



Õiguskantsler

Aleksandr Širokov
Peipsiääre Vallavalitsus
vald@peipsivald.ee

Teie 10.03.2021 nr 20-1/1124

Meie 20.04.2021 nr 7-5/210640/2102816

Ettepanek hea halduse põhimõtte tagamiseks

Lugupeetud vallavanem

[] on pikema aja vältel väljendanud Peipsiääre Vallavalitsusele oma muret, et [] (nende naaberkinnistul) võib puududa nõuetekohane reovee kohtkäitlussüsteem.

Avaldajate sõnul tekkis neil mure tervise ja keskkonna pärast umbes kuus aastat tagasi. Selles küsimuses puudub senini selgus. 08.04.2021 vastuses õiguskantsleri teabepäringule teatas vallavalitsus mh: „Asjaolud ei ole üheselt selged, mistõttu tuleb asjasse puutuvatelt isikutelt võtta selgitused. Täiendavalt kontrollitakse ja analüüsitakse registriandmeid ning hoone ehitusdokumentatsiooni. Vajadusel teostatakse kinnistul paikvaatlus. /.../ Vallavalitsus jätkab riikliku järelevalvemenetluse läbiviimist kinnistu kohtkäitlussüsteemi kontrollimiseks seaduse ja seaduse alusel kehtestatud õigusaktide alusel ning menetleja parimate teadmiste ja oskuste kohaselt.“

Leian, et vallavalitsus ei ole tegutsenud kooskõlas hea halduse põhimõttega ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 14), sest viivitas põhjendamatu riikliku järelevalve menetluse algatamise otsustamisega. Samuti on vallavalitsus menetluse algatamise kohta andnud avaldajatele ja riigiorganitele ebaselget ja eksitavat teavet.

Teen Peipsiääre Vallavalitsusele ettepaneku viia 22.10.2020 algatatud riikliku järelevalve menetlus kõiki menetlusnõudeid järgides võimalikult kiiresti lõpuni. Palun andke regulaarselt (kuu kahekümnendal kuupäeval) teada menetluse käigust, s.t saatke lisandunud menetlusdokumendid. Soovitan vallavalitsusel järgida edaspidi haldusmenetluse põhimõtteid (uurimispõhimõte, menetluse võimalikult kiire ja efektiivse läbiviimise kohustus jt – [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 6, § 5 lõiked 2 ja 4; [korrakaitseaduse](#) (KorS) § 8) ja anda menetluste kohta täpset teavet.

Uurimispõhimõte ja taotleja tahte väljaselgitamine

Vallavalitsuse 08.04.2021 vastuses õiguskantsleri teabepäringule on mh öeldud, et [] saadetud e-kirjad värteomenetlejale/korrakaitseametnikule ei kinnita otsest korrarikkumist või kohtkäitlussüsteemi nõuetele mittevastavust kinnistul. Vallavalitsuse sõnul ei ole [] esitanud taotlust menetluse alustamiseks.

See, et inimene ei ole ametnikule selgelt sõnastanud oma tahet taotlusena, ei tähenda veel, et ta ei taotle riiklikku järelevalvet. Haldusmenetluses kehtivad vormivabaduse (HMS § 5 lõige 1) ja uurimispõhimõte (HMS § 6). KorS, [veeseadus](#) ega selle alusel Peipsiääre Vallavolikogu

kehtestatud „[Reovee kohtkäitluse ja äraveo eeskiri](#)“ ei näe ette riikliku järelevalve taotluse vormi. Hea halduse põhimõttele (PS § 14) vastab see, kui ametnik selgitab välja, mida tema poole pöördunud isik tahab (antud juhul oli see arusaadav), ja vajadusel aitab teda vormistada nõuetekohane taotlus (HMS § 14 lõige 3).

Põhjendamatu viivitamine menetluse algatamise üle otsustamisel ja eksitava teabe andmine

[Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse](#) § 10 sätestab vältimispõhimõtte ja kirjutab ette keskkonnoahu vältimise kohustuse. Vältimispõhimõtet rakendatakse olukorras, kus keskkonnoahäiringu tekkimine on piisavalt tõenäoline ja see keskkonnoahäiring on oluline.

KorS §-st 8 ja HMS § 5 lõikest 2 tuleneb otstarbekuse põhimõtte riikliku järelevalve menetluses: korrakaitseorgan peab tegutsema riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldama õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult.

Kaalutusõiguse olemasolul ei ole ühelgi isikul subjektiivset õigust nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes – see on korrakaitseorgani igakordne otstarbekusest lähtuv otsustus. Puudutatud isik (isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikkuda) võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise küsimuse kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüvet (RKHKo 22.10.2014, [3-3-1-42-14](#), punkt 12; 13.10.2010, [3-3-1-44-10](#), punkt 15; RKHKm 23.10.2013, [3-3-1-29-13](#), punkt 17).

Otstarbekusest tuleneb mh kaalutusõiguslik otsustus, kas konkreetset 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)¹. Korrakaitseorgan peab tegutsema kiiresti, sobival viisil hoolsalt (EIÕKo 10.12.2013, *Nekvedavičius vs Leedu*, punkt 57) ning ülima järjekindlusega, seda nii erahuvi kui ka avaliku huvi (üldsuse) kaitseks². Ka menetluse algatamise üle otsustamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.

Käesoleval juhul ei ole neid nõudeid järgitud.

2019. aasta sügisel saatis vallavalitsuse korrakaitseametnik e-kirja [] kinnistul tegutsevale [] (täpne kuupäev on teadmata, sest kiri ei ole säilinud). Vallavalitsuse sõnul paluti selles kirjas ettevõtet tegelda kinnistu kohtkäitlussüsteemiga, s.t kui see ei vasta nõuetele, siis viia süsteem nõuetega kooskõlla hiljemalt 01.05.2020. Vallavalitsuse sõnul [] korrakaitseametniku e-kirjale ei vastanud.

Olemasolevate materjalide põhjal tuleb järeldada, et pärast e-kirja saatmist kuni riikliku järelevalve menetluse algatamiseni 22.10.2020 vallavalitsus selles küsimuses aktiivsust ei ilmutanud. Avaldajate e-kirjas vallavalitsuse korrakaitseametnikule on öeldud: „Eile, 1. septembril toimus meie kohtumine ja Te teatasite, et ei ole saanud aega tegeleda [] kinnistu reoveepuhastussüsteemi korrastamise ettekirjutusega. Tähtaeg oli antud 01.05.2020, kus [] pidid esitama reoveepuhastussüsteemi dokumentatsioonid ja süsteemi korda tegema. Te väitsite, et kahjuks ei ole [] midagi teinud, ei ole ka Teiega ühendust võetud ning Teil ei olnud ka aega kohapeal käia ega ka ühtegi kirja kirjutada [] omanikele. Üheks põhjuseks tõite ka koroonat.“

Oma passiivsust on vallavalitsus põhjendanud ka sellega, et korrakaitseametnik pidi 2020. aasta kevadel Politsei- ja Piirivalveameti palvel osalema vallas avaliku korra tagamisel. Neil

¹ J. Jäätma. Ohutõrjeõigus politsei- ja korrakaitseõiguses: kooskõla põhiseadusega. – Tartu: TÜ Kirjastus, 2015, lk 60.

² Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2017, lk 38.

sündmustel on küll mõju asjade menetlemisele, kui antud juhul ei ole need asjaolud siiski määravad. Vajadusel saanuks menetluse algatamise otsustada ja menetluse läbi viia ka Keskkonnainspeksioon. Seda aga ei toimunud vallavalitsuse poolt Keskkonnainspeksioonile antud teabe tõttu.

Keskkonnainspeksioon eeldas, et vallavalitsus viib läbi riikliku järelevalve menetlust, sest vallavalitsuse keskkonna- ja arendusspetsialist teavitas 07.09.2020 Keskkonnainspeksiooni, et „menetlus on hetkel pooleli“. Ametniku 11.10.2020 kirjas inspeksioonile on öeldud: „Oleme selle kinnistu probleemiga kursis. Kinnistu omanikule on saadetud kiri ja määratud tähtajad kinnistu reoveepuhastussüsteemi korrastamiseks. Tähtaeg on 01.05.2020“.

Keskkonnainspeksioon teavitas avaldajaid (08.09. ja 18.10.2019 kirjad): kui sama haldusmenetluse asi on mitme haldusorgani pädevuses, viib haldusorganile taotluse esitamisega algava haldusmenetluse HMS § 9 lõike 1 punkti 1 kohaselt läbi haldusorgan, kellele on esimesena esitatud taotlus haldusmenetluse algatamiseks. „Sellest tulenevalt jätkab antud asjaolude osas haldusmenetluse läbiviimist kohalik omavalitsus.“

Ka avaldajad teadsid et menetlust viib läbi vallavalitsus. Nii märgib Keskkonnaministeerium 23.10.2020 kirjas vallavalitsusele: „Kodanike saadetud kirja kohaselt on Peipsiääre Vallavalitsus alustanud juba 2019. aastal [] reovee käitlussüsteemi mittevastavuse osas menetluse /.../“.

Vastuseks Keskkonnaministeeriumi 11.12.2020 päringule teatas vallavalitsus aga, et riikliku järelevalve menetlus on algatatud 22.10.2020. Vallavalitsuse sõnul olid menetluse algatamisele eelnenud tegevused (märgukiri, s.t 2019 sügise e-kiri []) „hea tava, millega juhitakse tähelepanu võimalikule probleemile riiklikku järelevalvemenetlust alustamata ja palutakse isikul rakendada meetmed ning viia tegevus nõuetega kooskõlla või kõrvaldada õigusrikkumine. Märgukirjale reageerimata jätmise korral loeb haldusorgan kui soovimatust teha koostööd ja algatab riikliku järelevalvemenetluse asjaolude väljaselgitamiseks ning vajadusel koostab ettekirjutuse korrarikkumise kõrvaldamiseks.“

Vastuses avaldajate 04.03. ja 15.03.2021 selgitustaotlustele on vallavalitsus mh öelnud: „Selgitame, et mõiste „menetlus“ omab mitut tähendust - menetlus seaduse alusel või menetlus kui tegevus (toiming) üldises tähenduses. Tavapäraselt nimetatakse kõiki tegevusi menetluseks, sõltumata sellest, kas menetlus viiakse läbi seaduse alusel, helistatakse kellelegi, saadetakse e-kiri, vaadatakse või kontrollitakse registriandmeid, tehakse kandeid portaalidesse/registritesse. [Vallaametnik] kasutab oma kirjas sõna „menetlus“ üldises tähenduses, mis ei ole menetlus seaduse mõistes.“

Vallavalitsuse arutus menetluse mõiste erinevate tähenduste üle ei ole asjakohane. Avaldajaid ja Keskkonnaministeeriumi ning Keskkonnainspeksiooni huvitas nimelt riikliku järelevalve menetlus. Vallavalitsusel tulnuks algusest peale anda asjaosalistele selget, üheselt arusaadavat teavet oma tegevuse õigusliku tähenduse kohta (selgituskohustus – HMS § 36; vt ka RKÜKo 31.05.2011, [3-3-1-85-10](#), p 37; RKHKo-d 05.03.2007, [3-3-1-102-06](#), punkt 21; 18.11.2004, [3-3-1-33-04](#), punkt 16).

Riikliku järelevalve menetluse algatamise (või motiveeritult algatamata jätmise) otsustamise asemel [] e-kirja saatmine 2019. aasta sügisel ei järginud hea halduse tava. Muidugi suhtlevad ametiasutused ja ametnikud isikutega ka väljaspool riikliku järelevalve menetlust, kuid antud juhul võisid (võivad) ohustatud olla inimeste tervis ja keskkond kui kaalukad õigushüved. Piirdumine selles olukorras e-kirjaga („palun viia järgmise poole aastaga oma reovee kohtkäitlussüsteem kehtestatud nõuetega kooskõlla, kui see nõudeile ei vasta“) ei arvestanud õigushüvede kaalukust (mis piiras kaalutlusruumi menetluse algatamise üle otsustamisel). KorS § 26 näeb riikliku järelevalve üldmeetmena ette teavitamise: „Korrakaitseorganil on oma pädevuse piires õigus teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohu

ennetamisest, ohukahtlusest, ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitused, hoiatused)“ (lõige 1).

Õiguskantsleri käsutuses olevatest materjalidest ei ilmne, et 20.10.2020 (kui lõpuks algatati riikliku järelevalve menetlus) oli vallavalitsusel selle otsuse tegemiseks mingit kaalukat uut teavet võrreldes sügisega 2019. Selline viivitus ei ole kooskõlas hea halduse põhimõttega (PS § 14).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 693 8445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee