



ÕIGUSKANTSLER

Juurdepääsupiirangu kehtetuks tunnistamine
Märge tehtud: 23.05.2011
Alus: AvTS § 42 lg 1

Märt Ots
peadirektor
Konkurentsiamet
info@konkurentsiamet.ee

Teie 27.01.2011 nr 9.1-1/10-0485-003
Õiguskantsler 12.04.2011 nr 7-4/101872/1101856

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks haldusväliste isikute kaasamisel

Lugupeetud Märts Ots

Täna Teid mulle antud põhjalike selgituste ja eesmärgipäraste vastuste eest juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ koostamise menetluse haldusväliste isikute kaasamise asjas. Teatan Teile, et analüüsinud avaldusalust asja, leian, et

Olete AS Tallinna Vesi suhtes hea kaasamise tava rikkunud osas, milles olete kaasamisteates märkinud haldusvälisteid isikuid eksitava kaasamise eesmärgi.

Tuvastatud rikkumisest ja hea kaasamise tava parema järgimise vajadusest johtuvalt soovitan Teil haldusväliste isikute kaasamisel edaspidi kaasatavatele suunatud teadetes märkida selgelt, mis eesmärgil kaasamist korraldate ja mis roll on kaasatavatel.

Palun Teil mulle hiljemalt 09.05.2011. a vastata, kas ja kuidas Te mu soovitus täita kavatsete.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma sellisele seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan kõigepealt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel annan neile tuginevalt oma õigusliku hinnangu (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Riigikogu võttis 03.08.2010. a vastu monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse. Seadus avaldati Riigi Teatajas 13.08.2010. a ja see jõustus 01.11.2010. a. Selle seadusega muutis seadusandja muu hulgas ulatuslikult ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadust (edaspidi ÜVVKS). Nii sätestas Riigikogu monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduses, et veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnad kehtestavad edaspidi kohaliku omavalitsuste asemel vee-ettevõtjad ise. Seejuures on vee-ettevõtjad nende hindade kujundamisel kohustatud järgima seadust. Avalik võim kontrollib, kas vee-ettevõtjate kujundatud veevarustuse ja reovee

Õiguskantsleri Kantselei

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

ärajuhtimise teenuste hinnad vastavad seadusele, eelkontrolli vormis nende teenuste hindade kooskõlastamisel ja pärast hindade kehtestamist järelkontrolli vormis. Kirjeldatud seaduse muudatusega seonduvalt nägi monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seadus ette ÜVVKS § 14 lg 9, mille järgi veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted koostab ja avalikustab oma veebilehel Konkurentsiamet, kehtestamise.

2. Koostasite johtuvalt ÜVVKS § 14 lõikest 9 juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ (edaspidi *juhend*) projekti ja avaldasite selle 07.09.2010. a oma veebilehel.¹ Selle juurde lisasite järgneva teate: „Käesoleva aasta 1. novembril kehtima hakkava ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduse § 14 lg 9 alusel on Konkurentsiametil ülesanne koostada juhend „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“. Juhend on aruteluks avaldatud Konkurentsiameti koduleheküljel (<http://www.konkurentsiamet.ee>) alates 07.09.2010 kuni 27.09.2010. Oma arvamust saab avaldada e-posti aadressil: klarika.siegel-lorvi@konkurentsiamet.ee. Arvamuse avaldajal palume märkida oma ees- ning perekonnanimi, juriidilise isiku või haldusorgani puhul juriidilise isiku või haldusorgani nimi. Märkuste ja ettepanekute puhul palume ära märkida, millise juhendi punkti kohta märkus või ettepanek kehtib. Juhul, kui esitatavas arvamuses kasutatakse ärisaladust sisaldavat informatsiooni, palume täpselt viidata, missugust lauses sisalduvat teavet peate ärisaladuseks. Konkurentsiamet ei käsitle ärisaladusena avalikustamisele kuuluvat või avalikustatud teavet. Anonüümseid ning pärast arvamuste esitamise tähtpäeva möödumist esitatud arvamusi ei arvestata. Laekunud kommentaaride arvestamise/mittearvestamise põhjused avaldame konkurentsiameti koduleheküljel koos juhendi lõpliku variandiga. Juhendiga tutvumiseks vajuta SIIA.“ Juhendi projekti tegite oma kodulehekülje kaudu kõikidele kättesaadavaks kuni 27.09.2010. a.

Juhendi projekti avalikustamise päeval, s.o 07.09.2010. a, saatsite juhendi projekti kohta kommentaaride saamiseks e-kirja Keskkonnaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Keskkonnainvesteeringute Keskusele, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule ning Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva Linnavalitsustele, AS-le Tallinna Vesi, AS-le Emajõe Veevärk, AS-le Pärnu Vesi, Narva Vesi AS-le ja AS-le Tartu Veevärk. E-kirjas esitasite järgneva teate: „Käesolevaga e-kirjaga (vaata lisatud faili) saadame Teile tutvumiseks ning ettepanekute tegemiseks eelpool nimetatud juhendi. Teie poolseid ettepanekuid, mõtteid juhendi osas ootame hiljemalt 27.09.2010. /.../“ Teavitasite selle e-kirjaga kirja aadressaate sellestki, et korraldate 04.10.2010. a Keskkonnaministeeriumis juhendi projektile esitatud mõtete ja ettepanekute teemale pühendatud avaliku arutelu. Palusite e-kirja aadressaatidel koosolekul osalemise soovi korral end sellele eelnevalt registreerida.

Lisaks 07.09.2010. a saadetud e-kirjale saatsite 09.09.2010. a e-kirjaga järgneva teate 58 veetelevõtjale: „Käesolevaga informeerime Teid, et Konkurentsiameti koduleheküljel on arvamuse avaldamiseks ja kommenteerimiseks avaldatud „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“. Nimetatud soovituslikud põhimõtted on välja töötatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduse § 14 lg 6 tulenevalt.“ Viimasena nimetatud e-kirja aadressaatideks olid veetelevõtjad, kelle tegevuspiirkond hõlmas reoveekogumisalasid reostuskoormusega üle 2000 inimekvivalendi ja kelle e-posti aadressi Te teadsite.

23.09.2010. a laekusid juhendile AS-i Tartu Vesi küsimused-kommentaariid. 27.09.2010. a laekusid Teile juhendi kohta kommentaarid ja küsimused AS-lt Viimsi Vesi, Tallinna Linnavalitsuselt, Eesti Vee-ettevõtjate Liidult (edaspidi EVEL), AS-lt Tallinna Vesi, SA-lt Keskkonnainvesteeringute Keskus. Seejuures väljendasid Tallinna Linnavalitsus, EVEL ja

¹ Teade „Konkurentsiamet ootab arvamusi juhendile „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=15468&highlight=veeteenuse,hinna>.

AS Tallinna Vesi oma kirjades, et näevad oma rolli nii juhendi väljatöötamises kui ka kommenteerimises.² Keskkonnaministeerium esitas oma arvamuse juhendi suhtes 29.09.2010. a.

Korraldasite 04.10.2010. a koostöös Keskkonnaministeeriumiga juhendi projekti avaliku arutelu. Avalikul arutelul käsitlesite Teile laekunud küsimustest ja kommentaaridest johtuvalt 7-10 põhiküsimust ning vastasite kohalolijate küsimustele ja andsite nende palvel juhendi projekti kohta täiendavaid selgitusi. Avalikul arutelul teavitasite kõiki sellest, et nende esitatud küsimustele ja juhendi projekti kohta tõstatatud probleemidele vastate Teile kodulehe külje kaudu 30 päeva pärast juhendi avaldamist.

07.10.2010. a palus EVEL Teilt võimalust juhendi üle arutamise eesmärgil Teiega kohtumiseks. 12.10.2010. a leppisite EVEL-ga kohtumises kokku.

AS Tallinna Vesi saatis Teile 13.10.2010. a Teie Keskkonnaministeeriumis 04.10.2010. a korraldatud arutelu protokoll, paludes Teilt vastust, kas Teie hinnangul kajastab protokoll Teile avaldatud seisukohti adekvaatselt.

18.10.2010. a kohtusite juhendi teemal EVEL-ga ja AS-ga Tallinna Vesi.

Edastasite 21.10.2010. a Keskkonnaministeeriumile, SA-le Keskkonnainvesteeringute Keskus ja EVEL-le juhendi uue versiooni, millele palusite kommentaare hiljemalt 26.10.2010. a

AS Tallinna Vesi palus 25.10.2010. a Teilt tutvumiseks juhendi viimast varianti. Saatsite selle avaldajale samal päeval. Pärast juhendi kättesaamist palus AS Tallinna Vesi võimalust juhendit veel kommenteerida. Andsite talle juhendi kommenteerimiseks aega kuni 27.10.2010. a.

27.10.2010. a esitas AS Tallinna Vesi Teile kirja, milles soovis teada, millal ta saab vastused enda esitatud ettepanekutele, kommentaaridele ja märkustele. Vastasite avaldajale 02.11.2010. a.

04.11.2010. a keskpäeval edastasite EVEL-le värskema versiooni juhendist. Korraldasite 05.11.2010. a EVEL-ga kohtumise eesmärgiga tutvustada EVEL-le juhendis kajastatud printsiipe. 09.11.2010. a allkirjastasite ja avalikustasite juhendi oma koduleheküljel. 08.12.2010. a avaldasite oma koduleheküljel vastused juhendi arutelude käigus üles kerkinud küsimustele.

3. AS Tallinna Vesi pöördus minu poole taotlusega kontrollida Teie tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“ ettevalmistamisel. Võtsin avalduse menetlusse ning asja õigeks ja õiglaseks lahendamiseks pöördusin teabe nõudmisega Teile poole.

4. Hakatuseks vastasite mulle, et juhendi näol pole tegemist õigusaktiga, vaid halduseeskirjaga, mis seob veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kooskõlastamisel ennekõike Teid. Juhendi eesmärk on sõnastada meetodilised alused, millest lähtute Teile ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse alusel pandud hinnaregulaatori ülesannete täitmisel. Seda nii 70 suurema

² Näiteks EVEL väljendas end järgnevalt: „Täname Teid võimaluse eest osaleda veeteenuste hinna arvutamise soovituslike põhimõtete (edaspidi regulatsioon) väljatöötamisel. Usume, et enamikku vee-ettevõtjaid ühendava liiduna suudab Eesti Vee-ettevõtjate Liit (EVEL) regulatsiooni arengusse oluliselt panustada, kuna see vaieldamatult omab juba esmakordsel rakendamisel olulist mõju kogu Eesti veemajanduse arengule. /.../ Konkurentsiamet on märkinud ära EVEL-i kui ühte regulatsiooni väljatöötamise kaasatud institutsiooni. Nagu oleme korduvalt kinnitanud, oleks meil väga hea meel seda koostöös Konkurentsiametiga teha. Siiski soovime rõhutada, et esitatud sisuga regulatsioonil ei ole midagi ühist EVEL-i seisukohtadega. Lubame kasutada viidet EVEL-ile vaid juhul, kui arvestate kõigi meie poolt käesolevas kirjas ja selle lisades esitatud seisukohtadega ning muudate regulatsiooni vastavalt.“

vee-ettevõtja kujundatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade seadusele vastavuse eel- ja järelkontrollimisel kui ka ülejäänud vee-ettevõtjate kujundatud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade seadusele vastavuse järelkontrollimisel. Peale selle kannab kõnealune juhend endas eesmärgi kujundada vee-ettevõtjate võrdseks kohtlemiseks ühetaoline halduspraktika vee-ettevõtjate väljatöötatud hindade kooskõlastamisel ja majandustegevuse kontrollimisel. Juhend on avalik, et vee-ettevõtjad teaksid, juba enne konkreetse hinnaregulatsiooni menetluse algust, millistest meetodilistest alustest lähtuvalt Te hindade kooskõla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadusega kontrollite.

Selgitasite, et kuigi juhend on käsitatav halduseeskirjana, võimaldasite sellele n-ö viimase lihvi andmiseks teistel isikutel, sh vee-ettevõtjatel, juhendi projekti kommenteerida. Seejuures kaasasite teised isikud juhendile n-ö viimase lihvi andmiseks, et tutvustada neile seadusest tulenevaid hinnaregulatsiooni põhimõtteid ja seaduse kavandatavat rakenduspraktikat. Lisaks soovisite saada juhendi projektile tagasisidet, et enne selle rakendamist olla teadlik, a) kuidas vee-ettevõtjad seadusest tulenevatest põhimõtetest aru saavad, b) kas juhend on selge ja mõistetav, c) milliseid vaidlusi võib juhendist lähtumine seaduse rakendamisel kaasa tuua. Teisisõnu täitis juhendi väljatöötamise teiste isikute „kaasamine“ eeskätt informatiivset eesmärki. Sellele lisanduvalt märkisite, et olite vee-ettevõtjatele piisavalt selgitanud kaasamise eesmärki, mistõttu ei saanud vee-ettevõtjad kuidagi järeldada, et oleksite nad juhendi väljatöötamise kaasanud.

Väljendasite veel seisukohta, et juhendi vastuvõtmine ja juhendi projektile esitatud märkustele vastamine pole üks menetlus ja nende samastamine pole põhjendatud. Turuosaliste arvamuste kuulamine ja nende kommentaaridele vastamine saab on küll vajalik, ent see on selgelt teisejärguline ülesanne, kuna seadus paneb juhendi koostamise ja avalikustamise kohustuse Teile ilma igasuguse välise kooskõlastamise kohustuseta. Teiste isikute juhendile n-ö viimase lihvi andmiseks kaasamine sai täita üksnes informatiivset ja abistavat tagasiside funktsiooni.

Töite välja, et monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse väljakuulutamise ja jõustumise vahelisel ajal tuli Teil välja töötada mitte ainult juhend, vaid ka küsimustikud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hinnataotluste esitamiseks, täita seaduse uue redaktsiooni rakendamisega seotud selgituskohustust ja täita muid ülesandeid. Selle aja jooksul soovisite välja töötada juhendi, tutvustada vee-ettevõtjatele juhendis kajastamist leidvaid põhimõtteid, saada vee-ettevõtjatelt tagasisidet ning võimaluse korral saadud tagasisidega arvestada. Tuginedes teiste meetodikate/juhendite, näiteks bilansienergia hinna arvutamise ühtse meetodika, elektrienergia ja põlevkivi tootmise hinnaregulatsiooni põhimõtete, elektrienergia võrgutasude arvutamise ühtse meetodika, soojuste piirhinna kooskõlastamise põhimõtete, väljatöötamisel omandatud kogemusele, pidasite sellist tegevuskava teostatavaks.

