



Õiguskantsler

Ilmar-Erik Aavakivi
LEADELL Pilv Advokaadibüroo AS
ilmarerik.aavakivi@leadell.com

Teie 16.02.2024 nr

Meie 10.05.2024 nr 6-1/240467/2402744

Ehitusseadustiku § 31 lõike 6 vastavus põhiseadusele

Austatud Ilmar-Erik Aavakivi

Palusite õiguskantsleril hinnata, kas [ehitusseadustiku](#) (EhS) § 31 lõige 6 ja selle rakendamine vastab põhiseadusele (PS) ning kas see võtab arvesse [puuetega inimeste õiguste konventsioonist](#) (PIÕK) tulenevaid kohustusi.

EhS § 31 lõige 6 näeb ette, et kui projekteerimistingimuste eelnõu kohta arvamuse andja ei ole kümne päeva jooksul pärast eelnõu talle saatmist arvamust avaldanud ega ole taotlenud tähtaja pikendamist, eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi projekteerimistingimuste eelnõu kohta arvamust avaldada.

Tänan Teid oluliste küsimuste eest.

Sellega, et riik või kohalik omavalitsus loeb pelgalt e-kirja ärasaatmisega inimesele olulise teate, haldusakti või küsimuse edastatuks, on probleeme. Inimene ei pruugi ametlikku kirja tegelikult õigeaegselt kätte saada. Juhtisime sellele Riigikohtu tähelepanu (õiguskantsleri [arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas nr 5-24-1](#), punktid 25-37; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18.04.2024 otsus [nr 5-24-1](#), punkt 98), dokumentide kättetoimetamise teoreetiline käsitlus on avaldatud [Juridicas](#). Peale selle on õiguskantsleril tulnud inimesi aidata üksikjuhtumitel, näiteks [trahviteate elektroonilise kättetoimetamisega](#) seoses.

Haldusakti kättetoimetamise kohta kehtivad rangemad nõuded kui menetlusteatele, millega teavitatakse võimalusest esitada arvamus ehk inimese ärakuulamise kohta. See tagab, et inimene saab enda õigusi kaitsta ka juhul, kui ta pole mingil põhjusel e-kirja kätte saanud või kui ta on loobunud ärakuulamise käigus arvamuse esitamisest.

EhS § 31 lõike 6 põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvestada, et see säte reguleerib teiste haldusorganite ning kinnisasja omaniku ja naabrite teavitamist projekteerimistingimuste andmise kavatsusest ja nende ärakuulamist. Projekteerimistingimustega ei piirata vahetult inimeste õigusi, sellega üksnes kujundatakse järgnevat ehitusloa menetlust. Seetõttu ei saa normi pidada isiku menetlusõigusi liialt piiravaks.

Kui linn või vald peab vajalikuks sundvalduse seadmist, siis tuleb seda teha eraldi menetluses [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) alusel. Sundvalduse seadmise menetluses tuleb inimene alati üles leida, üksnes e-kirja saatmisest ei piisa.

Õiguskantsleri Kantsleil

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Eeltoodut arvestades leian, et EhS § 31 lõige 6 ei ole põhiseadusega vastuolus.

Puuetega inimeste kaitse konventsioon näeb ette, et inimest tuleb olenemata tema puude raskusest pidada teovõimeliseks ja anda talle võimalus omi asju ise ajada. Inimesel, kellel eestkostet tarvis ei ole, kuid kes soovib, et näiteks tema e-kirjad võtaks vastu tema esindaja, on võimalus suunata oma e-posti aadressile tulevad kirjad otse abilisele.

Lisaks võib selguda, et inimene, kes mõnes varasemas haldusmenetluses vajas esindaja abi, ei soovi enam esindajat või koguni solvub selle peale, et tema ea või puude tõttu talle erilist tähelepanu pööratakse või keegi veel asjasse pühendatakse. Sestap kehtib kord, et inimene peab enda esindajale konkreetsetes haldusmenetluses andma volikirja. Volituse võib inimene igal ajal tagasi võtta. Järelikult ei saa ka Teie kirjeldatud juhtumil nõuda, et linn lähtuks uues, projekteerimistingimuste menetluses volitusest, mis kehtis 2022. aastal teistsuguses menetluses.

Kui vald või linn siiski teab, et inimene ei pruugi elektrooniliselt saadetud kirja kätte saada ja on kasutanud sarnastes asjaajamistes esindaja abi, tuleks hea halduse vaimus korraldada dokumendi edastamine talle muul moel või selgitada võimalusel välja, kas inimesel on endiselt varem määratud esindaja.

I. Menetlusnormide põhiseaduspärasus

1. Põhiseaduse §-d 13 ja 14 kohustavad riiki kehtestama põhiõiguste kaitseks vajaliku õigusraamistiku ja kohased menetlused. Riigikogu ongi seda teinud ja on sätestanud ehitusseadustikus projekteerimistingimuste menetlusnormid.

2. Projekteerimistingimuste menetluse nõuded on sätestatud EhS §-s 31. Selle paragrahvi lõike 3 järgi tuleb menetlusse kaasata taotluses märgitud kinnisasja omanik, kui tema ei ole taotlust esitanud, ja vajaduse korral kinnisasjaga piirneva kinnisasja omanik. EhS § 31 lõikes 3 nimetatud isikutele tuleb anda võimalus esitada enne projekteerimistingimuste andmist oma arvamus ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 40 lg 1).

3. Kuigi inimesel on õigus nõuda ärakuulamist, ei pea ta enne haldusakti andmist arvamust avaldama. Sellega on kooskõlas ka EhS § 31 lõikes 6 olev eeldus, et kui arvamuse andja ei ole tähtajaks oma arvamust väljendanud ega tähtaja pikendamiseks soovi avaldanud, siis järelikult ei soovi ta projekteerimistingimuste eelnõu kohta arvamust avaldada.

4. Projekteerimistingimuste andmisel tuleb järgida menetlustähtaegu, mille sätestab EhS § 31 lõige 2. Projekteerimistingimused tuleb anda 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates. Kui otsustatakse avatud menetluse kasuks, antakse projekteerimistingimused 60 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates. Seaduses sätestatud aja jooksul tuleb koostada projekteerimistingimuste eelnõu ning anda isikule võimalus esitada selle kohta arvamus. Seadus näeb ette, et arvamuse avaldamiseks annab linn või vald aega kuni kümme päeva. EhS § 31 lõige 2 lähtub üldisest haldusmenetluse eesmärgipärasuse põhimõttest, mis näeb ette, et arvamuse andjale antakse võimalus oma arvamust avaldada enne haldusakti andmist.

5. [Ehitusseadustiku seletuskirja](#) (lk 64) kohaselt sooviti EhS § 31 lõikega 6 takistada projekteerimistingimuste menetluse venimist kooskõlastamise või arvamuse andmise tõttu. Sellist eesmärki saab pidada põhiseaduspäraseks.

II. Vastandlike huvide arvestamine

6. Projekteerimistingimuste andmisel tuleb arvestada võimalikke vastandlikke huve ning leida isikute õiguste vahel mõistlik tasakaal. Arvesse tuleb võtta projekteerimistingimuste taotleja huve, aga ka nende isikute huve, keda projekteerimistingimuste andja peab kaasama. Kuivõrd projekteerimistingimused tuleb anda menetluses, milleks on seadusega ette nähtud tähtaeg, siis on põhjendatud, et seaduses kehtestatakse tähtaeg ka arvamuse esitamiseks. Arvamuse andmisega ühe osapoole huvides venitamine võib menetlust pikendada. Seega on põhjendatud ka see, et kui ettenähtud aja jooksul arvamust ei anta, siis eeldatakse, et arvamuse andja ei soovi arvamust esitada.

7. EhS § 31 lõige 6 näeb ühtlasi ette, et arvamuse andja saab kümne päeva jooksul haldusorganile teatada, kui ta soovib seisukoha kujundamiseks pikemat tähtaega. See tähendab, et kui inimesele ei piisa kümnest päevast projekteerimistingimuste eelnõu kohta arvamuse esitamiseks, siis on tal võimalik saada ajapikendust. Ajapikenduse soovist tuleb teatada kohalikule omavalitsusele. Kui menetlustähtaeg on mõjuval põhjusel (nt haiglaravil viibimise tõttu) mööda lastud, siis saab taotleda tähtaja ennistamist (vt HMS § 34).

III. Volitus inimese esindamiseks

8. Menetlusosalisel on õigus kasutada haldusmenetluses esindajat (HMS § 13 lg 1). Esindusõigus tuleb anda kirjaliku volitusega (HMS § 13 lg 2). HMS § 25 lõige 2¹ sätestab, et kui menetlusosalisel on esindaja või ta on määranud kellegi dokumente vastu võtma, võib dokumendi kätte toimetada üksnes esindajale või dokumentide vastuvõtmiseks määratud isikule ning sellega loetakse dokument ka menetlusosalisele kättetoimetatuks. See tähendab, et kui menetlusosaline kasutab haldusmenetluses esindajat, siis tuleb haldusorganil toimetada dokumendid alati esindaja kätte, ja kui seda peetakse vajalikuks, siis võib dokumendid toimetada kätte ka menetlusosalisele endale. Seda põhimõtet järgib ametiasutus (HMS § 13 lõiget 2 arvestades) üksnes sel juhul, kui inimene on ametiasutusele oma esindajast ja temale antud volituse tähtajast ning esindusõiguse ulatusest teatanud (vt Tallinna Ringkonnakohtu 28.05.2021 määrus nr [3-20-2559](#), punktid 14 ja 15).

9. Märkisite, et esitasite volikirja viimati 2022. aastal muu haldusmenetluse raames. Projekteerimistingimuste menetlus on uus haldusmenetlus, millesse Teie esindatav kaasati esmakordselt. Ka projekteerimistingimuste menetluses on inimesel õigus kasutada esindaja abi, kuid esindajast tuleb teada anda kohalikule omavalitsusele.

10. PIÕK artikli 12 kohaselt on puuetega inimestel õigus- ja teovõime kõigis eluvaldkondades teistega võrdsel alustel. See tähendab, et puudega inimene peab ise saama oma elu puudutavate küsimuste üle otsustada, kuid teda võivad otsuste tegemisel abistada usaldusväärsed isikud. PIÕK põhimõtte järgi peaks inimene saama ennast teostada ilma esindajata. Selle eesmärgiga ei ole kõnealune EhS § 31 lõige 6 vastuolus.

11. Ärakuulamisõiguse tagamiseks piisab sellest, et haldusorgan saadab isikule e-kirja, ilma et peaks tingimata veenduma teate kättesaamises (vt HMS § 25 lg 3). Niisiis ei pea e-kirja saaja teatama ametiasutusele e-kirja kättesaamisest ning arvamuse avaldamise tähtaeg hakkab kulgema e-kirja saatmisest, mitte inimese antud vastusest, milles ta ütleb, et on kirja kätte saanud (võrdluseks HMS § 27 lg 2 punkt 2 kohane dokumendi kättetoimetatuks lugemine).

12. Rangem teate kättetoimetamise nõue on kehtestatud nendeks juhtumiteks, kui haldusmenetluse tulemusena soovitakse kinnisasjale seada sundvaldus või omand võõrandada. Kuigi linna saadetud e-kirjas teavitati Teie esindatavat EhS § 26 lõike 5 alusel ühtlasi sellest, et projekteerimistingimuste kehtestamine võib kaasa tuua kinnisasja suhtes sundvalduse seadmise

vajaduse, ei ole see veel teade selle menetluse alustamise kohta. Sundvalduse seadmine on eraldiseisev haldusmenetlus, mille menetluskord on sätestatud KAHOS-e 8. peatükis. KAHOS § 39 lõige 3 näeb ette, et kinnisasja omanikku tuleb kõigepealt teavitada sundvalduse seadmise menetlusest. Seejärel on kinnisasja omanikul õigus nelja nädala jooksul pärast teate kättesaamist esitada sundvalduse seadmise kohta oma arvamus (KAHOS § 39 lõige 4). Kuna sundvalduse seadmine toob kaasa isiku õiguste ulatuslikuma piirangu, on põhjendatud ka nõue, et teate saatja peab veenduma, et isik on saadetud teate kätte saanud. EhS § 31 lõike 6 kohaselt piisab teate kättesaamise eeldamisest.

Leian, et EhS § 31 lõige 6 ei ole Teie avalduses toodud asjaoludel põhiseadusega vastuolus. Olemasolevast teabest lähtudes pole ka alust arvata, et seaduse rakendamine viiks vältimatult põhiseadusvastase lahenduseni.

Isikul on võimalik oma õigusi kaitsta ka siis, kui ta mingil põhjusel ei saanud oma arvamust esitada haldusmenetluse ajal. Ta võib oma seisukohad esitada ka projekteerimistingimuste vaidlustamisel vaide- ja halduskohtumenetluses. Ka nendes menetlustes on inimesel võimalik kasutada esindajat (HMS § 13, [halduskohtumenetluse seadustiku](#) § 31).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise