



Õiguskantsler

Yoko Alender
Keskkonnakomisjon
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 05.08.2025 nr 7-4/240614/2505704

Arvamus looduskaitseseaduse muudatuste kohta (seaduseelnõud 610 SE ja 612 SE)

Austatud Yoko Alender

Riigikogu menetluses on kaks looduskaitseseaduse muudatust ([610 SE](#) ja [612 SE](#)), millega seotud küsimusi on õiguskantsleril tulnud inimeste kaebuste alusel varem käsitleda. Sellest lähtudes juhin tähelepanu mõnele eelnõudes olevale probleemile. Ei ole välistatud, et eelnõudes on ka muid probleeme, kumbagi eelnõu ei ole me tervikuna analüüsinud.

Looduskaitseseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (610 SE)

1. Looduskaitseseaduses tehtav muudatus on seletuskirja kohaselt seotud Euroopa Liidu algatatud rikkumismenetlusega Eesti vastu. Väidetakse, et just selle tõttu tuleb kõikides piiranguvööndi metsaelupaikades metsa majandamine peaaegu täielikult keelata (elnõu § 1 p 1). Piiranguvöönd on kaitseala osa, kus majandustegevus on mõnevõrra piiratud, kuid ikkagi lubatud (LKS § 31 lg 1). Seevastu sihtkaitsevööndis säilitatakse väljakujunenud looduskooslusi (LKS 30 lg 1) ning seal on majandustegevus keelatud.

Praegu kehtib igas kaitsealuses metsaelupaigas just selle paiga iseärasusi ja elustikku kaitsev kaitse-eeskiri. Riigikogule pakutakse õiguslikult küsitavat lahendust, millega asendatakse igale metsaelupaigale sobivad ja proportsionaalsed haldusaktiga (kaitse-eeskirjaga) seatud piirangud üldise keeluga seaduses. Samuti tahetakse kehtivaid haldusakte muutmata muuta osa piiranguvöönditest sisuliselt sihtkaitsevöönditeks. Seesugune muudatus võib osutuda põhiseadusevastaseks. Rikkumismenetluse materjalidest ei nähtu, et Euroopa Liidu õigus nõuaks Eestilt seadusega piiranguvööndis asuva metsa majandamise keelamist. Rikkumismenetluse järgi on vaja hinnata tegevusega kaasnevat mõju, kui tegevus mõjutab Natura ala ehk vaja on nn Natura hindamist puudutavaid reegleid. Natura hindamiseks luuaksegi sama eelnõuga eraldi menetluskord. Seega pole õiguslikult probleemsed normid Euroopa Liidu nõue, vaid sisepoliitiline valik.

Euroopa Liidu õiguse järgi tuleb Natura alal toimuva tegevuse mõju hinnata ning alles peale mõju hindamist saab tegevust lubada või keelata. Õiguslikult on vahetegu oluline, sest Natura alale avaldatava mõju hindamise tulemus võib viia erineva intensiivsusega piirangute ja keeldudeni. Eelnõu koostajad on ilmselt eeldanud, et Natura alal on igasugune metsa majandamine üldjuhul lubamatu, ning sellest lähtudes on pidanud otstarbekamaks metsa majandamine seadusega ära keelata, aktsepteerides seega mõnedel juhtudel omandiõiguse piiranguid, mis ei pruugi olla looduskaitse seisukohalt vajalikud. Põhiseadus meie hinnangul seesugust lahendust ei toeta.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Kas metsa majandamine on Natura ala eesmärkidega kokkusobimatu, see sõltub kaitse-eesmärkidest ehk sellest, mida täpselt on kaitse-eeskirjas peetud kaitset väärivaks (nt millised liigid, elupaigatüübid). Loogiline on ka see, et mida laiem on Natura ala kaitse-eesmärk, seda rohkem lähtub sellest inimtegevusele piiranguid. Asjakohaseid muudatusi, mida plaanitakse teha, tuleks seletuskirjas lähemalt selgitada (seletuskirja lk 10). Samuti tuleb selgitada kaasnevaid tagajärgi.

Täpsustada tuleks ka seletuskirja (lk 10) lauseid: „Isikul on võimalik vaidlustada elupaiga kandmine kaardile. Isikule on subjektiivse õiguse kaitsevahend seetõttu tagatud, et elupaigatüübi olemasolu üle on võimalik isikul vaielda, esitades vaide Keskkonnaametile või kaebuse kohtusse.“ Õiguskantsler on täheldanud, et maaomanikele jagatakse nende maatükil tuvastatud elupaikade kohta väga vähe infot, mistõttu on neil enda subjektiivseid õigusi keeruline kaitsta. Seletuskirjas võiks kirjeldada tavapäraselt juhtumit, millisel juhul saab maaomanik vaidlustada elupaigatüübi olemasolu, ning kirjeldada järgnevat menetlust.

3. Õiguskantsleri varasemates kirjades ([„Arvamus eelnõu kohta“](#) ja [„Loodusobjektide kaitsekorra muutmise“](#)) käsitletud küsimusi on püütud eelnõus lahendada nõnda, et metsaelupaikade piiranguvööndis kehtiv raie keeld lisatakse LKS § 31 (LKS § 14 asemel). See lahendus on varasemast õigusselgem. Teisalt eirab ka kavandatav muudatus pikaajalist kohtupraktikat, millest lähtudes tuleks piirang sätestada kaitse-eeskirjas, mille Riigikohus luges üldkorralduseks ehk haldusaktiks just seetõttu, et nii on inimeste õigused tõhusamalt kaitstud (vt RKÜKo 31.05.2011, nr 3-3-1-85-10).

Hea halduse tavaga ei ole kooskõlas see, kui riik eelistab üldkorralduste muutmise asemel muuta seadust, sest nii on riigile lihtsam – sel juhul ei pea analüüsima konkreetse metsa olukorda, kaasama inimesi, keda muudatus puudutab, ega valima looduskaitse eesmärgil sobivaimad proportsionaalsed piirangud.

Keskkonnakaitse tase ei sõltu sellest, kas muudetakse seadust või kaitse-eeskirja. Erinevus on vaid maaomanike, kogukondade ja huvirühmade kaasarákimise võimalustes. Kaitse-eeskirja puhul on inimestel võimalik enda huvide eest vahetult seista ning vajadusel saab vaidlustada muudatused halduskohtus.

4. Lisaselgitust vajab eelnõu § 2 punktiga 9 tehtav muudatus. Oluline on aru saada ja seletuskirjas selgitada, mida see muudatus praktikas tähendab ning kas ja kuidas oleks mõjutanud varasemalt rakendatud nn Natura erandeid. Näiteks, kas Vabariigi Valitsusel oleks muudatuse korral võimalik teha erinevaid ja vastandlikke avalikke huve hõlmav ning mitme ministeeriumi valitsemisala puudutav otsus VVS § 49 lg 2 alusel seoses Linnamäe paisuga. Teatavasti tuli sellel juhtumil kaaluda, kas kaitsta kultuuripärandit või loodust, ning ministrid olid erinevatel seisukohtadel, mistõttu lahendaski asja Vabariigi Valitsus.

Silmas tuleks pidada, et keskkonnamõju hindamise aruanne ei tohiks muutuda tehniliseks takistuseks. Nii võib juhtuda, kui väärtuskonflikti olukorras jätab vastutav ametkond aruande teadlikult heaks kiitmata ning takistab seeläbi küsimuse lahendamist: mõne aruandega seotud küsimuse lahendamine jääb ametkonda seisma.

Erinevaid valdkondi ja mitme ministeeriumi valitsemisala hõlmavad küsimused ja konfliktidki vajavad samuti lahendust. Tehtav otsus võib olla selline, milles kaalumise tulemusena eelistatakse üht avalikku huvi või väärtust teisele. See tähendab, et vaja on norme just nendeks olukordadeks,

mil vastutav ametkond võib olla huvitatud sellest, et otsuse tegemine jääks vastandlike huvide tõttu talle endale, sest üksnes nii on ametkonnal võimalik edendada enda valdkonda ja jätta kõrvale mõne teise valdkonna jaoks oluline väärtus. Riigil on vaja reegleid, kuidas sellistel juhtudel toimida ning langetada vajalikud otsused ka juhul, kui kõigile sobivat lahendust ei ole ning tuleb valida mitme olulise väärtuse vahel.

Looduskaitseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 612 SE

5. Eelnõu § 1 punktiga 4 sätestatakse hüvitus- ja leevendusalaade määramine. Jääb ebaselgeks, millistel juhtudel hüvitus- ja leevendusalaad määratakse. Kas silmas peetakse Natura hindamisest või keskkonnamõju hindamisest lähtuvaid hüvitus- ja leevendusalasid või saavad Keskkonnaamet ja planeeringu koostamise korraldaja nõuda hüvitus- ja leevendusala määramist kõigil juhtudel, kui tegevusega kaasneb mingi keskkonnale kahjulik mõju. Seega tekib küsimus, kas hüvitus- ja leevendusala määratakse iga arendusega. Kas igasugune inimese põhjustatud keskkonnamuudatus tähendab, et tuleb leida mõni muu ala, mis jääb inimtegevusest puutumata? Kas ja kuidas on sellisel juhul arendustegevus üldse võimalik, kui iga projekti korral on vaja esitada hüvitus- ja leevendusala?

Eelnõust ei selgu üheselt, millised konkreetsed piirangud kaasnevad hüvitus- või leevendusala määramisega. Tegemist on omandipiiranguga PS § 32 tähenduses. See tähendab, et hüvitus- ja leevendusala saab tekkida üksnes seaduses sätestatud juhul. „Muul riigile vajalikul põhjusel“ (nagu näeb ette normi lõige 1) hüvitus- ja leevendusala määramine ei oleks kooskõlas PS § 32 lõikega 2.

Praegu näeb eelnõu § 1 punkt 4 ette, et hüvitus- ja leevendusala piisavuse üle ning rakendatavate meetmete üle otsustab Keskkonnaamet või planeeringu koostamise korraldaja. Seeläbi antakse volituse piire sätestamata voli nõuda isikult just seda, mida Keskkonnaamet või mõni muu ametkond või kohalik omavalitsus vajalikuks ja õigeks peab. Põhiõiguse piirangu ulatuse peab sätestama seadusega. Seega tuleb meetmed, mida hüvitus- ja leevendusalaadel saab kelleltki nõuda, kirja panna seadusesse.

Ei ole võimalik aru saada, milline on selle muudatuse sotsiaalne mõju ja mõju regionaalarengule. Hindamata on ka muudatuse (nagu ka kogu eelnõu) vastavus põhiseadusele.

6. Eelnõu § 1 punktis 5 kasutatakse sõnastust „kaitse alla võtta kavandataval alal“. Õiguskantsler on tegelenud ka juhtumitega, mil kaitse alla võtmise kavandamine ei ole äratuntav ega üheselt tuvastatav. Seetõttu ei saa seostada kaitse alla võtmise kavandamist õiguslike tagajärgedega, nagu eelnõus on tehtud. Samasugune seos luuakse mitmes eelnõu punktis, seega tuleks eelnõu sellest seisukohast tervikuna üle vaadata. Peab olema üheselt selge, millisest hetkest algab kaitse alla võtmise kavandamine.

Näiteks ei olnud kaitse alla võtmist seaduses sätestatud korras algatatud, kui riik asus kohaldama piiranguvööndis sihtkaitsevööndile sarnanevaid piiranguid (vt [õiguskantsleri kiri](#)). Ka lendorava püsielupaikade kaitse alla võtmist alustasid ametnikud enne seda, kui minister kaitse alla võtmise algatas (vt [õiguskantsleri kiri](#)).

Kaitse alla võtmise kavandamist ei ole inimesel lihtne ka ise tuvastada, sest teave jaguneb mitme registri ja kaardikihi vahel ning ei saa eeldada, et inimene tõlgendab eri kaardikihtidel olevat teavet samamoodi nagu valdkonnas igapäevaselt töötav ametnik. Senikaua kui ametnikud ei järgi oma tegevuses seadust ning seetõttu ei saa inimene olla üheselt kindel, kas ja millal on hakatud

kavandama kaitse alla võtmist, ei saa seaduses ette näha ka mingeid tagajärgi, mis on seotud kaitse alla võtmise kavandamisega.

Seletuskirjas kirjeldatakse andmete leidmist ning sellest kirjeldusest lähtudes tulekski hinnata, kas selline tegevus on jõukohane. „Mainitud info on notaritele kättesaadav e-notari programmi vahendusel, mis on X-tee kaudu ühenduses Maa- ja Ruumiameti kitsenduse rakendusega. LKSist tulevad piirangud edastatakse Maa- ja Ruumiametisse iga nädal ja need kantakse ühe-kahe tööpäeva jooksul kitsenduste kaardile. Kuna ka kehtiva seaduse kohaselt tuleb teatud looduskaitsega seotud piirangud kindlaks teha ja asjakohasesse lepingusse märkida, siis ei muuda mõne kitsendusi põhjustava kategooria lisamine sellesse nimekirja juba toimivat praktikat. Täiendavalt on kokku lepitud lahendus, kuidas info oleks kättesaadav ka kohtutäituritele ja pankrotihalduritele, kuna seni on nemad info võtnud avalikest registritest, kus kõiki kitsendusi ei ole.“

Selline teave ei pruugi olla arusaadav ega kättesaadav ka notaritele, kui kaitse alla võtmisel on alles astunud esimesed sammud, mida pole õigusaktides sätestatud. Sellisel juhul ei pruugi andmekogudest leida teavet, mida tuleks ühemõtteliselt pidada kaitse alla võtmise kavandamiseks. Peale selle jääb veel võimalus, et notar teeb päringu just nende paari päeva jooksul, mil andmeid ei ole veel jõutud kitsenduste kaardile kanda. See tähendab, et kuigi inimene ise on teinud kõik selleks, et saada teavet kaitse alla võtmise kavandamise kohta, võib talle see teave jääda kättesaamatuks.

7. Eelnõu § 1 punktis 6 (ja ka mitmes järgnevas normis) nähakse ette tegevuste ulatuse määramine „kaitse-eeskirja, kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava või elupaiga tegevuskavaga“. Üksnes kaitse-eeskiri sellest loetelust on haldusakt, mille koostamisse on maaomanik kaasatud. Kaitsekorralduskava, liigi tegevuskava ja elupaiga tegevuskavad on halduse sise-eeskirjad, mis ei ole inimesele siduvad ning mille koostamisse teda tavaliselt ei kaasata.

See tähendab, et nendest ametkondlikest juhistest ei saa tulla maaomanikule ka mingeid kohustusi sh talumiskohustust riigi tegevuse suhtes. Kui riik soovib piirata põhiõigusi (sh kellegi omandit ümber kujundada), siis tuleb seda teha seadusega või seaduse alusel antud haldusaktiga. Omandipõhiõigus kaitseb inimest ka riigi tegevuse eest. Inimesele ei ole tema omandi muutmise osas talumiskohustust, kui see ei lähtu konkreetse sisuga seaduse normist või haldusaktist. Eelnõu tuleb vastavas küsimuses läbivalt üle vaadata ning viia sisse vajalikud muudatused. Samuti tuleb hinnata, kas LKS § 17 puudutavad muudatused vastavad põhiseadusele ning on proportsionaalsed.

8. Eelnõu § 1 punkt 11 näeb ette LKS § 20 muutmise ning puudutab looduskaitseliste piirangutega maa võõrandamist riigile. Muudatuse järgi ei ole lubatud maad riigile võõrandada, kui maa on omandatud kaitse alla võtmise ajal. Eespool (kirja punkt 6) on viidatud näidetele, mil kaitse alla võtmise kavandamine ei olnud inimese jaoks selge ning kui õigusnormide järgi kaitse alla võtmist veel ei kavandatud, sest vastavat menetlust polnud algatatud. Sellistes ebaselgetes oludes ei saa siduda kaitse alla võtmise kavandamisega mingeid õiguslikke tagajärgi.

9. LKS § 20 puhul tasuks kaaluda ka lõike 1 muutmist nii, et paragrahvi kohaldamisala oleks selge. LKS § 20 kohaldub üksnes sellise kinnisasja omandamisel, millel on looduskaitseliste piiranguid kehtestanud riik. Ka vallad ja linnad saavad samasuguseid piiranguid kohaldada – sellisel juhul on siiani kohaldatud kinnisasja avalikes huvides omandamise seadust (KAHOS).

10. Ühtlasi tuleks eelnõu menetluses anda selge selgitus, miks ei võiks ka riigi kehtestatud piirangute puhul kohaldada KAHOS-e sätteid. LKS § 20 ettenähtud regulatsioon võib tekitada

küsimuse erinevast kohtlemisest, eriti pidades silmas, et mõnel juhul ei pruugi olla üheselt selge, kas kinnisasja avalikes huvides omandamise piirangut tuleb käsitleda looduskaitsealist või hoopis kultuuriväärtuslikku eesmärki arvestades (näiteks ristipuud) – ühel juhul tuleks kohaldada LKS § 20 erisätteid, muudel juhtudel KAHOS-e sätteid.

Samamoodi võib erinev kohtlemine tuleneda ka sellest, kes piirangu on kehtestanud: kas riik või kohalik omavalitsus. PS § 32 esimese lause järgi peab omand olema võrdselt kaitstud. Õigusloomes tuleks hoiduda eriregulatsiooni kehtestamisest, kui selleks pole ilmselget olulist põhjendust. Just LKS § 20 näitel tuleks kaaluda selles sätestatu vajalikkust, arvestades, et erinormi puudumisel kohaldub üldnorm – osas, mida LKS § 20 ei reguleeri, kohaldub ka praegu KAHOS.

11. Eelnõu § 1 punktiga 43 lisatakse LKS-i ka norm, mis käsitleb kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirangute puhul kinnisasja omandamist avalikes huvides. Õigusloome lihtsustamise huvides tuleks juba praegu kaaluda, kas taolist eriregulatsiooni on ikka vaja. Seni on kohaliku omavalitsuse kehtestatud omandipiirangute puhul kohaldatud KAHOS-e reegleid. Kuna eelnõuga lisatav LKS § 44¹ näib sisaldavat sama eesmärgi ja sarnase sisuga sätteid, mis on ka LKS §-s 20, siis tuleks sätete kordamise asemel eelistada viitamist, ja eraldi sätestada vaid erisused.

12. Eelnõu § 1 punktide 13 ja 14 järgi arvestatakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuseks pool väärtust, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muudetakse rangemaks või kui kehtestatakse omandamise hetkel kavandatud rangem kaitsekord või kui kinnisasi omandati abikaasalt, registreeritud elukaaslaselt, alanejalt sugulaselt, vanemalt või tema alanejalt sugulaselt või vanavanemalt või tema alanejalt sugulaselt ning isik, kellelt kinnisasi omandati, oli selle omanik enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist.

Põhiseaduse § 32 lõike 1 järgi on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Võib kahelda, kas isikule kuuluva asja eest üksnes poole väärtuse maksmine on õiglane hüvitus ja vastab põhiseadusele. Seletuskirjas ei ole analüüsitud muudatuse vastavust põhiseadusele. Asjaolu, et leebemaid kitsendusi tuleb omanikul taluda hüvitiseta, ei saa kaasa tuua olukorda, mil piirangute rangemaks muutmisel tema varasem talumiskohustus vähendab õigust saada enda omandi täieliku sisulise võõrandamise eest hüvitust.

13. Eelnõuga soovitakse muuta ka ranna ja kalda ehituskeeluvööndite sätteid. Kahjuks ei ole neis arvestatud õiguskantsleri ettepanekut (vt 06.05.2024 [ettepanekut](#)) viia looduskaitseaduse ehituskeeluvööndi sätteid kooskõlla põhiseadusega. Riigikogu toetas seda ettepanekut 06.06.2024. [Kirjalikus ettekandes](#) juhtisin tähelepanu ka muudele ehituskeeluvööndi sätete probleemidele – ka neid võimalikke muudatusi eelnõu ei käsitle. Muidugi võib neid muudatusi teha ka mõne muu eelnõuga, kuid eelnõu 612 SE käsitleb mitmeid teemasid ja need muudatused sobiksid sellesse eelnõusse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431 Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Ago Pelisaar 693 8407 Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee