

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2022/2023

Loodusvarad ja keskkond

Globaalse mõõtmega kliimakriis ning loodusvarade (kalavaru ja jahiulukid) kasutusõigused olid möödunud aastal õiguskantslerile saadetud pöördumiste kesksed teemad. Peale selle valmistasid inimestele jätkuvalt muret looduskaitsetelised omandipiirangud ja metsaraie.

Mitut kesket ja korduvalt esitatud küsimust käsitles õiguskantsler Riigikogu keskkonnakomisjonile esitatud [kirjalikus ettekandes](#). Loodetavasti hakatakse neid probleeme juba sügisel lahendama.

Kliimakaitse

Kliimakaitse ja sellega kaasnev rohepööre tekitab inimestes lootusi. Selle kõrval jääb aga ruumi ka murele, sest peljatakse üle jõu käivaid piiranguid, kodu renoveerimisega kaasnevaid lisakulusid ning sedagi, kas ja millist autot saab endale tulevikus lubada.

Rohepöörde tegevusplaan ei ole seadus. Plaaniga ei kaasne mingeid piiranguid ega kohustusi. Juba tegevusplaani koostades tuleb silmas pidada, et kui mõni kavandatava tegevusega piiratakse isikute õigusi või soovitakse neile panna mõnd kohustust, siis tuleb vastav piirang või kohustus sätestada seadusega. Seda nõuab põhiseadus (paragrahvid 3, 11, 31 ja 32). Lisaks tuleb välja selgitada kavandatavate piirangute või kohustuste sotsiaal-majanduslik mõju. Ka erandid tuleb kehtestada seadusega.

Kui riik soovib näiteks energiakasutust tõhusamaks muuta, võiks alustada neist elanike rühmadest, kelle puhul saab mõistlikke kulutusi tehes tulemuseks kõige suurema säästu. Rohepöördega kaasnevaid investeeringuid kavandades tuleks jälgida, et kulud ei ületaks loodetavat säästu. Võib pidada tõenäoliseks, et mõnel juhul, näiteks vana ahiküttega taluhoone renoveerimisel, ületab keskkonnakulu oodatava energiasäästu. Seesugusteks olukordadeks tuleb kehtestada läbimõeldud ja põhjendatud erandid.

Rohepöörde eesmärke ei aita saavutada see, kui kulutada keskkonnasäästlikkuse nimel kokkuvõttes rohkem ressursse, kui lõpuks õnnestub kokku hoida, või kui eesmärkide

elluviimisel tekib liiga palju ebasoodsaid kõrvalmõjusid. Õiguskantsler esitas kliimakaitse ja põhiõiguste piirangute kohta [kirjaliku ettekande](#) Riigikogule 16. jaanuaril 2023.

Eesti on seoses looduse ja kliimakaitsega võtnud endale mitu tähtjalist kohustust. Muu hulgas on seatud eesmärgiks kliimaneutraalsuse saavutamine ehk olukord, kus inimtekkeliste kasvuhoonegaaside heide on tasakaalus heite sidumisega. Võetud kohustuste täitmine eeldab seda, et ka eraisikud peavad oma tegevuse ümber korraldama, sest võetud kohustused puudutavad ka ettevõtlust: kaevandamist, energeetikat, transporti, ehitust, elamumajandust, jäätmekäitlust ja tööstust.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 kohaselt tohib isikute õigusi ja vabadusi piirata üksnes ettenähtaval moel ja seaduse alusel. Elukorraldust oluliselt muutvate kohustuste seadmine ja keeldude kehtestamine eeldab harilikult pikemat kohanemisaega. See tähendab, et seadus, millega kehtestatakse olulisi kohustusi ja keeldusid, peab olema vastu võetud, välja kuulutatud ja avaldatud piisavalt pikalt enne jõustumist. Vahel on põhiseaduslikult nõutav kohanemisaeg suisa mitu aastat.

Eestile võetud kohustuste täitmise tähtjad lähenevad, kuid mainitud valdkondi reguleerivatesse seadustesse pole seni veel asjakohaseid norme lisatud. Nii võib juhtuda, et õige pea ei ole tõenäoliselt enam võimalik märkimisväärsete kahjuhüvitisteta ettevõtjatele ega teistele isikutele kohustusi panna või keeldusid kehtestada, sest muudatustega kohanemise aeg jääb liiga lühikeseks.

Ettevõtjate sõnul on neile märku antud, et neil tuleb oma tegevus ümber korraldada arengukavade või koguni koalitsioonilepingu alusel. Arengukava ega koalitsioonileping ei anna kellelegi ühtki õigust ega pane ka kohustust. Arengukava vastuvõtmisest ega koalitsioonilepingu sõlmimisest ei hakka kulgema kohanemisaeg. Kohanemisaega saab hakata arvestama alles sellest hetkest alates, kui seadus Riigi Teatajas avaldatakse. Seadusega peab piisavalt üksikasjalikult ette kirjutama, mis on kindlas valdkonnas mingist tähtjast lubatud ja mis keelatud. Nii näiteks on võimalik maapõueseaduses ette näha põlevkivi kaevandamise piiramise ja kaevandamislubade andmisest keeldumise alused.

Olulise ühiskondliku ja majandusliku mõjuga piirangud peavad olema arusaadavad, nende kehtestamise kord ja põhimõtted teada ning peab olema ette nähtud ka vajalikkohanemisaeg või hüvitised. Ettevõtjad vajavad õigusselgust ja õiguskindlust, et nad saaksid valida tegevussuunda, julgeksid teha investeeringuid ning saaksid otsida ja välja õpetada asjatundlikke töötajaid.

Ka kohalikul omavalitsusel on vaja võimalikult hästi ette teada, millist kliimaseisundile mõjuvat ettevõtlust lähikümnenditel lubatakse, kas mõnel suurel tööandjal tuleb tegevus lõpetada või ümber korraldada ning millised võimalused on tuua linna või valda ettevõtlust. Selgelt sõnastatud eesmärgid ja nende saavutamiseks vajalikud õigused ja kohustused peavad olema kindlaks määratud seadusega.

Õiguskantsleri ettekande eesmärk oli Riigikogule, asutustele ning ettevõtjatele ja avalikkusele meelde tuletada, et siiani puuduvad seadustes Eestile võetud eesmärkide täitmiseks vajalikud normid, nende vastuvõtmine ja jõustamine võtab aga eeldatavasti aega. Seadust ei asenda ei arengukavad ega muud dokumendid, sest neile tuginedes ei saa eraisikutelt midagi nõuda, samuti ei sobi piirangute kehtestamise aluseks abstraktne üldseadus ega määrus.

Mõistagi saab üksnes Riigikogu otsustada, kas kliimaneutraalsuse saavutamiseks vajalikud kohustused ja piirangud tuleks kehtestada valdkonnaseadustega või luua selleks uus seadus. Kliimaseaduseks on võimalik nimetada ka kõikide valdkonnaseaduste muudatuste paketti, kui need muudatused soovitakse liita ja vastu võtta üheaegselt. Õigusloometehniliselt võib eraisikute huve paremini kaitsta see, kui eri valdkondade reeglid võetakse vastu eraldi seadustega. Niinimetatud kobarseadus kätkeb näiteks ohte ka põhiseaduslikkuse järelevalvele: kui Vabariigi President leiab kobarseadusest põhiseadusvastase normi, tuleb tal jätta kogu seadus välja kuulutamata. See tähendab, et ka põhiseaduspäraste normide jõustumise eelne kohanemisaeg lükkub edasi.

Peab arvestama võimalusega, et osa suuri ümberkorraldusi nõudvatest normidest jõuab põhiseaduslikkuse järelevalve tegemiseks Riigikohtusse – seegi on riigielu normaalne käik. Niisiis on mõne muudatuse tegemisega praegu juba väga kiire, kui riik ei soovi võetud kohustuste täitmisest loobuda või hüvitisi maksta.

Jahindus

Endiselt on olnud vaidluse all jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamine ja aus

konkurents jahipiirkonna kasutusõiguse andmisel.

Väga oluline on, et jahipiirkonna kasutusõiguse load antaks välja õiguskindlalt ja läbipaistva protsessi tulemusel. Riik ei tohi õigusvastaselt moonutada jahiseltside vahelist konkurentsi. Täitevõim ei saa omatahtsi seada tingimusi avaliku piiratud ressursi kasutusse andmisele ega Riigikogu sätestatud tingimustest mööda vaadata.

Õiguskantsler saatis Keskkonnaministeriumile ja Keskkonnaametile soovitused jahiseaduse rakendamise kohta ([11.03.2022](#), [01.07.2022](#) ja [20.09.2022](#) kiri) ning palus Keskkonnaametil viia oma halduspraktika jahiseadusega kooskõlla.

Inimesed on küsinud õiguskantslerilt, kuidas peaksid riigile kuuluvate jahimaade kasutusse andmisel toimima riigimaa valdajad (Riigimetsa Majandamise Keskus, Maa-amet), et oleks tagatud jahiseltside aus konkurents.

Õiguskantsler [leidis](#), et riigivaraseadust kohaldatakse riigivara suhtes kõigil juhtudel, mis on eriseaduses reguleerimata (vt RVS § 2 lg 3). Jahiseaduses ei ole sätteid selle kohta, et RMK või Maa-amet peaksid riigi maad andma tingimata nende jahiseltside kasutusse, kes on saanud jahipiirkonna kasutusõiguse jahiseaduse üleminekusätete alusel. Üleminekusätete alusel antud jahipiirkonna kasutusõiguse load kehtisid 31. maini 2023 ning edaspidi tuleb load välja anda kehtiva seaduse norme järgides.

Maaomanikul on õigus seada omal maal jahipidamiseks tingimusi ning ta võib jahipidamise ka ära keelata. Omanikul on õigus teha ettepanek ka jahipiirkonna kasutaja väljavahetamiseks ning jahipiirkonna piiride muutmiseks. Jahiseadus ei tee vahet eramaaomaniku ja riigi kui maaomaniku õigustel ja kohustustel ega keela maaomanikel sõlmida lepinguid ka mitme jahiseltsiga. Seega saavad riik ja eraomanik oma kinnisasjal jahi ära keelata, jahti lubada ning seada jahipidamiseks endale sobivaid tingimusi.

Ka riik peab hindama ja kaaluma oma kinnisasjade jahinduslikku kasutusse andmise otstarbekust. Riigivaraseadus (RVS) kohustab riigivara valdajat hoolitsema selle eest, et riigile kuuluvat maad valitsetaks eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult (RVS § 8 lg 1). Seda kohustust tuleb arvestada ka maad jahiseltsi kasutusse andes. Riigile kuuluvate jahimaade kasutustingimused peab tegema kõigile avalikuks. Kõik riigimaa jahinduslikku kasutusse andmise otsused peab tegema avalikult ja läbipaistvalt ning otsuste õiguspärasust peab saama kohtulikult (halduskohtus) kontrollida, sest riigile kuuluv maa on avalik piiratud ressurss.

Täitevõimu esindaja (nt Keskkonnaamet, RMK või Maa-amet) ei saa omavoliliselt välistada jahiseltside konkureerimist jahipiirkonna kasutusõigusele seeläbi, et riik välistab konkurentsi avalikule ressursile (riigimaa kasutusele). Maaomaniku ülesanded on sätestatud riigivaraseaduses. Riigile kuuluva maa jahinduslikku kasutusse andmise menetlus ei tohi viia olukorrani, kus jahiseaduse eesmärk jääb täitmata ning selle asemel arvestatakse üksnes nende jahiseltside huve, kes on saanud jahipiirkonna kasutusõiguse loa üleminekusätete alusel. Ka konkureeriv jahiselts võib täita riigi kui maaomaniku huve ehk olla valmis täitma kehtivaid RMK ja Maa-ameti jahindusliku kasutuse lepingu tingimusi (näiteks hüvitama ulukikahjud suuremas ulatuses, kui seadus ette näeb).

Piirangud, mis seatakse riigile kuuluva maa kasutamisele ning millega muudetakse konkurentsiolukorda, peavad põhinema selgel seaduslikul alusel ning niisuguste piirangute kehtestamiseks peavad Riigikogul olema kaalukad põhjused. Praegu selliseid aluseid jahiseaduses ei ole. Seega tuleb riigimaa kasutusse andmisel lähtuda riigivaraseadusest (mõnel juhul tulu saamise eesmärgil ka metsaseadusest).

Iga konkreetse jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise või loa väljaandmisest keeldumise kohta saab siduva hinnangu anda üksnes halduskohus. Praeguseks ongi jõudnud mitmed sellised vaidlused kohtusse.

Kalandus

Eelmise aasta hilissügisel sai õiguskantsler mitu avaldust, mis puudutasid kutselise kalapüügi korralduse muutmist Peipsi järvel, Lämmijärvel ja Pihkva järvel.

Kuni 2022. aasta lõpuni jaotas riik kalavaru kasutamist nii-öelda olümpiapüügi meetodil. See tähendab, et kõik kutselised kalurid võisid kala püüda seni, kuni vastavas piirkonnas oli riigi

seatud kvoot ammendatud. Niisiis sõltus kaluri saak tema enda oskustest ja püügivahendite headusest.

Alates 2023. aastast mindi osa kalaliikide puhul üle individuaalkvootide süsteemile. Nüüd jagatakse püüdmiseks lubatud kalavaru kutseliste kalurite püügivahendite vahel.

Püügivahendid on jagatud kalurite vahel ajaloolise püügiõiguse alusel. Selle muudatuse tõttu on aga sattunud senisest halvemasse olukorda need kalurid, kes on investeerinud korralikku püügivarustusse ning on motiveeritud ja osavad, kuid kes saavad ajaloolisest püügiõigusest kasutada vaid väikest osa. Need kalurid ei saa enam lähtuda sellest, kui palju nad suudaksid kala püüda, vaid nad peavad arvestama sellega, kui suur on nende püügivahendile määratud püügiõiguse osa.

Küsimus on selles, kas senise püügikorralduse muutmine oli põhiseaduspärane ning kas tehtud muudatused võis jõustada kohe, sest nõnda ei jäetud ettevõtjatele aega muudatusega kohanemiseks.

Küsimusi on tekitanud seegi, kas valitsus arvestas oma määruses Riigikogu seatud eesmärgi. Selle määrusega kehtestas valitsus kutselise kalapüügi võimalused, lubatud aastasaagid ning kalapüügiõiguse tasumäärad 2023. aastaks.

Õiguskantsler [märkis](#), et Riigikogu võib senist kalapüügi korraldust muuta, kui selleks on kehtestatud piisav üleminekuaj ja ettevõtluspiirangud on proportsionaalsed. Ta soovitas Riigikogul täpsustada ka kalapüügiseaduse § 47 lõikes 1 sätestatud volitusnormi, et oleks selgem, millistest eesmärkidest lähtudes tuleb täitevvõimul edaspidi kutselise kalapüügi korraldusse sekkuda.

Riik peab 2023. aastal saadud kogemusi hoolikalt analüüsima, et saaks otsustada, kas muudatusega taotletud eesmärgid on saavutatud. Vajaduse korral tuleb teha õigusaktidesse muudatusi. Praegu ei ole põhjust pidada individuaalkvootidele üleminekut ebaproportsionaalseks. Kui aga individuaalkvootidega seaduse eesmärgi ka edaspidi ei saavutata, siis ei ole põhjust pidada kehtivat püügikorraldust sobivaks, vajalikuks ja mõõdukaks ettevõtlusvabaduse piiranguks.