



Õiguskantsler

Yoko Alender
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie nr

Meie 07.11.2024 nr 7-4/240614/2406543

Rainer Vakra
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Loodusobjektide kaitsekorra muutmine

Austatud minister
Austatud peadirektor

Lähtudes Keskkonnaameti 07.02.2022 ettepanekust¹ „Natura 2000 võrgustiku loodus- ja linnualadega kattuvate siseriiklike kaitstavate loodusobjektide kaitsekorra muutmiseks ja loodusdirektiivi metsaelupaigatüüpide range kaitse alla võtmiseks“ on käimas metsaelupaikade ülevaatus. Selle käigus soovib riik võtta kaitse alla metsaelupaikasid või muuta nende senist kaitsekorda rangemaks. Riik saab seda teha, kuid kaitsealade laiendamine või ahendamine nagu ka kaitsekorra muudatused peavad toimuma vastavalt seadusele.

Selleks et loodusobjekti kaitse alla võtta või kaitsekorda muuta, tuleb Kliimaministeeriumil algatada menetlus, nagu on ette nähtud looduskaitseaduse §-s 9. Õiguskantsleri andmetel ei ole siinkohal seadust järgitud: Kliimaministeerium kinnitas, et Keskkonnaameti 07.02.2022 kirjas nr 7-4722/2442 tehtud ettepaneku alusel ei ole kaitse alla võtmist ega kaitsekorra muutmist algatatud. Puudub ka teave, et metsaelupaikade kaitseks oleks alustatud kaitse alla võtmise või kaitsekorra muutmise menetlust mõne muu ettepaneku alusel.

Riigiasutus peab oma tegevuses lähtuma seadusest. Kui seadus näeb ette selge korra, kuidas kaasatakse avalikkust, maaomanikke ja kohalikku omavalitsust, siis tuleb seda korda järgida. Jääb arusaamatuks, miks on praegusel juhul otsustatud seaduse nõudeid eirata. Samuti ei ole selge, milliste reeglite järgi ametkonnad praegu tegutsevad.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 3 lõike 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 14 näeb ette isiku õiguse menetlusele ja korraldusele. See tähendab, et kui riik soovib isiku põhiõigusi piirata, siis peab selleks olema

¹ Keskkonnaameti tegevus on ajendatud teadmised, et loodusdirektiivi rakendamise aruande järgi ei ole Eestis metsaelupaikade seisund valdavas osas soodne ning Euroopa Komisjon algatas 2021.a Eesti suhtes rikkumismenetluse.

seaduses sätestatud alus. Peale selle peab seaduses olema kirjas, kuidas toimub vastav menetlus, millised on inimese õigused ja kohustused ning kuidas jõuab riik otsuseni.

Õigusriigis ei ole lubatav mõtteviis, et riigiamet teeb omatahtsi seda, mida vajalikuks peab. Õigusriigis tuleb haldustegevuses lähtuda seadusest. Kui on vaja ning Riigikogus enamus nii otsustab, siis muudetakse seadust. Senikaua, kuni seadus kehtib, tuleb ametnikel seda järgida. Õiguslike kõverteede otsimine ei ole õigusriigile omane.

Seadusega sätestatud menetluskord

Looduskaitseaduse (LKS) peatükis 2 on ette nähtud kaitse alla võtmise menetlus. Seaduses on üksikasjalikult kirjeldatud, kuidas tehakse loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepanek (LKS § 8) ning kuidas toimub kaitse alla võtmine (LKS § 9). Loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse algatab ja menetluse läbiviija määrab Kliimaministeerium (LKS § 9 lg 1). Kaitse alla võtmisest tuleb teavitada kindla korra kohaselt avalikkust ja menetlusosalisi (LKS § 9 lõiked 3–6¹) ning avalikkusel ja menetlusosalistel on võimalik kaasa rääkida kaitse alla võtmise otsuse sisus (LKS § 9 lõiked 7–10).

Ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus (LKS § 10 lg 1). LKS §-dest 8 ja 9 tuleb lähtuda ka juhul, kui riik soovib muuta kaitstava loodusobjekti tüüpi, kaitse eesmärki või välispiiri või muuta oluliselt kaitse-eeskirjas märgitud piiranguid või loodusobjektiga seotud kohustusi (LKS § 13 lg 1).

Senine menetlus praktikas

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitu maaomanikku pärast seda, kui inimesed avastasid, et nende kinnisasjale kohaldatav kaitsekord on muudetud kaardil² senisest rangemaks (piiranguvöönd on määratud sihtkaitsevööndiks). Kaitsekorra muutmine kaardil tuli inimestele ootamatult, sest riik ei olnud neid muudatustest teavitanud ja ka kaitse-eeskirja ei ole muudetud. Maaomanikud märkasidki muudatusi Natura 2000 võrgustiku alade kohta toetust taotledes. Toetuse taotlemiseks mõeldud infosüsteemist selgus, et kuigi taotleja teada ja lähtudes kaitse-eeskirjast on tema maal piiranguvöönd, siis on võimalik saada toetust sihtkaitsevööndi eest. Maaomanikes tekitas selline olukord segadust.

Õiguskantsler küsis selgitusi Keskkonnaametilt ja Kliimaministeeriumilt. Mõlema ametkonna vastusest selgusid järgmised asjaolud (võimalusel on esitatud teave sellisel kujul, nagu amet ja ministeerium selle andsid):

1. Keskkonnaameti 07.02.2022 ettepanek³ puudutas metsaelupaiku hinnanguliselt 42 358 hektari ulatuses, eramaid on sellest 12 684 hektarit.⁴
2. Keskkonnaameti ettepanekus nimetatud ala esitati ka Keskkonnaagentuurile Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) projekteeritavate alade kaardikihile kandmiseks.
3. Tegemist on planeeritava muudatusega ning kaitse-eeskirju muudetud ei ole.
4. EELIS-esse on kantud alad projekteeritava sihtkaitsevööndina ning faktiliselt toimib projekteeritav sihtkaitsevöönd juba praegu sihtkaitsevööndina (raieid ei lubata).

² Muudatused tehakse kaardikihil ja on inimesele nähtavad kaardi kaudu.

³ Keskkonnaameti tegevus on ajendatud teadmisest, et loodusdirektiivi rakendamise aruande järgi ei ole Eestis metsaelupaikade seisund valdavas osas soodne ning Euroopa Komisjon algatas 2021.a Eesti suhtes rikkumismenetluse.

⁴ Vt <https://keskkonnaamet.ee/metsaelupaikade-kaitse-natura-2000-vorgustiku-aladel>.

5. Keskkonnaameti ja ministeeriumi selgituste kohaselt kaasatakse maaomanikud ja menetlusosalised menetlusse siis, kui menetlus toimub LKS § 9 alusel, kuid praegusel juhul ei ole ministeerium kaitse alla võtmise menetlust algatanud.
6. Maaomanikke ei ole inventuuridesse kaasatud, kuid Keskkonnaamet on kinnitanud, et sellest aastast teavitatakse maaomanikke eraldi e-kirjaga, kui uus loodusväärtus registrisse kantakse või olemasolevaid andmeid muudetakse.
7. Kuna keskkonda puudutavad andmed uuenevad pidevalt (võetakse vastu uusi inventuure ja andmeid täpsustatakse välitöödel), uuendatakse Keskkonnaameti ettepanekus nimetatud ala kaardikihti igal kuul.
8. Tegevusi ei ole kogu hõlmatud ala osas automaatselt piiratud 07.02.2022 ettepaneku alusel. Kui isik esitab metsateatise, siis selle järel peatatakse tema teatise menetlus 28 kuuks LKS § 8 lõike 6 alusel.
9. Maaomanikke pole EELIS-es tehtud muudatustest või mõne muu kaardikihi muudatustest teavitatud, kuid Keskkonnaamet püüab seda edaspidi teha ning on koostanud automaatteavituse, mis saadetakse välja e-kirjaga.
10. Menetluses on looduskaitseeaduse muudatus, millega soovitakse piiranguvööndis asuvaid metsaelupaigatüüpe kaitsta senisest rangemalt.
11. Metsaelupaikade kaitse ja raiete keelamine on esmane kaitsemeede senikaua, kuni Riigikogu arutab looduskaitseeaduse muutmist, kas ja kuidas metsaelupaiku tõhusamalt kaitsta.

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Eelnevat loetelu kokku võttes nähtub, et teadmata põhjusel ei ole Kliimaministeerium pidanud vajalikuks algatada metsaelupaikade kaitse alla võtmise või kaitsekorra muutmise menetlust, nagu näeb ette LKS § 9. LKS § 8 ja § 9 koostoimes rakenduvad nii, et peale ala kaitse alla võtmise või kaitsekorra muutmise ettepaneku saamist asuvad keskkonnaametnikud analüüsima ettepaneku põhjendatust. Selleks võib teha mõningaid ettevalmistavaid toiminguid sh nt tellida ekspertiisi. Kui kaitse alla võtmise eeldused on olemas, siis tuleb algatada kaitse alla võtmine LKS § 9 alusel (LKS § 8 lg 5).

See tähendab, et otsustuse, kas ja millises ulatuses loodusobjekti kaitse alla võtmiseks või kaitsekorra muutmiseks algatatakse, peab langetama Kliimaministeerium (LKS § 9 lg 1). Seaduse normi ega ka mõttega ei ole kooskõlas olukord, mil väga pikka aega valmistatakse ette loodusobjekti kaitse alla võtmist või kaitsekorra muutmist Kliimaministeeriumi otsuseta. Ministeerium ja minister juhivad keskkonnapoliitikat ning seetõttu ongi otsustamine sedavõrd olulise mõjuga küsimuses seadusega ministeeriumile pandud.

Kuivõrd seadust ei ole järgitud, ei ole tagatud ka avalikkuse ning maaomanike ja teiste menetlusosaliste teavitamine ja kaasamine. Seetõttu on kavandatud muudatused tulnud inimestele ootamatult ning tekitanud tunde, et riigiasutused näevad neid üksnes objektidena. Pole ka selge, kuidas ja kui kiiresti kulgeb edasine menetlus.

Riigi selline tegevus ei ole kooskõlas õigusega õigusriiklikule menetlusele ja korraldusele (PS § 14). Omandile seatakse piirangud, järgides seadusega sätestatud reegleid vaid valikuliselt. See ilmneb üheselt riigiasutuse selgitustest, et kaitse alla võtmise menetlust ei ole vaja järgida, kuna LKS § 9 alusel pole menetlust algatatud, samas saab ametnike arvates vajaduse korral isikute tegevuse peatada LKS § 8 lõike 6 alusel.

Õiguskantsler ei kahtle selles, et metsaelupaigad vajavad kohast kaitset. Looduskaitseseadusega on kehtestatud looduse kaitseks kindlad reeglid ning ametiasutustel tuleb neid reegleid järgida. LKS §-s 9 sätestatud menetlust ei ole põhjust pidada pealiskaudseks või puudulikuks, seega ei kahjusta LKS § 9 menetluse järgimine kuidagi metsaelupaikadele vajaliku kaitse kehtestamist. Pigem vastupidi: avalikkust, maaomanikke ja kogukonda kaasav menetlus annab võimaluse selgitada kaitse eesmärgid ning leida üksikjuhtumile sobiv lahendus. See omakorda on oluline eeldus, et metsaelupaikade seisund Eestis paraneb, sest kui metsaelupaikade kaitse vajadust mõistavad kõik seotud osapooled ühtmoodi, siis on tagatud ka nende tõhusam kaitse.

Nagu öeldud, ei ole õiguskantslerile teada, miks ministeerium ja Keskkonnaamet on praegusel juhul jätnud looduskaitseseadusega sätestatud menetluse algatamata. Võib vaid oletada, et selle põhjuseks võib olla soov vähendada seaduse järgimisega kaasnevat halduskoormust ametkonnale.

Kindlasti võtab maaomanike ja avalikkusega suhtlemine aega ning energiat, kuid see on paratamatu, kui soovitakse lühikese aja jooksul muuta suurt hulka haldusakte (kaitse-eeskirjad). Kaitse-eeskirjad, mis reguleerivad inimtegevust kaitsealadel, on haldusaktid ning nende muutmine seadusega – nagu ministeerium näib plaanivat – on õiguslikult kaheldav. Juhtisin sellele probleemile tähelepanu Kliimaministeeriumile saadetud kirjas ([12.09.2024 kiri nr 18-2/241379/2405182](#)).

Palun tagage metsaelupaikade kaitse looduskaitseseaduse alusel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu keskkonnakomisjon, avaldajad (isikuandmeteta)

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee