



Õiguskantsleri Kantselei

MTÜ Keskkonnasõbralik Lüganuse
ksvirumaa@gmail.com

Teie 21.08.2026

Meie 08.10.2026 nr 14-7/262347/2608388

Austatud avaldajad

Palute, et õiguskantsler tuvastaks riikliku süsteemse põhiseadusliku lünga, mis puudutab sõltumatu ekspertiisi kättesaadavust keskkonnaõiguse vaidlustes, keskkonnamõju hindamise nihutamist ehitusloa etappi, kumulatiivse mõju hindamise puudumist, müramudelite läbipaistmatust ning avalikkuse tegeliku osalemise võimalust suure keskkonnamõjuga projektide menetlustes. Soovite, et õiguskantsler teeks Vabariigi Valitsusele ettepaneku luua riiklik mehhanism, mis tagab sõltumatu ekspertiisi kättesaadavuse suure keskkonnamõjuga projektide puhul.

Õiguskantsler kontrollib õiguse üldaktide kooskõla põhiseadusega abstraktselt. See tähendab, et õiguskantsler peab oma hinnangus lähtuma sellest, kuidas õigusnorme saab üldjuhul kohaldada, mitte sellest, kuidas neid konkreetsel juhtumil kohaldatakse. Rakendusviga ei tähenda iseenesest normi põhiseadusvastasust. Riigikohtu praktika järgi tuleb õigusakti põhiseaduslikkuse järelevalves alati kontrollida, kas normi on võimalik põhiseadusega kooskõlas tõlgendada. Kui õigusnormi on võimalik põhiseadusega kooskõlas tõlgendada, siis sellist tõlgendust tulebki eelistada (RKÜKo 22.02.2005, [3-2-1-73-04](#), p 36). Põhiseadusvastane õiguslünk võib esineda siis, kui põhiseadusest tulenev reguleerimiskohustus on täitmata ning puudust ei saa ületada lubatava tõlgendamise abil. Konkreetse juhtumi asjaoludest lähtudes saab õigusakti põhiseadusele vastavust kontrollida kohus.

Õige ei ole Teie väide, et põhiseadusvastast õiguslünka saab hinnata üksnes õiguskantsler. Kuna olete pöördunud halduskohtusse, saate taotleda seal asja lahendamiseks vajalike tõendite kogumist ning menetlusabi saamist. Samuti saate paluda kohtul hinnata asjassepuutuva normi või vajaliku õigusnormi puudumise põhiseaduspärasust. Kui kohus tuvastab põhiseadusega vastuolu, algatab ta Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ([põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 9 lõige 1).

Teie avalduse põhjal ei ole võimalik väita, et mõni õigusakt oleks põhiseadusega vastuolus või et põhiseadus nõuaks mõne küsimuse täpsemat reguleerimist. Põhiseadusest ja [Aarhuse konventsioonist](#) tulenev kohustus tagada tõhus õiguskaitse ei tähenda kohustust luua riiklik ekspertiisifond. Õiguskaitse kättesaadavust tuleb hinnata menetluskorraldust ja menetlusabi võimalusi tervikuna arvestades. Avaldus ei anna alust järeldada, et just taotletud rahastamismehhanismi puudumine kujutab endast põhiseadusvastast õiguslünka.

Ühtlasi on õigusakti põhiseadusele vastavuse hindamiseks vaja teada, milline õigusakt Teie hinnangul põhiseadusega vastuolus on või milles õiguslünk seisneb. Pelgalt selle põhjal, et ekspertiisid on kulukad, ei saa järeldada, et mõni õigusakt on põhiseadusega vastuolus. Samuti ei

ole abstraktselt hinnates võimalik asuda seisukohale, et keskkonnaküsimustes oleks õigusemõistmisele juurdepääs põhiseadusvastaselt takistatud ekspertiisi kõrge maksumuse tõttu.

Haldusmenetluses peab haldusorgan järgima uurimispõhimõtet ([haldusmenetluse seaduse](#) § 6) ja selgitama välja menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ning vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel (vt ka RKHKo 18.03.2021, [3-18-1287/45](#), p 23). Samuti tuvastab halduskohtumenetluses kohus iseseisvalt ja lõplikult kõik selle asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud ([halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 2 lg 4 ja § 4 lg 4; RKHKm 25.11.2008, [3-3-1-76-08](#), p 12). See ei vabasta menetlusosalisi oma väidete põhjendamisest. Eriteadmisi nõudva küsimuse lahendamiseks võib kohus määrata ekspertiisi. Kohus mõistab välja üksnes vajalikud ja põhjendatud menetluskulud (HKMS § 109 lg 6). Ekspertiisikulude ettetasumist reguleerib HKMS § 105 ning nende kandmiseks saab seaduses sätestatud tingimustel taotleda menetlusabi.

Avalduses esitatud väide, et menetlusabi ekspertiisikulud ei kata, ei ole seaduse järgi õige. Kohtu määratud eksperdi kulud on HKMS § 101 lõike 2 ja § 102 punkti 1 järgi kohtukulud. HKMS § 110 lõike 1 punktid 1 ja 2 võimaldavad menetlusabi korras nende tasumisest täielikult või osaliselt vabastada või lubada kulud tasuda osamaksetena. Menetlusabi saavad seaduses sätestatud tingimustel taotleda ka mittetulundusühingud (HKMS § 113). Mõistagi ei taga menetlusabi iga soovitud uuringu rahastamist.

Eraldi küsimus on, kas haldusotsuse vaidlustamiseks on üldse vaja tellida kulukas ekspertiis. Keskkonnaotsuse vaidlustamine ei eelda haldusorgani kasutatud uuringuga konkureeriva uuringu tellimist. Uuringu puudustele saab osutada ka selle metoodikat, lähteandmeid ja järelduskäiku analüüsides. Ka selleks võib olla vaja eksperdi abi, kuid see ei pruugi olla väga kulukas. Vajalike tõendite ja ekspertiisi ulatuse üle otsustab kohus.

Ainuüksi see, et keskkonnaasjades otsustamiseks vajalikud ekspertiisid ja muud tõendid kogutakse asjast huvitatud isiku kulul, ei tõenda, et need on ebausaldusväärsed. [Planeerimisseaduse](#) § 4 lõige 2¹ võimaldab sõlmida huvitatud isikuga lepingu planeeringu tellimise ja mõjude hindamise kulude kandmiseks. [Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse](#) (KeHJS) § 8 lõike 2 järgi kannab kavandatava tegevuse keskkonnamõju hindamise kulud arendaja. Kulude kandmine ei anna talle õigust nõuda endale sobivaid hindamistulemusi ega vabasta haldusorganit kohustusest kontrollida otsuse aluseks olevaid asjaolusid.

KeHJS § 14 lõige 5 kohustab juhteksperti ja eksperdirühma liikmeid olema keskkonnamõju hindamisel erapooletud ja objektiivsed ning kajastama keskkonnamõju hindamise aruandes kõiki asjaolusid, mis on olulised tulenevalt keskkonnamõju hindamise eesmärgist. Otsustaja peab kontrollima aruande nõuetele vastavust ning selle asjakohasust ja piisavust tegevusloa andmiseks (KeHJS § 22). Uuringu usaldusväärsust ei saa hinnata üksnes selle järgi, kes selle eest tasus. Haldusorgan peab käsitlema uuringu kohta esitatud põhjendatud vastuväiteid ning nõudma oluliste puuduste kõrvaldamist.

[Aarhusi konventsiooni](#) artikli 9 lõige 4 nõuab, et keskkonnaasjade vaidlustamise menetlused pakuksid tõhusat õiguskaitset ega oleks takistavalt kallid. Artikli 9 lõige 5 kohustab riiki kaaluma abimehhanisme rahaliste ja muude takistuste vähendamiseks. Riigi valitud abinõud peavad tagama õiguskaitse tegeliku kättesaadavuse. Konventsioon ei kirjuta ette riikliku ekspertiisifondi loomist. Selle põhjal, et mõnes teises riigis on ekspertiisikulude kandmiseks võimalik kasutada muid lahendusi, ei saa väita, et samasuguse lahenduse puudumine Eestis on konventsiooniga või põhiseadusega vastuolus.

Väidate, et mitmes omavalitsuses lükatakse oluliste mõjude hindamist lubamatult ehitusloa menetlusse. Avalduses on keskkonnamõju strateegilist hindamist ja tegevusloa menetluses tehtavat keskkonnamõju hindamist käsitletud neid eristamata. KeHJS eesmärk ei piirdu mõjude hindamisega enne planeeringu kehtestamist: sama seaduse § 7 järgi võib tegevusloaks olla ka ehitusloa. Mõju täpsem hindamine sellises otsustamise etapis, kus kavandatakse lahendused on täpsemalt teada, ei ole iseenesest õigusvastane. Planeeringu koostamisel tuleb välja selgitada asjaolud, mis on vajalikud selles etapis tehtavate valikute põhjendamiseks.

Kumulatiivse mõju hindamise kohustus on seaduses ette nähtud, muu hulgas KeHJS § 40 lõike 4 punktis 6. Kui oluline kumulatiivne mõju on konkreetses menetluses põhjendamatult hindamata jäetud, võib see olla eksimus. Sellest ei saa aga järeldada, et õigusnorm on põhiseadusega vastuolus.

Kui menetlusviga võis mõjutada haldusmenetluses tehtud otsuse sisu, võib see anda aluse selle vea tõttu tehtud ekslik otsus kehtetuks tunnistada ([haldusmenetluse seaduse](#) § 58).

Müramudelite lähteandmetele juurdepääsu tuleb hinnata keskkonnateabe avalikkuse reeglite järgi. Aarhusi konventsiooni artikkel 4 annab õiguse küsida avaliku võimu valduses olevat keskkonnateavet ning sätestab ka juurdepääsu piiramise alused. Juurdepääsu piiramine vajab õiguslikku alust ning keeldumist tuleb põhjendada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Evelin Lopman
ettevõtluskeskkonna osakonna juhataja-õiguskantsleri nõunik
õiguskantsleri volitusel

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee