



Õiguskantsler

Raul Kudre  
vallavanem  
vald@verska.ee

Teie

Meie 13.08.2015 nr 7-8/150341/1503526

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Pöördumiste menetlemine**

Austatud vallavanem

Õiguskantsler uuris omal algatusel Värskas Vallavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2014. aastal.

Hindamaks vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust isikute pöördumiste menetlemisel, paluti vallavalitsuselt teavet ja selgitusi pöördumiste menetlemise kohta ning samuti edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.<sup>1</sup>

Tutvunud Värskas Vallavalitsusest 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.**<sup>2</sup>

Samas esines vallavalitsusel probleeme isikute pöördumiste korrektse tõlgendamisega, seejuures teavitati isikut sotsiaalvaldkonda kuuluvate teenuste osutamata jätmisest kirjaga<sup>3</sup>, s.t korrektselt haldusakti vormistamata. Lisaks võis täheldada, et vallavalitsus on valinud mõningate pöördumiste puhul suulise vastamisviisi ning et sotsiaalteenuste ja -toetuste haldusaktides sisaldasid ebakorrektsed vaidlustamisviited. Seetõttu teeb õiguskantsler vallavalitsusele järgmised soovitusel:

<sup>1</sup> Õiguskantsleri Kantselei 18.03.2015 [kirjale](#) nr 7-8/150341/1501200 vastas vallavalitsus 29.04.2015 kirjaga nr 14-5/336-1. Õiguskantsleri nooremnõuniku 01.06.2015 e-kirjale vastas vallavalitsus 19.06.2015 kirjaga nr 14-5/336-3. Õiguskantsleri Kantselei 18.03.2015 pöördumine ja käesolev soovitus peavad olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadavad, kuna need ei sisalda juurdepääsupiirangu lisamist tingivaid asjaolusid.

<sup>2</sup> Käesoleva menetluse eesmärgiks ei olnud kontrollida Värskas Vallavolikogu tegevust vaiete menetlemisel. Nimelt edastas vallavalitsus nii oma 29.04.2015 kui ka 19.06.2015 kirjaga I.L. 06.02.2014 vaide Värskas Vallavolikogu 19.12.2013 otsusele nr 56 detailplaneeringu koostamise mittealgatamise kohta; Värskas Vallavolikogu 14.02.2015 kirja nr 1-8/147-1 („Puuduste kõrvaldamine vaites“); I.L. 25.02.2014 kirja puuduste kõrvaldamise kohta; Värskas Vallavolikogu 26.02.2014 kirja nr 1-8/147-3 vaide läbivaatamise tähtaja kohta ja Värskas Vallavolikogu 21.03.2014 otsuse nr 6.

<sup>3</sup> A.S. 21.01.2014 taotlus nr 8-8/94; vallavalitsuse 14.02.2014 vastuskiri nr 8-8/94-1.

- tõlgendada hoolikamalt isiku esitatud pöördumist eesmärgiga teha kindlaks, millise õigusakti reguleerimisvaldkonda konkreetne avalduslune küsimus kuulub;
- järgida haldusakti puhul vormi- ja menetlusnõudeid;
- kaaluda vajadust anda isikule tagasisidet tema pöördumise menetlemise kohta ka kirjalikult;
- vormistada õigusaktide vaidlustamisviited korrektselt, s.t osundada sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antavates korraldustes [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 33 lõike 3 kohasele vaideorganile.

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

### ***1 Isikute pöördumiste tõlgendamine ning haldusakti vormi- ja menetlusnõuded***

Nii mõnegi Õiguskantsleri Kantseleisse menetluse käigus edastatud isiku pöördumise ja nende vastuskirjade puhul tõusetus kahtlus, et vallavalitsus ei erista, kas isiku pöördumine ning sellele antav vastus kuuluvad [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 lõikes 1 sätestatud taotluse pinnalt alustatava – s.t haldusakti andmisele/toimingu sooritamisele suunitletud – menetluse reguleerimisvaldkonda või on isik pöördunud vallavalitsuse poole märgukirja ja selgitustaotlusega [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) § 2 lõigete 1 ja 2 tähenduses.

Õiguskantsleri Kantselei 18.03.2015 kirjaga paluti Värskas Vallavalitsusel edastada 2014. aastal laekunud pöördumisi, millega tehti ettepanekuid või paluti anda selgitusi (märgukirju ja selgitustaotlusi). Seevastu vallavalitsuse 29.04.2015 vastuskirjaga edastatud ning vastuskirja sõnastuse kohaselt märgukirja/selgitustaotlusena käsitletavate dokumentide (lisad 1-36) hulgas oli arvukalt haldusakti andmisele suunatud taotlusi ning vallavalitsuse vastavaid korraldusi. Nii võis küll märgukirjana käsitleda isiku pöördumist, millega pöörati tähelepanu Värskas Gümnaasiumi õpilasega seotud muredele<sup>4</sup> ning Tartu ja Saatses vahelise bussiliiklusega seotud probleemile<sup>5</sup>, kuid nt sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas (lisad 1-6) täisealisele isikule seatud hoolduse lõpetamise, täiendava toetuse maksmise ning hooldaja määramisega seotud avalduste ja vastavate korralduste puhul<sup>6</sup> ei saa rääkida MSVS-s sätestatud regulatsiooni kohaldumisest.

Ühtlasi edastas vallavalitsus oma 19.06.2015 vastusega märgukirjade/selgitustaotluste nimekirjas A.S. 21.01.2014 pöördumise („AVALDUS-TAOTLUS“) SHS-st tulenevate sotsiaalteenuste osutamiseks, millele vallavalitsus vastas 14.02.2014 kirjaga („Vastuskiri“).

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.<sup>7</sup> Riigikohtu hinnangul on isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.<sup>8</sup> Ühtlasi tuleb haldusmenetluses

<sup>4</sup> O.S. 03.06.2014 pöördumine nr 10-3/510.

<sup>5</sup> M.P. 04.07.2014 pöördumine.

<sup>6</sup> Ega ka nt munitsipaalaluruumi üürile andmisele, ning korraldatud jäätmeveost vabastamisele suunatud avalduste/taotluste ja vallavalitsuse vastavate korralduste puhul.

<sup>7</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." Hea halduse põhimõtte rakendamisel tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. – RKHKm 08.10.2002 nr [3-3-1-56-02](#), p 9.

<sup>8</sup> Vt RKHKo 19.04.2010 nr [3-3-1-4-10](#), p 12.

uurimis põhimõtte kui isiku haldusmenetlusliku põhiõiguse rakendamise abil teha kindlaks, milline oli isiku tegelik tahe avalduse esitamisel, s.t millist liiki pöördumisega isik oma hinnangul haldusorgani poole pöördus.<sup>9</sup> Nagu nentis ka vallavalitsus oma 29.04.2015 kirjas, sõltub pöördumise kvalifitseerimisest asjakohase õigusliku raamistiku – sh vastusele antava vormi – valik ning sellega on otseselt seotud isiku õiguste kaitsevõimalused.

Haldusmenetluse algatamiseks esitatud pöördumisi (taotlus, avaldus jm pealkirjaga) tuleb menetleda haldusmenetluse seaduse jt eriseadustest tulenevate regulatsioonide alusel. Nii tuleb haldusakt reeglina vormistada kirjalikult (HMS § 55 lõige 2), see peab sisaldama põhjendusi (HMS § 56) ning 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> Vaidlustamisviide kannab endas õiguskaitse iseloomuga informatsiooni: annab juhiseid, kuidas oma õigusi avaliku võimu tegevusega seondult kaitsta.

Ka sotsiaalteenuse ja –toetuse, sh toimetulekutoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise menetluse puhul on tegemist haldusmenetlusega. Seejuures kohaldatakse SHS-s ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi (SHS § 1 lg 2). Kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohta tehtav otsus peab olema põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele (SHS § 33 lg 2). Eelnimetatud otsuse peale esitatud vaide lahendamiseks pädeva isiku näeb ette SHS § 33 lõige 3.

29.04.2015 kirjaga edastatud dokumendid olid üldjuhul vormistatud asjaomastes õigusaktides sätestatud menetlus- ja vorminõudeid järgides, s.t vallavalitsuse kirjalike haldusaktidena.<sup>11</sup> HMS-s ja MSVS-s sätestatud regulatsiooni erisuste rõhutamist käesolevas soovitusel tingis eeskätt eelmainitud asjaolu, et sisuliselt haldusakti andmisele suunatud isikute pöördumised ja neile antud vastused edastati vallavalitsuse poolt märgukirjade/selgitustaotluste nimekirja all. Seejuures A.S. 21.01.2014 pöördumine, milles sisuliselt taotleti SHS-st tuleneva haldusmenetluse alustamist, lahendati sootuks vallavalitsuse kirjaga ning õigusaktides sätestatud vorminõudeid (nt vaidlustamisviite olemasolu) eirates.

## ***II Märgukirjadele ja selgitustaotlustele suuliselt vastamine***

Menetluse käigus selgus, et osadele isikute märgukirjadele anti tagasisidet mitte kirjalikult, vaid helistamise teel.<sup>12</sup>

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 mitteamistamisega 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. Kui aadressaat pole pädev märgukirjale või selgitustaotlusele (või osale sellest) vastama, edastab ta pöördumise pädevale asutusele või

<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.

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

<sup>11</sup> Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antud haldusaktide vaidlustamisviidete kohta vt kolmas alapunkt.

<sup>12</sup> V.S. 29.09.2014 pöördumine nr 4-8/911; L.K. 03.04.2014 pöördumine nr 4-9/346; O.S. 03.06.2014 pöördumise edastamine.

organile vastamiseks viivitamata, kuid mitte hiljem kui 5 tööpäeva jooksul märgukirja või selgitustaotluse registreerimisest ning teavitab sellest isikut MSVS § 5 lõikes 8 sätestatud korras (MSVS § 5 lõiked 3 ja 4). Pöördumise edastamisel asutusele või organile, mille üle adressaat teostab teenistusslikku järelevalvet, tuleb isikut samuti teavitada MSVS-s sätestatud korras.

Eeltoodust tulenevalt võib vallavalitsus vastata isikule ka muul viisil kui kirjalikult – seda 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".

### ***III Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antud haldusaktide vaidlustamisviited***

Sotsiaalteenuste ning –toetuste korralduste vaidlustamisviidetes oli kasutatud haldusakti adressaati eksitavat sõnastust. Nimelt nägid korralduste vaidlustamisviited välja järgmised: „Käesoleva korralduse peale võib esitada Värskas Vallavalitsusele vaide [...] või esitada kaebuse Tartu Halduskohtule [...] 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavakstegemisest“.<sup>13</sup>

Nagu eelnevalt märgitud, kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi. Vastavalt SHS § 33 lõikele 3 on kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavad sotsiaalteenuste ja –toetuste vallas tehtud otsused vaidlustatavad maavanema juures<sup>14</sup>, mistõttu peavad SHS-i raames tehtavate otsustuste vaidlustamisviited sisaldama nii maavanemale vaide esitamise kui ka halduskohtusse pöördumise võimalust.<sup>15</sup>

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Käti Mägi 693 8436  
Kati.Magi@oiguskantsler.ee

<sup>13</sup> Nt Värskas Vallavalitsuse 21.04.2014 korraldus nr 81; 29.09.2014 korraldus nr 225.

<sup>14</sup> Eelnev ei välista loomulikult isiku õigust pöörduda soovi korral otsuse kättesaamise järgselt [halduskohtumenetluse seadustikus](#) sätestatud alustel ja korras kaebusega otse halduskohtusse.

<sup>15</sup> 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](#).