



Õiguskantsler

Pr Keit Pentus
Keskkonnaminister
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie _____ nr _____
Õiguskantsler 10.04.2012 nr 7-4/101674/1201694

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks Väike-konnakotka püsielupaiga moodustamine

Austatud minister

[] palus mul kontrollida väike-konnakotka püsielupaiga moodustamise menetluses Keskkonnaministeeriumi tegevuse vastavust põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõttele ja hea halduse tavale. Menetluse tulemusena jõudsin järeldusele, et [] kinnistul asuva väike-konnakotka pesa kaitseks püsielupaiga moodustamisel on Keskkonnaministeerium rikkunud hea halduse tava, kuna püsielupaiga moodustamist pole suudetud otsustada 10 aasta jooksul pesa leidmisest.

Teen Teile ettepaneku:

- 1) otsustada [] kinnistul asuva väike-konnakotka püsielupaiga moodustamine või lõpetada püsielupaiga moodustamise menetlus;
- 2) viia eelnimetatud menetlustoimingud läbi võimalikult kiiresti;
- 3) teavitada [] oma otsustusest.

Lisaks soovitan Teil edaspidi seada püsielupaikade moodustamise menetlustele mõistlikud menetlustähtajad, kas sisemist töökorraldust reguleeriva õigusaktiga või alгатada asjakohane seadusemuudatus looduskaitse seaduse täiendamiseks.

Järgnevalt annan ülevaate mulle menetluse kestel teatavaks saanud asjaoludest (I) ning põhjendan oma seisukohta (II).

I Asjaolud ja menetluse käik

Teile teadaolevalt esitas mulle 2010. aasta septembris avalduse [], kellele valmistas muret see, et tema kinnistul (katastriüksus []) asuva väike-konnakotka pesa tõttu ei lubatud tal koristada metsast tormimurdu.

Õiguskantsleri Kantselei

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

[] kinnistul ei ole kaitseala (sh hoiuala) ning tema kinnistule ei ole moodustatud looduskaitseeaduse (edaspidi: LKS) § 10 lg 2 alusel ka püsielupaika. Väike-konnakotka pesa kaitstakse [] kinnistul LKS § 50 lg 2 p 4 alusel, mis tähendab, et pesa ümbruses on 100 m raadiuses kaitsevöönd, milles rakendatakse sihtkaitsevööndi kaitsereežiimi (LKS § 30), mis keelab pesa kaitsevööndis sisuliselt igasuguse tegevuse.

Esitasin Teile [] avaldusega seoses mitmeid teabe nõudmisi ja järelepärimisi,¹ et saada selgust, miks on konkreetse väike-konnakotka püsielupaik LKS § 10 lg 2 alusel senini moodustamata ning kuidas tavapäraselt püsielupaikad moodustatakse.

Andsite oma 12.01.2011 kirjas nr 13-1/10/7972-4 ülevaate püsielupaiga moodustamise menetlusest LKS § 10 lg 2 alusel. Ütlesite, et püsielupaiga moodustamiseks tuleb määrata ala kaitsereežiim ja täpsustada ala piirid. Selleks tellitakse vajadusel ekspertiis ja tehakse välitööd. Seejärel valmistatakse ette loodusobjekti kaitse alla võtmiseks vajalik keskkonnaministri käskkirja eelnõu. Selle kehtestamise järel koostatakse keskkonnaministri määruse eelnõu, mis avalikustatakse ja mille menetlusse kaasatakse ka püsielupaikade asukohtade maaomanikud. Peale avalikustamist koondatakse andmed looduskaitsest lähtuvate piirangute tõttu kohalike omavalitsuste eelarvesse laekumata jääva tulu ja kaitse alla võetava eramaa väärtuse kohta, et olla valmis hüvitama kohalike omavalitsuste eelarvesse laekumata jääv tulu või omandada kaitse alla võetav eramaa (kui omanik soovib seda riigile müüa).² Seejärel kooskõlastatakse keskkonnaministri määruse eelnõu teiste ministriumitega, allkirjastatakse ning avaldatakse Riigi Teatajas.

Teie 29.02.2012 kirjast nähtub, et käesoleval hetkel käib menetlus 141 väike-konnakotka püsielupaiga kaitse alla võtmiseks (sh [] kinnistul asuv pesa) ja kaitse-eeskirja kehtestamiseks.³ Eelnimetatud eelnõu menetlus kestab juba mitu aastat, kuivõrd tegite mulle teadaolevalt 02.12.2010 kirjaga nr 13-1/9165-2 Keskkonnaametile ettepaneku liita [] kinnistul asuv väike-konnakotka pesa juba menetluses olevasse väike-konnakotka püsielupaikade kaitse alla võtmise ja kaitse-eeskirja eelnõusse. Seejuures ilmses Teie kirjast, et [] kinnistul asuv väike-konnakotka pesa avastati juba 2002. aastal. Miks [] kinnistul asuva pesa kaitseks püsielupaika pole varem moodustatud, seda Te oma kirjades ei selgitanud. Teie kirjast nähtub ka, et minu teabe nõudmisele vastamise ajaks (s.o 12.01.2011) oli koostatud [] kinnistul asuva väike-konnakotka püsielupaiga moodustamiseks vajalik ekspertiis.⁴ Vaatamata sellele, et [] kuuluva kinnistul asuva pesa suhtes on paljud menetlustoimingud tehtud, ei suutnud Te 12.01.2011 kirjas ega ka 29.02.2012 kirjas prognoosida, kui kaua kulub veel aega püsielupaiga moodustamiseks ja selleks vajaliku kaitse-eeskirja kehtestamiseks. Viitasite umbmääraselt vaid sellele, et läbirääkimised maaomanikega kaitsekorra ja kaitsevööndite suuruse osas võtavad aega, kuna eelduslikult esitatakse palju

¹ Pöördusin Teile poole oma 22.10.2010 kirjaga nr 7-4/101674/1006170 (vastasite 03.12.2010 kirjaga nr 13-1/7972-2); 14.12.2010 kirjaga nr 7-4/101674/1007217 (vastasite 12.01.2011 kirjaga nr 13-1/10/7972-4) ja 17.01.2012 nr 7-4/101674/1200268 (vastasite 29.02.2012 kirjaga nr 13-1/435-3).

² Antud juhtumil ei soovi avaldaja võõrandada riigile osa tema perele kuuluvast põlistalust.

³ Teie 03.12.2010 vastusest minu teabe nõudmisele nähtub, et väike-konnakotka arvukuseks Eestis hinnatakse ligikaudu 500 paari ning teadaolevaid väike-konnakotka pesapaikad on keskkonnaregistrisse kantud 463. Mõned väike-konnakotka püsielupaigad on kaitse alla võetud juba keskkonnaministri 19.04.2010 määrusega nr 12 „Väike-konnakotka püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“ ning osa keskkonnaregistrisse kantud väike-konnakotka pesadest asub kindlasti ka kaitsealadel ja hoiualadel, kus on pesa kaitseks samuti loodud sobiv kaitsereežiim.

⁴ Ekspertiisi järgi määrati sihtkaitsevööndisse metsaeraldiste järgi pesametsana sobilik ühtne 4,1 ha suurune vanamets, mille kagu- ja edelakülge korrigeeriti lisaks põhikaardi järgi. Pesitsusaegse häirimise vältimiseks ja pesametsa kaitseks moodustati 11,5 ha suurune piiranguvöönd ümber sihtkaitsevööndi.

muudatusettepanekuid. Samuti pidasite eelnõu tervikuna väga mahukaks ja sellest johtuvalt selle menetlust ka aeganõudvaks.

II Õiguskantsleri seisukoht

Püsielupaiga moodustamine seondub mitmete isiku põhiõigustega, neist kahtlemata enim omandipõhiõigusega (põhiseaduse (edaspidi: PS) § 32). Lisaks puudutab püsielupaiga moodustamine ka isiku õigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14). **Käesoleva avalduse pinnalt kerkibki eelkõige küsimus, kas keskkonnaminister on järginud hea halduse tava ja põhiõiguste tagamise põhimõtet, arvestades seda, et eramaal asuvat väike-konnakotka pesa ei ole suudetud 10 aasta jooksul kaitse alla võtta ning kindlaks määrata üksikjuhtumi eripäraga arvestavat kaitsekorda ja kaitsevööndit.**

2.1. Omandipõhiõigus ja selle rikkumine

PS § 32 lg 1 järgi on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhul ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. PS § 32 lõikest 2 nähtub, et igäühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus ning omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Järgnevalt selgitan, kuidas mõjutab kotkapesa leidmine omandiõigust.

Kotkapesa kaitseks moodustub LKS § 50 lg 2 alusel kohe pesa avastamise hetkel teatud suurusega ringikujuline kaitsevöönd. Kaitsevööndi ulatus sõltub kotka liigist, kuid selle diameeter jääb vahemikku 200 m kuni 1 km. LKS § 50 lg 2 alusel moodustatud kaitsevööndis kehtib LKS § 50 lg 4 järgi sihtkaitsevööndi kaitsekord, mis on ranguselt järgmine peale loodusreservaadi kaitsekorda. Siinkohal osundan, et loodusreservaat on ala, kus on keelatud igasugune inimtegevus, sh ka inimese viibimine. Sihtkaitsevööndi kaitsekord, mis tuleneb LKS § 30 lõikest 2 on paljus sarnane loodusreservaadile, kuivõrd ka sihtkaitsevööndis, mille kaitsekorda pole loodusobjekti kaitse-eeskirjaga leevendatud⁵ on igasugune inimtegevus, sh viibimine teatud ajaperioodil⁶ keelatud. Kuivõrd püsielupaiga moodustamisel LKS § 50 lg 2 alusel kaitse-eeskiri puudub, siis kohalduvad LKS § 30 lõikes 2 nimetatud tegevuspiirangud üldjuhul täie rangusega. Üksikud erandid on LKS §-s 50 toodud (nt viibimiskeelu piiramine väike-konnakotka puhul suvekuudega), kuid neid saab pidada üksnes marginaalseks.⁷

⁵ LKS § 30 lg 2 järgi on sihtkaitsevööndis, kui kaitse-eeskirjaga ei sätestata teisiti, keelatud: majandustegevus; loodusvarade kasutamine; uute ehitiste püstitamine; inimeste viibimine kaitsealuste liikide elupaigas, kasvukohas ja rändlindude koondumispaigas; sõiduki, maastikusõiduki või ujuv vahendiga sõitmine; telkimine, lõkke tegemine ja rahvaürituse korraldamine. LKS § 30 lg 4 võimaldab kaitse-eeskirjaga lubada: olemasolevate maaparandussüsteemide hoiutõid ja veerežiimi taastamist; koosluse kujundamist vastavalt kaitse eesmärgile; marjade, seente ja muude metsa kõrvalsaaduste varumist; jahipidamist; kalapüüki; tee, tehnovõrgu rajatise või tootmisotstarbeta ehitise püstitamist kaitsealal paikneva kinnistu või kaitseala tarbeks ja olemasolevate ehitiste hooldustõid; poollooduslike koosluste ilme ja liigikoosseisu tagamiseks ning kaitsealuste liikide elutingimuste säilitamiseks vajalikku tegevust; pilliroo ja adru varumist.

⁶ LKS § 50 lg 5: Kui püsielupaik ei ole kindlaks määratud käesoleva seaduse § 10 lõike 2 kohaselt, on inimesel keelatud viibimine väike-konnakotka püsielupaigas 15. märtsist 31. augustini.

⁷ Erandiks saabki pidada inimese viibimiskeelu ajalist piiritlemist, kitsenduste mittekehtivust tulundusmaa sihtotstarbega kinnisaja elumaaal, põllumajandusmaal ja õuemaal, samuti avalikus kasutuses oleval teel (ehk siis lubatakse senise tegevuse jätkamist, mis oma kestva olemuse tõttu pole seni pesitsemist häirinuud ja eeldatakse, et see ei häiri ka tulevikus). Samuti lubab LKS § 50 teatud eeldustel püsielupaigas kehtiva liikumiskeelu ajal püsielupaigas viibida õppe- või teadusotstarbel filmimiseks, pildistamiseks ja häälte salvestamiseks.

Seega tähendab kinnistu omaniku jaoks kotkapesa avastamine seda, et ta ei saa suures osas oma omandit enam vabalt kasutada ning ühtlasi on tal keelatud suurel osal aastast isegi pesa kaitsevööndis viibimine. Kokkuvõttes tuleb eelnevast lähtudes nentida, et LKS § 50 lg 2 alusel moodustatud püsielupaigas kehtivad omaniku tegevusele väga ulatuslikud keelud, mis tulenevad otse seadusest ning mida pole kohandatud vastavalt üksikjuhtumi asjaoludele. Samuti puudub püsielupaiga moodustumisel LKS § 50 lg 2 alusel maaomanikul võimalus oma arvamust avaldada. Eelnevast on selge, et püsielupaiga moodustumine LKS § 50 lg 2 alusel riivab väga intensiivselt kinnistu omaniku omandipõhiõigust.

Selleks, et leevendada omandipõhiõiguse riiveid ning ühtlasi tagada ka kõige asjakohasem kaitse kotkapesale, näeb LKS § 10 lg 2 ette, et iga pesa tuleb kaitse alla võtta eraldi ja määrata asjakohane kaitsekord. Konkreetse püsielupaiga säilimist toetavad piirangud ja optimaalse kaitsevööndi suurus määratletakse seega alles püsielupaiga kaitse alla võtmisel LKS § 10 lg 2 alusel. Ehkki pesa kaitse alla võtmine LKS § 10 lg 2 alusel ei pruugi alati tähendada kaitsekorra olulist leevenemist, siis nähtub keskkonnaministri 19.04.2010 määrusega nr 12 „Väike-konnakotka püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“ kehtestatud kaitse-eeskirjast, et teatud mõõndusi on kaitsekorras võimalik siiski teha.⁸ Näiteks on kaitse-eeskirjaga lubatud sihtkaitsevööndis püsielupaika läbivatel teedel inimeste viibimine ning sõidukitega sõitmine, olemasolevate maaparandussüsteemide hoiutööd ja veerežiimi taastamine, marjade ja seente korjamine ning jahipidamine ja kalapüük 1. septembrist 14. märtsini. Mõnede pesade kaitsevöönd jaguneb eelnimetatud määrusest lähtudes sihtkaitsevööndiks ja piiranguvööndiks. Piiranguvööndis lubatakse näiteks kaitse-eeskirjaga kaitseala valitseja nõusolekul aegjärgne ja häilraie (raied keelatud 15. märtsist 31. augustini) tingimusel, et langi suurus ei ületa 2 ha.

Peamised erinevused, mis mõjutavad omandipõhiõiguse riive ulatust LKS § 50 lg 2 või § 10 lg 2 alusel pesa kaitsmisel on järgmised:

- LKS § 50 lg 2 järgi määratakse nii kaitsevööndi suurus, kui ka kaitsekord lähtuvalt seadusest, kaitsekord on seejuures range ega arvesta üksikjuhtumi asjaoludega;
- LKS § 10 lg 2 alusel määratletud kaitsevööndi suurus ja kaitsekord arvestavad üksikjuhtumi eripäradega;
- LKS § 10 lg 2 alusel määratletud kaitsevöönd võib olla nii suurem kui väiksem LKS § 50 lõikes 2 sätestatud, kuid kaitsekord on eelduslikult leebem, seda kinnitab ka senine vähene praktika.

Eeltoodust nähtub, et kotkapesa avastamisega kaasnevad kinnistu omanikule looduskaitseadusest piirangud, mis vähendavad tema võimalusi langetada vaid oma huvidest lähtuvaid otsustusi asja kasutamisel. Omanik ei ole oma kinnistu kasutamisel enam sama vaba kui ajal, mil pesa polnud veel leitud.

PS § 32 lg 2 annab omanikule küll õiguse omandi vabaks kasutamiseks, kuid samas võimaldab seda üldistes huvides piirata. Loodusväärtuste kaitse on kahtlemata üldistes huvides. Järelikult tuleb loodusväärtuste kaitseks vajalikke omandipõhiõiguse kitsendusi, sh piiranguid omandi kasutamisele pidada põhimõtteliselt lubatavaks seni, kuni need ei ole sedavõrd ulatuslikud, et on vaadeldavad faktiliselt kompensatsioonita sundvõõrandamisena, mille eest kaitseb omanikku PS § 32 lg 1. Märgin, et omandi sundvõõrandamise puhuks kehtestatud põhiseaduslikud tagatised ei kehti ainult formaalse sundvõõrandamise menetluse jaoks. Sundvõõrandamisena võib käsitada ka

⁸ Kuivõrd Riigi Teatajas ei avaldata kaitsealuse liigi pesa kaitsevööndit puudutavaid andmeid, siis ei ole käesoleval hetkel võimalik teha üldistusi kaitsevööndi suuruse osas.

olukorda, kus isiku omandiõigust on nii ulatuslikult piiratud, et ta on faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalustest.⁹

Faktilise sundvõõrandamise kirjeldusele võib teatud juhtudel minu meelest vastata ka LKS § 50 lg 2 alusel moodustatud kaitsevõõndis kehtiv kaitsekord. Seda seetõttu, et maaomaniku eest on teatud osa tema omandist pandud piltlikult õeldes lukku, kuna keelatud on peaaegu igasugune asja kasutamine. Isegi kui tegemist ei ole faktilise sundvõõrandamisega, on, nagu juba ülal öeldud, tegemist ülimalt intensiivse omandipõhiõiguse riivega, kuna kinnistu omanik satub kotkapesa avastamise järgselt olukorda, mil ta kaotab teatud omandi osa suhtes suuresti reaalse võimaluse selle kasutamiseks.

LKS §-st 50 tulenevate väga rangete seadusest asja kasutamisele seatud piirangute eesmärgiks on kaitsta haruldaste liikide pesasid ja tagada sobiva pesapaiga säilimine. Näiteks, kui kotkapesa avastatakse metsaraie käigus, siis tuleb pesa avastamisega moodustunud kaitsevõõndis igasugune (raie)tegevus lõpetada. Kui pesa avastamisega ei kaasneks inimese tegevusele kaitsevõõndis konkreetseid piiranguid, sh igasuguse majandustegevuse kohest keeldu, siis võib avastatud kotkapesa osutada muutunud tingimuste tõttu pesitsemiseks sobimatuks. Pesitsemiseks sobivate kohtade nappus aga seab ohtu liigi säilimise.¹⁰ Pesa ja selle lähiümbruse kaitse vajadus on seega kahtlemata oluline ja legitiimne eesmärk.

Inimtegevuse kohene piiramine ja kaitsevõõndi moodustamine on selleks sobivad abinõud. See meede on ka vajalik, kuna igasugune, ka mõnepäevane viivitus, mis kaasneks näiteks kaitsevõõndi moodustamiseks vajaliku haldusakti vormistamisega võib muuta pesitsustingimused kotka jaoks pöördumatult ebasoodsaks. Seega pean ma LKS § 50 alusel kaitsevõõndi moodustamist ja inimtegevuse piiramist sobivaks ja vajalikuks, kuna nii on võimalik väga kiiresti tagada haruldase liigi pesa kaitset.

Samas leian aga seda, et kotkapesa kaitsmine LKS § 50 sätestatud korras on, arvestades omandipõhiõiguse piirangu intensiivsust, mõõdukas ja proportsionaalne üksnes ajutiselt, st piiratud ajaperioodi vältel. Seda seetõttu, et ainult sellisel juhul lähtuvad omandiõiguse piirangud neile seatud eesmärgist – tagada pesale kiire ja tõhus kaitse, et vältida pesapaiga hävimist. Mõistliku aja jooksul pesa avastamisest on võimalik tagada pesapaiga kaitse ka selliselt, et ühtlasi oleks paremini arvestatud kinnisasja omaniku huvid. Pean silmas, et mõistliku aja jooksul peale pesa avastamist tuleb pesa kaitse alla võtta LKS § 10 lg 1 või 2 alusel, st viia läbi menetlus, mis võimaldab ära kuulata ja arvesse võtta ka maaomaniku seisukohti ning määrata igale pesale eraldi kaitsekord. Eelnevat arvestades leian, et kotkapesa mõistliku aja jooksul kaitse alla võtmata jätmine LKS § 10 lg 1 või lg 2 alusel ning selle asemel aastaid kestev pesa kaitse LKS § 50 alusel on ebaproportsionaalne omandiõiguse piirang.

[] kinnistul asuv kotkapesa ei ole kaitse alla võetud LKS § 10 lg 1 või 2 alusel vaatamata sellele, et pesa avastati juba 2002. aastal. Seejuures ei ole Te ca 10 aasta pikkust viivitust pesa kaitse korraldamisel LKS § 10 lg 1 või 2 alusel ka põhjendanud. Eeltoodut arvestades leian, et sedavõrd pikk pesa kaitse LKS § 50 alusel on toonud kaasa maaomaniku omandipõhiõiguse ebaproportsionaalse piirangu.

⁹ P.Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 327, komm 4.1.

¹⁰ Väike-konnakotka (*Aquila Pomarina*) kaitse tegevuskava aastateks 2009-2013. Kinnitatud keskkonnaministri 23.12.2009 käskkirjaga nr 2667; lk 12.

Kättesaadav: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1107425/v%E4ike-konnakotka_kaitse_tegevuskava.pdf

2.2. Õigus korraldusele ja menetlusele ning selle rikkumine

Lisaks omandipõhiõigusele omab [] juhtum, nagu ka teised analoogsed juhtumid, puutumust isiku PS §-st 14 tuleneva õigusega korraldusele ja menetlusele, sealhulgas õigusega heale haldusele.¹¹

Põhiseaduses eneses nõuded loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlusele puuduvad. Küll aga on vastavad menetlusreeglid kehtestatud seadusandja poolt looduskaitseaduse ja haldusmenetluse seadusega.

Loodusobjekti (sh püsielupaiga¹²) kaitse alla võtmise menetlust reguleerivad LKS §-d 9-13. Püsielupaik võetakse kaitse alla keskkonnaministri määrusega (LKS § 10 lg 2). Kaitse alla võtmisel määratakse kindlaks püsielupaiga kaitsekord ja piir. Seejuures ei sätesta LKS §-d 9-13 tähtaega, mille jooksul tuleb loodusobjekti kaitse alla võtmine otsustada ja selleks vajalik haldusmenetlus läbi viia. Järelikult tuleb antud juhtumile kohaldada haldusmenetluse seadust, mis sätestab üldised reeglid ja põhimõtted haldusmenetlusteks.

Haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 5 lg 2 järgi viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 5 lõikest 4 tulenevalt viiakse menetlustoimingud läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruuses sätestatud tähtaja jooksul. Kui seadus haldusmenetluse üksikasju haldusorganile ette ei kirjuta, siis määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1). Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2).

Seega tuleneb haldusmenetluse seadusest, et haldusmenetlus peab toimuma võimalikult kiiresti ja efektiivselt ega tohi ületada seadusest tulenevaid menetlustähtaegu. Haldusmenetlusega ei tohi tarbetult venitada ka juhtumil, mil seadusandja pole mõnd haldusmenetluse tähtaega kindlaks määranud. Sel juhul peab menetluseks vajaliku aja määratlema haldusorgan arvestades asjaolude ja põhjendatud huvidega. Haldusorgani enese poolt menetlustähtaeg peab olema seejuures mõistlik.¹³

Antud juhtumil ei ole Te esitanud veenvaid selgitusi juba 10 aasta pikkuse ja jätkuva loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse põhjendamiseks. Samuti ei ole Te kindlaks määranud tähtaega, mille jooksul püsielupaiga moodustamine otsustatakse. Viitamine koostamisel oleva püsielupaikade kaitse alla võtmise eelnõu mahukusele ei ole siinkohal asjakohane, kuivõrd Teie ise otsustate, kui palju kotkapesi on mõistlik ühte eelnõusse koondada, et tagada eelnõu menetlus HMS § 5 lõikele 2 vastavalt. Täiendavalt osundan, et menetluslikud raskused tuleb täitevvõimul iseseisvalt ületada ja seejuures tagada, et need ei mõjutaks liigselt isikute põhiõiguste kaitse ulatust. Järelikult, kui otsustate, et korraga on vaja moodustada hulgaliselt püsielupaikasadid, siis tuleb tagada ka selleks vajalike ressursside olemasolu, et vajalikud menetlustoimingud oleks võimalik läbi viia mõistliku aja jooksul. Püsielupaiga moodustamine mõistliku aja jooksul tagab nii isiku menetluspõhiõiguste järgimise, kui ka loodusväärtuste tõhusama kaitse. Õigus asja menetlemisele mõistliku aja jooksul

¹¹ RKPJKo 17.02.2003 nr 3-4-1-1-03, p 12.

¹² Lähtudes Teie kirjadest on käesoleval hetkel kavas kotkapesa kaitseks moodustada just püsielupaik.

¹³ RKHKo 21.09.2011 nr 3-3-1-5-11, p 24: „Õiguslikult sätestatud tähtaja puudumisel tuleks selliste taotluste lahendamise menetlus läbi viia mõistliku aja jooksul.“

on isiku menetluspõhiõiguse oluline osa.¹⁴ Püsielupaik tuleb moodustada pigem kuudes kui aastates mõõdetava ajavahemiku jooksul, kuid sõltuvalt pesa leidmise ajast ja asjaoludest võib see ulatuda ka paari aastani.¹⁵ Mõistlikuks ajaks ei saa sõltumata asjaoludest pidada aga 10 aastast ajavahemikku püsielupaiga moodustamiseks.

2.3. Viivitus ala püsielupaikade seast välja arvamisel

Seejuures juhin Teie tähelepanu olukorrale, mil eelnevalt osundatud probleemid tõusetuvad veelgi teravamalt. Ehkki mulle pole selle kohta siiani veel avaldust esitatud, siis võimalik on ka püsielupaiga moodustamisele vastupidine olukord – ala püsielupaikade seast välja arvamine – millega viivitamine riivab maaomaniku põhiõigusi veel rängemalt, kui viivitus püsielupaiga moodustamisel. Kotkapesa, mille kaitseks on moodustatud püsielupaik, ei pruugi ühel hetkel enam kotkastele pesitsemiseks sobida (nt tormi või tulekahju tõttu). Püsielupaigana enam mittekasutatav ala tuleks järelikult püsielupaikade seast välja arvata, kuna omandipõhiõiguse piirangu alus on ära langenud. Kas mingi ala on pesitsemiseks sobiv või mitte, selle hindamiseks võib olla analoogselt loodusobjekti kaitse alla võtmisega vajalik ekspertiisi koostamine. Kuivõrd püsielupaik on moodustatud LKS § 10 lg 2 alusel keskkonnaministri määrusega, siis tuleks järelikult algatada määruse muutmise määruse eelnõu. Seega tuleb läbi viia analoogne, kuid vastupidise järelmiga menetlus kui on püsielupaiga kaitse alla võtmise menetlus. Arvestades seda, et ala püsielupaikade seast välja jätmisega kaovad kinnistu omanikule kotkapesast lähtuvad tegevuspiirangud, siis on haldusmenetluse kiirus sellistel juhtudel iseäranis oluline ja viivitusega kaasnev omandipõhiõiguse ja õiguse heale haldusele riive äärmiselt kaalukas. Isiku põhiõiguste rikkumise vältimiseks tuleb järelikult tagada loodusobjekti kaitse alla võtmise ja ka kaitse alt väljaarvamise menetluse toimumine mõistliku aja jooksul.

3. Kokkuvõte

Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et [] kinnistul asuva väike-konnakotka pesa kaitseks püsielupaiga moodustamisel on Keskkonnaministeerium rikkunud hea halduse tava, kuna püsielupaiga moodustamist pole suudetud otsustada 10 aasta jooksul pesa leidmisest. Ebamõistlikult pikk menetlusaeg püsielupaiga moodustamisel rikub ka isiku omandiõigust, kuivõrd seni kaitstakse pesa universaalselt rangest kaitsekorrast lähtudes, selle asemel, et rakendada püsielupaigas üksikjuhtumi asjaolusid arvestavat kaitsekorda, mille osas on saanud oma seisukoha avaldada ka maaomanik.

Teen Teile ettepaneku:

- 1) otsustada [] kinnistul asuva väike-konnakotka püsielupaiga moodustamine või lõpetada püsielupaiga moodustamise menetlus;
- 2) viia eelnimetatud menetlustoimingud läbi võimalikult kiiresti;
- 3) teavitada [] oma otsustusest.

Lisaks soovitan Teil edaspidi seada püsielupaikade moodustamise menetlustele mõistlikud menetlustähtajad, kas sisemist töökorraldust reguleeriva õigusaktiga või algatada asjakohane seadusemuudatus looduskaitseseeduse täiendamiseks.

¹⁴ RKHKo 21.09.2011 nr 3-3-1-5-11, p 19.

¹⁵ Seda näiteks juhtumil, mil pesa avastatakse sügisel ja ekspertiisi tegemiseks on vaja oodata pesitsusperioodi.

Palun teavitage mind, kuidas kavatsete minu soovitus täita, hiljemalt 14.05.2012.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Evelin Lopman 693 8431

Ave Henberg 693 8435
ave.henberg@oiguskantsler.ee