



Õiguskantsler

Hr Ervins Veisturs  
vallavanem  
Viru-Nigula Vallavalitsus  
vallavalitsus@viru-nigula.ee

Teie 9.03.2012 nr 21.3-9/153; 21.3-9/169  
Õiguskantsler 30.03.2012 nr 7-8/120304/1201539

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Isikute pöördumiste menetlemine**

Lugupeetud härra vallavanem

Alustasin omal algatusel menetlust, et teada saada, kas ja kuidas järgitakse Viru-Nigula Vallavalitsuses isikute pöördumistele vastamisel põhiõiguste ja vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmisega Teie poole. Soovin Teid esmalt tänada mulle antud teabe ja selgituste eest.

Tutvunud Viru-Nigula Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et

**Viru-Nigula Vallavalitsus ei ole mitmetel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku ning seejärel esitan Teile oma õigusliku hinnangu.

1. Menetluse raames palusin Viru-Nigula Vallavalitsuselt teavet isikute pöördumiste menetlemise kohta, sealhulgas pöördumiste registreerimise, pöördumistele juurdepääsupiirangute kehtestamise, dokumendiregistris olevatele juurdepääsupiiranguteta dokumentidele juurdepääsu, ning ka taotluste osaliselt ja täielikult rahuldamata jätmise kohta. Muu hulgas palusin vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

2. Keskendun menetluse käigus tuvastatud asjaoludele, mille puhul leidsin, et Viru –Nigula Vallavalitsus ei ole järginud põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

### ***Puudused dokumendiregistris***

**3.** Viru-Nigula Vallavalitsuse dokumendiregistris on alates 01.01.2011 kuni 29.03.2012 registreeritud 1570 dokumenti, kusjuures asutusesiseseks kasutamiseks oli märgitud 18 dokumenti ja avalikuks kasutamiseks 1552 dokumenti. Enamike dokumentide puhul ei olnud dokumendiregistrisse kantud juurdepääsupiiranguid, sealhulgas ei olnud dokumendiregistrisse kantud juurdepääsupiiranguid avalduste puhul, milles taotleti sotsiaalabi või sotsiaalteenuseid. Osade asutusesiseseks kasutamiseks dokumentide puhul ei olnud dokumendiregistrisse kantud juurdepääsupiirangu alust. Dokumendiregistris sisalduvatele dokumentidele, mis olid märgitud avalikuks kasutamiseks, juurdepääs ei olnud võimalik.

**4.** Viru-Nigula Vallavalitsuse vastustest selgus, et isikute pöördumistele ja vallavalitsuse vastuskirjadele juurdepääsupiirangute kehtestamise otsustab asutuse juht või juhi määratud pädev töötaja, lähtudes dokumendi sisust ja juurdepääsupiirangu eesmärgist. Samuti märkis vallavalitsus, et dokumendiregistris registreeritud elektroonilised dokumendid, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut, on nähtaval valla kodulehel paiknevas dokumendiregistris.

**5.** Avaliku võimu valduses olevale informatsioonile juurdepääsu võimaldamist käsitlevad põhiseaduse (edaspidi PS) § 44 lõiked 1 ja 2. Need sätted näevad ette, et igäihel on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni ning kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Avalikule teabele juurdepääsu reguleerib täpsemalt avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS).

**6.** Avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites (AvTS § 3 lg 1). AvTS § 11 lõike 1 järgi on asutuse dokumendiregister digitaalselt peetav andmekogu, mida asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks peab riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik.

**7.** Dokumendiregistri üks funktsioone on ka võimaldada dokumentidele juurdepääsu. Juba 01.01.2009 jõustus avaliku teabe seaduse muudatus, mille kohaselt ei pea enam dokumendiregistris sisalduvate dokumentide väljanõudmiseks esitama teabenõuet, vaid dokumendid tuleb teha kättesaadavaks elektrooniliselt nii, et need asuvad huvitatud isikust ühe kliki kaugusel. Nimelt AvTS §12 lg 4<sup>1</sup> sätestab, et dokumendiregistris registreeritud ja asutuse dokumendihaldussüsteemis sisalduvatele elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, tagatakse juurdepääs dokumendiregistri kaudu, välja arvatud dokumentidele, mis avaldatakse Riigi Teatajas. Eraelu kaitset arvesse võttes on kehtestatud erand isikuandmete kaitsega seoses: "Dokumendiregistris ei avalikustata isikuandmeid sisaldavaid dokumente, kui avaldamise kohustus ei tulene seadusest." (AvTS § 12 lg 4<sup>2</sup>).

**8.** Saabunud ja väljastatud dokumentide kohta tuleb dokumendiregistrisse muuhulgas kanda dokumendi suhtes kehtivad juurdepääsupiirangud (AvTS § 13 lg 3 p 6). Juurdepääsupiirangute seadmisel tuleb lähtuda eelkõige AvTS 5. peatükist ja juurdepääsupiirangu korral tuleb näidata ka piirangu kehtestamise õiguslik alus (viide AvTS-i normile). AvTS § 35 lg 1 sätestab teabevaldaja kohustuse tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks muuhulgas ka teabe, mis sisaldab delikaatseid isikuandmeid (AvTS § 35 lg 1 p 11); teabe, mis sisaldab isikuandmeid, kui sellisele teabele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatus

(AvTS § 35 lg 1 p 12); teabe, mis sisaldab perekonnaelu üksikasju kirjeldavaid andmeid (AvTS § 35 lg 1 p 13); teabe sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamise taotlemise kohta (AvTS § 35 lg 1 p 14); teabe, mis kirjeldab isiku vaimseid või füüsilisi kannatusi (AvTS § 35 lg 1 p 15).<sup>1</sup>

**9.** Eelpool märkisin, et enamike dokumentide puhul ei ole dokumendiregistrisse kantud dokumendi suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid ja dokumendiregistris registreeritud elektroonilistele dokumentidele, millele ei ole juurdepääsupiirangut kehtestatud, ei ole tagatud juurdepääs dokumendiregistri kaudu. Seetõttu **soovitan vallavalitsusel dokumendiregistrisse kanda dokumendi suhtes kehtiv juurdepääsupiirang ja võtta kiiremas korras kasutusele meetmed, et dokumendiregister võimaldaks ligipääsu ka juurdepääsupiiranguteta elektroonilistele dokumentidele.**

### *Sotsiaaltoetuste taotluste menetlemine*

**10.** Viru-Nigula Vallavalitsusele esitati 2011.aastal 211 sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja vältimatu sotsiaalabi taotlust ja neist 8 jäi osaliselt või täielikult rahuldamata. Vallavalitsus edastas kolme isiku sotsiaaltoetuse taotlused, mis jäeti täielikult või osaliselt rahuldamata, ja vallavalitsuse vastuskirjad. Tutvudes vastuskirjadega ilmnes, et isiku taotluse rahuldamata jätmisel saadab vallavalitsuse sotsiaalosakond isikule kirja, milles teatatakse toetuse mitterahuldamise põhjustest.

**11.** Vastavalt PS § 154 lõikele 1 otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) § 23 lõike 1 kohaselt võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Viru-Nigula Vallavolikogu on kehtestanud täiendavate sotsiaaltoetuste määramiseks ja maksmiseks 26.10.2006 määruse nr 21 (edaspidi määrus). Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, milliseid toetusi, soodustusi ja teenuseid ta pakub lisaks põhiseadusest ja seadusest tulenevatele kohustuslikele teenustele.<sup>2</sup> Samas peab kohalik omavalitsus kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel arvestama põhiseaduse nõuetega ning seadustega.

**12.** Riigikohus on PS §-st 14 tuletanud õiguse heale haldusele<sup>3</sup>. Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, menetluse toimumine mõistliku aja jooksul jne. Kokkuvõtlikult peab haldusorgan käituma kodanikusõbralikult kõige laiemas mõttes.<sup>4</sup>

**13.** Olulisimad hea halduse põhimõtted on Eestis seadusandja poolt koondatud õigustloovatesse aktidesse, millest siinkohal võib välja tuua eeskätt haldusmenetluse seaduse (HMS). Sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2).

<sup>1</sup> Vt veel teabe asutusesiseseks tunnistamise aluseid AvTS §-s 35.

<sup>2</sup> RKPJKo 08.03.2011 nr 3-4-1-11-10, p 61.

<sup>3</sup> 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.”

<sup>4</sup> Vt pikemalt ka N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. – Juridica 2006, nr 1, lk 24 jj.

