

# Kuidas vastata inimese pöördumisele

Kristel Lekko

*õigusteenistuse juhataja-õiguskantsleri nõunik, Õiguskantsleri Kantselei*

Inimesed saavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele iga päev erisuguseid pöördumisi. Asutuste kohustus on neile pöördumistele vastata. Vastamisel tuleb järgida kehtivat õigust ja põhimõtet, et vastus peab olema inimesele arusaadav. Selles artiklis käsitletakse vastamist kõige levinumatele pöördumistele – teabenõudele, märgukirjale, selgitustaotlusele, taotlusele ja vaidele.

Isiku õigus saada vastus oma pöördumisele tuleneb eelkõige põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigusest korraldusele ja menetlusele, mille üks osa on isiku õigus heale haldusele.<sup>1</sup> Hea halduse tava kohaselt peab riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuse (edaspidi ametiasutus, asutus) vastus inimesele olema viisakas ja heatahtlik. Vastuses tuleb kasutada selget ja lihtsat keelt.

Põhiseaduse § 46 kohaselt on igäihel õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste ning nende ametiisikute poole. Sätte eesmärk on tagada pöördumistele vastuste saamine. Haldusmenetluse seadus (HMS) reguleerib vastamist sellistele avaldustele, milles isik soovib tema õigusi ja huve puudutava haldusakti andmist või toimingute tegemist. Seaduses käsitletakse ka haldusakti ja toimingute vaidlustamist ehk vaide esitamist ning vaidemenetlust. Märgukirjale vastamist reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (MSVS). See seadus näeb ette vastamise korra ka eriomastele avaldustele (nt selgitustaotlus

ja kollektiivne pöördumine). Põhiseaduse § 44 lõige 2 sätestab ametiasutuse kohustuse anda isiku nõudmisel teavet oma tegevuse kohta. Põhiosas korraldab selle põhiõiguse ellu viimist avaliku teabe seadus (AvTS). Inimesel on põhiseaduse kohaselt õigus eeldada, et tema pöördumine ei jää tähelepanuta ja sellele vastatakse kooskõlas asjakohaste õigusaktidega.<sup>2</sup>

## Pöördumise registreerimise vajalikkus

Selleks et inimese pöördumine ei jääks tähelepanuta, tuleb see asutuses registreerida. Pöördumised ja vastused neile tuleb dokumendiregistris registreerida hiljemalt saabumise või väljasaatmise päevale järgneval tööpäeval (AvTS § 12 lg 1 p 1; sama nõue MSVS §-s 7). Kui inimene ei kirjuta asutuse üldmeiliaadressile, vaid kindlale ametnikule, tuleb seegi pöördumine registreerida. Dokumendi registreerimisel peab ka määratlema, mis dokumendiga – avaldusega, märgukirjaga, teabenõudega vms – on tegu (AvTS § 12 lg 3 p 5).

<sup>1</sup> Riigikohtu 17.02.2003 otsus 3-4-1-1-03, p-d 12, 14 ja 16.

<sup>2</sup> Riigikohtu 19.04.2010 otsus nr 3-3-1-4-10, p 12.

## Pöördumise sisu tõlgendamise olulisus

Ametiasutus peab inimese pöördumist tõlgendama heas usus ja kooskõlas inimese tegeliku tahtega.<sup>3</sup> Kui pöördumise sisu jääb arusaamatuks, tuleb küsida täpsustusi. Sellest, kuidas inimese pöördumist tõlgendatakse, oleneb esiteks kohaldatav menetlusõigus – mis tähtjaks ja mil viisil tuleb vastata. Teiseks aga oleneb sellest ka vastuse sisu ning isiku õiguste kaitstus. Teabenõude, märgukirja ja selgitustaotluse abil vahetatakse teavet inimese ning riigi vahel. Inimese probleemi lahendamist need vahendid õiguslikult ei taga. Asutuselt saadud teave võib aga olla kasutatav õiguskaitsevahendite rakendamisel. Märgukiri võib asutusele olla omakorda ajendiks, et alustada haldusmenetlust või teenistuslikku või riiklikku järelevalvet. Kõige suurem mõju on haldusaktil, millega määratakse konkreetset juhul õiguslikult siduvalt kindlaks inimese õigused ja kohustused. Tõhus kohtueelne õiguskaitsevahend on vaide esitamine ja vaidemenetlus (teatud juhtudel ka kahju hüvitamise taotlus).

## Teabenõudele vastamine

Inimene võib nõuda juurdepääsu asutuse valduses olevale avalikule teabele, taotledes kindlat dokumenti (AvTS § 6). Asutus peab viie tööpäeva jooksul tagama juurdepääsu sellele dokumendile, millele isik on juurdepääsu taotlenud ja millele on tal juurdepääsuõigus (AvTS § 9 lg 2 p 1, AvTS § 18 lg 1). Kui teabe väljaselgitamine võtab aega, võib teabenõude täitmise tähtaega

pikendada kuni viieteistkümne tööpäevani (AvTS § 19). Dokument tuleb väljastada paberil või digitaalselt. Vajaduse korral saab suunata inimese avalikustatud teabe juurde (vt AvTS § 28 jj).

Teabenõudega on tegu näiteks siis, kui isik soovib õigusakti, mis reguleerib kohaliku omavalitsuse makstavaid sotsiaaltoetusi. Kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse määrused avaldatakse Riigi Teatajas, seetõttu ei pea asutus edastama inimesele õigusakti, vaid saab talle selgitada Riigi Teatajale juurdepääsu võimalusi (AvTS § 22).<sup>4</sup> Kui aga on teada, et inimene ei pääse Riigi Teatajat internetikeskkonnas lugema (nt inimesel puudub internetiühendus ja tal on liikumisraskus), tuleks dokument edastada paberil. Selline lähenemisviis on kooskõlas hea halduse tavaga.

Avaliku teabe küsimisel ei pea isik põhjendama, miks ta teavet vajab või mida ta sellega teha soovib. Teabe vajalikkust peab põhjendama siis, kui inimene taotleb juurdepääsupiiranguga teavet, näiteks kellegi teise isikuandmeid või teavet kellelegi osutatud sotsiaalteenuste kohta (AvTS § 14 lg 2). Juurdepääsupiiranguga teabe korral antakse võimalusel ainult see osa küsitud teabest, mida piirang ei puuduta (AvTS § 38 lg 2).<sup>5</sup> Kui dokumendis mainitud inimest saab tuvastada ka pärast andmete eemaldamist, ei tohi asutus küsitud teavet anda. Kui inimene aga soovib näiteks vastust kindlale selgitustaotlusele, saab edastada dokumendi inimesele isikuandmeteta. Kui inimesel ei ole küsitud teabele juurdepääsuõigust, tuleb asutusel keelduda

<sup>3</sup> Riigikohtu 09.05.2008 määrus nr 3-3-1-22-08, p 12; 14.01.2004 otsus nr 3-3-1-82-03, p 13; 23.10.2003 otsus nr 3-3-1-57-03, p 24; 04.04.2003 määrus nr 3-3-1-32-03, p 16.

<sup>4</sup> Riigi Teataja seaduse § 7:

(1) Riigi Teataja on Internetis tasuta kättesaadav.

(2) Eesti Rahvusraamatukogus, rahvaraamatukogudes ning valla- ja linnavalitsustes võimaldatakse Riigi Teatajale tasuta juurdepääs.

<sup>5</sup> Riigikohtu 23.10.2003 otsus nr 3-3-1-57-03, p 20.

teabenõude täitmisest viie tööpäeva jooksul (AvTS § 23 lg 1 p 1). Korduvate teabenõuete puhul võib asutus teabenõude täitmisest keelduda, kui samale teabenõudele on taotletav teave juba antud ja inimene ei põhjenda korduva taotlemise vajadust (AvTS § 23 lg 2 p 1). Kui isiku teabenõuet ei täideta, on hea halduse tavaga kooskõlas, kui asutus teavitab inimest kohastest õiguskaitsevahenditest (vt AvTS § 46).

## Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamine

Inimene võib esitada märgukirja või selgitustaotluse (MSVS § 2 lõiked 2 ja 3), samuti nõuda vastuvõtmist, et esitada pöördumine suuliselt (MSVS § 4). Märgukiri on näiteks pöördumine, milles väljendatakse rahulolematust sotsiaaltoetuste suuruse üle ja soovitatakse nende suurus üle vaadata või antakse teada abivajavast naabrist. Märgukirjaks saab pidada ka pöördumist, milles kaevatakse üldiselt ametniku tegevuse peale (näiteks on ametnik käitunud lugupidamatult või ebaviisakalt). Selgitustaotlusena mõistetakse sellist pöördumist, milles soovitakse asutuselt seisukohti, tõlgendusi, praktilist infot või selgitusi õigusaktide, asutuse pädevuse või õigusloome kohta.

Kui inimese märgukirjale või selgitustaotlusele vastamine ei kuulu asutuse võimupiiridesse, tuleb see edastada vastamiseks pädevale asutusele viie tööpäeva jooksul pöördumise registreerimisest (MSVS § 5 lõiked 3). Edastamisest tuleb inimest teavitada. Märgukirjale ja selgitustaotlusele tuleb vastata kirjalikult või kokkuleppel muul viisil hiljemalt kolmekümne kalendripäeva jooksul alates pöördumise registreerimisest (MSVS § 5 lg 8 lause 1, § 6). Kokkuleppel inimesega võib talle vastata ka suuliselt

telefoni teel. Keerulisema probleemi korral on siiski mõistlik anda inimesele tagasisidet ka kirjalikult. Kui asutus ei võta arvesse inimese märgukirjas esitatud seisukohti ja ettepanekuid, tuleb seda vastuses põhjendada. Selgitustaotlusele vastamisel antakse isikule taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendatakse selle andmisest keeldumist (MSVS § 5 lg 8 laused 2 ja 3). Selgitamine ei tähenda õigusakti kopeerimist vastusesse, vaid inimesele tuleb asja selgitada nii, et ta saab sellest aru.<sup>6</sup> Asutus võib märgukirjale või selgitustaotlusele vastamisest loobuda, kui puuduvad sideandmed või kui inimene on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi märgukirjale vastust (vt MSVS § 9). Vastama ei pea ka anonüümsele pöördumisele.

*Selgitamine ei tähenda õigusakti kopeerimist vastusesse.*

Vastamisest loobumist tuleb siiski igal kindlal juhul kaaluda eraldi. Kui märgukirja või selgitustaotluse sisu ei ole loetav või arusaadav, peab asutus inimesele selgitama, et asutusel on võimalik talle vastata siis, kui ta kirjutab loetavalt ja arusaadavalt.

## Taotlusele vastamine

Inimene esitab taotluse asutusele selleks, et asutus midagi teeks: annaks haldusakti või sooritaks toimingut. Kui inimene pöördub kohaliku omavalitsuse poole näiteks hoolekandeabi saamiseks, peab kohalik omavalitsus abi andmise või sellest keeldumise otsustama üldjuhul haldusaktiga kümne tööpäeva jooksul (sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 1). Otsuseni, mis abi inimene vajab ja kui palju tal abi eest

<sup>6</sup> Riigikohtu 05.09.2019 otsus nr 3-17-1110, p 18.

maksta tuleb, jõuab kohalik omavalitsus kaalumise tulemusena. Sellist otsust tuleb põhjendada kirjalikult (HMS § 55 lg 2, § 56). Haldusakti põhjendamine ei tähenda õigusaktide kopeerimist haldusaktis, vaid kaalutlused tuleb esitada selgelt ja ühtmoodi mõistetavalt nii, et inimene saaks aru, miks selline otsus tehti.<sup>7</sup> Otsuse tegemisel tuleb järgida ka teisi nõudeid, näiteks tuleb otsusele lisada vaidlustamisviide (vt HMS §-d 55–57, SÜS § 26 lõiked 1 ja 2).

### Vaidele vastamine

Kui inimene ei nõustu haldusaktiga või leiab, et asutus on olnud tegevusetu tema taotluse lahendamisel, võib ta esitada vaide. Vaides saab inimene esitada nii tühistamis- kui ka kohustamisnõudeid (HMS § 72). Kui inimene väljendab vaidetähtaja jooksul (st kolmekümne päevajooksul) soovi haldusakti muuta või see kehtetuks tunnistada, tuleb asutusel eeldada, et inimene soovib esitada vaiet, kuigi ta ei ole oma avaldust vaidena pealkirjastanud ega ole selles viidanud haldusmenetluse seadusele.<sup>8</sup> Vajaduse korral peab asutus paluma inimesel oma avaldust täpsustada. (HMS § 78). Kui inimene ei ole tähtajaks vaiet esitanud ja asutus seda ei ennista, tuleb seitsme päeva jooksul inimest teavitada vaide tagastamisest (HMS § 79). Vaide sisulisel läbivaatamisel võib asutus haldusakti tühistada nii õigusvastasuse kui ka otstarbekuse tõttu (HMS § 83 lg 1). Vaie tuleb sisuliselt lahendada kümne päeva jooksul (HMS § 84 lg 1). Vaide tagastamine ja läbivaatamine tuleb vormistada vaideotsusena (HMS §-d 85-86). Vaideotsusest peab selguma, kas vaie tagastati, rahuldati või jäeti rahuldamata. Kui asutus tagastab vaide või jätab selle rahuldamata, tuleb seda

põhjendada. Samuti peab vaideotsus sisaldama selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta (HMS § 87).

### Piiratud teovõimega inimeste (sh alaealiste) pöördumised ja neile vastamine

Alaealine saab ise esitada teabenõude, märgukirja ja selgitustaotluse. Asutus peab alaealise sellistele pöördumistele vastama. Seadus ei välista ka piiratud teovõimega täisealise inimese pöördumisi asutusel, kuid asutus võib tema teabenõudele, märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisest loobuda (vt AvTS § 23 lg 2 p 6, MSVS § 5 lg 9 p 3). Loobumise võimalus ei tähenda, et seda peaks igal juhul kasutama. Kui asutus loobub pöördumisele vastamast, peaks ta piiratud teovõimega täisealist teavitama, et ta saab vastuse, kui esitab pöördumise esindaja abil. Laps ja ka piiratud teovõimega täisealine ei saa ise haldusmenetluses menetlustoiminguid teha (nt taotlust esitada). Seadusjärgse esinduse peab tagama asutus (HMS § 12).

*Solvava sõnavara kasutamise korral tuleb keskenduda ainult probleemile.*

See tähendab, et asutuse esindaja peab ise pöörduma lapse vanema või piiratud teovõimega täisealise inimese eestkostja poole ja andma talle võimaluse esitatud taotlus või vaie heaks kiita või esitada uus taotlus või vaie.

### Tülikatele ja korduvatele pöördujatele vastamine

Asutuse poole pöördub ka inimesi, kes kasutavad pöördumistes solvavat sõnavara

<sup>7</sup> Riigikohtu 05.09.2019 otsus nr 3-17-1110, p 18; 05.11.2008 otsus nr 3-3-1-49-08, p 11.

<sup>8</sup> Riigikohtu 04.04.2003 määrus nr 3-3-1-32-03, p 16.

või kes pöörduvad sama küsimusega üha uuesti ega soovi mõista varem antud selgitusi. Seaduse kohaselt tuleb vastata ka sellistele pöördumistele (märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamisest loobumise kohta vt MSVS § 5 lg 9). Asutuse esindaja peab jääma oma vastustes heatahtlikuks ja viisakaks ning vältima kohatuid hinnanguid ning emotsionaalseid väljendeid. Mõnikord on kasu lepitavate ja mõistvate väljendite kasutamisest (nt „saame aru murest”, „mõistame,

et see võib tunduda ebaõiglane, kuid...”). Solvava sõnavara kasutamise korral tuleb keskenduda ainult probleemile ja vastata sellele ammendavalt. Kui inimene pöördub asutuse poole erisuguste märgukirjade ja selgitustaotlustega sageli, saab vastata ka mitmele pöördumisele korraga, kuid siiski ettenähtud tähtaja jooksul. Korduvate samasisuliste pöördumiste korral võib osutada varem antud samasisulistele vastustele ning mitte korrata juba antud selgitusi. **S**

## Viidatud allikad

---

*Avaliku teabe seadus.* RT I 2000, 92, 597.

*Haldusmenetluse seadus.* RT I 2001, 58, 354.

*Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus.* RT I 2004, 81, 542

*Põhiseadus.* RT 1992, 26, 349.

*Riigi Teataja seadus.* RT I, 10.11.2018, 11.

*Sotsiaalseadustiku üldosa seadus.* RT I, 13.03.2019, 157.

*Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003 otsus nr 3-4-1-1-03.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 määrus nr 3-3-1-32-03.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2003 otsus nr 3-3-1-57-03.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 14.01.2004 otsus nr 3-3-1-82-03.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 09.05.2008 määrus nr 3-3-1-22-08.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 05.11.2008 otsus nr 3-3-1-49-08.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 05.02.2009 otsus nr 3-3-1-89-08.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 19.04.2010 otsus nr 3-3-1-4-10.*

*Riigikohtu halduskolleegiumi 05.09.2019 otsus nr 3-17-1110.*