



Õiguskantsler

Rainer Vakra
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Teie nr

Meie 21.01.2022 nr 7-4/211941/2200434

Lendorava püsielupaikade moodustamise menetluse vastavus hea halduse tavale

Austatud peadirektor

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Keskkonnaamet on lendorava püsielupaikade moodustamisel tegutsenud hea halduse põhimõtte kohaselt ja seadust järgides. Avaldusest selgus, et Keskkonnaamet on pikemat aega tegelenud lendorava püsielupaikade moodustamisega, läbi rääkinud kaitse alla võetava maa omanikega ning piiranud nende maa senist kasutust vaatamata sellele, et ministerium pole püsielupaikade kaitse alla võtmist ametlikult algatanud.

[Looduskaitseaduse](#) (LKS) § 9 lõike 1 kohaselt algatab püsielupaiga kaitse alla võtmise Keskkonnaministerium. Sellele järgnevad maaomanikku kaasavad toimingud ja muud püsielupaiga kaitse alla võtmiseks vajalikud sammud.

Lendorava kõik teadaolevad elupaigad tuleb seaduse järgi kaitse alla võtta (LKS § 48 lg 1) ning ametnikel selles kaalumiseruumi ei ole. Keskkonnaameti praktiseeritavat eelmenetlust seadused ei luba ja sellest ei ole ka kasu: peale ametlikku kaitse alla võtmise algatamist tuleb vastavalt seadusele kõik asjaolud ja huvid ametlikult (uuesti) välja selgitada. Hea halduse tava ning väljakujunenud kohtupraktika ei anna võimalust loobuda mõnest seaduses ettenähtud menetlusetapist, näiteks maaomanike ärakuulamisest peale püsielupaiga moodustamise ametlikku algatamist. See tähendab, et õigusvälise eelmenetlusega ei ole võimalik aega kokku hoida ja see ei aita teha paremaid otsuseid. Lähtudes hea halduse põhimõttest ei ole lubatud inimesi õigusväliste toimingutega koormata.

Püsielupaiga moodustamise kord

Püsielupaik on väljaspool kaitseala asuv kaitsealuse looma sigimisala või muu perioodilise koondumise paik (LKS § 4 lg 5 p 1). Igaühel on õigus esitada kaitse alla võtmise algatajale

Õiguskantsleri Kantselei

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

ettepanek loodusobjekti kaitse alla võtmiseks (LKS § 8 lg 1). Keskkonnaministeerium algatab loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse ja määrab menetluse läbiviija, arvestades seadusega sätestatud eeldusi loodusobjekti kaitse alla võtmiseks (LKS § 9 lg 1). Ala võtab püsielupaigana kaitse alla valdkonna eest vastutav minister (LKS § 10 lg 2). Kui liigi püsielupaik ei ole kindlaks määratud LKS § 10 lõike 2 kohaselt, loetakse lendorava püsielupaigaks tema pesapuu ja seda ümbritsev ala 25 meetri raadiuses (LKS § 50 lg 2 p 1).

Seega on seaduses ette nähtud, kuidas tuleb looduskaitsele väärtuslik ala kaitse alla võtta. LKS § 9 lõikes 1 on öeldud, et kõigepealt tuleb selleks algatada loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlus. Teadaolevalt ei ole praegusel juhul püsielupaiga moodustamist seadusele vastavalt algatatud.

Lendorava püsielupaiga moodustamise senine menetlus

Hoolimata sellest, et püsielupaiga kaitse alla võtmist pole seaduslikult algatatud, on Keskkonnaamet 2021. aasta veebruaris saatnud maaomanikele kirju, milles on juttu kavandatavate püsielupaikade loomisest. Kirjades on nimetatud kaitstavad alad ja piirangud, esitatud on menetlusmaterjalid ning on küsitud ka maaomanike arvamust kavandatava kohta.

1. *Kaitstav ala.* Lendorava elupaiga kaitseks on plaanis moodustada 12 uut püsielupaika ja muuta 10 olemasoleva lendorava püsielupaiga välispiiri ja/või tzoneeringut, lisaks on kavas muuta lendorava püsielupaikade piiranguvööndi kaitsekorda.
2. *Kaitsekord.* Kirjades on nimetatud konkreetsete katastriüksused ning öeldud, kas see kuulub piiranguvööndisse või sihtkaitsevööndisse ning kui suures ulatuses.
3. *Piirangud ja nende hüvitamine.* Elupaigavajadusest lähtudes on kavandatud loobuda uuendusraietest lendorava püsielupaikade piiranguvööndites ning majandada seal metsa püsimeetsana, et säiliks suuremad ja liigi jaoks ökoloogiliselt toimivad metsamassiivid. Selline uuendatud kaitsekord võimaldab maaomanikul kas maa riigile müüa või jätkata metsa majandamist püsimeetsana, näiteks valikraietega. Sihtkaitsevööndi kaitsekorda muuta pole plaanis. Soovi korral saab kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, müüa riigile kinnisasja väärtusele vastava tasu eest.
4. *Menetlusmaterjalid.* Maaomanikele edastati arvamuse avaldamiseks lendorava püsielupaikade kaitse alla võtmise ettepanek ja väljatöötamise kavatsus ning kaardid uute ja muudetavate püsielupaikade piiride ja tzoneeringuga (lisa 2). Ettepanekus on välja toodud kaitse alla võtmise põhjendus ja eesmärk, väärtuste kirjeldus ja väärtusi ohustavad tegurid, lendorava leiukohtade kaitstus ja seisund, püsielupaikade piiritlemise ja tzoneerimise põhimõtted, info uute ja muudetavate püsielupaikade ning muudetava kaitstava ala kohta, kaitseks kavandatavate piirangute kirjeldus ning kaitse alla võtmise ja kaitse korraldamisega seotud kulutuste hinnang.
5. *Palve esitada arvamus ja ettepanekud.*

Selgub, et Keskkonnaamet on asunud lendorava püsielupaiga moodustamist sisuliselt menetlema, kuigi Keskkonnaministeerium ei ole sellekohast otsust teinud.

Hea halduse tava järgimine

Haldusmenetluse üksikasjade üle saab haldusorgan ise otsustada, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti ([haldusmenetluse seadus](#) (HMS) § 5 lg 1). Praegusel juhul näeb seadus ette kaitse alla võtmise menetluse algatamise etapi. Keskkonnaamet ei ole seda korda järginud - püsielupaiga moodustamist ei ole korralduslikult algatatud, kuid vaatamata sellele püsielupaiga kaitse alla võtmist menetletakse ja koormatakse sellega alusetult maaomanikke ning tekitatakse segadust. Seeläbi on rikutud hea halduse tava ja selline haldusmenetlus ei vasta HMS § 5 lõikele 2.

Haldusakti adressaate menetlusse kaasates tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest ja väljakujunenud kohtupraktikast (vt RKÜKo, 31.05.2011, nr [3-3-1-85-10](#), p 36 jj). Kaasamisest ei saa loobuda näiteks sel põhjendusel, et isikul oli põhimõtteline võimalus avaldada arvamust enne loodusobjekti kaitse alla võtmise algatamist edastatud materjalide, sh väljatöötamiskavatsuse vms kohta.

Ehkki menetlusosaliste võimalikult varane kaasamine võib näida hea tahte avaldusena, peab ka see tegevus lähtuma seadusest. Seadus reguleerib püsielupaiga moodustamise menetlust napilt, LKS § 9 lõigetes 3–10 sätestatud nõudeid püsielupaiga moodustamisele ei kohaldata (LKS § 9 lg 11). Praegu ei ole aga küsimus nendes menetlustoimingutes, mille üle seadus lubab haldusorganil endal otsustada, et leida kõige tõhusam ja eesmärgipärasem tegutsemisviis. Loodusobjekti kaitse alla võtmise algatamine on seaduses reguleeritud, kuid seda korda ei ole praegu järgitud.

Eriti oluline on LKS § 9 lg 1 järgimine olukorras, mil võib tekkida vajadus kohaldada LKS § 8 lõikes 6 sätestatud piirangut ning peatada mõne haldusakti (näiteks metsateatise) andmise menetlus. Ehkki LKS § 8 lg 6 näeb ühe peatamise alusena ette ka loodusobjekti kaitse alla võtmise ettepaneku, siis on haldusorgani kaalumiseruum ning põhjendamiskohustuse ulatus kaitse alla võtmise ettepaneku ja algatatud kaitse alla võtmise puhul erinev. Kaitse alla võtmise ettepanekut tuleks käsitleda mõttena, mille põhjendatust ja otstarbekust tuleb veel analüüsida. Järelikult tuleb sel alusel haldusakti andmise menetluse peatamist kaaluda eriti hoolikalt ning põhjendada ulatuslikult. Kui on algatatud LKS § 9 lg 1 alusel loodusobjekti kaitse alla võtmine, siis on antud esmane erialane ja ka otstarbekuse ning põhjendatuse hinnang lähtudes LKS § 8 lõikest 3 ning need põhjendused on eeldatavalt relevantset ka haldusakti andmise menetluse peatamisel.

Lendorava (I kaitsekategooria liigi) kõik teadaolevad elupaigad tuleb kaitse alla võtta (LKS § 48 lg 1) ning selle osas ametnikel kaalumiseruumi ei ole. See aga ei õigusta seaduse mittejärgimist asja lahendamisel. Miks sellises olukorras kulutatakse nappe ressursse väga intensiivsele eelmenetlusele, on teadmata. Hea halduse tava ning väljakujunenud kohtupraktika ei anna võimalust loobuda mõnest seaduses ettenähtud menetlusetapist, näiteks maaomanike ärakuulamisest enne püsielupaiga moodustamist. See tähendab, et eelmenetlusega ei ole võimalik loobuda toimingust, mis tuleb teha pärast menetluse algatamist.

Mõistagi ei ole LKS § 9 lõike 1 alusel keelatud teha enne algatamise otsuse tegemist ettevalmistavaid toiminguid. Vastasel juhul oleks keeruline ka asjakohast dokumenti ette valmistada. Seega on LKS § 8 lõigetes 1–5 sätestatud tegevus enne LKS § 9 lõike 1 alusel kaitse alla võtmise menetluse algatamist asjakohane. Ettevalmistav tegevus peab siiski jääma ametkondlikuks ja kaitse alla võtmise algatamist ettevalmistavaks. Vastasel korral tekib maaomanikel ja teistel isikutel õigustatud küsimus, millisesse menetlusse neid kaasatakse, mis reeglite järgi menetlus toimub ning mis tähendus on ettevalmistavatel toimingutel loodusobjekti

kaitse alla võtmise menetluses. Haldusorgani loodud nn eelmenetlus paneb menetlusosalised ebakindlasse olukorda. Ka selline tulem pole hea halduse tavaga kooskõlas.

Palun andke võimalusel hiljemalt 18.02.2022 teada, kuidas kavatsete probleemi lahendada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: keskkonnaminister, avaldaja

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee