



Õiguskantsler

Keskkonnaamet  
info@keskkonnaamet.ee

Teie nr

Meie 10.02.2022 nr 7-4/220039/2200886

## **Menetlustoimingute tegemine mõistliku aja jooksul**

Lugupeetud peadirektor

Portlif Grupp OÜ palus õiguskantsleril kontrollida, kas Keskkonnaamet on ettevõtet puudutavas menetluses järginud hea halduse tava.

Hea halduse põhimõtte kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja tõhusalt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigsete kulutuste ja ebameeldivuste tekitamist isikutele. Kui seaduses ei ole ette nähtud konkreetseid tähtaegu, tuleb vastata ja otsused teha mõistliku aja jooksul.

Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas, et Keskkonnaamet jättis korduvalt vastamata avaldaja kirjadele, milles too küsis, kas tema esitatud andmed on kompleksloa taotluse menetlemiseks piisavad. On mõistetav, et tööd on raske korraldada, kui ametnikud on haigestumise tõttu töölt eemal. Sellises olukorras tuleks kasvõi lühidalt, telefonitsi või e-kirjaga selgitada, miks vastus viibib ja millal võib vastust oodata. Eriti oluline on see juhul, kui küsimus on taotluse menetlusse võtmises või puuduste kõrvaldamises.

Arvamuste ja vastuväidete esitamiseks tuleb menetlusosalisele anda konkreetne tähtaeg. Keskkonnaamet palus avaldajal esitada oma arvamus „nii ruttu kui võimalik“. Selline vastus ei ole hea halduse tavaga kooskõlas, sest võib tekitada erinevaid ootusi ja viia selleni, et vastust tegelikult ära ei oodata.

Kompleksloa andmisel tuleb arvestada vastanduvaid huvisid ja teha palju tööd, seepärast on väga oluline, et Keskkonnaamet ja loa taotleja hakkaksid suhtlema aegsasti ning teeksid seda läbipaistvalt, selgelt ja tõhusalt. Praegusel juhul on näha, et asjaajamise korraldus on viinud möödarääkimiste ja viivitusteni.

## **Menetlusosalise e-kirjadele tuleb vastata võimalikult kiiresti**

1. Keskkonnaamet jättis kõnealuses asjas vastamata avaldaja 26.10.2021 ja 02.11.2021 e-kirjadele, milles too palus tagasisidet, kas esitatud taotlus on menetlemiseks piisav. Avaldaja märkis, et 16.11.2021 saatis ta päringu Keskkonnaameti peadirektorile, et saada oma varasematele kirjadele vastus. Keskkonnaamet vastas seejärel avaldajale 19.11.2021, andes teada taotluse puudustest.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Keskkonnaamet selgitas õiguskantsleri nõunikule, et „kompleksluba menetlevad KeA-s valdkondlikest spetsialistidest moodustatud meeskonnad. Antud perioodil oli ettevõtte kompleksloa muutmise menetlusega seotud meeskonnast haigestunud 2/3 meeskonna liikmetest, mistõttu infovahetus viibis. Haigestunud spetsialisti asendaja vaatas küll taotluse läbi 02.11.2021, kuid vastuse vormistamine ning ettevõttele saatmine võttis paraku täiendavalt aega ning saadeti välja 19.11.2021“.

2. [Tööstusheite seaduses](#) (THS) ega [keskkonnaseadustiku üldosa seaduses](#) (KeÜS) ei ole ette nähtud konkreetseid tähtaegu, millal tuleb keskkonnakompleksloa muutmise taotlus läbi vaadata ja selle menetlusse võtmise võimalikkuse kohta otsus teha. Seadustes kehtestatud tähtajad puudutavad kompleksloa ja keskkonnaloa taotluse menetlust pärast seda, kui taotlus on nõuetekohaseks loetud (THS § 37, KeÜS § 49, § 59 lõige 4). Menetlusosalise kirjale vastamiseks pole THS-is, KeÜS-is ega [haldusmenetluse seaduses](#) (HMS) konkreetset tähtaega määratud. Niisiis tuleb lähtuda nõudest, et vastatakse mõistliku aja jooksul ja viivituseeta (HMS § 5 lõiked 2 ja 4).

*Viivituseeta lahendamine* on määratlemata õigusmõiste, mida haldusorgan peab sisustama konkreetsest olukorrast lähtudes. Igal juhul peab haldusorgan õigesti prioriseerima tegevused ja tavapärasest kiiremini lahendama kiiret lahendust vajavad taotlused (RKHKm [14.10.2020 nr 3-19-882](#), punkt 23.4). Riigikohus on leidnud, et see tähendab menetluse korraldamist mõistliku aja jooksul. Mõistliku aja määramine oleneb mitmest asjaolust: kui keeruline on küsimus ja mis on vajalikud menetlustoimingud, kas esitatud taotlus vastab nõuetele, milline on taotleja koostöökohustuse täitmise iseloom ja muud asjaolud, mis võivad objektiivselt mõjutada menetluse vajalikku kestust (RKHko [25.02.2016 nr 3-3-1-69-15](#), punkt 16 ja seal viidatud lahendid).

3. Hea halduse tavaga on vastuolus olukord, kui haldusorgan jätab menetlusosalise e-kirjadele vastamata. Mõistagi võivad asjaga tegelevad ametnikud olla haigestunud või on neil muu oluline põhjus töölt eemal olla ning seetõttu lükkub tööülesannete täitmine edasi. Ometi peab haldusorgan oma töö korraldama selliselt, et menetlusosalise kiri ei jääks ebamõistlikult pikaks ajaks igasuguse tagasisideta. Eriti tähtis on see siis, kui vastusest oleneb taotluse menetlusse võtmine või selle puuduste kõrvaldamine. Ilma vastust saamata ei saa menetlusosaline ette näha, kas ja kui pika aja jooksul tema taotlus menetlusse võetakse (vrd THS § 37 lõige 1).

Kui selgub, et kirjale ei saa ametnike eemaloleku tõttu vastata, on võimalik sedagi menetlusosalisele selgitada ning anda ligikaudne tähtaeg, millal tema küsimusega edasi tegeldakse. Seda on võimalik teha kiiresti nii telefoni kui ka e-kirja teel. Ühelgi juhul ei ole hea haldusega kooskõlas see, et menetlusosaline saadab Keskkonnaametile korduvalt sama sisuga küsimusi, kuid neile ei vastata enne, kui menetlusosaline pöördub asutuse juhi poole.

### **Arvamuse ja vastuväidete esitamiseks tuleb anda selge tähtaeg**

4. Avaldaja selgitas, et Keskkonnaamet tegi 28.09.2021 Portlif Grupp OÜ-sse keskkonnaalase kontrollkäigu (THS § 155 tähenduses) ning selle kohta koostati protokoll nr 1108400. Avaldaja esitatud materjalidest selgub, et avaldaja palus 11.10.2021 võimalust esitada protokoll koosta oma arvamus (sh ärisaladuse märkimiseks).

Avaldaja soovis veel teada (26.11.2021 kiri), mis kuupäevani on tal võimalik protokoll koosta oma arvamust avaldada. Keskkonnaameti ametnik vastas talle 29.11.2021 kirjas, et sellist kuupäeva ei

ole määratud, kuid hea tava kohaselt tuleks seda teha nii ruttu kui võimalik. Avaldaja järeldas vastusest, et talle ei anta enam aega seisukohta esitada.

Sama küsimusega pöördus avaldaja ka Keskkonnaameti peadirektori poole ning amet esitas avaldajale selgitused 30.12.2021 vastuses.

5. HMS § 40 lõikes 1 on sätestatud, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Ära kuulamise tagamine peab olema tegelik ja tõhus (RKHKo [28.04.2014 nr 3-3-1-52-13](#), punkt 34) ning ära kuulamine tuleb korraldada enne haldusakti andmist, mitte pärast seda (HMS § 40 lõige 1). Ära kuulamine on tegelik ja tõhus üksnes siis, kui selles toodud väited ja tõendid võivad reaalselt mõjutada ja muuta lõppotsust.

HMS § 5 lõikes 2 on öeldud, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja tõhusalt ning võimalikult lihtsalt ja kiiresti, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

6. Niisiis on küsimus selles, kas Keskkonnaamet lähtus kõnealusel juhul haldusmenetluse läbiviimise eesmärgipärasuse põhimõttest, mis näeb ette, et avaldajale antakse sõnaselgelt võimalus oma arvamust avaldada enne haldusakti andmist.

7. THS-is ega KeÜS-is ei ole kirjas, kui pika aja jooksul saab menetlusosaline kompleksloa menetluses arvamust avaldada. Seega tuleb ka siin tähtaegu määrates lähtuda HMS § 5 lõikes 4 toodud reeglist, et menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. See tähendab praktikas seda, et haldusorgan võtab arvesse konkreetse menetluse asjaolusid ning sellest lähtuvalt planeerib menetluse käigu, annab menetlusosalisele arvamuse andmiseks ja menetlustoimingute tegemiseks mõistlikud ja selged tähtajad.

8. Hea haldus eeldab, et haldusorgani selgitused on üheselt mõistetavad ning aitavad menetlusosalisel aru saada, millised on tema õigused ja kohustused konkreetse menetluse raames (HMS § 36 lõige 2). Ametnik ei saa piirduda juhiseaga „nii ruttu kui võimalik“, kui menetlusosaline küsib temalt konkreetset arvamuse esitamise tähtaja kohta. See ei ole hea haldusega kooskõlas. Niisugusel juhul ei ole menetlusosalisel võimalik edasisi samme planeerida ning talle pole selge, kas tema seisukohti arvesse võetakse.

9. On hea, et Keskkonnaamet kinnitas 30.12.2021 vastuses avaldajale, et plaanib edaspidi määrata arvamuse andmiseks konkreetse tähtaja. Samas ei saa pidada õigeks, et ametnik kõnealusel juhul tähtaega ei andnud, kuna seaduses ei ole tähtaegu määratud. Keskkonnaameti ülesanne on sellises olukorras menetlusosalisele selgitada, kui pika aja jooksul on tal õigus ära kuulamise õigust kasutada. Üksnes nii tagatakse, et ära kuulamise õiguse kasutamine on tegelik ja tõhus ning menetlusosalisele on selge, et ta saab enne Keskkonnaameti seisukoha avalikuks tegemist oma arvamuse esitada.

### **Ametniku taandamise avaldus**

10. Avaldaja on väljendanud soovi (25.09.2020 ja 30.11.2021 kirjas), et asjaga tegelev juhtvinspektor ei osaleks edaspidi Portlif Grupp OÜ-sse tehtavatel kontrollkäikudel. Keskkonnaamet vastas avaldaja sellele ettepanekule 02.10.2021 ja 30.12.2021 kirjas.

Keskkonnaameti ametnik selgitas õiguskantsleri nõunikule, et Keskkonnaamet ei ole avaldaja kirju seni (02.10.2020 ja 30.12.2021 vastustes) käsitanud ametniku taandamise taotlusena, vaid menetlusele tähelepanu juhtimisena.

**11.** Rõhutan, et ametniku väljavahetamise taotlus on üldjuhul käsitatav taandamise taotlusena ([HMS](#) § 10 lõige 1 punkt 4) ning sellele tuleb vastavalt reageerida. Kui menetlusosalise tahe on mitmeti mõistetav, tuleb paluda tal seda täpsustada.

Palun Teil välja selgitada, kas avaldaja soovis Keskkonnaametit üksnes informeerida konkreetse menetluse probleemidest või tahtis ta esitada ametniku taandamise taotluse.

Palun Teil edaspidi alati anda menetlusosalistele arvamuste ja vastuväidete esitamiseks selge mõistlik tähtaeg.

Palun Teie vastust hiljemalt 03.03.2022.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja