

A photograph of a forest scene. In the foreground, a person wearing a blue jacket and dark pants is walking away from the camera, carrying a small evergreen sapling. The forest floor is covered in green moss and small plants. In the background, many tall, thin tree trunks stand vertically, creating a sense of depth. The lighting is soft, suggesting an overcast day.

RMK roll ja kohustused metsakasutuse otsuste tegemisel

Õiguslik analüüs

**Kärt Vaarmari
Kaarel Relve**

Veebruar 2023



K E S K
KONNA
ÕIGUSE
KESKUS



EESTIMAA LOODUSE FOND



RMK roll ja kohustused metsakasutuse otsuste tegemisel.
SA Eestimaa Looduse Fond ja SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2023.

Koostajad: **Kärt Vaarmari** (põhiautor) ja **Kaarel Relve**
Esikaane foto: **Maria Kooskora**

Analüüs on koostatud SA Eestimaa Looduse Fond projekti „Metsaotsused kaasavaks ja läbipaistvaks“ raames, mille eesmärgiks on parandada Eesti metsaotsuste kvaliteeti ja aidata kaasa paremale kaasamisele. Projekti toetab Avatud Eesti Fond koos Vabaiühenduste Liiduga Aktiivsete Kodanike Fondist.

Sisukord

1. Sissejuhatus	4
2. Avaliku halduse ülesanded metsanduses	5
2.1. Avalik haldus ja selle ülesanded	5
2.2. Avaliku halduse metsandusalased ülesanded ja nende täitmise korraldus	6
2.2.1. Riigi ülesanded metsaseaduses	6
2.2.2. Ülesannete täitmise korraldus	6
3. RMK õiguslik iseloom ja ülesanded	8
3.1. RMK õiguslik iseloom	8
3.1.1. RMK võrdlus riigi äriühingutega	8
3.1.2. RMK kui riigiasutus	11
3.1.3. RMK õiguslikust iseloomust tulenevad kohustused	12
3.2. RMK ülesanded	13
3.2.1. RMK ülesanded metsaseaduse kohaselt	13
3.2.2. RMK tegevusalad	14
3.2.2.1. Riigimetsa avaliku funktsiooni täitmine	14
3.2.2.2. Loodusväärtuste kaitse	16
3.2.3. RMK tegevuse õiguslikud piirid	19
4.1. Metsakasutuse otsused ning RMK roll ja pädevuse ulatus	20
4. RMK roll metsakasutuse otsuste tegemisel	20
4.2. RMK strateegiad ja tegevusplaanid	21
4.3. Metsamajandamiskavad	21
4.3.1. Pikaajalised metsamajandamiskavad	21
4.3.2. KAH-alade metsatööde kavad	21
4.4. RMK osalemine menetlustes riigi esindajana	23
4.5. RMK kui metsateatiste esitaja	24
5. Kokkuvõte	25
Lisa 1. Valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste sätete võrdlus	26
Lisa 2. RMK tegevusalade loetelud metsaseaduses ja RMK põhimääruses	27



1. Sissejuhatus

Eesti metsamaa pindala oli 2020. a seisuga 2,32 miljonit hektarit¹. Sellest ligikaudu 45% (1,04 miljonit ha)² on Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) valitseda. RMK on metsaseaduse alusel loodud riigitulundusasutus, mis tegutseb riigimetsa majandajana Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas. Tulundusasutuse vorm viitab sellele, et RMK põhiülesandeks on riigile tulu teenimine. Samas pole RMK äriühing, vaid riigiasutus, mis peab riigile tulu teenimise kõrval seisma hea riigimetsaga seonduvate avalike huvide eest. Oma ülesannete täitmisel esindab RMK riiki. Seejuures pole RMK roll ja ülesanded metsakasutuse otsuste tegemisel päris selged. Muuhulgas on vaieldav, kas RMK tegevus on mingis aspektis käsitletav haldusmenetlusena ja mil määral on RMK tegevus allutatud halduskohtu kontrollile.

Analüüs on koostatud SA Eestimaa Looduse Fondi projekti „Metsaotsused kaasavaks ja läbipaistvaks“ raames, mille eesmärgiks on parandada Eesti metsaotsuste kvaliteeti ja aidata kaasa paremale kaasamisele. Projekti üheks osaks on tähelepanu pööramine sellele, kui läbipaistvalt ja kaasavalt toimub metsakasutuse suunamine ning otsuste tegemine (sh raiete planeerimine ja raieteks lubade andmine).

Analüüsi koostasid keskkonnaõiguse eksperdid Kärt Vaarmari (põhiautor) ja Kaarel Relve,

konsultandina oli kaasatud Eestimaa Looduse Fondi kohalike metsaotsuste õigusekspert Liis Keenberg.

Analüüsi eesmärgiks on selgitada RMK rolli ja kohustusi metsakasutuse otsuste tegemisel. Analüüsi põhiküsimused on järgnevad:

1. Millised avaliku halduse ülesanded on RMK-le antud?
2. Mille poolest RMK kui riigitulundusasutus erineb riigi äriühingust?
3. Kas RMK otsustab praktikas küsimusi, mille lahendamiseks oleks vajalik haldusmenetluse läbiviimine?
4. Kas RMK tegevust reguleeriv õigusraamistik tagab RMK tegevuse läbipaistvuse?

Küsimustele vastamiseks on alljärgnevalt käsitletud avaliku halduse ülesandeid metsanduses ning RMK kohta nende ülesannete täitmise korralduses, selgitatud RMK õiguslikku iseloomu ja RMK-le pandud ülesandeid ning kaardistatud RMK rolli metsakasutuse otsuste tegemisel.

Kuna töö lähteülesandeks oli käsitleda RMK ülesandeid looduskeskkonna ja kohalike elanike kaitse aspektist, on RMK ülesannete detailsemal käsitlemisel piirdutud nende temadega.

¹ Ametlik statistika: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/keskkond/mets>

² RMK 2021. a majandusaasta aruanne, lk 3.
https://media.rm.ee/files/rmk_majandusaasta_aastaaruanne_2021.pdf

2. Avaliku halduse ülesanded metsanduses

2.1. Avalik haldus ja selle ülesanded

Käesolevas analüüsis on avalikku haldust käsitletud tegevusest lähtuvalt: selleks on riigi tegevus, mille esemeks on haldusele pandud ülesannete täitmine.³ Ammendavalt on halduse mõistet keeruline piiritleda, kuna haldus on oma tegevusvaldkonna, püstitatud ülesannete, struktuuri ja tegutsemisvormide osas väga mitmekülgne.⁴

Haldust on erinevat liiki ja seda teostatakse erinevates tegevusvaldkondades – nt ehitushaldus, sotsiaalhaldus, metsahaldus (eristamine halduse objekti järgi)⁵. Ülesannete ja eesmärgi järgi on kaardistatud veel näiteks järgmisi halduse liike:

- a) *korraldav haldus*, mis tagab avaliku korra ja julgeoleku kaitse, nt liikluse korraldamine, järelevalve majandustegevuse üle, võitlus epideemiatega;
- b) *soodustav haldus*, mille ülesandeks on kodanike elutingimuste edendamine ja parandamine, nt sotsiaalabi, transpordi- ja kommunaallettevõtted, lasteaiad, koolid, haiglad jne;
- c) *suunav haldus*, mille eesmärgiks on sotsiaalsfääri, majanduse ja kultuuri arengu laialdasem toetamine ja juhtimine, näiteks regionaalplaneerimine, kultuuri edendamine (teater, kino jne).

- d) *maksuhaldus*, mille ülesandeks on riigile vajalike rahaliste vahendite hankimine kodanikelt saadavate maksude kaudu;
- e) *varustav haldus*, mille ülesandeks on tagada, et oleks olemas personal ja muud vahendid, mis on vajalikud haldusülesannete täitmiseks.⁶

Neid halduse liike ei saa alati üksteisest selgelt eristada. Näiteks keskkonnakaitseliste abinõude rakendamine võib olla korraga nii korraldav kui soodustav haldus, kuna see aitab kaasa nii ohu ärahoidmisele (tervisele kahjuliku õhusaastamise keeld) kui ka üldiselt elutingimuste parandamisele.⁷

Kui halduse ülesandeks on riigile tulu teenimine, on tegemist tegelike haldusülesannete täitmiseks vajalike vahendite teenimisega, mis ei kujuta endast avaliku haldusülesande täitmist selle traditsioonilises mõttes, vaid on pigem *halduse tulunduslik majandustegevus*.⁸

Need eristused on olulised ka RMK rolli ja ülesannete kaardistamisel, et mõista, kas RMK täidab avaliku halduse ülesandeid või tegeleb pelgalt halduse tulundusliku majandustegevusega.

³ Maurer, H. Haldusõigus : üldosa. Juura, 2004; lk 1. Maurer nimetab seda haldustegevuseks materiaalses mõttes, eristades seda haldusest organisatsioonilises mõttes (haldus on haldusorganisatsioon) ja formaalses mõttes (haldus on kõik, mida haldusasutus teeb, sõltumata selle täpsemast sisust).

⁴ Maurer, lk 3: "Katsed haldust täpsemalt defineerida jäävad aga üsna abstraktseks ja raskesti kirjeldatavaks. (---) Ühtekokku näitavad senised definitsiooni loomise katsed, et täiesti rahuldava tulemuseni ei ole veel jõutud ja niipea ei jõutagi. See ei tulene mitte puudulikest teaduslikest püüdlustest, vaid halduse omapärast, mis oma tegevusvaldkonna, püstitatud ülesannete, struktuuri ja tegutsemisvormide osas on nii mitmekülgne (vt alljärgnev II), et mõiste piiritlemine tundub olevat peaaegu võimatu. Ka Forsthoff (VerwR, lk 1) märgib, et haldust ei ole võimalik defineerida, vaid üksnes kirjeldada."

⁵ Maurer, lk 4.

⁶ Maurer, lk 4-5.

⁷ Maurer, lk 5.

⁸ Vt Maurer lk 25-26.

2.2. Avaliku halduse metsandusalased ülesanded ja nende täitmise korraldus

2.2.1. Riigi ülesanded metsaseaduses

Metsaseaduse (MS) § 6 lõike 1 kohaselt on riigi ülesanded metsanduses:

- 1) metsanduse suunamine ning selleks metsandust käsitleva valdkonna arengukava ja metsandust reguleerivate õigusaktide väljatöötamine;
- 2) metsa hea seisundi tagamine;
- 3) metsaressursi arvestuse pidamine;
- 4) erametsanduse toetamine;
- 5) riigimetsa valitsemine ja majandamine;
- 6) riikliku järelevalve korraldamine;
- 7) metaelustiku mitmekesisuse kaitse tagamine.

Riigi ülesandeks laiemalt on aga tagada metsaseaduse eesmärgi täitmine. MS § 6 lg 1 sisustamisel tuleb niisiis juhinduda metsaseaduse eesmärgist, milleks MS § 2 lõike 1 kohaselt on „tagada metsa kui ökosüsteemi kaitse ja säästev majandamine“. Metsa majandamine on MS § 2 lõike 2 kohaselt säästev, kui see tagab elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldava mitmekülgse metsakasutuse võimaluse. Avalik haldus peab tagama selle eesmärgi täitmise. See tähendab, et haldustegevuses tuleb rakendada näiteks meetmeid, et tagada sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldav metsakasustus, kuigi MS § 6 lg 1 otsesõnu sellist ülesannet ei nimeta.

Riigi ülesanded seoses riigimetsa kasutamisega saab vähemalt osalt tuletada samuti metsaseadusest. MS § 5 lg 1 sätestab, et keskkonna stabiilse seisundi

ja metsa mitmekülgse kasutamise tagamiseks peab riigimetsamaa pindala moodustama vähemalt 20 protsenti Eesti Vabariigi maismaa pindalast. Siit nähtub, et riigimetsa olulisteks funktsioonideks ning ühtlasi avaliku halduse ülesanneteks on keskkonna stabiilse seisundi ja metsa mitmekülgse kasutamise tagamine.

2.2.2. Ülesannete täitmise korraldus

Metsaseaduses loetletud ülesannete täitmist koordineerib Keskkonnaministeerium (MS § 6 lg 2). Teatud metsandust puudutavates küsimustes annab metsaseadus pädevuse Riigikogule (nt metsanduse valdkonna arengukava kinnitamisel, MS § 7 lg 5) või Vabariigi Valitsusele (nt õigus seada piiranguid uuendusraie langi pindalale, kui on põhjendatult alust eeldada, et raie maht võib ületada majandatava metsa juurdekasvu, MS § 6 lg 2.1). Raiete kohta esitatud metsateatiste registreerimine – ja seega raiete lubamine või mittelubamine – on Keskkonnaameti pädevuses (MS § 41).

Riigimetsa majandamist ja selle majandamise finantseerimist korraldab Riigimetsa Majandamise Keskus (MS § 43 lg 1 ja 2), kes peab seejuures juhinduma metsaseaduses sätestatud üldisestest riigimetsa majandamise põhimõtetest ja valitsuse või keskkonnaministri poolt antud suunistest.⁹

MS sätestab ülesandeid ka Keskkonnaagentuurile (KAUR) – MS § 9.1 lg 7 kohaselt on KAURI korraldada statistiline metsainventuur (SMI) ning metsakorraldaja katsetööde ja eksami korraldamine (MS § 12.2), samuti tuleb KAURiga kooskõlastada kavandatav riigimetsa optimaalse uuendusraie pindala.

⁹ Näiteks on metsaseaduses sätestatud, et riigimetsa optimaalse uuendusraie pindala määrab iga-aastaselt järgneva 5 aasta kohta keskkonnaminister (kooskõlastades selle Keskkonnaagentuuriga) (MS § 45 lg 5 ja 6), samuti on riigimetsas raieõiguse ja metsamaterjali võõrandamise kord paika pandud Vabariigi Valitsuse määrusega (MS § 46 lg 2).

Lihtsustatult võib kujutada metsaseadusest tulenevate ülesannete täitmise korraldust järgmiselt.

Tabel 1. Avaliku halduse ülesannete jaotus metsanduses: lihtsustatud vaade

Asutus	Tegevus
Riigikogu	Metsandust reguleerivate seaduste vastuvõtmine Metsanduse arengukava kinnitamine
Vabariigi Valitsus	Seaduste regulatsiooni täpsustamine (valitsuse määrused) Metsanduse arengukava eelnõu kinnitamine enne Riigikogule esitamist
Keskkonnaministeerium	Metsandusega seotud ülesannete reguleerimine ja täitmise koordineerimine Seaduste regulatsiooni täpsustamine (keskkonnaministri määrused), sh riigimetsa optimaalse uuendusraie pindala määramine Metsandusalaste eelnõude väljatöötamine, nt metsaseaduse muutmise eelnõude väljatöötamine Metsanduse arengukava eelnõu ettevalmistamine
Keskkonnaamet	Metsateatiste registreerimise (kinnitamise) otsustamine (MS § 41 lg 8 ja 8.1) Metsauuendusekspertiisi tegemine metsaomaniku taotlusel või omal algatusel (MS § 29 lg 12) Ettekirjutuste tegemine metsakahjustuste ärahoidmiseks ja nende leviku tõkestamiseks (MS § 40 lg 2) Riikliku järelevalve teostamine (MS § 65.1 lg 1) Keskkonnakahju hüvitise sissenõudmine (MS § 67 lg 12)
Keskkonnaagentuur	Statistiline metsainventuur (SMI) (MS § 9.1) Metsakorraldaja katsetööde ja eksami korraldamine (MS § 12.2)
Riigimetsa Majandamise Keskus	Riigimetsa majandamine, sh riigimetsa metsamajandamiskavade koostamine (MS § 43 lg 1.1) ja metsatööde planeerimisse avalikkuse kaasamine (MS § 43 lg 9) Riigi kui metsaomaniku ülesannete täitmine, sh raieteatiste esitamine ja raiete teostamine

Tabelis toodud ülesannete kirjeldusest nähtub, et Riigikogul, Vabariigi Valitsusel ning Keskkonnaministeeriumil on metsanduses ennekõike suunav iseloom, samas kui Keskkonnaamet täidab korraldava halduse ülesandeid. RMK ülesandeks on ühelt poolt halduse tulunduslik tegevus, kuid teisalt on RMK tegevuses ilmselt ka korraldusliku halduse

elemente (nt metsamajandamiskavade koostamisel ja nende koostamisse avalikkuse kaasamisel).

Analüüsi järgmistes peatükkides on RMK õiguslikust iseloomust ja ülesannetest lähtuvalt selgitatud, mil määral toimib RMK korraldusliku halduse teostajana ning millised kohustused talle sellega seoses kaasnevad.

3. RMK õiguslik iseloom ja ülesanded

3.1. RMK õiguslik iseloom

RMK on loodud seaduse alusel: MS § 47 lg 1 kohaselt on RMK riigitulundusasutus, kes riigimetsa majandajana tegutseb Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas metsaseaduse, teiste õigusaktide ja oma põhimääruse alusel. RMK põhiülesanne on riigimetsa majandamine (MS § 48 lg 1), täpsemalt on RMK tegevusalad ja ülesanded määratletud MS § 48 lõikes 2. RMK tegevuse aluseks on tema põhimäärus ning RMK on kantud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklikku registrisse (RKOARR) (reg kood 70004459). Registris on RMK õiguslikuks vormiks märgitud „täidesaatva riigivõimu asutus või riigi muu institutsioon“.

RMK õiguslikul iseloomul puudub Eesti kehtivas õiguskorras analoog. Riigile tulu teenimiseks või ka avalike ülesannete täitmiseks asutatud ettevõtted tegutsevad äriühingutena, ühiskondliku tegevuse arendamiseks on riik

loomud sihtasutusi ja mittetulundusühinguid. RMK ei ole juriidiliselt vormilt äriühing ega riigi sihtasutus või MTÜ.

3.1.1. RMK võrdlus riigi äriühingutega

Praktikas käsitletakse RMK-d kui tulundusasutust sageli võrdväärseks riigi äriettevõtetega. Näiteks PwC 2017. a analüüsis Riigi Kinnisvara aktsiaseltsi juriidilise vormi kohta on RMK-d võrreldud eraõiguse alla kuuluvate organisatsioonidega nagu aktsiaseltsid, osaühingud jmt – seda argumendiga, et RMK kui riigitulundusasutuse põhitegevuseks on tavapärane majandustegevus mingi toote või teenuse osutamise näol.¹⁰

Samuti on Riigikontroll järjepidevalt käsitlenud RMK-d sarnaselt riigi äriühingutega – viiteid sellele leiab vähemalt 2010. a¹¹, 2016. a¹² ja 2017. a¹³ auditiaruannetest.

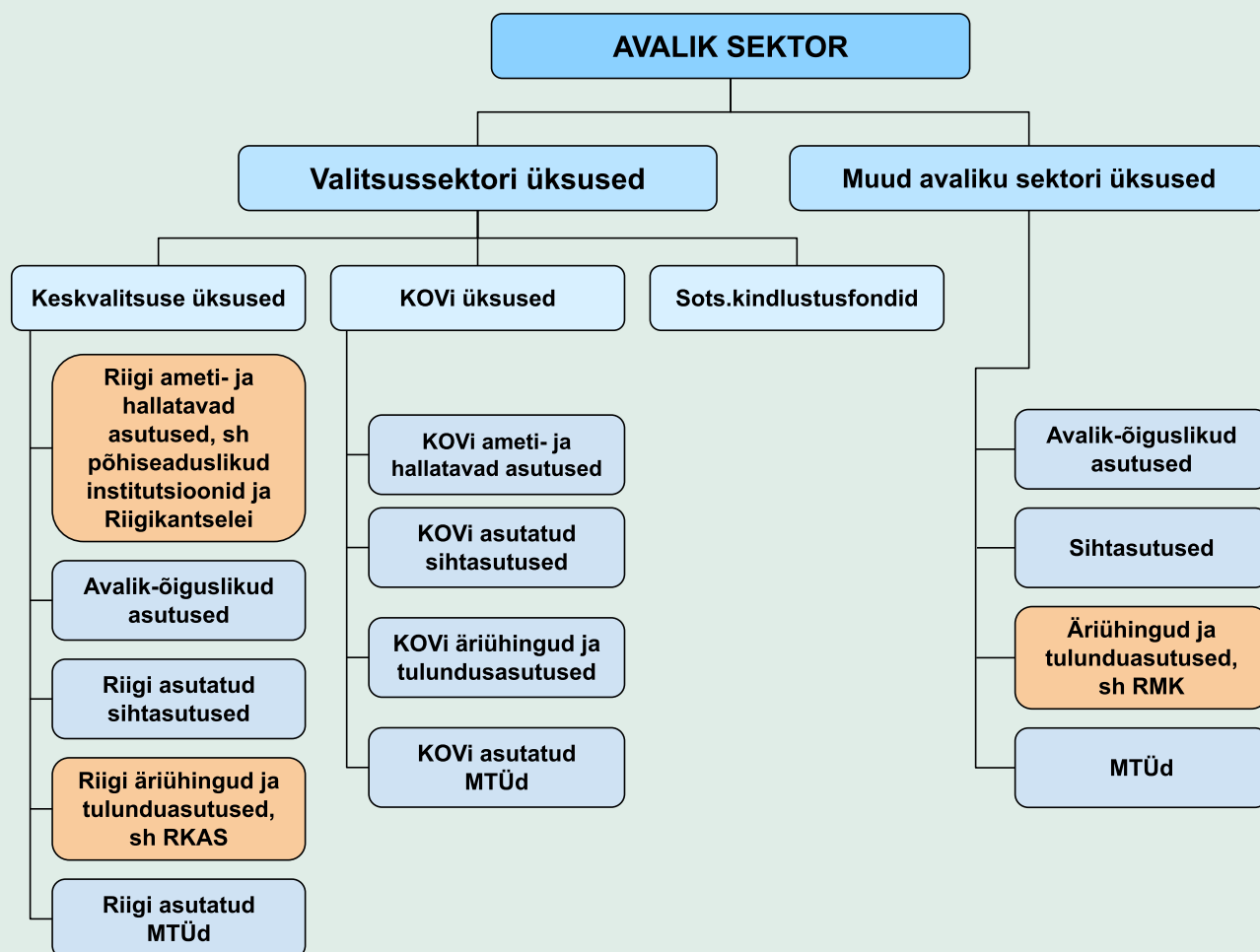
¹⁰ Riigi Kinnisvara AS (RKAS) juriidilise vormi sobivuse analüüs. AS PricewaterhouseCoopers Advisors, 2017; lk 13. <https://www.fin.ee/media/2760/download>

¹¹ Riigikontrolli 20.09.2010. a aruanne „Riigimetsa majandamise jätkusuutlikkus“. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2152/language/et-EE/Default.aspx>. Lk 1: „1999. aastal tegevust alustanud RMK on riigitulundusasutusena ainus omataoline juriidiline üksus, mis sarnaneb olemuselt äriühinguga.“

¹² Riigikontrolli 18.10.2016 aruanne „Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel“. <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2412/language/et-EE/Default.aspx>. Lk 10, joonis 2.

¹³ Riigikontrolli 2.06.2017 aruanne „Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes“. <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/961/View/Docs/amid/557/language/et-EE/Default.aspx>.

Riigikontrolli 2016. a aruandes on RMK positsioon riigiasutuste või avaliku sektori organisatsioonide struktuuris näidatud järgmiselt:



Joonis 1. Avaliku sektori jagunemine ning organisatsioonid, kelle omanduses olevat kinnisvara riigi kinnisvara valitsemise koondaruanne kas täielikult või osaliselt puudutab (märgitud oranžiga). Riigikontroll Rahandusministeeriumi jooniste alusel, 2016.

Seetõttu on alljärgnevalt lähemalt uuritud halduse teostamist eraõiguslikus vormis ning hinnatud, kas RMK tegevus õiguslikus mõttes sellega sarnaneb või mitte.

Iseenesest on võimalik, et haldus võtab endale eraõigusliku vormi.¹⁴ Sel juhul võib, ent ei pruugi olla tegemist halduse avalike ülesannete täitmisega. Riik võib esiteks osaleda eraõiguslikes suhetes halduse

omavajaduste katmiseks, sõlmides eraettevõtetega eraõiguslikke müügi-, üüri- ja töövõtulepinguid.¹⁵ Teiseks võtab riik ettevõtjana majanduselust osa oma ettevõtlustegevusega või äriühingute kaudu, teenides sellega tulu. Tulundustegevus toimub majanduslikke põhimõtteid arvestades ning kasumi saamise eesmärgil; selle teostamisel järgitakse eraõiguse norme¹⁶. Kolmandaks on eraõiguse vormis

¹⁴ Maurer, lk 6.

¹⁵ Maurer, lk 26.

¹⁶ Samas.

võimalik täita ka otseseid haldusülesandeid, ehkki piiratud ulatuses. Näiteks võib kohalik omavalitsus korraldada veevarustust ise (halduse otsene ülesanne) või lasta seda teha (tema enda poolt määratud) aktsiaseltsil, mis on eraõiguslik institutsioon.¹⁷

Eesti riigile kuulus 2022. a jaanuari seisuga osalus 28 äriühingus, kusjuures osalemise põhjustena on Rahandusministeeriumi poolt välja toodud 1) tulu saamine, 2) riigivõimu teostamine ning 3) muu riigivara valitseja poolt määratud avalik eesmärk (kusjuures avaliku eesmärgi täitmisel tuleb tegutseda viisil, mis tagab mõistliku kasumi). Riigi äriühingutes osalemise üldpõhimõtted on sätestatud riigivaraseadusega.¹⁸

Eestis on riigi äriühinguteks näiteks AS Eesti Post, AS Saarte Liinid, AS Tallinna Lennujaam, Eesti Energia AS, Riigi Kinnisvara AS jm.¹⁹ Neist kõigi puhul on riik ära määratlenud, kas äriühing on asutatud pelgalt tulu teenimiseks (nt AS Eesti Post, AS Tallinna Sadam), avaliku huvi kaitseks (nt AS Eesti Raudtee, AS Eesti Vanglatööstus) või mõlema funktsiooni täitmiseks (Eesti Energia AS, Riigi Kinnisvara AS, AS Eesti Loto).

RMK-d ei saa siiski riigi äriühinguks lugeda. Äriühingute moodustamist reguleerib äriseadustik, RMK on aga loodud metsaseaduse alusel ning tema tegevus on reguleeritud Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud põhimäärusega. **RMK-le metsandusega seotud ülesannete panemist ei saa seetõttu lugeda halduse teostamiseks eraõiguslikus vormis.** Rahandusministeerium on võrrelnud RMK-d ka muuseumi või SA Pokumaa tegevusega, mida kureerivad vastavad ministeeriumid.²⁰ Valik mitte kujundada RMK-d äriühinguks,

vaid riigiasutuseks, on olnud teadlik. Rahandusministeerium on 2015. aastal tõstatanud küsimuse, kas RMK tulundusasutuse moodustamisel arvestatud argumendid on pädevad ka tänapäeval ning on leidnud, et tuleks analüüsida, kas tulu teenimiseks oleks erivormi asemel mõistlikum kasutada universaalset vormi (äriühingut), mis annaks pikaajaliselt suuremat paindlikkust tegevuses ning võimekust paremini majandada, samuti suurendaks see riigi tegevuse läbipaistvust, kuna praeguses RMK vormis on kokku pandud mõneti vastanduvad ülesanded – metsahoid ja majandamine.²¹ Keskkonnaministeerium asus seisukohale, et valik, et RMK ei ole äriühing, on olnud teadlik, ning RMK puhul on oluline just see, et ta toimiks riigiasutusena. Sellele järeldusele on jõutud ka KeM poolt 2016. aastal läbi viidud RMK juriidilise vormi analüüsis.²²

Sellel, et riik on otsustanud RMK tuluteenimise vormiks valida riigi tulundusasutuse, mitte riigi äriühingu, on otsene tagajärg RMK tegevusega seotud õigussuhete iseloomule – vastavalt sellele vormile teeb haldus sooritusi kas avalik-õiguslike või eraõiguslike normide alusel. Nagu eelpool on juba välja toodud, võib kohalik omavalitsus näiteks korraldada veevarustust ise (halduse otsene ülesanne) või lasta seda teha aktsiaseltsil. Aktsiaselts on eraõiguslik institutsioon ning tema ja kasutajate vahelised suhted võivad seetõttu olla ainult eraõiguslikud. Kui haldus tegeleb siiski ise veevarustuse korraldamisega (linna veemajandus), siis võib ta tema enda ja kasutajate vahelise suhte kujundada kas avalik-õiguslikult või eraõiguslikult.²³

¹⁷ Maurer, lk 27.

¹⁸ <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigi-osalused/ariuhingud>

¹⁹ Riigi osalusega äriühingute loetelu on avaldatud Rahandusministeeriumi kodulehel:

<https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigi-osalused/ariuhingud>

²⁰ Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2020. aasta kohta; lk 37.

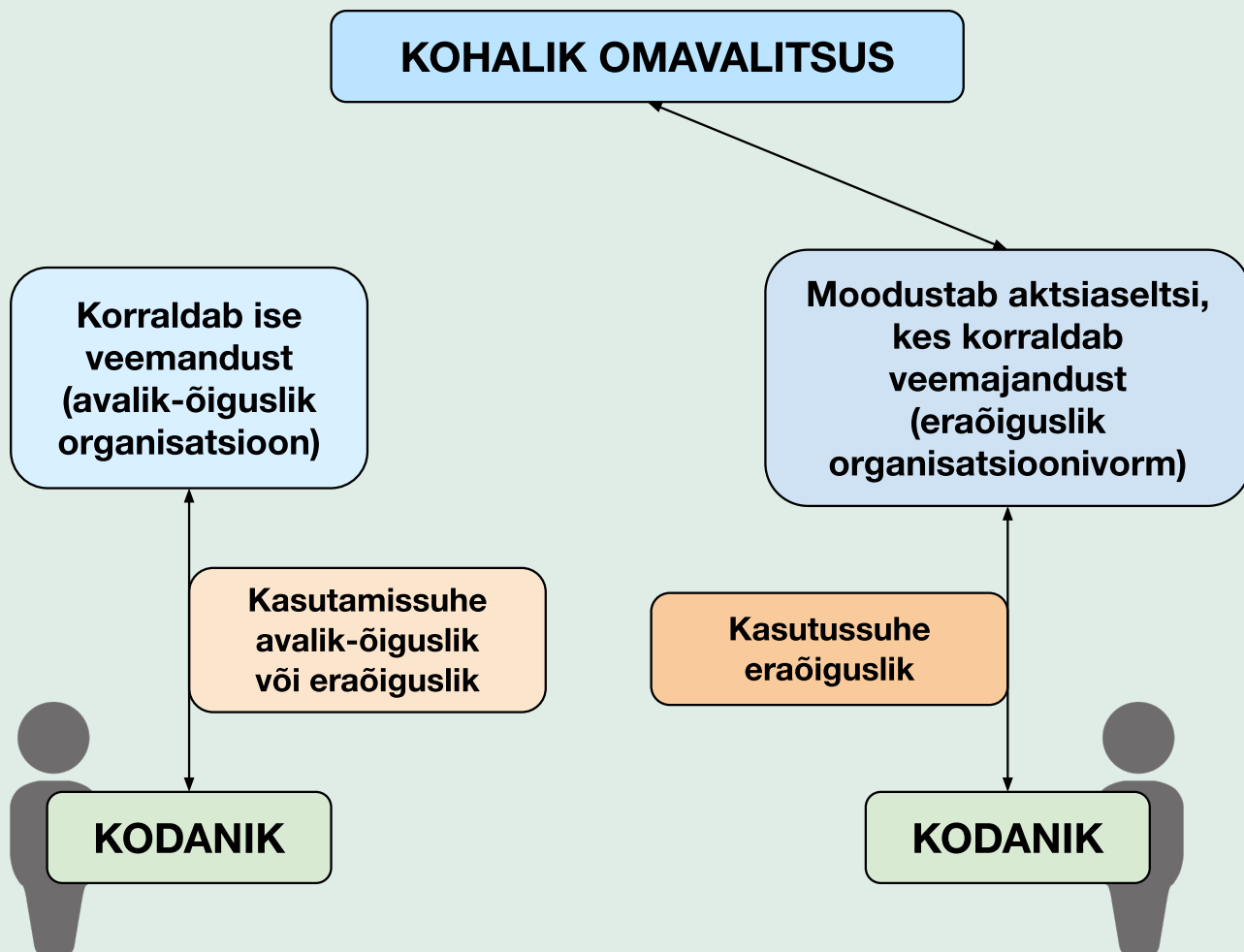
<https://www.fin.ee/media/2797/download>

²¹ Metsandusnõukogu 30.11.15 kohtumise protokoll: <https://envir.ee/media/5443/download>.

²² RMK juriidilise vormi analüüs. Edastatud Keskkonnaõiguse Keskusele Keskkonnaministeeriumi 23.03.22 kirjaga nr 2-10/22/30-2; KeM avalikus dokumendiregistris on see avaldatud juurdepääsupiiranguga (<https://adr.envir.ee/et/document.html?id=7b1b4cbf-2672-43ef-9877-69fb14e35e72>).

²³ Maurer, lk 27.

Erinevates vormides kujunevaid suhteid kujutab järgmine joonis²⁴:



Joonis 2. Kohaliku omavalitsuse poolt veevarustuse korraldamisel tekkivad erinevad suhted (Maurer, 2004)

Niisiis erineb RMK kui riigiasutuse tegevus halduse teostamisest eraõiguslikus vormis. Vähe-malt teatud olukordades tegutseb RMK avalik-õiguslikus suhtes.

3.1.2. RMK kui riigiasutus

Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 38 kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutused valitsusasutused või hallatavad riigiasutused. Alljärgnevalt on analüüsitud,

kas RMK kvalifitseerub valitsusasutuseks või hallatavaks riigiasutuseks VVS tähenduses.

Valitsusasutused on ministeeriumid, kaitsevägi ja Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused; seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi (VVS § 39 lg 3). Valitsusasutuste põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine (VVS § 39 lg 1). Näiteks Keskkonnaamet teostab

²⁴ Maurer, lk 28.

täidesaatvat riigivõimu, andes keskkonnalubasid, teostades keskkonnajärelevalvet jm. Vanglad teostavad täidesaatvat võimu, otsustades vangide elutingimuste üle ja määrares vajadusel distsiplinaarkaristusi (nt keda lubada tööle, keda saata kartserisse jm).

Valitsusasutuste hallatavad riigiasutused (VVS § 43) on riigieelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine; seaduse alusel võidakse neile siiski täidesaatva võimu ülesandeid anda (VVS § 43 lg 1). Hallatavad riigiasutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas. (VVS § 43 lg 2). Hallatavateks riigiasutusteks on praktikas näiteks Keskkonnaagentuur (KAUR), Eesti Rahva Muuseum, Võru Instituut jm.

Valitsusasutusel ja valitsusasutuse hallataval riigiasutusel on erinev õiguslik iseloom. Peamiseks erisuseks on täidesaatva riigivõimu teostamise ülesanne, ent erinevad on nende asutuste asutamise (valitsusasutused asutatakse seaduse alusel, ametid ja inspeksioonid ministri poolt) ja näiteks aruandluskohustuse korraldus. Täpsem valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste erinevuste kaardistus on analüüsi lisas 1.

RMK-d ei saa ilmselt lugeda valitsusasutuseks, kuna tema põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine, vaid riigile tulu teenimine. Samas on keeruline lugeda RMK-d ka hallatavaks asutuseks, kuna erinevalt hallatavatest riigiasutustest on tal iseseisev eelarve. **Seega on RMK puhul juriidilise vormi poolest tegemist valitsusasutuse hallatava riigiasutuse laadse asutusega.**

Iseenesest võiks Vabariigi Valitsuse seadus valitsusasutuste kirjeldamisel olla ammendav. See annaks suurema õigusselguse, kuna riigiasutuste tegevuse õiguslikud alused oleksid üheselt määratud. Samas ei piira riigiasutuste regulatsioon VVS-s seadusandjal luua seaduse alusel muid

asutusi. RMK kui riigiasutus on loodud erandlikult metsaseaduse alusel.

3.1.3. RMK õiguslikust iseloomust tulenevad kohustused

RMK-le kui riigiasutusele laienevad haldusõiguse üldpõhimõtted ja üldised kohustused – nt seaduslikkuse, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtted, halduse hea tava järgimise kohustus jm.

Tuleb märkida, et RMK tegevus on allutatud avalikule õigusele siiski olenemata sellest, kas ta on võrreldav riigi äriühingu või riigiasutusega. Näiteks põhiõiguste tagamise kohustus on kogu avalikul võimul, haldusorganisatsioonil. Avalik võim ei vabane põhiõiguste tagamise kohustusest ka enda ülesannete eraõiguslikele isikutele volitamise kaudu – isegi eraõigusliku vormi või eraõigusliku isiku kasutamine ei vabasta riiki lõppvastutusest põhiõiguse tagamisest.²⁵

Analüüsi koostajad leiavad, et neid kohustusi peab RMK täitma mitte ainult põhiõiguste, vaid kõigi subjektiivsete õiguste puhul. Seejuures tuleneb keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) § 23 lõikest 1 igäühe õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Keskkonnakasutuse otsused võivad otseselt mõjutada selle õiguse subjekte. Lisaks on valitsusvälistel keskkonnaorganisatsioonidel KeÜS-st tulenevalt keskkonnaasjades eriline roll, kuna nende huvi või õiguste rikkumist keskkonnavalades vaidlustes eeldatakse. Eeldusel, et RMK tegevus või otsused mõjutavad keskkonda või sellega olulist puutumust omavaid isikuid, on oluline, et RMK toimiks oma tegevuses vastavalt avalikule haldusele seatud standarditele ja nõuetele.

Analüüsi järgmistes punktides on käsitletud, milliseid ülesandeid on RMK-le seadusega või selle alusel pandud (p 3.2) ning millises rollis RMK metsakasutuse otsuseid teeb või neis osaleb (p 4).

²⁵ Vt nt Maurer, lk 27; Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. PS § 14 kommentaar p 14 (<https://pohiseadus.ee/sisu/3485>).

3.2. RMK ülesanded

3.2.1. RMK ülesanded metsaseaduse kohaselt

RMK põhiülesanne on talle majandada antud riigimetsa majandamine (MS § 48 lg 1). Metsa majandamise mõiste on defineeritud MS §-s 16: metsa majandamine hõlmab metsa uuendamist, kasvatamist, kasutamist ja metsakaitset. Mida tähendab metsa uuendamine, kasvatamine, kasutamine või metsakaitse, ei ole kehtivas metsa-seaduses aga defineeritud või on regulatsioon lünklik:

- **metsa uuendamine** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub, ent MS § 24 lõikes 2 antud metsa uuendamise võtete loetelu kohaselt on metsa uuendamine puuseemnete külvamine ja puude istutamine või selleks maapinna ettevalmistamine, samuti metsakultuuri hooldamine, ent ka loodusliku uuenduse tekke ja arengu soodustamine muul viisil;
- **metsa kasvatamine** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub; MS § 27 lg 1 loetleb üksnes tegevused/võtted, mida on metsa kasvatamiseks lubatud teha (hooldusraie, metsamulla vee- ja toiterezžiimi reguleerimine);
- **metsa kasutamine** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub²⁶;
- **metsakaitse** – definitsioon kehtivas metsaseaduses puudub; MS §-s 40 sätestatust võib järeldada, et metsakaitse hõlmab metsakahjustuste ärahoidmist ja nende leviku tõkestamist, ammendavalt ei ole MS sätetest aga selge, mida lugeda metsakahjustuseks.

Metsaseaduse mõistesüsteem on välja kujunenud pika aja jooksul (kehtiv metsaseadus on vastu võetud 2006. aastal) ning selle vältel on regulatsioon oluliselt muutunud. Nagu eeltoodust nähtub, on tänaseks tekkinud olukord, kus metsaseaduses kasutatavad olulised mõisteid – nt metsakaitse, metsa kasutamine – ei olegi defineeritud. Tavakasutuses võidakse neist praeguseks aru saada hoopis teisiti kui seadus on vähemalt algselt ette näinud. Näiteks mõistetakse metsa majandamise all praktikas sageli peamiselt metsaraiet, samas kui MS kohaselt hõlmab metsa majandamine ka metsakasutust, mis hõlmas MS algversiooni järgi ka kaitstavate loodusobjektide hoidmist, maastike kaitset, metsa kõrvalkasutust jmt. See metsa kasutamise definitsioon tunnistati aga MS 2008. a muudatusega kehtetuks. Seetõttu ei ole MS metsa majandamist puudutavatest kehtivatest sätetest selge, milliseid ülesandeid riigimetsa majandamine kehtivate õigusnormide kohaselt tegelikult hõlmab.

Alljärgnevalt on uuritud, kas RMK ülesandeid on võimalik täpsemalt piiritleda RMK põhimääruse või muude juhiste abil. Täpsemalt on RMK tegevuse piirid määratletud RMK tegevusalade kaudu, mis on loetletud nii MS § 48 lõikes 2 kui RMK põhimääruses (vt analüüsi järgmine punkt).

²⁶ Kuni 31.12.2008. a kehtinud metsaseaduse §-s 34 loetleti metsa kasutusviisidena 1) kaitstavate loodusobjektide hoidmine; 2) maastiku ja selle erimi, mulla ja vee kaitsmine; 3) inimese kaitsmine tootmisobjektidelt ja sõidukitelt leviva saaste ning ilmastiku kahjuliku mõju eest; 4) rekreatiivne kasutamine; 5) kõrvalkasutus, nagu puude seemnete, metsamarjade, seente, ravim- ja dekoratiivtaimede ning nende osade, sambla, samblike, pähklite, heina, okste, dekoratiivpuude, puukoore ja -juurte, vaigu ja kasemahla varumine, mesipuude paigutamine ja loomade karjatamine; 6) teadus- ja õppetöö; 7) puidu saamine; 8) jahindus; 9) riigikaitse.

3.2.2. RMK tegevusalad

RMK tegevusalad on MS § 48 lõike 2 kohaselt:

- 1) riigimetsa korraldamine, majandamine ja kasutusse andmine;
- 2) kasvava metsa raieõiguse, metsamaterjali ja metsasaaduste müük;
- 3) metsasaaduste töötlemine ja töötlemissaaduste müük;
- 4) riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine;
- 5) loodusväärtuste kaitse;
- 6) kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja looduskaitseaduse § 20 alusel omandamine.

MS § 48 lõikes 2 sätestatud tegevusalade loetelu lisati metsaseadusesse 2008. aasta muudatustega, eesmärgiga *muuta RMK tegutsemise ulatus läbipaistvaks ja määrata seaduse tasandil kindlaks, millistes valdkondades on RMK õigustatud tegutsema*.²⁷

RMK põhimääruses on loetletud täpsemalt RMK tegevusalad (põhimääruse § 9) ning RMK õigused ja kohustused (põhimääruse § 10).²⁸ RMK põhimääruse §-s 9 sätestatud tegevusalade loetelu erineb seejuures MS § 48 lõikes 2 esitatud tegevusalade loetelust märkimisväärselt (vt mõlema loetelu kõrvutust analüüsi lisas 2). Mõnes küsimuses on põhimäärus õigustatult täpsem. Näiteks metsa majandamise tegevusala asemel on põhimääruses tegevusaladena loetletud *metsa uuendamine, metsa kasvatamine ja metsakaitse ning metsa kasutamine*, mis MS § 16 kohaselt kuuluvad metsa majandamise mõiste alla. Mõnes küsimuses võib aga täheldada, et põhimäärus kitsendab põhjendamatult MS § 48 lõikes 2 nimetatud tegevusalasid. Näiteks

loodusväärtuste kaitset kui tegevusala RMK põhimääruse §-s 9 kirjas ei ole; loodusväärtuste kaitset puudutavate tegevusaladena on põhimääruse loetelus üksnes *RMK puhkealadel mitmekülgsete rekreatsioonivõimaluste loomine ja metsa kasutamise suunamine* (p 8); *maastiku, pärandkultuuriobjektide ja kaitstavate loodusobjektide hoidmine* (p 9); *praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal* (p 10) ning *kaitstavate loodusobjektide külastamise korraldamine* (p 11) (vt loodusväärtuste laiema mõiste osas lähemalt analüüsi p 3.2.2.2). Samuti on RMK põhimääruse loetelus tegevusalasid, mida MS § 48 lõikes 2 ei ole üldse nimetatud, näiteks konsultatsioonitegevus, metsandusliku oskusteabe vahendamine jm (p 13), kruusa ja liiva kaevandamine ja müümine (p 15), turismiteenuste pakkumine ja osutamine (p 16).

Vastuoludest hoolimata on ilmne, et RMK-le on pandud seadusega avalikud ülesanded, mis ei seisne üksnes riigile tulu teenimises, vaid mille eesmärgiks on muude avalike huvide kaitse. Iseäranis võib selliste avalikku huvi teenivate ülesannetena tuua RMK tegevusalade hulgast välja riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise ning loodusväärtuste kaitse. Alljärgnevalt on lähemalt uuritud, milliste ülesannete täitmist need tegevusalad täpsemalt RMK-lt eeldavad.

3.2.2.1. Riigimetsa avaliku funktsiooni täitmine

Riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine RMK tegevusalana lisati metsaseadusesse 2008. a seadusemuudatusega. Metsaseaduses ja toonase seadusemuudatuse seletuskirjas puudub aga selgitus, mida mõiste „avalik funktsioon“ all silmas on peetud.

²⁷ Vastavalt eelnõu seletuskirjale, vt Metsaseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seadus 327 SE menetlusdokumente Riigikogu kodulehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06648e28-443a-0416-8fd4-de3a005eb236/Metsaseaduse%20ja%20sellega%20seonduvate%20seaduste%20muutmise%20seadus>

²⁸ Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimäärus. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 9.01.2007 määrusega nr 4.

Üks võimalik riigimetsa avaliku funktsioonide loetelu nähtub omaaegse, 1998. a metsaseaduse eelnõu seletuskirjast, mida korratakse ka Keskkonnaministeeriumi 2016. a analüüsis RMK juriidilise vormi võimaliku muutmise kohta: *Riigimetsafunktsioon ei ole ainult riigikassasse täiendava tulu saamine. Kolmandal Euroopa metsade kaitsele pühendatud ministrite konverentsil Lissabonis kirjutas Eesti alla ülddeklaratsioonile ja resolutsioonidele, mille kohaselt ta kohustub tunnustama metsade sotsiaal- ja majandusfunktsioonide tähtsust koos keskkonna-, ökoloogia- ja kultuurifunktsioonidega kooskõlas säästva metsanduse üleeuroopaliste kriteeriumidega. Euroopas tunnustatud kriteeriumide kohaselt tuleb arvestada avalikku huvi riigimetsade majandamise erinevates valdkondades: keskkonnaseisundi tagamisel – mets on olulisemaid keskkonna tasakaalustajaid, bioloogilise mitmekesisuse säilitamisel – erivõtete rakendamisel metsade majandamisel, puhkevõimaluste loomisel – rahva tavaliste ja traditsiooniliste õiguste, metsale juurdepääsu tagamisel, tööhõive tagamisel – metsaga seotud tööhõive tagamisel maapiirkondades, rahva kultuuriliste vajaduste rahuldamisel – metsamajanduse planeerimisel tuleb arvestada tunnustatud kultuuriväärtuste ja traditsioonidega, puiduturu stabiliseerimisel – majanduse arengu ja stabiliseerimise huvides tootjate varustamisel toormega, riigipoolsete kohustuste täitmisel, teaduse ja teadlikkuse tagamisel – võimaluste loomisel teadustööks ja enesetäiendamiseks. Riigimetsade majandaja ei ole oma otsuste tegemisel vaba ning ei saa lähtuda ainult võimalikult suurest rahalisest tulust vaid peab arvestama eeltoodud valdkondadest tuleneva avaliku huviga.²⁹*

Selle loetelu põhjal võib riigimetsa avalike funktsioonidena välja tuua vähemalt järgmised funktsioonid:

- tasakaalustatud keskkonnaseisundi tagamine;
- bioloogilise mitmekesisuse säilitamine;
- puhkevõimaluste loomine;
- tööhõive tagamine;
- puiduturu stabiliseerimine;
- teaduse ja teadlikkuse tagamine.

Ka metsaseaduse sätetest võib tuletada vähemalt mõned avalikud funktsioonid, mida riigimets peab täitma: MS § 5 lõikest 1 tulenevalt on riigimetsa üheks oluliseks funktsiooniks kindlasti keskkonna stabiilse seisundi ja metsa mitmekülgse kasutuse tagamine.

Alates 1.09.2017 kehtib ka metsaseaduse § 43 lg 9, mis sätestab, et asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel kaasab riigimetsa majandaja metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. Sellest võib järeldada, et ka asustusüksuse lähedal asuval riigimetsal on avalik funktsioon, millega tuleb metsamajandamise tööde planeerimisel arvestada. MS § 43 lg 9 kehtib alates 1. septembrist 2017. a ning selle sätte metsaseadusesse lisamise põhjendus oli järgmine: *Muudatusettepanek tuleneb asjaolust, et mets on kohalik elukeskkond mitte ainult elusloodusele vaid ka kohalikele elanikele, kes kasutavad metsa pakutavaid avalikke hüvesid. Igaühel võiks olla õigus teada, milliseid muutusi tema kodulähedases riigimetsas kavandatakse. Kaasamise kaudu peaks*

²⁹ 1998. a metsaseaduse eelnõu seletuskiri, lk 4: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/df570a77-8c20-3e59-a510-b668c37ad3bd/Metsaseadus>; RMK juriidilise vormi analüüs. Kättesaadav Keskkonnaministeeriumi dokumendiregistris: <https://adr.envir.ee/et/document.html?id=7b1b4cbf-2672-43ef-9877-69fb14e35e72> (24.03.22)

RMK arvestama võimalusel kohalike kogukondade seisukohtadega. Antud muudatusettepanek on esimene samm selleks, et riigimetsa majandajal oleks selge kohustus enne metsatöödega alustamist suhelda nende kogukondadega, kes igapäevaselt seda metsa kasutavad.”³⁰ Sellest selgitusest võib selgelt järeldada, et niinimetatud kõrgendatud avaliku huviga alade ehk KAH-alade metsade avalikuks funktsiooniks on kohalikele elanikele metsa pakutavate avalike hüvede ja elukeskkonna hea kvaliteedi tagamine.

Eeltoodut ei saa kindlasti võtta kui riigimetsa avalike funktsioonide ammendavat ja terviklikku kirjeldust. Need on üksnes mõned võimalikud aspektid, mis on välja toodud, tuginedes MS seletuskirjale ja regulatsioonile. Samuti on enamik eelkirjeldatud funktsioonidest nagu näiteks „keskkonnaseisundi tagamine“ või „bioloogilise mitmekesisuse säilitamine“ sel kujul liiga üldised, et neist saaks selgelt välja lugeda, kuivõrd RMK peaks näiteks silmas pidama ökosüsteemi teenuste toimimist riigimetsas. Potentsiaalses huvide kaalumise olukorras ei pruugi olla selge, milliste konkreetsete huvidega RMK peab arvestama või milline huvi või ülesanne on teise ees prioriteetne.

Kokkuvõtvalt tuleb välja tuua, et riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamise ülesanne ei ole õiguses lahti kirjutatud ega ole üheselt mõisteta.

3.2.2.2. Loodusväärtuste kaitse

RMK tegevusalade hulgas on loodusväärtuste kaitse toodud MS § 48 lõikes 2 välja eraldiseisvalt riigimetsa avaliku funktsiooni tegevusalast.

Loodusväärtuste kaitse tegevusala selgituseks on 2008. a MS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgitud: *Kui punktides 1-4 toodud tegevusalad on*

arusaadavad, siis selgitamist vajaks loodusväärtuste kaitse kui tegevusala. Selle all tuleb silmas pidada mitte üksnes riigimetsas paiknevate kaitstavate loodusobjektide kaitset, vaid loodusväärtuste kaitset laiemas mõttes, näiteks looduskoolid, erinevad kampaaniad looduse kaitseks, pärandkultuuri tutvustamine vms.

Võrreldes metsaseaduse § 48 lõikega 2, on RMK põhimääruse §-s 9 eraldi/täpsema tegevusalana nimetatud muuhulgas RMK puhkealadel mitmekülgsete rekreatsioonivõimaluste loomine ja metsa kasutamise suunamine (p 8), maastiku, pärandkultuuriobjektide ja kaitstavate loodusobjektide hoidmine (p 9), praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal (p 10) ning kaitstavate loodusobjektide külastamise korraldamine (p 11).

Esmalt ei ole selge, mida mõista metsaseaduses kasutatud termini „loodusväärtused“ all. RMK põhimäärusest nähtuvalt on nõ aktiivset RMK tegevust vajavate loodusväärtustena käsitletud eelkõige kaitstavaid loodusobjekte, maastikku ning pärandkultuuriobjekte, ent teadlikkuse tõstmine ja puhkevõimaluste arendamine on suunatud laiemale ringile väärtustele (näiteks ei pea RMK puhkealad asuma kaitstavatel loodusobjektidel). RMK põhimääruses loetletud loodusväärtuste hulgas ei ole aga näiteks väriselupaiku, rohevõrgustikku või kasvõi pinnast ning põhja- ja pinnaveekogumeid, mida RMK tegevus oluliselt mõjutab. Tekib küsimus, kas või kuidas peaks RMK tagama ka nende loodusväärtuste kaitse riigimetsas ning kas nende kaitse on osaks riigimetsa avaliku funktsiooni tagamisest.

Teiseks ei tulene RMK ülesannete ja tegevusalade loeteludest metsaseaduses ja RMK põhimääruses selgelt, 1) milliste tegevustega RMK peab loodusväärtuste hoidmise tegevusala/ülesannet täitma

³⁰ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7>

(teise lugemise seletuskiri; muudatusettepanek nr 16, lisatud Riigikogu keskkonnakomisjoni poolt)

ning 2) kuidas peab RMK loodusväärtustega arvestama keskkonda mõjutavate tegevuste (nt raied, kuivendus, teede rajamine) elluviimisel.

RMK looduskaitse tegevuse ulatus ja sisu on osalt piiritletud õigusaktidega. RMK looduskaitsetööde teostamisel on lähteülesannete aluseks kinnitatud kaitsekorralduskavad, liigikaitse tegevuskavad, kaitseala valitseja ja/või liigiekspertide ning looduskaitseosakonna töötajate ettepanekud.³¹ Suures pildis sõltub looduskaitsetööde sisu ja ulatus praktikas aga peaaesjalikult RMK enda tahtest.

Näiteks on RMK välja töötanud oma sisemise strateegia lendorava kaitseks³², millega nähakse RMK majandatavates metsades ette praktilised

meetmed lendorava kaitse tõhustamiseks (nt lendoravate liikumiskoridoride määratlemise ja nende hoidmise). Muuhulgas on RMK lendorava strateegias välja toodud, et lendorava leiukohtadest 80% asub RMK valduses oleva maal. Arusaamatuks jääb, miks sellist laadi riiklik kaitsetegevus on vaja kehtestada RMK sisemise halduseeskirjaga, mitte LKS § 49 alusel kinnitatud ametlikus liigi tegevuskavas³³.

RMK kehtivas arengukavas³⁴ on seatud eraldi-seisev eesmärk üksnes elupaikade taastamiseks – „taastada 2021. aastal 16 500 ha ja 2022. aastal 19 000 ha ohustatud või ebasoodsas seisundis olevaid elupaiku“.

Tabel 2. RMK eesmärgid vastavalt RMK arengukavale 2021-2022

RMK eesmärgid perioodiks 2021-2022:

1. suurendada riigimetsamaa tootlikkust, kasvatades juurde 4,8 mln m³ puitu aastas;
2. varuda ja müüa riigimetsast 3,8 mln m³ puitu aastas;
3. võtta kaitse- ja puhkealadel vastu 2,8 miljonit külastust aastas;
4. taastada aastal 2021 16 500 ha ja aastal 2022 19 000 ha ohustatud või ebasoodsas seisundis olevaid elupaiku;
5. teenida 33 miljonit eurot kasumit aastas;
6. püsida kümne Eesti hinnatuma tööandja hulgas ning maksta kõigile oma töötajatele konkurentsivõimelist palka
7. suurendada kohaliku elanikkonna kaasamist metsamajandamise planeerimisse.

Arengukava näitlikustab hästi vastuolu RMK erinevate ülesannete vahel – ühest küljest on seatud eesmärgiks tuhandete hektarite ulatuses elupaikade taastamine, ent samas puudub ülevaade, kui suur hulk elupaiku saab mõjutatud RMK majandustegevusest (raie, kuivendus).

Loodusväärtustega arvestamiseks RMK majandustegevuse planeerimisel ja elluviimisel

puuduvad selged reeglid. Ebaselgus loodusväärtuste kaitsmise ülesande sisu ja ulatuse osas joonistubki eriti selgelt välja olukordades, kus kaalul on erinevad huvid. Ka neis olukordades on RMK tegevus teatud ulatuses piiritletud seadusega – raie kavandamist piiravad näiteks kaitstavatel loodusobjektidel kehtivad kaitse-eeskirjadest tulenevad raiepiirangud, lisaks kehtib riigimetsas

³¹ RMK looduskaitsetööde kavandamise, teostamise ja seire juhend - <https://adr.rmkk.ee/dokument/297976>

³² RMK lendorava kaitsestrateegia aastani 2030. Kinnitatud RMK juhatusel 06.10.2020 otsusega nr 1-32/95. <https://adr.rmkk.ee/dokument/311361>

³³ <https://envir.ee/media/2749/download>

³⁴ <https://www.rmkk.ee/organisatsioon/keskkonnategevus/arengukavad>

erinevalt erametsast näiteks reegel, et vääriselupaigas on raie keelatud³⁵. Teatud küsimustes on RMK-l aga otsustusruum ning vajadus erinevaid huve kaaluda. Näiteks toimub RMK maakasutusstrateegia p 6.4 kohaselt RMK seisukohtade ja kooskõlastuste andmine planeerimismenetluses ja projekteerimistingimuste, ehitus- ning kasutusloa andmise menetluses *igakordse kaalutlusotsusega, millega on analüüsitud planeerimislahenduse või kavandatava tegevuse või toimingu mõju RMK põhi-määruses sätestatud tegevusaladele ning võimalikke kitsendusi tulevases maakasutuses*.

Praktikas näib neis olukordades olevat RMK prevaalerivaks huviks raiete võimaldamine, ilma et loodusväärtuste kaitse vajadusi üldse kaalutaks. Näiteks on RMK kohtuvaidlustes raiete õiguspärasuse üle jõuliselt seisnud raiete teostamise vajaduse eest, isegi kui raied on vaidlustatud loodusväärtuste, nt kaitstavate liikide kaitseks. Kohtuasjas, milles MTÜ Eesti Metsa Abiks taotles metsateatiste peatamist põhjendusega, et teatistega hõlmatud ala jääb II kaitsekategooria kaitsealuse liigi metsise keskkonnaregistris registreeritud elupaika ja raiega võidakse kaitsealust liiki kahjustada, on RMK esialgsele õiguskaitsele (EÕK) vastu vaielnud järgmise argumendiga: „RMK on riigitulundusasutus, kes peab hoolitsema selle eest, et riigimets oleks hooldatud ja kõik vajalikud raied tehtud. Raiete vaidlustamine ja EÕK kohaldamine kahjustab oluliselt riigi huve.”³⁶ Kõrgendatud avaliku huviga aladel (nn KAH-aladel) metsatööde planeerimisel on kohalike elanike ja kogukondade

ettepanekutele mitte teha neil aladel lageraie, kasutada muid raieliike (nt hooldusraie) või seada raiepiirangud, vastanud RMK ühe tüüpvastusena *“pole võimalik arvestada”*, lisades põhjendusena „RMK-l on seadusjärgne kohustus tegeleda metsa järjepideva majandamise ja uuendamisega“. Teise tüüpvastusena on ettepanekutele mitte teha lageraie või kasutada muid raieliike, RMK küll vastanud *“arvestame kava koostamisel”* ning lisanud põhjendusena *“metsa uuendamiseks valitakse raie-liik, mis tagab uue metsa väljakasvatamise raiealal”*, ent kokkuvõttes on enamjaolt siiski määranud need alad metsatööde kavas uuendusraie alla.³⁷ Üldplaneeringute menetluses on RMK soovinud, et kohalikud omavalitsused ei piiraks üldplaneeringutes ühegi raieliigi kasutamist. Eestimaa Looduse Fondi poolt 2023. a koostatud analüüsis on välja toodud, et selline ettepanek on tehtud juhuslikult kontrollitud 10-st vallast 6-s: Kohila, Antsla, Elva, Lääne-Harju, Otepää ja Türi vallas. Näide RMK poolt Kohila vallale saadetud seisukohast: „Üldplaneeringus, sh selle seletuskirjas palume märkida, et RMK poolt majandatavate metsade, seal hulgas teavituskohustusega metsade (KAH alade) osas, rohevõrgustiku alade osas ja väärtuslikel maastikel on lubatud kõik raieliigid.”³⁸

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et ka RMK loodus-väärtuste kaitse ülesande sisu ei ole seaduses lahti kirjutatud ega üheselt mõistetav. Praktikas on RMK-le selle sisustamisel jäetud ulatuslik otsustus-ruum, mistõttu RMK tegevus ei ole läbipaistev ega kontrollitav.

³⁵ Keskkonnaministri 4.01.07 määrus ”Vääriselupaiga klassifikaator, valiku juhend, kaitse korraldamine ning vääriselupaiga kaitseks lepingu sõlmimine ja kasutusõiguse tasu arvutamise täpsustatud alused”, § 26.1 lg 2.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/128122022030>

³⁶ RKHKm 11.12.2020 asjas nr 3-20-605, p 8: <https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-20-605/61>

³⁷ Vaarmari, K. jt. Õiguslik analüüs RMK uuendusraiate kohustuse kohta. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2022, lk 1.
http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/RMK%20uuendusraiate%20anal%C3%BC%C3%BCs_K6K_aprill%202022.pdf

³⁸ Keerberg, L., Vaarmari, K. Metsatööde planeerimine KAH aladel - õiguslike probleemide analüüs. SA Eestimaa Looduse Fond, 2023.

3.2.3. RMK tegevuse õiguslikud piirid

PS §-st 3 tuleneb põhimõte, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et kogu avaliku võimu tegevus peab olema põhiseaduspärane ja rajanema seadustel. Õigusaktides võib anda õiguse rakendajale kaalutlusruumi ehk võimaluse valida erinevatest lahendustest konkreetse juhtumi asjaoludel sobivaim. PS ei keela Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratletud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada omavoli ([RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16](#), p 111).³⁹

Riigivõimu teostamise all peetakse silmas Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, kohtute ja kõikide teiste põhiseaduslike institutsioonide ning võimuvolitustega organite ja isikute tegevust ja tegevusetust. Muu hulgas peavad kõik avalike ülesannete teostajad arvestama põhiõiguste kaitse, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise jm avaliku õiguse põhimõtetega, seda ka siis, kui tegutsetakse eraõiguslikus vormis.⁴⁰

Analüüsi eelnevates punktides selgus, et RMK ülesannete ja tegevuse regulatsioon on üldine ja ebamäärane. Seadusest ei tulene selgelt, mis ulatuses

RMK võib riigivõimu teostada. RMK põhimääruse §-s 10 on loetletud RMK õigused ja kohustused, ent ei ole määratletud isegi seda, millisteks tegevusteks on RMK-l õigus ning millisteks ta on kohustatud (nii ei ilmne loetelust, kas majandustegevusest tulu saamine või näiteks laenu võtmine on õigus või kohustus). RMK tegevusalad ja ülesanded on määratletud läbi määratlemata õigusmõistete („riigimetsa avalik funktsioon“, „loodusväärtuste kaitse“), mille sisustamine on tõlgendamise abil võimalik, ent võib igal üksikjuhtumil viia erineva tulemuseni.

Praktikas toimib RMK suurel määral sise-eeskirjade alusel. Nii on RMK kodulehel avaldatud teabe kohaselt⁴¹ kehtestatud näiteks riigimetsa hea metsamajanduse tava⁴², RMK metsauuendamise strateegia⁴³, kevadsuviste raiete strateegia, metsakuivendussüsteemide majandamise strateegia⁴⁴, maakasutusstrateegia⁴⁵. Sellega on RMK tegevusele ühest küljest küll pandud sisemised piirid ja nõuded, ent väljapoole ei ole otsustused läbipaistvad ega kontrollitavad.

Et RMK tegevus lähtub nii olulisel määral sisemiselt kehtestatud eeskirjadest, tekitab see küsitavuse nii kooskõlast PS §-ga 3 kui õigusselguse põhimõttega.

³⁹ PS § 3 kommentaar, p 1 ja 4.

⁴⁰ PS § 3 kommentaar, p 2.

⁴¹ <https://rmk.ee/metsa-majandamine/metsamajandus/strateegiad-ja-moisted>

⁴² Riigimetsa hea metsamajanduse tava 2002/2003, uuendamisel. RMK kodulehel: https://media.rmk.ee/files/Riigimetsa_hea_metsamajanduse_tava_uuendamisel.pdf

⁴³ RMK metsauuendamise strateegia aastateks 2011-2021. Kinnitatud RMK juhatus 21.06.11 otsusega nr 1-32/72.

⁴⁴ Kuivendussüsteemide majandamise strateegia. Kinnitatud Riigimetsa Majandamise Keskuse 19. aprill 2011. a juhatus 1-32/44. <https://rmk.ee/files/strateegia.pdf>

⁴⁵ RMK maakasutusstrateegia. Kinnitatud RMK juhatus 25.06.19 otsusega nr 1-32/64. https://media.rmk.ee/files/juhatus_otsuse_lisa_rmk_maaakasutusstrateegia.pdf

4. RMK roll metsakasutuse otsuste tegemisel

4.1. Metsakasutuse otsused ning RMK roll ja pädevuse ulatus

Metsakasutust puudutab suur hulk õigusnorme ja haldusotsustusi. Metsanduse arengut suunab metsanduse arengukava, RMK raietegevusele seab MS kohaselt piiri keskkonnaministri kehtestatav uuendusraiate optimaalne pindala jms.

Otseselt metsakasutust suunavad metsamajandamiskavad (sh RMK metsatööde kavad KAH-aladel) ning metsateatised kui raieload. Metsa seisundit puudutavad ka muud tegevusload, millega kaasneks metsaraadamine või oluline mõjutamine – nt hoonete ehitamine, karjäärade rajamine, metsaparandustööd ning teede rajamine. Teisalt puudutavad metsakasutust ka kaitstavate loodusobjektide kaitseeskirjad ja kaitsekorralduskavad ning näiteks rohevõrgustikule tingimusi seadvad planeeringud (maakonnaplaneeringud, kohalike omavalitsuste planeeringud).

Metsakasutuse suunamine ei ole seejuures PlanS-s otsesõnu ruumilise planeerimise ülesandena määratletud, ehkki raiete mõju on oluline ja pikaajaline.⁴⁶ 2019. a inimarengu aruandes on välja toodud, et metsaraie puhul on kaasarääkimisvõimalus puudulik.⁴⁷ Samuti ei hinnata praktikas metsamajandamise keskkonnamõju. Võrreldes muude keskkonnaotsustega on see ebatavaline. Reeglina tuleb avalikkust olulise mõjuga keskkonnaotsuste tegemisse kaasata (nt KeÜS § 28) ning selliste tegevuste keskkonnamõju hinnata.

Kokkuvõtvalt on metsakasutuse regulatsioon kompleksne, selle elluviimisel on haldusel suur otsustamisruum ning avalikkuse osalemisvõimalused selles on napid. Seetõttu on metsakasutuse otsustamises ja ka suunamises suur roll praktikal, millest omakorda viib suurt osa ellu RMK.

Analüüsi eesmärgiks ei ole anda ammendavat hinnangut kogu RMK tegevusele. Küsimus avaliku halduse nõuete kohaldamisest tekib selgelt aga vähemalt järgmiste RMK otsustuste puhul:

- 1) RMK strateegiad ja tegevusplaanid;
- 2) riigimetsa metsamajandamiskavade koostamine (sh metsatööde kavad KAH-aladel);
- 3) teiste haldusorganite läbi viidavates menetlustes osalemine – RMK esindab riiki, mistõttu ta osaleb riigi kui metsaomaniku esindajana näiteks planeeringumenetlustes, kaevandamislubade menetlustes, loodusobjektide kaitse alla võtmise menetlustes (sh kohaliku tasandi objektide kaitse alla võtmise menetlustes), asula kaitseks metsa määramisel vastavalt MS § 23.1 jm;
- 4) riigimetsas raiete teostamiseks Keskkonnaametile metsateatiste registreerimiseks esitamine.

⁴⁶ Teatud määral puudutavad metsakasutuse suunamist rohevõrgustiku või väärtuslike maastike säilimisele suunatud meetmed, eriti kohaliku omavalitsuse tasandi planeeringutes.

⁴⁷ Inimarengu aruanne 2019, p 3.4.

<https://inimareng.ee/kaasar%C3%A4%C3%A4kimise-v%C3%B5imalused-loodusalade-kasutamisel.html>



4.2. RMK strateegiad ja tegevusplaanid

RMK siseselt määratleb RMK prioriteete RMK strateegia ning erinevad RMK sisesed temaatilised strateegiad ja juhendid – nt RMK puiduturustusstrateegia⁴⁸, RMK maakasutusstrateegia, metsakuivendussüsteemide majandamise strateegia jm (vt ka analüüsi p 3.2.3).

Vähemalt osadel neist kavadest, mis seavad raamistikurMKedasi tegevustele, on tõenäoliselt oluline mõju keskkonnale, ent nende tegemisel ei ole ette nähtud selgeid nõudeid avalikkuse kaasamiseks ega keskkonnamõju hindamiseks. Juhul, kui lugeda need dokumendid olulise mõjuga otsusteks

või strateegilisteks planeerimisdokumentideks, tuleneksid vastavad kohustused juba kaasamise ja keskkonnamõju hindamise üldnõuetest. Praktikas nende kavade koostamiseks avatud menetlust ega keskkonnamõjude hindamist siiski läbi ei viida.

Lisaks võtab RMK vastu tegevusplaanid, näiteks kavandatavate metsakuivendustööde nimekirja.⁴⁹ Viimase osas on RMK praktikas sisuliselt tunnistanud, et tegemist on haldusotsustusega, kuna on rahuldanud Eestimaa Looduse Fondi ja Eesti Ornitoloogiaühingu vaide käskkirja tühistamiseks.⁵⁰

4.3. Metsamajandamiskavad

MS § 43 lg 1.1 kohaselt koostab riigimetsa valitseja tema valitseda olevate metsade jaoks metuskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava. Ka nende kavade puhul võib olla tegemist haldusotsustega.

4.3.1. Pikaajalised metsamajandamiskavad

RMK on koostanud pikaajalised metsamajandamise kavad, mis kehtisid aastani 2021, ja mida pikendati aastani 2022. Need annavad ülevaate metuskonna hallatavatest metsavarudest ja määratlevad olulisemad tegevussuunad maakasutuses ja metsamajandamises.⁵¹ Nende kavade õiguslik iseloom ei ole aga selge. Sisuliselt näib tegemist olevat metuskasutuse ruumilise planeerimisega

RMK poolt. Seetõttu tekib küsimus, kuidas hinnatakse nende kavade keskkonnamõju – kuidas hinnatakse näiteks, kuivõrd aitavad need kavad tagada riigil rohevõrgustiku sidusust, kuidas saab avalikkus kavade koostamises osaleda jne. Kuna nõuded kavade koostamiseks ei ole selged, ei pruugi kavad olla kontrollitavad ega RMK tegevus nende koostamisel ja elluviimisel läbipaistev.

4.3.2. KAH-alade metuskatööde kavad

KAH-aladele koostatakse praktikas iseseisvad metuskatööde kavad, mida RMK 2019. a juhendis⁵² käsitletakse samuti metsamajandamise kavadena. Ka kohtupraktikas on KAH-ala metuskatööde kava käsitletud metsamajandamiskavana MS § 43 lg 1.1

⁴⁸ RMK juhatus 13.12.22 otsusega kinnitatud „RMK puiduturustusstrateegia“. <https://adr.rmk.ee/dokument/326451>

⁴⁹ Riigimetsa Majandamise Keskuse juhatus 30.12.2022. a käskkirja nr 1-5/115 „RMK metsaparandustööde kavandamise nimekirja 2023-2024 kinnitamine“

⁵⁰ RMK juhatus 8.02.23 käskkirja nr nr 1-5/18 „Vaide rahuldamine ja RMK juhatus 30.12.2022 käskkirja nr 1-5/115 „RMK metsaparandustööde kavandamise nimekirja 2023-2024 kinnitamine“ kehtetuks tunnistamine. <https://adr.rmk.ee/dokument/330333>

⁵¹ <https://www.rmk.ee/metsa-majandamine/metsamajandus/metsamajandamiskavad>

⁵² 11.12.2019 RMK juhatus 11.12.2019 otsusega kinnitatud „RMK kõrgendatud avaliku huviga alade määramise, majandamise ja seal tehtavatest tööd teavitamise juhend“. <https://adr.rmk.ee/dokument/13557>

tähenduses.⁵³ Tuleb järeldada, et KAH-ala näol on tegu „muu majandamisüksusega“ MS § 43 lg 1.1 tähenduses.

KAH-alade metsatööde kavade õigusliku iseloomu osas on erinevaid seisukohti. Justiitsministeerium on 2020. a asunud seisukohale, et RMK otsus viia kõrgendatud avaliku huviga aladel läbi teatud tööd ei ole haldusakt ega haldusevälisele isikule suunatud toiming haldusmenetluse seaduse tähenduses, ning et RMK tegevus KAH-aladel läbiviidavate tööde planeerimisel ei ole haldusmenetlus.⁵⁴ Justiitsministeerium leidis, et RMK otsus on suunatud üksnes riigimetsa majandamise ülesande täitmisele. See tähendab, et RMK ei võta kõrgendatud avaliku huviga alade tööde planeerimisel vastu haldusakte HMS § 51 lg 1 tähenduses. Seadusandja ei ole RMK-le kõrgendatud avaliku huviga alade majandamisel haldusakti andmise õigust ka andnud. Üksnes avaliku ülesande täitmisest ei saa aga haldusakti andmise õigust tuletada.⁵⁵

Tallinna ringkonnakohtus on seevastu leidnud 2022. a lahendis, et RMK tegutseb metsamajandamiskava koostades vähemalt selles ulatuses, milles riigimetsa majandamise tööde planeerimisse tuleb MS § 43 lg 9 kohaselt kaasata kohalik kogukond või elanikud, avalik-õiguslikus suhtes, mille raames tehtavad otsustused ja toimingud on HKMS § 4 lg 1 järgi vaidlustatavad halduskohtus, sest selliste vaidluste lahendamiseks puudub muu menetluskord.⁵⁶ Ringkonnakohtus tõi välja, et MS § 43 lg 1.1⁵⁷ eesmärgiks tuleb pidada, et *ulatuses, milles riigimetsa ei majandata riigikaitsealistel või teaduseesmärkidel (vt MS § 43 lg-d 2-3.1), toimuks riigimetsa majandamine vastavalt*

metsaseaduse (vt MS § 2) ja metsamajandamiskava koostamise üldeesmärgile soodustada metsa kui ökosüsteemi kaitset ja säästvat majandamist (vt metsa korraldamise juhendi § 21 lg 3). Sellele viitab ka asjaolu, et RMK tegevusaladeks on MS § 48 lg 2 p-de 4 ja 5 kohaselt mh riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine ning loodusväärtuste kaitse (vt ka Vabariigi Valitsuse 09.01.2007 määruse nr 4 „Riigimetsa Majandamise Keskuse põhimäärus“ § 9 p-d 8-11). Kui riigimetsa majandaja võiks koostatud metsamajandamiskavas planeeritud töödest hiljem hõlpsasti kõrvale kalduda ilma vajaduseta selleks eelnevalt kava muuta ja sellesse kedagi kaasata (st kui kava on pelgalt soovitus, mitte metsamajandamistööde alusdokument), siis ei pruugiks MS § 43 lg-s 9 sätestatud kohaliku kogukonna või elanike kaasamise nõue täita kavandatud eesmärgi.

KAH-alade regulatsiooni ning neil aladel metsatöödekavandamisepraktikat on põhjalikumalt käsitletud käesoleva analüüsiga paralleelselt koostatud analüüsis „Metsatööde planeerimine KAH aladel“.⁵⁸ Selle analüüsi põhijärelduste kohaselt on MS § 43 lõike 9 regulatsioon ebaselge, kuna tugineb määratlemata õigusmõistetele, mis ei ole üheselt sisustatavad. Lisaks on KAH-alade metsatööde kavandamise kaasamisprotsessis hulgaliselt ka menetluslikke probleeme, mis tulenevad muuhulgas sellest, et kogu menetlus on korraldatud RMK vastuoluliste sisejuhiste alusel. Seetõttu jõutakse analüüsis järeldusele, et **KAH-aladel metsatööde planeerimise regulatsioon on vastuolus PS-st tuleneva õigusselguse põhimõttega ning riivab PS §-st 14 tulenevat põhiõigust menetlusele ja korraldusele.**

⁵³ Nt Tallinna ringkonnakohtu 13.07.22 määrus asjas nr 3-22-1220.

<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=319432186>

Selles kohtuasjas on vaidlustatud Jõksi järve Ritsike palo puhke- ja parkmetsa majandamise kava aastateks 2022-2031, mida RMK oma teadetes nimetas „riigimetsa pikaajaliseks metsatööde kavaks“.

⁵⁴ Justiitsministeeriumi 2.12.20 kiri nr 10-4/6466-2 (vastus Eestimaa Looduse Fondi selgitustaotlusele)

⁵⁵ Justiitsministeerium viitab selles seisukohas haldusmenetluse käsiraamatule (lk 274, 276)

⁵⁶ Tallinna ringkonnakohtu 13.07.22 määrus asjas nr 3-22-1220, p 13.

⁵⁷ MS § 43 lg 1.1 - Riigimetsa valitseja koostab tema valitseda olevate metsade jaoks metskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava.

⁵⁸ Keerbergh, L., Vaarmari, K. Metsatööde planeerimine KAH aladel - õiguslike probleemide analüüs. SA Eestimaa Looduse Fond, 2023.

4.4. RMK osalemine menetlustes riigi esindajana

RMK-ga tuleb kooskõlastada erinevad loataotlused, planeeringud jm plaanid juhul, kui kavandatav tegevus jääb RMK valitsemisel olevale maale või mõnel juhul ka naaberkinnistule. Praktikaks on sellisteks olukordadeks näiteks geoloogilise uuringu lubade ja kaevandamislubade taotlused (MaaPS § 27 lg 3 ja § 90 lg 1 ning lg 6), ehituslubade ja projekteerimistingimuste taotlused⁵⁹, loodusobjekti, sh kohalikul tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmise otsused (LKS § 9 lg 6.1), planeeringud jm. Analüüsi koostajate hinnangul ei ole aga selge, mis rollis RMK sellistes menetlustes osaleb ja mis on sellest tulenevalt tema volituste piirid.

HMS § 11 lg 1 kohaselt on haldusmenetluses menetlusosalised: 1) taotleja, 2) haldusakti või toimingu adressaat, 3) isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik) ja 4) haldusorgan, kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Viidatud menetlustes ei osale RMK praktikas ilmselt haldusorganina (HMS § 11 lg 1 p 4), vaid nii-öelda kolmanda isikuna.

Nagu öeldud, on **RMK roll neis menetlustes õiguslikult siiski äärmiselt ebaselge**. Vastavalt RMK maakasutusstrateegiale osaleb RMK planeerimis- ja projekteerimistingimuste, ehitus- ning kasutusloa andmise menetluses, kui planeerimismenetlus või ehitamine (hoone või rajatis) avaldab mõju RMK valduses olevale kinnisasjale. RMK on sellistes menetlustes ilmselt riigivara valitseja rollis ning toimib riigivaraseaduse (RVS) alusel. RVS-st nähtuvalt kohaldatakse

juhul, kui riigivara valitseja ülesandeid täidab riigitulundusamet, tema suhtes ministeeriumi kohta sätestatud (RVS § 4 lg 3.1).

Siiski ei ole arusaadav, milles RMK roll või volitus neil juhtudel täpsemalt seisneb. Näiteks üldplaneeringute menetlustes on RMK reeglina esitanud soovi, et RMK poolt majandatavates metsades, sh rohevõrgustiku aladel ja väärtuslikel maastikel oleksid kõik raieliigid lubatud.⁶⁰ MS kohaselt esindab RMK riiki, mistõttu võib tekkida küsimus, kas RMK on näiteks planeeringumenetlustes osalejana nõ kolmas isik, keda kaasatakse analoogselt eraisikutest metsaomanikena ning kelle seisukohti tuleb kaaluda, või esindab ta riigiasutuseks riigi huvi, mille sisustamine näiteks kohalikul omavalitsusel on võimatu või keeruline, analoogselt maavara kaevandamise huviga ning mis prevaleerib kohaliku huvi ees.⁶¹ Analüüsi koostajate hinnangul ei ole siiski tegemist kaevandamislubade menetlusega analoogselt olukorraga, kuna seadusandja ei ole sellise spetsiifilise riigi huvi väljendamise vajadust ega riigi huvi ülekaalukust kohaliku tasandi planeeringute menetluses ette näinud.

Riigimetsa majandamisega on vaieldamatult seotud riigi huvi. Ent riigimetsa avalikust funktsioonist ja RMK ülesannetest tulenevalt (vt analüüsi p 3.2.2) ei saa kuidagi õigustatuks lugeda RMK poolt selle huvi sisustamist üksnes maksimaalse raievõimalusega. Juhul, kui RMK esindab sellistes menetlustes riigi huvi, peaks tema seisukohtadest nähtuma riigi huvi terviklik kaalumine, näiteks ka bioloogilise mitmekesisuse, rohevõrgustiku toimivuse, puhkemetsade jm riigimetsa avaliku funktsiooniga seondult.

⁵⁹ Näiteks <https://adr.rmke.ee/dokument/326862>

⁶⁰ Keerbergh, L. jt on välja toodud: Nt erinevate omavalitsustega peetavast kirjavahetusest nähtub, et tüüpitingimused, mida üldplaneeringusse soovitakse saada, on kõigi raieliikide lubatavus. Selline ettepanek on tehtud nt juhuslikult kontrollitud 10-st vallast 6-s: Kohila, Antsla, Elva, Lääne-Harju, Otepää ja Türi vallas. Näide RMK poolt Kohila vallale saadetud seisukohast: „Üldplaneeringus, sh selle seletuskirjas palume märkida, et RMK poolt majandatavate metsade, seal hulgas teavituskohustusega metsade (KAH alade) osas, rohevõrgustiku alade osas ja väärtuslikel maastikel on lubatud kõik raieliigid.”

⁶¹ RKPSJKo 30.09.2009 asjas nr 3-4-1-9-09, p 25. <https://rikos.rik.ee/?asjaNr=3-4-1-9-09>

4.5. RMK kui metsateatiste esitaja

Formaalselt on RMK raieks loa taotlemisel (metsateatise esitamisel) metsaomaniku rollis – raie tegemiseks peab ta nagu iga teine metsaomanik esitama Keskkonnaametile metsateatise kavandatavate raiete kohta (MS § 41 lg 1 p 1). Keskkonnaamet kontrollib kavandatud raiete vastavust õigusaktide nõuetele ja seaduses ettenähtud juhtudel kehtivatele inventeerimisandmetele või tegelikele andmetele metsa seisundi, vanuse, rinnaspindala ning varude suuruse kohta, kui inventeerimisandmed ei vasta tegelikkusele (lg 7). Kui kavandatavad raided nõuetele ei vasta, võib Keskkonnaamet raiete lubamisest keelduda (lg 8). Nõuetele vastavuse korral aga registreerib Keskkonnaamet raie metsaregistris (lg 8.1).

Juhul, kui RMK taotletud uuendusraie ei ole vastuolus õigusaktide nõuetega, ei ole Keskkonnaametil otsest alust metsateatise kinnitamisest keelduda. Sellisel juhul on raieliigi valik

sisuliselt RMK enda otsustada. Haldusvälise mõjuga otsuse – metsateatise registreerimise – teeb selles menetluses formaalselt aga ikkagi Keskkonnaamet.

Ei ole välistatud, et RMK poolt enne metsateatise andmist läbiviidavad toimingud võivad mõjutada metsateatise õiguspärasust. Kohtupraktikas on leitud, et kaasamise nõuded on õigusaktides sätestatud nõueteks, mida metsateatise andmisel tuleb kontrollida. Metsamajandamiskava menetluse vigade mõju metsateatise õiguspärasusele vajab väljaselgitamist juba edasises kohtupraktikas.

Ent hoolimata sellest, et metsateatise registreerimisel on lõppotsustajaks formaalselt KeA, paneb riigiasutuse staatus ning ülesannete iseloom analüüsi koostajate hinnangul RMK-le kohustuse arvestada ka oma tegevuse kavandamisel ning raieloa taotlemisel erinevate huvidega, mis tulenevad riigimetsa avaliku funktsiooni ja loodusväärtuste kaitsmise vajadusest.



5. Kokkuvõte

RMK-l on Eesti metsanduses oluline roll, kuna ta haldab ca 45% Eesti metsamaast. RMK-le on jäetud selleks ulatuslik haldusesisene otsustusruum. Seetõttu on oluline mõista, kas RMK teeb avaliku halduse asutusena ise ka korraldava halduse otsuseid või viib ennekõike ellu teistelt asutustelt (nt Vabariigi Valitsus, Keskkonnaministeerium) saadud korraldusi.

Õigusliku vormi poolest on RMK tulundusasutus, mille põhiülesandeks on riigimetsa majandamine. Ehkki praktikas käsitletakse RMK-d sageli riigiettevõtte sarnase asutusena, ei ole RMK õiguslikult vormilt ettevõtte, vaid riigiasutus. Analüüsis jõuti järeldusele, et RMK on sarnane hallatava riigiasutusega, kellele võib seadusega panna ka täidesaatva riigivõimu ülesandeid. Riigiasutusena peab RMK alati täitma haldusõiguse üldnõudeid ja hea halduse tava, seda ka juhul, kui RMK tegutseb peajasjalikult tuluteenimise eesmärgil.

Metsaseaduse ja põhimäärusega on RMK-le pandud erinevaid avalikke ülesandeid, mille hulgas on riigile tulu teenimine, ent ka riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine, loodusväärtuste kaitse jm. RMK ülesannete ja tegevuse regulatsioon õigusaktides on aga niivõrd üldine ja ebamäärane, et selle alusel ei ole võimalik selgelt piiritleda, mis ulatuses RMK riigivõimu teostab.

RMK tegevusalad ja ülesanded on sõnastatud määratlemata õigusmõistete – „riigimetsa avalik funktsioon“, „loodusväärtuste kaitse“ – abil, mille sisustamine on tõlgendamise abil võimalik, ent võib igal üksikjuhtumil viia erineva tulemuseni. Paljudes küsimustes tegutseb RMK enda loodud sisemise regulatsiooni alusel.

Vähemalt ühel juhul – kõrgendatud avaliku huviga aladel (nn KAH aladel) metsatööde kavandamisel – on RMK-le MS § 43 lõikest 9 tulenevalt pandud sellised ülesanded, mille tõttu RMK peab neil aladel metsatööde kavandamisel sisuliselt läbi viima haldusmenetluse ning toimib haldusorganina. Selline lähenemine on leidnud esialgset kinnitust ka kohtupraktikas.

Kokkuvõtvalt ei ole RMK tegevuste ulatus ega piirid õiguslikult selgelt määratletud. See tekitab vähemalt olulise kahtluse RMK tegevuse koostööst PS §-s 3 sätestatud põhimõttega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. RMK tegevuse ebapiisav reguleerimine ja sellest tulenev RMK tegevuse läbipaistmatus muudavad RMK tegevuse ka raskesti kontrollitavaks. Olulise majandusliku ja keskkonnamõjuga otsuseid langetava asutuse puhul võivad sellise olukorraga kaasneda väärotsused riigivõimu teostamisel ja riigi huvide esindamisel.



Lisa 1. Valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste sätete võrdlus

Valitsusasutus	Hallatav riigiasutus
Valitsusasutused on <u>ministeeriumid, kaitsevägi ja Riigikantselei, samuti ametid ja inspeksioonid</u> ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused; seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi (VVS § 39 lg 3). <i>Praktikas on valitsusasutusteks näiteks ka vanglad (Viru Vangla, Tartu Vangla, Tallinna Vangla), Riigi Tugiteenuste Keskus jm.</i>	Valitsusasutuste haldamisel võivad olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused (VVS § 43 lg 1). <i>Näiteks Keskkonnaagentuur (KAUR), Põllumajandusuuringute Keskus, Eesti Rahva Muuseum, Võru Instituut jm.</i>
Põhiülesandeks on täidesaatva riigivõimu teostamine (VVS § 39 lg 1). <i>Näiteks Keskkonnaamet teostab täidesaatvat riigivõimu, andes keskkonnalubasid, teostades keskkonnajärelevalvet jm. Vanglad teostavad täidesaatvat võimu, otsustades vangide elutingimuste üle ja määrates vajadusel distsiplinaarkaristusi (nt keda lubada tööle, keda saata kartserisse jm)</i>	Põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine; seaduse alusel võivad valitsusasutuste hallatavad riigiasutused siiski teostada täidesaatvat riigivõimu (VVS § 43 lg 1). Hallatavad riigiasutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas. (VVS § 43 lg 2)
Valitsusasutused moodustatakse, korraldatakse ümber ja nende tegevus lõpetatakse seaduse alusel; Ametite ja inspeksioonide kohalikud asutused moodustab, korraldab ümber ja nende tegevuse lõpetab minister. (VVS § 40 lg 1 ja 2)	Hallatavaid riigiasutusi moodustavad, korraldavad ümber ja nende tegevuse lõpetavad Vabariigi Valitsus või Vabariigi Valitsuse määratavas korras valitsusasutused, kui seaduses ei sätestata teisiti. (VVS § 43 lg 3) Hallatava riigiasutuse põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus, minister või riigisekretär. (VVS § 43 lg 5)
Valitsusasutus registreeritakse riigi ja kohaliku oma-valitsuse asutuste riiklikus registris. (VVS § 40 lg 3)	Hallatav riigiasutus registreeritakse riigi ja kohaliku omaavalitsuse asutuste riiklikus registris. (VVS § 43 lg 6)
Valitsusasutused on aruandekohustuslikud Vabariigi Valitsuse või vastava ministri või riigisekretäri ees, kes suunab ja koordineerib nende tegevust ning teostab nende üle seaduses sätestatud korras teenistuslikku järelevalvet. (VVS § 41 lg 1)	<i>Hallatava riigiasutuse aruandluskohustust ei ole VVS-s reguleeritud.</i>
Valitsusasutusel on põhimäärus, eelarve ja väikese riigivapiga pitsat. (VVS § 41 lg 2)	Hallatava riigiasutuse eelarve, pitsatitega jm seonduv reguleeritakse põhimääruses. <i>Nt RMK põhimääruse § 6 määratleb RMK pitsati ja logo ning kaubamärkide kasutamist.</i>
Valitsusasutused on ametiasutusteks avaliku teenistuse seaduse § 6 tähenduses. (VVS § 39 lg 2)	Valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juhiga sõlmitakse tähtajaline tööleping viieks aastaks, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. (VVS § 43 lg 1.1)

Lisa 2. RMK tegevusalade loetelud metsaseaduses ja RMK põhimääruses

RMK tegevusalad MS § 48 lõikes 2	RMK tegevusalad RMK põhimääruse §-s 9
(2) RMK tegevusalad on: 1) riigimetsa korraldamine, majandamine ja kasutusse andmine; 2) kasvava metsa raieõiguse, metsamaterjali ja metsasaaduste müük; 3) metsasaaduste töötlemine ja töötlemissaaduste müük; 4) riigimetsa avaliku funktsiooni täitmise tagamine; 5) loodusväärtuste kaitse; 6) kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja looduskaitseseaduse § 20 alusel omandamine.	RMK tegevusalad on: 1) metsa korraldamine; 2) metsa uuendamine; 3) metsa kasvatamine ja metsakaitse; 4) metsa kasutamine ja kasutusse andmine puidu saamiseks, kõrvalkasutuseks, rekreatsiooniks, jahinduseks ning teadus- ja õppetööks; 5) metsamaterjali ja teiste metsasaaduste müümine; 6) metsasaaduste töötlemine ja töötlemissaaduste müümine; 7) metsataimede kultiveerimismaterjali ja dekoratiivtaimede kasvatamine ja müümine ning puuseemnete varumine ja müümine; 8) RMK puhkealadel mitmekülgsete rekreatsioonivõimaluste loomine ja metsa kasutamise suunamine; 9) maastiku, pärandkultuuriobjektide ja kaitstavate loodusobjektide hoidmine; 10) praktiliste looduskaitsetööde korraldamine riigimaal; 11) kaitstavate loodusobjektide külastamise korraldamine; 12) riigile jäetud jahipiirkondades jahinduse, jahiulukite asurkondade seire ning jahindusalase väljaõppe korraldamine, jahipidamise heade tavade, viiside ja jahiulukite hooldamise tänapäevaste kogemuste rakendamine ning loomaökoloogilise teadus- ja õppetöö läbiviimine; 13) konsultatsioonitegevus, metsandusteabe kogumine, analüüsimine ja väljastamine, metsandusliku oskusteabe vahendamine, arendusprojektide elluviimine ja teabematerjalide kirjastamine; 14) oma tegevusega seonduva täiendus- ja ümberõppe korraldamine või läbiviimine; 15) kruusa ja liiva kaevandamine ja müümine; 16) turismiteenuste pakkumine ja osutamine; 17) riigimetsa riigikaitseks kasutada andmine ja riigimetsale pandud avalike funktsioonide täitmine; 18) käesolevas paragrahvis nimetatata muu tegevus, mis on vajalik riigimetsa võimalikult ulatuslikuks mitmekülgseks kasutamiseks seaduses või seaduse alusel antud õigusaktides sätestatud alusel ja viisil.