



Õiguskantsler

Yoko Alender
Riigikogu Kantselei
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 06.10.2026 nr 6-3/261556/2608274

Erkki Keldo
Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Rainer Vakra
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Eesti looduse infosüsteemi tehtud kanded ja nendega kaasnevad piirangud

Austatud keskkonnakomisjon
Austatud minister
Austatud peadirektor

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitu inimest küsimusega, millise kvaliteediga teabe alusel kannab Keskkonnaamet Eesti looduse infosüsteemi (EELIS) kaitsealuste linnuliikide leiukohad ja mille alusel määrab nende ümber nn puhverala.

Kaitsealuseid liike puudutav teave on ühiskonna jaoks oluline. Kui meil puuduvad kvaliteetsed ja ajakohased andmed, siis ei saa korraldada liikide kaitset optimaalselt ehk nii, et oleks võimalik ühtaegu säilitada loodusväärtused ja lubada maaomanikule tegevust, mis neid väärtusi ei kahjusta. Sestap peab riik EELIS-e kandeid tehes silmas pidama seda, et infosüsteemis kajastatud andmed oleksid õiged ja ajakohased ning et kande aluseks olnud teave oleks usaldusväärne ja kontrollitav. Kaitsealused linnud ei tohiks kande ekslikkuse tõttu jääda vajaliku kaitseta ning omanike põhiseaduslikke õigusi ei tohi põhjuseta piirata.

Infosüsteemi kandeid tehes tuleb arvestada ka [looduskaitseseaduse](#) (LKS) § 48, mis kohustab riiki liikide kaitse korraldamisel kindlal viisil tegutsema: näiteks peab I kaitsekategooria liikide kõikide teadaolevate elupaikade või kasvukohtade kaitseks moodustama kaitsealad või hoiualad või määrama kindlaks nende liikide püsielupaigad.

Keskkonnapoliitilised valikud teeb Riigikogu. Niisiis otsustab parlament, kui rangelt keskkonda ja sealhulgas haruldasi liike tuleb kaitsta. Seaduses sätestatud liigikaitseenõudeid rakendades peab Keskkonnaamet põhjendama konkreetse piirangu õiguslikku alust, faktilisi eeldusi ning ruumilist ja ajalist ulatust. Halduspraktikast leiab praegu viiteid sellele, et üldiseid seaduse norme (nt LKS § 55 lõige 6¹) rakendatakse koostöös EELIS-e kandega viisil, mis toob kaasa sisuliselt automaatsed ja ulatuslikud tegevuspiirangud alal, kus ei pruugigi kaitsealune linn pesitseda. Samuti võivad need piirangud olla ulatuslikumad kui LKS § 50 lõikes 2 sätestatud piirangud. Nii

Õiguskantsleri Kantselei

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

seatakse maaomanikule maa kasutamisel piiranguid, mille alus ja kohaldamise eeldused on ebaselged.

Selles küsimuses lahenduse leidmiseks on vaja teha koostööd erineval otsustustasanditel. Seetõttu saadan soovitusel teadmiseks ka Riigikogu keskkonnakomisjonile, et komisjon oleks kursis halduspraktikaga ning vajaduse korral saaks anda täitevvõimule seadust täiendades juhiseid. Seejuures tuleks selgitada LKS § 50 lõikes 2 sätestatud alade kaitse ja üldiste liigikaitsenõuete omavahelist suhet ning piirangute rakendamist ka nende liikide puhul, kelle pesade ümber nimetatud säte automaatselt kaitset ette ei näe.

Kliimaministeerium kui EELIS-e vastutav töötleja saab hinnata, kas praeguse Keskkonnaameti infosüsteemi pidamisega (sh kannete tegemisega ja nn puhveralade loomisega) saab rahul olla.

Soovitan Keskkonnaametil teha viivitamata EELIS-e kannetes parandused, kui selgub, et need on ekslikud, nt kui kohus on tuvastanud, et kaitsealune linnuliik infosüsteemi kantud kohas ei pesitse. Tähelepanu tuleb pöörata teabe dokumenteerimise kvaliteedile, mille alusel infosüsteemi andmeid kantakse. Andmetest peaksid nähtuma nende päritolu, kogumise aeg, kontrollituse aste ja oluline ebakindlus. Enne andmetele tugineva piirangu rakendamist tuleb hinnata nende piisavust konkreetse piirangu põhjendamiseks. Kui teave vajab täiendavat kontrolli, siis tuleks see säilitada vaid ametkondliku teabena, kuid sellest lähtudes ei seata automaatselt kellegi tegevusele piiranguid.

Riik ei tohi maaomanikku panna olukorda, kus inimene peab hakkama infosüsteemi kantud andmeid ümber lükkama ja tõestama (et tema maa peal pesa või pesitsust ei ole) enda tegevuse õiguspärasust ja eetilist kolmandatele isikutele lihtsalt seetõttu, et riik avaldab tema maa kohta vananenud või ekslikku teavet.

Infosüsteemi tehtud kanne ja selle parandamine

1. EELIS-e loomise näeb ette [keskkonnaseadustiku üldosa seaduse](#) § 39⁵. EELIS on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mille eesmärk on koondada ja avalikustada süstematiseeritud teavet muu hulgas kaitstavate loodusobjektide kohta. Seadus ei anna EELIS-e kandelegi konstitutiivset tähendust, kanne ei loo iseenesest looduskaitsepiirangut ega muuda kinnisasja kaitsealaks või püsielupaigaks. Loodusobjekti kaitsvad piirangud tulenevad seadusest või näiteks kaitseala või püsielupaiga moodustamise määrusest.

2. EELIS-e kanne võib olla õiguslikus mõttes informatiivne, kuid sellega kaasnevad praktikas konkreetsed tegevuspiirangud. Seetõttu on oluline, et andmekogusse kantud teave oleks õige, ajakohane ning terviklik. Ainult sel juhul on riigil asjakohane ülevaade liikide käekäigust ning sellisel juhul täidab andmekogu oma eesmärgi. Kui konkreetse piirangu rakendamiseks vajalikud faktilised eeldused (nt pesa või pesitsemine) puuduvad, ei saa seda piirangut põhjendada üksnes EELIS-e kandega.

Nii [EELIS-e põhimäärusest](#) kui ka kohtupraktikast nähtub, et andmekogusse kantud andmete muutumisel või neis vigade ilmnemisel tuleb need viivitamata parandada (põhimääruse § 18 lg 2) ning vigastest andmetest ei või Keskkonnaamet ega kohtud lähtuda, kui registriandmete ekslikkus oli ametile teada või oleks eeldatavalt olnud teada korrektse haldusmenetluse tulemusel (vt RKHKo 04.12.2023 nr [3-21-552](#), p 21 jj).

3. Ometi leiab halduspraktikast näiteid selle kohta, et andmekogust ei arhiveerita elupaiga/leiukoha andmeid ka sel juhul, kui kohus on tunnistanud kaitstava linnuliigi püsielupaiga moodustamise õigusvastaseks, sest on tuvastanud, et kaitstav liik märgitud alal ei pesitse ja ka pesa on hävinud (vt nt kohtuasi nr [3-23-818](#)).

Kande aluseks oleva teabe kontrollitavus

4. Lisaks andmete õigeaegsele parandamisele vajab tähelepanu kande aluseks oleva teabe dokumenteerimine ja selle kvaliteet.

5. Õiguskantsleri nõunik tutvus mitme EELIS-e kande aluseks olnud materjalidega Keskkonnaametis. Läbivaadatud materjalides oli teave liigi esinemise kohta sageli napp ega olnud alati selline, mis võimaldaks eriteadmistega isikul hinnata, kas teabe pinnalt võib jõuda teabe esitajaga sarnasele järeldusele. Näiteks on olemas vaid teabe esitaja kinnitus, et ta nägi või kuulis piirkonnas kindla linnuliigi esindajat.

Keskkonnaametil ei ole ekspertidega üldist kokkulepet ega selgeid reegleid selle kohta, millist laadi teavet peab esitama ja kuidas seda vormistada, et sellest piisaks EELIS-esse kande tegemiseks. Fotosid ega salvestusi pole andmekogusse tavaliselt esitatud. Foto või muu salvestise puudumine ei tähenda tingimata, et vaatlus on tõendamata või kontrollimatu. Kontrollitavust parandab vaatlusaja ja -koha, liigi määramist võimaldanud tunnuste ning vajaduse korral vaatlusviisi ja -tingimuste dokumenteerimine. Praegusest praktikast nähtub, et isegi kui esitatakse fotosid, siis võivad need olla väheinformatiivsed (nt esitatakse pilt linnusulest, kuid fotol on sulg serviti, mistõttu see ei ole sisuliselt vaadeldav). Ebaühtlane on ka leiu kirjelduse põhjalikkus. Näiteks võib olla kirjas, et pesas on üks poeg, kuid pole selge, kas vaadati binokliga, drooniga või roniti pesapuu otsa. Seetõttu jääb arusaamatuks, millistel vaatlustingimustel poegade olemasolu ja arv kindlaks tehti või on esitatud üksnes teabe esitaja arvamus pesitsuse ja poegade arvu kohta.

Tavapärane on, et isendi tuvastanud inimene lihtsalt teavitab Keskkonnaametit faktist, et nägi liigi esindajat ning ühtegi muud tõendit selle teavituse juurde ei lisata. Vaatleja teade liigi nägemise või kuulmise kohta on ka ise teabeallikas, mille usaldusväärsust tuleb hinnata.

Keskkonnaameti ametnikud nentisid, et nad ei ole olukorraga rahul ning sooviksid, et teavet esitatakse nõnda, et eriteadmistega kõrvaltvaatajal oleks võimalik hinnata selle usaldusväärsust. Sageli hindabki Keskkonnaamet saadud teabe usutavust peamiselt teabe esitajat arvestades. Näiteks kui andmed esitab valdkonna usaldusväärne ekspert, siis piisabki tema kinnitusest liigi pesitsuse kohta. Vaatleja erialane pädevus on teabe usaldusväärsuse hindamisel asjakohane. Samas peaksid materjalidest nähtuma vaatluse olulised asjaolud ja põhjendused, mille alusel järeldati liigi esinemist ning määrati elupaiga ulatus. Puudulik dokumenteerimine võib raskendada nii nende järelduste kontrollimist kui ka maaomaniku vastuväidete sisulist lahendamist.

Infosüsteemist lähtuvad piirangud

6. Õiguskantsleri menetluse käigus ilmnas, et (kotka)pesa avastamisel kantakse andmekogusse peale pesapuu ka liikide elupaigad/leiukohad, mistõttu tekib pesapuu ümber sisuliselt kaks erinevat kaitsetsooni. Pesapuud ümbritseb seadusega määratud suurusega ring (diameetriga 50-1000 m), kuid lisaks sellele kaitsevööndile on Keskkonnaamet loonud veel nn puhverala, mille suuruse on kehtestanud amet oma äranägemise järgi ja määranud ka piirangud maaomaniku jaoks.

Näiteks: LKS § 50 lõike 2 punkt 4 näeb väike-konnakotka pesa kaitseks ette 100 meetri raadiusega sihtkaitsevööndi, kuid Keskkonnaamet võib leida: „Väike-konnakotka elupaik piiritletakse selliselt, et need hõlmaks liigile minimaalseks pesitsusrahaks vajalikku ala, milleks on pesast kuni 300 meetri raadiusesse jääv pesitsemiseks sobiv metsaala. See aitab tagada kotkaste eduka pesitsemise ja vähendab oluliselt pesapaikade hülgamist häirimise tõttu. Väike-konnakotka elupaik ei ole looduskaitseaduse mõistes sihtkaitse- ega piiranguvöönd.“

Puhverala võib olla mitmekümne hektari suurune ning selle kohta kehtestab piirangud Keskkonnaamet. Puhverala võidakse luua ka sellise linnuliigi pesa ümber, millele seadus (LKS § 50 lg 2) kaitset otseselt ette ei näegi. Keskkonnaamet on ühele maaomanikule andnud näiteks sellise selgituse: „Võimaliku häirimise vältimiseks tuleb hõredamad ja vanemad puistud (eriti männikud) piiritleda pindalalise objektina kuni 500 meetri raadiuses ja tihedamad ning nooremad puistud vähemalt 200 meetri raadiuses pesast või territooriumi keskpunktist. Kui mingis ilmakaares pole võimalik looduslike tingimuste tõttu (ulatuslikud lageraielangid, veekogud, haritav maa jm kõlvikud) elupaika piiritleda 500 m raadiuses, siis võib muudes ilmakaartes sobiva puistu olemasolul elupaiga piiritleda kaugemale kui 500 m, arvestades, et elupaiga pindala oleks pesa või territooriumi keskpunkti arvestades kuni 75 ha. Looduskaitseaduse § 55 lg 6 kohaselt on elupaigas keelatud pesitusaegne häirimine, eriti pesitsemise ja poegade üleskasvatamise ajal. Sellest tulenevalt on metsaraie keelatud 1. veebruarist kuni 30. Septembrini. Elupaigas ei ole keelatud liikumine, kuid soovitatav on pesitsuse kõrgajal (1. veebruarist 31. augustini) elupaigas mitte viibida.“

On olnud juhtumeid, kus Keskkonnaamet on loonud oma äranägemise järgi EELIS-es leiukoha (sh nn puhverala), kus arvatakse olevat sobiv ala pesitsemiseks linnuliigile, kelle pesa ega pesitsust pole konkreetsetes kohas tuvastatud (ekspert on märkinud, et linnuliiki ei leitud, kuid ala võiks talle sobida) ning kelle pesa ümber seadus kaitsevööndit ette ei näegi.

7. Keskkonnaameti selgitustest lähtudes tuleks nn puhverala käsitleda LKS § 55 lõike 6¹ (pesitsusaegse häirimise keeld) rakendamise väljundina.

LKS § 55 lõige 6¹ on kehtestatud universaalse kaitsenormina kõigi lindude kaitseks. Seetõttu võimaldab norm linde pesitsuse ajal kaitsta. Abstraktselt hinnates ei saa öelda, et LKS § 55 lõike 6¹ alusel oleks välistatud nn puhverala loomine pesitsusaegse rahu tagamiseks. Samas ei saa eeldada, et näiteks LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikide kaitseks sätestatud ala suurus ja piirangud (diameetriga 50-1000 m) oleks selgelt ebapiisavad ning et Keskkonnaamet võib või isegi peab looma ka veel enda valitud suurusega täiendava puhverala.

8. Teiste (st LKS § 50 lõikes 2 nimetatuta) liikide kaitseks pole seadusega konkreetsemaid suuniseid kehtestatud. Seetõttu võib maaomanik praegu sattuda olukorda, kus Keskkonnaamet rakendab tema kinnistul ulatuslikke (kümneid hektareid hõlmavaid) piiranguid pelgalt informatiivse tähendusega kande alusel, mille tõele vastavust ehk aktiivset pesitsust piirangu seadmiseks Keskkonnaamet iga kord enne piirangu rakendamist ei hinda.

Halduspraktikast leiab näite, kus metsateatistes on öeldud, et „raietegevus keelatud 15. märtsist kuni 31. augustini Eesti looduse infosüsteemis piiritletud liigi elupaigas“. Seega lähtub halduspraktika vahetult EELIS-e kandest ning selles märgitud nn puhverala suurusest, pesitsuse toimumine või isegi pesa olemasolu pole oluline (nagu juhtus kaasuses nr [3-23-818](#)). Niisiis on Keskkonnaamet kujundanud infosüsteemi kantud pesade ümber tõhusa puhvertsooni, võttes aluseks üksnes informatiivse EELIS-e kande. Kui lind pesa kasutab, siis on pesa kaitsev piirang

asjakohane, kuid paraku ei sõltu piirangute kehtivus maaomaniku jaoks sellest, kas lind pesa kasutab või mitte.

9. Teine ja keerulisemgi maaomaniku mure seondub võimalikule raiutavale puidule antava sertifikaadiga. Kui kaardikihile on märgitud lisaks pesaringile ka nn puhverala, siis kuigi seda puhverala ja selle suurust ei määra seadus, tekib oht, et nn puhveralalt raiutud metsa võidakse pidada looduskaitseliste piirangutega alalt raiutud puiduks, mistõttu selle kasutamine läheks vastuollu Eestis kasutatava metsamajandamise sertifikaadi tingimustega.

Näiteks FSC Eesti standardi indikaatorid 6.1.1, 6.3.1, 6.4.1, 6.4.3 ja 9.1.1 kohustavad sertifitseeritud metsaomanikku kaitsealuste liikide ja nende elupaikade andmeid kontrollima, kavandatava tegevuse mõju hindama, negatiivset mõju vältima või vähendama ning otsused dokumenteerima. EELIS-e kanne toob metsaomanikule kaasa lisakohustused, sest riik on EELIS-e kaudu püstitanud hüpoteesi haruldase liigi esinemise võimalikkuse kohta ning metsaomanik peab seda asuma kontrollima ja ümber lükkama. Näib, et EELIS-e kanne pole pelgalt informatiivse tähendusega.

10. Seda küsimust ei saa pidada metsaomaniku mureks, millest riik võiks ennast taandada, sest puidu vastavust sertifikaadile hinnatakse ju lähtuvalt riigi infosüsteemi tehtud kandest. Kui riik teeb andmekogusse kande haruldase linnuliigi pesa kohta ja seejärel markeerib ala, millel toimuv tegevus võib lindu häirida, siis oleks silmakirjalik väita, et riigi tehtud kandeid ei peaks puidu sertifitseerimisel arvestama, sest Keskkonnaamet ei pea neid andmeid õiguslikult siduva tähendusega andmeteks. Riik ise ju neid andmeid kogub ja nendest enda tegevuses ka lähtub. Keskkonnaamet peaks selgitama, kas kanne kajastab kinnitatud leiukohta, varasemat vaatlust või võimalikku elupaika ning kuidas on määratud kaardile kantud ala piirid. Nii saavad maaomanik ja teised andmekasutajad hinnata teabe tähendust, ilma et kaardikannet samastataks automaatselt riigi kehtestatud tegevuskeeluga.

11. Loodan, et leiate võimaluse need maaomanike mured lahendada. Palun hinnake koostöös võimalusi ühtlustada EELIS-e kande aluseks olevate andmete dokumenteerimist, eristada andmete ajakohasust ja kontrollituse astet ning tagada, et nendele tuginevate tegevuspiirangute õiguslik alus, faktilised eeldused ja ulatus oleksid maaomanikule arusaadavalt põhjendatud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldajad (isikuandmeteta)