



Õiguskantsler

Hr Heiki Luts
vallavanem
Vaivara Vallavalitsus
vaivara@vaivara.ee

Teie 24.11.2014 nr 21.3-10/1697

Meie 03.12.2014 nr 7-5/141307/1404975

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud vallavanem

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, kes kaebas Vaivara Vallavalitsuse tegevuse peale isiku 07.07.2014 ja 17.09.2014 pöördumistele vastamisel.

Olles tutvunud avaldaja pöördumisega, Teie vastusega minu teabe nõudmisele ja asjassepuutuvate õigusnormidega, leian, et Vaivara Vallavalitsuse tegevus avaldaja pöördumistele vastamisel ei olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga. Avaldaja õiguste rikkumine seisneb minu hinnangul selles, et isiku 07.07.2014 ja 17.09.2014 pöördumistele ei vastatud korrektsetes vormis ning õigeaegselt.

Eeltoodust lähtudes soovitan Teil isikute pöördumistele vastamisel edaspidi järgida seadustes sätestatud vormi- ja tähtsustatuseid. Kui haldusmenetlusalase teadlikkuse tõstmiseks on Teie hinnangul vajalik korraldada vastav koolitus vms, siis soovitan tungivalt asjakohaseid meetmeid kasutusele võtta.

Teie vastust minu soovitude täitmise kohta ootan võimalusel hiljemalt 30 päeva jooksul käesoleva kirja kättesaamisest alates.

Selgitan Teile järgnevalt, kuidas jõudsin eeltoodud seisukohale. Kirjeldan esiteks menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning seejärel selgitan, kuidas menetluse tulemusena sellisele seisukohale jõudsin (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Avaldaja pöördus minu poole 04.11.2014 ning väitis, et on esitanud 07.07.2014 ja 17.09.2014 Vaivara Vallavalitsusele tee ehitamise ja hooldamisega seotud küsimustes kaks pöördumist, kuid ei ole siiani vastust saanud.

Avaldaja sõnul oli tema 07.07.2014 pöördumise näol tegemist selgitustootlusega, milles paluti vastata kolmele küsimusele. Minu käsutuses olevatest dokumentidest nähtub, et 07.07.2014 pöördumine oli pealkirjastatud avaldusena ning selles paluti detailplaneeringuga ette näha juurdepääs-väljapääs avaldajale kuuluvale kinnistule riigimaantee poolt. Lisaks osundati

avalduses alternatiivsele juurdepääsu-väljapääsu variandile ning esitati sellega seondvalt kolm küsimust.

Avaldaja sõnul esitas ta 17.09.2014 teabenõude, milles tõstatas ülalmärgitud kolm küsimust uuesti ning palus vastata tema 07.07.2014 selgitustaotlusele viivitamatult. Lisaks soovis avaldaja teada, kas ja millal on tema 07.07.2014 pöördumine (avaldaja kasutas terminit „selgitustaotlus“) Vaivara Vallavalitsuse dokumendiregistris registreeritud ning millisel põhjusel ei ole talle seni vastatud. Avaldaja hinnangul teabenõudena käsitletavale 17.09.2014 pöördumisele palus ta vastuse saata e-maili aadressile.

2. Võtsin avaldaja 04.11.2014 pöördumise menetlusse ning edastas 06.11.2014 Teile teabe nõudmise nr 7-5/141307/1404596.

3. Vastasite minu teabe nõudmisele 24.11.2014 kirjaga nr 21.3-10/1697.

Selgitasite, et avaldaja poolt 07.07.2014 esitatud avaldus saabus Vaivara Vallavalitsusse 09.07.2014 ning registreeriti valla dokumendiregistris 09.07.2014. Avaldaja poolt 17.09.2014 esitatud avaldus saabus Vaivara Vallavalitsusse 23.09.2014 ja registreeriti valla dokumendiregistris 23.09.2014. Märkisite, et isiku 07.07.2014 pöördumist käsitleti detailplaneeringu menetlemisel esitatud ettepanekuna ning 22.09.2014 (ilmselt pidasite silmas 17.09.2014) esitatud pöördumist selgitustaotlusena. Lisasite, et Vaivara Vallavalitsus on avaldaja erinevatele pöördumistele korduvalt suuliselt vastanud ja selgitanud võimalusi kujunenud olukorras, kirjalikult vastasite 13.11.2014 vastuskirjaga nr 7-2.12/1050-2, mille edastasite ka minule.

Olite seisukohal, et avaldaja pöördumistele vastamisel ei esinenud olulisi puudusi ja seda põhjusel, et isikule on korduvalt suuliselt ning 13.11.2014 vastuskirja näol ka kirjalikult vastatud.

Avaldajale 13.11.2014 edastatud dokumendist („Vastus teabenõudmisele“) nr 7-2.12/1050-2 nähtub, et pidasite vajalikuks kirjalikult vastata avaldaja 07.07.2014 ja 17.09.2014 pöördumistes tõstatatud kolmele küsimusele. Samuti andsite teada, millal registreeriti tema 07.07.2014 pöördumine. Selgitasite, et kuivõrd isiku avaldus laekus AS EK Konteinertankla maaüksuse detailplaneeringu avaliku väljapaneku ajal, siis mõisteti tema taotlust kui detailplaneeringu avalikul väljapanekul esitatud ettepanekut. Kuna avaldaja ei saanud detailplaneeringu avalikul väljapanekul esitatud ettepanekute avalikust arutelust (11.07.2014) osa võtta, vastati isikule 07.07.2014 taotluses tõstatatud probleemidele telefonitsi. Avaldajale antud selgituste kohaselt eeldasite seetõttu, et isik sai oma vastused kätte, mistõttu ei peetud vajalikuks kirjalikult vastata.

II Õiguskantsleri seisukoht

Avaldaja 07.07.2014 pöördumine

4. Käesoleva menetluse põhiküsimus seisneb selles, kas Vaivara Vallavalitsuse tegevus avaldaja 07.07.2014 ja 17.09.2014 pöördumistele vastamisel oli õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

5. Selgitan, et 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.¹ Riigikohus on märkinud, et isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.²

Haldusmenetluses uurimispõhimõtte rakendamise abil teeb haldusorgan kindlaks, milline oli isiku tegelik tahe avalduse esitamisel, st millist liiki pöördumisega isik oma hinnangul haldusorgani poole pöördus. Vastavalt sellele, kuidas haldusorgan isiku tegelikku tahet tõlgendab ning millisena pöördumise kvalifitseerib (nt ettepanekuna, taotlusena, selgitustaotlusena, teabenõudena jm), tuleb pöördumise lahendamisel kohaldada asjakohast õiguslikku raamistikku. See omakorda tähendab, et tuleb järgida õigusaktides ette nähtud menetlusnõudeid, sh vastata pöördumistele tähtaegselt ning korrektses vormis.³

6. Vaivara Vallavalitsuse 24.11.2014 vastusest selgus, et pidasite avaldaja 07.07.2014 avaldusena pealkirjastatud pöördumist detailplaneeringu menetlemisel esitatud ettepanekuks, mille kohta anti isikule suulisi selgitusi telefonivestluse teel.

Osutan, et planeeringute avaliku väljapaneku ajal ettepanekute ja vastuväidete esitamise ning neile vastamise kord on sätestatud planeerimisseaduses (PlanS).

PlanS § 20 lõike 1 kohaselt on igal isikul õigus avaliku väljapaneku ajal esitada ettepanekuid ja vastuväiteid planeeringu kohta. PlanS § 20 lg 2 esimesest lausest tuleneb, et planeeringu avaliku väljapaneku ajal posti teel saadetud ettepanekuid esitanud isikutele teatab planeeringu koostamist korraldav kohalik omavalitsus oma põhjendatud seisukoha ettepanekute kohta nelja nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Sama lõike teise lause kohaselt teatatakse posti teel saadetud ettepanekute puhul tähtkirjaga.

Leian, et olukorras, kus isiku pöördumist on käsitletud detailplaneeringu menetlemisel esitatud ettepanekuna⁴, oleks vallavalitsus pidanud lähtuma eeltoodud regulatsioonist. See tähendab, et avaldaja posti teel saadetud ettepanekutele oleks tulnud esitada kirjalikult põhjendatud seisukoht (PlanS § 20 lõike 2 kohaselt tähtkirjaga) ning seda hiljemalt nelja nädala jooksul pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist. Märgin, et planeerimismenetluses tehtud ettepanekule vastamine on osa ettepaneku tegija ja kohaliku omavalitsuse avalikust diskussioonist tulevase planeeringu üle ning vastusele võib ettepaneku esitaja omakorda vastu vaielda, saates täiendava märgukirja.⁵

7. Õiguskantsleri poole pöördunud avaldaja sõnul ei olnud ta 04.11.2014 seisuga saanud Vaivara Vallavalitsuselt vastust oma 07.07.2014 avalduses esitatud ning kõnealust detailplaneeringut puudutanud kolmele küsimusele.⁶ Vallavalitsuse kinnitusel anti detailplaneeringu avalikul

¹ 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."

² Vt RKHKo 19.04.2010, nr 3-3-1-4-10, p 12.

³ Avaliku võimu organi poolt hea halduse tava järgimine eeldab oma ülesannete täitmisel seaduses sätestatud tähtaegadest kinnipidamist, vt ka RKHKo 21.01.2009 nr 3-3-1-88-08, p 11.

⁴ Ilmselt tingis sellise käsitusviisi asjaolu, et avaldaja kiri saabus vallavalitsusse 09.07.2014, st AS EK Konteinertankla maaüksuse detailplaneeringu avaliku väljapaneku perioodi (26.06.2014-10.07.2014) kestel ning puudutas nimetatud detailplaneeringuga seonduvaid küsimusi.

⁵ Vt RKHKo 15.01.2009, nr 3-3-1-87-08, p 12.

⁶ Selgitan siinkohal, et avaldaja hinnangul oli tema 07.07.2014 pöördumise (vähemalt nimetatud kolme küsimuse osas) näol tegemist selgitustaotlusega, millele vastamise korda reguleerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus (MSVS), vt pikemalt allpool. Kuivõrd vallavalitsus otsustas käsitleda avaldaja 07.07.2014 pöördumist tervikuna detailplaneeringu menetlemisel esitatud ettepanekuna,

väljapanekul esitatud ettepanekute avalikust arutelust osavõtnute juuresolekul isikule vajalikud selgitused telefoni teel, kirjalikult vastati avaldajale alles 13.11.2014 (st rohkem kui neli kuud pärast planeeringu avaliku väljapaneku lõppemist).

8. Ülaltoodud regulatsiooni ning põhjendusi arvesse võttes olen seisukohal, et Vaivara Vallavalitsuse tegevus avaldaja 07.07.2014 pöördumisele vastamisel ei olnud õiguspärane ega kooskõlas hea halduse tavaga.

Avaldaja 17.09.2014 pöördumine

9. Avaldaja 17.09.2014 kirja osas selgitasite, et valla dokumendiregistris 23.09.2014 registreeritud pöördumist käsitleti selgitustaotlusena, millele vastati kirjalikult 13.11.2014. Avaldaja enda hinnangul oli tema 17.09.2014 pöördumise näol tegemist teabenõudega.⁷

Rõhutan, et PS § 46 kohaselt sätestab riigiasutustele, kohalikele omavalitsustele ja nende ametiisikutele adresseeritud märgukirjadele ja avaldustele vastamise korra seadus. Sisuliselt kohustab nimetatud põhiseaduse säte isikutele vastama ning seda seaduses sätestatud korras – vastasel juhul kitsendatakse isiku õigust vastust saada.⁸ Teabenõudele ja selgitustaotlusele vastamise korda reguleerivad vastavalt avaliku teabe seadus (AvTS) ning märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus.

10. Kuivõrd avaldaja ja vallavalitsus tõlgendasid 17.09.2014 pöördumise puhul isiku tegelikku tahet erinevalt, pean vajalikuks siinkohal osundada AvTS asjassepuutuvatele sätetele. Nimelt võib teabevaldaja (antud juhul Vaivara Vallavalitsus) keelduda teabenõude täitmisest, kui teabenõue loetakse selgitustaotluseks põhjusel, et teabenõude täitmiseks tuleb teavet täiendavalt süstematiseerida ja analüüsida ning selle alusel on vaja uus teave dokumenteerida. Sellisele teabenõudele vastatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadusega ettenähtud korras (AvTS § 23 lg 2 p 5). Samas on aga teabevaldaja kohustatud tegema teabenõudjale viie tööpäeva jooksul teatavaks teabenõude täitmisest keeldumise koos põhjendusega (nt andma teada, et isiku kirja näol on sisuliselt tegemist põhjalikumalt analüüsi nõudva pöördumisega ning selgitama, millise regulatsiooni kohaselt ja millise tähtaja jooksul antakse oodatud vastused).

Märgin, et kuigi minu hinnangul võib põhimõtteliselt õiguspäraseks pidada vallavalitsuse poolt avaldaja 17.09.2014 pöördumise selgitustaotlusena käsitlemise asjaolu⁹, ei ole siiski vallavalitsus eelnimetatud pöördumisele vastamisel käitunud tervikuna õiguspäraselt ja hea halduse tava järgides. Seda esiteks juba põhjusel, et minule teadaolevalt ei teavitatud avaldajat eelmises punktis osundatud viisil sellest, et tema 17.09.2014 „teabenõudmist“ käsitletakse selgitustaotlusena ning plaanitakse vastata just sellisele pöördumisele seadusega ette nähtud menetlusnõudeid (sh tähtajanõudeid) järgides.

millele vastamisele näeb PlanS ette oluliselt rangemad vormi- ja tähtajanõuded kui MSVS selgitustaotluse puhul, oli antud juhul asjakohane võrrelda vallavalitsuse tegevust just PlanS-s sätestatu valguses.

⁷ Sellele osundab 17.09.2014 pöördumises tehtud viide avaliku teabe seadusele ning pöördumise pealkirjana kasutatud „TEABENÕUDMINE“. Selgitan, et ka õiguskantslerile esitatud avalduses viitas avaldaja oma 17.09.2014 pöördumisele kui „teabenõudmisele“.

⁸ O. Kask. Kommentaarid §-le 46. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne, Tallinn 2012, komm 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-46/>.

⁹ Nimetatud pöördumise küsimusepüstitusi (nt palve selgitada, millistel põhjustel ei ole isiku varasemale pöördumisele vastatud) arvesse võttes vastab 17.09.2014 kiri pigem selgitustaotluse kui teabenõude olemusele.

11. Nagu eelnevalt mainitud, siis selgitustaotlusele vastamise korda reguleerib MSVS, mille § 6 kohaselt tuleb pöördumisele vastata viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest.¹⁰

12. Õiguskantslerile esitatud avalduses märkis avaldaja, et tema 17.09.2014 pöördumisele ei olnud 04.11.2014 seisuga veel vastatud.¹¹ Vaivara Vallavalitsuse 24.11.2014 vastuses selgitasite, et isikule vastati kirjalikult 13.11.2014. Kõnealusest vastuskirjast nähtub, et selles anti vastused nendele kolmele küsimusele, mida avaldaja tõstas esmakordselt oma 07.07.2014 avalduses (mida vallavalitsus käsitles detailplaneeringu menetlemisel esitatud ettepanekuna) ning millele paluti 17.09.2014 pöördumises viivitamatult vastata. Samuti selgitati 13.11.2014 vastuskirjas, millistel kaalutlustel ei pidanud vallavalitsus vajalikuks vastata avaldaja 07.07.2014 pöördumisele kirjalikult, st põhjendati, miks oli vallavalitsuse hinnangul nõutud vastused kõnealustes küsimustes juba antud.

Seega on avaldaja 17.09.2014 pöördumisele kui selgitustaotlusele käesolevaks hetkeks avaldaja poolt nõutud viisil, st kirjalikult vastatud. Samas tuleb tõdeda, et kuivõrd nimetatud pöördumine registreeriti valla dokumendiregistris 23.09.2014, siis seaduses ettenähtud nõuete järgimisel oleks vallavalitsuse poolt õigeaegselt koostatud vastus kiri kandnud kõige hilisema variandina kuupäeva 23.10.2014. Antud juhul vastati avaldajale MSVS §-s 6 sätestatud tähtajast kolm nädalat hiljem, mistõttu rikkus Vaivara Vallavalitsus avaldaja õigusi. Loodan siiski, et 13.11.2014 vastuskirjaga on avaldaja saanud kõikidele teda huvitanud (sh kolmele detailplaneeringut ning 07.07.2014 pöördumisele mittevastamise asjaolu puudutanud) küsimustele arusaadaval ning ammendaval viisil vastused.

13. Seega olen kokkuvõttes seisukohal, et ka avaldaja 17.09.2014 pöördumisele vastamisel ei käitunud Vaivara Vallavalitsus õiguspäraselt ega järginud hea halduse tava.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Käti Mägi 693 8436
Kati.Magi@oiguskantsler.ee

¹⁰ Nendin, et avaldusluse asjaga seonduvate dokumentide pinnalt ei ole põhjust rääkida 17.09.2014 selgitustaotlusele vastamise keerukusest tingitud vastuse viibimisest, mispuhul oleks vallavalitsus võinud tugineda MSVS § 6 teises lauses sätestatud võimalusele pikendada vastamise tähtaega kuni kahe kuuni. Märgin, et ka nimetatud võimaluse kasutamisel oleks tulnud isikut teavitada ning esitada asjakohased põhjendused (vt MSVS § 6 kolmas lause).

¹¹ Kordan eelnevalt mainitud, et minu käsutuses olevatest materjalidest nähtuvalt palus avaldaja oma 17.09.2014 pöördumises vallavalitsusel edastada vastus tema e-maili aadressile, st vastata kirjalikult.