Juhendi projekti kohta laekus Teile umbes 200 küsimust, kommentaari, märkust vms argumenti, millest konkreetseid muudatus- või parandusettepanekuid oli vähe. Suuremad küsimuste tõstatajad olid AS Tallinna Vesi ca 58, EVEL ca 52, Tallinna Linnavalitsus ca 42, AS Viimsi Vesi ca 24, AS Tartu Veevärk 17 märkusega. Võrdluseks töite välja, et teistes valdkondades väljatöötatud juhenditele oli üldjuhul laekunud küsimuste või kommentaaride arv olnud kuni kümme ning tavaliselt oli piisanud ühest meetodika aruteluvõrult. Näiteks kaugkütte hinnaregulatsiooni praktikas turuosalistelt meetodika projektidele laekunud märkuste arv on olnud suurusjärgu võrra väiksem (tavaliselt mitte rohkem kui kümnekond märkust). Mõõnsite, et olukorras, kus ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse redaktsioon ei muutnud veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste hindade kujundamise aluseid, vaid asendas teatud juhtudel ühe regulaatori teisega (kohaliku omavalitsuse Teiega), oli Teile jaoks juhendi projektile ca 200 märkuse laekumine üllatav. Kuigi ühtki märkust ei saanud iseenesest pidada pahatahtlikuks, viitasid

esitatud märkuste hulk ja suunitlus Teie hinnangul võimalusele, et avaldaja ja EVEL olid oma tegevust koordineerinud ja töötasid selle nimel, et juhendi vastuvõtmist takistada.

Selgitasite, et kuigi juhendi projektile oli laekunud üllatavalt palju märkusi, oli Teil nendega tutvumiseks aega piisavalt. Kuna Te aga ei osanud oma eelneva kogemuse põhjal prognoosida, et juhendi projektile võiks märkuseid nii palju laekuda, jäi kõigile üle 200 märkusele kirjalikult vastamiseks, arvestades monopolidele hinnapiirangute kehtestamise seaduse jõustumist 01.11.2010. a, aega vajaka. Seetõttu muutsite oma esialgset kavatsust avalikustada vastused märkustele koos juhendiga ning otsustasite avaldada kirjalikud selgitused ja vastused märkustele oma veebilehel kuu aega pärast juhendi avalikustamist. Sellest, et olite oma esialgset kavatsust muutnud, teatasite selgesõnaliselt 04.10.2010. a koostöös Keskkonnaministeeriumiga korraldatud avalikul arutelul, tuues põhjenduseks enneolematult paljude märkuste laekumise. Sama selgitasite ka 18.10.2010. a EVEL-i ja AS-ga Tallinna Vesi peetud koosolekul.

Pärast laekunud märkuste läbivaatamist selgus, et valdavas osas ei saa Te juhendi muutmiseks tehtud ettepanekuid arvestada, sest a) need käisid sisuliselt ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse sätete ja põhimõtete muutmise kohta, b) juhend kajastas seaduse põhimõtteid adekvaatselt ja ei vajanud lähtuvalt esitatud märkustest täiendamist ega täpsustamist, c) kui Te oleksite juhendit muutnud vastavalt ettepanekutele, oleks juhend läinud vastuollu seadusest tulenevate hinnaregulatsiooni põhimõtetega. Üldiselt leidsite aga, et kuna sisuliselt esitati Teile olulises osas selliseid märkuseid, mida polnud võimalik arvestada ilma väljakujunenud hinnaregulatsiooni printsiipe muutmata ja seadusega vastuollu minemata, kumas Teile laekunud tagasisidest läbi pigem rahulolematust 01.11.2010. a kehtima hakanud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse redaktsiooniga.

Laekunud märkuste arvestamisel piirdusite peamiselt juhendi sõnastuse kohendamisega, et turuosalised ja asjaomased organisatsioonid tõlgendaksid juhendit eesmärgipäraselt. Avalikustasite vastused juhendi arutelude käigus üleskerkinud küsimustele oma veebilehel ligikaudu kuu aega pärast juhendi vastuvõtmist ja avalikustamist.

II Õiguslik hinnang

5. Küsimus on, kas Te korraldasite juhendi väljatöötamise menetluses haldusväliste isikute kaasamist kooskõlas hea kaasamise tavaga. Tõstatatud küsimusele vastamiseks selgitan kõigepealt, millistest põhiseaduse sätetest on hea kaasamise tava tuletatav (p 6), mis eesmärgil haldusväliste isikute kaasamist korraldatakse ning milliseid nõudeid tuleb haldusväliste isikute kaasamisel järgida (p-d 7–12). Seejärel võtan seisukoha avaldusaluses asjas (p-d 14–37).

Hea kaasamise tava

6. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 10 on sätestatud demokraatia ja õigusriigi põhimõtted. PS § 13 sätestab omavoli keelu ning PS § 14 isiku õiguse heale haldusele. Neist põhimõtetest on tuletatav hea valitsemise tava. Muu hulgas tuleneb hea valitsemise tavast hea kaasamise tava.

7. Ühe või teise valdkonna rakenduspraktika kujundamiseks isikutelt arvamuse küsimist põhiseadus üldjuhul ei nõua. Teatud juhtudel tuleb selline kohustus Eestile rahvusvahelisest õigusest. Näiteks tuleneb puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikkel 4 lõikest 3 avalikule võimule siis, kui ta on selle konventsiooni vastavalt ÜRO-le antud lubadusele ratifitseerinud,

kohustus kaasata puudega inimesed õigusaktide rakendamisele. Teisalt tuleb möönda, et õiguse õige ja õiglase, aga ka otstarbeka, rakendamise eelduseks on asjatundlik teave, mida ei pruugi õiguse rakendaja täies ulatuses teada. Seetõttu on teatud juhtudel haldusväliste isikute kaasamine õigusaktide rakenduspraktika kujundamiseks otstarbekas. Samuti võib kaasamine osutada vajalikuks selleks, et anda reguleeritavas valdkonnas tegutsejatele teada uue regulatsiooni rakenduspraktikast, kontrollimaks, kas reguleeritavas valdkonnas mõistavad selles valdkonnas tegutsejad (kavandavat) rakenduspraktikat ühtmoodi vms. Kaasatavatele ei anna kaasamine küll otsustamisõigust selle üle, milliseks näiteks konkreetse õigusakti rakenduspraktika kujuneb, kuid pakub võimalust teha oma hääl ühe või teise valdkonna kujundamisel kuuldavaks.³ Lõpliku otsuse langetab alati avalik võim, kel lasub otseselt vastutus õigusakti rakendamise õigsuse ja õigluse eest.

8. Eesti õiguskorras puudub üldine õigusakt, mis reguleeriks, millal peab avalik võim isikuid kaasama ja kuidas peab avalik võim isikutega nõu pidades käituma (millistest põhimõtetest lähtuma ja kuidas näeb menetlus välja). See tähendab, et üldjuhul avalik võim otsustab selle üle, kas üldse haldusväliste isikuid kaasata, kuidas neid kaasata, kuidas kaasamist korraldada ning keda ja miks kaasata.⁴ Haldusvälise isiku otsustada on seejuures, kas avaliku võimu kutsele vastata ja avaliku võimu pakutavas tegevuses osaleda. Otsustades osalemise kasuks, peab haldusväline isik arvestama, et avalikkusel on õigus teada, mis on avaliku võimu otsustusi mõjutanud.⁵ Sellest johtuvalt peavad haldusvälised isikud olema valmis tegutsema n-ö läbipaistvas nõupidamisruumis, et avalikkus teaks, kes nõupidamisel osalesid ja kuidas nad nõupidamisel käitusid.⁶

9. Sellest, et Eestis puudub üldine õigusakt, mis reguleeriks, millal peab avalik võim isikuid kaasama ja kuidas peab avalik võim isikutega nõu pidades käituma (millistest põhimõtetest lähtuma ja kuidas näeb menetlus välja), ei saa aga järeldada, et avalik võim oleks oma käitumises täiesti vaba. Kuna hea valitsemise tavast tulenevad avaliku võimu tegevusele lihtsuse, kiiruse, tõhususe, eesmärgipärasuse ning isikutele üleliigsete kulutuste ja ebameeldivuste vältimise nõuded, siis laienevad need nõuded halduse tegevusele ka isikute kaasamisel. Samuti laieneb isikute kaasamisel avalikule võimule näiteks PS §-st 12 tulenev võrdse kohtlemise põhimõte. See tähendab, et kui avalik võim on otsustanud haldusväliste isikuid nt mõne õigusakti rakenduspraktika väljatöötamisse kaasata, siis tuleb tal otsustades selle üle, keda, miks ja kuidas kaasata ning kuidas kaasamist korraldada, lähtuda muu hulgas nii võrdse kohtlemise põhimõttest kui ka hea valitsemise tavast tulenevatest nõuetest.

10. Juhtudel, mil avalik võim on end ise sidunud enda loodud kaasamise miinimumnõuetega, tuleb avalikul võimul neid miinimumnõudeid järgida. Nii on see Vabariigi Valitsuse puhul, kes on loonud oma kaasamise hea tava⁷, aga ka mõne ministeeriumi, kes on töötanud välja enda haldusväliste isikute kaasamise põhimõtted, puhul.⁸ Näiteks näevad Vabariigi Valitsuse koostatud

³ Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 5.

⁴ Vt nt Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 11.

⁵ Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 17.

⁶ Arusaadavalt tuleb avalikul võimul tagada ärisaladuse ja isikuandmete kaitse.

⁷ Vabariigi Valitsus. Kaasamise hea tava, seisuga 13.09.2010. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/u54Vl>.

⁸ Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium. Kaasamise hea tava ehk üldised kirjaliku konsulteerimise põhimõtted ministeriumis, seisuga 31.03.2011. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.mkm.ee/8243>.

kaasamise miinimumnõuded ette konkreetsed juhud, mil Vabariigi Valitsus peab haldusväliseid isikuid kaasama. Nii peab Vabariigi Valitsus haldusväliseid isikuid kaasama riigi arengu seisukohalt oluliste dokumentide kontseptsioonide, poliitikate, arengukavade, programmide, avalike teenuste osutamise juhendite ja kordade ning konventsioonide ja rahvusvaheliste lepingute raames väljatöötatavate ja ühiskonnale mõju avaldavate dokumentide väljatöötamisele.⁹

11. Olgu sellega, kas avalik võim end enda loodud kaasamise miinimumnõuetega sidunud on, kuidas on, aga avalik võim peab tulenevalt hea valitsemise tavast ja põhiseaduses sätestatud muudest avaliku võimu tegevusele esitatud nõuetest igal juhul haldusväliste isikute kaasamisel silmas pidama järgnevat:

- 1) kõik kaasamisega seonduvad teated peavad olema selged ja sisutihedad ning need peavad vastukaja saamise hõlbustamiseks sisaldama kogu vajalikku teavet,¹⁰
- 2) kaasamise sihtrühmade väljaselgitamisel tuleb järgida võrdse kohtlemise põhimõtet,¹¹ et kõikidel asjassepuutuvatel osapooltel oleks võimalik olla kaasatud ja oma arvamust avaldada;¹²
- 3) kaasamise toimumisest teadlikkuse tõstmiseks tuleb tagada kaasamisele piisav avalikkuse tähelepanu ja kaasamisel kasutatavaid suhtluskanaleid tuleb kohandada kõikide sihtrühmade vajadusi silmas pidades,¹³
- 4) isikutele tuleb osalemiseks anda piisavalt aega,¹⁴

⁹ Vabariigi Valitsus. Kaasamise eesmärk, seisuga 13.09.2010. a, kättesaadav arvutivõrgust: <http://goo.gl/mfuHc>.

¹⁰ Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 19; Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava p 1: „Sõnastame selgelt ja lühidalt kaasamise lähteülesande, oodatava tulemuse ning konsulteerimise ja otsuste prognoositavad mõjud.“; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaasamise hea tava p 5: „Konsultatsiooni algatamisel tuleb ministeeriumil selgelt väljendada ootusi ühenduste ja nende poolt saadava sisendi suhtes.“, p 6: „Konsultatsiooni algatamisel tuleb selgelt väljendada, milline on edasine tegevuskava ühenduste kommentaaridega ning õigusakti või strateegilise dokumendiga.“

¹¹ Avalikul võimul tuleb enne haldusväliste isikute kaasamisega alustamist selgelt määratleda, kes on korraldatava kaasamise sihtrühmad. Seda peab avalik võim tegema põhjendatud kriteeriumide alusel. Põhjendatud kriteeriumide väljatöötamisel peab avalik võim korraldatava kaasamise õigluse tagamiseks muu hulgas silmas pidama, et a) kaasatud oleks piisaval arvul isikuid, kes on kavandatavast eeskirjast, meetodikast vms mõjutatud, peavad seda rakendama hakkama või omavad selle vastu otseselt huvi; b) tagatud oleks tasakaal kaasatavate vahel (nt kaasama nii suured kui ka väikesed ettevõtted, majandushuvide ja sotsiaalsete huvide esindatuse); c) kas esineb vajadus kindla erialateadmise järele, d) kui avalikul võimul on võimalik kaasata konkreetse sektori esindusorganisatsioon, siis keda see organisatsioon täpsemalt esindab ning kas ta esindab selle sektori kõiki huvisid vajalikul määral; e) jne. Vt täpsemalt Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 11 ja p-d 19-20.

¹² Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 19; Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava p 2: „Määrame kindlaks kaasatavad osapooled, kellega konsulteeritakse antud valdkonnas ning arvestame nende soove, vajadusi ja eripärasid.“; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaasamise hea tava p 2.1.: „Ministeerium kaasab huvisid esindavaid ühendusi otsustusprotsessidesse vastavalt eelnõude eripärale ja puudutatud huvipoolte iseärasustele kasutades lisaks eelnõu väljatöötamise lõppfaasis toimuvale kirjalikule konsulteerimisele ka seminare, ümarlaudu ja/või muid mitteformaalseid meetodeid, et tagada vajaliku ekspertiisi, erinevad seisukohtade ja ideede arvessevõtmine kontseptsioonide, arengukavade, programmide, projektide ja õigusaktide väljatöötamisel.“

¹³ Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 20; Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava p 5: „Tagame avalikkuse, huvirühmade ja strateegilisest dokumendist võimalike mõjutatavate teavitamise.“

¹⁴ Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission.

5) avaliku kaasamise tulemused tuleb osalenutele teatavaks teha ja avalikult välja panna.¹⁵

12. Kokkuvõtlikult leian, et kuigi avalik võim on haldusväliste isikute kaasamise üle otsustamisel vaba, on ta aga kaasamise korraldamisel seotud hea kaasamise tavaga, sh eespool loetletud nõuetega.

