ARVAMUS RMK SISEAKTIDE KOHTA⃰

***ÕIGUSLIKE ALUSTE LÜHIÜLEVAADE***

1. **RMK staatus**

Põhimääruse kohaselt on Riigimetsa Majandamise Keskus riigitulundusasutus. Põhimääruse kohaselt (§ 2) oma ülesannete täitmisel esindab RMK riiki. Kohtupraktikas on RMK-d käsitletud haldusorganina (Vt. nt. Riigikohtu lahendid 3-22-348; 3-20-605; 3-3-1-77-08). RMK tegevus riigimetsa majandamisel on reguleeritud Metsaseaduse ning selle alusel antud asjaomase ministri määrustega.

1. **RMK aktid**

Kehtivas õiguskorras (sealhulgas Metsaseaduses ning Põhimääruses) ei ole sätestatud RMK poolt HMS § 51 lg 1 tähenduses haldusaktide andmise aluseid. Põhimääruse § 8 sisaldab üldsõnalise normi RMK dokumentide vormistamise kohta. Selle sätte kohaselt RMK dokumendid vormistatakse seadustega, Vabariigi Valitsuse määruste, Keskkonnaministeeriumi ja RMK asjaajamiskorraga sätestatud korras. Põhimääruse §10 samas ei välista HMS § 106 tähenduses toimingute sooritamist. HKMS § 6 lg 2 kohaselt halduskohtumenetluses loetakse haldusorgani toiminguks haldusmenetluses tehtud toiming, samuti haldusorgani tegevusetus ja viivitus avalik-õiguslikus suhtes. HKMS § 6 lg 1 loeb haldusaktiks ka üksikjuhtumit reguleerivat halduse siseakti.

Praktikas on RMK kehtestanud rea nö internseid akte (siseakte), mis on suunatud esmalt asutuse sisemise töökorralduse kehtestamisele. Nende aktide hulka kuuluvad ka arengu- või tegevuskavadena, aga ka eeskirjade või töökordadena määratletavad dokumendid. Kas nimetatud aktide seas on ka selliseid dokumente, mida saab vaadelda haldusaktidena (eelkõige välismõju omavate, sh. asja avalik-õiguslikku seisundit muutvate halduseeskirjadena), eeldab nende dokumentide sisulist analüüsi.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_

*⃰ Arvamuse esialgset teksti on kliendi ettepanekutest lähtuvalt täiendatud*

1. **RMK siseaktide andmise õigus**

Siseaktide andmise õigus peab üldjuhul olema sätestatud organi põhimääruses. RMK organiteks on nõukogu ning juhatus. RMK nõukogu pädevuses on arengukavade ja tegevussuundade heakskiitmine. Praktikas on enamus RMK siseaktidest antud (kinnitatud) juhatuse või tema liikmete poolt. RMK Põhimääruse § 18 eristab juhatuse kollegiaalset pädevust ning juhatuse liikmete individuaalset pädevust. Põhimääruse § 18 lg 5 annab juhatuse liikmetele volituse oma vastutusvaldkondades RMK tegevuse korraldamiseks anda käskkirju ning suulisi ja kirjalikke korraldusi. Rõhutaksin, et selline individuaalne pädevus omistatakse isikule kui juhatuse liikmele, mitte aga organisatsiooni struktuuriüksuse juhile või muud ametipositsiooni omavale isikule. Eelnimetatute individuaalse pädevuse alusel antavate aktide hulgas on ka arvestatav hulk välismõjuga akte.

Juhatuse kollegiaalne pädevus on Põhimääruse kohaselt vajalik juhul, kui kinnitamisele kuulub vähemalt kahe juhatuse liikme tegevusvaldkonda üheaegselt kuuluvates küsimustes antavad juhendid, eeskirjad, reglemendid ja protseduurireeglid. Seega on kollegiaalne pädevus piiratud. Selline lähenemine on mõistetav menetlusökonoomia seisukohalt ning tugineb ilmselt RMK juhtimisstruktuuri eripärale. Samas juhatus on oma olemuselt kollegiaalne organ, mille liikmete individuaalne pädevus juhatuse liikmena siseaktide andmisel on problemaatiline. Seda eriti juhtudel kui antav akt on olemuselt seotud keskkonnakaitseliste küsimustega ja seega välismõjuga. Need aktid omistatakse RMK-le kui õiguse subjektile. Nimetatud aktide vaidlustamisel saab vastustajaks olla ikkagi RMK oma pädeva ja esindusõigust omava organi vahendusel. Seega välismõju omavad ning sealhulgas looduskeskkonda mõjutada võivaid tegevusi reguleerivad siseaktid peaksid olema reeglina antud (kinnitatud) kollegiaalselt, so juhatuse kui pädeva kollegiaalse juhtimis- ja esindusorgani poolt. Kolmeastmeline siseaktide andmise skeem (nõukogu, juhatus, juhatuse liige) vajaks detailsemat sisulist analüüsi ning selle järeldustele tuginevat korraldust.

1. **Halduseeskiri**

Halduseeskirja andmiseks ei ole vältimatult vajalik delegatsiooninormi olemasolu. Enamikel juhtudel on sellised eeskirjad suunatud vastava organi praktika ühtlustamisele, teatud tööülesannete täitmise reeglistiku loomisele või korrastamisele. Haldusorgan võib rakendada halduseeskirju kaalutlusõiguse esimese etapina tüüpjuhtumite üle otsustamisel, kusjuures haldusorganil peab olema võimalus kaaluda juhtumi erilisi asjaolusid ning halduseeskirjas sätestatud piire ületada (Vt RKHK 3-20-1548/31; samuti 3-3-11-81-15). Halduseeskirjad ei ole seega haldusvälistele isikutele ega kohtutele otseselt siduvad, kuid neist võib siiski tuleneda koostoimes võrdse kohtlemise põhimõttega teatud siduvus haldusorgani enda jaoks. Samas nimetatud eeskirjad, mida kohaldatakse konkreetse otsustuse langetamisel, peavad olema kättesaadavad ka isikule, kelle suhtes viiakse läbi menetlust või kellel on muu põhjendatud huvi nimetatud eeskirjadega tutvumiseks. Seega formaalses mõttes üldjuhul ei sobitu sellised eeskirjad haldusakti mõiste raamidesse. Siiski tuleb nentida, et sellised eeskirjad peavad olema sisulises kooskõlas kõrgemalseisvate õigusaktidega ning nende rakendamine peab tagama hea halduse põhimõtete järgimise. Nimetatud nõue tuleneb vahetult ka Põhimääruse §-st 4, mis sätestab, et RMK juhindub oma tegevuses Eesti Vabariigi seadustest, Euroopa Liidu õigusaktidest, rahvusvaheliste konventsioonide ja lepingute, millega Eesti Vabariik on ühinenud, nõuetest, Vabariigi Valitsuse määrustest ja korraldustest, keskkonnaministri määrustest ja käskkirjadest, teiste ministrite asjaomastest määrustest ning käesolevast põhimäärusest. Põhimääruse sätted tuginevad Metsaseaduse §-de 47-65 sätetele.

1. **Halduseeskirjade erijuhud**

Ühe osa halduseeskirjadest moodustavad tööjuhendid. Näitena võib tuua Metsaparanduse keskkonnamõju analüüsi juhendi. On ilmne, et iseendast sellise juhendi rakendamine ei avalda vahetut mõju keskkonnale. Teisalt võib sellise juhendi alusel läbiviidav tegevus ja selle resultaadid olla olulise tähendusega järgneva tegevuse läbiviimisel, mis seondub juba vahetumalt keskkonna mõjutamisega. Kas sellised tööjuhendid, mille mõju keskkonnale on kaudne ja vahendatud lõppastmes teiste otsustustega, on iseseisvalt vaidlustatavad, kas nende koostamine eeldab üldsuse kaasamist? Leian, et kaasamise kohustus ei ole kohaldatav selliste tööjuhendite väljatöötamisele ning need juhendid ei ole iseseisvalt vaidlustatavad. Juhul, kui vaidlustatakse keskkonnamõju hinnang, siis kaebeõigust omav isik saab oma väidetes tugineda ka juhendi puudustele.

1. **Halduseeskirjade andmise menetluse nõuded**

Halduseeskirjade andmise üldreegliks on nende materiaalõiguslik vastavus kõrgemalseisvatele õigusaktidele. Juhul, kui selline eeskiri omab välismõju ja seondub keskkonnakaitseliste küsimustega, on olukord menetluslikult keerukam. Sellisel juhul on akti andmise menetluses vajalik juhinduda muuhulgas Arhusi konventsiooni nendest sätetest, mis näevad ette üldsuse kaasamise (art. 6,7,8.).

1. **Kavad ja programmid**

Üldsuse kaasamise nõue laieneb ka keskkonnaga seotud kavade, programmide ettevalmistamisele ning poliitika kavandamisele. Metsaseaduse § 43 lg 1 kohaselt riigimetsa valitseja koostab tema valduses olevate metsade jaoks metskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava. Nimetatud kavad on avalikustatud. Riigimetsa majandamise kavu, nagu ka muid eeldatava olulise keskkonnamõjuga dokumente, tuleb seega lugeda aktideks, mille väljatöötamisele laieneb haldusväliste isikute kaasamise kohustus. KeÜS § 24 sätestab igaühe õiguse teabele, mille hulka kuuluvad nii õigusaktid kui ka kavad, programmid, planeeringud jne. KeÜS § 28 lg 1 kohaselt igaühel on õigus osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemise menetluses tõhususega, mis ei too kaasa ebamõistlikke kulusid, kuid mis tagab teabe jõudmise nende isikute kätte, kellel on puutumus mõjutatava keskkonnaga. Siinjuures ei oma eelnevast tulenevalt üldjuhul tähendust, et sellistes kavades ettenähtud tegevused, mis võivad oluliselt mõjutada looduskeskkonda, saavad realiseeruda teiste haldusorganite poolt väljastatavate erinevate tegevuslubade andmisel. Kaasamise korraldamiseks on RMK välja töötanud Kohalike kogukondade kaasamise juhise (8. märts 2021), mis on leitav RMK poolt avalikustatud teabena. See juhis ei ole siiski vaadeldav vaidlustatava välismõjuga aktina. Samas tuleb nentida, et looduskeskkonda mõjutavate tegevuste kavade eristamine muudest arengukavadest, millede väljatöötamine ei too kaasa kaasamiskohustust ega ka kaebeõiguse tekkimist, ei ole formaalsete tunnuste alusel alati võimalik.

1. **Haldusteabe avalikustamine**

RMK on Avaliku teabe seaduse tähenduses teabevaldaja. Avaliku teabe seaduse § 12 lg 2 järgi asutuse dokumendiregistris registreeritakse asutuses koostatud ja allakirjutatud õigusaktid hiljemalt nende allakirjutamise või sellele järgneval päeval. Isikute juurdepääsuõigus tagatakse dokumendiregistri kaudu. Seega üldjuhul tuleb ka RMK siseaktid reeglina kanda dokumendiregistrisse. Haldusorgani dokumentide kättesaadavus tagatakse eelkõige dokumendiregistri kaudu. Põgus ülevaade RMK dokumendiregistri kannetele kinnitab, et nimetatud nõuet on järgitud. Avalikustamise võimalik piirang asutusesisesele teabele aga ka asutusesisetele siseaktidele ilmselt ei ole kohaldatav keskkonda oluliselt mõjutada võivate otsustuste puhul. Kuigi Avaliku teabe seadus välistab eelkõige võimaluse asutusesiseseks teabeks tunnistada teavet keskkonnaseisundi kohta, on Arhusi konventsiooni ning KeÜS regulatsioonidest tulenevalt keskkonda mõjutada võivale tegevusele viitavale tegevusele ja aktidele teabele juurdepääsu piiramine oluliselt kitsendatud. Üldjuhul nimetatud otsustusi ei saa määratleda asutusesisese teabena (AK märge).

Aktide muul viisil avalikustamine juhtumil, kui RMK akt omab olulist välismõju ja võib mõjutada looduskeskkonda, eeldab konventsioonis ning Keskkonnaseadustiku üldosa seaduses sätestatu arvestamist. Sellisel juhul teavitamise nagu ka kaasamise nõuded hõlmavad juba akti väljatöötamise staadiumi ning ei piirdu pelgalt teabe avaldamisega vastuvõetud akti kohta dokumendiregistris. See aga ei tähenda, et vastuvõetud RMK välismõjuga akt asuks väljaspool Avaliku teabe seaduse regulatsiooni. Avalikustamisest tuleb siiski eristada teavitamise kohustust.

1. **Halduseeskirjade ning kavade ja programmide vaidlustamine**

Eelnevast tulenevalt ei ole pelgalt sisemist töökorraldust reguleerivad halduseeskirjad eraldiseisva haldusaktina reeglina haldusväliste isikute poolt vaidlustatavad. Puudutatud isik saab samas tema suhtes tehtud otsustuse või toimingu vaidlustamisel tugineda ka menetluse läbiviimisel aluseks võetud eeskirja sätte õigusevastasusele või väärale kohaldamisele.

Keskkonda mõjutavad kavad ja programmid on vaidlustatavad siiski suuremal määral. Õiguslike argumentidena saab siin esmajoones esineda nii menetlusnormide rikkumine keskkonnamõju omavate kavade ja programmide väljatöötamisel (sh teavitamiskohustuse mittekohane täitmine, kaasamise puudused) kui ka organi poolt kaalutlusõiguse väärkasutamine.

Eraldi tuleb siinkohal valdkonna spetsiifika tõttu peatuda keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigusel, kuivõrd RMK tegevusvaldkond seondub loodusressursi majandamise ja selle korraldamisega. Keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigus tuleneb Arhusi konventsiooni art 9 lg-st 3 ning KeÜS §-dest 30 ja 31. KeÜS § 30 lg 2 sätestab järgmist: Kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toimingu halduskohtumenetluse seadustikus või haldusmenetluse seadustikus sätestatud korras, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga.

**Kokkuvõtteks**

RMK siseaktide vaidlustatavus tugineb keskkonnaküsimuste puhul kehtivatele eriregulatsioonidele. Juhul kui sellised siseaktid ei ole vahetult seotud looduskeskkonna kaitse ja kasutamisega, puudub haldusvälistel isikutel nende aktide puhul ka HMS-s ja HKMS-s sätestatud kaebeõigus. Tuleb nentida, et igasugune inimtegevus rajaneb lõppastmes looduskasutusele. Säästev looduskasutus eeldab põhjendatud otsuseid. RMK tegevus riigimetsade majandamisel on vahetult seotud loodusressursi kasutamisega. Samas puudub vajalik selgus keskkonnaküsimuste lahendamisele suunatud siseaktide eristamiseks muudest töökorralduslikest dokumentidest. Tuleb ka nentida, et RMK siseaktide kohtuliku vaidlustamise praktika on lõplike järelduste tegemiseks ilmselgelt ebapiisav.

**Hinnang RMK siseaktidele**

Alljärgnevalt peatume mõningatel RMK siseaktidel, püüdes vastata küsimustele, kas nimetatud dokumendid võivad olla käsitletavad välismõju omavate aktidena ning kas need dokumendid ja nende alusel tekkivad õigussuhted on vaidlustatavad halduskohtumenetluses. Dokumentide valiku aluseks oli RKM poolt esitatud siseaktide mahukas nimekirjas eraldi väljatoodud dokumendid.

1. *RMK kõrgendatud avaliku huviga alade määramise, majandamise ja seal tehtavatest töödest teavitamise juhend*

Põhimõtteliselt on nimetatud dokument sellise välismõjuga, mille väljatöötamine eeldab huvigruppide kaasamist ning ka huvitatud isikute kaasamist selles juhendis kavandatud tegevuste korraldamisel. Juhendis on huvitatud isikute kaasamise küsimused  lahendatud. Samas võib nimetatud juhend ja selle alusel tehtavad toimingud olla põhimõtteliselt ka kohtulikult vaidlustatavad.  See aga ei tähenda, et juhendi kohaselt väljatöötatud kavad oleksid keskkonnaasjades määratletavad haldusaktidena HMS mõttes.

1. *RMK harvestermõõtmise juhend*

Nimetatud dokument ei oma välismõju ega vahetut keskkonnakaitselist tähendust. Siinkohal võib nentida, et enamik RMK dokumente, esmalt juhendeid, mis reguleerivad teatud seadmete kasutamist, tööde teostamise korda jne, ei ole käsitletavad vaidlustatavate haldusaktidena.

3. *RMK maaparanduse tegevuste kontrollimise juhend*

Kuigi iseendast vaadeldav juhend ei ole haldusakt, sellest ei tulene haldusvälistele isikutele õigusi ega kohustusi, on ta siiski arvestatava välismõjuga dokument. Kaevatavad võivad olla järelevalvetoimingud, aga ka koostatud kontrollakt. Juhendi alusel koostatavad järelevalve töökavad ei ole samas haldusaktid ega ka kaevatavad. Tuleb arvestada, et järelevalveline kontrolltegevus võib toimuda kontrollitavale etteteatamisega või ka ilma selleta. Eelistatum variant on kontrollitava eelnev teavitamine.

1. Kuuse*-kooreüraski seire ja arvukuse vähendamise juhend*

Nimetatud dokument on adresseeritud RMK töötajatele ning hõlmab RMK poolt majandatavaid riigimetsi. Metsakahjustuste vältimine ja tõrjumine on vaieldamatult keskkonnakaitseline küsimus ja sellisena väljub kitsalt riigimetsade majandamise raamest. Põhiküsimus tekib seoses regulatsiooni tasemega. Arvestades probleemi ulatust, tema mõju metsandussektorile laiemalt, oleks mõistlikum luua regulatsioon asjaomase ministri määrusega. Praegune juhend omab olulise keskkonnakaitselise sisu juures ka arvestatavat välismõju ja sellisena on ka eelduslikult vaidlustatav.

1. *RMK looduskaitsetööde kavandamise, teostamise ja seire juhend*

Nimetatud juhend on vaieldamatult seotud looduskeskkonna kaitsega. Samas on oma olemuselt tegemist dokumendiga, mis reguleerib (tasulise teenusena) eraõiguslikus vormis looduskaitseteenuse osutamist. Sõlmitavad lepingud ei ole halduslepingud. Nii nimetatud juhend kui ka lepingud ja nende täitmine ei ole halduskorras vaidlustatavad.

1. *RMK Metsaparandustööde kavandamise juhend*

Formaalselt on tegemist siseaktiga, mis on suunatud metsaparanduslike tööde ( metsa kuivendamine, kraavide rajamine, teeehitus) objektide ja tööde määratlemise asutusesisese menetluse korra sätestamisele. Selle juhendi kohaselt koostatav nimekiri on samas aluseks metsaparandustööde kavandamisel objektide valikul ja eelarve koostamiseks järgmiseks viieks aastaks. Käesoleva arvamuse koostamisel puudus informatsioon selle kohta, kuidas selliste objektide ja tööde nimekiri kinnitatakse. Juhend ei näe ette puudutatud isikute kaasamist ega ka vastava teabe avalikustamist. Puudutatud isikud, sealhulgas keskkonnaorganisatsioonid, võivad aga omada põhjendatud huvi nimekirja arvatavate objektide ja tööde valiku osas. Seega saab tegeliku vaidlustamise objektiks olla vastavate objektide ja tööde valik (s.o nimekiri), selle põhjendatus. Asjaolu, et juhend ei näe ette kaasamist, võib olla kaebuse üheks argumendiks, kuid mitte kaebuse põhiliseks esemeks. Siinjuures tuleb rõhutada, et olukorras, kus kaasamine on vajalik, kuid siseakt seda selgesõnaliselt ei sätesta, faktiliselt aga isikud kaasati menetlusse, puuduvad alused siseakti vaidlustamiseks kaasamise põhimõtte eiramise motiivil.

**KOKKUVÕTE**

Eelnevast lühiülevaatest võib järeldada:

1. Haldusorganite siseaktide probleemid ei ole leidnud kuigivõrd detailset käsitlust ei õigusnormides, õigusalases kirjanduses ega ka kohtupraktikas.
2. Kaaluda võib RMK siseaktide tüpoloogia, nende andmise korra ning nende aktide olulisemate sisuelementide sügavama analüüsi ning selle alusel vastava juhendmaterjali väljatöötamise vajalikkust.
3. Looduskeskkonna küsimusi käsitlevate siseaktide puhul tuleb arvestada keskkonnakaitseliste looduskeskkonda mõjutada võivate otsustuste ja regulatsioonide kehtestamise ja ka vaidlustamise erikorda.
4. Olemuselt regulatiivsete siseaktide korral tuleb otsida optimaalset piiri nimetatud aktide ja õigustloovate aktide vahel.
5. RMK dokumentide hulgas on mitmeid akte, mille puhul tuleb juhinduda keskkonda mõjutavate otsuste ettevalmistamise, vastuvõtmise ning vaidlustamise reeglitest. Vaadeldud dokumendid ei ole käesoleva lähenemise raames õigusevastased.
6. Võimalusel tuleks ka siseaktides kasutada viiteid asjakohastele õigustloovatele aktidele. See tagaks paremini sisedokumentide juriidilise põhjendatuse.

Lugupidamisega

Indrek Koolmeister,

vandeadvokaat

(allkirjastatud digitaalselt)