

Õiguskantsleri järelevalve kohalike omavalitsuste üle: näiteid aastatest 2020-2021

VALLO OLLE

ÕK ja KOV-d

- ▶ järelevalve KOV õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse ja seaduslikkuse üle (PS § 139 lg 1; § 142; ÕKS § 1 lg 1 ja 3. ptk): *põhiseaduslikkuse järelevalve e. normikontrolli funktsioon*;
- ▶ järelevalve põhiõiguste ja -vabaduste ning hea halduse tava (PS § 14) järgimise üle (ÕKS §-d 33-35⁴): *ombudsmani funktsioon*
- ▶ lapse õiguste kaitse ja edendamine (lapse õiguste konventsiooni art 4): *lasteombudsmani funktsioon* (ÕKS § 1 lg 8)
- ▶ PIÕK rakendamise edendamine, kaitse ja seire (art 33 lg 2; ÕKS § 1 lg 11)
- ▶ arvamuse andmine õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses (PSJKS § 10 lg 1 p 5)

/.../

Normikontrolli menetlus (PS § 139 lg 1; § 142)

PS § 142: Kui ÕK leiab, et KOV õigustloov akt on PS-ga või seadusega vastuolus, teeb ta akti vastuvõtnud organile ettepaneku viia see 20 päeva jooksul PS-ga või seadusega kooskõlla.

Kui akt ei ole 20 päeva jooksul PS-ga või seadusega kooskõlla viidud, teeb ÕK Riigikohtule ettepaneku tunnistada see akt kehtetuks.

- abstraktne normikontroll (ei ole piiratud temaatiliselt või valdkondlikult)

ÕK normikontrolli menetluse kaks etappi:

1) ÕK järelevalve õigustloovate aktide PS-le ja seadusele vastavuse üle, mille käigus kujundab ÕK eelhinnangu akti põhiseaduspärasuse kohta;

2) kui ÕK hinnangul on akt PS-ga või seadusega vastuolus, alustab ta PS § 142 alusel menetlust.

ÕKS § 15: populaarkaebus; ÕK-l kaalutusõigus avalduse läbi vaatamata jätmise osas

Normikontrolli menetlus (PS § 139 lg 1; § 142)

ÕK võib esitada Riigikohtule taotluse (PSJKS § 6 lg 1 p-d 1 ja 3):

1) tunnistada jõustunud KOV organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks

2) tunnistada jõustumata KOV organi õigustloov akt PS-ga vastuolus olevaks

Ettepaneku ja taotluse ese peavad olema samad.

ÕK järelevalve KOV-de üle

- **ombudsmani menetlus**

- avalduse alusel või ÕK-le laekunud teabe alusel omal algatusel
- menetlus on paindlik ja kohtumenetlusest vähem formaalne (ei ole rangeid kaebetähtaegu ega riigilõivu), kontrollimastaap on laiem;
- uurimisprintsiipt
- menetlustoimingud: teabe nõudmine, seletuse ja ütluse võtmine jm

Ombudsmanimenetlus

- avar kaalutusõigus menetluse alustamise üle otsustamisel ja menetlustoimingute valikul (ÕKS § 25 lg 3): *ÕK võib jätta avalduse läbi vaatamata, kui:*

- *avaldus ei vasta ÕKS-s sätestatud nõuetele ja avaldaja on jätnud puuduse tähtaja jooksul kõrvaldamata;*
- *avaldus on ilmselgelt alusetu;*
- *avaldus on esitatud pärast ühe aasta möödumist ajast, kui isik sai või pidi saama teada oma õiguste rikkumisest;*
- *isikul on võimalus esitada vaie või kasutada muid õiguskaitselahendusi või kui isik jättis sellise võimaluse kasutamata;*
- *kui toimub vaidemenetlus vm mittekohustuslik kohtueelne menetlus*

Ombudsmanimenetlus

- **menetluspõhimõtted** (ÕKS § 20 lg 1): *eesmärgipärasus; tõhusus; lihtsus; kiirus*

- menetlus lõpeb ÕK seisukohavõtuga: hinnang selle kohta, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea haldusega kooskõlas
- ÕK soovitude järgimine ei ole järelevalvealusele asutusele/organile õiguslikult siduv

Omavalitsussisene töökorraldus

Volikogu on põhiseadusorgan (PS § 156). Mitmeid volikogu ja valitsuse töökorralduse küsimusi reguleerib KOKS, mille nõudeid tuleb omavalitsusorganite töökorralduse reguleerimisel järgida.

<https://www.oiguskantsler.ee/et/valitsemisala/kohalikud-omavalitsused?page=3>

ÕK ettepanekuid/soovitusi (3):

► vallavanema pädevus enne vallavalitsuse moodustamist (Põltsamaa vald): vt KOKS § 28 lg 3; [ÕK ettepanek](#)

Omavalitsussisene töökorraldus

- ▶ volikogu istungi kokkukutsumine vähemalt neljandiku volikogu koosseisu ettepanekul ja omaalgatuslik istungile kogunemine (Valga vald): vt KOKS § 43 lg 4 + kohtupraktika; [ÕK selgitus](#);
- ▶ [volikogu revisjonikomisjon](#) (Tori vald): KOKS §-d 48 ja 47 → komisjoni pädevus peab olema seadusega kooskõlas ja komisjon peab reaalselt toimima;

Valla/linna täidetavad avalikud ülesanded (PS § 154; KOKS; eriseadused)

Näiteid (3)

▶ **heakorrakoormis** (Paide linn): vt PS § 157 lg 2; KOKS § 36 → proportsionaalsus (paindlik rakendamine). [ÕK soovitus](#)

▶ **üldhooldusteenuse korraldamine** (Toila vald): [ÕK soovitus](#)

- suuline taotlus ÜHT saamiseks tuleb protokollida (HMS § 14 lg 2 ja § 18 lg 2);
- abivajadus tuleb välja selgitada, inimese tahet tuleb arvestada, ta kaasata ja ära kuulata (PS §-d 10, 19 ja 26; SHS § 3 lg 1 p-d 1-2 ja 5; 12 lg 1 ja 15 lg 2; § 20 lg 1; SÜS § 4, § 7 ja § 10 lg 1; HMS § 36 ja § 40 lg 1);

Valla/linna täidetavad avalikud ülesanded

- pärast abivajaduse väljaselgitamist peab KOV tegema otsuse, kas ja millist abi on inimesel õigus KOV-lt saada (SÜS § 23; SHS § 15)
- sotsiaalteenuse osutamise eest võib võtta inimeselt tasu, kuid seejuures peab arvestama tema varanduslikku seisuga ning nõuet, et tasu suurus ei tohi olla teenuse saamise takistuseks (SHS § 16)
- ka siis, kui inimene väljendab sotsiaalteenuse saamise tahet suuliselt, tuleb haldusleping (ka haldusakt) talle teatavaks teha

Valla/linna täidetavad avalikud ülesanded

► koolieelsed lasteasutused (Häädemeeste vald)

ÕK soovitus: lasteaia hoone kasutamise lõpetamine ja lasteaia ümberkolimine teistesse ruumidesse, kui lastel tuleb veel pikka aega lasteaias mujal käia, toob kaasa vajaduse muuta lasteaia põhimäärust, lasteaiakoha andmise aluseks olevaid otsuseid (haldusakte) ning lapsevanemate ja lasteaia vahel sõlmitud lepinguid, et need vastaksid tegelikule olukorrale.

Avalik-õiguslikud rahalised kohustused

► **kalmistul hauaplatsi ettevalmistamise tasu (Tln):** vt PS § 157 lg 2; KalmS

ÕK seisukoht: hauaplatsi ettevalmistamise tasu võtmiseks lahkunu omastelt ei ole seaduses alust. Seda tüüpi rahalist kohustust ei saa KOV omal äranägemisel seada. KalmS ega ükski muu seadus ei anna KOV-le volitust sellist tasu kehtestada. Tln Keskkonna- ja Kommunaalameti käskkirjas ette nähtud hauaplatsi ettevalmistamise tasu on vastuolus PS § 157 lg-ga 2.