13. Eespool esitatud seisukohtade pinnalt analüüsin järgnevalt avaldusalust asja.

Hinnang avaldusaluses asjas

14. Avaldusaluses asjas on küsimuseks, kas Te järgisite juhendi menetlemisel hea kaasamise tava. Sellele küsimusele vastamisel selgitan kõigepealt välja juhendi õigusliku olemuse (p 15). Seejärel hindan, kas juhendi koostamist reguleerib mõni akt ning võtan seisukoha, millest lähtuvalt avaldusalust asja analüüsida (p-d 16 ja 17). Pärast seda võtan seisukoha, kas Te järgisite haldusväliste isikute kaasamisel hea kaasamise tava (p-d 18–37).

15. ÜVVKS § 14 lg 9 sätestab, et veevarustuse ning reo-, sademe- ja drenaaživee ning muu pinnase- ja pinnavee ärajuhtimise ja puhastamise teenuse (edaspidi *veeteenus*) hinna arutamise soovituslikud põhimõtted koostab ja avalikustab oma veebilehel Konkurentsiamet. Sarnaseid norme, mis kohustavad haldusorganit juhendi vms akti andma, on Eesti õiguses teisigi.¹⁶ Ühe sellise sarnase normi alusel antud akti osas on Riigikohus leidnud, et tegemist on kaalutusõiguse teostamist suunava ja täpsustava aktiga, mis peab haldusorganile tagama talle seadusega antud diskretsioonivolituse ühtse ja ühetaolise realiseerimise.¹⁷ Hinnates Riigikohtu seisukoha valguses vaidlusaluse Konkurentsiameti akti õiguslikku olemust, leian, et Konkurentsiameti ÜVVKS § 14 lg 9 alusel koostatud juhendi „Veeteenuse hinna arutamise soovituslikud põhimõtted“¹⁸ puhul on samuti tegemist halduseeskirjaga, s.t haldusesisese üldise iseloomuga õigusaktiga. Kõnealuse halduseeskirja eesmärgiks on tagada Konkurentsiametile

Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 21; Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava p 3.4.: „Konsulteerimise kestus on üldjuhul minimaalselt 4 nädalat.“; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaasamise hea tava p 4: „Kirjaliku arvamuse avaldamiseks on ühendustel üldjuhul aega 10 tööpäeva kuni 30 päeva, samuti on kokkuvõtete tegemiseks/tagasiside andmiseks ministeeriumil üldjuhul aega 30 päeva.“

¹⁵ Euroopa Komisjon. Communication from the commission. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, p 21; Vabariigi Valitsuse kaasamise hea tava p 7: „Teavitame kaasatud osapooli kaasamise tulemusest.“; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaasamise hea tava p 7: „Kõik kirjaliku konsultatsiooni käigus esitatud ettepanekud ja seisukohad saavad ministeeriumilt ühise ja avaliku kirjaliku vastuse.“

¹⁶ Nii sätestab Eesti Haigekassa seaduse § 12 lg 1 p 2³, et Eesti Haigekassa nõukogu kinnitab ravikindlustuse seaduse § 36 lõikes 4 sätestatud asjaolude, s.t ravi rahastamise lepingu sõlmimise ja lepingu tähtaja üle otsustamise asjaolude, hindamise alused. Ravikindlustuse seaduse § 36 lg 1 sätestab, et ravi rahastamise lepingu sõlmib haigekassa tervishoiuteenuse osutaja või tervishoiuteenuse osutajatega. Sama paragrahvi lõige 4 sätestab, et ravi rahastamise lepingu sõlmimise ning lepingu tähtaja üle otsustamisel hindab haigekassa järgnevaid asjaolusid: 1) kindlustatud isikute vajadus teenuse järele ja teenuse kättesaadavus, 2) teenuse osutamise kvaliteet ja tingimused, 3) teenuse hind, 4) teenuse osutamise võimalikkus vastavalt majutuse standardtingimustele, 5) tervishoiuteenuse osutajate piirarv, 6) tervishoiuteenuse osutamise keskmise koormuse näitajad, 7) riigi tervishoiupoliitika arengusuunad, 8) varasemate ravi rahastamise lepingute või sellesarnaste lepingute nõuetekohane täitmine tervishoiuteenuse osutaja poolt, 9) maksuvõlgnevuse olemasolu või puudumine ning tervishoiuteenuse osutaja üldine majanduslik seisund, 10) ravikindlustust ja tervishoidu reguleerivate õigusaktide nõuetekohane täitmine tervishoiuteenuse osutaja või temale tööd andva isiku poolt; nimeseaduse § 25 lg 4 p 3 järgi on isikunimekomisjonil õigus koostada nimeseaduse selgitamiseks ja tutvustamiseks juhendeid ja selgitusi, mis kinnitatakse regionaalministri käskkirjaga jne.

¹⁷ RKHKo 16.01.2008. a, nr 3-3-1-81-07, p 13.

¹⁸ Konkurentsiamet. Veeteenuse hinna arutamise soovituslikud põhimõtted, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=18324>.

(ÜVVKS § 14² lõigetega 1 ja 4) antud diskretsioonivolituse ja määratlemata õigusmõistete ühtne ja ühetaoline realiseerimine.¹⁹ See halduseeskiri avaldab vee-ettevõtjatele mõju selle kohaldamise tulemusena haldusakti andmise menetluses.²⁰

16. Kuna kõnealune halduseeskiri avaldab vee-ettevõtjale mõju alles selle kohaldamise tulemusena, ei kohaldu halduseeskirja koostamise menetlusele haldusmenetluse seadus. Nimelt kohaldatakse haldusmenetluse seadust vaid juhtudele, mil haldusorgani tegevus on suunatud väljapoole haldusorganisatsiooni – kui tegu on määruse või haldusakti andmise, toimingu sooritamise või halduslepingu sõlmimisega. Nagu öeldud, on halduseeskiri halduse siseakt ega ole võrdsustatav haldusaktiga, kuna see ei avalda isikule vahetut mõju. Vahetut mõju avaldab isikule haldusakt, mille andmisel on kohaldatud õigust halduseeskirjast lähtudes. Seetõttu halduseeskirja koostamise menetlusele ei kohaldu haldusmenetluse seadus.

17. Kuna juhendi näol on tegemist halduseeskirjaga, mis on suunatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse õigele ja õiglasele rakendamisele, hindan järgnevalt Teie tegevust selle juhendi menetlemisel eespool käsitletud hea kaasamise tavast lähtuvalt.

18. Juhendi menetlemise võib kokku võtta järgnevalt. Kõigepealt koostasite juhendi projekti. Seejärel 07.09.2010. a tegite selle projekti oma veebilehe kaudu tutvumiseks ja kommenteerimiseks avalikuks ning edastasite 07.09.2010. a ja 09.09.2010. a teatud isikute grupile juhendi projekti tutvumiseks ja kommenteerimiseks e-kirja teel. 23.09.2010.–29.09.2010. a laekusid huvitatud isikutelt Teie juhendi projektile küsimused-kommentaariid-märkused. Korraldasite 04.10.2010. a juhendi projekti avaliku arutelu, kuhu olid oodatud vaid need isikud, kellele olite 07.09.2010. a saatnud juhendi projekti tutvumiseks ja kommenteerimiseks e-kirjaga. 05.11.2010. a korraldasite juhendi uue projekti arutamiseks nõupidamise, kuhu oli oodatud vaid EVEL. Kinnitasite ja avalikustasite juhendi 09.11.2010. a. Kaasatutele andsite tagasisidet 08.12.2010. a nende esitatud küsimuste-kommentaariid-märkuste kohta avalikult oma veebilehe kaudu.

19. Leian kirjeldatu põhjal, et asjaomase menetluse annab lahtuda sisuliselt kolmeks etapiks. Neist esimeses etapis alustasite juhendi koostamise menetlust ning koostasite selle käigus juhendi projekti. Teises etapis kaasasite haldusvälised isikud. See etapp kestis 07.09.2010.–29.09.2010. a. Kolmandas etapis otsustasite, millisel kujul juhend kehtestada.

20. Kuna haldusväliste isikute kaasamisel tuleb eristada kaasatutele sõnaõiguse võimaldamist ja avaliku võimu otsustamist asja üle ehk sisulise otsuse vastuvõtmist, hindan järgnevalt Teie tegevuse vastavust hea kaasamise tavale üksnes juhendi koostamise menetluse teise etappi puutuvalt. Täpsemalt hindan, kas a) kaasamisega seonduvad teated olid selged ja sisutihedad ning sisaldasid vastukaja saamise hõlbustamiseks kogu vajalikku teavet (p-d 21–26); b) kaasatavate väljaselgitamisel järgisite võrdse kohtlemise põhimõtet (p-d 27–30); c) jätsite kaasatutele piisavalt aega arvamuse avaldamiseks ning endale vajalikul määral aega asja lõplikuks otsustamiseks (p-d 31–37).

Kaasamisteate vastavus hea kaasamise tavale

¹⁹ RKHKo 16.01.2008. a, nr 3-3-1-81-07, p 13.

²⁰ RKHKo 16.01.2008. a, nr 3-3-1-81-07, p 13.

21. Haldusväliste isikute kaasamise eesmärgipärase toimumise eelduseks on, et haldusvälistele isikutele suunatud teade oleks selge, täpne ning sisaldaks vajalikku teavet. Selleks tuleb haldusvälistele isikutele adresseeritud teadetes avaldada kokkuvõtlikult kaasamise korraldamise taust, ulatus ja eesmärgid ning viidata asjakohastele dokumentidele. Ka tuleb avaldada kontaktandmed, kelle poole kaasamise küsimustes pöörduda, millise aja jooksul oma kaastöid esitada võib, selgitus, mida avalik võim kaastöödega teeb, millist tagasisidet oodata, millised on järgnevad avaliku võimu sammud pärast kaasamise toimumist jms.

22. Avaldusalusest asjast nähtub, et avaldasite oma koduleheküljel järgneva teate: „Käesoleva aasta 1. novembril kehtima hakkava ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduse § 14 lg 9 alusel on Konkurentsiametil ülesanne koostada juhend „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“. Juhend on aruteluks avaldatud Konkurentsiameti koduleheküljel (<http://www.konkurentsiamet.ee>) alates 07.09.2010 kuni 27.09.2010. Oma arvamust saab avaldada e-posti aadressil: klarika.siegel-lorvi@konkurentsiamet.ee. Arvamuse avaldajal palume märkida oma ees- ning perekonnanimi, juriidilise isiku või haldusorgani puhul juriidilise isiku või haldusorgani nimi. Märkuste ja ettepanekute puhul palume ära märkida, millise juhendi punkti kohta märkus või ettepanek kehtib. Juhul, kui esitatavas arvamuses kasutatakse ärisaladust sisaldavat informatsiooni, palume täpselt viidata, missugust lauses sisalduvat teavet peate ärisaladuseks. Konkurentsiamet ei käsitle ärisaladusena avalikustamisele kuuluvat või avalikustatud teavet. Anonüümseid ning pärast arvamuste esitamise tähtpäeva möödumist esitatud arvamusi ei arvestata. Laekunud kommentaaride arvestamise/mittearvestamise põhjused avaldame konkurentsiameti koduleheküljel koos juhendi lõpliku variandiga. Juhendiga tutvumiseks vajuta SIIA.“

07.09.2010. a e-kirjas esitasite järgneva teate: „Käesolevaga e-kirjaga (vaata lisatud faili) saadame Teile tutvumiseks ning ettepanekute tegemiseks eelpool nimetatud juhendi. Teie poolseid ettepanekuid, mõtteid juhendi osas ootame hiljemalt 27.09.2010. /.../“ Teavitasite selle e-kirjaga kirja adressaate sellestki, et korraldate 04.10.2010. a Keskkonnaministeeriumis juhendi projektile esitatud mõtete ja ettepanekute teemale pühendatud avaliku arutelu. Palusite e-kirja adressaatidel koosolekul osalemise soovi korral end sellele eelnevalt registreerida.

Lisaks 07.09.2010. a saadetud e-kirjale saatsite 09.09.2010. a e-kirjaga järgneva teate 58 vee-ettevõtjale: „Käesolevaga informeerime Teid, et Konkurentsiameti koduleheküljel on arvamuse avaldamiseks ja kommenteerimiseks avaldatud „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted“. Nimetatud soovituslikud põhimõtted on välja töötatud ühisveevärgi ja –kanalisatsiooniseaduse § 14 lg 6 tulenevalt.“ Viimasena nimetatud e-kirja adressaatideks olid vee-ettevõtjad, kelle tegevuspiirkond hõlmas reoveekogumisalasid reostuskoormusega üle 2000 inimekvivalenti ja kelle e-posti aadressi Te teadsite.

23. Selgitasite mulle, et kuigi juhend on käsitatav halduseeskirjana, võimaldasite sellele n-ö viimase lihvi andmiseks haldusvälistel isikutel, sh vee-ettevõtjatel, juhendi projekti kommenteerida. Seejuures kaasasite haldusvälised isikud juhendile n-ö viimase lihvi andmiseks, et tutvustada neile seadusest tulenevaid hinnaregulatsiooni põhimõtteid ja seaduse kavandatavat rakenduspraktikat. Lisaks soovisite saada juhendi projektile tagasisidet, et enne selle rakendamist olla teadlik, a) kuidas vee-ettevõtjad seadusest tulenevatest põhimõtetest aru saavad, b) kas juhend on selge ja mõistetav, c) milliseid vaidlusi võib juhendist lähtumine seaduse rakendamisel kaasa tuua. Teisisõnu täitis juhendi „väljatöötamise“ haldusväliste isikute kaasamine eeskätt informatiivset eesmärki. Sellele lisanduvalt märkisite, et olite vee-ettevõtjatele piisavalt selgitanud kaasamise eesmärki, mistõttu ei saanud vee-ettevõtjad kuidagi järeldada, et oleksite nad otseselt juhendi väljatöötamise kaasanud.

24. Eespool esitatud teadete ja mulle antud selgituste põhjal saab teha järgnevad järeldused: a) teates oli kokkuvõtlikult esitatud kaasamise taust, b) teate põhjal oli selge, millises küsimuses haldusväliseid isikuid kaasatakse; c) teates sisalduv kaasamise eesmärk ja tegelik kaasamise eesmärk erinesid, d) viidatud oli asjakohasele dokumendile ehk arutelu aluseks olevale juhendile, e) avaldatud olid ametniku, kelle poole kaasamise küsimustes pöörduda, kontaktandmed; f) teates sisaldus selgitus, millise aja jooksul oma kaastöid esitada võib; g) teates oli antud ka selgitus, mida avalik võim kaastöödega teeb; h) teadetes oli selgitatud, millist tagasisidet, sh millises vormis, kaasatul tasub oodata; i) teatest nähtus, millised on Teie järgnevad sammud pärast haldusväliste isikute kaasamise toimumist.

Nende järelduste põhjal leian, et Teie edastatud kaasamisteade oli üldjoontes oma sisult arusaadav, sisutihe ja sisaldas kogu vajalikku teavet. Vaid osaliselt võib kaasamisteadet hea kaasamise tavaga kooskõlas olevaks pidada põhjusel, et selles teates esitatud kaasamise eesmärk ning kaasamise tegelik eesmärk ei kattu. Nimelt kui vaadata kaasamisteadet, siis on selles öeldud, et see juhend on aruteluks avatud ning juhendi kohta võib esitada ettepanekuid ja märkusi. Kaasamisteatest ei selgu kuidagi, et haldusväliseid isikuid kaasati informatiivsel eesmärgil. Pigem viitab sõnapaar „aruteluks avatud“, et esitatud ettepanekute ja märkuste pinnalt on juhendit võimalik veel sisuliselt muuta. Lisaks nähtub juhendi esialgse versiooni eessõnast järgnev: „Juhendi „Veeteenuse hinna arvutamise soovituslikud põhimõtted” väljatöötamise olid kaasatud: Keskkonnaministeerium, Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnainvesteeringute Keskus, Eesti Vee-ettevõtete Liit, suuremad vee ettevõtted: AS Tallinna Vesi, AS Emajõe Veevärk, AS Pärnu Vesi, Narva Vesi AS, AS Tartu Veevärk, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, ning Tallinna, Tartu, Pärnu, Narva linnavalitsused.“ Seda, et kaasatute arvamusi Te sisuliselt kuulda ei võtnud, vaid kohendasite nende arvamuste pinnalt üksnes juhendi sõnastust, mõõnsite mulle isegi. Neil põhjustel ei saa kaasamisteadet pidada eesmärgipäraseks ning seda tuleb pidada haldusväliseid isikuid eksitavaks ehk hea kaasamise tavaga vastuolus olevaks. Seda olenemata asjaolust, et haldusvälistel isikutel pidi olema teada Teie lähenemine universaalteenuste hindade reguleerimisel. Nimelt kuigi mõistlikult käituv isik pidi juhendiga tutvudes aru saama, et põhimõttelistes küsimustes arutelu ei toimu, siis võis kaasamisteatest jääda mulje, et olete mõne nüansi osas n-ö avatud läbirääkimisteks.

25. Kuna AS Tallinna Vesi mulle esitatud pöördumisest on näha, et ka AS Tallinna Vesi mõistis kaasamisteadet sarnaselt minule, siis leian, et AS Tallinna Vesi suhtes on selles küsimuses hea kaasamise tava rikutud. Selguse huvides pean siinjuures vajalikuks toonitada, et asjaomane järeldus ei mõjuta kuidagi juhendi kui halduseeskirja õiguspärasust. Nagu märgitud, siis esiteks otsustab juhendi sisu üle siiski selle kehtestaja, teiseks omab juhend haldusvälise isiku suhtes vahetut mõju alles selle kohaldamise tulemusel.

Kaasamisel võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine

26. Mis puutub kaasatute väljaselgitamisesse, siis tulenevalt hea kaasamise tavast tuleb avalikul võimul enne haldusväliste isikute kaasamist selgelt määratleda, kes on kaasamise sihtrühmad. Seda peab avalik võim tegema põhjendatud kriteeriumide alusel. Seejuures tuleb õigluse tagamiseks astuda samme, et oleks kaasatud piisaval arvul isikuid, kes on kavandatavast eeskirjast, meetodikast vms mõjutatud, peavad seda rakendama hakkama või omavad selle vastu otseselt huvi.

27. Avaldusalusest asjast selgub, et juhendi projekti suhtes võis arvamust avaldada igäüks. Sellest, et juhendi projekti kohta saab arvamust avaldada, teatasite eraldi e-kirjaga vaid Tallinna,

Tartu, Pärnu, Narva linnavalitsustele, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, Eesti Linnade Liidule, AS-le Tallinna Vesi, AS-le Emajõe Veevõrk, AS-le Pärnu Vesi, Narva Vesi AS-le ja AS-le Tartu Veevõrk ja 58 muule vee-ettevõtjale, kelle tegevuspiirkond hõlmab reoveekogumisalasisid reostuskoormusega üle 2000 inimekvivalendi ja kelle e-posti aadressi Te teadsite, ning Keskkonnaministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Keskkonnainvesteeringute Keskusele. Suulise tagasiside saamise võimalusest andsite teada vaid neile, kellele edastasite kaasamist puudutava teate e-kirja teel 07.09.2010. a. Sellest ja teadete erineva sisu põhjal järeldan, et a) arvamust kutsuti avaldama kõiki, b) arvamuse avaldamise võimalusest anti eraldi teada vaid piiratud arvule isikutele, peamiselt suurematele vee-ettevõtjatele ja avaliku võimu esindajatele ning osaliselt väiksematele; c) juhendi avalikule arutelule olid kutsutud vaid 07.09.2010. a saadetud e-kirja aadressaadid, s.t suuremad vee-ettevõtjad ja avaliku võimu esindajad. Mulle teadaolevalt muudele asjast huvitatutele Te juhendi kommenteerimise võimalustest eraldi ei teatanud. Eespool toodust jääb mulje, et laiemat avalikkust ning tarbijakaitseorganisatsioone Te kaasamise sihtrühmana tegelikult ei näinud.

28. Seega ei andnud Te kaasamise korraldamisest teada võrdselt kõikidele asjast huvitatutele. Seepärast leian, et neile, kellele andsite kaasamise korraldamisest teada vaid oma veebilehe kaudu, andsite näiliku võimaluse oma hääl kuuldavaks teha. Mõõnda tuleb ju, et on üsna ebatõenäoline, et Teie veebilehte muud asjast huvitatud isikud iga päev väisaks. Siinjuures pean vahemärkuse korras veel märkima, et kuigi EVEL esindab paljusid vee-ettevõtjaid, siis võrreldes EVELi esindatavate vee-ettevõtjate arvu vee-ettevõtjate tegeliku arvuga, ei saa EVELit pidada vee-ettevõtjate esindusorganisatsiooniks, kelle kaasamisest üksi piisaks. Lisaks juhin Teie tähelepanu asjaolule, et kuna juhend avaldab kaudselt mõju ka neile vee-ettevõtjatele, kelle veeteenuse hindu Te ei kooskõlasta, siis tulnuks neile vee-ettevõtjatele anda parem võimalus olla kaasatud.

29. Esitatust olenemata leian, et kuna AS-le Tallinna Vesi andsite e-kirja teel kaasamisest korraldamisest teada, siis tema suhtes Te hea kaasamise tava ei rikkunud.

Kaasatutele oma hääle kuuldavakstegemiseks tegeliku võimaluse andmine

30. Selge on see, et haldustegevuse lihtsuse, kiiruse ja tõhususe nõuetest tulenevalt ei või avaliku võimu tegevus muutuda kafkalikuks. Vastupidi, igal tegevusel peab haldustegevuse lihtsuse, kiiruse ja tõhususe nõuete täitmiseks olema oma algus ja lõpp. Nii on see ka haldusväliste isikute kaasamise puhul. See tähendab, et kaasamine ei või muutuda lõputa protsessiks ja takistada avalikul võimul seeläbi lõppotsuse langetamist. Viimasest johtuvalt tuleb avalikul võimul, kes kaasab haldusväliseid isikuid, korraldada kaasamist nii, et kaasamiseks oleks ette nähtud üks kindel ajavahemik ja lõppotsuse, mille õigsuse ja õigluse eest vastutab haldusorgan üksi, langetamiseks teine ajavahemik. Seejuures peavad mõlemad ajavahemikud olema võrreldes taotletava eesmärgiga proportsionaalsed. Viimane tähendab, et avalikul võimul tuleb leida mõistlik tasakaal kaasamise ja otsustamise etappide vahel. Seejuures tuleb tagada, et kaasatutele jääks sõltuvalt arutlusealusest küsimusest, kaasatute kogemusest jne piisavalt aega oma hääle kuuldavaks tegemiseks. Teisalt tuleb avalikule võimule jätta piisavalt aega otsuse langetamiseks.

31. Teie avalikustatud teatest nähtub, et jätsite kaasatavatele arvamuse avaldamiseks aega ca 20 päeva. Otsustamiseks jätsite endale üle kuu. Kaasatutele suulise tagasiside andmiseks jätsite ühe päeva ning kirjaliku tagasiside andmiseks üle kuu aja.

32. Avaldusalusest asjast nähtub, et kaasatud esitasid neile arvamuse avaldamiseks antud 20 päeva jooksul pea 200 küsimust, kommentaari, märkust vms argumenti. Esmapilgul võiks kommentaaride sellise arvu puhul järeldada, et nii otsuse langetamiseks kui ka juhendi kaasatutele

esialgse suulise tagasiside andmiseks polnud Te endale jättnud piisavalt aega, mistõttu Teie tegevus haldusväliste isikute kaasamisel sai olla vaid näilik. Viimast põhjusel, et nii suure hulga küsimuste juures polnud Teil faktiliselt võimalik otsuse langetamisel kaasatute häält kuulda võtta. Sellega seonduvalt võiks Teile etteheidetavaks pidada, et Te ei osanud 01.11.2011. a jõustuva seaduse valguses ette näha juhendile laekuvate kommentaaride niivõrd suurt hulka. Selline järelendus oleks aga ekslik. Seda peamiselt põhjusel, et tulenevalt ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seadusest ning hinnaregulatsiooni tunnustatud põhimõtetest sai teemade ring olla selgelt piiratud. Lisaks tuleb arvestada, et a) kaasatutele olid teada ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni seaduse 01.11.2011. a jõustuvad muudatused; b) oma sisult hinnaregulatsioon ei muutunud,²¹ teatud juhtudel muutus vaid reguleerija; c) kaasatutele pidi juba varem olema teada, millised on Teie põhimõttelised lähtekohad universaalteenuste hindade reguleerimisel,²² sh milline on Teie potentsiaalne lähenemine veeteenuse hinna reguleerimisel²³, jms. Seepärast leian, et a) Teie koostatud juhendi projektile ei saanud väga palju põhimõttelisi või sisult erinevaid küsimusi laekuda ning b) võttes eelduseks, et kaasatud käituvad heas usus ning on juhendi suhtes arvamust avaldades konstruktiivsed, ei saanud Teile ettenähtav olla, et kaasatud esitavad niivõrd palju küsimusi, kommentaare, märkusi vms argumente. Seetõttu leian, et olite kaasatutele arvamuse avaldamiseks ning endale lõppotsuse langetamiseks jättnud piisavalt aega. Ühtlasi leian, et Teie korraldatud kaasamine oli tegelik.

Kaasatutele tagasiside andmine

33. Ka tagasiside andmise üle otsustab avalik võim. Täpsemalt otsustab avalik võim selle üle, kuidas kaasatutele tagasisidet anda. Vastav otsus tuleks seada sõltuvusse sellest, kui palju kaastöid laekunud on. Nii võib avalik võim ühel juhul otsustada isiklikult kirja või e-kirja teel vastamise kasuks, mõnel teisel juhul aga kõikidele korraga kodulehe või e-kirja kaudu vastamise kasuks.

34. Avaldusalusest asjast nähtub, et esialgu planeerisite kõikidele kaasatutele kirjalikku tagasisidet anda samaaegselt juhendi avalikustamisel. Kuna avalikustasite juhendi 09.11.2010. a, tähendanuks see, et kaasatutele pidanuks Te kirjalikku tagasisidet andma samuti 09.11.2010. a. Seejuures e-kirja teel kaasatutele soovisite eelnevalt anda suulist tagasisidet 04.10.2010. a. Tegelikult pidasite Te aga oma lubadusest kinni vaid suulise tagasiside andmise osas.

35. Oma vastuses mulle selgitasite, et Te ei saanud oma lubadusest vastata kaasatutele kirjalikult samaaegselt juhendi avalikustamisega kinni pidada põhjusel, et Te ei oodanud juhendi projektile niivõrd palju kommentaare-märkusi-küsimusi. Seepärast ei osanud Te arvata, et kirjaliku tagasiside andmine niivõrd kaua aega võiks võtta, ning pidite oma esialgset kavatsust avalikustada vastused märkustele koos juhendiga muutma. Otsustasite avaldada kirjalikud selgitused ja vastused märkustele oma veebilehel kuu aega pärast juhendi avalikustamist. Sellest, et olite oma esialgset kavatsust muutnud, teatasite enda arvates selgesõnaliselt 04.10.2010. a koostöös Keskkonnaministeeriumiga korraldatud avalikul arutelul, tuues põhjenduseks enneolematult paljude märkuste laekumise. Sama selgitasite AS-le Tallinna Vesi veel eraldi.

36. Esiteks, mis puutub Teie valitud tagasiside andmise viisi, siis leian, et selliselt tagasiside andmine on kooskõlas hea kaasamise tavaga, sest nii on peale kaasatute võimalik igapähele, kes

²¹ Nii enne 01.11.2011. a kui ka pärast seda kuupäeva pidi veeteenuse hind olema kulupõhine ning hinnas võis sisalduda vaid põhjendatud tulukus.

²² Vt nt Konkurentsiamet. Piirhindade kooskõlastamise meetodid ja juhendid, kättesaadav arvutivõrgust: <http://www.konkurentsiamet.ee/?id=18306>.

²³ Vt Konkurentsiamet. Analüüs ja hinnang AS Tallinna Vesi hinnakujundusele. Tallinn, 2009, kättesaadav arvutivõrgust: http://www.konkurentsiamet.ee/public/Tln_Vesi_30_11_2009_loplik.pdf.

juhendi vastu huvi tunneb, saada juhendi kujunemise taustast aimu. Teiseks, puutuvalt kirjaliku tagasiside andmise kuupäeva muutmisesse leian, et objektiivsete asjaolude esinemisel on hea kaasamise tavaga kooskõlas väljahõigatud tagasiside andmise kuupäeva muutmine.²⁴ Seda siis, kui kõikidele kaasatutele on tagasiside andmise edasilükkumisest teatatud. Kuna avaldusaluses asjas pole mulle teada, kas kõik kaasatud, sh need, kes said juhendi projekti kommenteerimise võimalusest teada Teie 09.09.2010.a e-kirja või vaid Teie veebilehe kaudu, said tagasiside andmise edasilükkamisest teada, siis pöördun kõnealuses küsimuses vaid tõdemusega, et kuna AS Tallinna Vesi tagasiside andmise edasilükkamisest teadis, siis tema suhtes hea kaasamise tava Te ei rikkunud.

Neil põhjendustel leiangi, et Te olete AS Tallinna Vesi suhtes hea kaasamise tava rikkunud osas, milles olete kaasamisteates märkinud haldusväliseid isikuid eksitava kaasamise eesmärgi. Muus osas ma AS Tallinna Vesi suhtes rikkumisi ei tuvastanud

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

²⁴ Näiteks märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus ja haldusmenetluse seadus lubavad objektiivsete asjaolude esinemisel vastamist edasi lükata.