

# ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2020/2021

## Keskkond

### Avalik ruum

#### Heakorrakoormis

Hea tava kohaselt hoolitsevad inimesed oma elukoha ümbruse eest, sealhulgas ka maa-alal, mis neile ei kuulu. Nii niidetakse muru ka oma aia tagant või koristatakse prügi tänavalt, kuigi see üldkasutatav maa kuulub riigile või omavalitsusele.

Seadus lubab omavalitsusel kohustada maaomanikke korras hoidma ka üldkasutatavat maa-ala. Need heakorratööd võivad olla näiteks tolmu, liiva, prahi, jäätmete, lume ja jää koristamine, teede liivatamine, muruniitmine, lehtede riisumine, heki pügamine, teedel liikumist takistavate puude ja põõsaste okste lõikamine.

Alati ei ole need tööd ülemäära koormavad ning neid tehtaks võimaluste kohaselt ka siis, kui seesugust kohustust ei oleks. Mõnel juhul võib heakorrakoormis osutada siiski ebaproportsionaalseks. Näiteks selle tõttu, et koristatav ala on väga suur või käivad nõutud tööd üle jõu.

Põhiseadus ja seadused võimaldavad heakorrakoormist kehtestada, kuid ei kohusta selleks. Kui heakorrakoormis kehtestatakse, peab see olema vajalik, sobiv ja võimalikult vähe koormav. Kui kohalik heakorraeeskiri ei võimalda kõiki üksikjuhtumeid lahendada ühetaoliselt, õiglaselt ja põhiseaduspäraselt, peab selles õigusaktis olema ette nähtud võimalus leida lahendus konkreetsetest asjaoludest lähtudes (vt kiri [Paide heakorraeeskirja kohta](#)).

Üldkasutatava maa-ala heakorra eest vastutab omavalitsus olenemata sellest, kas ta on selleks kohustanud naaberkinnisasja omanikke. Heakorrakoormis on vaid üks võimalik heakorra tagamise viis.

#### Erihooldekodu rajamine

Viimastel aastatel on Eestis hakatud kerge ja mõõduka psüühilise erivajadusega inimestele osutama kogukonnas elamise teenust. Selle tarbeks ehitatakse või kohandatakse eraldi hoone. Maja asukad ei kujuta ohtu ei endale ega teistele, kuid vajavad igapäevaelus hakkamasaamiseks abistamist ja juhendamist. Mitmel korral on seesuguse hooldekodu rajamine takerdunud kohalike elanike vastuseisu tõttu. Selle põhjuseks on eelkõige eelarvamused, aga ka hirm elukeskkonna halvenemise ja turvalisuse kadumise pärast.

Õiguskantsler käsitles tänavu juhtumit, kus kohaliku rahva vastuseisu tõttu jäi hooldekodu hoone rajamiseks ehitusõiguse andmine toppama ja ületati seadusega määratud menetlustähtajad. Õiguskantsler rõhutas oma [seisukohas](#), et omavalitsusel tuleb ka ehitusõiguse andmisel lähtuda avalikest huvidest ja teha seda kõigi inimeste õigusi austaval viisil. Mõnel juhul võib avalik huvi üles kaaluda kogukonna liikmete erahuvidest lähtuva vastuseisu. Paljude allkirjadega pöördumine ei väljenda alati ei avalikku ega ka kogukondlikku huvi. Mõnikord on avalikes huvides ka rajatis, mis osale kohalikest elanikest ei meeldi. Vastasel juhul polekski võimalik ühiskonnale ? antud juhul ühiskonna nõrgemate liikmete jaoks ? vajalikke hooneid ehitada.

#### Ehitusteatise menetlus

Seaduse järgi ei pea ehitamiseks alati olema ehitusluba. Paljudel juhtudel piisab ehitusteatise esitamisest.

Ehitusteatis on uus ehitustegevuse eelnevat kontrolli võimaldav õiguslik instrument, selle rakenduspraktika on alles välja kujunemas. Rakenduspraktika kujundamisel on oluline roll omavalitsustel, kuna just nemad peavad need teatised läbi vaatama ja kümne päeva jooksul otsustama, kas tuleb kehtestada lisanõudeid või teha põhjalikum kontroll.

Mõned omavalitsused on oma halduseeskirjaga kehtestanud täpsemad reeglid selle kohta, millisel juhul ehitusteatis kindlasti kontrollitakse. Samas võivad need reeglid kaasa tuua põhjendamatult pikki menetlustähtaegu ning nii võib ehitustealise menetlus kujuneda ehitusloa menetlusest koormavamaks.

Õiguskantsler [juhtis](#) Tallinna linna tähelepanu, et linn saab menetluspõhimõtteid muutes vähendada enda töö hulka ja menetlusi kiirendada. Linn ei pea piirduma üksnes ehitusseadustiku lisas esitatud raamistikuga. Ehitusseadustiku lisades sätestatud reegleid tuleb arvestada, kuid miski ei keela linnal kujundada omaenda täpsemaid ja paindlikku menetlemist võimaldavaid põhimõtteid.

## Reovee kohtkäitluse nõuded

[Veeseadus](#) kohustab valdu ja linnu kehtestama reovee kohtkäitluse eeskirja, kuid seadus ei täpsusta, mida selle eeskirjaga reguleerida tuleks. Igal juhul ei tohi omavalitsus minna vastuollu nõuetega, mida võib leida mitmest seadusest ning ministri või valitsuse määrusest. See jätab omavalitsusele üsna napi mänguruumi. Sellest tulenevalt kordavad omavalitsuste kohtkäitluse eeskirjad oma sisult sageli seadusi ja riigi määruseid. Siit tekib omakorda oht, et mõne seaduse või määruse sätte muutudes läheb omavalitsuse eeskiri vastuollu nii seaduse kui ka põhiseadusega.

Õiguskantsler palus Lääne-Harju vallas [muuta](#) ja viia seadustega kooskõlla valla reovee kohtkäitluse eeskiri. Konkreetse eeskirja koostamisel oli olnud eeskujuks Keskkonnaministeeriumi mõnevõrra probleemne näidis. See annab alust arvata, et sarnaseid probleeme on ka teistes omavalitsustes.

## Planeeringu avalik arutelu

Mitmed olulised menetlused tuleb korraldada avatud menetluse põhimõttel, mis tähendab, et kõigile huvitatud isikutele tuleb anda võimalus esitada ettepanekuid ja neid ka avalikult arutada.

Seadus ei kirjelda, milline peab olema avaliku arutelu korraldamise viis. Eelduslikult on silmas peetud avalikke koosolekuid. Koroonaviiruse leviku tõkestamiseks kehtestatud reegleid arvestades oli aga keeruline avalikke koosolekuid korraldada. Samal ajal nõuab seadus, et avalik arutelu peab toimuma kindla aja jooksul. Seega seisti mitmel pool Eestis valiku ees, kas rikkuda seadusest tulenevat menetlustähtaja nõuet ja lükata avalik arutelu edasi või rikkuda avalike arutelude korraldamise keeldu ja pidada kinni menetlustähtaegadest.

Mitmed omavalitsused korraldasid avalikke arutelusid veebis. Õiguskantsleril tuli [hinnata](#), kas kehtivad normid seda lubavad. Olukorras, kus planeerimisseadus seda selgelt ei keela, pole mõistlik veebiarutelusid üksnes korraldamise viisi tõttu käsitada õigusvastasena.

Arutelu korraldajal on siin avar kaalutusõigus. Näiteks võib ta otsustada, kas korraldada üks või mitu avalikku arutelu ning kus ja millal ning mil viisil seda teha. Arvesse tuleb võtta arutelu eesmärki ja tähendust ehk seda, kas otsustatakse planeeringu sisu üle ja kas arutelu tulemusel peab planeeringut muutma. Seadus ei sätesta, et avalikul arutelul võetakse vastu planeeringu koostamise korraldajale siduvaid otsuseid. Seega on eelkõige tegemist kaasamise ühe vormiga, mis pakub võimalust seisukohti suuliselt selgitada ja teiste avalikul arutelul osalejatega arutada.

## Kõrgepingeliini seadusjärgne talumiskohustus rekonstrueerimisel

Maaomanikud soovisid kõrgepingeliini rekonstrueerimisel muuta liini asukohta, et väheneksid liiniga seotud

häiringud. Eelkõige sooviti liini nihutada elamutest kaugemale. Selle juhtumiga seoses tuli [selgitada](#) ka üldistes huvides ehitatud ja kasutuses olevate tehnovõrkude talumiskohustust.

[Asjaõigusseaduse rakendamise seaduses](#) (§-d 15<sup>2</sup>?15<sup>6</sup>) on sätestatud seadusjärgne talumiskohustus selliste tehnovõrkude kohta, mis on sinna ehitatud enne maa esmakinnistamist. Ette on nähtud ka minimaalne seadusjärgne talumistasu. See on üleminekunorm, mis peab tagama, et varem ehitatud ja üldistes huvides vajalik tehnovõrk saaks jätkuvalt toimida. Samas ei pea talumiskohustus igavesti jääma vahetult seaduse alusel kehtivaks. Kui tehnovõrk (kõrgepingeliin) asendatakse tervikuna uuega, on asjakohane ka talumiskohustus üle viia uutele alustele, milleks on asjaõigusseaduse §-de 158 ja 158<sup>1</sup> järgi kas sundvaldus või kokkulepe maaomanikuga.

## Tee projekteerimismääruste kohaldamine mahasõidu ehitamisel

Õiguskantsleril tuli anda [hinnang](#) juhtumile, kus kruusatee katmisel asfaldiga likvideeriti ka senised, väljakujunenud mahasõidud tee kõrval olevatele kinnistutele. Konkreetset juhul asus kolm kinnisasja kõrvuti ning igaühel neist oli eraldi mahasõit, mis kõik asusid üksteisele lähemal kui 150 meetrit. Kui seni sai teelt maha sõita igas selleks sobivas kohas, siis pärast asfaltkatte panekut poleks enam saanud seda teha ilma teekatet rikkumata.

Transpordiamet ei nõustunud mahasõite säilitama ja pakkus välja üksnes ajutise mahasõidu rajamise põllu- või metsatööde tarbeks. Kinnisasja omanik oli huvitatud aga alalise mahasõidu rajamisest.

Tee projekteerimismääruste kohaselt võib uut teed ehitades lubada rajada mahasõite nii, et nende vahekaugus üksteisest oleks vähemalt 150 meetrit. Kui on vaja mahasõite rajada üksteisele lähemale, siis tuleks kehtestada kiiruspiirang 50 km/h. Teine võimalus on rajada teega paralleelselt kulgev kogujatee. Ükski neist lahendustest ei olnud konkreetsel juhul sobiv.

Kui õigusaktid näevad ette kaalutusotsuse tegemise, siis õiglase lahenduse saamiseks peab julgema kaalutusruumi ka kasutada. Seejuures ei tohi teha kaalutusvigu. Kaalutusviga tehti sellega, et uue tee ehitamiseks ettenähtud nõudeid kohaldati jäigalt ka olemasoleva tee katte vahetamisel ja jäeti tähelepanuta tee projekteerimismääruste kehtestanud ministri määruses antud kaalutusõigus.

## Metsad

Õiguskantsleril paluti uurida, kas elanike ja kogukondade [kaasamine](#) nende elukoha lähedal asuva riigimetsa majandamise tööde kavandamisse on olnud õiguspärane. Kohaliku rahva teavitamise nõue on kehtestatud sellepärast, et mets on nende elukeskkonna osa.

Riigikogu hinnangul võiks igaüks teada, milliseid muudatusi tema kodulähedases riigimetsas kavandatakse. Seadus paneb riigimetsa majandajale kohustuse enne töödega alustamist kogukonnaga suhelda ja arvestada elanike tegemisi, vajadusi ja huve. Samas ei piira seadus riigimetsa majandaja ehk Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) õigust majandada metsa ka asustusüksuste lähistel. Samuti ei kujunda RMK riigi metsapoliitikat, vaid viib seda ellu. Probleem on eelkõige arutusel ja selle kvaliteedis: kõik osalised peavad teadma reegleid, millest lähtuvalt arutelusid korraldatakse, kuidas ettepanekuid kaalutakse ja otsuseid põhjendatakse. Praeguseks on RMK kaasamise korda täpsustanud.

