



Õiguskantsler

Heiki Hepner
vallavanem
Kohila Vallavalitsus
vallavalitsus@kohila.ee

Teie 20.04.2016 nr 21.3-6.1/530-1

Meie 31.05.2016 nr 7-8/160340/1602366

Lugupeetud vallavanem

Õiguskantsler uuris Kohila Vallavalitsuse tegevust isikute pöördumiste menetlemisel 2015. aastal.

Hindamaks vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust isikute pöördumiste menetlemisel, paluti vallavalitsuselt teavet ja selgitusi isikute pöördumiste menetlemise kohta.¹ Samuti paluti vallavalitsusel edastada valikuliselt isikute pöördumisi ja vallavalitsuse vastuskirju, mis puudutasid kohaliku omavalitsuse pädevust ja ülesandeid. Edastatud teabe vähesuse tõttu valiti suurem osa kirjavahetusest dokumendiregistri alusel ja paluti edastada kirjavahetus.²

Tutvunud vallavalitsuselt laekunud teabe ja selgitustega ning analüüsinud õiguslikku regulatsiooni, leian, et **Kohila Vallavalitsus pole mitmetel juhtudel isikute pöördumiste menetlemisel järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.**

Nii selgus, et mitmele pöördumisele pole üldse vastatud³ või pole seda tehtud seaduses sätestatud tähtaja jooksul.⁴ Samuti pole isikute taotluste menetlemisel alati järgitud haldusmenetluse nõudeid, sh pole isiku taotluse rahuldamata jätmisel antud haldusakti.⁵

Õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks soovitan Teil tõsta asutuses haldusmenetluselast teadlikkust, korraldades vastava koolituse või saates ametnikud koolitusele vms. Palun edaspidiselt - märgukirjade ja selgitustaotluste ning planeerimismenetluses esitatud ettepanekute või vastuväidete menetlemisel järgida õigusaktides sätestatud;
- isikute taotlusi lahendada kooskõlas haldusmenetluse nõuetega, sh anda haldusakt, kui isiku sotsiaalteenuse taotlus või lasteaiakoha saamise taotlus jäetakse rahuldamata.

¹ Õiguskantsleri Kantselei 21.03.2016 teabe nõudmisele nr 7-8/160340/1601200 vastas Kohila Vallavalitsus 21.04.2016 kirjaga nr 21.3-6.1/530-1.

² Õiguskantsleri nõuniku 22.04.2016 e-kirjale vastas vallavalitsus 26.04.2016; õiguskantsleri nõuniku 29.04.2016 e-kirjadele vastas vallavalitsus 29.04.2016, 03.05.2016, 09.05.2016; õiguskantsleri nõuniku 13.05.2016 e-kirjale vastas vallavalitsus 16.05.2016; õiguskantsleri nõuniku 16.05.2016 ja 25.05.2016 e-kirjadele vastas vallavalitsus 25.05.2016.

³ Nt N. G. 16.02.2015 märgukiri seoses hulkuvate loomadega ja jääga teel (registreeritud 21.3-9.8/306; vallavalitsus menetles isiku pöördumist üksnes isikuid rünnanud koera osas, alustades väärteomenetluse koera omaniku suhtes); R. H. 20.04.2015 ettepanek seoses kavandatava planeeringuga (registreeritud nr 7-6.3/624); T. I. 01.10.2015 märgukiri seoses maakasutusega (registreeritud 7-6.3/1559).

⁴ Nt H. V. 07.12.2015 märgukirjale seoses sotsiaalkorteris elava isiku tegevusega vastas vallavalitsus 19.01.2016 kirjaga nr 12-1.5/2056.

⁵ A. A. 17.12.2015 eluruumi taotlusele (registreeritud 12-3.1/2154) vastati vallavalitsuses kohapeal, et vallal puuduvad sotsiaalkorterid; P.T. 27.05.2015 lasteaiakoha saamise taotluse (registreeritud 13-2.1/815) rahuldamata jätmisest vallavalitsus isikut ei teavitanud.

Teie vastust käesolevale kirjale ja minu soovitudele ootan võimalusel hiljemalt nelja nädala jooksul käesoleva kirja kättesaamisest.

1. Märgukirjadele ja selgitustaotlustele vastamine

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.⁶ Riigikohtu hinnangul on isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.⁷ Seega on isikutel õigus eeldada, et nende pöördumised ei jää tähelepanuta ning et neile vastatakse selleks ettenähtud korras.

Pöördumist tuleb menetleda vastavalt selle sisule.⁸ Märgukirja ja selgitustaotlust menetletakse [märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) (MSVS) järgi, taotlust [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) ja vastava eriseaduse järgi jne. Sellest, kuidas tõlgendatakse 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 kaitsus.

Isikule vastatakse märgukirjas või selgitustaotluses esitatud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil (MSVS § 5 lg 8 lause 1). Vastuvõtul viibinud isiku pöördumisele võib vastata suuliselt vastuvõtu ajal. Seega võib vallavalitsus vastata isikule ka muul viisil kui kirjalikult. Seda aga 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 kohta ka kirjalikult. Samuti annab kirjalikult vastamine parema ülevaate vallavalitsuse tegevusest, kuna kirjalikud dokumendid on asutuse "mälu".

Märkukirjas esitatud seisukoha või ettepaneku mitteamvestamist tuleb vastuses põhjendada. Selgitustaotlusele vastamisel tuleb isikule anda taotluses soovitud teave või õiguslane selgitus või põhjendada selle andmisest keeldumist (MSVS § 5 lg 8 laused 2 ja 3).

Märkukirjale ja selgitustaotlusele vastatakse viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest (MSVS § 6). Kui vastamise keerukus nõuab lisaaega, võib vastamise tähtaega pikendada kuni kahe kuuni. Hea halduse tava kohaselt tuleks isikut vastamise tähtaja pikendamisest ja pikendamise põhjusest teavitada esimesel võimalusel, kuid kindlasti ette nähtud esialgse 30 kalendripäeva jooksul.

Vastamisest loobumise alused sätestab MSVS lg 9. Nii võib vastamisest loobuda näiteks juhul, kui puuduvad isiku sideandmed (p 2), isik on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi vastust (p 4).

2. Planeerimismenetluses esitatud ettepanekutele või vastuväidetele vastamine

Kuni 30.06.2015 kehtinud [planeerimisseaduse](#) (vana PlanS) kohaselt oli igal isikul õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta (§ 20 lg 1). Planeeringu avaliku väljapaneku ajal ettepanekuid ja vastuväiteid esitanud isikutele pidi kohalik omavalitsus

⁶ 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."

⁷ Vt RKHKo 19.04.2010, nr [3-3-1-4-10](#), p 12.

⁸ Vt ka RKHKm 09.05.2008, nr [3-3-1-22-08](#), p 12.

teatama kirjalikult oma põhjendatud seisukohast nelja nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist (vana PlanS § 20 lg 2). Seega olukorras, kus isiku pöördumine oli käsitletav planeeringu kohta esitatud ettepaneku või vastuväitena, tuli vallavalitsusel lähtuda eeltoodud regulatsioonist.

Ettepanekutele ja vastuväidetele kirjaliku seisukoha esitamise nõue kindlustab neile piisava tähelepanu pööramise kohaliku omavalitsuse poolt ning aitab kaasa sisulise diskussiooni tekkimisele planeeringulahenduse osas.⁹ Kui ettepanekut või vastuväidet ei esitatud avaliku väljapaneku ajal, vaid nt avaliku arutelu ajal, siis kohaldub sellisele ettepanekule või vastuväitele vastamisele MSVS.

Sarnane regulatsioon on ka alates 01.07.2015 kehtivas [planeerimisseaduses](#) (PlanS). Nii on igal isikul õigus osaleda planeerimismenetluses ning avaldada arvamust (st esitada ettepanekuid või vastuväiteid) planeeringu kohta (vt PlanS § 9, § 87 lg 2, § 135 lg 2). Samuti peab planeeringu koostamise korraldaja teatama oma seisukoha avalikul väljapanekul arvamusi esitanud isikutele 30 päeva jooksul pärast avaliku väljapaneku lõppemist (vt PlanS § 87 lg 9, § 135 lg 11).

3. Haldusmenetluse nõuete järgimine sotsiaalteenuse taotluse menetlemisel

2015. aastal esitatud sotsiaaltoetuste ja –teenuste avalduste menetlemisel tuli lähtuda kuni 31.12.2015 kehtinud [sotsiaalhoolekande seadusest](#) (vana SHS). Vana SHS § 1 lõike 2 järgi kohaldati sotsiaalhoolekande seaduses ette nähtud haldusmenetlusele HMS-i sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud erisusi.

Kohaliku omavalitsuse otsustus sotsiaalteenuse (sh eluasemeteenuse), sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmise või sellest keeldumise kohta kujutab endast haldusakti HMS § 51 lõike 1 tähenduses. Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (HMS § 54).

Sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus tuleb teha kirjalikus vormis (vana SHS § 34 lg 2 ja HMS § 55 lg 2). Otsus peab olema 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 lg 1). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka põhiseaduse §-st 15 tulenev nõue.¹⁰ Sotsiaalteenuste ja –toetuste valdkonnas tehtavate otsustuste vaidlustamisviide peab sisaldama maavanemale vaide esitamise võimalust (vana SHS § 33 lg 3). Samuti võib isik esitada kaebuse haldusakti tühistamiseks halduskohtule 30 päeva jooksul haldusakti teatavaks tegemisest arvates halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.

Haldusakti andmise menetlus lõpeb haldusakti teatavakstegemisega (HMS § 43 lg 1 p 1). Vana SHS § 34 lõike 2 järgi tuli sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi andmisest keeldumise otsus teha isikule teatavaks kirjalikus vormis viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse tegemise päevast (vt ka HMS § 62 lg 2).

Alates 01.01.2016 reguleerib sotsiaalhoolekande valdkonda eriseadusena [sotsiaalhoolekande seadus](#) (SHS). Vastavalt SHS §-le 2 kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud sotsiaalkaitsele [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) sätteid, arvestades SHS-s sätestatud erisusi. Sotsiaalseadustikus ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades sotsiaalseadustikus sätestatud erisusi (SÜS § 3 lg 6).

⁹ Vt RKHKo 15.01.2009, nr [3-3-1-87-08](#), p-d 12-13.

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

Sotsiaalkaitsele hüvitise maksmine või andmine ning sellest keeldumine vormistatakse reeglina haldusaktiga (vt SÜS § 23 lg 2). Haldusaktis tuleb mh märkida vastavad põhjendused (SÜS § 26 lg 2 p 2) kui ka vaidlustamisviide (vt ka SHS § 146). Samuti tuleb haldusakt teha teatavaks (SÜS § 27).

Tuleb ka silmas pidada, et kohalik omavalitsus pole eluruumi tagamise kohustuse täitmisel piiratud sotsiaaleluruumideks vormistatud eluasemetega: võimaluse korral saab pakkuda nt omavalitsuse omanduses olevat eluruumi või kasutada vabaürituru võimalusi, näiteks üürides vabaturult korteri ja vahendades seda eluruumi vajajale. Eluruumi vajajat võib toetada nt esmase üüri sissemaksuga.¹¹ Eluruumi tagamise kohustuse täitmata jätmist ei saa põhjendada majanduslike vahendite ebapiisavusega.¹²

3. Haldusmenetluse nõuete järgimine lasteaiakoha taotluse menetlemisel

Tulenevalt [koolieelse lasteasutuse seadusest](#) (KELS) on kohalikul omavalitsusel lasteaiakoha andmise kohustus kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil (§ 10 lg 1 lause 1).¹³ KELS § 15 lõige 4 annab valla- ja linnavalitsustele volituse kehtestada laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord (st kuidas toimub pöördumine lasteaiakoha saamiseks, kuidas pöördumisi menetletakse jm).

Lasteaiakoha andmine on haldusmenetlus ja menetluse tulemusena peab kohalik omavalitsus oma kohustuse täitma mõistliku aja jooksul alates sellekohase taotluse esitamisest (HMS § 5 lg 4).¹⁴ Lasteaiakoha andmise otsustus on haldusakt, sellest keeldumiseks tuleb samuti anda haldusakt (HMS § 43 lg 2 lause 1). Nii tuleb haldusakt anda ka siis, kui taotlus saada soovitud ajal lasteaiakoht jäetakse rahuldamata, aga isik jääb lasteaiakoha järjekorda edasi.¹⁵ Järjekorda jäämine ei tähenda isiku taotluse rahuldamist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristel Lekko 693 8443
Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee

¹¹ SHS eelnõu 98SE [seletuskiri](#), lk 40.

¹² RKTKm 02.03.2007, nr [3-2-1-145-06](#), p 20.

¹³ Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada ka lapsehoiuteenusega (KELS § 10 lg 1 lause 2).

¹⁴ RKPJKo 19.03.2014, nr [3-4-1-63-13](#), p 33; RKPJKo 19.03.2014, nr [3-4-1-66-13](#), p 38. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtus pidanud mõistlikuks ajaks pidanud kahte kuud (Tallinna Ringkonnakohtu 14.11.2014 otsus nr [3-13-70166](#), punkt 10).

¹⁵ RKHKm 12.05.2014, nr [3-3-1-5-14](#), p 15; RKHKm 23.02.2016, nr [3-3-1-66-15](#), p 10.