



EKO: 12.10.2012 1-2/1857

Lugupeetud Riigikogu keskkonnakomisjon

**Seisukoht looduskaitseaduse eelnõu kohta**

Eesti Keskkonnaühenduste Koda (EKO) edastab käesolevaga seisukoha ja juriidilise arvamuse looduskaitseaduse eelnõu kohta. EKO liikmed on seisukohal, et kuigi kaitsealade menetlemise protsess on praktikas osutunud liiga pikaks, ei suuda seadusesse praegusel kujul teiste haldusaktide menetluse peatamise piirang lahendada reaalselt probleemi. Lisaks leiame, et alade kaitse alla võtmise menetlusse lisandub praeguse eelnõu kujul liigselt ebamäärasust.

Käesolevale kirjale on lisatud Keskkonnaõiguse Keskuse juristide koostatud juriidiline arvamus LKS muutmise eelnõu osas eelpool nimetatud muudatuste osas.

EKO liikmete nimel,  
Silvia Lotman  
EKO koordinaator  
/allkirjastatud digitaalselt/

**Juriidiline arvamuse LKS muutmise eelnõu osas**  
**Keskkonnaõiguse Keskus 12.10.12**

**1. Teise haldusakti menetluse peatamine kuni 28 kuuks**

Eelnõuga plaanitakse looduskaitse seaduses teha muudatus, mille kohaselt teise haldusakti (nt ehitus- või raieloa) menetluse peatamine kaitse alla võtmise menetluse ajaks (mille võimalus tuleneb LKS § 8 lõikest 6) saaks kesta maksimaalselt 28 kuud (eelnõu § 1 p 3). Seejuures antakse sättele ka tagasiulatuv jõud – juba käimasolevates menetlustes peatatud haldusakti puhul saab edasise peatamise maksimaalne kestus olla samuti kuni 28 kuud, alates 2013. a 1. veebruarist (eelnõu § 1 p 38, millega täiendatakse LKS § 91).

Eelnõu seletuskirjas märgitakse selle muudatuse põhjenduseks, et pikk menetlus võib riivata isikute põhiõigusi. Samas võib vastupidine olukord - menetluste peatamisele ajalise piirangu seadmine - riivata keskkonnakaitse avalikku huvi, kuivõrd senises praktikas on kaitse alla võtmise menetlused väga pikalt kestnud (seletuskirjas ei ole kahjuks statistikat välja toodud, ehkki oleks hea teada, kas mõni menetlus on kestnud alla 2,5 aasta). See tähendab, et kui senine praktika kaitse alla võtmise menetluste läbiviimisel jätkub (ja hetkel ei ole põhjust vastupidist eeldada), ei tagaks LKS § 8 lg 6 tegelikult ikkagi kaitset väärivatele aladele reaalselt kaitset. Kui teise loa menetlus saab 28 kuu möödumisel jätkuda olukorras, kus nt ehitusloa andmisel ei pea arvestama looduskaitse piirangutega, võib see kaasa tuua kaitseväärtuste kahjustamise loa alusel elluviidava tegevuse poolt.

Muudatus mõjutaks ka pooleli oleva kaitse alla võtmise menetluse jätkamist 28 kuu möödumisel, kuna teiste lubade alusel läbiviidavad tegevused (nt metsaraie või elamute ehitamine) võib muuta kaitse alla võtmise menetluse alguses tehtud ekspertiisi asjakohatuks ning tegelikku olukorda mittekajastavaks. Asjakohase otsuse tegemiseks oleks vaja tellida korduvaid ekspertiise, mis tooksid kaasa täiendavaid kulusid kaitse alla võtmise menetlejatele ning pikendaksid protsessi veelgi.

Isikute põhiõiguste kaitse vajadus on täiesti mõistetav ning on selge, et üle 2 aasta kestev ebakindlus võib neid õigusi riivata. Samas on isikutel nende õiguste kaitseks ka muud õiguskaitsevahendid, nt võimalus pöörduda kohtusse viivituse vaidlustamiseks vmt. Samasugune õiguskaitsevahend, mis aitaks avalikku huvi kaitsvatel isikutel (nt keskkonnaorganisatsioonidel) tagada kaitse alla võtmise menetluste läbiviimise 28 kuu jooksul, aga puudub.

**2. Otstarbekus kui üks võimalik kaalutlus kaitse alla võtmise otsuse tegemisel**

Eelnõuga plaanitakse teha LKS-s muudatus, mille kohaselt objekti kaitse alla võtmise otsustamisel saaks üheks kriteeriumiks olla kaitse alla võtmise otstarbekus (eelnõu § 1 punktiga 2 tehtav muudatus LKS § 8 lõikes 4 ning § 1 p 11, millega täiendatakse seadust §-ga 11<sup>1</sup>). Plaaniitud muudatus ei ole piisavalt selge ega põhjendatud.

Juba kehtivas LKS-s on kaitse alla võtmise otsustamiseks antud tegelikult ülimalt suur kaalutlusruum. LKS-s sätestatud kaitse alla võtmise eeldused (LKS § 7, objekti ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus) on

määratletud väga üldiselt, kuna kõiki neid elemente on võimalik sisustada erinevalt, sõltuvalt subjektiivsetest hinnangutest (nt on ilmselt erinev, mida keegi loeb ohustatuks ja mida mitte).

Otstarbekuse (ning võimalikkuse) kriteeriumi lisamisega suurendatakse subjektiivsust otsustamises veelgi, kuna eelnõuga lisatav otstarbekuse kriteerium on mitmeti mõistetav. Otstarbekus võib ühelt poolt tähendada küll lihtsalt haldusakti eesmärgipärasust, teisalt võidakse hakata otsust lahendama läbi tulu-kulu analüüsi, mis looduskaitse alla võtmise otsuste puhul ei pruugi asjakohane olla. Tegemist on seega liiga laia mõistega, mis annab sisuliselt suvaotsuse tegemise võimaluse ja muudab otsused vähem kontrollitavaks (senises kohtupraktikas on leitud, et kohtul ei ole õigust kontrollida haldusakti otstarbekust<sup>1</sup>). Ka võimalikkuse kriteerium on liiga üldsõnaline ja mitmetimõistetav (seletuskirjas puudub kahjuks selgitus, mida selle all silmas peetakse). See võib tähendada nt ka olukorda, kus riik leiab, et rahaliste vahendite puudumisel ei pea ta võimalikuks täiendavaid alasid kaitse alla võtta. Sellise tõlgendamisevõimaluse loomine ei ole lubatav.

Nõue, et haldustoiming peab olema kohane, vajalik ja proportsionaalne, tuleneb juba praegu haldusmenetluse seaduse (HMS) § 3 lõikest 2. Samuti tuleneb HMS § 4 lõikes 2 sätestatud kaalutusõiguse nõuetest, et kaalutusõigust teostades tuleb arvestada haldusõiguse üldpõhimõtetega (sh proportsionaalsusega). Seega puudub LKS täiendamiseks tegelikult vajadus.

Jääb ka arusaamatuks, millised saavad olla juhtumid, mil alles kaitse alla võtmise otsuse tegemisel selgub, et kaitse alla võtmine ei ole otstarbekas (eelnõu seletuskirjas ei ole seda selgitatud). Kaitse alla võtmise eeldused on LKS § 8 lõike 5 kohaselt juba varasemas menetluses eksperdi poolt kindlaks tehtud ning selle alusel ka menetlus algatatud. Kui ekspertiisi käigus leiti, et kaitse alla võtmise eeldused puuduvad, siis kohaldub LKS § 8 lg 4, mille kohaselt on võimalik keelduda kaitse alla võtmise algatamisest. Kui tõesti on võimalik olukord, et hilisemas menetluses selgub, et kaitse alla võtmise eeldused siiski puuduvad ning seetõttu tuleb sätestada võimalus kaitse alla võtmisest keelduda, tulekski LKS sätteid täpsustada just selle kriteeriumiga (kaitse alla võtmisest võib keelduda, kui menetluse käigus on selgunud, et kaitse alla võtmise eeldused puuduvad vmt).

---

<sup>1</sup> Nt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-82-09, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-82-09>