



Ülle Madise
Õiguskantsleri Kantselei

Teie 11.03.2022 nr 6-1/211741/2201394

Meie 26.05.2022 nr 1-17/21/3429-7

Jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamine

Austatud proua Madise

Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet said 11.03.2022 kirjaga nr 6-1/211741/2201394 Teilt soovitusel jahipiirkonna kasutusõiguse lubade väljaandmiseks ja pikendamiseks. Täname Teid soovitude eest ning anname teada, et muudame osaliselt Teie soovitudest tulenevalt jahipiirkonna kasutusõiguse lubade väljaandmise halduspraktikat.

Alljärgnevalt anname selgitused mõnede Teie soovitudes välja toodud seisukohtade kohta, milles oleme jäänud eriarvamusele.

1. Kirja sissejuhatuses toote välja probleemi, mis puudutab maaomaniku õigust oma maal jahti pidada, osaleda suurulukijahis ning seeläbi ulukikahjustusi ennetada. Selgitame, et maaomanikele on antud jahiseadusest tulenevalt mitmed hoovad oma maal toimuva jahipidamise osas kaasa rääkida, samuti nõuda jahipiirkonna kasutajalt ulukikahjude ennetamist ning nende tekkimisel kahjude kompenseerimist. Alljärgnevalt selgitame jahilubade andmise, maaomanike kaasatuse ja kahjude ennetamisega seonduvat:
 - esiteks, maaomanikul ja ka tema määratud isikul on õigus maaomaniku maal pidada jahti väikeulukitele (jahiseaduse § 6 lõige 1) jahiseaduses sätestatud korras ja jahieeskirjas määratud jahiaegadel ning selleks on jahipiirkonna kasutaja kohustatud andma maaomanikule või tema poolt määratud isikule tasuta väikeuluki jahiloa (jahiseaduse § 40 lõige 4). Loa andmata jätmist saab käsitleda süüteoana ning võtta jahipiirkonna kasutaja vastutusele jahiseaduse § 63 alusel;
 - teiseks, jahiloa saab anda vaid jahitunnistusega isikule (jahiseaduse § 40 lõige 1). Eesti Jahimeeste Seltsi andmetel oli seisuga 01.04.2022 jahitunnistus 15 320 isikul. Arvestades, et Eestis on ca 140 000 maaomanikku, siis poleks maaomanikele jahipidamise võimaldamine jahilukite tekitatud kahjude vältimisel kindlasti määrava tähtsusega ega lahendaks enamike maaomanike probleemi ulukikahjudega võitlemisel. Lisaks kuulub Eesti Jahimeeste Seltsi andmetel ca 80% jahimeestest maaomanikke juba kohalikesse jahiseltsidesse ning on seeläbi oma maal toimuvasse jahindustegevusse kaasatud;
 - kolmandaks, arvestades, et suurulukite puhul on määratud ka küttemismahud, siis ei saa jahipiirkonna kasutaja kõigile maaomanikele vastu tulla. Keskmiselt on ühes jahipiirkonnas

2000 maaomanikku ning näiteks 10 põdra küttemisloa jaotamine maaomanikele poleks kuidagi võimalik. Lisaks, kui maaomanik jätab suurusluki loa realiseerimata ja sellega tekivad ulukikahjud, siis selle korvamise kohustus tekib jahiseaduse § 43 alusel jahipiirkonna kasutajal, mitte loa realiseerimata jätnud maaomanikul;

- neljandaks, jääb arusaamatuks, kuidas tagab jahipiirkonna kasutaja vahetus jahilubade senisest parema andmise maaomanikele või maaomanike senisest parema kaasamise ulukikahjude vältimisse või jahipidamisse suuruslukitele. Jahipiirkonna kasutaja on reeglina mittetulundusühing, kes langetab liikmeks võtmise otsused põhikirja alusel ning keegi ei saa teda kohustada liikmeks vastu võtma jahipiirkonda jäävaid maaomanikke ega kaasama jahti ühinguusse mittekuuluvaid isikuid. Seega jäävad sarnased riskid üles ka jahipiirkonna kasutaja väljavahetamisel;
 - viiendaks, jahiseaduse 6. peatükk on näinud ette mehhanismid ulukikahjude ennetamiseks ja kompenseerimiseks, mis aga ei eelda maaomanikult ise jahimeheks olemist. See tagabki kõigi maaomanike huvidega arvestamise ning ei sunni oma vara kaitseks neil ilmtingimata ise jahimeheks hakkama. Maaomanikul on õigus sõlmida kokkulepe jahindustegevuse korraldamiseks oma kinnisasjal ning selles lepingus sätestatakse ka ulukikahjude vältimise ja kahjude tekkimisel nende kompenseerimine. Lepingu puudumisel on tagatud kahjude kompenseerimine jahiseaduse §-s 44 kirjeldatud viisil;
 - kuuendaks, jahiseaduses on olemas mehhanismid jahipiirkonna kasutaja väljavahetamiseks ning seda saavad algatada maaomanikud (jahiseaduse § 6 lõige 4) või jahindusnõukogu (jahiseaduse § 9 lõige 3). Lisaks saab jahipiirkonna kasutusõiguse loa tunnistada kehtetuks jahiseaduse § 20 lõikes 2 loetletud juhtudel. Seega ei saa ühtegi jahipiirkonna kasutusõiguse luba pidada põlistatuks, sest seda saab kehtetuks tunnistada nii maaomanike initsiatiivil kui ka näiteks jahiseaduses loetletud jahipiirkonna kasutaja kohustuste täitmata jätmisel.
2. Oma kirjas asute seisukohale, et jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotlusi saab seaduse järgi lahendada asuda kõige varem kuus kuud enne loa kehtivuse lõppu. Keskkonnaametil tuleb lugeda mittenõuetekohaseks ja jätta käiguta need pikendamistaotlused, mis on esitatud liiga vara, st varem kui kuus kuud enne jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivusaja lõppu. Kui taotlus on esitatud varem kui kuus kuud, ei ole võimalik hinnata senise kasutusõiguse loa kehtivusaja lõpuni jäänud perioodi, mis moodustab loa kehtivusajast märkimisväärse osa.

Jahiseaduse § 18 lõike 1 kohaselt pikendatakse jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivust järgmiseks kümneks aastaks, kui jahipiirkonna kasutaja on esitanud kuus kuud enne jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivuse lõppemist jahipiirkonna kasutusõiguse loa andjale vastava taotluse koos jahindusnõukogu seisukohaga.

Seni on sätet lähtuvalt eesmärgist tõlgendatud ja selle järgi kujundatud ka halduspraktikat, et jahipiirkonna kasutusõiguse loa taotlus tuleb esitada vähemalt kuus kuud enne olemasoleva loa kehtivuse lõppu.

Juhime tähelepanu, et Teie soovitud antud tõlgenduse puhul oleks tegemist ainulaadse taotluse esitamise tähtaja tõlgendusega keskkonnavaldkonna seadustes. Seni on kõikidel juhtudel, kus keskkonnavaldkonna seaduses on seatud analoogne tähtaeg, olnud selle eesmärgiks tagada loa pikendamisel loa andjale piisav aeg asjakohase põhjalikkusega menetluse läbi viimiseks, et vältida olukorda, kus loa kehtivus enne pikendamise taotluse lõpuni menetlemist lõppeb. Üldjuhul antakse keskkonnaluba tähtajatult ning pikendamise regulatsiooni sisaldavad üldse vähesed seadused. Kus aga pikendamise tähtaeg sisaldub, on sätestatud, et pikendamise taotlus tuleb esitada „vähemalt“ enne loa kehtivuse lõppemiseni ettenähtud tähtaega. Toome siinkohal järgmised näited:

- metsaseaduse § 122 lõige 43: Tunnistuse kehtivuse pikendamiseks tuleb esitada taotlus agentuurile vähemalt 30 päeva enne selle kehtivusaja lõppemist;
- geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seaduse § 15 lõige 1: Loa omaja peab esitama Keskkonnaministeeriumile taotluse loa kehtivuse pikendamiseks vähemalt üheksa kuud enne loa kehtivuse lõppemist;
- veeseaduse § 197 lõige 1: Veekeskkonnariskiga tegevust kavandav isik (edaspidi käesolevas jaos taotleja) esitab taotluse tegevuse registreerimiseks vähemalt üks kuu enne selle tegevuse alustamist;
- veeseaduse § 224 lõige 2: Pädev asutus võib hoonestusloa omaja taotlusel pikendada hoonestusloa kehtivusaega kuni 50 aastat. Hoonestusloa pikendamise taotlus tuleb esitada vähemalt kolm kuud enne hoonestusloa kehtivusaja lõppu;
- maapõueseaduse § 67 lõige 5: Kaevandamisloa kehtivusaja pikendamise taotlus tuleb esitada vähemalt aasta enne loa kehtivusaja lõppemist. Kui kavandatava tegevusega seoses on vaja teha keskkonnamõju hindamine, tuleb kaevandamisloa kehtivusaja pikendamise taotlus esitada vähemalt kaks aastat enne loa kehtivusaja lõppemist.

Leiame, et ka jahipiirkonna kasutusõiguse loa taotluse esitamisel kuue-kuulise tähtaja andmise eesmärgiks on anda haldusorganile piisav aeg loa taotluse nõuetekohaseks menetlemiseks.

Arvestades jahipiirkonna kasutusõiguse lubade pikendamise taotluste suurt hulka (31.05.2023 lõpeb 319 jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivus) on haldusorganile piisava menetlusaja andmine vajalik, et ei tekiks olukorda, kus olemasoleva loa kehtivuse lõppemise ajaks ei ole jõutud luba veel pikendada (käsitleme seda olukorda allpool).

Selgitame, et jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamisel reguleeris taotluse esitamise tähtaega kehtiva jahiseaduse § 18 sõnastusega võrreldes samas sõnastuses ka enne kehtiva jahiseaduse jõustumist kehtinud jahiseadus. Enne kehtivat jahiseadust kehtinud jahiseaduse eelnõu (888 SE) seletuskirjas toodud selgituste kohaselt antakse jahipiirkonna kasutusõiguse luba kümneks aastaks ja see pikendatakse järgnevat kümneks aastaks, kui kasutaja on vähemalt kuus kuud enne loa kehtivuse lõppemist loa pikendamist taotlenud.

Seega on kehtiva jahiseaduse ja enne kehtivat jahiseadust kehtinud jahiseaduse regulatsioon jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotluse esitamise tähtaja puhul sõnastuslikult sama ning kehtiva jahiseaduse eelnõu seletuskirjas ei muudeta seadusandja poolt ka selgitusi sätte sisustamisel. Kuna kahe järjestikuse jahiseaduse regulatsiooni sõnastus selles osas ei ole muutunud, ei ole Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet pidanud õigeks muuta ka sätte tõlgendust ja halduspraktikat ning on asunud seisukohale, et jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotluse võib esitada vähemalt kuus kuud enne olemasoleva loa kehtivuse lõppemist.

Leiame, et selline halduspraktika on kooskõlas seaduse eesmärgiga ja tagab, et jahipiirkonna kasutusõiguse lubade nõuetekohaseks ja erinevaid huviseid tasakaalustatult arvestavaks menetlemiseks on haldusorganil piisav aeg ning on välistatud nii jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendaja seisukohast kui ka ulukivaru ohjamise ja ulukikahjustuste ennetamise seisukohast taunitav olukord, kus jahipiirkond on küll olemas, kuid kehtivat luba piirkonna kohta välja antud ei ole ning realselt jahipiirkonda kasutada ei saa. Sellise olukorra tekitamine ei ole maaomanike ega jahipiirkonna kasutajate ega ka riigi huvides, kuna jahipiirkonna kasutaja kohustused jääksid vastasel juhul jahipiirkonnas täitmata ning oleks reaalne oht ulukikahjustuste tekkeks. Seadusandja on jahiseadusega küll ette näinud ka selliste olukordade lahendamiseks regulatsiooni, kus jahipiirkonnal ei ole kasutajat, kuid ilmselgelt on selline olukord erandlik ja ei saa olla regulatsiooni eesmärgiks. Äsja kirjeldatud olukorra tekkimise tõenäosus on küllalt suur, kui jahipiirkonna kasutusõiguse lubade väljaandmisel lähtuda tõlgendusest, et jahipiirkonna

kasutusõiguse loa pikendamise taotlusi ei saa esitada varem kui kuus kuud enne kasutusõiguse loa kehtivusaja lõppu.

Jahiseaduse § 18 lõike 1 rakendamine viisil, et jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotlus tuleks esitada vähemalt kuus kuud enne kehtiva loa lõppemist, ei tähenda seda, et loa taotleja võiks esitada taotluse ebamõistlikult vara, sest loa taotleja poolt loa pikendamise eelduste täitmist, samuti jahiseaduses sätestatud nõuete täitmist peab nii jahindusnõukogul kui ka Keskkonnaametil olema võimalik kontrollida.

Märgime, et paindlikkus jahipiirkonna kasutusõiguse lubade taotluste esitamise tähtaja kohta on praktiliselt vajalik ka selleks, et tagada loa taotleja jaoks sujuv menetlus. Vastavalt jahiseaduse § 18 lõikele 1 tuleb jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotlejal esitada koos loa pikendamise taotlusega Keskkonnaametile ka jahindusnõukogu seisukoht. Seega peab jahindusnõukogu seisukoht jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotlejal olemas olema enne loa pikendamist taotlema asudes. Jahindusnõukogu seisukoha saamiseks taotluse esitamise tähtaega seadus jahipiirkonna kasutajale ette ei näe, kuid arvestades, et jahindusnõukogud käivad koos küllalt harva (reeglina vähemalt neli korda aastas – veebruaris, mais, juulis ja oktoobris, vajadusel ka rohkem), siis võtab jahindusnõukogult seisukoha saamine aega. Millal taotleja nõukogult seisukoha saab, ei saa taotleja päris täpselt prognoosida, sest see sõltub omakorda jahindusnõukogust (näiteks juhul, kui jahindusnõukogus jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise kohta konsensust ei saavutata, menetletakse küsimust edasi järgnevatel jahindusnõukogu koosolekutel). Seetõttu on mõistlik, et jahindusnõukogust hakataks piisavalt aegsasti jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise seisukohta taotlema.

Pärast jahindusnõukogult seisukoha saamist soovivad loa pikendamise taotlejad taotlemisega edasi minna ning esitada taotlus Keskkonnaametile. Soovitustes toodud tõlgenduse kohaselt peaks taotleja taotluse esitamisega ootama, kuni olemasoleva loa kehtivuse lõppemiseni on vähem kui kuus kuud. Ent selline kunstlik ootamine toob isiku jaoks kaasa asjaolu, et menetlus ei ole sujuv, samuti oleks viivitus ebaotstarbekas ja vastuolus normi eesmärgiga, milleks on tagada haldusorganile piisav aeg nõuetekohase menetluse läbiviimiseks. Sellisel juhul, ning arvestades taotluste tõenäolist arvu, ei jõuta neid õigeaegselt lõpuni menetleda, mille tagajärgi kirjeldasime juba eespool. Alternatiivselt jõutakse menetlus läbi viia, kuid kiirendatud tempos ning pinnapealselt.

Olete oma tõlgendussoovitusel tuginenud eeldusele, et tähtaja eesmärgiks on hinnata senise kasutusõiguse loa kehtivusaja lõpuni jäänud perioodi maksimaalselt pikalt, mistõttu tuleks taotlus esitada võimalikult hilja. Siinkohal juhime Teie tähelepanu, et selline tõlgendus oleks sisulises vastuolus Teie soovitustes tõstatatud vajadusega muuta loa pikendamise menetlus oluliselt põhjalikumaks. Kui KeA peaks loa pikendamise menetluse käigus kontrollima senisest enam asjaolusid ning koguma rohkem tõendeid ja seisukohti, kuluks selleks ka rohkem menetlusaega. Teie taotluse esitamise tähtaja kohta esitatud tõlgendus aga vähendab oluliselt menetlusaega. Kindlasti ei ole sellisel juhul võimalik „teavitada ka avalikkust ja küsida nii maaomanike kui kohalike elanike arvamust“. Seega, Teie ühe soovituse täitmine muudab teise täitmise võimatuks.

Kuna Teie soovitustes jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise taotluse esitamise tähtajale antud tõlgendust ei toeta ei jahiseaduse säte, eesmärk ega analoogia teiste keskkonnavaldkonna seadustega, siis ei pea me seda tõlgendust põhjendatuks ega korrektseks.

3. Oma kirjas märgite, et jahiseaduse § 67 lõike 2 kohaselt automaatselt kümneks aastaks pikenenud jahipiirkonna kasutusõiguse lubade lõppemisel ei saa jahipiirkonna kasutusõiguse lubasid pikendada jahiseaduse § 18 alusel seetõttu, et siis jääksid täitmata jahipiirkonna kasutusõiguse lubade väljaandmise nõuded. Seega ei arvestataks kehtiva jahiseaduse §-des 14–17 väljendatud põhimõtteid. Õigusriigis ei ole kohane jätta halduspraktikas lubade üle otsustamisel kehtiva seaduse nõuded kõrvale ja sel viisil sisuliselt põlistada kehtiva seaduse eelsete jahipiirkonna kasutusõiguse lubade andmise alused. Kasutusõiguse loa pikendamisel

tuleb Keskkonnaametil sisuliselt kontrollida, kas jahiseaduse § 18 lõikes 2 nimetatud eeldused on täidetud, sealjuures tuleb hinnata nii seadusest tulenevate kohustuste täitmist (nt ulukiseire, uluki tekitatud kahju hüvitamine), kui ka kasutusõiguse loas määratud kohustuste täitmist. Nii jahindusnõukogul kui ka Keskkonnaametil tuleb hinnata, kas jahipiirkonna kasutaja on täitnud kõiki jahiseaduses kehtestatud kohustusi. Kehtivat jahiseadust tuleb tõlgendada selliselt, et pärast 10 aasta möödumist peab Keskkonnaamet üleminekuajaks sätestatud jahipiirkondades (mille piire pole muudetud ja mille suhtes saab loa kehtivusaeg läbi 31.05.2023) jahilubasid andes kohaldama jahiseaduse §-des 14–17 sätestatud menetlust ja tingimusi.

Keskkonnaministeerium ja Keskkonnaamet ei nõustu Teie poolt jahiseaduse § 67 lõikele 2 antud tõlgendusega, mida ei toeta ei seaduse säte ega anna selleks alust ka seaduse seletuskirjad.

Jahiseaduse § 67 lõige 2 on sõnastatud järgmiselt: „Käesoleva seaduse jõustumisel kehtiv jahipiirkonna kasutusõiguse luba kehtib kümme aastat pärast käesoleva seaduse jõustumist ulatuses, milles see ei ole vastuolus käesolevas seaduses sätestatuga.“. Säte näeb seega ette kõigi seaduse vastuvõtmise ajal kehtivate jahipiirkonna kasutuslubade ühekordse automaatse pikendamise ning sellisel viisil pikendatud lubade kehtivuse 10 aastat. Seega on tegemist kehtivatele lubadele mõeldud ühekordse erandiga jahiseaduse § 14 lõikest 4 (kehtivusaeg) ning § 18 kohasest lubade pikendamise menetlusest. Sättest ei ole võimalik välja lugeda, et oleks soovitud välistada kehtivatele lubadele teiste seaduse sätete kohaldamine ning § 14 lõike 4 ja § 18 kohaldamine 10 aasta möödumisel. Nähakse ette lubade ühekordne automaatpikendamine, edaspidi toimub pikendamine üldreeglite alusel.

Keskkonnavaldkonnas ei esine praktikat, et uue seaduse redaktsiooni kehtestamisel muutuks kõik eelmise seaduse alusel antud load ilma igasuguse kaalumise või sisulise hinnanguta kehtetuks. Tavapäraselt nähakse keskkonnavaldkonna seaduste rakendussätetes ette eelmis(t)e seadus(t)e alusel antud lubade kehtivus uue seaduse alusel (nt maapõuseaduse § 128 käsitleb lausa kahe sellele eelnenud seaduse redaktsiooni alusel antud lube, mille kehtivus jätkub), kohaldades kehtivatele lubadele uue seaduse asjakohaseid sätteid, sh neid, mis puututavad lubade muutmist, pikendamist jne.

Kõigi eelnevalt antud lubade kehtetuks muutumist, eriti olukorras, kus eelnev seaduse redaktsioon on isikutele andnud lubaduse, et nende lube on võimalik pikendada, sätestav seaduseelnõu vajaks kindlasti eelnevat põhjalikku proportsionaalsuse analüüsi. Meie hinnangul kaasneks sellega oluline õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtte riive. Jahiseaduse eelnõu 351 SE taolisi kaalutlusi ega selgitusi ei sisalda. Kuigi jahipiirkonna kasutusõiguse loa tähtaeg lisati eelnõusse alles Riigikogus, peaks ka sellisel juhul vastava muudatuse selgituses sisalduma vähemalt indikatsioon, et niisugune oluline samm oli seadusandja eesmärgiks. Antud juhul on selgitus väga napp ja kordab tegelikult ainult seadusesätet ning sellist indikatsiooni seletus ei sisalda. Seega tuleb pigem järeldada, et sooviti jätkata senise jahiseaduse alusel antud lubadega, sh ka nende pikendamise võimalusega edaspidi. Ühekordne automaatpikendus on sätestatud eesmärgiga võimaldada uue seaduse kohaselt süsteemil, sh jahindusnõukogudel hakata toimima nendes funktsioonides, mis uus seadus neile andis, et järgmine loa pikendamistaotluse menetlus oleks võimalik juba läbi viia kehtiva jahiseaduse § 18 reegleid ja nõudeid järgides.

Juhime siinkohal tähelepanu, et õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ei ole antud juhul õiguskantsleri soovitustes käsitletud. Soovitustes antud tõlgendus on võrreldes senise praktikaga kannapööre. Ei seadus ega seletuskirjad ei anna alust seda tõlgendust eelistada senisele, mida enam oleks vajalik kaaluda kogu kaasnevat mõju, et vältida olukorra tekitamist, kus ebanproportsionaalselt riivatakse teiste osapoolte huve.

Lisaks selgitame, et senise halduspraktika järgi jahipiirkonna kasutusõiguse lubasid pikendades ei esine meie hinnangul riski, et arvestamata jääks kehtiva jahiseaduse mõte ja sätted (sh maaomanike ja jahipiirkonna kasutajate vaheliste lepingute või maaomanike nõusolekute olemasolu) ning on tagatud ka maaomanike huvide arvestamine. Seega ei ole tegelikult sisulist põhjust, miks peaks nii

oluliselt erinevalt kohtlema eelmise seaduse ja kehtiva seaduse ajal loa saanud isikuid. Põhjendame oma järeldust allpool.

Jahiseaduse § 18 lõike 1 kohaselt pikendatakse jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivust järgmiseks kümneks aastaks, kui jahipiirkonna senine kasutaja on esitanud kuus kuud enne jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivuse lõppemist jahipiirkonna kasutusõiguse loa andjale vastava taotluse koos jahindusnõukogu seisukohaga.

Esmalt tuleb jahipiirkonna kasutajal taotleda jahindusnõukogu seisukoht jahipiirkonna kasutusõiguse loa kehtivuse pikendamise kohta. Jahiseaduse § 18 lõike 2 punktist 2 tulenevalt ei pikendata jahipiirkonna kasutusõiguse luba, kui jahindusnõukogu ei ole loa kehtivuse pikendamist toetanud. Seadusandja on loonud lahenduse, kus loa pikendamise otsustajaks on küll Keskkonnaamet, kuid Keskkonnaametil puudub kaalutusõigus ja ta ei saa mingil juhul loa kehtivust pikendada, kui jahindusnõukogu ei ole loa kehtivuse pikendamist toetanud.

Jahiseaduses ette nähtud lahenduse kohaselt on jahindusnõukogu jahipiirkonna kasutusõiguse loa andmise ja pikendamise menetluses kollegiaalne haldusorgan, kelle otsused peavad olema seaduslikud, lähtuma jahiseaduse eesmärgist ja nõuetest. Jahindusnõukogus on võrdsetel alustel esindatud nii jahimeeste kui maaomanike esindajad, viimaste rolliks ongi just maaomanike huvide eest seismine.

Ehkki seadus ei sätesta jahindusnõukogule kriteeriume, millest nad otsuse tegemisel lähtuma peavad, kontrollivad jahindusnõukogud tegelikkuses nii jahipiirkonna kasutaja ja maaomanike vahel sõlmitud lepingute olemasolu, küttimismahtude täitmist kui ka aruannete ja seireandmete esitamist. Vastavad kriteeriumid lepiti kokku 18.06.2021 jahimeeste ja maaomanike ümarlaual koostatud juhises, mille kohaselt kontrollitakse jahindusnõukogus jahipiirkonna kasutusõiguse pikendamise osas seisukoha andmisel uluksõraliste vaatluse andmete esitamist, metssigade, põdra, punahirve ja metskitse küttimismahtude täitmist, jahindusalaste õigusrikkumiste toimepanemist (info karistuste kohta), maaomanikega sõlmitud jahinduslike lepingute olemasolu. Keskkonnaamet koostas 15.10.2021 juhise jahindusnõukogude esimeestele jahindusnõukogudes jahipiirkonna kasutusõiguse lubade taotluste menetlemise kohta ning selle juhise kohaselt tuleb jahindusnõukogus peatuda loa pikendamist käsitledes järgmistel punktidel: seireandmete esitamine, metssigade küttimeine sigade Aafrika katku tõkestamiseks, jahindusalaste õigusaktide rikkumised, suursõraliste küttimeismahtude täitmine, jahipiirkonna kasutaja ja maaomanike vahel sõlmitud lepingute maht ja kontroll. Keskkonnaamet koostas 21.06.2021 ka juhise jahipiirkonna kasutajatele, millesse on koondatud info selle kohta, millistest kriteeriumitest lähtuvalt kujundab jahindusnõukogu seisukoha jahipiirkonna kasutaja senise tegevuse kohta jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamise menetluses. Eelviidatud kokkuleppeid ja juhiseid jahindusnõukogus Keskkonnaameti hinnangul ka täidetakse.

Kui jahipiirkonna kasutajal on jahindusnõukogult toetav seisukoht olemas, esitab ta koos eelnimetatud jahindusnõukogu seisukohaga Keskkonnaametile taotluse jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamiseks. Keskkonnaamet vaatab taotluse läbi ja teeb otsuse loa kehtivuse pikendamise kohta, kontrollides muuhulgas jahipiirkonna kasutusõiguse loas sätestatud kohustuste täitmist jahipiirkonna kasutaja poolt, samuti kontrollitakse seda, kas ei esine jahiseaduse § 18 lõikes 2 toodud jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamata jätmise aluseid. Juhime tähelepanu, et seadusandja on loonud eriregulatsiooni jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamiseks ja lähtudes põhimõttest *lex specialis derogat legi generali*, mis ei võimalda pikendamise taotluse lahendamisel lähtuda jahiseaduse §-dest 14–17, kuna seadus sätestab alused loa pikendamisest keeldumiseks ning tegemist on ammendava loeteluga.

Seadus sätestab pikendamiseks oma menetluskorra ja alused (§ 18). Jahiseaduse § 20 sisaldab loa kehtivuse lõppemise ja loa kehtetuks tunnistamise aluseid, mida samuti ei pea järgima loa pikendamisel, kuid mille esinemist on kohane pikendamismenetluses kontrollida. Jahiseaduse §-des 18 ja 20 sätestatud alused koos tagavad piisava võimaluse selleks, et ei pikendataks nende

isikute lube, kes ei ole täitnud loast ja õigusaktidest tulenevaid kohustusi, kellega maaomanikud ei ole olulisel määral rahul või kelle puhul esinevad muud alused, mistõttu ta ei ole sobilik senises funktsioonis jätkama. Eeltoodut arvestades ei ole jahiseadust süstemaatiliselt tõlgendades õige püüda pikendamismenetluses rakendada loa andmisest keeldumise aluseid, mis on ette nähtud isikutele, kellel luba ei ole ning sellest lähtuvalt ka sõnastatud. Luba juba omavate isikute jaoks kehtivad omad, palju mahukamad ja spetsiifilised seaduse mõttest ja eesmärkidest johtuvad nõuded, sh pikendamisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise alused, mis adresseerivad just neid asjaolusid, millega puututakse kokku juba kehtivate lubade puhul.

Märgite oma soovitusel järgmist: Jahipiirkonna kasutusõigust saab küll ennetähtaegselt lõpetada, kuid pole põhjust arvata, et seadusandja on soovinud võrdsustada loa pikendamise menetluse loa kehtetuks tunnistamise menetlusega. Loa pikendamise menetlus sarnaneb olemuslikult rohkem loa andmise menetlusega ning selle eesmärk on leida jahipiirkonnale parim võimalik kasutaja ehk pikendada vaid selle kasutaja luba, kes tegutseb vastavalt kehtivale seadusele ja kes on täitnud kõiki seadusega pandud kohustusi.

Eelviidatud kaalutlustel ei saa selle seisukohaga nõustuda. Olemuslikult jääb pikendamise menetlus andmise ja kehtetuks tunnistamise menetluse vahepeale ja seda ei tohiks samastada ei ühe ega teisega, seetõttu näebki ju seadus ette täiesti eraldi menetlusliigi. Märkite, et ei ole põhjust arvata, et seadusandja on soovinud võrdsustada loa pikendamise menetluse loa kehtetuks tunnistamise menetlusega. Samas asute ise seisukohale, et pikendamise menetlus tuleb võrdsustada loa andmise menetlusega, kuigi ka selline seadusandja soov kusagilt ei nähtu. Seadusandja on pikendamisele näinud ette eraldi menetluse, millest nähtub seadusandja ühene soov käsitledagi seda eraldi loa andmisest ja taotlemisest. Kui teoreetiliselt saaks nõustuda, et pikendamisest võiks keelduda juhul kui isik kui selline ei vasta enam loa saamisel talle esitatavatele baasnõuetele (nt § 14 lõige 2 – tegemist peab olema Eestis registreeritud juriidilise isiku või riigiasutusega), siis ei ole ka selline tuletus vajalik, kuna seadusandja on niisuguse olukorra puhuks juba reegli ette näinud – jahiseaduse § 20 lõike 1 punkti 1 kohaselt lõpeb loa kehtivus, kui jahipiirkonna kasutusõiguse loa saanud juriidiline isik või riigiasutus likvideeritakse.

Pikendamise menetluses on isikul õigusaktist tulenevalt teatud ootus, et tema õiguse kehtivus saab jätkuda, kui ei esine õigusaktis selgelt sätestatud aluseid pikendamisest keeldumiseks. Oleme arusaamil, et isiku õiguste piiramine ehk siis pikendamise mitteväimeldamine peab tuginema kehtivale õigusele ja selleks peaks olema selged alused. Teie soovitusel järgides peaks aga Keskkonnaamet keelduma loa pikendamisest ka juhtudel, kui seadus selleks alust ette ei näe. Meie hinnangul rikuks selline tegevus seaduslikkuse põhimõtet, mistõttu me ei saa selle soovitusel nõustuda. Pikendamise taotluse rahuldamata jätmisel tuleb tugineda seaduses selleks ette nähtud alustele.

Seega kontrollivad nii jahindusnõukogu kui Keskkonnaamet haldusorganitena talle seadusega pandud pädevuse piires sisuliselt jahipiirkonna kasutaja senist tegevust, jahipiirkonna kasutusõiguse loa täitmist ja jahiseaduse nõuetele vastavust ning ei ole ohtu, et kehtiva jahiseaduse mõtet ning sätteid jahipiirkonna kasutusõiguse lubade andmise menetluses ei arvestataks. Jahindusnõukogus toimuva menetluse kaudu tagab kehtiva seaduse kohane süsteem selle, et lubade pikendamisel arvestatakse asjakohases ulatuses ka muude seadusest tulenevate kohustuste täitmist. Juhime siinkohal tähelepanu, et kui praktikas peaks selle süsteemi rakendamisel esinema puuduseid, siis saab Keskkonnaamet korrastada halduspraktikat. Nagu eeltoodust nähtub, on Keskkonnaamet juba astunud samme jahindusnõukogu menetluse korrastamiseks ja ühtlustamiseks.

Olete oma soovitusel märkinud järgmist: Keskkonnaametil tuleb seaduse järgimiseks enne jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamiseotsuse tegemist veenduda, kas jahipiirkonna kasutaja on täitnud kõiki jahindustegevusele kehtestatud nõudeid: nt küttimismahtude täitmine (jahiseaduse § 22), statistiliste aruannete ja seireandmete esitamine (jahiseaduse § 21 lõiked 2 ja 3 ning keskkonnaministri määrus) ja ulukikahjude hüvitamine (jahiseaduse §-d 43 ja 44).

Esiteks, jääme oma varem väljendatud seisukoha juurde, et pikendamisest keelduda saab ainult seaduses esinevate aluste olemasolul. Kui seadusandja oleks soovinud, et Keskkonnaamet peaks kõigi seaduses sätestatud kohustuste täitmist pikendamisel aluseks võtma, siis seadus sellist regulatsiooni ka sisaldaks. Ka kaalutusõiguse rakendamiseks peab seadus sisaldama volitust – HMS § 4 lõige 1: „Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel“ – antud juhul jahiseadus sellist volitust ei anna. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kaalutusvolituse puudumise tõttu ei anna seadus ka volituse piire.

Võttes näiteks statistiliste aruannete ja seireandmete esitamise – kui õigusaktis sisalduks alus, et loa pikendamisest saab keelduda, kui loa andja ei ole nt esitanud statistilisi aruandeid tähtaegselt või on muid aruannete esitamise nõudeid rikkunud, peaks selle aluse rakendamiseks olema määratud ka kaalutusõiguse piirid, mis tagaks et aluse rakendamine oleks proportsionaalne. Näiteks, et võib keelduda kui rikutud on nii ja nii mitmel korral, esinevad sellised või sellised (olulised) puudused, tegemist on tuvastatud rikkumisega, mille eest on määratud karistus vms. Vastasel juhul võiks jõuda ka järeldusele, et Keskkonnaamet peaks isiku 10-aastasest jahindustegevuses esitatud kõik aruanded ja andmed välja otsima ning igasuguse rikkumise korral pikendamisest keelduma, mis oleks selgelt ebaproportsionaalne. Jahiseaduse § 20 lõike 2 punkti 7 kohaselt tuleb luba kehtetuks tunnistada kui jahipiirkonna kasutajal on rohkem kui üks karistus käesoleva seaduse või selle alusel kehtestatud õigusakti nõuete rikkumise eest. Seega on seadusandja selgelt mõista andnud, et loa kehtivuse lõppemist peetakse proportsionaalseks kahe karistuse korral. Kuidas ja millest tulenevalt saaks loa andja järeldada, et mittepikendamise kaudu loa kehtivuse lõppemine oleks proportsionaalne nt seireandmete esitamisega seotud rikkumise (või mitme – kui mitme? – rikkumise) korral, mille asjaolusid pole isegi uuritud (karistust määratud)? Lisaks tõstatuks siin ka küsimus selle tegevuse otstarbekuses. Kas riik peaks 10 aastat ootama, et jahipiirkonna kasutajat andmete esitamata jätmise eest vastutusele võtta, jättes jahipiirkonna kasutusõiguse loa pikendamata, või on kiirem ja tõhusam viis andmete esitamise distsipliini parandamiseks jahipiirkonna kasutajale määrata väärteo korras karistus andmete esitamata jätmise eest kohe peale selle kohustuse tähtaja möödumist ning juba korduval rikkumisel luba kehtetuks tunnistada? Seireandmeid on vaja, et hinnata ulukiasurkondade seisundit ning teha õigeid otsuseid asurkonna ohjamisel. Neid andmeid on vaja jahiaasta lõpus, mitte 10 aasta pärast. Ka aasta hiljem oleks need andmed juba kasutatud, sest tagantjärele prognoose enam ümber ei tehta. Seetõttu on riigi kohene reaktsioon andmete esitamata jätmisel äärmiselt oluline.

Jahiseaduse eesmärkide täitmise tagamiseks on kahe tuvastatud rikkumise korral võimalik Keskkonnaametil luba kehtetuks tunnistada.

Õiguskantsleri soovitusel on märgitud: „Kui jahipiirkonna kasutamise loas on jäänud mõni seadusest tulenev nõue üle kordamata, ei tähenda see, et nõuet ei pea täitma, vaid seda, et luba on vormistatud puudulikult.“

Soovime siinkohal märkida, et ei pea õigeaks õiguskantsleri arvamust, et luba peaks sisaldama kõiki seadusest tulenevaid kohustusi. Ka teistes keskkonnavaldkondades ei ole praktika kohaselt kõiki seadusest tulenevaid kohustusi loale kirjutatud. Sellist lähenemist toetab samuti kohtupraktika. Näiteks Tallinna Halduskohtu otsuses haldusasjas 3-21-979 (p 14, otsus on veel jõustumata) on kohus sedastanud, et „Kohtu hinnangul ei olnud vastustajal kohustust kõrvaltingimusega piirata raie teostamise aega LKS § 55 lg-st 61 lähtudes. Vastustajal on kaalutusõigus (HMS § 55 lg 2), kuidas LKS § 55 lg 61 täitmist tagada ning see sõltub ka konkreetse juhtumi asjaoludest. Viidatud säte kehtib kolmanda isiku raietegevuse suhtes vaidlusalustel eraldistel sõltumata sellekohaste tingimuste kandmisest metsateatisele.“. Oleme seisukohal, et loale tuleb seadusest tulenev nõue kanda üksnes juhul, kui seaduses sätestatu vajab konkreetsele olukorrale kohandamist ja täpsustamist, lähtudes seadusest tulenevatest alustest ja piiridest.

Olete oma kirjas välja toonud ka järgmist: „Niisiis viitab Keskkonnaameti juhised sellele, et kui jahindusnõukogu soovib, võib ta loa pikendamise üle otsustamise ajal paluda jahipiirkonna seniselt kasutajalt ülevaadet maaomanikega sõlmitud lepingute ja jahindustegevusega seotud asjaolude kohta (nt küttimismahtude täitmine, statistiliste aruannete ja seireandmete esitamine). Samas ei ole täpsustatud, kuidas peaksid jahipiirkonna kasutajad tõendama näiteks sõlmitud lepingute olemasolu maaomanikega või seirekohustuse täitmist. Seega on jäetud jahindusnõukogu otsustada, kas, mil määral ja millistele andmetele tuginedes kontrollitakse jahipiirkonna eramaaomanikega sõlmitud lepinguid ja seirekohustuse täitmist.“.

18.06.2021 toimunud ümarlaul kokkulepitud juhise seirekohustust puudutavas punktis on lisatud ka alamärkus, mille järgi täpsustatakse seireandmete esitamist õigusnormide muutmisega, et kohustus senisest selgemalt sätestada, ning et kontrolli teostab riik. Seega on see tulevikku suunatud tegevus ja jahindusnõukogu jaoks selle käsitlemine pigem informatiivne tegevus (küsitakse selgitust jahipiirkonna kasutajalt). Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur on omavahel leppinud kokku teha tihedamat koostööd andmete paremaks laekumiseks. Meetmetena nähakse ette ka andmete esitamata jätnud jahipiirkonna kasutaja vastutusele võtmist ning vajadusel ka karistamist.

Maaomanikega sõlmitud lepingute ülevaate teeb jahipiirkonna kasutaja jahindusnõukogus. 22.02.2022 toimunud ümarlaul leppisid kõik jahindusnõukogudes esindatud osapooled kokku, et lepingute kehtivuse kontrolli tehakse jahindusnõukogu liikme soovil koos jahipiirkonna kasutajaga enne jahindusnõukogu koosolekut. Koosolekul kohapeal lepingute kehtivust enam ei kontrollita ning seal piirduakse vaid koondite esitlemisega (kui suure % maaomanikega on jahipiirkonna kasutaja lepingud sõlminud). Andmed eramaaomanikega sõlmitud lepingute kaetuse kohta kantakse jahindusnõukogu protokollis, niisamuti ka konsensuse mittedaavutamisel selle vastu olnud jahindusnõukogu liikmete nimed ja selgitused. Selline praktika on olnud kasutusel kõigis jahindusnõukogudes juba 2021. aasta oktoobrist.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Erki Savisaar
Minister

Teadmiseks: Keskkonnaamet

Eda Pärtel, 626 2825
eda.partel@envir.ee
Annemari Vene, 5565 5707
annemari.vene@envir.ee
Aimar Rakko, 5306 9104
aimar.rakko@keskkonnaamet.ee
Signe Lehtme, 5694 0995
signe.lehtme@keskkonnaamet.ee