

Õiguskantsleri 2023.-2024. aasta tegevuse ülevaade

Keskkond ja taristu

Mõned teemad korduvad õiguskantsleri tegevuse ülevaates aastast aastasse. Üks selline teema on ehituskeeluvööndi määramine ja teine on joogivee kvaliteet. Ka looduskaitse eesmärgil kehtestatud omandipiirangud on valdkond, mille kohta esitatakse avaldusi igal aastal.

Puhta joogivee rikuvad ära sageli inimesed ise, kui reovett käideldakse nii, nagu osatakse või ollakse harjunud, ning keskkonnakaitse nõuetele ei pöörata erilist tähelepanu. Seetõttu alustas õiguskantsler linnade ja valdade reovee käitlemise eeskirjade ülevaatamist ning tegi vajaduse korral asjakohaseid ettepanekuid.

Uue probleemina kerkisid tänavu esile elektrikatkestused. Jätkuteemana käsitleti üldisemaid kliimakaitse reegleid, mille kohta õiguskantsler tegi [Riigikogule ettekande](#). Eeldatavasti on kliimakaitse ning selle õiguslikud aspektid päevakorral ka edaspidi. Lõppenud ülevaateaastal osales õiguskantsleri esindaja kliimaseaduse juhtkomisjoni töös vaateleja ja [esinejana](#).

Kliimaeesmärkide saavutamine

2023. aastal tegi õiguskantsler Riigikogule [ettekande](#), mille eesmärk oli Riigikogule, asjaomastele ministeeriumidele ja asutustele, ettevõtjatele ja avalikkusele näidata, et Eestile kliimasoojenemise peatamise nimel võetud kohustuste täitmiseks vajalikke norme seadustes enamasti ei ole. Seadusega kehtestatud selgete kohustuste ja piiranguteta pole aga põhiseaduse raames võimalik seatud sihte saavutada. 2024. aastal esitatigi arutamiseks kliimakindla majanduse seaduse eelnõu. Selle põhiseaduspärasuse arutelu seisab ees.

Rahvas on otsustanud, et Eesti riik peab olema kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praegustele ja tulevastele põlvetele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus. Põhiseaduse § 5 järgi on Eesti loodusvarad ja loodusressursid rahvuslik rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Kliima on maailma ja Eesti loodusliku ning loomuliku elukeskkonna lahutamatu osa. Põhiseaduse § 53 seab igaühele põhikohustuse säästa elu- ja looduskeskkonda. Kindlustada tuleb nii praeguste kui ka tulevaste põlvete sotsiaalne ja

majanduslik toimetulek. Kui kliimamuutus toob kaasa suuremad tormid, kuumalained, üleujutused ning põuad, siis ohustab see Eesti inimesi vahetult.

Põhiseaduslikud keskkonnakaitse põhimõtted ja põhikohustused võivad õigustada ka isikute põhiõiguste, näiteks ettevõtlusvabaduse või omandiõiguse piiranguid. Need piirangud peavad aga olema läbimõeldud, mõistlikud ja õiglased. Taime- ja loomakasvatus, tootmisettevõtted, ettevõtlus üldse on samamoodi põhiseaduse kaitse all. Põhiseadus kaitseb tugevalt ka omandit.

Õiguskantslerini jõudis nii kliimasoojenemise vastu võitlevate noorte kui ka ettevõtjate ja omanike tõsine mure. Oluline on vältida põlvkondade tülliajamist. Vaevalt tunneb keegi siinmail kedagi, kellel oleks tulevaste põlvkondade ja Eesti käekäigust siiralt ükskõik. Totalitaarse maiguga käsud ja keelud ning omanike ja ettevõtjate põhiõiguste ülemäärane piiramine tekitavad protesti. See omakorda võib tähendada vajalikest muudatustest loobumist, suurt tagasilööki. Et nii võib minna, kinnitab kogemus ülemäärase poliitkorrektsuse ja tühistamiskultuuri pealetungiga: ühiskond ei muutunud turvalisemaks, kerkisid hoopis äärmused. Seda on praeguseks kinnitanud nii valimistulemused kui ka teoreetikutena näiteks Francis Fukuyama ja Slavoj Žižek. Reeglitepõhine, tasakaalu otsiv, rahulik riigivalitsemine annab suurema kindlusega soovitud tulemuse. Kokkuleppedemokraatia on inimeste heaolu ja turvalisuse seisukohalt pendeldemokraatiast etem.

Piirangud ehituses ja looduses

Ehituskeeluvööndi küsimused

Ehituskeeluvööndi asjus on õiguskantsler teinud pöördumisi ja kirjalikke ettekandeid Riigikogule alates aastast 2016. Kõik kordus ka lõppenud ülevaateaastal. Riigikogule saadeti uus [ettekanne](#), lisaks tuli õiguskantsleril esitada parlamendile [ettepanek](#) looduskaitseaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Riigikogu toetas ettepanekut 6. juunil 2024. Loodetavasti saame järgmisel aastaülevaatel rõõmustada looduskaitseaduse muutmise üle.

Järjepidev tegelemine ehituskeeluvööndi ulatuse probleemidega tuleneb praktilisest vajadusest ehk sundolukorrast. Paraku jääb üksikisik sellel inimese ja looduskaitse huvide kaalumisel sageli riigiga vastakuti. Loodusväärtuste kaitse on vaieldamatult oluline, kuid selle kõrval ei tohi pisendada inimese soovi rajada endale kodu või suvila.

Kui õiguskantsler 2016. aastal esmakordselt ehituskeeluvööndi ja üleujutusala temaatikat analüüsis, siis ei olnud nende kahe liitmine halduspraktikas veel kuigi levinud. Vööndeid küll

liideti, kuid see pole valdav ega süsteemne. Möödunud aastate vältel pole seadust muudetud. Ehituskeeluvööndi laius on endine ning sama on ka seaduses sätestatud keeluvööndi lähtejoon – veekogu piir. Ometi on üleujutusala ja ehituskeeluvööndi liitmisest saanud tava, kus üleujutusala algab veepiirilt ning ehituskeeluvöönd algab üleujutusala piirilt.

See tähendab, et omandipiirangut on laiendatud ning seda on tehtud Keskkonnaameti halduspraktikast, mitte aga muutunud seadusest lähtudes. Keskkonnaameti otsused kajastuvad linnade ja valdade planeerimismenetluses. Planeering vajab Keskkonnaameti kooskõlastust (planeerimisseaduse § 133). Kui omavalitsusüksus ei liida planeeringus ehituskeeluvööndile üleujutusala, siis ilmselt Keskkonnaamet planeeringut ei kooskõlasta. Seetõttu ei lähtu linnad ja vallad enam seadusest, vaid Keskkonnaameti nõudmisest. Kui maaomanik soovib, et tema suhtes rakendataks seadust, peab ta kohtus planeeringu vaidlustama, kusjuures vaielda tuleb omavalitsusüksusega, kes täidab lihtsalt Keskkonnaameti nõudmist.

Metsateatise registreerimise tähtaeg

Õiguskantslerile esitatud avalduses kurdeti, et Keskkonnaamet ei pea kinni metsateatiste registreerimise tähtaegadest. Keskkonnaministri 11. augusti 2017 määruse nr 28 „Metsateatise esitatavate andmete loetelu ning metsateatise esitamise, menetlemise ja registreerimise kord ning tähtajad” § 2 lõike 3 kohaselt tuleb Keskkonnaametil kontrollida 15 tööpäeva jooksul, kas metsateatis on nõuetekohane ja kas kavandatav raie vastab õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Kui raie kohta otsuse tegemine nõuab kooskõlastamist või metsakaitseeksporti, on Keskkonnaametil metsateatise kontrollimiseks aega kuni 30 tööpäeva (määruse § 2 lg 4).

Seega tuleks metsateatis registreerida või sellest keelduda 15–30 tööpäeva jooksul. Teadaolevalt on Keskkonnaamet asunud menetlusosalisi teavitama menetlustähtaja ületamisest ning näiteks 2024. aasta juunis anti teada, et menetlustähtaega on pikendatud kuni 2024. aasta detsembrini (mööndusega, et võimalusel tehakse otsus varem). Seega määrati menetlustähtajaks teadaolevalt kuni kuus kuud.

Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse § 11 lõike 2 järgi vaatab otsustaja tegevusloa taotluse läbi ning teeb otsuse keskkonnamõju hindamise algatamise või algatamata jätmise kohta. Otsus tuleb teha hiljemalt 90. päeval pärast seda, kui ta on saanud seaduse § 6 lõikes 1 loetletud teabe. Seega saab vajaduse korral metsateatise registreerimise aega pikendada, kuid oluliselt vähem kui kuus kuud.

Õiguskantsler palus Keskkonnaametil edaspidi järgida õigusaktides sätestatud tähtaegu (vt [seisukohta](#) „Metsateatise menetlemise aeg lähtudes seadustest“).

Maa inventuur

Õiguskantsler on saanud pöördumisi maaomanikelt, keda häirib teadmatus nende maade kohta tellitud riikliku inventuuri suhtes. Inventuuri tulemusena võidakse maa võtta looduskaitse alla või muuta senist kaitsekorda rangemaks. Mõlemad liigituvad omandiõiguse piiranguks.

Üldjuhul tohib teisele isikule kuuluval maatükil viibida üksnes omaniku loal (keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 32 lg 1). See nõue kehtib ka riigi kohta. Seadus näeb ette mõne erandi kaitstava loodusobjekti kohta (vt looduskaitse seaduse § 15), kuid seadusega riigi esindajale või inventeerijale antud luba eramaal viibimiseks ei tähenda, et omaniku teavitamine sellest on tarbetu tegevus. Kui omanik on oma maa tähistanud või piiranud, siis väljaspool kaitseala inventuuri tegemiseks on niikuinii vaja maaomaniku nõusolekut (KeÜS § 32 lõiked 1 ja 2).

Omaniku teavitamine inventeerija tegevusest kinnistul vastab hea halduse tavale ning on ka elementaarse viisakuse ja lugupidamise märk. Ühtlasi loob omaniku väärikas kohtlemine eelduse, et omanik mõistab riigi tegevust. Ka kohus on pidanud oluliseks, et kinnistuomanikke teavitataks, kui kinnistul leitakse ja kantakse registrisse kaitsealuse liigi elupaik (RKHKo 04.12.2023, kohtuasi nr 3-21-552, p 22.2). See on tähtis, et inimene ei tunneks end haldusmenetluse objektina.

Riik ei tohi tegutseda inimese seljataga, kuid just selliseks võib inimene riigi tegevust pidada, kui riik saadab inventeerija maatükil olevaid loodusväärtusi n-ö üles kirjutama, kuid jätab omanikule sellest teatamata (vt [seisukohta](#) „Maaomaniku teavitamine tema maal tehtavast looduse inventuurist“).

Haruldaste liikide kaitse

Ühes õiguskantslerile esitatud avalduses juhiti tähelepanu kujunevale praktikale tugineda kaitsealuste liikide (nt kassikakk) elupaikade määratlemisel üksnes väidetavatele kuulmisel põhinevatele andmetele. See tähendab, et püsielupaik moodustatakse kohta, kus väidetavalt on paaril korral kaitsealuse linnu häält kuulnud, kuid linnu pesa ei ole tuvastatud. Seejuures puuduvad ka tõendid (salvestised), mis lubaks tagantjärele kontrollida linnulaulu (häälistsuste) esinemist ja kindlaks teha laulu (häälistsuste) koha ja aja.

Niisugune olukord tekitab küsimuse, kas sellises menetluses on tagatud omandi kaitse ja kuidas saab tagantjärele kontrollida riigi tegevuse õiguspärasust. Loodusväärtuse kaitseks saab omandipiirangu kehtestada juhul, kui see loodusväärtus inimese maal tegelikult asub. Selleks on riigil vaja loodusväärtuse olemasolu kohta asjakohaseid, usaldusväärseid ja kontrollitavaid tõendeid. See aitab ära hoida meelevaldseid otsuseid, millega kaasneb omandiõiguse asjatu ja ebaseaduslik piiramine.

Omandiõiguse meelevaldne piiramine on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-dega 11, 14, 19 ja 32. Ka põhiseaduse normid, mis puudutavad otsesõnu keskkonna kaitset – põhiseaduse §-d 5 ja 53 –, ei näe ette, et keskkonna kaitseks oleks kohane kehtestada alusetuid omandipiiranguid. Põhiseadus kaitseb erinevaid väärtusi ning need on ühtviisi tähtsad, mistõttu tuleb omandi kaitsel arvestada keskkonnakaitse nõudeid ning keskkonna kaitsel silmas pidada omandi kaitset.

Kindlasti tuleb kaitsta kõiki I kaitsekategooria liikide (nt kassikaku) teadaolevaid elupaiku. Kontrollitavate ja usaldusväärsete tõendite olemasolu annab kindluse nii maaomanikule kui ka riigile endale, sest riik peab olema valmis piirangutega eramaad ka inimeselt ära ostma (looduskaitseaduse § 20). Kui kaitsealust liiki kinnistul tegelikult ei asu, siis oleks see kulutus asjatu ja alusetu. Ühtlasi peab omandipiirangu kehtestamine olema kontrollitav nii halduse enesekontrolli kui ka kohtuliku kontrolli vormis. Selleks et kohus saaks riigiasutuse tegevust sisuliselt hinnata ning selle õiguspärasuses veenduda, tuleb esmalt koguda kaitsealuse liigi esinemist kinnitavad tõendid, mis oleks taasesitatavad ning ka tagantjärele hinnatavad.

Õiguskantsler saatis Keskkonnaametile [soovituse](#), milles palus looduskaitse eesmärgil omandipiirangute kehtestamisel koguda ja esitada loodusväärtuse kohta tõendid, mis on taasesitatavad ja kontrollitavad. Kui omandipiirang osutub õigusvastaseks, siis vähendab see inimeste silmis riigi usaldusväärust ning võib riigile kaasa tuua kahju hüvitamise kohustuse.

Õigus jahti pidada

Õiguskantsleri poole pöördus maaomanik kaebusega, et kuigi ta on oma maal jahipidamise ära keelanud, käib seal jaht edasi, sealhulgas mootorsõidukitega ning ette teatamata. Maaomanik oli mures, sest ei tundnud end oma kinnistul turvaliselt.

Maaomanik palus Keskkonnaametil algatada järelevalve kohaliku jahiseltsi tegevuse üle, kuna see on maaomaniku keelust üle astunud. Keskkonnaamet selgitas maaomanikule, et järelevalvet ei algatata, sest maaomanik ei või keelata jahipidamist, mille eesmärk on uluki kaudu leviva haiguse tõkestamine (jahiseaduse § 25 lg 3 p 3). Ühtlasi soovitas amet maaomanikul pöörduda oma murega kohaliku jahiseltsi poole.

Jahipidamine peab olema õiguspärane. See tähendab, et Keskkonnaametil tuleb uluki kaudu leviva haiguse tõkestamiseks esmalt kehtestada selline jahipidamise korraldus, mis tagaks haiguse tõhusa tõkestamise, aga arvestaks ka maaomaniku omandiõigust. Maaomanikele seatavad piirangud peavad olema proportsionaalsed ja jahipidamine peab olema ohutu. Lisaks peab Keskkonnaamet riikliku järelevalve käigus välja selgitama, kas jahipidamine jahikeeluga maadel on seal viibivatele inimestele ohutu (vt [seisukohta](#) „Jahipidamine jahikeeluga maal“).

Joogivee kvaliteet

Õiguskantslerile on esitatud mitu avaldust, millest selgub, et puhas joogivesi ei ole inimestele kättesaadav. Samas pole teavet, et need inimesed oleksid jäänud puhta joogiveeta enda hooletuse või tegevusetuse tõttu.

Veeseaduse § 88 kohaselt peavad vallad ja linnad korraldama oma territooriumil puhta joogivee kättesaadavuse. See tähendab, et kui elanikel ei ole mingil põhjusel joogivett, tuleb omavalitsusüksusel see probleem lahendada. Muu hulgas peab linn või vald välja selgitama probleemi põhjuse ja selle kõrvaldama. Ühtlasi tuleb elanikke teavitada muudest joogivee saamise võimalustest, kui puhas joogivett ei saa kraanist või kaevust. Nende 17. veebruaril 2023 jõustunud veeseaduse § 88 muudatustega võttis Eesti üle Euroopa Parlamendi ja

nõukogu direktiivi (EL) 2020/21841 (edaspidi: joogivee direktiiv) artikli 16 sätted.

Veeseaduse muutmise eelnõu seletuskirjas on öeldud, et nii soovitakse vähendada joogiveega seotud tervise- ja keskkonnanriske, optimeerida joogivee käitlemise kulusid ning tagada kõigile ohutu joogivesi. Väga oluline on, et omavalitsusüksus rakendaks vajaduse korral asjakohaseid meetmeid, et joogivesi oleks paremini kättesaadav ka haavatavas olukorras olevatele inimestele. Vajaduse korral tuleb luua avalik joogiveevõtukoht, arvestades seejuures kohalikke olusid (näiteks talvel võib vesi väljas asuvas joogiveevõtuseadmes ära külmuda).

Juurdepääs puhtale joogiveele on otseselt seotud õigusega tervisele. Ka joogivee direktiivi üks eesmärke on inimeste tervise kaitse (vt [seisukohti „Puhta joogivee kättesaadavus“](#); [„Puhta joogivee kättesaadavus Võõpsu alevikus“](#)).

Reovee kohtkäitluse eeskirjad

Reovee kohtkäitluse nõuete järgimine on väga vajalik, sest nende nõuete eiramisel võib saastuda põhjavesi, mis võib omakorda ohtu seada puhta joogivee kättesaadavuse.

Veeseaduse § 104 alusel peab iga linn ja vald kehtestama reovee kohtkäitluse eeskirja. See eeskiri peab käsitlema neid juhtumeid, kui kinnistu reovett ei suunata ühiskanalisatsiooni.

Paraku pole seadusega antud piisavalt täpseid suuniseid ja tingimusi, mida linnad ja vallad oma eeskirjas käsitlema peaksid. Nii koostas Keskkonnaministerium kunagi näidiseeskirja, mille eeskujul on paljud omavalitsusüksused kehtestanud oma määrused. See näidiseeskiri oli aga osaliselt seadusega vastuolus ja sisaldas tingimusi, mida polegi võimalik õiguspäraselt täita. Näiteks oli seal nõue, et purgimisteenuse osutaja peab olema registreeritud majandustegevuse registris, kuigi üheski seaduses seesugust nõuet ei ole ja seda ei ole võimalik ettevõtjatel täita. Tuleb loota, et reovee kogumismahuteid ja kuivkäimlaid tühjendatakse siiski ka neis valdades nii, et sellega ei seata ohtu keskkonda.

Linna või valla määruses kehtestatud nõuetel peab olema seaduslik alus ning määrus ei tohi olla vastuolus seadusega (põhiseaduse § 154 lõige 1 ja § 3). Määruse õiguslikku alust ei asenda ministeriumi selgitused ja soovitused, eriti kui need ei tugine seadusele.

Õiguskantsler on pisteliselt juhtinud mitme omavalitsusüksuse tähelepanu vajadusele viia oma määrus seadustega kooskõlla (vt märgukirju [Viimsi vallale](#), [Rapla vallale](#), [Räpina vallale](#)).

Elektrikatkestused

Elektrivarustus on lahutamatult seotud meie elulaadiga, selle olemasolust sõltub meie põhiõiguste kasutamine, aga ka ettevõtete töö ning sageli ka tervis ja mõnikord elu. Ka elektrituruseadusega on seatud eesmärgiks inimeste vajadustele vastava tõhusa elektrivarustuse olemasolu.

Lõppenud ülevaateaastal esitati õiguskantslerile mitu avaldust ulatuslike, sagedaste ja pikaajaliste elektrikatkestuste kohta. Põhiliselt kaevati võrguettevõtja Elektrilevi OÜ tegevuse üle.

Võrguettevõtja tegutseb eraõiguslikel alustel, tema tegevus on seadustega reguleeritud ja selle üle teeb järelevalvet mitu ametkonda. Õiguskantsler saab kontrollida, kas õigusaktid on piisavad ja kas seadusi järgitakse, muu hulgas ka seda, kas riigiasutused teevad seadusega sätestatud eesmärkide saavutamiseks piisavalt kohaseid pingutusi. Õiguskantsler käsitles seda teemat Kliimaministeeriumile, Konkurentsiametile ja Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile saadetud [märgukirjas](#).

Elektrikatkestusi ei põhjusta ning nende kiiret kõrvaldamist ei takista halb või puudulik õigusruum. Õigusaktid sisaldavad nii nõudeid kui ka võimalusi, mille hoolsal järgimisel saab vähendada elektrikatkestuste tekkimise ohtu ja kõrvaldada rikked kiiremini. Probleem on eelkõige selles, et õigusaktide nõuete täitmine nõuab rohkem raha, kui võrguettevõtjale võrgutasust laekub.

Enamasti põhjustasid elektrikatkestusi tormituule või suure lumesaju tõttu tekkinud elektriliinide kahjustused, rikete kiireks kõrvaldamiseks ei olnud aga valmis, sest rikked tekkisid üheaegselt paljudes kohtades. Võib väita, et kui elektrivõrk oleks ilmastikukindlam ja kui elektriliinide liinikoridore hooldataks nii, et liinikoridoris või selle lähedal kasvavad puud ei ohusta liine, siis oleks ka elektrikatkestusi vähem ja liinid saaks kiiremini töökorda. Investeerida on vaja nii ilmastikukindlama võrgu rajamisse kui ka hooldusse ning rikete kõrvaldamise võimekusse.

Elektrivõrgu korrashoidu ja tarbijate vajadustele vastava võrguteenuse arendamist rahastatakse võrgutasu arvelt. Võrgutasu saab suurendada üksnes Konkurentsiameti loal.