



Õiguskantsler

Urmas Kruuse
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie 26.05.2022 nr 1-17/21/3429-7

Meie 01.07.2022 nr 6-1/211741/2203556

Jahipiirkonna kasutusõiguse loa andmine

Austatud minister

Täna Teid vastuse ja selgituste eest. Rõõmustab see, et olete vähemalt osaliselt muutnud jahipiirkonna kasutusõiguse lubade andmise praktikat ja pikendamised tänaseks peatanud.

Jahipiirkonna kasutusõigus on avalik piiratud ressurss. Jahipiirkonna kasutusõigus annab jahipiirkonna kasutajale võimaluse selles piirkonnas elavatele jahilukitele jahti pidada, kusjuures jahiselts tohib jahimeestele jahilube jagada m.h enda majanduslikest huvidest lähtudes (jahiseaduse (JahiS) § 13 ja § 40 lg 3 p 1). See tähendab, et ilma jahipiirkonna kasutaja nõusolekuta ja tingimusi täitmata ei saa näiteks jahimehest maaomanik enda maa peal jahti pidada. Jahipiirkonna kasutajale antud õigusi arvestades peab jahipiirkonna kasutusse andmine tuginema seadusele, olema läbipaistev ja kasutamisest huvitatud isikutele ette aimatav.

Täitevvõim ei saa omatahtsi seada avaliku piiratud ressursi kasutusse andmisele tingimusi või Riigikogu seatud tingimustest mööda vaadata. Vastasel juhul ei järgita seaduslikkuse põhimõtet, isikuid ei kohelda võrdselt, ohtu satub aus konkurents ning piiratakse ka õigust eneseteostusele ja omandi kaitsele (põhiseaduse (PS) § 3, § 12, § 19, § 32).

Loodan väga, et järgnevad selgitused nendes küsimustes, milles oleme jätkuvalt eri arvamusel, veenavad Teid piisavalt, et muuta halduspraktikat ka neis asjus.

Teie kirjast selgus, et küsimusi on tekitanud JahiS § 67 lõike 2 tõlgendamine ning tähtaeg, millal tuleb esitada taotlus jahipiirkonna kasutusõiguse pikendamiseks.

Jahiseaduse § 67 lõige 2 kui üleminekusäte

JahiS § 67 lõikes 2 on sätestatud: „Käesoleva seaduse jõustumisel kehtiv jahipiirkonna kasutusõiguse luba kehtib kümme aastat pärast käesoleva seaduse jõustumist ulatuses, milles see ei ole vastuolus käesolevas seaduses sätestatuga.“

Normi sõnastusest saab välja lugeda mitu olulist aspekti. Esiteks reguleerib norm enne praegu kehtiva seaduse jõustumist antud lubade kehtivust. Need load kehtivad kümme aastat pärast jahiseaduse jõustumist 1. juunil 2013. a. Teiseks kehtib luba vaid selles osas, milles puudub vastuolu kehtiva seadusega. Kolmandaks reguleerib üleminekusäte vaid loa kehtivust ning selle

Õiguskantsleri Kantselei

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

alusel ei saa luba pikendada. Kui loa kehtivusaeg lõpeb, siis tuleb jahiseltsil soovi korral esitada taotlus uue loa saamiseks.

Enne 1. juunit 2013 välja antud jahipiirkonna kasutusõiguse lube ei saa pikendada, sest Riigikogu ei ole seda ette näinud. Tuleb arvestada, et üleminekusätete alusel kehtinud jahipiirkonna kasutusõiguse load on välja antud teistel tingimustel ning toleaeagsed lubade andmise alused praegu enam ei kehti. Järelikult ei saa neid lube ka kehtiva seaduse alusel pikendada.

Õigusriigi põhimõtte kohaselt ei saa täitevvõim omavoliliselt jätkata avaliku ressursi kasutusse andmist, tuginedes varem kehtinud normidele. Riigikogu on selgelt ette näinud, et üleminekusätete alusel välja antud jahipiirkonna kasutusõiguse load kehtivad kindla aja (st kümme aastat), ning on ühtlasi sätestanud, mis tingimustel tuleb välja anda uued load (JahiS § 67 lg 2, § 20 lg 1 p 3, §-d 14–17). Riigil on olnud piisavalt aega, et välja arendada jahikorraldus, mis tugineks kehtiva seaduse normidele. Kehtiv seadus eelistab konkurentsi olukorras selgelt seda jahiseltsi, kellel on suurem maaomanike toetus. [Näiteks eelistati 1. märtsil 2003. a jõustunud jahiseaduse](#) kohaselt anda kümneaastane jahipiirkonna kasutusõiguse luba jahiseltsile, kes kaasab jahipiirkonna kasutamisse rohkem jahimehi (vt [jahiseaduse kehtetu redaktsioon](#), § 11 lg 4 ja § 14).

Jahipiirkonna kasutusõiguse luba on tähtajaline ja välja antud kümneks aastaks (JahiS § 14 lg 2 ja § 67 lg 2). Riigikogu on sätestanud, et loa kehtivus lõpeb kasutusõiguse loa tähtaja möödumisel (JahiS § 20 lg 1 p 3). Seega ei ole asjakohane Keskkonnaministeeriumi tõlgendus, et praeguste, üleminekusätete alusel kehtinud kasutusõiguse lubade omanikel on õiguspärane ootus saada jahipiirkonna pikendamise teel sisuliselt tähtajatu kasutusõigus, kuigi nende load on antud välja varem kehtinud seaduse alusel.

Jahiseaduse § 20 lõikes 4 on sätestatud, et Keskkonnaametil tuleb avaldada jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivuse lõppemise kohta teade väljaandes Ametlikud Teadaanded ning vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes või kohalikus ajalehes. Selles teates tuleb inimesi ühtlasi informeerida, et oodatakse vabanenud jahipiirkonna kasutusõiguse loa taotlusi.

Kui Keskkonnaamet pikendab lube ilma teiste jahiseltside huvi ja piirkonna maaomanike toetust välja selgitamata, siis on tegemist omavolilise otsusega, millel ei ole seaduslikku alust.

Taotluse esitamise aeg jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamiseks

JahiS § 18 lõige 1 sätestab: „Jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivust pikendatakse järgmiseks kümneks aastaks, kui jahipiirkonna senine kasutaja on esitanud kuus kuud enne jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivuse lõppemist jahipiirkonna kasutusõiguse loa andjale vastava taotluse koos jahindusnõukogu seisukohaga.“

Sätte sõnastusest ei saa järeldada, et taotlus tuleb esitada vähemalt/hiljemalt kuus kuud enne loa kehtivusaja lõppu. Keskkonnaministeeriumi toodud näited teiste seaduste kohta ei ole praegusel juhul olulised, sest viidatud normides on reguleeritud tähtaja algust teisiti kui jahiseaduses ning tähtaja algust tähistavas normis ongi kasutatud sõna „vähemalt“.

Niisiis on jahiseaduses öeldud, et loa pikendamise taotlus esitatakse kuus kuud enne loa kehtivusaja lõppemist. Jahindusnõukogus toimuvatele aruteludele seevastu tähtaega määratud ei ole. See tähendab, et jahindusnõukogu võib aruteludega alustada varem. Seaduses antud tähtaega ei saa täitevvõim paraku sisustada üksnes haldusorgani võimekusest lähtudes. Normi mõte on selles, et Keskkonnaametil tuleb senise jahipiirkonna kasutaja loa pikendamise taotlust lahendades

hinnata jahipiirkonna kasutaja tegevust kogu senise loa kehtivusaja jooksul (9 aastat ja 6 kuud). Seega, kui täitevvõim hakkab pikendamistaotlusi omaalgatuslikult läbi vaatama oluliselt varem, kui seadusandja antud tähtaeg ette näeb, siis jääb seadusandja kehtestatud eesmärk täitmata.

Loa pikendamise eesmärk on jätkata selle jahipiirkonna kasutajaga, kes tegutseb seadusega kooskõlas ning kes on täitnud kõiki seadusega pandud kohustusi ja eesmärke. Kui Keskkonnaamet pikendab kehtivaid lube eelneva kontrollita, võivad jääda Riigikogu seatud eesmärgid täitmata. Keskkonnaamet ei saa jätta kasutusõiguse lubade pikendamisel kontrollimata seniste kasutajate seadusest ja loast tulenevate kohustuste täitmist. Keskkonnaametil tuleb jahiseadusega sätestatud kohustuste täitmist jälgida riikliku järelevalve (JahiS § 47) käigus ja lubade pikendamisel lähtuda muu hulgas haldusmenetluse uurimisprintsipiist. Kui riigil (nt Keskkonnaagentuuril) on teada, et loa pikendamist taotlev jahiselts on jätnud jahiseadusega kehtestatud seirekohustuse täitmata, siis tuleb Keskkonnaametil seda pikendamistaotluse lahendamisel ka arvesse võtta. Uurimispõhimõtte kohaselt peab Keskkonnaamet taotlust lahendades selgeks tegema kõik olulised asjaolud. Loomulikult ei saa luba pikendada ka sel juhul, kui on alus senine luba kehtetuks tunnistada (JahiS § 20 lg 2).

Riikliku järelevalve eesmärk on hoolitseda selle eest, et järgitaks avalik-õiguslikke norme ja piiranguid. Tuleb aru saada, et riiklikku järelevalvet ei tehta ainult süütegude avastamiseks, vaid et järelevalve on riigi iseseisev korrakaitsefunktsioon, mille tähendus on laiem. Kontrollida tuleb kõigi jahiseaduses kehtestatud jahipiirkonna kasutaja kohustuste täitmist. Näiteks seireandmeid kogutakse sellepärast, et riigil oleks adekvaatne ülevaade ulukipopulatsioonist. Kui riigil ulukite kohta adekvaatseid andmeid ei ole, siis võib juhtuda, et jahilukeid puudutavad otsused tehakse läbipaistmatult, põhjendamatult ning tegelikku ulukite arvu ja seisundit arvestamata. Maaomanikele ulukikahjude hüvitamise kohustuse täitmine on näiteks oluline piirkonna maaomanike omandiõiguse kaitseks, kelle maadel metsloomad elavad ja toituvad jne.

Riikliku järelevalve kohustuse küsimust on õiguskantsler käsitlenud ka [05.06.2020 kirjas](#). Keskkonnaamet ei saa jätta jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamise seotud kohustusi täitmata põhjendusega, et enne seda pole täidetud riikliku järelevalve kohustust või on jäetud süüteod menetlemata. Riigil on olnud piisavalt aega (kümme aastat), et välja töötada tõhus kontroll kasutuslubades esitatud nõuete täitmise üle. Samuti on olnud piisavalt aega selleks, et tõhustada Keskkonnaameti koostööd Keskkonnaagentuuriga, maakondlike jahindusnõukogudega jne.

Pikendamistaotluste esitamisele seatud selge tähtaeg (kuus kuud enne loa kehtivuse lõppemist) annab Keskkonnaametile võimaluse hinnata jahiseadusega sätestatud kohustuste täitmist ning seda, kas samaaegselt esinevad loa kehtetuks tunnistamise alused jne.

Lubade väljaandmine järgmiseks kümneks aastaks

Keskkonnaministeriumi hinnang, et pikendamistaotlusi koguneb ühel ajal liiga suur hulk, lähtub paraku ekslikust eeldusest, et ka üleminekusätete alusel antud kasutusõiguse lube tuleb pikendada. Üleminekusätete alusel antud load (mida on enamik lubadest) kaotavad kehtivuse tähtaja möödumisel (mais 2023) ning riik saab uued jahipiirkonna kasutusõiguse load anda välja üksnes kehtiva seaduse sätete alusel (JahiS §-id 14 ja 17). On mõistetav, et lubade andmise ajal ameti halduskoormus suureneb. Siiski ei saa suure halduskoormusega põhjendada seaduse sätte ja mõtte eiramist.

On olnud piisavalt aega korraldada riiklik jahikorraldus ja lubade väljaandmine selliselt, et pärast üleminekusätete alusel kehtinud jahipiirkonna kasutusõiguse lubade lõppemist saaks järgmised load anda välja kehtiva seaduse normidele tuginedes.

Õiguskantslerini on jõudnud info, et jahindusnõukogudes on juba kontrollitud praeguste jahipiirkonna kasutajate ehk jahiseltside sõlmitud maakasutuslepingute olemasolu ja osakaalu kõigist jahipiirkonna kinnisasjadest. Kui jahindusnõukogu on maaomanikega sõlmitud lepinguid kontrollinud ja teinud kindlaks, et jahipidamiseks on loa andnud maaomanikud, kellele kuulub vähemalt 51 protsenti jahipiirkonna jahimaa kinnisasjadest ning vähemalt 51 protsenti jahimaa pindalast, siis on alust arvata, et maaomanikud ei ole vastu praeguse jahiseltsi tegevuse jätkamisele (JahiS § 20 lg 2 p 2). Keskkonnaamet saab jahindusnõukogu kontrollitud andmeid kasutada ka uute tähtjaliste jahipiirkonna kasutusõiguse lubade väljaandmisel. Keskkonnaametil tuleb aga seaduse sätet ja mõtet arvestades anda võimalus ka neile jahiseltsidele, kellel võib olla senise jahiseltsiga võrreldes veel suurema osa jahipiirkonna maaomanike toetus (JahiS § 14 lg 6).

Selleks et selgitada välja, kas mõni jahiselts soovib veel jahipiirkonna kasutusõigust taotleda, tuleb ametil avalikkust teavitada, et üleminekusätete alusel antud lubade kehtivusaeg lõpeb ja et saab esitada uusi loataotlusi. Kui Keskkonnaamet pole avalikkust uute taotluste esitamise võimalusest teavitanud ega võimalike konkureerivate jahiseltside huvi välja selgitanud, on jahipiirkonna kasutusõiguse load antud välja õigusvastaselt.

Kokkuvõtvalt, Keskkonnaametil tuleb üleminekusätete (JahiS § 67 lg 2) alusel antud lubade kehtivusaja lõppemisel (JahiS § 20 lg 1 p 3) selgeks teha, kas jahipiirkonna kasutamisest on huvitatud ka mõni teine jahiselts (JahiS § 20 lg 4). Seadus võimaldab jahiseltsidel kokku leppida ühises jahipiirkonna kasutusõiguses. Kui jahiseltsid selles kokkuleppele ei jõua, tuleb Keskkonnaametil arvestada Riigikogu tahet ja väljastada kasutusõiguse luba jahiseltsile, kellel on jahipiirkonna maaomanike suurem toetus (JahiS § 14 lg 6).

Haldusakti kehtivust on reguleeritud haldusmenetluse seaduse 3. jaos. HMS § 61 lõike 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni selle kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kehtib ka õigusvastane haldusakt, kui tegemist ei ole just tühise haldusaktiga. Järelikult on seni pikendatud jahipiirkonna kasutusõiguse load – isegi juhul, kui pikendati JahiS § 67 lõikes 2 nimetatud lubasid – kehtivad. Õigusvastase loa vaidlustamise korral võib kohus loa siiski tühistada.

Loodan, et need lisaselgitused aitavad seadust paremini mõista. Kui vajate ülaltoodule lisaks suulisi selgitusi, oleme valmis ka neid andma.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Keskkonnaamet, avaldajad

Marje Kask 6 93 8427
Marje.Kask@oiguskantsler.ee