► **kalmistule sissesõidu tasu (Tln):** vt PS § 157 lg 2; KalmS

ÕK seisukoht: Tln kalmistul hooldusteenuseid osutavatelt ettevõtjatelt kalmistule sissesõidu eest tasu kehtestamine ei ole kooskõlas PS § 157 lg-ga 2 ja piirab seadusliku aluseta omandipõhiõigust (PS § 32 lg-d 1-3) ning ettevõtlusvabadust (PS § 31). Kui KOV soovib kalmistute korrashoiu rahastamiseks kehtestada maksu või tasu, saab seda teha vaid siis, kui Riigikogu täiendab KalmS-i, KoMS-i vm seadust ning näeb sellise maksu või tasu kehtestamiseks ette aluse.

Avalik-õiguslikud rahalised kohustused

► sotsiaalse infrastruktuuri tasu (Kiili vald)

avalik-õiguslik tasu (5000 € iga elamuühiku kohta alates neljandast elamuühikust), mis tuleb tasuda enne detailplaneeringu kehtestamist. Põhjendus: vajadus vähendada uute elanike lisandumisest tulenevat negatiivset mõju valla eelarvele.

ÕK („[Sotsiaalse infrastruktuuri tasu kehtestamine Kiili vallas](#)“): kohaliku maksu jm avalik-õigusliku tasu võib KOV kehtestada vaid juhul, kui seadus teda selleks sõnaselgelt volitab. KoMS, PlanS ega ükski muu seadus ei anna KOV-le volitust kehtestada sotsiaalse infrastruktuuri tasu. PlanS § 1 lg 1 ja § 130 ei ole volitusnormid volikogule sotsiaalse infrastruktuuri tasu kehtestamiseks.

PlanS § 131 (halduslepingute sõlmimine avalikult kasutatavate rajatiste kohta) ei keela kokkuleppe sõlmimist ka sotsiaalobjektide ehitamiseks või rahastamiseks (RKHKo [3-3-1-26-10](#), p 15), õigust seda tasu ühepoolset kehtestada KOV-l aga ei ole.

Hea haldus (PS § 14)

► menetlustähtaegade järgimine

Näiteks: Kohtla-Järve elanik kaebas ÕK-le, et linn ei vasta tema avaldusele, milles ta palus munitsipaaleluruumi. Oma eluaset tal ei olnud ja ta sai töövõimetustoetust.

ÕK soovitus: linn ei lahendanud avaldust õiguspäraselt: linnavalitsus ei registreerinud avaldust tähtaegselt dokumendiregistris, ei hinnanud avaldaja abivajadust, ei vormistanud nõuetekohaselt otsustust tema taotluse kohta ega teinud otsustust avaldajale korrektselt teatavaks.

Taotlused ja muud dokumendid tuleb dokumendiregistris registreerida hiljemalt saabumisele järgmisel tööpäeval (AvTS § 12 lõike 1 punkt 1). Otsus abivajajale osutatava sotsiaalteenuse kohta tuleb teha kümne tööpäeva jooksul (SÜS § 25 lõige 1). Kui KOV näeb, et sätestatud tähtajast pole võimalik kinni pidada, peab ta menetlusosalistele viivitamata teada andma, mis on viivituse põhjus ja millal ta haldusakti annab (HMS § 41). Abivajadusele vastav teenus tuleb tagada mõistliku aja jooksul.

Hea haldus (PS § 14)

- ▶ mõistlik aeg riikliku järelevalve menetluse algatamise üle otsustamisel (Peipsiääre vald).

Probleem: kas reovee kohtkäitlussüsteem on nõuetekohane.

ÕK soovitus: haldusorgan peab tegutsema kiiresti, sobival viisil hoolsalt ning järjekindlalt, seda nii erahuvi kui ka avaliku huvi (üldsuse) kaitseks. Ka menetluse algatamise üle otsustamine peab toimuma mõistliku aja jooksul. Otstarbekusest tuleneb mh kaalutusõiguslik otsustus, kas konkreetsel juhul menetlus algatada või algatamata jätta (otsustusdiskretsioon) ja kui algatada, siis milliste vahenditega sekkuda (valikudiskretsioon) (vt ka KorS § 1 lõige 2 ja HMS § 4 lõige 1). Teatud juhtudel võib korrakaitseorgani kaalutusõigus taanduda tegutsemiskohustuseks, nt kui tegemist on kõrgendatud vahetu ohuga väga kaalukale õigushüvele (nt inimese elu ja tervis).

TÄNAN TÄHELEPANU EEST!