Õiguskantsler

Hr Andres Sutt
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie nr

Meie 03.09.2026 nr 6-3/261548/2607227

Määruse kooskõla seadusega

Austatud minister

Lähtudes õiguskantsleri seaduse §-st 17 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 142 lõikest 1 teen ettepaneku viia keskkonnaministri 02.11.2022 määruse nr 50 „Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise kord ning kaitsekorralduskava kinnitaja määramine“ (määrus) § 6 kooskõlla PS § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2.

Määruse § 6 on kehtestatud seadusliku aluseta ning vastuolus ka seadusega, täpsemalt haldusmenetluse seaduse § 61 lõikega 2.

Määrus on antud looduskaitseseaduse (LKS) § 25 lg 2 lause 1 alusel. LKS § 25 lõike 2 lause 1 sätestab: „Kaitsekorralduskava koostamise ja kinnitamise korra kehtestab ja kaitsekorralduskava kinnitaja määrab valdkonna eest vastutav minister.“ Lisaks kaitsekorralduskava koostamist ja kinnitamist puudutavatele normidele kehtestas minister ka määruse § 6, milles reguleeritakse varem antud kaitsekorralduskavade kehtivust. Määruse § 6 sätestab: „Enne käesoleva määruse jõustumist kinnitatud kaitsekorralduskavad kehtivad kuni nende muutmise või kehtetuks tunnistamiseni, olenemata kaitsekorralduskavas märgitud ajaperioodist.“

Ministril ei ole määruse § 6 kehtestamiseks vajalikku seaduslikku alust, sest määruse volitusnorm (LKS § 25 lg 2) ei luba ministril otsustada ja reguleerida mitte midagi muud peale kava koostamise ja kinnitamise. Kava kehtivuse tähtaja pikendamine ei ole käsitatav kava koostamise ega kinnitamisena.

Volitusnormi puudumine ei ole vormiline ega tehniline küsimus. Volituseta millegi reguleerimisel astub minister üle talle seadusega antud õigusest ning otsustab küsimuste üle, milleks Riigikogu pole talle luba andnud. Seetõttu tekib vastuolu PS § 3 lõikega 1 ning PS § 94 lõikega 2. Määrused ja muud õigusaktide hierarhias seadusest madalamal paiknevad normid peavad olema kooskõlas seaduse normidega ja määrusega ei tohi muuta seaduse sisu. PS § 94 lõikest 2 tuleneb, et minister tohib anda määrusi seaduse alusel ja täitmiseks (vt nt RKPJKo 06.11.2023 nr 5-23-35/15 p 27). Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lg 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ning kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Määruse põhiseaduspärasuse eelduseks on seega seaduses sätestatud volitusnormi olemasolu (vt nt RKPJKo 23.02.2023 nr 5-22-11/8, p 12).

Kaitsekorralduskava on kohtupraktika kohaselt haldusakt (üldkorraldus) (vt RKHKo 16.03.2016, 3-3-1-81-15, p 20).[1] Õigusteoorias eristab haldusakti määrusest püsivuseesmärk (haldusakti stabiilsusfunktsioon). Haldusaktiga tekitatakse inimeses usaldus, millele ta saab tugineda. Seda peetakse silmas ka haldusmenetluse seaduse §-des 64 jj – õiguspärase haldusakti muutmine ja kehtetuks tunnistamine on võimalik vaid väga piiratud alustel. Haldusakti muutmiseks on ka tähtajalisena antud haldusakti kehtivuse pikendamine. Inimene peab saama usaldada kaitsekorralduskavas endas märgitud kava kehtivusaega.

HMS § 61 lõike 2 järgi kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Teadaolevalt ei ole praegu üheski seaduses kaitsekorralduskavade kehtivuse osas erandit ettenägevat normi, mis annaks nende kehtivuse üle otsustamise ministri pädevusse. Seetõttu on lisaks LKS § 25 lõikele 2 määruse § 6 vastuolus ka HMS § 61 lõikega 2.

Minister põhjendas § 6 kehtestamist bürokraatia vähendamise sooviga. Ei saa välistada, et ametnike jaoks töökoormus esialgu ja näiliselt vähenebki, kui pole enam põhjust kaitsekorralduskavasid järjepidevalt üle vaadata ning kaaluda, kas kava sisu vajab lähtudes looduse seisundist muutmist. Samas ei saa ametnike sisulist tööd kaitstavate loodusobjektide kaitse korraldamisel pidada vältimist vajavaks bürokraatiaks. Keskkonna seisund ja põhiõigused on parimal viisil kaitstud üksnes juhul, kui loodusväärtuste kaitseks rakendatakse sobivaid ja vajalikke abinõusid ning ollakse valmis neid abinõusid ka ajakohaselt muutma (olgu siis leevendama või karmistama).

Seejuures loob määruse § 6 olukorra, mil inimesed ei tohi uskuda sõnaselgelt kava pealkirjas esitatud kehtivusaega või kavas endas väljendatud kehtivusaega. Kuivõrd haldusakt on siduv oma kehtivuse ajal ka riigile endale (HMS § 60 lg 2), siis võib arvata, et määruse § 6 ja HMS § 61 lõike 2 vahel oleva vastuolu tõttu tekib hulgaliselt õiguslikke vaidlusi, mis toovad kaasa täiendava kirjavahetuse (ehk bürokraatia) küsimuses, et kas lähtuda tuleb HMS § 61 lõikest 2 või joonduda ikkagi määruse § 6 järgi, kuigi määruse § 6 ei ole kooskõlas HMS § 61 lõikega 2.

Kui mõne kaitsekorralduskava kehtivust on vaja pikendada, sest selles olevad eesmärgid ja kaitsemeetmed on jätkuvalt ajakohased, siis on võimalik seda Keskkonnaametil teha oma haldusaktiga, millega muudetakse varasemat kaitsekorralduskava kehtestamise käskkirja. Ühtlasi on kava kehtivuse pikendamisel võimalik edastada ka vastav teavitus kaitsekorralduskavast puudutatud isikutele. Bürokraatia vähendamise eesmärki ei saa täita nii, et kaitset vajavad loodusobjektid või inimesed, kelle tegevus on nende loodusobjektide kaitsega seotud, jäetakse vajaliku teabeta. Olukorras, kus määruse § 6 on vastuolus nii LKS § 25 lõikega 2 kui ka HMS § 61 lõikega 2 ei ole põhjust arvata, et inimene tugineb ja usaldab esmajärjekorras just määruse § 6.

Palun andke 20 päeva jooksul teada, kuidas kavatsete eelkirjeldatud probleemi lahendada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

[1] Kuigi kaitsekorralduskava on reeglina suuremas osas haldusorgani enda tegevust suunav dokument, siis ei ole ettepanekus käsitletav küsimus pelgalt haldusesisene. Kohtupraktikas ongi puudutatud kaitsekorralduskavade olemust lähtudes kavade piiravast toimest haldusevälistele isikutele ja nende põhiõigustele.