokumendiregistri alusel ja paluti edastada kirjavahetus.²

Tutvunud Mooste Vallavalitsuselt 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.**³

Samas selgus, et vallavalitsusel oli raskusi mõningate pöördumiste tõlgendamise ja samuti oli probleeme märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamisega ning sotsiaalhoolekandepädevuste haldusaktides olid ebakorrektsed vaidlustamisviited. Seetõttu teeb õiguskantsler vallavalitsusele järgmised soovitusel:

- tõlgendada hoolikamalt isiku esitatud pöördumist ja teha kindlaks, millise seaduse reguleerimisvaldkonda konkreetne pöördumine kuulub;
- märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisel järgida seaduses sätestatut;

¹ [Õiguskantsleri Kantselei 10.02.2015 teabe nõudmisele nr 7-8/150183/150064](#) vastas vallavalitsus 12.03.2015 kirjaga nr 16.3-1/107-1. Eelnimetatud **Õiguskantsleri Kantselei teabe nõudmine kui ka käesolev soovitus peavad olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadavad**, kuna need ei sisalda juurdepääsupiirangut tingivaid asjaolusid.

² Õiguskantsleri nõuniku 16.03.2015 e-kirjale vastas vallavalitsus 31.03.2015 kirjaga nr 16.3-1/107-3.

³ Käesoleva menetluse eesmärgiks ei olnud kontrollida Mooste Vallavolikogu tegevust vaiete menetlemisel. Nimelt oli vallavalitsuse esitatud dokumentide hulgas Tiina Troškini 14.01.2014 vaie Mooste Vallavolikogu 17.12.2013 otsusele nr 13 „Volikogu alatiste komisjonide liikmete kinnitamine“ ning Mooste Vallavolikogu 30.01.2014 otsus nr 20 „Vaide läbivaatamine“; Tiina Troškini, Peeter Madissoni ja Ilmar Naruski 29.05.2014 vaie Mooste Vallavolikogu 30.04.2014 protokollise otsusele ja Mooste Vallavolikogu 26.06.2014 otsus nr 38 „Vaide läbi vaatamata jätmise“.

- vormistada õigusaktide vaidlustamisviited korrektset, s.t osutada sotsiaalteenuste ja –toetuste haldusaktides kohasele vaideorganile ja märkida halduskohtusse pöördumise tähtaeg.

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

1. Isikute pöördumiste tõlgendamine

Vallavalitsuse tegevusest isikute pöördumiste menetlemisel jäi mulje, et vallavalitsus ei selgita alati välja, millist liiki pöördumisega on isik vallavalitsuse poole pöördunud, st kas tegemist on taotlusega [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 tähenduses või [märgukirja ja selgitustaotlusega märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) § 2 lõigete 1 ja 2 tähenduses, ning millist õiguslikku raamistikku tuleb pöördumise lahendamisel kohaldada.

Nii paluti 10.02.2015 teabe nõudmises lisada vastuskirjale 2014. aastal saanud kolme isiku märgukirjad/selgitustaotlused ja vallavalitsuse vastused teatud valdkondadest. Vallavalitsus väitis 12.03.2015 vastuskirjas muuhulgas, et teede korrashoiu osas vastavad kirjad puuduvad. Samas, kui tehti valik kirjavahetusest vallavalitsuse dokumendiregistri alusel ja paluti edastada valitud kirjavahetus, siis edastati nii isikute märgukirju ja selgitustaotlusi mh teede korrashoiu valdkonnast.⁴ Märgukirja ja selgitustaotlusega MSVS tähenduses ei ole aga tegemist siis, kui näiteks riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus (korrakaitseorgan) küsib ettekirjutuse täitmise kohta jm.⁵

10.02.2015 teabe nõudmises paluti vallavalitsusel edastada ka 2014. aastal saanud kolme isiku taotlused ja vallavalitsuse vastused, millega jäeti isikute taotlused läbi vaatamata või osaliselt või täielikult rahuldamata. Vallavalitsuse 12.03.2015 vastuskirja kohaselt jättis vallavalitsus sotsiaalhoolekande valdkonnas rahuldamata ühe isiku sotsiaaltoetuse taotluse. Vallavalitsus ei edastanud isiku taotlust ja vallavalitsuse vastust, millega jäeti isiku taotlus sisuliselt läbi vaatamata. Nimelt, kui õiguskantsleri nõunik palus edastada vallavalitsuse dokumendiregistri alusel valitud kirjavahetuse, siis edastas vallavalitsus isiku pöördumise, milles isik sisuliselt taotles hooldaja määramist, koduteenuste osutamist ja abi elamistingimuste parandamisel.⁶ Menetluse käigus ei selgunud, et vallavalitsus oleks isikut teavitanud taotluse läbi vaatamata jätmisest või et isik oleks oma taotluse tagasi võtnud (vt HMS § 14 lõiked 7 ja 8).⁷

Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole tuleneb juba [põhiseaduse](#) (PS) §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele, mille üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.⁸ Riigikohus on märkinud, et isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.⁹ Lisaks sätestab PS § 46, et igapähe on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole.

⁴ Nt R. E. 27.01.2014 ja 05.03.2014 pöördumised (registreeritud nr 8-3.1/78 ja nr 8-3.1/165) seoses valla hallatava tee hooldusega; R.K. jt 12.06.2014 pöördumine (registreeritud nr 8-3.1/382) seoses vallate seiskorraga; Ü. A. 29.07.2014 pöördumine (registreeritud nr 8-3.1/499) seoses teehooldustöödega.

⁵ Nt Mooste Vallavalitsuse 12.03.2015 kirjale lisatud Tehnilise Järelevalve Ameti 11.09.2014 järelepärimine nr 6.4-5/13-0782-174 ettekirjutuse täitmise kohta.

⁶ A. K. 15.04.2014 pöördumine (registreeritud nr 10-1/270).

⁷ Vallavalitsuse väitel külastas sotsiaalnõunik avaldajat ja pöördumises tõstatatud probleem lahendati nii, et vald lubas aidata transpordiga.

⁸ 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."

⁹ Vt RKHKo 19.04.2010, nr [3-3-1-4-10](#), p 12.

Vastamise korra sätestab PS § 46 lause 2 järgi seadus. Sisuliselt tuleneb eeltoodud põhiseaduse sätetest igäühe õigus saada oma pöördumisele vastus.¹⁰

Kuivõrd PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, on ka uurimispõhimõtte rakendamine haldusmenetluses isiku põhiõigus. Haldusmenetluses uurimispõhimõtte rakendamise abil teeb haldusorgan kindlaks, milline oli isiku tegelik tahe avalduse esitamisel¹¹ ja millist liiki pöördumisega isik haldusorgani poole pöördus.

Avaldust tuleb menetleda vastavalt selle sisule. Märgekirja ja selgitustaotlust menetletakse märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse järgi, taotlust haldusmenetluse seaduse ja vastava eriseaduse järgi 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 kaitstus.

2. Märgekirjadele ja selgitustaotlustele suuliselt vastamine

Kontrollimisel ilmnes, et vallavalitsus ei vastanud mitmetele märgekirjadele ja selgitustaotlustele kirjalikult.¹² Samas ei jäänud need isikute pöördumised siiski tähelepanuta ja need lahendati telefoni teel või isikuga vesteldes.

MSVS § 5 lõike 8 kohaselt vastatakse isikule märgekirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Märgekirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteametustamisel 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. Seega, tulenevalt MSVS § 5 lõikest 8 saab isiku märgekirjale või selgitustaotlusele vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil.

Vallavalitsus võib vastata ka muul viisil (nt suuliselt telefoni teel), aga seda kokkuleppel pöördumise esitajaga. Suuline suhtlus on tõepoolest sageli lihtsam, kiirem ja kergem probleemide lahendamiseks – seetõttu ei saa seda taunida. Samas tuleb märkida, et vastuse parema arusaadavuse ja selguse 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".

3. Sotsiaalteenuste ja –toetuste haldusaktide vaidlustamisviited

Sotsiaalteenuste ja –toetuste korralduste vaidlustamisviited ei olnud korrektsed osas, milles neist jäi mulje, et vaiete sisulise lahendamise pädevus on nii vallavalitsusel kui ka maavanemal, ja halduskohtusse pöördumise tähtaja puudumise osas. Nimelt kui vallavalitsus jättis isiku sotsiaalteenuste taotluse rahuldamata, siis oli vastavas vallavalitsuse korralduses märgitud, et „Käesoleva korralduse peale võib esitada Mooste Vallavalitsusele vaide haldusmenetluse seaduses sätestatud korras 30 päeva jooksul arvates korraldusest teadasaamise päevast või päevast, millal oleks pidanud korraldusest teada saada või maavanemale sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõike 3

¹⁰ O. Kask. Kommentaar §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne, Tallinn, 2012, komm 3. Kättesaadav veebilehel www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/.

¹¹ 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; RKHKo 14.01.2004, nr [3-3-1-82-03](#), p 13.

¹² Nt R. E. 27.01.2014 ja 05.03.2014 pöördumised (registreeritud nr 8-3.1/78 ja nr 8-3.1/165) seoses valla hallatava tee hooldusega; R.K. jt 12.06.2014 pöördumine (registreeritud nr 8-3.1/382) seoses vallatee seisukorraga; Ü. A. 29.07.2014 pöördumine (registreeritud nr 8-3.1/499) seoses teehooldustöödega jne.

alusel 30 päeva jooksul arvates korraldusest teada saamise päevast või päevast, millal oleks pidanud korraldusest teada saada või esitada kaebuse Tartu Halduskohtule halduskohtumenetluse seadustiku §s 46 sätestatud tähtaegadel ja sätestatud korras.¹³

HMS § 57 lg 1 järgi peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.¹⁴ Üldjuhul tuleb haldusaktis osutada nii vaide esitamise korrale (sh kohasele vaideorganile) kui ka halduskohtusse pöördumise võimalusele (sh tähtajale).

Sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmist reguleerib eriseadusena [sotsiaalhoolekande seadus](#) (SHS). Vastavalt SHS § 1 lõikele 2 kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi. Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul juhul, kui ta ei nõustu kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulektoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise otsusega, õigus esitada vaie maavanemale. Kuna sotsiaalhoolekande seadus ei reguleeri täpsemalt vaide esitamise tähtaega ja korda, siis selles osas kohalduvad eelkõige HMS 5. peatükk.

Seega juhul, kui kohalik omavalitsus jätab isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata, peab kõnealusel haldusaktis olema märgitud vaidlustamise võimalustena õigus pöörduda maavanema kui ka halduskohtu poole.¹⁵ Eksitava vaidlustamisviite järgimine võib seada ohtu kaebuse läbivaatamise seadusega ettenähtud instantsides kaebetähtaja möödalaskmise tõttu.

Samuti tuleb vaidlustamisviites märkida halduskohtu poole pöördumise võimalus, sh tähtaeg. Nii on isikul võimalus vaidlustada haldusakti 30 päeva jooksul haldusakti teatavaks tegemisest arvates, esitades kaebuse halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras (vt HKMS § 46 lg 1).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristel Lekko 693 8443
Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee

¹³ Mooste Vallavalitsuse 29.10.2014 korraldus nr 2-1.3/165.

¹⁴ RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), p 13.

¹⁵ Õiguskantsleri [menetluses](#) on käesoleval hetkel HMS-i ja SHS § 33 lõike 3 koostoimes tõlgendamise küsimus (kohaliku omavalitsuse ja maavanema rollid vaidemenetluses). Oma seisukohad on seni edastanud [Tallinna Linnavalitsus](#), [Justiitsministeerium](#), [Siseministeerium](#) ja [Sotsiaalministeerium](#).