



Õiguskantsler

Hr Riho Kuppert
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Teie nr
Meie 26.05.2021 nr 7-4/210389/2103596

Hea halduse tava järgimine veeloa taotluse menetluses

Austatud Keskkonnaameti peadirektor

Seoses Linnamäe paisuga on õiguskantsler saanud mitmeid avaldusi. Kohaliku kogukonna esindajad ja muinsuskaitstjad on arvanud, et Linnamäe pais tuleks alles jätta. Kalapüügiga tegelevad ja elupaikade taastamist soovivad inimesed leiavad, et pais tuleb lammutada ja paisjärv likvideerida.

Vaatamata sellele, et haldusmenetluses on kulunud nüüdseks juba ligi 10 aastat, selleks on kulutatud palju raha ning inimeste energiat, pole haldusmenetluse osas ka praegu selgust. Keskkonnamõju hindamise tulemuste osas puudub siiani arendaja ja Keskkonnaameti vahel üksmeel. Hiljuti ilmnes, et Keskkonnaamet soovib keskkonnamõju hindamise menetluse lõpetada. Teadmata on, kuidas läheb menetlus edasi ning mida see menetluse eri osapoolte huvide jaoks tähendab. Ehkki Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 2 lubab mitut valitsemisala puudutavaid keerulisi küsimusi lahendada ka Vabariigi Valitsuses, siis pole seni seda võimalust tegelikult kasutatud. Selline olukord ei ole hea halduse tavaga kooskõlas.

Hea halduse tava on kirjas muu hulgas [haldusmenetluse seaduses](#) (HMS) esitatud põhimõtetes. Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2). Menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määrukses sätestatud tähtaja jooksul (HMS § 5 lg 4). Seega peab hea halduse tava järgimiseks menetlusosalistele olema teada, kuidas haldusmenetlus toimub. Vajalikud otsused tuleb teha võimalikult kiiresti ning kasutades kõiki õiguspäraseid abinõusid tulemuseni jõudmiseks.

Hea halduse tava järgimine KMH lõpetamist puudutavas eelnõus

1. Keskkonnaamet saatis 31.03.2021 ja uuesti 24.05.2021 veeloa taotlejale KMH menetluse lõpetamise eelnõu arvamuse avaldamiseks. Keskkonnaameti 31.03.2021 saadetud eelnõust nähtub, et Keskkonnaamet soovib lõpetada KMH menetluse. Eelnõu kaaskirjast nähtub, et Keskkonnaamet peab eelnõu potentsiaalselt isiku õigusi piiravaks ning just seetõttu soovib isiku HMS § 40 lg 2 kohaselt ära kuulata. Samuti nähtub eelnõu 31.03.2021 kaaskirjast, et Keskkonnaamet viib veeloa taotluse menetluse raames läbi tagantjärele hindamise.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Wooluvabrik OÜ esitas oma seisukoha 20.04.2021 ning sellest paistab, et Wooluvabrik OÜ ei nõustu eelnõuga, märkides, et „eelnõuga kavandatav olukord (KMH menetluse lõpetamine ilma KMH aruannet heaks kiitmata ning uue samasisulise menetluse algatamine algusest peale) ei ole kooskõlas haldusmenetluse üldiste põhimõtetega ega eesmärgipärane, samuti menetlusosaliste ressursside mõistliku ja kulusäästliku kasutamisega.“

2. HMS § 3 järgi võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. HMS § 3 järgi on seega isiku õiguste piiramiseks vajalik seaduslik alus ning iga halduse toiming peab olema kantud arusaadavast ja õiguspärasest eesmärgist. HMS § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Seega haldusmenetluse põhimõtteid iseenesest ei välista seda, et kui taotluse menetluse käigus on vaja teavet, siis selle hangib Keskkonnaamet ja kannab ise ka vastavad kulud. Teisalt tuleb arvestada, et praegu on ka taotleja teinud suuri pingutusi ja kulutusi, et hankida keskkonnaloa taotluste menetlustes tavapäraselt ja vajalikku teavet tegevuse võimalikust keskkonnamõjust ning KMH ekspert on koostanud KMH aruande.

3. HMS § 5 näeb ette vormivabaduse ja eesmärgipärasuse menetlustoimingu vormi ja haldusmenetluse üksikasjade suhtes. Vormivabadus ei tähenda siiski seda, et haldusorgan võiks omatahtsi otsustada, milliseid menetlustoiminguid ja kuidas teha. Kui menetlustoimingud on puutumuses isiku õigustega, siis tuleb haldusorganil lähtuda seaduses sätestatust. Vastasel korral muutuks isik menetluse subjektist menetluse objektiks.

Järelikult, kui Keskkonnaamet peab vajalikuks ja võimalikuks tagantjärele hindamist, siis tuleb eelnõus selgitada:

- a) millisel õiguslikul alusel antud hindamine isiku taotluse menetluses tehakse,
- b) kuidas see puudutab isiku õigusi ja kohustusi,
- c) kas ja kuidas see mõjutab veeloa taotluse menetlust,
- d) kuidas konkreetne menetlustoiming tehakse,
- e) mida see menetlustoiming endast kujutab. Arvestades proportsionaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõtteid, peaks selgitus hõlmama ka seda, kas ja kuidas olemasolevat KMH aruannet edasises menetluses kasutatakse ja kas ja millises ulatuses kavatab Keskkonnaamet KMH aruandes juba analüüsitud teemades uusi tõendeid koguda.

4. Menetlustoimingu olemuse ja tähenduse selgitamine on seda olulisem, et seadus tagantjärele hindamist ette ei näe ning seetõttu pole isikul võimalik kuidagi prognoosida selle menetlustoimingu tähendust enda õiguste suhtes. HMS § 36 lg 1 järgi on menetlusosalisel õigus saada ja haldusorganil on kohustus anda selgitusi, millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses; millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks ja millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada. Kui kavandatav menetlustoiming isiku õigusi kuidagi ei mõjuta ning tema väljavaateid taotluse menetluses ei mõjuta, siis ka seda tuleks eelnõus selgelt öelda. Kui Keskkonnaamet ise ka veel ei tea, kuidas tagantjärele hindamist kavatab teha või kuidas see võiks mõjutada keskkonnaloa menetlust, siis tekib üldse küsimus, kas sellise menetlustoimingu tegemine veeloa taotluse menetluse raames on õiguspärane ja eesmärgipärane. Haldusorgan võib tegevust puudutavat teavet koguda ka muus haldustegevuses (nt keskkonnaseire, teaduslik uurimus) ning taotluse saab lahendada sellest eraldiseisvalt, pidades ka silmas võimalusi väljaantavaid keskkonnalube muuta (KeÜS § 59 lg 1 p 2; § 62 lg 2 p 1).

5. Piisavaks ja hea halduse tava järgivaks ei saa pidada Keskkonnaameti selgitust õiguskantslerile, mille järgi „Keskkonnaamet on planeerinud veeloa andmise või sellest keeldumise otsuse teha hiljemalt 31.12.2021.“ Keskkonnaameti nimetatud menetluse tähtaeg on liiga pikk eriti veel arvestades seda, et puudub ülevaade, mida tähendab tagantjärele hindamine – milliseid toiminguid selleks tehakse, kui kaua ja milleks aega vajatakse. Tuleb meeles pidada, et senine haldusmenetlus on kestnud juba aastaid, mistõttu iga järgnev uus menetlustoiming peab olema eriti hoolikalt põhjendatud, et kõik menetlusosalised saaks veenduda selle vältimatus vajalikkuses. Samuti peab kõigil olema ülevaade, kui kaua menetlustoimingud aega võtavad. Järgnevate menetlustoimingute sisu on hetkel teadmata kõigile teistele peale Keskkonnaameti enda, mistõttu ei ole tagatud haldusmenetluses läbipaistvus. Taotleja ja ka kõik muud menetlusosalised peavad olema valmis mistahes üllatusteks. See muudab haldusmenetluses osalemise isiku jaoks vaieldamatult keerulisemaks, õiguste kaitse oluliselt raskemaks ning ka kulukamaks.

6. Eelnõus refereeritakse ulatuslikult RKHK otsust nr 3-17-1739 sidumata seda lahendatava üksikjuhtumi asjaoludega. Arvestades sellega, et viidatud kohtuasi pole tehtud poolelioleva haldusmenetluse kohta ega lähtu seetõttu poolelioleva haldusmenetluse asjaoludest, siis ei ole kohtuotsuse põhjendused mehhaaniliselt ka ülekantavad. Kohtuotsuses käsitletud juhtumis ja pooleliolevas haldusmenetluses on küll olulisi sarnasusi, kuid kohtuotsuse järelduste rakendamiseks tuleb haldusorganil asetada kohtuotsuse järeldused ikkagi konkreetse juhtumi konteksti ning siduda need järeldused selgelt üksikjuhtumi asjaoludega. Ainult nii on võimalik kõigil menetlusosalistel ühtmoodi mõista seda, kuidas üks või teine haldusorgani seisukoht on kujunenud, kuidas ja mil määral see arvestab kohtuotsuses öelduga ning saab ka selgeks, millised küsimused vajavad lahendamist pooleliolevas haldusmenetluses.

Palun andke võimalusel hiljemalt 11.06.2021 teada, kuidas kavatsete soovitusi täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja