

A photograph of a forest path. The path is covered in fallen leaves and moss, leading through a dense forest of tall, thin trees. The ground is covered in green moss and fallen leaves. The trees are tall and thin, with some showing signs of decay or moss. The overall scene is a quiet, natural forest setting.

Metsatööde planeerimine KAH-aladel

Õiguslike probleemide analüüs

Liis Keerberg
Kärt Vaarmari

Jaauuar 2023



EESTIMAA LOODUSE FOND

Metsatööde planeerimine KAH-aladel.
Õiguslike probleemide analüüs.
SA Eestimaa Looduse Fond, 2023.

Koostajad: **Liis Keerberg** ja **Kärt Vaarmari**
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 Vabaihenduste Liiduga Aktiivsete Kodanike Fondist.

Sisukord

1. Sissejuhatus	4
2. KAH-alade regulatsioon	5
2.1. Õiguslik regulatsioon metsaseaduses	5
2.2. RMK juhised	6
2.3. FSC standardist tulenevad põhimõtted	6
3. Õiguslikud probleemid	8
3.1. „Asustusüksuse lähedal asuv mets“	8
3.1.1. Mõiste käsitus metsaseaduses	8
3.1.2. Mõiste määratlus RMK juhistes	9
3.2. „Kaasamine metsamajandamistööde planeerimisse“	11
3.2.1. Mõiste käsitus metsaseaduses	11
3.2.2. Mõiste käsitus RMK juhistes	11
3.2.3. Kaasamise tulemuste fikseerimine ja metsamajandamiskava õiguslik tähendus .	13
3.3. „Kohalik kogukond või elanikud“	14
3.3.1. Määratlemata õigusmõiste sisustamine RMK juhendites	14
3.3.2. Piisava läheduse kriteerium	15
3.3.3. Kohalik omavalitsus kui kohaliku kogukonna huvide esindaja	15
3.4. Kaasamiskorra vastavus õigusselguse põhimõttele ja põhiõigustele	17
3.4.1. Määratlemata õigusmõistete kasutamise mõju õigusselgusele	17
3.4.2. Põhiõigus menetlusele ja korraldusele	19
4. Kohalike omavalitsuste roll	21
5. Kokkuvõte ja järeldus	23
Lisa 1. KAH-alade osas samaaegselt kehtivate RMK juhiste võrdlus olulisemates aspektides ...	24



1. Sissejuhatus

Eesti metsamaa ligi 2,32 miljoni hektarilisest pindalast¹ on ligikaudu 45 % (1,04 miljonit ha) Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) valitseda.² Teatud osale riigimetsast laieneb nõ kõrgendatud avalik huvi (KAH). Majandamisotsused neis metsades mõjutavad kohalike kogukondade või ka laiema hulga inimeste elukvaliteeti ning seetõttu on peetud vajalikuks puudutatud isikud metsatööde planeerimisse kaasata. KAH metsades on tihtipeale tervise- ja matkarajad või puhkekohad, paljud neist on linnade või väiksemate asulate lähedal.

2022. a novembri alguse seisuga on RMK poolt Eesti riigimetsas kaardile kantud 370 KAH-ala kogupindalaga 36 700 hektarit.³ Pindala ei ole fikseeritud, ja see muutub (suureneb) vastavalt uute KAH-alade tuvastamisele RMK poolt koostöös kohalike omavalitsustega. See ala ei hõlma vaid metsa, aga ka nt veekogusid või rohumaid. Kaasamist KAH-alade metsamajandamiskavade koostamisel viib läbi RMK. Kaasamise korraldus ja tulemused on tekitanud paljudes kogukondades

segadust, otsuste vaidlustamiseks on algatatud mitmeid kohtuasju.

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on kaardistada RMK kõrgendatud avaliku huviga aladel (KAH-aladel) metsatööde planeerimise õiguslik regulatsioon ja selle võimalikud kitsaskohad ning välja selgitada, kas isikute sisuline kaasatus ja õiguste kaitse on KAH-alade metsatööde kavandamisel tagatud.

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). Projekti rahastatakse Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) finantsmehhanismi Aktiivsete Kodanike Fondist (*Active Citizens Fund*, ACF).

Analüüsi koostasid keskkonnaõiguse eksperdid Liis Keerbergh ja Kärt Vaarmari.

1 Ametlik statistika 2020 a. andmetel: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/keskkond/mets>

2 RMK 2021. a majandusaasta aruanne, lk 3.

3 RMK 03.11.2022 kirjaga nr 3-1.1/2022/79 edastatud vastus Eestimaa Looduse Fondi teabenõudele. <https://adr.rmkk.ee/dokument/315226>

2. KAH-alade regulatsioon

2.1. Õiguslik regulatsioon metsaseaduses

Kõrgendatud avaliku huviga aladega (KAH-aladega) seonduv regulatsioon sisaldub metsaseaduses (MS) ja kahes RMK juhises. Metsaseaduses KAH-ala mõistet defineeritud ei ole, kuid on sätestatud, et riigimetsa majandamist puudutava MS § 43 lõike 9 kohaselt kaasab riigimetsa majandaja asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. RMK on viidanud teiste asutustega suheldes⁴ ja oma 2021. a töökorralduslikus juhises⁵ sellele metsaseaduse sättele kui KAH-aladel korraldatava kaasamise õiguslikule alusele.

KAH-ala kui metsamajandusliku üksuse staatus tuleneb metsaseaduse riigimetsa majandamist reguleerivast üldisest sättest - MS § 43 lõikest 1.1, mille kohaselt riigimetsa valitseja koostab tema valitseda olevate metsade jaoks metuskondade või muude majandamisüksuste kaupa vähemalt iga kümne aasta kohta metsamajandamiskava. RMK on koostanud pikaajalised metsamajandamise kavad kõigile metuskondadele. Kavad kehtisid aastani 2021, neid pikendati aastani 2022 ja

need annavad ülevaate metuskonna hallatavatest metsavarudest ning määratlevad olulisemad tegevussuunad maakasutuses ja metsamajandamises.⁶ KAH-aladele koostatakse praktikas iseseisvad metsatööde kavad, mida RMK 2019. a juhendis käsitletakse samuti metsamajandamise kavadena. Ka kohtupraktikas on KAH-ala metsatöödekavakäsitletud metsamajandamiskavana MS § 43 lg 1.1 tähenduses.⁷ Kuna RMK saab pikaajalised metsamajandamiskavad koostada kas metuskondade või muude majandamisüksuste kaupa, tuleb järeldada, et KAH-ala näol on tegu "muu majandamisüksusega" MS § 43 lg 1.1 tähenduses.

MS § 43 lõige 9 regulatsioon põhineb määratlemata õigismõistetel nagu "asustusüksuse lähedal asuv mets", "kohalik kogukond või elanikud" ja "kaasamine metsamajandamise tööde planeerimisse". Kaasamise menetlust reguleerivad sätted metsaseaduses puuduvad. Kaasamiskohustuse elluviimiseks on RMK koostanud erinevad juhendid, milles püütakse sisustada määratlemata õigismõisted ja anda juhised kaasamise korraldamiseks.

4 Andmekaitseinspektiooni 12.11.2020 vaideotsus ja ettekirjutus-hoiatus RMK-le KAH-alasid puudutava teabenõude osas: https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2020/vaideotsus_12.11.2020_avaliku_teabe_asjas_nr_2.1.-3-20-3362_riigimetsa_majandamise_keskus_-_eraisik.pdf

5 RMK 8. märtsil 2021 avalikustatud KAH-aladel kaasamise juhise:

<https://media.rmk.ee/files/Kaasamine%20metsat%C3%B6%C3%B6de%20planeerimisse%202021-03-08.pdf>

6 RMK metuskondade metsamajandamiskavad:

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

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



2.2. RMK juhised

Samaaegselt kehtivad KAH-aladega seonduvate juhistena kaks RMK dokumenti: 11.12.2019 RMK juhatus otsusega kinnitatud „RMK kõrgendatud avaliku huviga alade määramise, majandamise ja seal tehtavatest töödest teavitamise juhend”⁸ (edaspidi: **2019. a juhend**) ning 08.03.2021 RMK kodulehel avalikustatud “Kaasamine metsatööde planeerimisse” (edaspidi: **2021. a juhis**).⁹ Viimane on RMK selgituse kohaselt¹⁰ RMK sisene ja avalikkusele suunatud töökorralduslik juhis, mida otsuse või käskkirjaga ei kinnitata.

Kuigi RMK selgitustest lähtuvalt võiks eeldada, et 2021. a juhis on avalikkuse jaoks arusaadavuse huvides koostatud ja veidi lihtsustatud kirjeldus 2019. a juhendist, siis lähemal vaatlusel on 2019. a juhend ning 2021. a antud töökorralduslik juhis

sisult olulisel määral erinevad. Näiteks, kui 2019. a juhendis keskendub suhtlus huvirühmade teavitamisele ning kaasaraäkimise võimalusi ei käsitleta, siis 2021. a juhises kirjeldatakse ka kaasamisprotsessi etappe ja ettepanekute esitamise korda. Erinev on 2019. a juhendis ja 2021. a juhises ka nt KAH-alade määratlus (vt täpsemalt olulisemaid erinevusi analüüsi lisas 1 olevas tabelis).

Milline on kahe erineva juhise vaheline õiguslik seos ning nende kummagi õiguslik staatus ja siduvus RMK siseselt, ning kumba juhist kohaldatakse normide vastuolu korral, ei ole selge ja vajaks hinnangu andmiseks eraldi põhjalikumat analüüsi. Käesolevas analüüsis saab olulise järeldusena välja tuua, et RMK poolt paika pandud KAH-alade metsamajandamiskavade koostamise ja kaasamise korraldus on vastuoluline ja ebaselge.

2.3. FSC standardist tulenevad põhimõtted

Kogukondade kaasamise kohustus tuleneb RMK-le ka FSC standardi nõuetest, kuna RMK-le on omistatud FSC sertifikaat.¹¹ FSC (Forest Stewardship Council) ehk Metsaoholekogu on 1993. aastal asutatud rahvusvaheline mittetulunduslik organisatsioon, mis seisab metsade vastutustundliku

majandamise eest kogu maailmas. FSC sertifikaat on säästva metsanduse sertifikaat, mis tõendab, et toode on pärit vastutustundlikult majandatud metsast, kus väärtustatakse võrdselt nii looduslikku keskkonda, kogukondi kui ka majanduslikku elujõulisust. FSC nõuded on sätestatud FSC standardis¹², mis on

8 RMK kõrgendatud avaliku huviga alade määramise, majandamise ja seal tehtavatest töödest teavitamise juhend: <https://adr.rmk.ee/dokument/13557>

9 RMK 8. märtsil 2021 avalikustatud KAH-aladel kaasamise juhis:

<https://media.rmk.ee/files/Kaasamine%20metsat%C3%B6%C3%B6de%20planeerimisse%202021-03-08.pdf>

10 RMK 20.10.22 vastus Eestimaa Looduse Fondi teabenõudele: <https://adr.rmk.ee/dokument/314146>, milles mh selgitatakse, et korraga kehtivad 2019. a ja 2021. a juhis.

11 RMK FSC standardi järgimist kinnitav sertifikaat: https://media.rmk.ee/files/FM_CRT_RMK_011822.pdf

12 Rahvusvaheline FSC standard:

<https://connect.fsc.org/document-centre/documents/retrieve/16c5cce0-ccc4-434d-953e-a27c6750fbad>

2. KAH-alade regulatsioon

põhimõtete ja nõuete kogu, millest tuleb lähtuda keskkonnahoidlikul, ühiskonnale kasulikul ja majanduslikult elujõulisel metsamajandamisel.¹³ Lisaks rahvusvahelisele FSC standardile kehtib RMK suhtes ka ajutine, sertifitseerijaga seotud standard.^{14 15}

Kuigi FSC standardi nõuded ei ole õigusnormid, peab RMK neid sertifitseeritava ettevõtteks siiski järgima. Lisaks saab FSC sertifikaadi nõudeid kasutada tõlgendusabina MS § 43 lõike 9 eesmärgi ning selles sätestatud mõistete sisustamisel. Et RMK on sertifikaadi põhimõtetest vähemalt mingil määral lähtunud, nähtub nt RMK juhendis kirjeldatud KAH-alade klassifikatsioonist (vt analüüsi p 3.1.2) või kohaliku kogukonna mõiste määratlusest (vt analüüsi p 3.3).

FSC standardi üks olulistest põhimõtetest on suhted kogukondadega (ptk 4, *Community relations*). Kogukondadena defineeritakse standardis mistahes suurusega kogukonnad, kes elavad

majandamisüksuse sees või selle lähedal, või ka need kogukonnad, kes on piisavalt lähedal, et neil oleks oluline mõju majandamisüksuse majandusele või loodusväärtustele või et nende endi majapidamised, õigused või keskkond oleks oluliselt mõjutatud selle metsa majandamisest või sellega kaasnevatest biofüüsilistest aspektidest.¹⁶

Standardi p 4.5. kohaselt peab metsamajandaja oma initsiatiivil identifitseerima, vältima ja leevendama tema tegevusega kaasnevaid ja kogukonda puudutavaid olulisi negatiivseid sotsiaalseid, keskkonnavalaseid ja majanduslikke mõjusid. Kohalike kaasamine peab p 4.6. kohaselt muuhulgas hõlmama kaebuste lahendamise ja mõjude õiglase kompensatsiooni mehhanisme. Seejuures tuleb standardi p 4.7. kohaselt identifitseerida alad, millel on eriline kultuuriline, ökoloogiline, majanduslik, religioosne või spirituaalne tähendus ja mille suhtes on kohalikel juriidilised või tavadele tuginevad õigused.

13 FSC standardi põhimõtete selgitus Eesti FSC kodulehel: <https://ee.fsc.org/ee-et/standardid>

14 RMK sertifitseerijaga seotud ajutised standardid asuvad viidatud lehekülje lõpus:

<https://ee.fsc.org/ee-et/eesti-fsc-metsamajandamise-standard>

15 Kuna RMK kasutatav KAH-aladega seonduv terminoloogia tugineb rahvusvahelise standardi põhimõtetele ja kriteeriumidele, mida ajutistes standardites tõlgitud ei ole, viitame analüüsis rahvusvahelisele standardile.

16 Rahvusvahelise FSC standardi lk 25, peatükk "F" Mõisted (Glossary of Terms). Local communities: Communities of any size that are in or adjacent to the Management Unit, and also those that are close enough to have a significant impact on the economy or the environmental values of the Management Unit or to have their economies, rights or environments significantly affected by the management activities or the biophysical aspects of the Management Unit (Source: FSC 2011).

3. Õiguslikud probleemid

Nagu eelpool kirjeldatud, tugineb RMK kõrgendatud avaliku huviga alade metsamajandamise korraldus metsaseaduse § 43 lõikele 9, mille kohaselt kaasab riigimetsa majandaja asustusüksuse lähedal asuva metsa majandamisel metsamajandamise tööde planeerimisse kohaliku kogukonna või elanikud. Mõisted „asustusüksuse lähedal“, „kohalik kogukond või elanikud“ ja „kaasab“, on määratlemata õigusmõisted. Määratlemata õigusmõiste on õigustechniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes

enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.¹⁷

Alljärgnevalt on antud hinnang, kas MS § 43 lõikes 9 kasutatud määratlemata õigusmõisteid on võimalik seadusandja juhiseid, seaduse eesmärke või muid tõlgendusvahendeid kasutades üheselt mõistetavalt sisustada. Lisaks on antud hinnang ka nende mõistetega seotud muudele õiguslikele kitsaskohtadele.

3.1. „Asustusüksuse lähedal asuv mets“

3.1.1. Mõiste käsitlus metsaseaduses

MS § 43 lõikes 9 kasutatud mõiste „asustusüksuse lähedal asuv mets“ puhul on eraldi täpsustamist ja tõlgendamist vajavateks osisteks sõnapaar *asustusüksuse lähedal*.

„Asustusüksuse“ mõiste sisustamiseks tuleb pöörduda Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (ETHS) poole. Asustusüksusteks on selle seaduse § 6 kohaselt asulad, milleks on linnad, külad, alevikud ja alevid. Probleem antud mõiste puhul seisneb selles, et kuna kogu Eesti omavalitsused jagunevad asustusüksusteks, siis ei saa mingi metsaala administratiivses mõttes asuda üldjuhul küla või muu *asustusüksuse lähedal*, sest mistahes objekt asub alati asustusüksuse sees ehk piirides. Võimalik, et terminiga „asustusüksuse lähedal“ on peetud silmas tiheasustusalasid jm kompaktse

hoonestusega alasid, kuid MS sõnastusest seda siiski välja ei loe.

Mõistete kosmeetiline täpsustamine ei lahendaks aga nõ juurprobleemi, et praktikas on kõrgendatud avaliku huvi ilmumise põhjused märksa mitmekesisemad kui vaid metsa paiknemine asulate lähedal. (vt selles osas ka analüüsi p 3.3. „Kohalik kogukond või elanikud“). Nii leidub riigimetsas näiteks mitmeid puhkealasid või muul põhjusel kogukondadele väärtuslikke metsi, mis asuvad eraldatud paikades ja mitte tiheasustuse lähedal.

MS § 43 lg 9 eelnõu seletuskirjas on põhjendatud kaasamissätte kavatsust laialdasena: „Igaühel võiks olla õigus teada, milliseid muutusi tema kodulähedases riigimetsas kavandatakse. Kaasamise kaudu peaks RMK arvestama võimalusel kohalike kogukondade seisukohtadega.“

17 Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13.06.2005 otsus kohtuasjas nr 3-4-1-5-05
<https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=206127114>

Selgitusest võib eeldada, et võimalust riigimetsa raiete planeerimises kaasa rääkida sooviti pakkuda igäihele, kes riigimetsa lähedal elab, sõltumata sellest, kui palju inimesi konkreetse metsaala lähedal elab - kas pere üksiktalus või alevikutäis rahvast. Samas ei toimu praktikas kaasamist mitte kõigi metsatööde planeerimisel, mille lähedusse mõni elamu või avalik hoone jääb. RMK 2019. a juhises on lisaks KAH-aladele loodud seetõttu ka üksikisiku kõrgendatud avaliku huviga ala ehk ÜKH-ala kategooria. Need on eraldised, mis ulatuvad elamuid või avalikus kasutuses olevaid hooned ümbritseva 100 meetrise puhvri sisse. Sellistel aladel raiete planeerimisel konsulteerivat kaasamist ei korraldata, nendega seotud isikud tehakse kindlaks ja neile saadetakse kaks nädalat enne raietööde algust info suuliselt, kirjaga, e-kirjaga, SMS-iga ja/või paigaldatakse nähtavasse kohta RMK märkelint või märk „RMK raietööd“. Seega tekib mõiste „asustusüksuse lähedal“ puhul ebaselgus juba selles, keda seadusandja on kaasamise subjektidena näha tahtnud ja milliste kriteeriumide alusel kõrgendatud avalikku huvi tuvastada.

3.1.2. Mõiste määratlus RMK juhistes

RMK oma juhistes mõistet „asustusüksuse lähedal asuv mets“ ei kasuta, vaid on loonud selle asemele mõiste „kõrgendatud avaliku huviga ala“ ja sisustanud selle 2019. a juhendis ja 2021. a töökorralduslikus juhises. Täiendavalt on RMK

kasutanud KAH-alade puhul ka mõistet „teavituskohustusega ala“.¹⁸

RMK 2021. a juhise kohaselt peab RMK kõrgendatud avaliku huviga metsaalaks *riigimetsa, mis asub asulate lähedal või mida inimesed aktiivselt kasutavad*.

2019. a juhendis, mis kehtestab nõuded kõrgendatud avaliku huviga alade määramiseks, majandamiseks, metsa majandamise kavade koostamiseks ja seal tehtavate tööde tutvustamiseks alaga seotud kohalikele kogukondadele ning huvirühmadele, on välja töötatud KAH-alade täpsem klassifikatsioon.

2019. a juhendis eristatakse:

- 1) ÜP KAH alasid ehk üldplaneeringuga määratud KAH-alasid, mis on omaavalitsustega KOV üldplaneeringute koostamise käigus kokku lepitud;
- 2) KKO KAH alasid ehk RMK külastuskorraldusosakonna KAH-alasid, mis on seotud RMK maakasutusliku eesmärgiga „Looduses liikumise korraldamine“;
- 3) RMK KAH-alasid, mis on kohaliku kogukonna aktiivses kasutuses olevad alad, samuti kõrgendatud avaliku huviga kaitsealade sihtkaitsevööndid ja piiranguvööndid ning hoiualad, mis ei ole üldplaneeringutes kajastatud.¹⁹

18 Nii nt RMK 07.05.2021 kirjas nr 3-1.1/1521-2 Kohila vallale märgitakse: „Selgitame, et KAH (kõrgendatud avaliku huviga) ala on RMK sisemises kõnepruugis kasutatav mõiste, mida on hakatud kasutama ka laiemalt. Õigusaktides kasutatakse terminit teavituskohustusega mets.“ Milliseid õigusakte silmas peetakse, ei ole teada. Nt metsaseaduses, metsa majandamise eeskirjas või planeerimisseaduses viidatud mõistet ei leidu. Kiri on leitav RMK dokumendiregistrist: <https://adr.rmk.ee/api/fail/541901>

19 Millised alad sellesse kategooriasse kuuluvad, ei ole RMK 2019. a juhendis täpsustatud.

ÜP KAH-alad on 2019. a juhendi kohaselt alad, mille määramine KAH-aladeks on KOV-ga üldplaneeringu menetluse käigus kokku lepitud ja mille juhtotstarbed üldplaneeringus võivad olla:

1. KOV tasandil kaitstav loodusobjekt;
2. väärtuslik maastik või looduskooslus;
3. miljööväärtuslik ala;
4. puhke- ja virgestusala;
5. ala asula või ehitiste kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleoahu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks;
6. linna kui asustusüksuse roheala.

KKO KAH-alad, mis on seotud RMK maa- kasutusliku eesmärgiga „Looduses liikumise korraldamine“ ja nendega vahetult piirnevad eraldised, võivad olla:

1. külastusobjektide teenindus- ja huvitsoonid ja nendega vahetult piirnevad eraldised;
2. külastusobjekte teenindavad teed ja nendega vahetult piirnevad eraldised. Juhul, kui külastusobjekti teenindav tee kattub RMK puidulogistika teedevõrgu teega või teiste omanike teedega, siis KKO KAH-ala vahetult piirnevatele eraldistele ei määrata.

RMK KAH-alad, mis on üldplaneeringutes määratlemata ja seotud aktiivsema kasutamisega kohaliku kogukonna poolt, on juhendi kohaselt:

1. tiheasustusaladega vahetult piirnevad alad;
2. hajaasustuse elamugruppidega vahetult piirnevad alad;
3. avalikus aktiivses rekreatiivses kasutuses olevad ja nendega vahetult piirnevad eraldised;

4. kinnismälestised ja nende kaitsevöönditega kattuvad eraldised;
5. kohaliku kogukonna jaoks erilise kultuurilise, ökoloogilise, religioosse või vaimse väärtusega paik ja nendega vahetult piirnevad eraldised (*sarnane käsitlus tuleneb FSC sertifikaadi põhimõtetest, vt ka p.2.3*).

Võrreldes RMK 2021. a juhises kirjeldatud KAH-aladeks määramise võimalikke aluseid seaduses sätestatud „asustusüksuse lähedal asuva metsaga“ on esimeste näol kindlasti tegu märksa täpsema, aga ka laiema käsitlusega. Neist nähtub, et 2021. a juhises kriteeriumina määratletud *avalik huvi* võib esineda ka selliste metsaalade osas, mis ei paikne asulate lähedal.

Nagu eelpool kirjeldatud, on 2019. a juhendis määratletud veel lisaks KAH-aladele ka ÜKH-alad ehk üksikisiku kõrgendatud huviga alad, mis on eraldised, mis ulatuvad elamuid või avalikus kasutuses olevaid hooneid ümbritseva 100 meetrise puhvri sisse. Sellistele aladele avalikustatavaid metsamajandamiskavasid ei koostata, kuid seotud isikuid teavitatakse raietöödest. Ei ole teada, milliste kriteeriumide järgi otsustatakse avaliku hoone (nt metsast ümbritsetud või selle lähistel asuv kirik, kabel, koolimaja, rahvamaja vmt) ümbruses kasvava metsa staatus kas ÜKH-alana või KAH-alana.

Kokkuvõtvalt tuleb järeldada, et MS § 43 lg 9 õigusmõiste „asustusüksuse lähedal asuv mets“ ei ole sobilik nende metsade määratlemiseks, millele kõrgendatud avalik huvi peaks laienema. Praktilisest vajadusest lähtuvalt on RMK loonud ise uue mõistestiku, kuid seejuures jääb äärmiselt segaseks RMK 2019. a ja 2021. a juhistes sõnastatud KAH-ala (ja ÜKH-ala) mõistete omavaheline seos ning omakorda nende seos MS § 43 lõike 9 mõistes sätestatuga.

3.2. „Kaasamine metsamajandamistööde planeerimisse“

3.2.1. Mõiste käsitlus metsaseaduses

MS § 43 lõikes 9 on seatud RMK-le kohustus kaasata *metsamajandamistööde planeerimisse* asustusüksuse lähedal paiknevates metsades kohalik kogukond või elanikud.

MS § 43 lg 9 eelnõu seletuskirjas on kaasamise eesmärgi kirjeldatud järgmiselt: *“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 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.”*

Seega võib järeldada, et seadusandja eesmärgiks on olnud anda riigimetsadega seotud avalikke hüvesid kasutavatele elanikele ja kogukondadele võimalus majandamise plaanide osas seisukohti avaldada ja nende hüvede säilimise eest seista.

3.2.2. Mõiste käsitlus RMK juhistes

Kaasamise korralduse regulatsioon on RMK 2019. a ja 2021. a juhendites erinev. RMK 2019. a juhendis on kaasamine defineeritud kui otsuste kujundamisel

kohalike kogukondade ja huvirühmade informeerimine ja nendega konsulteerimine. Juhendi punkt 8 “Huvirühmade teavitamine KAH-aladel planeeritavatest töödest” reguleerib aga teavitamistegevust ning konsulteerimist ette nähtud ei ole. Mõistete olemust avades – kaasamine hõlmab kolme eri laadi tegevust:

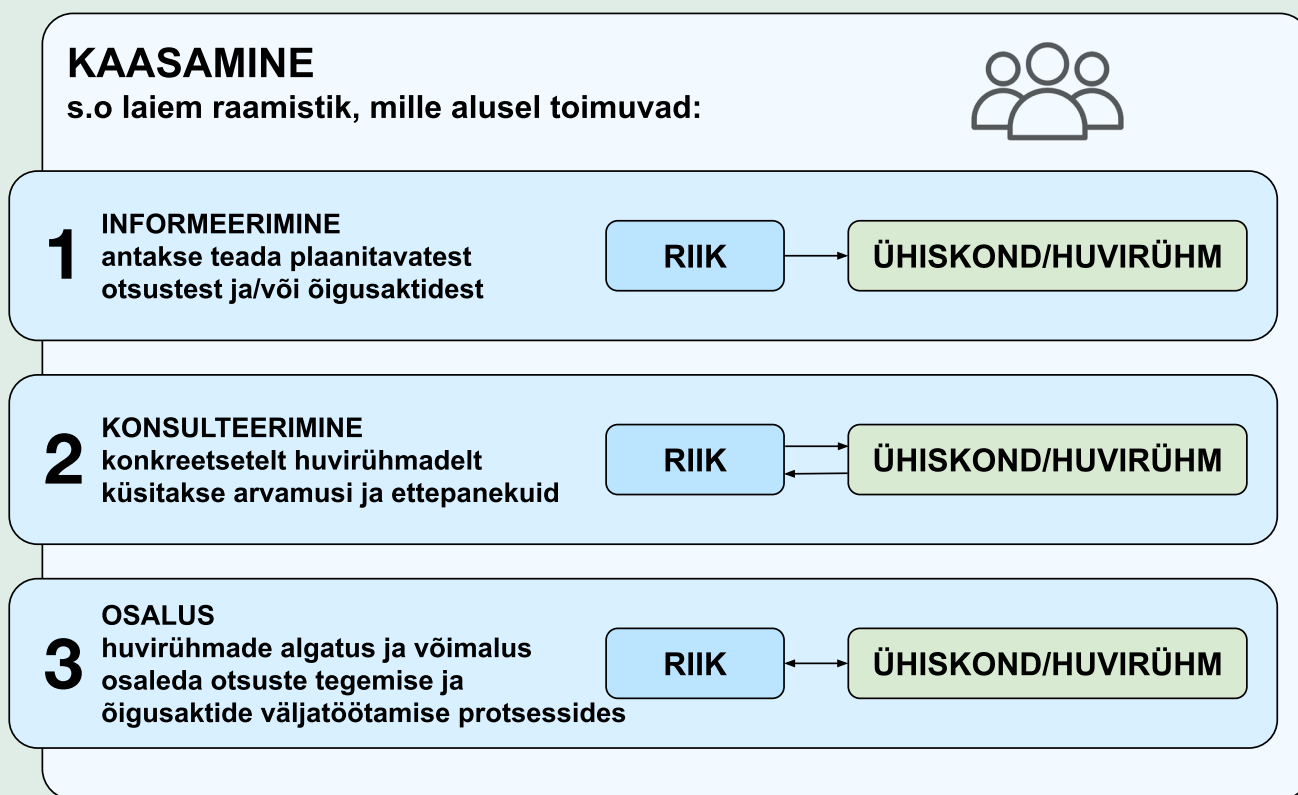
- 1) informeerimist, mille käigus antakse plaanitavatest otsustest või õigusaktidest teada;
- 2) konsulteerimist, mille raames küsitakse huvirühmadelt arvamusi ja ettepanekuid;
- 3) osalemist, mille käigus on huvirühmal kas võimalik ise algatada või osaleda otsuste tegemise või õigusaktide väljatöötamise protsessis.²⁰ (Vt joonis 1)

Osalusdemokraatia ja keskkonnaotsuste alused (sh ÜRO 1992. aasta Rio deklaratsioon, Aarhuse konventsioon) lähtuvad põhimõttest, et avalikkusele info jagamisest kaasamiseks ei piisa. Üksikisikutel ja nende ühendustel peab keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 28 kohaselt olema võimalus elu- ja looduskeskkonda mõjutavate olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel kaasa rääkida, see tähendab kasutada riigi poolt kättesaadavaks tehtud infot otsuste aktiivseks kujundamiseks.²¹

20 Vahtrus, S., Remm, L., Vaarmari, K. (2019) Kaasarääkimise võimalused loodusvalade kasutamisel. Eesti inimarengu aruanne 2019/2020, lk.196. <https://inimareng.ee/print/EIA-2019-3.4.pdf>

21 Vahtrus jt, lk.193

Joonis 1. Kaasamise raamistik (Allikas: Inimarengu aruanne 2019/2020)



RMK 2019 a. juhendi p 8.9. sätestab, et teavituskooosolekul osavõtjate puudumisel või kokkuleppe mittesaavutamisel korraldatakse KAH-ala metsa majandamise kavas RMK planeeritud töid. “Kokkuleppe” mõiste kasutamine on analüüsi koostajate hinnangul eksitav ning toob kaasa suurel määral ebaselgust. Menetluses osalejate jaoks ei ole selge, mis on kokkuleppe sõlmimise eelduseks, millest lähtuvalt esitatud seisukohti kaalutakse ega ka see, kas või kuidas peaksid nad oma seisukohti esitama.

Selgema menetluse tagaksid kasvõi haldusmenetluse miinimumnõuded. Haldusmenetluse läbiviimisel kuulatakse puudutatud isikud ära ning lõppotsuse teeb haldusorgan, kes ei pea kõigi seisukohtade ja ettepanekutega arvestama (see ei ole ka võimalik, kui ettepanekud on erinevad). Ent haldusmenetluse läbipaistvuse tagamiseks on haldusorgani kaalumise- ja põhjendamiskohustus. Kaalutlusõigusele kehtivad HMS-st tulenevad piirid - HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutlusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse

eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. RMK juhised sellist kaalumiskohustust ette ei näe.

Eraldi on 2019. a juhendis välja toodud, et on KAH-alsid, mille puhul teavitamist ei korraldata. Need on nõ KKO KAH-alad ehk külastusobjektide teenindus- ja huvitsoonid, külastusobjekte teenindavad teed ja nendega vahetult piirnevad eraldised. Külastusobjektideks on samas ka RMK matkateede, metsaonnide ja lõkkekohtade infrastruktuur, mis paikneb tavaliselt just metsastel aladel ja mille ümbruses toimuvad raied võivad muuta koha maastikuilmet tundmatuseni. Analüüsi koostajatele teadaolevalt praktikas RMK siiski taolisi alasid kaasamisest ei välista, kuigi pole võimatu, et seda mingitel juhtudel siiski tehakse.

2019. a juhendi kohaselt on KAH-aladel võimalik ette näha ka raieid, mis ei kajastu metsamajandamise kavas ning mille puhul teavituskooosoleku vajaduse otsustab metsaülem. Selliseid erisusi 2021. a juhisi ei sisalda.

Erinevalt 2019. a teavitamiskesksest juhendist käsitleb 2021. a töökorralduslik juhiskonsulteerimise korraldust. Juhise punkt 2 puudutab esmalt KAH-alade määramist. Kohalikele kogukondadele ja elanikele olulised KAH-alad lepatakse juhise kohaselt kokku KOV-ga üldplaneeringu koostamise käigus. Lisaks sellele saavad kohalikud kogukonnad või elanikud teha RMK-le ettepanekuid metsaalade arvamiseks kõrgendatud avaliku huviga alade hulka, kui nad kasutavad neid metsaalasid igapäevaste tegemiste ja vajaduste jaoks. Punktis 3 “Kaasamine kõrgendatud avaliku huviga metsaaladel metsatööde kava koostamisse” kirjeldatakse teavitamise viisi ja kanaleid, kaasamise etappe, ettepanekute esitamise võimalusi ja nendele vastamise korda, koosolekute korraldamist, kava kinnitamist, selle avalikustamist jmt. Sarnast menetlusliku korralduse regulatsiooni 2019. juhendis ei sisaldu.

Juhise punktis 4 markeeritakse ära ka otsustusruum: „RMK kaalub ettepanekuid kehtivate õigusaktide raames ja võimaluse korral arvestab ettepanekuid, mille elluviimine ei kahjustaks oluliselt metsa kasvatamise ja kasutamise võimalusi.

Ettepanekuid oodatakse järgmiste teemade kohta:

- 1) kõrgendatud avaliku huviga metsaala ulatus ja paiknemine;
- 2) metsaalal asuvate objektide või metsaala kasutusviiside säilitamine (nt jalutamiseks ja sportimiseks kasutatavad rajad);
- 3) raiealade sobitamine maastikku;
- 4) raie töödeks sobiv aeg (nädalapäev, kellaaeg, kuu, aasta kava kehtivuse perioodil);
- 5) raie tööde järel kasvatatava noore metsa liigilisus (kasvukohale sobivad puuliigid);
- 6) raieala väljanägemine raie tööde järel (allesjäävate puude arv ja paiknemine).“

Nimekirjast nähtub, et kaasamine seisneb peamiselt raiete ja raiejärgsete tööde nõu tehnilise korralduse kohta seisukohtade küsimises. Ettepanekuid ei oodata teemal, mis inimeste jaoks on üldjuhul kõige tähtsam – raieliigi valik (ennekõike uuendusraietest loobumine ja nende asendamine vähemintensiivse majandusviisiga).²² Tuleb järeldada, et osalevate isikute võimalus põhimõttelise tähtsusega otsuseid mõjutada on teatud küsimustes juba ette piiratud. Huvide kaalumisel kerkib ka küsimus, millise tähendusega on selliste alade puhul avalik huvi, selle kõrgendatus, ning kuidas riigimetsa puudutavate erinevate avalike huvide kaalumine peaks kaasamisel realiseeruma. Need on kompleksed küsimused, mis seonduvad mh RMK ja riigimetsa avalike funktsioonidega, mida käsitletakse eraldi õiguslikus analüüsis “RMK roll ja kohustused metsakasutuse otsuste tegemisel”. Käesolevas analüüsis saab öelda, et kaasamise mõiste ja korraldus paralleelselt kehtivates RMK 2019. a ja 2021. a juhistes on reguleeritud erinevalt ja ei ole selge, millal kohaldub üks, millal teine juhisk. Kaasamisnormid MS-s aga puuduvad, mistõttu on MS § 43 lõikes 9 nimetatud kaasamise sisu äärmiselt ebaselge.

3.2.3. Kaasamise tulemuste fikseerimine ja metsamajandamiskava õiguslik tähendus

Menetluslikest kitsaskohtadest on oluliseks aspektiks protsessis veel see, kuidas kaasamise tulemused fikseeritakse ning kuidas neid arvestatakse metsateatistes, mis on raie tegemise aluseks. KAH-aladel toimunud kaasamiste käigus tehtavad kokkulepped ei leia teed kõrvalttingimustena metsateatistesse nagu nt üldplaneeringutes fikseeritud tingimused, vaid need kantakse RMK andmebaasi.²³ RMK järgib tingimusi seega nõu vaba tahte alusel, sest tingimuse

22 2021. a kaasamisprotsessides on 53 alast 35 puhul inimesed väljendanud selgelt soovi, et KAH-alasid ei majandataks lageraietega. 5 juhul on see soov olnud määratletud kaudsemal viisil (nt säilitada metsaala kasutusviis esialgsena (st jalutamiseks ja sportimiseks); majandada võimalikult säästlikul ja loodussõbralikul viisil))

23 Info, et kokkulepped kantakse RMK andmebaasi, pärineb RMK peametsaülemalt Andres Sepalt 12.10.2022 kohalikele omavalitsustele Keskkonnaministeeriumi ja RMK läbi viidud infopäevalt koostamisel oleva metsanduse arengukava teemadel.

sisaldumine RMK andmebaasis ei loo õiguslikku alust sellega arvestamiseks. RMK 2021. a juhise tekstis on käsitletud kava seost metsateatistega vaid niipalju, et “RMK esitab metsateatiseid peale vastava ala metsatööde kava koostamise kokkuvõtte avaldamist RMK kodulehel.” Juhise joonisel 1 on märgitud, et „RMK esitab metsateatiseid kooskõlas kinnitatud metsatööde kavaga“, kuid tekstis selline tingimus puudub. Kokkuvõtvalt on kavas saavutatud kokkulepete jõudmine tingimustena metsateatistesse jäänud reguleerimata, mis muudab kaasatavate (nii KOV-d kui kogukonnad) seisukohalt protsessis osalemise väga ebakindlaks. Teadmata on, kas ja mil määral tegeleb metsateatiste menetluses puudutatud isikute huvide väljaselgitamise, kaalumise ja teatistesse RMK-ga kokku lepitud tingimuste lisamisega Keskkonnaamet (KeA). Nt Valgevälja KAH-alaga seotud kohtuvaidluses väljendas Keskkonnaamet seisukohta, et metsateatiste õiguspärasuse hindamisel RMK poolne tegevus raiete planeerimisse kaasamisel oluline ei ole.²⁴

Metsamajandamiskava õiguslik staatus on samuti ebaselge. Nimelt on Keskkonnaministerium (KeM) asunud seisukohale, et metsamajandamiskava ei ole

haldusakt, vaid kokkulepe, kuidas neid metsaalasid majandatakse.²⁵ Taoline tõlgendus tähendab aga, et kaasamise kaudu metsamajandamiskavas kokku lepitud ei saa olla õiguslikku siduvust ehk selles sisalduvad tingimused ei ole järgimiseks kohustuslikud. Kava käsitlemine kokkuleppena tähendaks ka seda, et kava ei saa kohtus vaidlustada, mistõttu puuduksid osalejatel osalemisõiguse rikkumise puhul õiguskaitsevahendid. Juurdepääs õigusemõistmisele on osa osalemise tagatisest.

Samas on kohtupraktikas vähemalt Tallinna ringkonnakohus leidnud, et RMK metsamajandamiskava ei ole pelgalt kokkulepe, vaid haldusmenetluse tulem (toiming), mida saab ka halduskohtus vaidlustada.²⁶ Tallinna ringkonnakohus on selles kohtuasjas leidnud, et 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 metsamajandustööde alusdokument), siis ei pruugiks MS § 43 lõikes 9 sätestatud kohaliku kogukonna või elanike kaasamise nõue täita kavandatud eesmärki.

3.3. „Kohalik kogukond või elanikud“

3.3.1. Määratlemata õigusmõiste sisustamine RMK juhendites

Kolmas määratlemata õigusmõiste MS § 43 lõikes 9 puudutab kaasatavaid – kohalikku kogukonda või elanikke.

RMK 2019. a juhendis defineeritakse sihtgruppidega, kellele kavasid tutvustatakse, kohalik kogukond ja huvirühmad. Kohalik kogukond on

juhendi kohaselt mistahes suurusega kogukond RMK maaüksusel või sellega vahetult piirneval alal või piisavalt lähedal RMK maaüksusele, et metsamajandamine oluliselt mõjutaks nende õigusi ja keskkonda. Huvirühm aga on isik või isikute rühm, keda otseselt võib mõjutada metsamajandamine KAH-alal (vt ka FSC standardi kogukonna definitsiooni analüüsi punktis 2.3).

24 Keskkonnaameti 15.12.2021 kiri nr 1-6/21/245-10 - vastus MTÜ Rohelise Läänemaa kaebusele haldusasjas nr 3-21-2624.

25 Metsaseaduse ja planeerimiseseaduse täiendamise eelnõu seletuskirja lisa. Esitatud märkuste ja ettepanekutega arvestamise/ mitteametamise tabel. Tagasiside Eesti Keskkonnainhenduste Koja ettepanekule.
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/634d9035-95ab-4d36-af1c-db90779b2ff8#65h2T8mq>

26 Tallinna ringkonnakohtu 13.07.22 määrus asjas nr 3-22-1220 (Ritsike palo).

2021. a juhises on metsatööde planeerimisse kaasatav kohalik kogukond või elanikud määratletud inimestena, kes nende alade läheduses elavad või kinnistuid omavaid ja keda metsatööd otseselt mõjutavad. See käsitlus on 2019. a juhendist oluliselt kitsam, muutes ühtlasi võimatuks ka määratlemata õigusmõiste ühetaolise sisustamise.

3.3.2. Piisava läheduse kriteerium

MS § 43 lg 9 kohaselt tuleb kaasata kogukondi ja elanikke üksnes “asustusüksuse lähedal” asuva metsa majandamisel metsatööde planeerimisse. RMK mõlemas juhises on määratletud kaasatavate isikutena üldjuhul üksnes KAH-alade läheduses elavad või kinnistuid omavad inimesed. See välistab kaasatavate ringist aga kõik teised isikud, kes ala lähedal ei ela, aga võivad seda kasutada nt tervisespordiks, puhke-eesmärkidel või marjulseenel käies. Näiteks asuvad paljude tartlaste poolt külastatavad marja- ja seenemetsad Välgis kandis Peipsiääre vallas (ca 35 km Tartust), mistõttu tekib küsimus, kas ulatuslikumad raied neis metsades mõjutavad eelpoolnimetatud tartlaste õigusi või ei ela nad selleks piisavalt lähedal. Samuti tekitab *piisava läheduse* kriteerium küsimuse, kes peaksid saama kaasa rääkida avalike RMK puhkekohtade ning suusa-, tervise- ja orienteerumisradade ümbruses toimuvate raiete korral, mida käiakse külastamas ka väljastpoolt valda ja maakonda.

Kahtlemata tuleb nõustuda, et metsamajandamise otsustel on kõige suurem mõju majandatava metsa vahetus läheduses elavatele inimestele, kuid samavõrra tähtis võib ala olla ka nädalalõppudel loodusesse liikuma tulijatele või hooajalistele

puhkejatele. Üks võimalus oleks kaasatavate ringi määratlemisel võtta aluseks KeÜS-s sätestatud “olulise puutumuse” kriteerium. Nimelt sätestab KeÜS § 23 lg 1, et igäihel on õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale, millega tal on oluline puutumus. Oluline puutumus on KeÜS § 23 lõike 2 kohaselt isikul, kes viibib tihti mõjutatud keskkonnas, kasutab sageli mõjutatud loodusvara või kellel on muul põhjusel eriline seos mõjutatud keskkonnaga. KeÜS kommentaaride kohaselt võib oluliseks puutumuseks piisata ka sellest, kui isik mõjutatud ruumiosas tihti viibib, sest sellega võib kaasneda praktiliselt vältimatu kokkupuude isiku tervist ja heaolu mõjutava teguriga (nt saastatud välisõhk või norme ületav müra). On siiski oluline, et mõjutatud keskkonnaosa seostuks otseselt konkreetse isiku tervise- ja heaoluvajadustega. KeÜS seletuskirja kohaselt ei saa näiteks metsas tervisejooksu harrastaval isikul üldjuhul olla puutumust mõne kaitsealuse taime kasvukoha hävimisega samas metsas, sest sellel ei ole seost vajadusega, miks ta metsa kasutab.²⁷

3.3.3. Kohalik omavalitsus kui kohaliku kogukonna huvide esindaja

Kuna kogukonna ja elanike kaasamine on ressursi- ja ajamahukas ning erimeelsusi tekib palju, soovib RMK KAH-alade metsamajandamiskavade koostamisel näha järjest enam partnerina kohalikke omavalitsusi, kes RMK hinnangul peaks olema kõige esmasem kohalike kogukondade ja elanike esindaja.²⁸ Sama põhimõtet kajastab 2022. a detsembris Riigikogu menetlusse esitatud MS ja PlanS täiendamise eelnõu²⁹. Kuigi omavalitsuse

27 Kask, O. jt. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. SA Keskkonnaõiguse Keskus, 2015. KeÜS § 23 kommentaarid: <https://www.k6k.ee/keskkonnaseadustik/4-ptk/1-jagu/pg-23>

28 RMK endise juhi A. Kallase ettekandest Haapsalu volikogule 25.09.2020: „Esimene valik kokkulepete tegemisel on volikogud, kes esindavad kohalikke inimesi.“

<https://www.youtube.com/watch?v=EfBwJkm-gqc&list=PLMUzKKsRS0dTefi0Z69OuxVpRqxcmMkKo&index=11>

29 Metsaseaduse ja planeerimisseaduse täiendamise seaduse eelnõu: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4d80eee3-c501-4e85-be89-c25b45151be4/Metsaseaduse+ja+planeerimisseaduse+t%C3%A4iendamise+seadus>

3. Õiguslikud probleemid

tasand on riigimetsadega seotud KOV funktsioonide läbikaalumisel ja integreerimisel üldplaneeringutesse väga oluline, ei ole kohaliku võimu samastamine kogukonnaga ning viimaste KAH-alade majandamise üle otsustamisel tagaplaanile lükkamine vastavuses ei MS § 43 lg 9 mõtte ega ka rahvusvahelise FSC standardi põhimõtetega. Standardi punkti 4.1. kohaselt eeldab kohalike kogukondade otsustusõiguse kellelegi kolmandale delegeerimine kogukondade poolset vaba, selget ja informeeritud nõusolekut. Kuna FSC standard määratleb kogukonnad majandatava metsaga isikliku seotuse ja neile sedakaudu avalduva mõju printsibist lähtuvalt³⁰ (vt ka analüüsi p 2.3.), ei saa KOV automaatselt kogukonnaga samastatav olla. Seega on nõusolek esinduse üleandmisel standardist lähtuvalt vajalik.

MS § 43 lg 9 eelnõu seletuskirja kohaselt³¹ on seadusandja tahe olnud selle normi kaudu just üksikisikute ja kogukondade kaasamine: *“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 RMK arvestama võimalusel kohalike kogukondade seisukohtadega. Antud muudatusettepanek on esimene samm selleks, et riigimetsa majandajal oleks selge kohustus enne metsatöödega alustamist suhelda*

nenne kogukondadega, kes igapäevaselt seda metsa kasutavad.”

Kohaliku kogukonna ettepanekute kaalumise asemel KOV seisukohale tuginemine vähendab analüüsi koostajate hinnangul veelgi otsustusprotsessi läbipaistvust. Kui kaasatavaks on kogukonnad, võivad viimased esitada oma õigustest ja huvidest lähtuvaid seisukohti, mida RMK peaks (selles rollis haldusorganina tegutsedes) kaaluma ja arvestamata jätmist põhjendama. Kui peamiseks kaasatavaks partneriks on KOV, siis on RMK-l võimalik põhjenduste osas viidata KOV seisukohale, ilma et ta peaks üksikute kohalike kogukondade või elanike seisukohti ise kaaluma või lõppotsust põhjendama.

Seejuures survestab RMK KOV-e praktikas selgelt raiepiiranguid mitte seadma. Nimelt nähtub erinevate omavalitsustega peetavast kirjavahetusest, et tüüptingimus, mida RMK soovib KOV-de üldplaneeringutesse sisse viia, 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. Näiteks on RMK kirjutanud Kohila valla üldplaneeringu menetluses: „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.”³² Vt ka analüüsi ptk 4.

30 Rahvusvaheline FSC standard: <https://fsc.org/en/document-centre/documents/resource/392>

31 Metsaseaduse ja Looduskaitseaduse muutmise eelnõu seletuskiri teiseks lugemiseks (396 SE II):

<https://www.riigikogu.ee/download/9b74e4f1-b0b2-4e65-a57f-f577148c0d99>

32 RMK 07.05.2022 seisukohad ja ettepanekud Kohila valla üldplaneeringusse: <https://adr.rmkk.ee/api/fail/476028>

3.4. Kaasamiskorra vastavus õiguselguse põhimõttele ja põhiõigustele

Analüüsi koostajad leiavad, et MS § 43 lõikes 9 sätestatud regulatsioon rikub oluliselt põhiseaduse (PS) §-st 10 tulenevat õiguselguse printsiipi, samuti PS §-st 14 tulenevat põhiõigust menetlusele ja korraldusele.

3.4.1. Määratlemata õigusmõistete kasutamise mõju õiguselgusele

MS § 43 lg 9 regulatsioon on nii ebamäärane, et riivab tugevalt õiguselguse põhimõtet.

Õiguselgus on üks Eesti põhiseadusest tulenevatest õiguse aluspõhimõtetest. Õiguselgus on vajalik selleks, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Selleks peavad õigusnormid olema võimalikult ülevaatlikud, vastuoludeta ning loogiliselt üles ehitatud.³³

Ehkki õiguselguse põhimõtet või nõuet ei ole sõnaselgelt põhiseaduses kirjas, on Riigikohus praktikas tuletanud selle nii PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest kui ka PS § 13 lõikest 2, mille kohaselt kaitseb seadus igapäevaste riigivõimu omavoli eest.³⁴

MS § 43 lõikes 9 on kasutatud mitmeid määratlemata õigusmõisteid, mille sisu on ebaselge. Ebamäärased on mõisted: 1) „asustusüksuse lähedal asuv mets“ – ei ole selge, millistel aladel RMK kogukondi ja elanikke kaasama peaks; 2) „kohalik kogukond ja elanikud“ – ei ole selge, keda tuleb kaasata; 3) „kaasab metsatööde planeerimisse“ – ei ole selge, millise menetluse peab RMK selleks läbi viima ning kuidas võetakse selle tulemusi arvesse lõplike otsuste tegemisel. Samuti ei ole selge, millised õiguskaitsevahendid on isikutel selle menetluse tulemustega mittenõustumisel või menetlusnõuete rikkumisel.

Õiguselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ([RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15](#), p 71; [RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10](#), p 62). See on põhimõtteliselt lubatav isegi väga intensiivsete põhiõiguste piirangute, näiteks ka isikuandmete varjatud töötlemiseks volitavate normide puhul.³⁵ Riigikohus on lugenud lubatavaks näiteks määratlemata õigusmõistete nagu „edasilükkamatu juhtum“, „oluline oht“, „kõrgendatud oht“, „variandmed“, „konspiratsioonivõtted“ ja „varjatud jälgimine“ kasutamise, kuna nende sisu oli tuletatav seaduse eelnõu seletuskirjast ning neid oli võimalik sisustada julgeoleku- ja jälitusasutuste ning korrakaitseorganite tegevuses omistatud tähendust aluseks võttes ([RKPJKo 5-19-38/15](#), p 75). Riigikohus mõõnis selles asjas, et haldusevälise isiku jaoks võib olla keeruline ilma seaduse väljatöötamise materjalidega tutvumata või õigusnõustamiseta aru saada, kuidas täpselt võidakse isikuandmete varjatud töötlemisega tema õigusi riivata, s.o mis on meetme sisu. Ent Riigikohus leidis, et Korrakaitseseadusele (KorS) tuginedes oli neid mõisteid võimalik sisustada. Normide õiguselguse tagamiseks andis Riigikohus seejuures omapoolse selgituse, kuidas vaidlusalust sätet tõlgendada.

Teine oluline näide määratlemata õigusmõistete kasutamisest seaduses, mille Riigikohus on lugenud lubatavaks ja põhiseaduspäraseks, on riigi eriplaneeringu regulatsioon. Planeerimisseaduse (PlanS) § 27 lg 1 kohaselt on riigi eriplaneeringu eesmärk sellise olulise ruumilise mõjuga ehitise püstitamine, mille asukoha valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi. Olulisteks määratlemata õigusmõisteteks on selles sättes „olulise ruumilise mõjuga“, „suur riiklik

33 T. Annus. Riigiõigus. Tallinn 2001, lk 89

34 RKPJKo 14.10.2015, 3-4-1-23-15, p 96 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-23-15>); RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p-d 25–26 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-17-08>).

35 Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020. PS § 13 kommentaar p 43. <https://pohiseadus.ee/sisu/3484>.

huvi“ ja „suur rahvusvaheline huvi“. Selles asjas leidis Riigikohus, et nende mõistete sisustamisel on seaduse kohaldajal otsustusvabadus. Sätteid on võimalik harilikke tõlgendamismeetodeid rakendades mõistlikul viisil sisustada. Seda, kas igal konkreetsel juhul kavandatav ehitis sellist huvi teenib, tuleb iga üksiku riigi eriplaneeringu puhul põhjendada.³⁶

Riigikohtu praktikast võib järeldada, et määratlemata õigusmõistete kasutamine ei kahjusta õigusselgust, kui neid mõisteid on võimalik „harilikke tõlgendusmeetodeid kasutades“ (võttes aluseks nt seaduse eelnõu, analoogseid olukordi käsitlevad õigusnormid vmt) sisustada. On võimalik, et seadusandja eesmärgiks ongi olnud jätta kohaldajale suur otsustusvabadus – siis tuleb aga mõiste sisustamist igal üksikjuhul põhjendada.

MS § 43 lõikes 9 määratlemata õigusmõistete kasutamine neile kriteeriumidele ei vasta. Nagu nähtub analüüsi eelmistest osadest, ei anna vaidlusaluste mõistete sisustamine „harilikke tõlgendusmeetodeid kasutades“ ühest tulemust, vaid tulemus võib igal üksikjuhtumil olla erinev. On kaheldav, et seadusandja soovis normi sõnastusse niivõrd suure ebamäärasuse jätta, pigem oli tegemist kiiruga tehtud muudatusega.³⁷ Eelviidatud riigi eriplaneeringute regulatsioon, mille puhul seadusandja on seaduse kohaldajale suure otsustusvabaduse jätnud, puudutab üksikuid juhtumeid – riigi eriplaneeringuid algatatakse aastas vaid mõnel korral. KAH-alasid, millel isikuid metsatööde planeerimisse on kaasatud, on ELFi andmetel olnud iga-aastaselt ca 50 (aastal 2020 – 48, aastal 2021 – 54). Samuti puudutavad riigi eriplaneeringud igal üksikjuhtumil erineva iseloomuga objekte, mille puhul võib mõju või suur riiklik huvi olla erinev (nt tselluloositehas,

tuuleelektrijaam, mandri ja Saaremaa vaheline püsiühendus vmt). KAH-aladel metsatööde kavandamine on pigem ühetaolise iseloomuga tegevus.

Oluline on aga välja tuua – nagu on rõhutatud ka Riigikohtu praktikas – et määratlemata õigusmõistete sisustamine peab olema kohtulikult kontrollitav. Riigikohus on mõlemal eelviidatud juhtumil kontrollinud määratlemata õigusmõisteid abstraktse normikontrolli tasandil (st põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on vaidlustatud õigustloov akt kui selline), ent Riigikohus on viidanud võimalusele, et üksikjuhtudel võivad vaidlusaluste sätete kohaldamisel esile tulla küsitavused, mis tingivad vajaduse algatada mõnes üksikus kohtuasjas konkreetse normikontrolli menetlus.³⁸ Sellise kohtuasja algatamine eeldab, et on olemas haldusakt või toiming, mida on võimalik vaidlustada.