2021. aasta kevadel asus Keskkonnaamet lindude pesitsemise kaitseks peatama metsateatisi üksikute kaebuste alusel. Selline praktika võib anda konkurentsieelise neile metsafirmadele, kelle raiet ei peatata, sest selle kohta pole kaebust esitatud.

Loomade ja lindude kaitseks raietööde piiramist reguleerivad peale looduskaitseaduse ka metsaseadus ja loomakaitseadus. Metsaseadus lubab keskkonnaministril piirata raiet loomastiku (sh linnustiku) kaitseks nende sigimisperioodil mitme rindega puistus ja segapuistus 15. aprillist 15. juunini. Minister pole seda

võimalust kasutanud ega raiepiiranguid kehtestanud. Seetõttu tuleb Keskkonnaametil enne metsateatise registreerimist kontrollida, kas teatise alusel kavandatud raie on seaduslik. Juba enne loa väljastamist tuleb ametil hinnata, kas, millal, milliste raietega ja millistes puistutes võib tekkida oht linde pesitsusajal häirida.

Riigikogul ja keskkonnaministril on võimalik analüüsida, kas praegune regulatsioon ja selle rakendamine täidavad [asustusüksuse lähedal asuvate metsade](#) majandamise ja [lindude kaitse](#) eesmärki.

## **Päikesepaneelid ja põllumajandus**

Õiguskantslerilt paluti hinnangut, kas [päikesepaneelide all oleva põllumajandusmaa](#) eest saab taotleda toetust. Teadaolevalt tegelevad mitmed päikeseenergia tootjad päikesepaneelide alusel maa-alal ka põllumajandusega, pidades seal näiteks lambaid.

PRIA on seni keeldunud päikeseenergia tootjatele põllumajandustoetusi maksmast, sest peab päikesepaneelide all olevat maad automaatselt põllumajanduseks ebasobivaks maaks. Päikeseenergia tootjad peavad lammaste pidamist päikesepaneelide all ja paneelide vahel võimalikuks ning praktiseerivad seda mitmel pool: paneelid pakuvad lammastele ühtlasi sobivat varjualust.

Õiguskantsleri [hinnangul](#) ei ole PRIA tõlgendus koosõlas hea halduse tavaga. Halduspraktika peab põhinema selgel õiguslikul alusel, vältida tuleb meelevaldsust. Maaeluministeerium on välja töötamas selgemaid norme, millest PRIA saab edaspidi lähtuda.

## **Looduskaitsest lähtuvad omandipiirangud**

Õiguskantsler koostas [arvamuse](#) põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses, mis puudutas looduskaitseaduse ja selle alusel antud määruse vastavust põhiseadusele. Vaidluse keskmes oli küsimus, millise hinnaga peaks riik omandama looduskaitseliste piirangutega kinnistu. Kas see hind peaks vastama kinnistu turuväärtusele või võib see olla madalam?

Õiguskantsler leidis, et hind peab lähtuma turuväärtusest. Põhiseadus turuväärtusele sõnaselgelt ei viita, kuid vabadusel ja õiglusel põhinevas ühiskonnas väljendab eeskätt turuväärtusega võrdväärne hüvitus vabadust soetada endale hüvitise eest samaväärne asi ning ka heastavat õiglust. Seeläbi tagatakse, et isik ei saa üldistes huvides seatud omandipiirangute tõttu materiaalselt kahju. Turuväärtusest lähtuv hüvitis tagab ühtlasi, et asja maaomanik ei saa ühiskonna arvelt alusetult kasu. Turuväärtuse eiramine peaks jääma väga hästi põhjendatud erandiks. Raske on näha üldist põhjendust sellele, miks riik peaks saama kellegi vara soetada muu hinnaga, kui on turuhind.

Kui hüvitis võib jääda turuväärtusest madalamaks, siis luuakse seeläbi riigile võimalus ja motiiv isiku omandi võõrandamiseks selle tegelikust väärtusest väiksema hüvitisega. Pikemas perspektiivis ei ole nii tagatud igäihe omandi puutumatus ja kaitstuse põhimõte (põhiseaduse § 32 lõige 1).

Turuväärtus väljendab asja vahetusväärtust ning sobiv meetod selle leidmiseks sõltub asja omadustest. Teatud vara puhul võib õiglane hüvitis tähendada eeskätt selle vara majandamisest või kasutamisest saadava väärtuse hindamist ja hüvitamist. Sellisel juhul saab turuväärtuse kindlaks teha majandamisväärtuse kaudu. Näiteks olukorras, kui vara peamine ja vahetu väärtus avaldub just selle aktiivses kasutamises ning sellel on olemas vastav turg (nt mets, üürikinnisvara), tuleb vara väärtuse hindamisel arvesse võtta sundvõõrandamisega kaasnevat majandamisest saamata jäänud tulu. Samuti saab arvestada kinnisasja omandamisel kehtinud keskkonnakaitselisi piiranguid, vara majandamiseks kuluvat ressursi ningkaasnevaid kohustusi (nt metsastamise kohustus). Nii tagatakse isikule hüvitise kaudu tema vara kasutamisega/majandamise keelamisega kaasnev rahaline netotulu. Sellisel juhul tuleb väärtuse hindamisel siiski lisaks hüvitada ka see osa varast, mis jääks inimesele alles ka siis, kui ta oma vara majanduslikus mõttes ära kasutaks – näiteks metsa maha raiuks ja saadud puidu võõrandaks. Isikule jääks ka pärast seda alles kinnistu, mida isegi juhul, kui sellest lähiajal muud tulu saada pole võimalik, võib kasutada näiteks tagatisena ja on seetõttu väärtuslik.

Kokkuvõttes võib olla õiglane, kui majanduslikult kasutatava vara hindamisel lähtutakse asja hindamise hetke kasutamisest/majandamisest saadavast väärtusest ning peale selle hüvitatakse isikule ka maa väärtus. On selge, et vara väärtus aja jooksul muutub. Seetõttu tuleb hüvitise suurust kalkuleerides tugineda hindamise hetkel kehtivatele tegelikele turuhindadele.

Põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi tuleb õiglane hüvitus maksta kohe. Keeleliselt tähendab „kohe“ viivitamatut tegevust. Sundvõõrandamisel ega ka looduskaitse eesmärgil seatud omandipiirangutega kinnisasja võõrandamisel ei ole viivitamatult hüvitise maksmine selle sõna tavatähenduses võimalik, sest kasvõi vara väärtuse hindamine ja selle üle läbirääkimine võtab aega. See aga ei tähenda, et põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi poleks oluline, et isik saaks hüvituse enda vara sundvõõrandamise eest võimalikult kiiresti. Kui omand on looduskaitseliste omandipiirangutega *de facto* sundvõõrandatud, siis võiks põhiseaduse § 32 lõike 1 tähenduses kohe hüvitamiseks pidada ajavahemikku, mis on vajalik kinnisasja võõrandamise ettevalmistamiseks vajalike toimingute mõistlikuks tegemiseks, sh läbirääkimisteks riigi ja maaomaniku vahel. Üksikjuhtumil saab menetlusaja pikkust ning ka seda, kas läbirääkimisi on peetud heas usus, kontrollida kohus.

## Jäätmevedu

Möödunud aastal esitati õiguskantslerile varasemast rohkem avaldusi korraldatud jäätmeveo kohta. Nende juhtumite põhjal on näha, et kohalik omavalitsus annab üsna meelsasti enda kohustused tervikuna ja kohati isegi [seadusi rikkudes vedajale](#) või arvestab vedaja huve väga ulatuslikult. Sel juhul tekib oht, et sarnastes oludes jäätmevaldajaid koheldakse erinevalt.

Jäätmeseadus kohustab omavalitsust teavitama elanikke sellest, kui nad on liidetud korraldatud jäätmeveoga. Ka seaduse seletuskirjas on öeldud, et elanikele tuleb saata kirjalik teade ning seda peab tegema omavalitsus. Siiski on juhtunud, et vahel saadab vastava teavituse elanikele uus jäätmevedaja. Sellisel juhul ei pruugi elanik saadud teabesse süveneda, sest võib pidada seda näiteks reklaamiks.

Kui elanik ei ole uute jäätmeveo tingimustega kursis, siis ei tea ta ka seda, millised reeglid jäätmeveo kohta kehtivad, näiteks mis päeval mahuteid tühjendatakse. See võib sageli päädida tühisõiduveo arvega.

## Väärtusliku põllumaa kaitse

Keegi ei kahtle selles, et väärtuslikku põllumaad peab kaitsma. Ent siingi tuleb austada põhiõigusi ja jääda mõõdupäraseks.

Väärtusliku põllumaa kaitset puudutava eelnõuga tegeles õiguskantsler juba [2019. aastal](#). Ehkki vormiliselt on praegu tegemist justkui uue ja parandatud eelnõuga, on kavandatud piirangud sisult endised ning nüüd

püüab riik tulemuseni jõuda [kohaliku omavalitsuse planeerimisautonoomiat piirates](#). See tähendab, et nüüd peaks heki ja kiviaia rajamise või põllumaale metsa kasvamise ära keelama planeeringuga.

Üsna sageli väidetakse, et kui põllule kasvab mets, siis ei ole võimalik seda ala enam põlluna kasutusele võtta. Õiguskantsler [analüüsis olukorda](#) ja leidis, et vana metsa põlluks muutmine on tõesti keeruline ning see ei pruugi muid huve arvestades olla ka kuigi mõistlik. Noore metsa asemele põllu tegemine on aga võimalik. Metsaseaduse asjakohased normid pole kuigi selged ning seetõttu võib nende normide rakendamine osutuda ka keeruliseks.

## **Keskkonnalubade menetlus**

Keskkonnalubade menetlust puudutavaid avaldusi ei saadeta õiguskantslerile palju. Kui seda tehakse, siis on avaldaja juba viimases hädas. Üldjuhul püüavad kõik oma huve ise kaitsta: kardetakse, et õiguskantsleri poole pöördumine rikub suhted keskkonnaametnikega, sest vaidlustatakse ju nende tegevust.

Õiguskantsler [uuris juhtumit](#), kus vald keeldus andmast nõusolekut maavara uuringuks. Valla vastuseisu ei põhjendanud mitte võimalik kaevanduse rajamine, vaid asjaolu, et taotluse oli esitanud eraõiguslik juriidiline isik. Valla seisukohast paistis, et vald sooviks ise korraldada tulevikus kaevandamist. Põhimõtteliselt on see ka praegu võimalik. Kui vald oleks näiteks enda äriühingu kaudu taotlenud uuringuluba, siis oleks mitme huvilise vahel korraldatud enampakkumine. Tundus siiski, et vald ei soovinud enampakkumisel osaleda ning kasutas vetoõigust. Tegelikult saab vald otsustades lähtuda vaid sellest, kas uuring või kaevandamine on kogukonna huvides või mitte.

Linnamäe paisu puudutav [haldusmenetlus](#) on kestnud juba peaaegu kümme aastat. Menetluse venimisse on „panustanud“ mitu osapoolt, kuid kokkuvõttes pole sellel suuremat tähtsust. Ka keerulistes menetlustes peaks ühel hetkel kätte jõudma aeg, mil tehakse sisuline otsus ja antakse välja lubav või keelduv haldusakt.

Arendaja ja Keskkonnaamet ei ole siiani jõudnud üksmeelele keskkonnamõju hindamise tulemuste suhtes. Hiljuti ilmnes, et Keskkonnaamet soovib keskkonnamõju hindamise menetluse lõpetada. Pole teada, kuidas menetlus jätkub ning mida see menetluse osapooltele tähendab.

Ehkki Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõige 2 lubab mitut valitsemisala puudutavaid keerulisi küsimusi lahendada ka Vabariigi Valitsusel, pole seni seda võimalust tegelikult kasutatud. Niisugune olukord ei ole hea halduse tavaga kooskõlas. Hea halduse tava on kirjas muuhulgas haldusmenetluse seaduses esitatud põhimõtetes.

Haldusmenetlus peab olema eesmärgipärane ja efektiivne, samuti võimalikult lihtne ja kiire, et vältida üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lõige 2). Menetlustoiminguid tehakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul (HMS § 5 lõige 4). Seega peab hea halduse tava järgimiseks menetlusosalistele olema teada, kuidas haldusmenetlus toimub. Vajalikud otsused tuleb teha võimalikult kiiresti, kasutades tulemuseni jõudmiseks kõiki õiguspäraseid abinõusid.