

# ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2021/2022

## Inimene ja loodus

Õiguskantsler näeb oma igapäevatöös eelkõige riigi ja inimese nurgelisi suhteid. Eriti selgelt vastanduvad huvid keskkonnaküsimustes: inimesed ei usalda keskkonnaametnikku, sest ametnik seab piiranguid ja kohati arusaamatuid nõudeid. Ametnikud omakorda lähtuvad vahel eeldusest, et loodust on vaja inimeste ja eeskätt maaomaniku eest kaitsta. Küllap mõnikord ongi.

Riik peab näitama suunda ja looma vajalikku taristut. Näiteks selleks, et kõik saaksid oma kodudes jäätmeid sortida ja need mugavalt sorditud kujul ära anda. Kui sorditud jäätmed töödeldakse ümber ning nendest valmivad uued esemed, siis innustab see inimesi ka sortima. Praegu paistab jäätmemajandusest välja omajagu silmamoondust, mistõttu riigi pingutus selles valdkonnas ei ole veenev. Kui jäätmekoguste arvutusmeetodi vahetamise ja prügilavärvavas jäätmete sortimise asemel oleks loodud mugavad võimalused jäätmete sortimiseks ning oleks rajatud tehased sorditud jäätmete ringlussevõtuks, siis saaks igaüks aru, et jäätmete sortimisel on selge mõte ja seeläbi kaitstaksegi loodust. Riigil ja kohalikul võimul on suur arenguruum.

Ka riik ise peaks täitma kõiki seaduste ja määrustega seatud nõudeid. Kui veekogusid soovitakse kaitsta, siis ei saa anda heitvee järve juhtimiseks luba enne, kui on selge, et see veekogu ära ei riku. Kui peaks põrkuma mitu olulist avalikku huvi, siis tuleb riigil ka sellises olukorras langetada vajalikud otsused. Lahenduseks ei ole eraisikute ressursside ja närvide kulutamine, senikaua kui riigi ametkonnad omavahel vägaaigast veavad.

Riik ei peaks inimest loodusest tõrjuma, vaid juhendama, kuidas toimetada nii, et inimene tegutseks looduse osa ning loodushoidu panustajana. Nii on ka riigil lihtsam loodust kaitsta. Kui riik soovib, et poollooduslikke kooslusi hoitaks korras seal karja kasvatades, siis kas ikka on mõistlik maaomanikku eemale tõrjuda, kui see tahaks karjatamiseks sobivale alale ehitada ööbimist võimaldava hoone. Samaväärseks alternatiiviks ei ole ju riigihanke korras trimmerdaja leidmine, kes korra aastas suurema heina maha niidab ning selle sinnasamma vedelema ja haruldasi taimi katma jätab. Kaotab omanik, aga pikemas plaanis ka loodus.

Võõristust tekitab seegi, kui riik keelab inimesel tema maal tormimurdu koristada ja olemasolevat küttepuitu kasutada isegi juhul, kui metsaomanik on valmis pinnase säästmiseks puidu metsast seljas välja vedama. Parem kõdunegu murdunud puud metsas... Looduskaitse seisukohast oleks ehk mõistlik näha seaduses ette võimalus, et kui kinnisasja omanik saab tundlikule alale ehitamiseks loa, siis tuleb tal täita ka konkreetseid kohustusi, näiteks kas niita või karjatada või hoiduda mõnest kindlat laadi tegevusest. Kui omanik kokkulepet ei järgi, siis tuleb ehitis lammutada.

Metsanduses on veelahe eri huvirühmade vahel isegi nii suur, et isegi teadlasi peetakse omadeks ja võõrasteks ning seetõttu ebausaldusväärseteks. Nii ei saa edasi minna. Sellises vastasseisus kaotavad lõpuks kõik, kuid kõige rohkem kannatab looduskeskkond, mille pärast see kemplus justkui üldse käibki.

Tundub, et muutuse saavutamiseks tuleb taastada usaldus. Maaomanikku ei tohiks pidada looduse vaenlaseks ning ametnik ei peaks olema repressiivorgan. Looduse kaitseks tuleb maaomanikul ja riigil teha koostööd. Koostöö peaks olema mõlemalt poolt siiras ning eelarvamused üksteise suhtes tuleks kõrvale jätta. Riik peaks kuulama maaomaniku soove ja võimaluse korral lähtuma nendest. Kui maaomaniku soovide täitmine ei ole võimalik, siis seda peaks selgitama konkreetset ja ausalt. Sobivaks põhjuseks ja keelamise ajendiks ei saa pidada üldist hirmu, et kui kellelgi lubatakse midagi teha, siis tuleks kindlasti lubada seda ka kõigile järgmistele. Igal järgmisel juhul on ju olustik teistsugune ning need juhtumid tulebki lahendada konkreetsest olukorrast lähtudes.

Üldsust ei ole põhjust pidada maaomanikust olulisemaks isegi siis, kui see üldsus on lärmakas ja eriti agar sotsiaalmeedias. Üldisi huve on juba silmas peetud keskkonnakaitse normide sõnastamisel. Mõistagi peab keskkonnaametnik arvestama ja kaitsma üldisi huve, kuid erinevate ja sageli vastanduvate huvide kaalumisel ei ole asjakohane eelistada häälekat huvirühma maaomanikule lihtsalt sel põhjusel, et nii pääseb riik või ametnik negatiivsest kajastusest sotsiaalmeedias.

Õigus on ilmselt bioloogil ja looduskaitseteadlasel Aveliina Helmil, kes Sirbis [kirjutas](#), et „üheks võimalikuks edasiseks teeks on looduskaitse teadlik integreerimine iga elaniku ellu ja tegevusse – nimetagem seda igaühe looduskaitseks“. Just see võiks tõesti olla riigi edasine taotlus – kaitsta loodust võimaluse korral igal pool ja koos maaomanikuga. Paljud maaomanikud seda oma südames soovivadki.

Riik ei peaks hakkama võimukalt otsustama, kuidas inimene oma maal elada tohib. Riik võiks olla partner, jagades omaniku muresid ja rõõme ning otsides maaomanike vajadusi arvestavaid lahendusi. Vastandumine ei vii meid edasi ning selle kaudu ei ole võimalik maaomanikke keskkonnakaitsesse haarata. Oluline on veenvalt selgitada, miks üks või teine tegevus või piirang on vajalik. Kui inimene mõistab, et tema tegevusest tõesti sõltub midagi, siis on ta üldjuhul valmis ka pingutama.

Loodan väga, et juba praegu toimivad ja mõtlevad sel viisil paljud keskkonnaametnikud. Nende tegevuse peale pole inimestel põhjust kaevata.

## Ehitus

### Põhjendamatud nõuded

Ehitusega kaasnev paberimajandus – planeeringud, projekteerimistingimuste, ehitus- ja kasutusteate ning ehitus- ja kasutusloa menetlused – on sageli keeruline nii taotlejale kui ka lube menetlevale asutusele. Tihti põrkuvad ehituse taotleja, sellest mõjutatud isikute ja ka avalikud huvid. Huvide tasakaalu on keeruline leida eriti neis omavalitsustes, kus on suur asustustihedus ja soovitakse aktiivselt kinnisvara arendada.

Mõnel juhul on linn või vald kehtestanud töö lihtsustamiseks oma korra. See võib sisaldada nõudeid, mille arvatav eesmärk on asjaajamist lihtsustada ja linna töökoormust vähendada. Niisuguseid tingimusi kehtestades võidakse taotlejalt nõuda mõnd lisadokumenti või selle vormistamist linnale sobival viisil. Paraku muutub kogu protsess mõnikord hoopis keerulisemaks. Näiteks Tallinnas on ehitusega seotud menetlused väga ajamahukad, mis osaliselt on tingitud linna kehtestatud ja mitte alati põhjendatud formaalsustest. Õiguskantsler on juhtinud sellele linnavõimu [tähelepanu](#) ja [nõudnud](#) muudatusi töökorralduses.

Linn tohib isikutelt nõuda üksnes menetluse eesmärgile vastavaid dokumente ja nende vajalikkus peab olema põhjendatud. Kinni tuleb pidada haldusmenetluse üldpõhimõtetest: menetlus peab olema eesmärgipärane, tõhus, võimalikult lihtne ja kiire, vältida tuleb liigseid kulusi ja ebameeldivusi taotlejale. Kõik linna menetlustoimingud ja menetluse käigus isikutele esitatud nõuded peavad olema seaduslikud, kohased, vajalikud ja proportsionaalsed ning lähtuma eesmärgist. Iga esitatava nõude täitmisele kulub aega ja sageli ka raha. Põhjendamatu nõudeid esitades ja kulu põhjustades rikutakse hea halduse tava.

## **Riigilõiv ümberehituse tagantjärele seadustamise eest**

Seadus näeb ette, et ehitisregistrisse kandmata ehitise tagantjärele seadustamise eest tuleb tasuda 500 eurot riigilõivu. See erandlik menetlus hõlmab neid juhtumeid, kui ehitis on ehitatud ebaseaduslikult ehk ilma loata.

Ehkki seaduse sõnastus pole täpne, tuleb erandlike menetluste kohaldamisala tõlgendada kitsendavalt. Paraku on Tallinn siin seadust tõlgendanud laiendavalt ehk siis kohaldanud seda menetlust ka ehitisregistrisse kantud ehitise igasuguste ümberehituste korral. See koormab asjaosalisi, muu hulgas sellega, et neil tuleb tasuda suurt riigilõivu. Samas ei ole selle menetluse järele mingit praktilist vajadust: seadus seda ei nõua ning see ei soodusta ka ehitisregistri andmete korrastamist.

Õiguskantslerile saadetud avalduses kirjeldatud juhtumil nõuti ebaseadusliku ehitise seadustamise menetlust ja 500 eurot riigilõivu selle eest, et hoonele oli kunagi paigaldatud õhksoojuspump. Praegu saaks sellise õhksoojuspumba paigaldada ehitusteatise alusel ehk selgelt leebemaid nõudeid järgides.

Paljudes kunagi ammu ehitatud hoonetes on aegade jooksul tehtud ümberehitusi, sageli heas usus ja teadmata, et selleks oleks pidanud eelnevalt ka loa saama. Lisaks on tagantjärele väga keeruline tuvastada, millal ja mida ning kuidas on ümber ehitatud.

Õiguskantsler juhtis Tallinna linna peaa tähelepanu, et ebaseaduslike ehitiste seadustamise menetlust ja sellega kaasnevat 500 euro suurust karistusliku mõjuga riigilõivu tuleb kohaldada vaid juhul, kui ehitis on rajatud ebaseaduslikult ning kui seda ebaseaduslikkust saab tõestada. Ehitise seadustamise menetlust ei pea kohaldama mistahes ümberehitustele, eriti siis, kui praegu kehtivate normide järgi saaks neid ümberehitusi teha ehitusloata.

## Ühiskanalisatsiooniga liitumine Tallinnas

Tallinnas on vanu asustuspriirkondi, kus kõik hooned ei ole liidetud ühiskanalisatsiooniga. Seda isegi juhul, kui tänaval on olemas kanalisatsioonitorustik ning liitumine oleks võimalik. Liitumine on sellisel juhul mõistlik nii keskkonnakaitse seisukohast kui ka kasutajate mugavuse tõttu. Kaob vajadus reovett kohapeal käidelda, mis tiheasustusega piirkonnas tähendab seda, et reovesi kogutakse lekkekindlasse mahutisse ja see tühjendatakse ehk puhastatakse mahuti täitumise korral. Purgimine on tarbijale kulukam kui reovee suunamine otse ühiskanalisatsiooni.

Tallinnas takistab ühiskanalisatsiooniga liitumist sellega seotud suur kulu. Isegi kui tänavale on veetud kanalisatsioonitorustik, ei ole selle tänava ääres asuvate hoonete tarbeks alati rajatud liitumispunkte. See tähendab, et enne kinnistusesse torustiku rajamist tuleb luua liitumispunkt. Kui liitumispunkti eest peab maksma teenuse tarbija, siis võib töö kogumaksumus osutuda märkimisväärselt suureks – isegi siis, kui linn osaliselt liitumiskulu hüvitab.

Seaduse järgi katab vanades elamupiirkondades ühiskanalisatsiooni liitumispunktide ehitamise kulu vee-ettevõtja. See aga eeldab, et liitumispunkt on ette nähtud ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kavas. Sellest kavast lähtub vee-ettevõtja oma äriplaanis: kavas kajastatud investeeringud kanduvad edasi veeteenuse hinda ning seega tasuvad kõik vee-ettevõtja kliendid ühiskanalisatsiooni arendamise eest solidaarselt. Üksnes uutes arenduspriirkondades kannab ühisveevärgi või -kanalisatsiooniga liituda soovija kõik tema liitumisega kaasnevad kulud ise.

Õiguskantsler juhtis Tallinna Linnavalitsuse [tähelepanu](#) vajadusele üle vaadata ühiskanalisatsiooniga liitumise korraldus. Kuna parajasti koostatakse Tallinna ühisveevärgi ja kanalisatsiooni arendamise kava aastateks 2022–2033, paranevad loodetavasti lähiajal ka eramajade ühiskanalisatsiooniga liitumise võimalused.

## Reovee kohtkäitluse nõuded

Õiguskantsler tegeles ka lõppenud ülevaateaastal kohalike omavalitsuste kehtestatud reovee kohtkäitluse nõuetega. Palusime Vinni vallal [muuta valla reovee kohtkäitluse eeskirja](#) nii, et see vastaks seadusele. Selles määruses oli mitmeid seadusega vastuolus olevaid sätteid, mida oleks olnud võimatu järgida ilma seadusega vastuollu minemata. Vinni vald tunnistas

määruse kehtetuks ja kehtestas muudetud kujul uue määruse.

## Omandipiirangud üldplaneeringus

Õiguskantslerilt paluti selgitust, kuidas hüvitatakse üldplaneeringuga seatud omandipiiranguid. Küsija oli omavalitsus, kes pidi riigi kehtestatud nõuete täitmiseks üldplaneeringus ette nägema teetrassi.

Üldplaneeringuga kaasneva omandipiirangu tõttu ei saa maaomanik enam teetrassi alla jäävat maad kasutada piiranguteta – eelkõige ei saa ta sellele maale püstitada ehitisi. Samas ei ole teada, millal ja kas üldse sellele maa-alale tee ehitatakse, kuid omandi kasutamine on sellegipoolest pikaks ajaks piiratud. Kui tee ehitatakse, siis teealune maa võõrandatakse, aga seni peab omanik piirangut taluma.

Kuna sama küsimus võib tekkida paljudel sarnastel juhtudel, [selgitas](#) õiguskantsler kehtiva õiguse ja kohtupraktika põhjal kahju hüvitamise võimalusi. Omandipiiranguga – kui seda ei saa käsitada sundvõõrandamisena – ei kaasne alati õigust saada piiranguga tekkiva kahju eest hüvitist. Ka ei pea kahju hüvitamise kulu kandma üksnes omavalitsus, kui piirang seatakse riiklikest huvidest lähtudes ja omavalitsusel ei ole mingit võimalust piirangu kehtestamist vältida.

## Jahipidamine

Möödunud ülevaateaastal sai õiguskantsler mitu kaebust jahipidamise korralduse kohta. Enamik neist avaldustest puudutas jahipiirkonna kasutusõiguse lube, mis annavad jahiseltsile õiguse mingis kindlas piirkonnas jahti pidada.

## Lubade andmine ja pikendamine

Praegu kehtiv jahiseadus (JahiS) jõustus 1. juunil 2013 ning see näeb ette, et seni kehtinud jahipiirkonna kasutusõiguse load on jõus kümme aastat ehk 31. maini 2023 ning et uued load antakse seaduses sätestatud nõuete kohaselt.

Probleem tekkis sellest, et Keskkonnaamet on juba alustanud jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamist, kuid on jätnud seejuures seaduse nõuded täitmata. Näiteks ei ole amet luba pikendades välja selgitanud, kas jahipiirkonna kasutamisest oleks huvitatud ka mõni teine Eesti jahiselts. Sellega seatakse ohtu eelkõige aus konkurents.

Ühtlasi on selgunud, et erinevad huvigrupid on jahiseadust tõlgendatud erinevalt, lähtudes eelkõige sellest, milline lahendus on konkreetsele osapoolle meeldivam. Erinevad tõlgendused on viinud konfliktideni lubade väljastamise ja pikendamise pärast, mis ongi tinginud vajaduse õiguskantsleri [selgituste](#) järele.

Selge on, et alates 1. juunist 2023 saab jahipiirkonna lube välja anda kehtiva jahiseaduse alusel ning varem kehtinud seadusele enam tugineda ei saa. Õiguskantsler [palus](#) Keskkonnaministeeriumil ja Keskkonnaametil oma halduspraktikas järgida seadust. Täitevvõim ei saa omatahtsi seada avaliku piiratud ressursi kasutusse andmisele tingimusi või Riigikogu seatud tingimustest mööda vaadata.

Jahipiirkonna kasutusõigus on avalik piiratud ressurss. Kasutusõigus annab jahipiirkonna kasutajale võimaluse selles piirkonnas elavatele ulukitele jahti pidada, kusjuures jahiselts tohib ulukite jahtimiseks jahilube jagada muu hulgas enda majanduslikest huvidest lähtudes. See tähendab, et ilma jahipiirkonna kasutaja nõusolekuta ja tingimusi täitmata ei saa näiteks jahimehest maaomanik enda maa peal suurulukitele jahti pidada. Jahipiirkonna kasutajale antud ainuõigusi arvestades peab jahipiirkonna kasutusse andmine tuginema seadusele, olema läbipaistev ja kasutamisest huvitatud isikutele ette aimatav, st täitevvõim ei saa tegutseda omavoliliselt. Vastasel juhul ei järgita seaduslikkuse põhimõtet, isikuid ei kohelda võrdselt, ohtu satub aus konkurents ning piiratakse ka õigust eneseteostusele ja omandi kaitsele.

Keskkonnaametil tuleb üleminekusätete alusel antud lubade kehtivusaja lõppemisel selgeks teha, kas jahipiirkonna kasutamisest on huvitatud ka mõni teine Eesti jahiselts. Seadus võimaldab jahiseltsidel kokku leppida jahipiirkonna ühises kasutusõiguses. Kui kokkuleppele ei jõuta, tuleb Keskkonnaametil jahiseaduse sõnastuse ja mõtte järgi anda luba sellele jahiseltsile, kellel on jahipiirkonna maaomanike kõige suurem toetus. Seejuures arvestatakse ka Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) kui riigi jahimaa haldaja hinnangut: RMK kaalub oma kinnisasjade jahinduslikku kasutusse andmise otstarbekust.

Riigile kuuluvat jahimaad kasutusse andes tuleb silmas pidada riigi kui maaomaniku õigusi,

aga samal ajal ka riigivara valitsemise põhimõtteid – eelkõige seda, et riigile kuuluvate kinnisasjadega tehtavad tehingud oleksid kooskõlas õigusaktidega, läbipaistvad ja kontrollitavad.

Üks jahiseaduse eesmärke on tõhustada maaomanike ja jahimeeste koostööd ning ergutada neid omavahel kokku leppima. Sellest lähtub enamik jahiseaduse norme, näiteks kinnisasja kasutamist, jahipiirkonna kasutusõiguse loa andmist, jahindusnõukogu tegevust ning ulukikahjude vältimist ja korvamist reguleerivad sätted.

Seaduse eesmärk võib jääda täitmata, kui Keskkonnaameti kehtestatud töökord võimaldab olemasolevate jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamisel eramaaomanike ja jahimeeste konsensusenõudest mööda vaadata.

Kui Keskkonnaamet saab kehtiva seaduse alusel antud loa pikendamistaotluse, peab amet veenduma, kas senine jahipiirkonna kasutaja on täitnud kõiki seaduses toodud nõudeid.

Jahiseaduses on öeldud, et loa pikendamise taotlus esitatakse kuus kuud enne loa kehtivusaja lõppemist, mitte varem. Asi on selles, et Keskkonnaametil tuleb loa pikendamise taotlust lahendades hinnata jahipiirkonna kasutaja tegevust kogu senise loa kehtivusaja jooksul (9 aastat ja 6 kuud). Kui täitevvõim hakkab pikendamistaotlusi omaalgatuslikult läbi vaatama oluliselt (isegi paar aastat) varem, kui seadusega antud tähtaeg ette näeb, siis jääb Riigikogu seatud eesmärk täitmata.

Riigikogu seatud eesmärgid võivad jääda täitmata ka siis, kui Keskkonnaamet pikendab kehtivaid lube, kuid jätab kontrollimata, kas loa kasutaja on seadusega pandud kohustused täitnud või mitte. Loa pikendamise eesmärk on jätkata selle jahipiirkonna kasutajaga, kes tegutseb seadusega kooskõlas ning kes on järginud kõiki seadusega pandud kohustusi ja eesmärke. Niisiis tuleb Keskkonnaametil jahiseadusega sätestatud kohustuste täitmist jälgida riikliku järelevalve (JahiS § 47) käigus ning lubade pikendamisel lähtuda muu hulgas haldusmenetluse uurimisprintsipist. Kui riigile (nt Keskkonnaagentuur) on teada, et loa pikendamist taotlev jahiselts pole seirekohustust täitnud, siis tuleb Keskkonnaametil seda pikendamistaotluse lahendamisel ka arvesse võtta. Uurimispõhimõtte kohaselt peab Keskkonnaamet taotlust lahendades selgeks tegema kõik olulised asjaolud.

Iga üksiku jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise või jahipiirkonna kasutusõiguse loa väljaandmisest keeldumise kohta saab otsuse teha mõistagi üksnes halduskohus.



## Jahindusjärelevalve

Õiguskantsleril paluti hinnata, kas Keskkonnaamet on jahindusjärelevalve käigus jahimeeste raadiosidet jälgides käitunud õiguspäraselt.

Keskkonnaamet ei edastanud jahindusjärelevalvet tehes raadiosageduste kaudu sõnumeid ning raadiosidet pidavad jahimehed üldiselt ei teadnud, et ametnikud nende vestlusi kuulevad ja selle järgi nende asukohta tuvastavad. Keskkonnaameti esindajad kinnitasid, et nende eesmärk ei ole sidepidamine, vaid esmajoones jahil osalejate vahelise side tuvastamine. Niisugusel juhul ei ole aga usutav, et Keskkonnaameti ametnikel ei ole võimalik kuulata edastatavate sõnumite sisu ega sellest aru saada.

Riigi ülesanne on avastada ja tõkestada jahiseaduse rikkumisi ning Keskkonnaametil on õigus teha sel otstarbel järelevalvet, kasutades selleks vaid seaduslikke abinõusid. Keskkonnaamet võib riiklikku järelevalvet tehes kasutada [korrakaitseaduses](#) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid ([jahiseaduse](#) § 47<sup>1</sup>), kuid seaduses ei ole erimeetmena ette nähtud võimalust raadiolokatsiooniks, raadioside jälgimist või muul viisil raadioside saladuse piiramist. Niisiis ei ole Keskkonnaametil seaduslikku alust jahil osalejate sideseadmete asukoha tuvastamiseks, peale selle võidakse raadioside jälgimisel rikkuda sõnumisaladust.

Raadioside salaja pealtkuulamine pole aga üldse lubatud: põhiseaduse § 43 kohaselt on pealtkuulamine lubatud üksnes kohtu loal kuriteo tõkestamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärgil.

Põhiseaduse § 43 kohaselt on igaühel õigus tema poolt või temale üldkasutatavate sidevahendite, sealhulgas raadiosaatja teel edastatavate sõnumite saladusele (vt elektroonilise side seaduse § 22, raadioside saladus). Sõnumisaladust on lubatud piirata üksnes kohtu loal kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Sõnumisaladus kaitseb sõnumit laias tähenduses (sõnad, märgid ja ka helid).

Keskkonnaamet peab oma ülesandeid täites järgima põhiseadust ja seadusi (põhiseaduse § 3) ning tagama isiku põhiõiguste ja -vabaduste kaitse (põhiseaduse §-d 11 ja 14). Põhiõiguste piiramiseks peab olema selge seaduslik alus.

Õiguskantsler [palus](#) Keskkonnaametil lõpetada jahil osalevate inimeste raadioside õigusvastane jälgimine, kuid Keskkonnaamet selle soovitusel ei nõustunud ning palus

soovitusele Riigiprokuratuuri hinnangut.

Riigiprokuratuur nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et Keskkonnaameti tegevust võib teatud juhtudel käsitada ebaseadusliku jälitustegevusena. Nii nagu õiguskantsler soovitas ka Riigiprokuratuur, et kui Keskkonnaameti ametnikud jahimeeste raadiosidega liituvad, peaksid nad sellest jahimehi teavitama. Alternatiivina pakkus Riigiprokuratuur võimalust täiendada korrakaitseadust asjakohase erimeetmega ning anda keskkonnajärelevalve seaduses Keskkonnaametile õigus konkreetset erimeedet rakendada.

## Kliima

Lõppenud ülevaateaastal sai õiguskantsler esimest korda avalduse kliimaneutraalsuse eesmärgi täitmise kohta. Avalduses paluti hinnata, kas Eesti praegune õigusruum, kus kliimaneutraalsuse saavutamise seotud kohustused ei ole sätestatud seadustega, vaid on selle asemel kirjas koalitsioonilepingus või arengukavas, on kooskõlas põhiseadusega.

Kliima puudutab kõiki eluvaldkondi ja seega ka kõiki inimesi. Riigi kliimaneutraalsus on seisund, kus riigis paisatakse õhku täpselt nii palju kasvuhoonegaase, kui ökosüsteem parajasti siduda jõuab. Selle sihi saavutamiseks tuleb kõigil anda oma panus. Juba üksnes selle tõttu on oluline, et kliimaneutraalsuse saavutamiseks vajalikud ülesanded oleksid kirjas piisavalt konkreetset ja kõigile arusaadavalt. Muidu oleme olukorras, kus igaüks toimetab omasoodu ning terviklik lähenemine puudub. Tulemust ilmselt nii ei saavuta, kuid ressursse kulub kõvasti.

Kliimateemalist avaldust lahendades kohtus õiguskantsler mitme osapoolega ning arutas muu hulgas sotsiaalse õigluse, ettevõtluse, energeetika, keskkonnakaitse ja mitme muu teemaga seotud muresid. Sai selgeks, et osapooled soovivad kindlust ja selget tegevusraamistikku. Palju keerulisem on vastata küsimusele, kes ja mida peab eesmärgi saavutamiseks tegema või piirama. Selle kohta ei paista ülevaadet olevat ka riigil.

Tarbimist, transporti ja energiatarvet puudutavad muudatused on paratamatud, kuivõrd vanaviisi jätkates pole võimalik teistsugust tulemust saada. Kas need muudatused on valusad või mitte, sõltub juba konkreetsest inimesest ja tema eelistustest.

Kliimaneutraalsuse eesmärgi poole liikumisel peab paraku osa ettevõtteid ja valdkondi kandma ka kahju ning paljud ettevõtjad peavad oma tegevuse lõpetama. Ilmselt kaovad turult eeskätt tootjad, kelle kaupade järele tegelikult elulist vajadust polegi. Seetõttu on

kliimaneutraalsus paljudele ka ebameeldiv. Ometi oleks hea, kui nende ebameeldivate uudiste edastamise kartuses ei jätaks riigiametnikud ega poliitikud valusaid küsimusi inimestega arutamata. Kuna kliimaga seonduv puudutab meid kõiki, on vajalik, et kõik inimesed oleksid teadlikud nii eesmärgist kui ka selle saavutamiseks vajalikest tegevustest ning nendega seotud probleemidest. Sedavõrd kaalukaid muudatusi saab ühiskonnas teha vaid siis, kui selle kohta on ühiskondlik kokkulepe või vähemasti ühine ja arusaadav infoväli.

Kliimaküsimused kõnetavad rohkem noori, kes arusaadavalt näevad kliimamuutusi oma elu osana. Laste tulevik läheb korda ka nende vanematele. Seega on inimesed valmis kliimaneutraalsuse nimel pingutama. Edaspidi läheb riigil vaja konkreetset plaani, kes ja mida peaks tegema. Kogu sellekohane teave tuleb esitada arusaadavalt, asjalikult ja liigsete emotsioonideta ning loogiliselt põhjendatuna.

## **Rahvusvaheline koostööprojekt kliimaõigluse teemal**

Õiguskantsleri Kantselei liitus möödunud ülevaateperioodil Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (ENOC) projektiga „Räägime kliimaõiglusest“. Projektis osalevatel lastel ja noortel on võimalus kaasa rääkida laste ja noorte õiguste ning kliimaõigluse aruteludes.

Eestist osales projektis kaksteist 13–16-aastast noort. Noorte keskkonnanõukogu liige Hanna Gerta Alamets selgitas noortele, mida tähendab kliimaõiglus. Moedisainer [Reet Aus](#) näitas, kuidas ta rõivatööstuse kangajääkidest uusi riideid loob ja toodab. Noor roheline Johanna Maria Tõugu rääkis, kuidas saavad noored tegutseda kliimaõigluse nimel. MTÜ-s Mondo mängiti koos [Fridays for Future Eesti](#) esindajaga [kliimakooli](#) kaardimängu. Viimaks külastasid noored energiakontserni Utilitas [koostootmisjaama](#), et teha tutvust taastuv- ja bioenergiaga.

Kohtumiste põhjal koostasid noored oma soovitusel laste ja noorte õiguste ning kliimaõigluse teemal. Rõhutati, et kliimateemad peaksid rohkem kajastuma õppekavades, et lapsed ja noored mõistaksid paremini kliimamuutusi ja nende mõju laste ja noorte tulevikule ning õpiksid võtma vastutust.

Noorte arvates tuleks toetada koole, et need saaksid pakkuda rohkem kliimasõbralikku koolitoitu (näiteks et iga nädal tehtaks üks taimetoidupäev) ning et nii palju koolitoitu ei läheks raisku. Samuti leidsid noored, et kliimaõigluse nimel vajavad mitmed liikumised ja algatused rohkem võimalusi koostöök, et nende tegevusel oleks suurem mõju (näiteks roheideede eurovisioon).

Juhendaja abiga valmib kliimaõigluse teemal grafiti ja Instagrami postitus. Kaks noort osalesid ENOC-i noorte nõuandjate kohtumisel Bilbaos, et tutvustada Eesti noorte soovitusi. Mitme riigi noorte arvamusi arvestades koostavad Euroopa lasteombudsmanid ettepanekud rahvusvahelistele organisatsioonidele ja oma riigi otsustajatele.

## Paisud

Kultuuriväärtuste ja looduskaitse „kooselu“ võimalikkust on õiguskantsler uurinud juba alates 2015. aastast, kui ta esitas Riigikogule [ettepaneku veeseaduse muutmiseks](#). Riigikogu tegi seaduses muudatuse, mis annab Keskkonnaametile õiguse ja võimaluse kaaluda, kas tuleks nõuda paisu juurde kalapääsu rajamist. Kui selle juures on olemas olulisi väärtusi, millega kalapääs kokku ei sobi, siis võib jätta pääsu rajamata.

Seadus lubab erandit näiteks selleks, et säiliks ajalooline vesiveski ja selle miljöö. Paraku pole keskkonnaametnikud pidanud võimalikuks seda erandit rakendada. Pigem on valitud paisu kasutavate isikute [menetlusliku kurnamise taktika](#). Nõutakse uuringud, analüüse ja koostatud dokumentide täiendamist ning korduvat parandamist. Selline teguviis läheb vastuollu hea halduse tavaga. Menetlusosalised on pidanud käima korduvalt enda õiguste kaitseks ka kohtus.

Möödunud seitsme aasta vältel on mitme paisuga seotud ning erinevaid vaatenurki esitavad isikud õiguskantslerile korduvalt kirjutanud ja avaldanud riigi tegevuse üle pahameelt. Paisu kasutajad kaebavad riigi peale, sest ametnikud nõuavad sisuliselt analüüse ja dokumente, mis peaks tõendama, et paisu kasutamine senistel tingimustel pole võimalik. Arusaadavalt ei ole paisu kasutajad nõus selliste dokumentide koostamise eest maksma ega nende koostamises osalema.

Õnneks on riik kohtu surve all asunud ajalooliste paisude asjus olukorda ise analüüsima ning kannab ka asjakohased kulud. Seega on olemas eeldused, et riik saab otsustamiseks vajalikud andmed kätte. Teisalt on huvigrupid ja ka osa seda mõtteviisi esindavaid riigiametnikke leidnud, et kui pörkub mitu olulist avalikku huvi, siis on neist tähtsaim keskkonnakaitse ning ülejäänud huvid tuleks jätta kõrvale.

Sellises olustikus tekib kergesti patiseis. Keskkond ja kultuuriväärtused vajavad mõlemad kaitset ning ametnikule on tavaliselt südamelähedasem ikka tema enda töövaldkond. Seetõttu paistabki olevat mõttetut loota, et kui ametnik on silmitsi mitme olulise avaliku

huviga, millest üks huvi puudutab tema tegevusvaldkonda ja ülejäänud mõne teise ametkonna tegevust, siis langetatakse otsus, mis ühevõrra väärtustab kõiki olulisi avalikke huve ja püüab leida nende vahel kompromissi. Ikka kipub olema nii, et looduskaitse ja oks on kõige tähtsam looduse kaitse ning muinsuskaitse peab ülimaks muinsuse kaitset.

Ka sellistes olukordades tuleb riigil küsimus lahendada oluliste viivitusteta. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõikes 2 on ette nähtud, et sellised küsimused tuleb esitada lahendamiseks valitsusele. Tõsi, valitsus ei pruugi küsimust lahendada nii, et kõik asjasse puutuvad ametkonnad saavutavad enda valitsemisala huvide täieliku kaitse. Võib juhtuda, et valitsus eelistab loodust muinsusele või vastupidi. Või peavad loodus ja muinsus mõnevõrra taanduma hoopis mõne muu avaliku huvi ees. See on paratamatu, kuid küsimus saab otsustatud ning elu läheb edasi.

Ametkondlike mõõduvõtude asemel saavad ametnikud panustada oma valdkonda sisuliselt ja kaitsta enda valdkonda seal, kus kokkupõrget teiste sama oluliste huvidega ei ole. Patiseise lahendades tuleks mõelda veidi laiemalt: ühes kohas võib olla küll loodetust vähem kalu, kuid see-eest jääb alles toimiv ajalooline veski. Teises kohas jälle paranes kalade elukoht, kuid järeleandmine tehti muinsuskaitstes. Tulemus on alati parem kui lõputu määramatus.

## Prügi

### Olmejäätmete sortimine

Keskkonnaamet otsustas, et prügilad peavad hakkama olmejäätmeid sortima. See paneks prügi sortimise peamise vastutuse olmejäätmete tekitajatelt, kogujatelt ja vedajatelt prügi ladustajatele. Õiguskantsleri hinnangul pole vastutuse sellisel ümberkorraldamisel kuigi suurt sisulist tähendust. Segamini kogutud ja selliselt prügilasse veetud jäätmeid võib seal küll sortima hakata, ent saadava materjali kehva kvaliteedi pärast tuleb see lõpuks ikkagi prügilasse ladestada.

### Uue halduspraktika probleemid

Õiguskantsler informeeris [Keskkonnaametit](#) seisukohast, et töö ja vastutuse selline ümberkorraldus ei täida parimal põhiseaduspärasel moel eesmärki. Nimelt peab Eesti suurendama jäätmetest kasutusele võetavate materjalide mahtu. Kui Eesti seda eesmärki ei saavuta, siis võib riiki oodata lisaks looduskahjule ka Euroopa Liidu määratud trahv.

Õiguskantsler juhtis tähelepanu, et 2019. ja 2020. aastal tehtud [üle-eestilisest sortimisuuringust](#) ja [2021. aasta Riigikontrolli aruandest](#) selgub, et jäätmeringluse kehv tase pole riigi jaoks uudis. Vaatamata sellele pole ladestatavate jäätmete koostise riiklik kontroll paranenud või ei tehta seda üldse. Puuduvad mõjusad meetmed, et panna omavalitsusi oma kohustusi täitma ning et võimaldada inimestel jäätmeid kodus sortida ja need mugavalt prügiveoettevõttele üle anda. Kui inimesed on näinud jäätmete sortimisel vaeva ja tasunud korrakohaselt jäätmeveo eest, ent sorditud jäätmed ikkagi segunevad veo käigus ja selleks sobiv materjal jõuab ringluse asemel prügimäele, petetakse inimeste usaldust ja rikutakse nende õigust heale haldusele.

Jäätmekäitluse ahel on keeruline ja koosneb omavahel seotud ja sõltuvatest lülidest: tootjad, majapidamised ehk prügi tekitajad, vedajad, sorteerimisliinide käitajad, prügilad, taaskasutusorganisatsioonid jt. Iga jäätmekäitluses osaleja tegevusest sõltub teiste käitlejate tegevus. Mida rohkem koguvad jäätmeid liigiti kodumajapidamised, seda vähem on vaja jäätmeid järelsortida ning seda suurem on võimalus, et ringlusse võetakse kvaliteetne materjal.

Prügilatele lisakohustuste panemine ei pruugi olla jäätmete raamdirektiivi sihtarvude ja prügiladirektiivi eesmärkide saavutamiseks sobiv lahendus mitmel põhjusel. Muu hulgas selle tõttu, et prügila on jäätmekäitluse viimane lüli, kus enam ei saa parandada varasemates käitlusetappides tehtud vigu. Probleem on ka selles, et Keskkonnaamet soovib prügilatele panna kohustuse piisava üleminekuajata ja olukorras, kus pole võetud piisavalt meetmeid, et kodumajapidamistes jäätmete liigiti kogumise ja sortimise võimalusi parandada.

Puuduvad veenvad mõjuhinnangud, mis tõestaksid, et jäätmete prügilas sortimine suurendab otseselt taaskasutatava kvaliteetse materjali mahtu. Seetõttu ei saa kindel olla ka Keskkonnaameti soovitatud abinõu vajalikkuses. Sellest tulenevalt ei pruugi sellise järelsortimiskohustuse kehtestamine prügilatele olla proportsionaalne.

Kuni pole tõhusaid meetmeid selleks, et parandada jäätmete liigiti kogumist kodumajapidamistes, rikub kitsalt prügilate lisakoormamine jäätmehierarhia põhimõtet. Selle põhimõtte järgi tuleb kõigil osapooltel pingutada jäätmete vähendamise, olemasolevate jäätmete taaskasutuse ja loodushoiu nimel.

## **Mis saab edasi?**

[Keskkonnaamet reageeris](#) õiguskantsleri tähelepanekutele nii, et andis prügilatele

ülemineku perioodi. Prügilad säilitavad järelsorbitamise nõudega seotud keskkonnalaad, ent nende nõuete tingimusi leevendatakse. Samuti on Keskkonnaamet lubanud hoiduda prügilate trahvimisest, kui need rakendavad meetmeid, et oma tegevus uute nõuetega kooskõlla viia.

Kuna Keskkonnaameti pakutud leevendused ei tugine haldusaktile ega õigusaktile, jääb ootamatuste oht püsima.

Eestis puudub teadaolevalt majanduslik plaan ja õigusraamistik, mis sunniks omavalitsusi prügi sorteerimise ja jäätmete äraandmise eest rohkem hoolitsema. Sellise plaani ja raamistiku loomine on aga riigi võimalus ja ülesanne. Probleemile on [tähelepanu juhtinud ka Maailmapank](#), kes analüüsis Euroopa Komisjoni palvel Eesti jäätmekorraldust.

## Väikeste järvede kaitse

Pealtnäha võib jääda mulje, et Euroopa Liidu ja Eesti kehtestatud normid tagavad veekogudele ammendava kaitse. Seetõttu võib tulla ootamatusena teadmine, et väikesed veekogud on teatud liiki saastamise eest kaitseta ning et vette võib juhtida saasteaineid, millele pole piirväärtusi kehtestatud.

Veega seotud õigusterminoloogia on keeruline. Kahjuks ei saa ülevaate järgnevatel lõikudes neid termineid täiesti vältida, sest need on kasutusel ka veeseaduses.

Kui järve pole liidetud pinnaveekogumisse, siis kehtivad selle kohta leebemad reeglid kui pinnaveekogumiga hõlmatud järvede kohta. Pinnaveekogumiga hõlmatus tähendab, et veekogu seisundit jälgitakse pidevalt Euroopa Liidu raamdirektiivi alusel ning veekogu seisund ei tohi halveneda.

Enamikku Eesti veekogusid pidevalt ei jälgita. Veekogude seisundit ei uuri regulaarselt ka Keskkonnaamet, mistõttu puudub terviklik ülevaade, kui puhtad või saastatud on väikesed järved, muu hulgas need, kus inimestele meeldib ujumas käia.

[Vana-Koiola järve juhtumis](#) tulid kõik need probleemid selgelt esile. Selle järve kaldal elavad mõned perekonnad ning seal asub ka valla hooldekodu. Hooldekodu heitvesi juhitakse järve, kuid seda järve kasutavad kohalikud inimesed ujumiseks. Kuna järve seisund muutus silmanähtavalt halvaks, palus üks kohalik elanik õiguskantsleril uurida, kas nii väiksesse järve hooldekodu heitvee juhtimine on seaduslik.

Asja uurides selgus, et järve seisundist ei ole kellelgi mingit ülevaadet. Riik on andnud hooldekodule loa heitvee järve juhtimiseks, kuid pole enne seda üldse uurinud, kas järve seisund seesuguse saastamise välja kannatab. Kuna tegemist on väikese koguse heitveega, siis sellistel juhtudel ei ole loas vaja sätestada piirväärtusi heitvees sisalduvale üldfosforile ja üldlämmastikule. Need mõlemad on veekogu kinnikasvamist soodustavad ained.

Vana-Koiola järv ei ole hõlmatud pinnaveekogumiga. Veeseaduse § 32 lõikes 1 on sätestatud, et säilitama peab ka pinnaveekogumiga hõlmamata veekogu hea seisundi.

Pinnaveekogumiga hõlmamata veekogude seisund on hea, kui veeproovide tulemused ei ületa veeseaduse § 76 lõike 1 alusel kehtestatud kvaliteedi piirväärtusi ning veekogu vastab seaduse § 61 lõike 4 alusel kehtestatud kvaliteedinäitajate väärtustele. Seega tuleb teha uuringud kriteeriumide täitmise kohta.

Keskkonnaameti operatiivseire käigus võeti analüüsid järvest 28. septembril 2017 ja 16. juunil 2021. Suublaseire tehti 2017. aastal pärast vee erikasutusloa andmist, mistõttu ei saanud selle tulemused loa andmise otsust enam kuidagi mõjutada. Tulemustest nähtub, et järve seisund oli 2021. aastal kesine (pH 7,9 ja üldlämmastikku 0,71 mg/l). Üldfosfori näitaja 0,046 mg/l viitab koguni vee halvale seisundile. Kui võrrelda 2021. seire tulemusi 2017. aastal tehtud ühekordse seire tulemustega, siis selgub, et üldlämmastiku näitaja oli juba 2017. aastal 0,79 mg/l ehk järve seisund oli kesine. Üldfosfori näitaja oli 2017. aastal veidi parem. Siis vastas üldfosfori näit 0,032 mg/l samuti seisundiklassile „kesine“, mis on ühe kvaliteediklassi võrra parem tulemus kui 2021. aastal.

Möödunud aastate vältel on seega üldfosfori sisaldus järvevees suurenenud. Mõistagi ei piisa üksikutest proovivõtmistest järve üldseisundi hindamiseks. Kogutud andmetest võis siiski näha, et riik ei selgitanud enne veeloa andmist välja järve seisundit ning heitvee juhtimine järve ei ole kindlasti järve seisundit aastate vältel parandanud.



Kui uurida proovide analüüsi tulemusi lähemalt, siis torkab silma, et heitvee üldfosforisisaldus on olnud mitmel korral kõrge või väga kõrge (eriti 2017–2019) ja seda isegi siis, kui muud näitajad on vastanud loa nõuetele. Kuivõrd vee üldfosforisisaldusele ei ole keskkonnaloas piirväärtust seatud, on puhasti kasutaja tegevus justkui vastanud kõigile nõuetele. Vaatamata sellele on viidatud üldfosfori näitajad siiski kõrged. Oluline on ka see, et 2021. aasta juunis tehtud uuringust nähtub, et üldlämmastiku ja üldfosfori sisaldus järvevees viitab Vana-Koiola järve kesisele või halvale seisundile. Seetõttu ei saa ignoreerida ka loaga normeerimata saasteainete kontsentratsiooni heitvees, mis juhitakse järve.

Õiguskantsler palus Põlva vallal ja Keskkonnaametil teha koostööd ja korraldada vajalikud uuringud, et saaks hinnata veekogu seisundit ja seisundi halvenemise põhjuseid. Keskkonnaamet vajab järve seisundi kohta teavet selleks, et otsustada keskkonnaloa muutmise vajaduse üle. Laiemalt võttes peaks nii Põlva vald kui ka Keskkonnaamet olema huvitatud, et riigil ja avalikkusel oleks järve seisundi kohta asjakohane teave ning et rakendataks kõiki vajalikke abinõusid järve seisundit parandamiseks.

2022. aasta suvel oli teada, et Põlva vald tellib järve seisundi kindlakstegemiseks ekspertiisi ning Keskkonnaamet on hooldekodu heitveepuhasti toimimisel möödunud aasta vältel silma peal hoidnud. Teadaolevalt on sel ajal võetud proovid vastanud ka nõuetele.