



Õiguskantsler

Hr Arto Saar
vallavanem
Järva-Jaani Vallavalitsus
info@jjaani.ee

Teie nr
Meie 18.08.2015 nr 7-5/150673/1503591

Soovitus jäätmevaldajate teavitamiskohustuse täitmiseks

Austatud vallavanem

Õiguskantslerile esitati avaldus Järva-Jaani valla tegevuse õiguspärasuse hindamiseks seoses jäätmevaldaja jäätmeveoga liitumisest teavitamata jätmisega.

Menetluse tulemusel selgus, et Järva-Jaani valla tegevus ei olnud õiguspärane ega järginud hea halduse tava, kuna:

- a) Järva-Jaani vald jättis jäätmevaldaja teavitamata ja rikkus nõnda jäätmeseaduse § 69 lõikes 1¹ sätestatud isiklikku teavitamiskohustust;
- b) vald ei kaasanud alaealise jäätmevaldaja seadusjärgset esindajat, nagu näeb ette haldusmenetluse seaduse § 12 lg 2;
- c) teavitamiskohustust ei saanud kohaselt täita ka jäätmevaldaja, kuivõrd vald edastas vedajale jäätmetekke asukohtade aadressid, millele teate edastamine ei taga teabe jõudmist suvilaomanikust jäätmevaldajani.

Õiguskantsler teeb Järva-Jaani vallale ettepaneku lahendada sobival viisil teavitamiskohustuse rikkumise tagajärjel tekkinud olukord (vabandada jäätmevaldaja ees; hüvitada kahju, kui kahju on tekkinud; taotleda isiku kustutamist võlglaste nimekirjast, kui ta on sinna kantud ja selgitada asjaolusid OÜ-le Julianus Inkasso vms).

Asjaolud

Avaldaja väitel sai ta tütar [] (edaspidi: K.O) 2015 kevadel võlanõude OÜ-lt Julianus Inkasso, kuna K.O jättis 2011 tasumata jäätmeveo eest Järva-Jaani vallas asuvalt kinnistult. Avaldaja selgitas, et jäätmeveo korraldamisest K.O-d, kes oli jäätmeveo korraldamise hetkel (2011 kevadel) alaealine, ega ka tema seaduslikku esindajat ei teavitatud. Seetõttu, ei olnud K.O enne võlanõude¹ esitamist jäätmeveo korraldamisest teadlik, jäätmeveoga liidetud kinnistult ei ole

¹ Mistahes võlanõude esitamine isiku vastu, mille tekkimisest isik ei olnud teadlik ning mille vältimiseks ei saanud ta seetõttu ka midagi ette võtta, on sõltumata nõude suurusest isiku jaoks raske tagajärg. Tuleb arvestada, et võlgade sissenõudmisega tegelevad ettevõtted koostavad võlgnikest nimekirju, mida võidakse avalikustada internetis. Samuti võib alusetu sattumine võlglaste nimekirja kahjustada isiku mainet võimalike tulevaste laenuandjate silmis. Need asjaolud on iseäranis kaalukad isiku alaealisust arvestades.

jäätmevedu toimunud, kuna kinnistut kasutatakse vähesel määral vaid suveperioodil ning seal puudub ka prügikast. Kõigele eeltoodule vaatamata loeti K.O jäätmevaldajana jäätmeveoga tagaselja liitunuks.

Järva-Jaani vald selgitas, et vald teavitas elanikke jäätmeveost kohaliku ajalehe kaudu ning Järva portaali kaudu. Jäätmevaldajate kirjaliku teavitamise kohustus anti üle jäätmevedajale korraldatud jäätmeveoks sõlmitud lepinguga.² Järva-Jaani vald märkis täiendavalt, et „edastas vedajale jäätmetekke kohtade (kinnistute) ja jäätmevaldajate (kinnistuomanike) andmed (sh aadressandmed), mis saadi maakatastrist tehtud päringu tulemusel.“

Seega leiab Järva-Jaani vald, et elanike üksikasjalikest jäätmeveo tingimustest teavitamine oli vedaja ülesanne, mille täitmiseks edastas vald vedajale ka jäätmetekke kohtade aadressiandmed. Ühtlasi möönis vald, et jäätmeveoga liidetud kinnistute omanikke teavitas vald vaid avalike kanalite kaudu (ajaleht, veebiportaal). Järva-Jaani vald nentis ka, et suhtub kõikidesse jäätmevaldajatesse võrdselt, millest võib järeldada, et vald ei tee mingeid erisusi seoses menetlusosalise alaealisusega.

Jäätmevaldaja teavitamise kohustus ja selle üleandmine vedajale

Jäätmeveoga liitumine on jäätmevaldaja³ jaoks n-ö automaatne, sest [jäätmeseaduse](#) (edaspidi: JäätS) § 69 lg 1 kohaselt loetakse jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga elu- või tegevuskohajärgses jäätmeveo piirkonnas liitunuks, kui kohalik omavalitsus on jäätmeveo korraldanud. JäätS § 69 lg 1¹ järgi informeerib kohaliku omavalitsuse üksus kirjalikult jäätmevaldajat päevast, mil ta on liitunud korraldatud jäätmeveoga. Seejuures ei reguleeri jäätmeseadus kirjaliku teavitamistoimingu sooritamise üksikasju. Näiteks ei selgu JäätS § 69 lõikest 1¹ see, mida kirjalik informeerimine [haldusmenetluse seaduse](#) (edaspidi: HMS) dokumendi kättetoimetamise normide (HMS 1. osa 1. ptk 7. jagu) tähenduses tähendab ja kuidas teavitamistoiming täpselt teha tuleb. Kuivõrd JäätS § 69 lg 1¹ ei kirjuta ette toimingu üksikasju, siis HMS § 107 lg 2 järgi otsustab toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtteid. Seejuures tuleb kohalikul omavalitsusel toimingu sooritamise üksikasjade üle otsustamisel silmas pidada teavitamiskohustuse eesmärki ning jälgida, et toiming sooritataks sellisel viisil, mis selle eesmärgi saavutamisele kõige enam kaasa aitab.

Kohaliku omavalitsuse teavitamiskohustuse eesmärgiks on tagada jäätmevaldajate teadlikkus muudatustest jäätmeveo korralduses. Seejuures peab teavitamine toimuma viisil, et see jätaks piisavalt aega vajalikeks elukorralduslikeks toiminguteks.⁴ Näiteks saab kinnistu omanik hankida

² MTÜ Kesk-Eesti Jäätmehoolduskeskus, mille asutajaliige on teiste kohalike omavalitsuste hulgas ka Järva-Jaani vald, ja AS Veolia Keskkonnateenused (praegu AS Eesti Keskkonnateenused) sõlmisid korraldatud jäätmeveoks 17.01.2011 lepingu nr 4/2011. Lepingu punkt 14.1 sätestab, et vedaja informeerib jäätmevaldajate registrisse kantud jäätmevaldajaid olulistest tingimustest (veopiirkond, andmed vedaja kohta, lepingu sõlmimise tingimused jm). Lepingu punkt 14.2 täpsustab, et punktis 14.1 esitatud informatsioonid edastab vedaja kõigile jäätmevaldajatele kirjalikult üks kuu enne ainuõiguse perioodi algust ja edaspidi vähemalt kord aastas või vastavalt vajadusele.

³ Jäätmevaldaja on JäätS § 69 lg 2 järgi korteriühistu, selle puudumisel aga selle kinnisaja omanik, millel asub suvila, elu- või äriruum.

⁴ Ka jäätmeseaduse, maapõueseaduse ja keskkonnatasude seaduse muutmise seaduse seletuskirjast nähtub, et käesolevas kirjas kirjeldatud probleem, et jäätmevaldaja ei ole jäätmeveo korraldamisest teadlik, ei ole esmakordne ning just selliste olukordade vältimiseks ongi seadusandja kohaliku omavalitsuse teavitamiskohustuse jäätmeseadusesse lisanud. [Seletuskirjas](#) märgitakse JäätS § 69 lg 1¹ kohta järgmist: „[...] sätestab teavitamise nõude – põhimõtte kohaselt loetakse jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitunuks, kui KOV on jäätmeveo korraldanud ning jäätmevaldaja on saanud jäätmeveoteenuse KOV-i määratud miinimumpaketi ulatuses (kui jäätmevaldaja ei ole sõlminud kohustuste/õiguste täpsustavat lepingut jäätmevedajaga). Selle mahu eest esitab vedaja talle arve igal

endale jäätmemahuti või kui ta ei vaja jäätmevedu, siis esitada kohalikule omavalitsusele avalduse jäätmeveost vabastamiseks. Seeläbi on võimalik jäätmevedu sujuvalt alustada ning kõik arusaamatused jäätmevaldaja, jäätmevedaja ja kohaliku omavalitsuse vahel aegsasti lahendada.

Jäätmevaldaja teavitamise eesmärgist lähtudes võib arvata, et jäätmevaldaja kirjaliku teavitamisena peab seadusandja silmas jäätmevaldaja isiklikku teavitamist (vrd ka analoogiat HMS § 62 lõikega 2, kus on sätestatud juhtumid, mil ei piisa ainult avalikust teatavaks tegemisest).⁵ See tähendab, et kirjalikus vormis teade jäätmeveo korraldamisest tuleb igale üksikule jäätmevaldajale edastada. Jäätmevaldaja isiklikul kirjalikul teavitamisel võib järgida analoogiat HMS-s sätestatud kättetoimetamise reeglitega.⁶ Nii võib teavitamine toimuda näiteks teate posti teel edastamise kaudu (HMS § 26), elektrooniliselt (HMS § 27) või haldusorgani poolt kättetoimetamise kaudu (HMS § 28). Posti teel teavitamisel saab analoogia korras järgida HMS § 26 lg 3, mille järgi loetakse dokument menetlusosalisele kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud menetlusosalise elu- või asukoha aadressil või kui see on menetlusosalisele postiasutuses allkirja vastu üle antud. Elektrooniline teavitamine, mis on HMS § 5 lg 6 järgi võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega, on jäätmevaldaja isiklikuks teavitamiseks samuti sobiv teate edastamise viis, kuid eeldab jäätmevaldaja valmisolekut elektrooniliseks suhtluseks (e-posti aadressi olemasolu ja vastavale aadressile edastatud kirjade lugemine).

Jäätmeveo korraldamisel võib üldjuhul eeldada, et jäätmevaldaja saab kätte teated, mis edastatakse talle selle kinnistu aadressiga, mis on jäätmeveoga liidetud ehk jäätmetekke asukoht, kuna see võiks olla jäätmevaldaja elukohaks. Teisalt tuleb teadvustada, et sellel reeglil on hulgaliselt erandeid. Näiteks tuleb arvestada, et jäätmeveoga soovitakse liita enamikku hoonestatud kinnistutest, sealhulgas ka suvilana kasutatavaid kinnistuid, mida ei saa kuidagi samastada isiku elukohaga. Nendel juhtudel pole teate edastamisel jäätmeveoga liidetud kinnistu aadressile erilist mõtet, kuna see teave ei jõua suure tõenäosusega mõistliku aja jooksul jäätmevaldajani. Seega tuleb nendel juhtudel edastada teave isiku elukohta (kui see on teada) või rahvastikuregistrijärgsele aadressile, kui isiku elukoht ei ole teada.⁷ Eelnevat kokku võttes tuleb nentida, et JäätS § 69 lg 1¹ sätestatud jäätmevaldaja kirjalikus vormis isikliku teavitamise kohustuse täitmiseks on järgmised võimalused:

- 1) edastada kirjalik teade jäätmevaldaja elukoha aadressile;
- 2) edastada kirjalik teade jäätmevaldaja rahvastikuregistrijärgsele aadressile;
- 3) edastada teade jäätmevaldaja e-posti aadressile.

Õiguskantslerile teadaolevalt on Järva-Jaani vald teavitanud elanikke kohaliku lehe ja piirkonna veebiportaali kaudu ehk siis isikliku teavitamise asemel on kasutatud avalikku teavitamist. Avalik teavitamine ei vasta aga JäätS § 69 lg 1¹ eesmärgile, kuivõrd ei taga teabe jõudmist iga üksiku jäätmevaldajani, sest kõik jäätmevaldajad ei pruugi lugeda kohalikku ajalehte või

juhul. Sagedased on juhtumid, kus kinnistuvaldaja saab esimese info muudatustest jäätmekäitluse süsteemis just tühivoo arve kaudu, sest tal ei olnud konteinerit ja KOV ei olnud varem teda korraldatud jäätmeveost teavitanud.“

⁵ Vt ka analoogiat RKHKm 07.05.2013, nr [3-3-1-31-03](#), p 26, kus Riigikohus selgitas, et haldusakti kättetoimetamise viisi valikul tuleb mh arvestada, „/.../ kas seaduses ettenähtud teavitamiskord tagab reaalselt nende isikute teadasaamise otsusest; millised täiendavad võimalused olid asutuse käsutuses huvitatud isikute teavitamiseks; kas nende võimaluste kasutamise kulud oleksid olnud mõistlikud.“ Samu hea halduse tavale tuginevaid põhimõtteid on korratud ka hiljem.

⁶ Kättetoimetamine on dokumendi formaliseeritud teatavaks tegemise viis. Seejuures dokument toimetatakse kätte juhul, kui see on seaduse või määrusega ette nähtud ning muudel juhtudel piisab dokumendi teatavastegemisest vabas vormis (HMS § 25 lg 3). Antud juhul seadus kättetoimetamist HMS 1. osa 1. ptk 7. jao sätete kohaselt otseselt ette ei näe, kuid need normid on rakendatavad analoogia korras ja kohandatavad juhtumi asjaoludega, kuivõrd JäätS ei reguleeri üldse jäätmevaldajale kirjaliku teate edastamise üksikasju.

⁷ [Rahvastikuregistri seaduse](#) § 39¹ lg 1 järgi hoolitseb rahvastikuregistri objektiks olev isik enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris.

külastada piirkonna veebiportaali.⁸ Seega ei täitnud Järva-Jaani vald K.O suhtes JäätS § 69 lõikes 1¹ sätestatud isiklikku teavitamiskohustust.

Valla vähene tegevus elanike teavitamisel võiks olla antud juhtumil põhjendatav sellega, et vald andis teavitamise kohustuse üle jäätmevedajale.⁹ [Halduskoostöö seaduse](#) (edaspidi: HKTS) § 3 lg 2 järgi võib kohalik omavalitsus talle seadusega või selle alusel pandud haldusülesannet volitada juriidilist või füüsilist isikut täitma seaduse alusel antud haldusaktiga või seaduse alusel (s.o eriseaduses sisalduva volitusnormi alusel) halduskoostöö seaduses sätestatud tingimustel ja korras sõlmitud halduslepinguga. HKTS § 3 lg 4 ei välista ka tsiviilõigusliku lepingu sõlmimist.¹⁰ Ülesande vedajale üleandmisel tuleb aga silmas pidada teavitamiskohustuse eesmärki ning tagada, et elanike teavitamine toimuks sõltumata sellest, et teavitajaks on kohaliku omavalitsuse asemel vedaja, sellisel moel nagu seda teeks kohalik omavalitsus ise.

Antud juhtumil oli jäätmevaldaja teavitamine puudulik nii Järva-Jaani valla poolt, kes levitas teavet vaid kohalikus ajalehes ja kohalikus portaalis, mida Järva-Jaani vallas suvitavad isikud ei pruugi lugeda, ning teavitamiskohustust ei saanud nõuetekohaselt täita ka vedaja, kuna vald edastas vedajale selle ülesande täitmiseks jäätmetekke asukohtade ja jäätmevaldajate andmed (sh aadressandmed), mis saadi maakatastrist,¹¹ mitte jäätmevaldajate elukohtade/rahvastikuregistrijärgsete elukohtade aadressid. Nagu eelnevalt märgitud, siis ei saa kõiki potentsiaalseid jäätmetekke asukohti teavitamise seisukohast ühetaoliselt kohelda, kuivõrd paljud jäätmeveoga liidetud kinnistud (ehk jäätmetekke asukohad) ei ole pidevas kasutuses ning nende aadressidele kirjade saatmine ei taga teabe jõudmist jäätmevaldajani.

Alaealine jäätmevaldaja

Eraldi tähelepanu tuleb osutada ka K.O alaealisusele. HMS § 12 lg 2 järgi ei või alaealine ja muu piiratud teovõimega isik haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti (lause 1). Seadusjärgse esinduse haldusmenetluses tagab haldusorgan (lause 2). Eeltoodud normidest nähtub, et alaealise menetlusosalise (jäätmevaldaja) korral tuleb haldusorganil pöörduda alaealise jäätmevaldaja seadusjärgse esindaja poole ning teavitada teda alaealise jäätmevaldaja korraldatud jäätmeveoga liitmisest ning sellega seotud kohustustest.

⁸ Vt nt RKKHm 01.10.2002.a nr [3-3-1-57-02](#): „Ajalehes teate avaldamise puhul pole sugugi vähetõenäoline, et teade ei pruugi puudutatud isikuni jõuda. Kolleegium ei pea võimalikuks eeldada, et valdav enamus Eesti elanikke loeks kõiki üleriigilisi päevalehti, kus neid puudutavaid teateid võidakse avaldada. Ka õigusriigile omased haldusmenetluse põhimõtted näevad ette, et reeglina tuleb haldusakt teha menetlusosalisele teatavaks või talle kätte toimetada isiklikult, ning et ajalehes teate avaldamist võib haldusakti teatavaks tegemiseks lugeda vaid erijuhtudel, mil isiklik teavitamine on praktiliselt võimatu või seotud ülemääraste kulutustega.“

⁹ Seejuures tugineb õiguskantsler Järva-Jaani valla kirjast saadud teabele ega ole vahetult teavitamiskohustuse üleandmist puudutava lepinguga tutvunud. Samuti ei ole õiguskantsler kontrollinud, kas teavitamiskohustuse üleandmiseks vedajale oli MTÜ-l Keskk-Eesti Jäätmehoolduskeskus olemas kohane volitus Järva-Jaani vallalt. Õiguskantsler käsitleb kohaliku omavalitsuse teavitamiskohustuse vedajale üleandmise õiguspärast antud juhul abstraktselt.

¹⁰ Jäätmeveost kirjalikult teavitamise ülesande üleantavust jäätmevedajale tuleb põhimõtteliselt jaatada. Samas ei ole üheselt selge, millise normi alusel on vedajale teavitamiskohustus konkreetsel juhtumil üle antud ehk, kas on sõlmitud haldusleping (eeldab eriseaduses sisalduvat volitusnormi haldusülesande üleandmiseks) või tsiviilõiguslik leping (eeldab HKTS § 3 lg 4 eelduste täidetust). Tsiviilõigusliku lepingu sõlmimine ei ole põhimõtteliselt õiguslikult ilmselt välistatud, kuna jäätmevaldaja õigusi teavitamistoimingu läbi otseselt ei piirata ning jäätmevedaja tegevus eeldab juba olemuslikult jäätmevaldajate aadressiandmete kui isikuandmete töötlemist. Arvestades, et konkreetne ülesande üleandmise viis ei ole antud juhtumil oluline, siis õiguskantsler seda küsimust täiendavalt ei käsitle.

¹¹ Maakatastris olevad andmed isiku aadressi osas võivad olla vananenud. Näiteks K.O juhtumil oli avaldaja kinnitusel maakatastrisse märgitud kinnistu omandamise hetke rahvastikuregistrijärgne aadress, kuid jäätmeveo korraldamise ajal 2011.a oli K.O elukoht ja rahvastikuregistrijärgne elukoht mujal ning side varasema rahvastikuregistrijärgse elukohaga oli katkenud.

Järva-Jaani vald märkis oma kirjas, et kohtleb kõiki menetlusosalisi võrdselt.

Kuivõrd seadusandja on näinud alaealise menetlusosalise kohtlemiseks ette teatud erireeglid, siis tuleb neid erireegleid silmas pidada ka jäätmeveo korraldamisel ja alaealise jäätmevaldaja korral kaasata tema seadusjärgne esindaja.

Kokkuvõte

Eelnevast järeldub, et Järva-Jaani valla tegevus ei olnud õiguspärane ega järginud hea halduse tava:

- a) **Järva-Jaani vald jättis jäätmevaldaja teavitamata ja rikkus nõnda jäätmeseaduse § 69 lõikes 1¹ sätestatud isiklikku teavitamiskohustust;**
- b) **vald ei kaasanud alaealise jäätmevaldaja seadusjärgset esindajat, nagu näeb ette haldusmenetluse seaduse § 12 lg 2;**
- c) **teavitamiskohustust ei saanud kohaselt täita ka jäätmevaldaja, kuivõrd vald edastas vedajale jäätmetekke asukohtade aadressid, millele teate edastamine ei taga teabe jõudmist suvilaomanikust jäätmevaldajani.**

Teen Järva-Jaani vallale ettepaneku lahendada sobival viisil teavitamiskohustuse rikkumise tagajärjel tekkinud olukord (vabandada K.O ees; hüvitada kahju, kui kahju on tekkinud, taotleda isiku kustutamist võlglaste nimekirjast, kui ta on sinna kantud ja selgitada asjaolusid OÜ-le Julianus Inkasso vms).

Palun vastake hiljemalt 25.09.2015 ning selgitage, kuidas olete teavitamiskohustuse rikkumise tagajärjel tekkinud olukorra lahendanud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Keskkonnaministeerium (isikuandmeteta)