



Õiguskantsler

Kristen Michal
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie nr
Meie 25.08.2023 nr 7-4/230800/2304324

Ettepanek toetuse andmise tingimuste täpsustamiseks

Lugupeetud kliimaminister

Õiguskantsleri poole pöörduiti Keskkonnainvesteeringute Keskuse (KIK) läbiviidava ja Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondist rahastatava projekti „Eraisikute vee- ja kanalisatsioonitaristu rajamine“ raames taotluste esitamise ja nende lahendamise tingimuste pärast.

Avaldaja tundis muret, et 16. jaanuaril 2023 kell 10 avatud toetuste taotlemise e-keskkonnas oli tehniline rike, mille tõttu ei saanud selles keskkonnas u 45 minuti vältel taotlusi esitada. Avaldaja pöördus küll otsekohe KIK poole, kuid talle vastati alles kell 13.20, et rike on kõrvaldatud. Oma tööülesanne tõttu sai avaldaja taotluse esitamise juurde tagasi pöörduda mitme tunni pärast. Kuna taotlusi rahuldati nende saabumise järjekorras, jäi avaldaja toetusest ilma. Määruses ei ole kirjas, et taotlused rahuldatakse nende saabumise järjekorras.

Kõnealuse toetuse andmist reguleerib keskkonnaministri [17.05.2018 määrus nr 12 „Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniga liitumise toetuse andmise tingimused ja kord“](#).

Selles määruses ei ole sätestatud, kuidas tehakse valik nõuetele vastavate taotluste vahel, kui kõikidele raha ei jätku. See on vastuolus Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusselguse nõudega ja §-ga 14, mis sätestab õiguse õiglasele menetluskorrale. Kui minister soovinuks kehtestada tingimust, mille järgi lahendatakse taotlusi saabumise järjekorras, tulnuks see määrusesse kirja panna. Niisuguse õigusliku aluse selge sätestamine on seda olulisem, et normi puudumisega kaasneb taotleja jaoks koormav tagajärg.

Hea halduse tavaga on vastuolus see, et taotluste esitamise keskkond ei võimalda taotlust esitada. Tehnilise rikke tõttu ei tohi inimest toetuseta jätta.

Põhiseaduse § 142 lõike 1 ja õiguskantsleri seaduse § 17 alusel teen Teile ettepaneku viia määrus Põhiseadusega kooskõlla. Palun määruses nr 12 sõnaselgelt sätestada, kuidas nõuetele vastavate projektide vahel valik tehakse. Samuti palun leida lahendus, et taotlejad ei jääks riigiasutuse hallatava e-keskkonna tehnilise rikke pärast toetusest ilma.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Asjaolude kirjeldus

1. KIK [avas](#) eraisikute vee- ja kanalisatsioonitaristu rajamise toetuse taotluste vastuvõtu 16. jaanuaril kell 10. Taotlust oli võimalik esitada nii e-toetuste keskkonnas, e-posti teel kui ka paberil kirjaga.
2. KIK selgituste kohaselt tekkis e-toetuse keskkonnas süsteemirike kohe pärast taotlusvooru avamist ning KIK sai selle kohta infot taotlejatelt telefoni ja e-kirjade teel. KIK teavitas rikket Riigi Tugiteenuste Keskust, kes peab pakkuma taotlejatele kasutajatuge. KIK avaldas teabe rikke kohta ka kodulehele. Kasutajatoe poolt anti KIK-le infot, et tehnilised probleemid tekkisid kella 10 ajal ning et Rahandusministeeriumi infotehnoloogiakeskus asus probleeme kohe lahendama. See võis kasutajaid mõjutada u 45 minuti jooksul, hiljem rakenduses probleeme ei olnud.
3. Avaldaja proovis esmalt esitada taotlust kohe voo avanedes kell 10.00 e-keskkonnas, kuid see ei olnud rikke tõttu võimalik. Seejärel pöördus ta kell 10.21 e-kirjaga KIK poole, kes selgitas kell 13.20, et rike on kõrvaldatud ja taotluse saab esitada ka e-kirja teel.
4. Avaldaja esitas seejärel taotluse. Avaldaja hinnangul võttis taotluse esitamine aega 5 minutit.
5. KIK [sulges](#) taotlusvooru 16. jaanuaril kell 17, kuna toetuse 800 000 euro suurune eelarve ammendus. Vastu võeti ca 300 taotlust.
6. Toetuse taotlused rahuldati saabumise järjekorras. Eelarvesse mahtunud taotluste kohta saatis KIK rahastamisotsused taotlejatele välja.
7. KIK selgitas, et taotlejaid, kelle taotlused kohe eelarvesse ei mahtunud, teavitati hiljemalt 20. jaanuaril 2023 ametliku haldusmenetluse peatamisest. Taotluse menetlus peatati [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 41 alusel seniks, kuni selgub, kas projekti jaoks saab raha juurde teiste projektide odavnemise arvel. Teated saadeti taotlejatele e-kirja teel e-toetuse keskkonna kaudu või nende e-posti aadressil. Praegu on selliseid ootel olevaid taotlusi 208.
8. KIK selgituste kohaselt ei ole neil praegu infot, kui palju inimesi pidi taotluse esitamiseks e-toetuste keskkonna asemel teise viisi valima ning kui palju taotlusi jäi seetõttu lahendamise järjekorras tahapoole.

Taotluste järjestamise ja rahuldamata jätmise õiguslikud alused

9. Kõnealuse toetuse andmist reguleerib keskkonnaministri [17.05.2018 määrus nr 12 „Ühisveevärgi- ja kanalisatsiooniga liitumise toetuse andmise tingimused ja kord“](#), mis on kehtestatud [perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse](#) § 14 alusel.

Struktuuritoetuste seaduse § 14 sätestab toetuse andmise nõuded.

Lisaks sätestab struktuuritoetuste seaduse § 22 nõuded taotluse rahuldamise otsuse ja selle muutmise otsuse tegemise kohta ning taotluse rahuldamise otsuse kehtetuks tunnistamise kohta. Struktuuritoetuste seaduse § 22 lõikes 4 on öeldud, et Vabariigi Valitsus peab oma määrusega kehtestama toetuse andmise taotluse rahuldamise ja rahuldamata jätmise ning taotluse rahuldamise otsuse muutmisele kohaldatavad nõuded ja tingimused.

10. Vabariigi Valitsuse [12.08.2014 määrusega nr 133 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse taotlemise ja taotluste menetlemise nõuded ja tingimused toetuse andmise tingimuste määruse kehtestamiseks“](#) (edaspidi taotluste menetlemise määrus) on kehtestatud rakenduskavade elluviimiseks nõuded ja tingimused, mis peavad olema rakendusasutuse juhi kehtestatavas toetuse andmise tingimuste määruises.

11. Määruse nr 12 § 16 lõike 5 kohaselt teeb rakendusüksus taotluse rahuldamata jätmise otsuse § 14 lõikes 2 nimetatud juhul või kui taotluses esineb üks või mitu taotluste menetlemise määruse § 8 lõikes 2 nimetatud asjaolu.

Määruse § 14 lõike 2 kohaselt ei tunnistata taotlust nõuetele vastavaks ja jäetakse rahuldamata, kui taotleja, taotlus või selles kirjeldatud projekt ei vasta vähemalt ühele käesolevas määruises sätestatud nõudele; taotleja mõjutab pettuse või ähvardusega või muul õigusvastasel viisil taotluse menetlemist; taotleja ei võimalda teha taotleja juures või kavandatavate tegevuste elluviimise asukohas struktuuritoetuse seaduse § 21 lõike 7 tähenduses taotluse nõuetele vastavuse kontrolli.

12. Taotluste menetlemise määruse § 8 lõike 2 kohaselt tehakse taotluse rahuldamata jätmise otsus juhul, kui

- 1) taotleja, partner või taotlus ei vasta kas või ühele §-des 2 ja 4 nimetatud nõudele;
- 2) taotleja või partner mõjutab pettuse või ähvardusega või muul õigusvastasel viisil taotluse menetlemist;
- 3) taotleja ei võimalda teha enda ja partneri juures või kavandatavate tegevuste elluviimise asukohas struktuuritoetuse seaduse § 21 lõike 7 tähenduses taotluse nõuetele vastavuse kontrolli;
- 4) hindamistulemuse põhjal ei ületata lävendit või ei vastata sellele;
- 5) taotluste rahastamise eelarve mahu tõttu ei ole võimalik projekti toetada;
- 6) taotleja ei ole nõus § 9 lõike 1 kohase taotluse osalise rahuldamise ettepanekuga toetuse vähendamise või projektis kavandatud toetatavate tegevuste muutmise kohta.

13. Määruse nr 12 § 16 kohaselt teeb rakendusüksus taotluse rahuldamise otsuse siis, kui taotleja ja taotlus vastavad nõuetele ja taotlus vastab § 15 lõikes 1 nimetatud kriteeriumidele.

14. Taotluste menetlemise määruse § 8 lõike 1 punktis 5 on öeldud, et taotluse rahuldamise otsus tehakse juhul, kui eelarve mahu tõttu ei ole võimalik projekti toetada või kui taotleja ei ole nõus § 9 lõike 1 kohase taotluse osalise rahuldamise ettepanekuga toetuse vähendamise või projektis kavandatud toetatavate tegevuste muutmise kohta.

Niisiis lubab määruse § 16 lõige 5 koostoimes toetuste tingimuse määruse § 8 lõike 2 punktiga 5 taotluse rahuldamata jätta, kui taotlused vastavad küll kõigile nõuetele, kuid taotlusvooruks eraldatud rahast ei piisa kõikide taotluste rahuldamiseks.

Taotluste rahastamiseks nende saabumise järjekorras puudub selge õiguslik alus

15. Küsimus on selles, millisel õiguslikul alusel teeb KIK projektide vahel valiku ehk rahuldab KIK taotlusi just nende saabumise järjekorras, mitte mõne muu kriteeriumi alusel.

16. Üheski eeltoodud sättes, mis käsitlevad taotluste rahuldamata jätmist, pole reguleeritud olukorda, kuidas teha valikut nõuetele vastavate taotluste vahel, mida pole võimalik rahuldada toetuseks eraldatud raha ammendumise tõttu.

17. KIK ja Kliimaministeerium on asunud seisukohale, et määruse nr 12 § 8 lõike 1 esimene lause, mis ütleb, et „toetust antakse taotlusvoorus jooksvalt“, võimaldab taotlusi rahuldada just nende saabumise järjekorras.

18. Leian, et määruse nr 12 § 8 lõige 1 esimesest lausest ei tulene üheselt, et nõuetele vastavaid taotlusi tuleb rahuldada nende saabumise järjekorras.

19. Kui kirjas on, et taotlusvoorus „jagatakse toetust jooksvalt“, siis saab seda keeleliselt mõista nii, et taotluste esitamise tähtpäeva ei määrata. Teisisõnu on taotlused pidevalt töös¹. Samas ei viita sõnastus otseselt sellele, et taotlused lahendatakse nende esitamise järjekorras.

20. Määruse nr 12 § 8 lõige 1 reguleerib eelkõige rakendusüksusele suunatud tegevusi taotlusvooru eelarve, avamise ja lõppemise suhtes ega kujuta endast õiguslikku alust taotluste järjestamiseks. Seda enam, et taotluse rahuldamata jätmise alused on sätestatud §-s 16. Kõnealuse määruse [seletuskirjad](#) ei selgita samuti, et see säte reguleeriks nõuetele vastavate taotluste vahel valiku tegemist ning toetuse andmist või sellest keeldumist.

21. Eeltoodud seisukohta toetab ka tõik, et taotluste menetlemise määruse § 7 lõige 1 sätestab, et kui taotleja, partner ja taotlus ühes selles kirjeldatud projektiga on tunnistanud nõuetele vastavaks, rakendatakse projektide valimiseks toetuse andmise tingimuste määruses sätestatud valikukriteeriume ja -metoodikat, mis on kooskõlas rakenduskava seirekomisjonis kinnitatuga.

22. Lisaks on taotluste menetlemise määruse § 7 lõikes 4 nõue, mis kohustab määruses sätestama seda, milliste kriteeriumide alusel valitakse võrdsete projektide hulgast sobivaim. Sealjuures on üheks võimalikuks kriteeriumiks „mille kohta on taotlus esitatud varem“. Taotluste menetlemise määruse § 7 lõige 4 reguleerib küll olukorda, kus taotlused on saanud pingereastamise vahel võrdselt punkte ja tuleb teha valik, kuid kõnealuse toetuse puhul pingereastamist ei toimu. Samas annab see määruse säte juhise, et kui soovitakse valida taotlusi välja nende saabumise järjekorras, siis tuleb see ka nii kliimaministri määruses sõnaselgelt otsustada.

23. Tavaliselt kasutatakse toetuste menetlemise määrustes järjekorra alusel taotluste vahel valiku tegemise kohta määratlust „mille kohta on taotlus esitatud varem“. Seega ei ole arusaadav, miks peaks kasutama määratlust „jagatakse toetust jooksvalt“, nagu on määruses nr 12.

24. STS § 14 punkt 11 kohustab samuti toetuse andmise tingimuste määruses sätestama projektide valikukriteeriumid ja metoodika, mille kujundamisel on arvestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1303/2013 artikli 125 lõike 3 punktis a nimetatud nõudeid ja põhimõtteid². [STS seletuskirjas](#) on kõnealuse sätte kohta märgitud, et „punkti 11 kohaselt peab TAT määrus sisaldama projektide hindamiskriteeriume ja hindamise korda ning selle tulemusel hinnatud projektide valikukriteeriume. Sellega tehakse taotlejale läbipaistvaks ja jälgitavaks, kuidas toimub projektide valimisprotsess ja milliseid asjaolusid projektide hindamisel arvestatakse“.

¹ Vt ka 2018. aasta õigekeelsussõnaraamatu selgitusi sõnale [jooksvalt](#) ja ametniku soovitusõnastiku selgitusi sõnale [jooksvalt](#).

² Määruse artikli 125 lõike 3 punkti a kohaselt tegevuste valimisel korraldusasutus koostab ja heakskiitmise järel kohaldab asjaomaseid valikumenetlusi ning -kriteeriume, mis tagavad selle, et tegevused aitavad kaasa konkreetsete eesmärkide täitmisele ja tulemuste saavutamisele; ei diskrimineeri kedagi ja on läbipaistvad; arvestavad artiklites 7 ja 8 sätestatud üldpõhimõtteid.

25. Eelnevat silmas pidades ei saa ka erinevaid tõlgendamismeetodeid kasutades ([RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15](#), p 68; [RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15](#), p 98) jõuda järeldusele, et määruse nr 12 § 8 lõike 1 esimene lause on mõeldud reguleerima just seda, kuidas teha valikut nõuetele vastavate taotluste vahel. Õigusselge norm (PS § 10) peab võimaldama normi adressaadil ilma kõrvalise abita normi sisust aru saada. Praegu ei saa taotleja määrusest nr 12 üheselt välja lugeda seda, mille alusel tehakse valik nõuetele vastavate taotluste vahel.

26. Järelikult ei ole määruses nr 12 selget õiguslikku alust, mis selgitaks, kuidas teha valikut nõuetele vastavate taotluste vahel. Seega on määrus vastuolus PS §-s 10 sätestatud õiguselguse nõudega. See põhimõtte nõuab, et õigustloovad aktid oleks selged ja üheselt mõistetavad ning põhjustaks võimalikult vähe vaidlusi, sh kohtuis. Seaduseelnõu keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne ([RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p 113).

27. Samuti on määrus vastuolus PS §-ga 14, mis sätestab üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele. Haldusmenetluse valdkonnas annab põhiõigus korraldusele ja menetlusele õiguse nõuda tõhusat ja õiglast menetlust enda materiaalsete õiguste kaitseks³. Määrus ei anna selgeid menetlusjuhiseid, kuidas teha valik nõuetele vastavate taotluste vahel. Määrusest nr 12 ei tulene selget alust, mis lubaks taotlusi rahastada sellel alusel, et taotlus on esitatud varem. Kui määrusandja soovib sellist tingimust toetuse jagamisel rakendada, tuleb see sõnaselgelt kirja panna. Sellise õigusliku aluse selge sätestamine on seda olulisem, et sättel on taotleja jaoks koormav tagajärg.

28. Kellelgi ei ole subjektiivset õigust saada toetust, kuid kui riik annab toetust, siis peavad selle tingimused olema ühemõttelised ja selged ning kõigile taotlejatele ühesugused (PS § 12). Samuti peab taotlejale olema ilma kõrvalise abita arusaadav, millisel õiguslikul alusel menetluses otsuseid tehakse ning milline võib seetõttu olla menetluse tulem tema jaoks. Ainult nii on tagatud õigus kohasele menetlusele (PS § 14). Isiku jaoks koormava otsuse selge õiguslik alus ja menetluse kulg selle otsuseni peab kajastuma õigusaktis, see ei saa tuleneda haldusorgani suvaotsusest.

29. Teen ministeeriumile ettepaneku sätestada määruses nr 12 selge õiguslik alus, mille järgi nõuetele vastavate projektide vahel valik tehakse.

30. Projektide vahel valimise kriteeriumi valides peaks arvestama muu hulgas seda, kellele ja mis eesmärgil toetus on mõeldud. Oluline on, et oleks tagatud taotlejate võrdne kohtlemine (PS § 12).

Praegusel juhul on toetuse eesmärk toetada eraisikuid vee- ja kanalisatsioonitaristu rajamisel ja tagada inimestele kvaliteedinõuetele vastava joogivee kättesaadavus ning reovee nõuetekohane kokkukogumine ja puhastamine keskkonnaministri kinnitatud reoveekogumisaladel. Seega on toetus mõeldud eraisikutele, kellele taotluse esitamine ei ole eelduslikult osa tööst, vaid nad peavad selleks leidma aja töö ja muude kohustuste kõrvalt. Niisiis tuleks silmas pidada, et taotluse esitamise aeg ei oleks liialt piiratud ning ei kattuks täielikult ainult tööajaga. Kõigil inimestel ei ole võimalik võtta taotluse esitamiseks tööajast vaba aega või on see oluliselt raskendatud (näiteks õpetajad, meedikud, bussijuhid jt). Kui otsustatakse, et projekte rahuldatakse nende saabumise järjekorras, pannakse kehvemasse olukorda need inimesed, kellel ei ole võimalik kohe taotlusvooru avanedes kell 10 arvuti taga olla. Niisiis tuleks kaaluda, kas eraisikutele mõeldud toetuste puhul on ikka kõige kohasem kriteerium just taotluste saabumise järjekord.

³ Vt ka L. Lust-Vedder. Põhiseaduse § 14, komm 25 ja 26. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. 2020.

Tehniliste tõrgete mõju taotluse rahuldamise otsusele

31. Olukorras, kus taotluste vahel tehakse valik siiski nende saabumise järjekorras, on väga tähtis hoolitseda selle eest, et kõik taotluse esitamise tehnilised lahendused oleksid töökorras samal ajal⁴. Hea halduse põhimõtte järgimise seisukohalt on see väga oluline, et sest seeläbi tagatakse taotluse esitajate võrdne kohtlemine (PS § 12). Kui juhtub, et inimesest sõltumatutel asjaoludel tekib mõne taotluse esitamise viisis tõlge, tähendab see, et inimene satub temast sõltumatutel asjaoludel automaatselt ebasoodsamasse olukorda, kuna eelduslikult saab ta oma taotluse esitada hiljem, kui ta oleks saanud esitada siis, kui riket ei oleks olnud.

32. Kui taotluste rahuldamine toimub esitamise järjekorras ja on eelarve on piiratud, võib inimene jääda toetusest ilma, kuna tehnilise rikke tõttu ei olnud tal võimalik taotlust soovitud ja lubatud viisil esitada kohe.

33. Tehnilise rikkega kaasnevat toetusest ilmajäämise riski ei saa jätta toetuse taotleja kanda. See ei ole kooskõlas hea haldusega tavaga. Praegusel juhul on ilmselt just nii juhtunud, sest e-keskkonna asemel tuli osal taotlejatest alustada taotluse esitamist uuesti e-posti teel või esitada see alles hiljem e-keskkonnas.

34. Soovitan ministeeriumil kaaluda, kuidas saaks tagada, et tehnilise rikke korral ei jääks inimene toetusest ilma temast sõltumatutel asjaoludel.

35. Kõnealuse toetuse puhul on võimalik kaaluda taotluste saabumise järjekorra asemel muid kriteeriume. Samuti on võimalik tehnilise rikke korral taotlusvoor peatada ja seda hiljem jätkata või taotlusvooru korrata. Mõistagi kaasneb sellega täiendav halduskoormus.

36. Kõikide lahenduste puhul tuleb aga tagada, et toetuse taotlejad teaksid rikkega kaasnevatest tagajärgedest juba enne taotluse esitamist. Järelikult tuleb õigusselguse huvides õigusaktis sätestada, millised tagajärjed kaasnevad elektroonilise süsteemi tõrke korral.

Näiteks taotluste menetlemise määruse § 5 lõikes 2 on sätestatud, et kui taotlus tuleb esitada struktuuritoetuse registri või rakendusüksuse infosüsteemi kaudu ja registri või infosüsteemi töös esineb tehniline viga, mis takistab taotluse tähtaegset esitamist, siis loetakse taotluse esitamise tähtpäevaks järgmine tööpäev pärast vea likvideerimist.

Ka riigihangete kohta kehtib alates 1. juunist 2022 regulatsioon, et kui pakkumusi või taotlusi saab esitada üksnes elektrooniliselt ning pakkumuste ja taotluste esitamise elektrooniline süsteem ei ole olnud töökorras kauem kui 15 minutit korraga kaheksa tunni jooksul enne pakkumuste või taotluste esitamise tähtpäeva saabumist, peatub riigihanke menetlus automaatselt ja pakkumuste või taotluste esitamise tähtpäev ei saabu ([riigihangete seaduse § 81 lõige 2](#)).

⁴ Vt ka õiguskantsleri 22.03.2019 seisukoht [„Riigihangete registri kasutamine täiselektronilisel riigihankel“](#).

Palun ministeeriumil 20 päeva jooksul teada anda, kuidas kavatsete ettepanekut täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee