



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kliimaministeerium
info@kliimaministeerium.ee

Teie 19.12.2024

Meie 02.03.2025

nr 1-4/24/3855-30,
KLIM/24-0810/-2K
nr 8-2/6010

Looduskaitseseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Kliimaministeerium on Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks esitanud looduskaitseseaduse, jahiseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium jätab eelnõu põhimõttelistest märkustest tulenevalt osaliselt kooskõlastamata.

I. Põhimõttelised märkused

Esitame põhimõttelised märkused nende normide kohta, mida varem kooskõlastamiseks esitatud eelnõu ei sisaldanud ja mis on eelnõusse lisatud pärast esimest kooskõlastusringi.

- Eelnõu § 1 p 59 ja p 109 (LKS § 44¹ ja § 91 lg-d 27 ja 29) –** eelnõuga täiendatakse looduskaitseseadust (LKS) kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstavate loodusobjekti sisaldavate kinnisasjade omandamisega seotud normidega. Kehtivas LKS-s reguleerib kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamist LKS § 20, mida käesoleva eelnõuga muudetakse ja eelnõu § 1 punktiga 109 nähakse ette LKS §-ga 20 seotud rakendussätted.

Maa väärtuse hindamine riiklikult kaitstava loodusobjekti puhul toimub tehingute võrdlemise teel, lisatava regulatsiooni puhul toimub kinnisasja väärtuse hindamine määrase kohaselt. Palume seletuskirjas selgitada, miks väärtuse hindamine toimub erineval viisil.

Eelnõuga nähakse ette rakendussätted § 20 osas ehk enne sätte jõustumist esitatud avalduste puhul otsustab Keskkonnaameti peadirektor ja väärtuse määramisel arvestatakse maatüki poole väärtusega, tehakse uus pakkumine. Jääb ebaselgeks, miks just pool väärtusest – palume seletuskirja täiendada.

Juhime tähelepanu, et tegemist on negatiivse mõjuga sätte tagasiulatuva kohaldamisega isikutele, kes olid taotluse juba esitanud ja seda põhjendatakse sellega, et isik ei peaks rikastuma riigi arvelt ehk avalik huvi kaalub üles isikute õiguste rikkumise. Ebaselgeks jääb, mida mõeldakse selle all, et "isik rikastub riigi kulul". Rõhutame, et selline tagasiulatuva mõjuga sätte peab olema põhjendatud ning analüüsitud. Argumenteeritult peab olema näidatud, et negatiivse tagasiulatuva mõju kaalub üles oluline avalik huvi. Tegemist on omandipõhiõiguse riive kompensatsiooni vähendamisega ning juba olemasolevate avalduste puhul võisid isikud eeldada, et riik hüvitab neile kogu väärtuse (õiguspärane ootus).

Lisaks palume lisada põhiseaduspärasuse analüüs ja selles selgelt välja tuua, milles seisneb avalik huvi, mis kaalub üles sätte tagasiulatuva negatiivse mõju. Praegu põhjusena välja toodud riigi raha säästlik kasutamine ja kokkuhoid (1,3 miljonit) ei ole piisav ega proportsionaalne põhjendus ning sellest tulenevalt ei ole see kooskõlas põhiseadusega.

Oleme seisukohal, et eelnõu § 1 punktis 109 kavandatud rakendussätetest kaks (LKS § 91 lg-d 27 ja 29) tuleb eelnõust välja jätta.

2. **Eelnõu § 1 p 82 (LKS § 58⁴)** – Keskkonnaagentuur võib osutada oma põhitegevusega seotud tegevusega tasulisi teenuseid – atesteerimine ja märgise väljastamine.

Tulenevalt keskkonnaseaduse §-st 4¹ pakub Keskkonnaagentuur praegu nt ilmaprognoosiga seonduvaid tasulisi teenuseid. Eelnõu kohta, millega nende teenuste pakkumine seadusesse lisati, esitas Justiitsministeerium oma kooskõlastuskirjas ka märkused ja soovitas neid mitte lisada (Justiitsministeeriumi kooskõlastuskiri keskkonnaseire muutmise seaduse eelnõule 27.05.2021 nr 8-2/1470). Keskkonnaagentuur on hallatav riigiasutus ja VVS § 43 lg 1 kohaselt valitsusasutuste haldamisel olevaid hallatavaid riigiasutusi finantseeritakse riigieelarvest. Seega üldine põhimõte on, et riigi erinevad asutused saavad oma ülesanded ja selleks vajalikud ressursid riigilt. Riik ise üldjuhul n-ö kommertsteenuseid ei osuta. Hallatava riigiasutuse rahastamine omatulu arvelt ei ole õigustatud – see ei sobitu Eesti süsteemi, loob tarbetult uute vaidluste võimalusi ning tekitab bürokraatiat.

Kui erasektor vajab riigilt teenuseid, siis üldjuhul ongi nende teenuste pakkumine riigi kohustus. See piir, milliste teenuste pakkumine on või ei ole riigi kohustus, peab olema selgelt määratletud. Kui on soov pakkuda erasektorile teenuseid, mis ei ole otse seadusega nõutavad, kuid on eraisikute jaoks olulised, pole see keelatud ja tavapäraselt tasutakse selliste teenuste eest riigilõivu.

Riigilõivu võetakse riigilõivuseaduse § 3 alusel avalduse, kaebuse või taotluse läbivaatamise, haldusakti andmise, dokumendi väljastamise või muu toimingu eest, mille riigilõivu võtja teeb riigilõivu tasuja taotlusel seaduses sätestatud tingimustel ja korras ning millega riigilõivu tasuja saab teatava õiguse, asja või muu hüve ning mille eest tuleb tasuda riigilõivu seaduses ette nähtud juhul ning riigilõivuseaduses sätestatud määras. Riigilõiv laekub riigieelarvesse, mitte ei laeku konkreetse asutuse eelarvesse.

Juhul kui asutusel tekivad lisatöö tõttu vm objektiivsel põhjusel täiendavad kulud, mida ei ole asutuse eelarvesse planeeritud, saab valdkonna eest vastutava ministeeriumi kaudu taotleda ressursse valitsuse reservist või suurendada asutuse rahastamist riigieelarvest. Seletuskirjas puudub ka põhjendus, miks tehakse konkreetsel juhul oluline erand üldisest põhimõttest, mille kohaselt riigiasutused nõ kommertsteenuseid ei paku ja erand ka riigieelarvestamisest, kus avalikud tasud laekuvad otse riigieelarvesse, mitte konkreetsele asutusele.

Oleme seisukohal, et kõnealune norm tuleb eelnõust välja jätta.

II. Sisulised märkused

3. **Eelnõu § 1 p 1 (LKS § 2 lg 3)** – lisatava lõikega 3 sätestatakse, et LKS-s sätestatud eesmärkide saavutamiseks tagatakse maismaal 30 protsendi ulatuses riiklik kaitse.

Oleme varem palunud 30 protsendi piirmäära sätestamise vajadust seletuskirjas põhjalikumalt selgitada ja analüüsida, kas sätte sõnastus vastab soovitud eesmärgile.

Mõistame, et tuleb kindlustada läbi põlvkondade kestev kaitse Eesti looduse tuumikaladele ning kõigile Eesti loodusele omastele ökosüsteemidele, liikidele ja nende elupaikadele, kuid palume siiski põhjendada, miks tõstetakse praeguse 20,8 protsendi asemel piirmäära 30 protsendini.

Palume seletuskirjas põhjalikult analüüsida piirmäära kohest tõstmist 30 protsendini; näidata, et samm-sammult tõstmine ei täidaks eesmärki. Samuti palume kaaluda, kas oleks võimalik eelnõust tulenevat mõju tasakaalustada, kui nimetatud muudatus jõustuks 2030. aastal, aga mitte üldises korras.

4. **Eelnõu § 1 p-ga 23 (LKS § 20 lg 41)** täiendatakse looduskaitseseadust ja nähakse ette, et Keskkonnaameti veebilehel avalikustatakse seoses riigile kinnisvara omandamisega ka füüsilise isiku nimi. Tunnustame Kliimaministeeriumit seletuskirjas esitatud põhiseaduspärase analüüsi eest.

Oleme seisukohal, et lisaks isikuandmete kategooriale tuleb seaduses ette näha ka aktiivse avalikustamise eesmärk. Avaliku teabe seaduse (AvTS) kohaselt on avalik teave kõik mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites ning sellele teabele juurdepääsu võib piirata seaduses sätestatud korras (AvTS § 3). AvTS § 35 näeb ette alused, mis juhul tuleb teave tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks. Üheks selliseks asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise aluseks on isikuandmed (AvTS § 35 lg 1 p 12).

Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatuse (PS § 26) riivena. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega. Seda põhimõtet tuleb järgida ka isikuandmete töötlemisel. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema reguleeritud seadusega, määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Mida intensiivsem on põhiõiguste piirang, seda üksikasjalikumad peavad olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ja menetlusnormid. Seega ei sobi isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid ning töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada).

Eelnevast tulenevalt ja selleks, et AvTS § 35 lg 1 p 12 sätestatud piirangu alla kuuluvaid andmeid tohiks avalikustada, tuleb seaduses lisaks sellele, milliseid isikuandmeid avalikustatakse, ette näha ka see, millisel eesmärgil neid avalikustatakse. Seega palume täiendada looduskaitseseaduse § 20 lõiget 4¹ avalikustamise eesmärgiga.

5. **Eelnõu § 1 punktiga 59 (LKS § 44¹ lg 6 kolmas lause)** nähakse ette, et andmed omandamise avalduste laekumise järjekorra kohta avaldatakse kohaliku omavalitsuse veebilehel.

Palume seletuskirjas välja tuua, millised konkreetset andmed iga avalduse kohta välja tuuakse, et nende järjekord avalikustada. Juhime tähelepanu, et kui avaldust iseloomustatakse näiteks isiku nime järgi (nt hr eesnimi perenimi avaldus), siis tuleb nime avalikustamiseks näha seaduses ette õiguslik alus.

6. **Eelnõu § 1 p-d 86–101 (vastutuse normid)** – kehtiva LKS kohaselt on füüsilist isikut võimalik karistada LKS §-des 71–74⁶ kirjeldatud väärtegude toimepanemise eest rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. Kuna eelnõuga korraldatud väärteokoosseisude puhul on karistusliigina jäetud alles vaid rahatrahvi kohaldamise võimalus, siis tuleks sellist lähenemist ka seletuskirjas põhjendada. Palume seega täiendada seletuskirja selgitusega, miks tuleb nimetatud väärtegude puhul aresti kohaldamist pidada põhjendamatuks.

Seletuskiri ei anna selget ülevaadet selle kohta, millised teod millise uue süüteokoosseisu alusel karistatavad on. Seletuskirjas (lk-d 43–45) on süüteod eraldi loetletud ja nende all viidatud paragrahvi, lõike ja/või punkti täpsusega LKS nõuetele, milles rikkumised seisnevad. Sellele eelneb kõiki süüteokoosseise hõlmav piiratud analüüs, mis avab valitud koosseisude täpsemat sisu.

Palume seletuskirja struktuuri täpsustada, st kirjutada eelnõukohase seadusega iga lisanduva väärteo all selgelt lahti, millised teod uue/muutunud koosseisu alusel karistatavad on – sh saab selleks tuua osa väärtegude loetelule eelnevast analüüsist konkreetsete koosseisude alla ja

märkida lisaks koosseisu sisustavate viiteliste sätete/lõigete/punktide numbritele ära ka nende sisu.

Lähtudes eelnevast palume seletuskirja täiendada.

7. **Seletuskirja mõjuanalüüsis** on eelnõu muudatuste sihtrühmasid määratletud väga üldiselt. Näiteks ei ole mitmete muudatuste juures välja toodud, kui paljusid maa- ja metsaomanikke plaanitavad muudatused mõjutavad või kui palju avaliku sektori töötajaid vastavate valdkondadega tegeleb.

Palume seletuskirja mõjuanalüüsis sihtrühma suurused arvuliselt välja tuua.

Eelnõu seletuskirjas väidetakse, et halduskoormus ettevõtetele ja kodanikele ning töökoormus avalikule sektorile kokkuvõtlikult ei muutu või lausa väheneb. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei ole selline hinnang objektiivne.

Eelnõuga kavandatakse mitmeid suuremaid muudatusi, mis ettevõtete ja kodanike halduskoormust ning avaliku sektori töökoormust oluliselt tõstavad. Näiteks plaanitakse luua Keskkonnaametisse täiendav ametikoht (eelnõu § 1 punktid 20 ja 22), maaomanikele seatakse kohustus võõrliike tõrjuda, kusjuures riik vastavat toetust maaomanikele enam ei paku (eelnõu § 1 punkt 74), kaitstaval loodusobjektidel keelatakse biotsiidi, taimekaitsevahendite ja väetise kasutamine, millega kaasnevad maaomanikele lisakulud (eelnõu § 1 punktid 10, 32 ja 36). Ehkki mõnede eelnõu muudatustega muudetakse tööprotsesse selgemaks ja lihtsamaks, on töö- ja halduskoormuse vähenemise väide pigem subjektiivne.

Seega palume halduskoormuse ja töökoormuse muutuse koondhinnangu andmisel võtta arvesse ka nende suurenemist.

III. Muud märkused eelnõu ja seletuskirja kohta

8. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Kärt Voor 5868 0033, Kart.Voor@justdigi.ee
Signe Reinsalu
Silja Tammeorg
Monika Tappo
Anna Leena Neering
Kaia Läänemets-Ester
Helen Uustalu
Birgit Hermann
Mari Koik