



Õiguskantsler

Hr Siim Kiisler
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie nr

Meie 08.01.2018 nr 7-4/170398/1800094

Hr Andres Onemar
Keskkonnaamet
info@keskkonnaamet.ee

Püsielupaiga määramise praktikas ilmnenud probleemid

Austatud minister
Austatud peadirektor

Analüüsisin maaomaniku palvel lendorava kaitseks püsielupaiga moodustamise praktikat. Ilmnes, et selles tegevuses rikutakse ebamõistlikult pika menetlusega hea halduse tava. Kui menetluse venimise tõttu peab maaomanik olema hulk aastaid olukorras, mil pole teada, kas ja millistes piirides ning millise kaitsekorraga võetakse omand kaitse alla, võib see tuua kaasa [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) §-des 14 ja 32 sätestatud põhiõiguste rikkumise.

Ehkki järgmised tähelepanekud puudutavad eelkõige lendorava püsielupaikade kaitse alla võtmist on need asjakohased ka kotkaste ja must-toonekure püsielupaikade määramisel.¹

Püsielupaiga moodustamine looduskaitseaduse järgi

[Looduskaitseaduse](#) (LKS) § 4 lg 5 p 1 järgi on püsielupaik väljaspool kaitseala või selle piiranguvööndis asuv piiritletud ja erinõuete kohaselt kasutatav kaitsealuse looma sigimisala või muu perioodilise koondumise paik. Püsielupaik võib tekkida kahel moel: 1) kotkaste, lendorava ja must-toonekure pesapuude ümber seaduse alusel automaatselt 50–1000 m diameetrise ringina – sel juhul kohaldatakse sihtkaitsevööndi kaitserižiimi; 2) ministri määrusega määratletud pindala ja kaitsekorraga.

Automaatselt tekkiv püsielupaik peaks kaitsma pesapuud ajutiselt, kuni minister on püsielupaiga kaitse alla võtnud. LKS § 10 lg 2 alusel ministri moodustatud püsielupaik arvestab üksikjuhtumi asjaolusid – kaitstava ala ulatust ja kaitserižiimi saab kujundada nii looma vajadusi kui puudutatud maaomaniku huve silmas pidades. Seejuures on ministril haldusmenetluses avar kaalutusruum (LKS § 9 lg 11 lubab teatud toimingud tegemata jätta). Haldusmenetlus on selle võrra kiirem.

Seadusandja on loonud LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikide püsielupaiga moodustamiseks seega paindliku mehhanismi – pesapuu esmane ja kiire kaitse tagatakse seaduse alusel automaatselt,

¹ Vt nt õiguskantsleri kirja keskkonnaministrile seoses väike-konnakotka pesapuu kaitseks püsielupaiga määramisega, 2012, http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/vaike-konnakotka_pusielupaiga_moodustamine.pdf.

kuid optimaalse ja üksikjuhtumit arvestava kaitsekorra kehtestab minister püsielupaika moodustades. Seeläbi tasakaalustab minister haldusmenetluses automaatse kaitsega kaasnevat kaitsekorra jäikust ja kujundab kaitstava ala piiri nõnda, nagu iga juhtumi puhul on vaja.

Seadus ei sätesta, kui kiiresti peaks minister püsielupaiga automaatse kaitse (LKS § 50) asendama LKS § 10 lõikele 2 vastava kaitsega. Arvatavasti on seadusandja eesmärk, et minister määrab püsielupaiga pärast pesapuu avastamist mõistliku aja jooksul. Sellise järelduse võib teha haldusmenetluse põhimõtteid arvestades ([haldusmenetluse seaduse](#) § 5) ja püsielupaiga moodustamise paindlikust ja kiirest menetluskorrast lähtudes. Ka maaomanikul on õigus eeldada, et tema omandiõigust ümber kujundav haldusmenetlus ei kestaks kauem, kui see on vältimatult vajalik (PS §-d 14, 32).

Püsielupaiga moodustamise praktika vastuolu hea halduse tavaga

Püsielupaiga kaitse alla võtmiseks kulub praktikas aastaid. Näiteks ettepanek lendorava püsielupaiga moodustamiseks tehti 2008. a ning püsielupaika kehtestav keskkonnaministri määrus jõustus 31.12.2016. Seega kulus selle püsielupaiga määramiseks ligi kaheksa aastat. Pikale menetlusajale on tähelepanu juhtinud ka kohus.²

Keskkonnaamet põhjendas püsielupaiga moodustamise pikka menetlusaega vajadusega korraldada ekspertiis ja kuulata ära menetlusosalised. See selgitus ei arvesta LKS § 9 lõikega 11, mis lubab haldusorganil menetluse üksikasjad ise kujundada. Seaduse järgi piisab püsielupaiga moodustamiseks sellest, kui küsitakse maaomanike seisukohta (HMS § 40). Kui soovitakse lisaks ka avalikkust kaasata, siis tuleb korraldada menetlus nõnda, et mõistlikku menetlusaega ei ületataks.

Ebamõistlikult pikk menetlusaeg iseenesest on vastuolus PS §-ga 14 ning mõistagi ka hea halduse tavaga.³ Seoses lendorava püsielupaiga moodustamisega lisandub sellele ebaselgus pesapuu määramisega.

Seaduse järgi võetakse kaitse alla lendorava pesapuu ja 25 meetri suurune maa-ala selle ümber (LKS § 50). Loogiline on, et lendorav vajab eluks peale pesaga puu ka teisi puid (nt varjeks, toiduks, puhkamiseks), mistõttu pelgalt pesaga puu automaatne kaitse ei taga tema elupaiga säilimist. Ilmselt seetõttu eristataksegi halduspraktikas lendorava pesapuud⁴ ja lendorava elupaika. Elupaiga piiritlemisel kvalifitseeritakse pesapuudena ka sellised puud, mida loom kasutab, kuid mille tüves tema pesa ei pruugi olla. Kui pesapuude ala kohta esitatakse ettepanek kaitse alla võtmiseks, siis lubab LKS § 8 lg 6 peatada mis tahes haldusakti menetluse, kui selle haldusakti andmine võib mõjutada elupaiga seisundit. Seega piiravad lendorava pesapuu(de)ga kinnistu omaniku õigusi nii LKS § 50 (puu ümbruses 25 m) kui ka LKS § 8 lõige 6 (ettepanekus määratud ulatuses).

Seadus halduspraktikaks, mil pesapuuna vaadeldakse mitmeid puid looma elupaigas, üheselt mõistetavat alust ei anna. Kuna võib vaielda, milline puu on pesapuu, pole haldusorgani tegevus selles osas kuigi läbipaistev. Haruldaste liikide puhul võib osaliselt mõista, et riik peab tuginema liigiekspertide väidetele ning kõiki neid ei ole tagantjärele võimalik kontrollida (nt

² Vt nt Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 09.11.2017 otsus nr 3-15-2839. Otsus puudutab must-toonekure püsielupaika.

³ Vt [Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne](#). Kommentaarid §-le 14, komm 16.

⁴ Õiguskantsler ei võta seisukohta, kas sellist puud, millel lendorava pesa pole, kuid mida orav intensiivselt kasutab, on õige nimetada pesapuuks.

maaomanikul). Samas tuleb riigil neid probleeme teadvustada ja korraldada menetlus nii, et omandipiirangud kehtiksid sellises olukorras minimaalsel alal ning LKS § 10 lg 2 järgi püsielupaiga moodustamise menetlustoimingud tehtaks võimalikult kiiresti peale pesapuu leidmist.

Kokkuvõte

Kui pesapuu avastatakse, peab omanik arvestama, et ilmselt on tema omandi kasutamine edaspidi looduse kaitseks piiratud. Pesapuud kaitsvad automaatsed piirangud tulenevad seadusest ning on tõenäoliselt selle esmaseks kaitseks vajalikud. Seetõttu ei ole põhjust pidada piiranguid üldiselt lubamatuks.

Samas on maaomanikul õigus saada kõigist kaasnevatest piirangutest (kaitstava ala suurus ja kaitsekord) võimalikult täpne ülevaade. On ju omandiõiguse üks osa ka teadmine, millised loodusväärtused maatükil asuvad ja kuidas neid kaitsta tuleb. Seni, kuni omandipiirangud on LKS § 50 alusel automaatsed, ei ole omanikul ees ootavatest piirangutest (täpne pindala, kaitsekord) selget ülevaadet. Samuti pole tal olnud võimalik riigiga pidada läbirääkimisi selle üle, kas ja kuidas ta saaks omandit edaspidi kasutada nii, et loodusväärtused oleksid kaitstud ja arvestataks ka tema huvidega või riik vähemalt teadvustaks neid. Sellises olukorras ei ole maaomanikule tagatud õigust korraldusele ja menetlusele ning ka tema omandipõhiõiguse riive muutub seda intensiivsemaks, mida kauem aega püsielupaiga moodustamine võtab ja koos sellega ebaselgus piirangute ulatuses ja olemuses kestab.

Hea halduse tavast ja haldusmenetluse üldpõhimõtetest lähtudes tuleb haldusmenetlus korraldada võimalikult kiiresti ja tõhusalt, vältides liigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5). Kui pärast pesapuu avastamist pole mõistliku aja jooksul püsielupaika moodustatud, siis on sellega kaasnev ebaselgus vastuolus PS §-dega 14 ja 32. Niisugune halduspraktika ei vasta hea halduse tavale.

Palun Teil edaspidi järgida hea halduse tava ning moodustada LKS § 50 lõikega 2 hõlmatud juhtudel püsielupaik LKS § 10 lg 2 kohaselt mõistliku aja jooksul.

Palun andke hiljemalt 26.01.2018 teada, mida kavatsete ette võtta, et eelnevat soovitusi täita.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Riigikogu keskkonnakomisjon

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee