



Õiguskantsler

Kaido Kõiv
vallavanem
Valgjärve Vallavalitsus
vald@valgjarve.ee

Teie 15.12.2015 nr 2-1.4/459-1

Meie 13.01.2016 nr 7-8/151039/1600186

Pöördumiste menetlemine

Austatud vallavanem

Õiguskantsler uuris Valgjärve Vallavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2014. aastal ja 2015. aasta esimesel poolaastal.

Hindamaks vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust, paluti vallavalitsuselt teavet ja selgitusi.¹ Samuti paluti edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid.

Tutvunud Valgjärve Vallavalitsusest laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et **kuigi vallavalitsus on püüdnud oma igapäevases praktikas isikute pöördumiste menetlemisel järgida põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava, nähtub vallavalitsuse tegevuses siiski mõningaid puudujääke.**

Nii on vallavalitsusel olnud probleeme isikute pöördumiste korrektse tõlgendamisega. Samuti ei ole vallavalitsus pidanud isikute märgukirjadele² vastamist alati vajalikuks või on valinud kirjaliku asemel suulise vastamisviisi. Lisaks teavitati isikuid sotsiaalteenuste või -toetuse andmisest keeldumisest kirjaga ning peeti võimalikuks isikut tema avalduse rahuldamata jätmisest teavitada mh suuliselt. Seetõttu soovitan vallavalitsusel edaspidi:

- tõlgendada hoolikamalt isiku esitatud pöördumist eesmärgiga teha kindlaks, millise õigusakti reguleerimisvaldkonda konkreetne avalduslune küsimus kuulub;
- vastata isikute pöördumistele (eeskätt märgukirjadele) selleks ettenähtud korras;
- järgida sotsiaalteenuste ja -toetuste valdkonnas esitatud avalduste puhul haldusakti andmisel vormi- ja menetlusnõudeid (sh varustada haldusakt korrektse vaidlustamisviitega ning teha haldusakt isikule nõuetekohaselt teatavaks).

Palun võimalusel anda 30 päeva jooksul teada, kas ja kuidas plaanitakse soovitusi täita.

I Isikute pöördumiste tõlgendamine

Vallavalitsus edastas 12.10.2015 kirjaga märgukirjade ja selgitustaotluste nimekirja all pöördumisi, mille näol oli tegemist [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 lõikes 1 sätestatud haldusakti

¹ Õiguskantsleri Kantselei 07.09.2015 [kirjale](#) nr 7-8/151039/1503821 vastas vallavalitsus 12.10.2015 kirjaga nr 2-1.4/334-1. Õiguskantsleri nooremnõuniku 20.10.2015 e-kirjale vastas vallavalitsus 15.12.2015 kirjaga nr 2-1.4/459-1. Käesolev soovitus ning Õiguskantsleri Kantselei 07.09.2015 pöördumine peavad olema valla dokumendiregistris avalikult kättesaadavad.

² Vt [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) § 2 lg 1.

andmisele/toimingu sooritamisele suunitletud taotlustega.³ Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas puudega isikule hoolduse seadmise, küttepuude jm ühekordsete toetustega seotud avalduste puhul⁴ ei ole aga korrektne rääkida MSVS-s sätestatud regulatsiooni kohaldamisest. Märjukirjadena võib käsitleda pöördumisi, millega juhitakse tähelepanu naabrikoera pidevale haukumisele.⁵

Haldusmenetluses tuleb uurimispõhimõtte 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.⁶ Pöördumise kvalifitseerimisest sõltub 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 ning vastavate eriseaduste alusel. Kui tegemist on aga pöördumisega, milles tehakse ettepanekuid või palutakse õiguslaseid selgitusi, tuleb lähtuda MSVS-s sätestatust.

Isikute avalduste rahuldamise kohta koostatud vallavalitsuse dokumendid olid üldjuhul vormistatud asjaomastes õigusaktides sätestatud menetlus- ja vorminõudeid järgides, s.t vallavalitsuse kirjalike haldusaktidena. Samas oli osa isikute pöördumisi, milles taotleti sotsiaalhoolekandelase haldusmenetluse alustamist, jäetud rahuldamata kirjadega ning haldusakti andmise menetlust reguleerivates õigusaktides sätestatud vorminõudeid eirates.⁷

II Märjukirjadele ja selgitustaotlustele vastamine

Menetluse käigus selgus, et isikute märjukirjadele ei peeta vastamist alati vajalikuks.⁸ Samuti pidas vallavalitsus otstarbekamaks anda isikute pöördumistele tagasisidet mitte kirjalikult, vaid telefoni teel.⁹

Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poole tuleneb [põhiseaduse](#) (PS) §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele, mille üheks osaks on isiku õigus heale haldusele.¹⁰ Riigikohtu hinnangul on isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.¹¹ Seega on isikutel õigus eeldada, et nende pöördumised asutustele ja isikutele ei jää tähelepanuta ning et neile vastatakse selleks ettenähtud korras ja tähtaja jooksul.

³ Nt S.N. 22.10.2014 avaldus; V.K. 26.10.2014 avaldus; A.M. 09.02.2015 avaldus; S.V. 25.08.2014 avaldus.

⁴ Ega ka nt hajaasustuse programmist toetuse saamiseks esitatud taotluse või projekteerimistingimuste taotluste puhul.

⁵ J.K. 25.07.2015 ja 04.08.2015 kirjad.

⁶ 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.

⁷ Haldusakti vormi- ja menetlusnõuete ning sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas antud haldusaktide vaidlustamisviidete kohta vt kolmas alapunkt.

⁸ Nt Sanbruno OÜ juhataja 30.04.2015 märjukiri. Vt ka vallavalitsuse 12.10.2015 kirjas selgitatud: „Kui kirjas sisaldav teave on informatiivne ja ei küsita vastust, siis võetakse info teadmiseks.“

⁹ Vt vallavalitsuse 12.10.2015 kirjas selgitatud: „Enamus isikuid ootavad vastuseid oma pöördumistele võimalikult ruttu ning seda asjaolu arvesse võttes on vastatud suuliselt telefoni teel, kui pöördumises pole eraldi välja toodud kirjaliku vastuse soovi.“

¹⁰ 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.

¹¹ Vt RKHKo 19.04.2010 nr [3-3-1-4-10](#), p 12.

Ka pöördumistele, milles antakse informatiivset teavet ning otsesõnu vastust ei küsita – nt MSVS-i § 2 lõikes 1 nimetatud märgukirjadele – tuleb vastata. MSVS § 5 lõikest 8 tulenevalt vastatakse isikule pöördumises esitatud aadressil (faksi number, posti- või elektronposti aadress) kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Vastuvõtul viibinud isiku pöördumisele võib vastata suuliselt vastuvõtu ajal. Eeltoodust tuleneb, et isiku kirjalikule märgukirjale/selgitustaotlusele antav vastus tuleks reeglina koostada kirjalikult ka juhul, kui pöördumise esitaja ei ole seda sõnaselgelt palunud.

Kui adressaadil puudub (osaliselt) pädevus märgukirjas esitatud seisukohta või ettepanekut arvestada, tuleb märgukiri edastada vastamiseks pädevale asutusele/organile ning isikut sellest teavitada (MSVS § 5 lõiked 3 ja 4). Ka vastamisest loobumisel tuleb reeglina isikut teavitada (MSVS §§ 9-11). Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastatakse MSVS §-i 6 kohaselt viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest.

Loomulikult 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 Haldusakti vormi- ja menetlusnõuded

Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas teavitas vallavalitsus isikuid nende vastavasisuliste avalduste rahuldamata jätmisest sotsiaalnõuniku vastuskirjaga.¹² Seejuures vallavalitsuse 12.10.2015 kirjas õiguskantslerile selgitati, et „[i]sikut teavitatakse tema taotluse läbi vaatamata jätmisest või (osaliselt) rahuldamata jätmisest kas kirjalikult vastuskirjaga või telefoni teel kui kirjalikku vastuskirja pole nõutud.“ 15.12.2015 kirjas märgitu kohaselt ei sisestata rahuldamata jäetud sotsiaalteenuste ja –toetuste vallas esitatud taotluste andmeid registrisse STAR ning isikule vastatakse kas „telefoni teel, vastuskirjaga või suuliselt koduvisiidi käigus.“

Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või määramise süsteemi reguleerib alates 01.01.2016 uus [sotsiaalhoolekande seadus \(SHS\)](#) ning [sotsiaalseadustiku üldosa seadus \(SÜS\)](#).¹³ Soovituses käsitletavate avalduste ning vallavalitsuse vastavate korralduste/vastuskirjade puhul tuleb siiski rääkida kuni 31.12.2015 kehtinud [sotsiaalhoolekande seadusest](#) (edaspidi *vana SHS*).

Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ning toimetulekutoetuse ja vajaduspõhise peretoetuse andmise või sellest keeldumise kohta on haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses.¹⁴ Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta 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

¹² Nt J.T. ja V.T. 22.10.2014 avaldus ning vallavalitsuse 13.11.2014 vastuskiri nr 11-1/354; V.H. 19.11.2014 avaldus ning vallavalitsuse 25.11.2014 vastuskiri nr 11-1/478-1.

¹³ SHS § 2: „Käesolevas seaduses ettenähtud sotsiaalkaitsele kohaldatakse sotsiaalseadustiku üldosa seaduse sätteid, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.“

SÜS § 3 lg 6: „Sotsiaalseadustikus ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades sotsiaalseadustikus sätestatud erisusi.“

¹⁴ Vana SHS § 1 lõike 2 järgi kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud erisusi. Vt ka HMS § 43 lg 2 teine lause.

põhjendatud ning tuginema seadustele ja muudele õigusaktidele (vana SHS § 33 lg 2 ja HMS § 56). Lisaks peab haldusakt sisaldama viidet haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57).¹⁵

Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.¹⁶ Vana SHS § 33 lõike 3 kohaselt pidi sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas tehtavad otsused sisaldama maavanemale vaide esitamise võimalust.¹⁷

Haldusakt tuleb menetlusosalistele ja menetlusest puudutatud isikutele teha teatavaks. Vana SHS § 34 lõike 3 järgi tuli sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus teha isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast.¹⁸ Õiguskirjanduses on rõhutatud, et haldusakti teatavakstegemine võib toimuda kättetoimetamise teel või vabas vormis, kuid nt isikule, kelle taotlus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata, tuleb üldreegli kohaselt haldusakt toimetada kätte. Kättetoimetamise all peetakse silmas haldusakti originaali või ametlikult kinnitatud koopia isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist (HMS §-d 25-32).¹⁹

Alates 01.01.2016 on sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas haldusakti teatavakstegemise regulatsiooni mõnevõrra muudetud.²⁰ Samas ei nähtu ka uuest regulatsioonist, nagu oleks hüvitise andjal (nt kohalik omavalitsus) lubatud isiku taotluse/avalduse (osalise) rahuldamise korral sellest isikut teavitada ainult suuliselt, s.t isikule haldusakti edastamata või selle kättesaamise võimalusi tutvustamata. Keelduva haldusakti adressaat peab saama enda jaoks rahulikult välja selgitada, millistel kaalutlustel ta oodatud teenusest või toetusest ilma jääb. Ühtlasi peab isikule haldusakti vaidlustamisviite kaudu laekuma informatsioon, kuidas oma õigusi avaliku võimu tegevusega seondult kaitsta.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

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

¹⁵ Vt ka SÜS § 26 lõiked 1 ja 2, mis sätestavad sisunõuded hüvitise andmise ja andmisest keeldumise haldusaktile. SÜS-is endas haldusakti sisu üle ei korrata, kuna vastavad kohustuslikud elemendid on reguleeritud HMS-s ja teistes haldusõiguse üldseadustes. SÜS-is on seevastu hüvitise andmise või sellest keeldumise haldusakti sisu sätestatud avatud kataloogina näitlikustavalt, tuues ühtlasi ära ka spetsiifilised andmekoosseisud, mis on asjakohased tulenevalt hüvitise liigist. Sisunõuete kataloog on tervikuna sõnastatud üksnes kohustusliku miinimumloeteluna ning haldusaktis võib märkida ka muud hüvitise andmise seisukohalt olulised andmed (v.a haldusõiguse üldseadustes ning sotsiaalseadustiku eriseadustes kohustuslikuna sätestatu). – vt seletuskiri sotsiaalseadustiku üldosa seaduse eelnõu (93 SE) juurde, kättesaadav [siit](#).

¹⁶ RKHKm 09.05.2007, nr [3-3-1-23-07](#), p 13.

¹⁷ Analoogselt on kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest rahastatava sotsiaalvaldkonna otsuse vaidlustamise kord reguleeritud SHS §-s 146.

¹⁸ Vt ka HMS § 62 lg 2.

¹⁹ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu 2004, p 9.5.3.1.

²⁰ Vt lähemalt SÜS § 27 ja SÜS-i eelnõu seletuskiri.