**14.** SHS § 33 lõike 1 järgi otsustab kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise kohalik omavalitsus. Vajaduse ilmnemisel või sotsiaalteenust, -toetust, vältimatut sotsiaalabi või muud abi taotleva isiku soovil kaasatakse otsuse tegemisse omavalitsusorgani asjakohane komisjon. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 peab otsus olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele.

**15.** Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega ning selles menetluses esitatava taotluse puhul on tegemist taotlusega HMS § 14 mõttes. Kui isik esitab taotluse, kuid jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, tuleb haldusorganil vastavalt HMS § 15 lõikele 2 anda taotluse esitajale esimesel võimalusel tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Mis puutub puuduste kõrvaldamise nõudesse, siis selle nõude esitamisel peab haldusorgan vastavalt HMS §-le 36 taotlejale selgitama, milles puudused seisnevad ning andma nõu, kuidas neid puudusi kõrvaldada.<sup>5</sup> Isikut on haldusorganil vaja taotluses puuduste kõrvaldamisel muu hulgas nõustada selleks, et täita haldusorganile HMS § 5 lõikest 2 tulenevalt kohustust viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.<sup>6</sup>

**16.** Sotsiaaltoetuse andmise või sellest keeldumise otsuse puhul on tegemist haldusaktiga. Haldusakti õiguspärasuse eeldused on sätestatud HMS §-s 54. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 55 lõike 2 järgi antakse haldusakt kirjalikus vormis, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS §-d 56 ja 57). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.<sup>7</sup>

**17.** Selleks, et isik saaks teada teda puudutava haldusakti andmisest, tuleb see talle esmalt teha teatavaks. Teatavakstegemine on vajalik ka selleks, et haldusakt hakkaks kehtima. Nimelt sätestab HMS § 60 lg 1, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. HMS § 61 lg 1 lause 1 järgi kehtib aga haldusakt adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates, kui haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist.

**18.** Haldusakti kättetoimetamine tähendab haldusakti originaali või selle ametlikult kinnitatud ärakirja isikuni toimetamist. Vastavalt HMS § 62 lõigetele 2 ja 5 tuleb haldusakt teha teatavaks kättetoimetamise teel, kui:

- 1) isiku õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi;

<sup>5</sup> RKHKo 16.11.2009 nr 3-3-1-53-09, p 21: „Kollegium on seisukohal, et olukorras, kus haldusorgani jaoks pole esitatud dokumendid pensioni määramiseks piisavad, peab ta täitma haldusmenetlusele iseloomulikke abistamis- ja selgitamiskohustust. Selgitamiskohustuse sisu üldisemalt avab HMS § 36, milles ette nähtud selgitamise võimalused pole aga sätestatud ammendavalt ega välista menetluse omapärast ja eesmärgist tulenevalt teist liiki nõuandeid või selgitusi.“

<sup>6</sup> RKHKo 15.02.2005 nr 3-3-1-90-04, p 16: „Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline. Näiteks juhtudel, kui taotluses esinevate puuduste kõrvaldamata jätmise tulemuseks on suure tõenäosusega taotluse rahuldamata jätmise.“

<sup>7</sup> RKHKm 09.05.2007 nr 3-3-1-23-07, p 13.

- 2) isiku kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt;
- 3) isiku taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata, sh olukorras, kus isiku taotlus rahuldatakse osaliselt.

**19.** HMS § 25 lg 1 näeb üldnormina haldusakti kättetoimetamise viisidena ette postiga (eelduslikult tähendab tähtkirja edastamist) või elektrooniliselt kättetoimetamise (eelduseks isiku nõusolek) ning kättetoimetamise dokumendi väljastanud haldusorgani poolt. Üldreegli kohaselt otsustab sobivaima viisi üle haldusorgan, kui seaduses või määruses pole sätestatud mõnda kindlat kättetoimetamise viisi või haldusakti adressaat pole ise valinud mõnda viisi. Asjaomase otsuse langetamisel tuleb haldusorganil järgida eesmärgipärasust, mistõttu tuleb haldusakt toimetada isikule kätte temale kõige kättesaadavamal viisil.

**20.** SHS-s on sotsiaaltoetuse andmist puudutava haldusakti teatavakstegemine isikule täpsemalt reguleeritud. Vastavalt SHS § 34 lõikele 1 tehakse otsus asjaosalisele isikule teatavaks isiku vanust ja arengutaset arvestaval ja talle arusaadaval viisil. Sama paragrahvi lg 2 alusel tehakse sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.

**21.** Siinkohal tuleb ka märkida, et nimetatud otsuse vastuvõtmine ja isikule teatavakstegemine on oluline isiku õiguskaitsevahendite seisukohalt. Eelpool juba märkisin, et haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on isikul sotsiaaltoetuse andmisest keeldumise otsusega mittendustumisel õigus esitada vaie maavanemale. Samuti võib isik oma õiguste kaitseks pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 46 lg 1).

**22.** Määruse 18 lõike 2 kohaselt otsustab sotsiaaltoetuse määramise ja maksimisest keeldumise vallavalitsus. Samas saadab vallavalitsuse sotsiaalosakond isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata jätmisel isikule vaid kirja, milles teatatakse toetuse mittemääramise põhjustest. Seepärast **soovitan vallavalitsusel edaspidiselt juhul, kui sotsiaaltoetuse andmisest täielikult või osaliselt keeldutakse, järgida haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid ning teha haldusakt isikule ka korrektselt teatavaks.**

### ***Pöördumiste mittetähtaegne menetlemine***

**23.** Menetluse käigus selgus, et vallavalitsusel on olnud üksikutel juhtudel probleeme õigusaktides sätestatud tähtaegade järgimisega.

**24.** Avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni õigusaktides ettenähtud tähtaegadest (vt nt HMS § 5 lg 4). Sätestatud tähtaegadest ja kodanike teavitamiskohustustest kinnipidamine on üks osa hea halduse tavast, millest avaliku võimu organ peab oma tegevuses lähtuma.<sup>8</sup> Olukorras, mil isiku pöördumises sisalduvate küsimustega tegelemine on aeganõudev, on mõistlik anda isikule siiski mingit tagasisidet, et isik oleks teadlik, et tema pöördumine on ametnikuni jõudnud ning sellega tegeletakse esimesel võimalusel. Märjukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse (edaspidi MSVS) §-ga 6 on pandud kohustus

<sup>8</sup> Vt ka RKHKo 21.01.2009 nr 3-3-1-88-08, p 11: „[...] avaliku võimu organ on kohustatud oma ülesandeid täites pidama kinni seaduses ettenähtud tähtaegadest. [...]“ ja RKHKo 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 12: „[...] isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste poole tuleneb juba PS §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. Isikute pöördumistele õigeaegne ja korrektne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht. [...]“.

vastata isiku märgukirjale või selgitustaotlusele reeglina hiljemalt 30 päeva jooksul ning üksnes erandjuhul võib pöördumise adressaat pikendada vastamise tähtaega kuni kahe kuuni, kuid sellisel juhul tuleb adressaadil avaldajat vastuse viibimisest ja viibimise põhjustest informeerida (MSVS § 6).

**25.** Tegelikuses tuleb isiku pöördumisele vastata viivitamata. Tegemist on hea halduse tava põhimõtte ühe väljendusega, mille kohaselt peaks avalik võim tegutsema mõistliku aja jooksul võimalikult kiiresti. Õigusaktides sätestatud tähtajad on üksnes orientiiriks, kusjuures tähtpäeva (s.o tähtaja lõppu) ei tule ametnikul n-ö ära oodata. Nii võib mõistliku aja jooksul tegutsemise põhimõtte nõuda konkreetsel juhul tegutsemist ka kiiremini, kui õigusaktis sätestatud<sup>9</sup>.

**26.** Seega, juhul kui õigusaktid näevad ette haldusmenetluse teostamise kindla tähtaja, tuleb haldusmenetluse teostamisel lähtuda eelkõige konkreetse asja keerukusest, tegutseda viivitamatult ning jäädes õigusaktides esitatud tähtaja raamesse. Eeltoodust tulenevalt **soovitan vallavalitsusel edaspidiselt tähelepanelikumalt järgida õigusaktides ettenähtud tähtaegu.**

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt **02.05.2012**.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Kristel Lekko 693 8443  
E-post: [kristel.lekko@oiguskantsler.ee](mailto:kristel.lekko@oiguskantsler.ee)

---

<sup>9</sup> Vt nt RKHKo 10.03.2005, nr 3-3-1-2-05, p 14; hea halduse tava ja mõistliku aja jooksul tegutsemise seoste kohta ka nt 25.10.2004, nr 3-3-1-47-04, p 18; 29.03.2006, nr 3-3-1-81-05, p 8; 11.12.2006, nr 3-3-1-61-06, p 20.