Samuti on Riigikohus riigi eriplaneeringu regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel toonud välja, et mõistete „suur riiklik huvi“ ja „rahvusvaheline huvi“ sisustamine on esmajärjekorras riigi eriplaneeringut algatava ja menetleva haldusorgani ülesanne, teises järjekorras saavad kohtud juhtumipõhiselt kontrollida, ega haldusorgan sellise suure huvi sisustamisel ja tuvastamisel eksinud ole.³⁹

Juhul, kui asuda seisukohale, et RMK ei ole metsatööde planeerimisse kaasamise menetluse läbiviimisel haldusorgan, ei ole võimalik MS § 43 lõike 9 kohaldamist, sh määratlemata õigusmõistete sisustamist kuidagi kontrollida. See oleks muuhulgas vastuolus PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega menetlusele ja korraldusele (vt järgmine alapunkt 3.4.2).

Juhul, kui lugeda, et RMK on selles menetluses haldusorgan, oleksid nõuded nii menetluse läbiviimisele kui RMK põhjendamiskohustusele,

36 RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 64 ja 67 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-18-4/10>).

37 Säte lisati muudatusettepanekuna seaduseelnõusse keskkonnakomisjoni poolt pärast eelnõu esimest lugemist ning hääletati muudatusena sisse teisel lugemisel 07.06.2017. Kolmas lugemine toimus juba 14.06.2017 ning seadus kuulutati välja 29.06.2017. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/06661db2-4174-46ad-9552-6b17e1ba2fd7>

38 RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 64 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-18-4/10>).

39 RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 67 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-18-4/10>).

sh määratlemata õigusmõistete sisustamisele juba haldusmenetluse miinimumnõuetest tulenevalt selgemad. Ent ka sel juhul oleks menetluse läbiviimine nii ebamääraselt reguleeritud, et õigus menetlusele ja korraldusele saab riivatud.

3.4.2. Põhiõigus menetlusele ja korraldusele

Üldine nõue põhiõiguste tagamiseks vajalikule menetlusele ja korraldusele (üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele) tuleneb PS §-st 14. Tegemist on iseseisva põhiõigusega, mille kohaldamine ei eelda, et ühtlasi oleks riivatud mõni teine (materiaalne) põhiõigus.⁴⁰ Normi isikulises kaitsealas on seejuures igaüks – kaitstud on iga füüsiline isik ning teatud juhtudel ka juriidilised isikud.⁴¹

Selle põhiõiguse kohustatud subjektiks on kogu avalik võim nii institutsionaalses (riik, KOV üksused ja ülejäänud avalik-õiguslikud juriidilised isikud) kui ka funktsionaalses tähenduses (avalikku võimu teostavad eraõiguslikud isikud).⁴² See tähendab, et RMK riigiasutusena on igal juhul kohustatud seda põhiõigust tagama.

PS §-st 14 tuleneva põhiõiguse riive seisneb avaliku võimu tegevusetuses – väidetavalt tõhusa ja õiglase menetluse tagamiseks puudulikus või puudavas õigustloova akti regulatsioonis. Rikkumine esineb siis, kui täitmata on tõhusa ja õiglase menetluse ja korralduse tagamiseks vajalik miinimum. Sealjuures on õigustloova akti andjal ulatuslik vabadus otsustada, millisel viisil vajalikku miinimumi saavutada ([RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615/13](#), p 19; [RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11](#), p 51).⁴³

Justiitsministeerium on leidnud, et RMK kaasamismenetlus, mis on ette nähtud kõrgendatud avaliku huviga alade juhendis, ei riiva PS §-st 14 tulenevat põhiõigust korraldusele ja menetlusele, kui RMK võimaldab selle raames kohalike kogukondade ning elanike sisulise kaasamise metsaseaduse § 43 lg 9 tähenduses.⁴⁴

KAH-alade metsatööde kavandamise menetluse miinimumreeglid ei ole piisavad, et põhiõigus menetlusele ja korraldusele oleks tagatud. MS § 43 lg 9 ei sätesta kavade koostamisele ega sellesse kaasamisele mingeid menetlusreegleid.

Menetluse regulatsiooni puudusi on iseenesest võimalik leevendada hea halduse tava järgimisega. PS kommentaaride kohaselt saab hea halduse tavale tugineda juhul, kui õigusnormidega ei olegi võimalik reguleerida kohast menetlust piisava detailsusega ning moraali- ja eetikanorme (nt lugupidamine, heasoovlikkus, viisakus) hõlmavana.⁴⁵ Muuhulgas on Riigikohus leidnud, et haldusorgani tegevus ei tohi olla näilik või eksitav, vastasel korral rikutakse seaduslikkuse ja hea halduse põhimõtteid.⁴⁶ Viidatud asjas leidis Riigikohus, et seaduslikkuse ja hea halduse põhimõtetega ei ole kooskõlas hankemenetluse läbiviimine tegeliku kavatsuseta hankelepingut sõlmida. Praktikast nähtub, et KAH-alade metsatööde kavade koostamisse kaasamise menetlused on olnud suures osas näilikud ja eksitavad.

Nimelt on RMK 2021. a juhises erinevalt MS § 43 lõikes 9 kaasamise ulatus piiratud, kuna selle kohaselt oodatakse ettepanekuid ainult piiratud ringi teemade kohta: 1) KAH-ala ulatus ja paiknemine, 2) metsaalal asuvate objektide või

40 See nähtub PS § 14 kommentaaride punktides 21 ja 45 toodud mõttekäigust.

41 PS § 14 kommentaar p 31. <https://pohiseadus.ee/sisu/3485>

42 PS § 14 kommentaar p 7. <https://pohiseadus.ee/sisu/3485>

43 PS § 14 kommentaar p 31.

44 Justiitsministeeriumi 2.12.2020 kiri nr 10-4/6466-2 (vastus SA Eestimaa Looduse Fond selgitustaotlusele)

45 PS § 14 kommentaar p 35.

46 12 RKKKo 16.11.2011, 3-3-1-65-11 (<https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-3-1-65-11>), p 12

3. Õiguslikud probleemid

metsaala kasutusviiside säilitamine (nt jalutamiseks ja sportimiseks kasutatavad rajad); 3) raialade sobitamine maastikku; 4) raietöödeks sobiv aeg (nädalapäev, kellaaeg, kuu, aasta kava kehtivuse perioodil); 5) raietööde järel kasvatatava noore metsa liigilisus (kasvukohale sobivad puuliigid); 6) raieala väljanägemine raietööde järel (allesjäävate puude arv ja paiknemine).

Loetelust nähtub, et ettepanekuid ei oodata teemal, mis inimeste jaoks on üldjuhul kõige tähtsam – raieliigi valik (ennekõike uuendusraiest loobumine ja selle asendamine vähemintensiivse metsa- majandamise viisiga). Praktikast on RMK kohalike kogukondade ettepanekutele mitte teha lageraiet, kasutada muid raieliike (nt hooldusraiet) või seada raiepiirangud, vastanud ühe tüüpvastusena „pole võimalik arvestada”, lisades põhjendusena „RMK-l on seadusjärgne kohustus tegeleda metsa järjepideva majandamise ja uuendamisega“.⁴⁷

Selle tulemuseks on, et lageraie ja aegjärgse raie (kaks järku) maht lõplikes metsatööde kavades ei erine praktikast oluliselt algsete kavade eelnõudes planeeritust. ELFi andmetel on 2021. a kinnitatud RMK KAH-alade metsatööde kavades plaanitud 51 KAH-alal kokku lageraieid ja aegjärgsete raiete kaks järku (nn lõppraie) mahus 301,4 ha, kinnitatud metsatööde kavades jäi nende raiete ulatuseks

267,2 ha. Nn lõppraiate ulatust muudeti kaasamise käigus üksnes 10 KAH-ala metsatööde kavas, seejuures üksnes kahel alal (Triigi küla ja Vooremäe suusarajad) oli kinnitatud kavas lageraietest või aegjärgsete raiete kahest järgust loobutud.

Kokkuvõtvalt ei taga KAH-aladel metsatööde kavade koostamise reeglid õigusselgust ega põhiõigust menetlusele ja korraldusele.

Põhiseaduse kommentaarides tuuakse välja, et haldusmenetluse valdkonnas annab põhiõigus korraldusele ja menetlusele õiguse nõuda tõhusat ja õiglast menetlust enda materiaalsete õiguste kaitseks. Ühtlasi kaitseb põhiõigus korraldusele ja menetlusele nn kaskaliku protsessi eest – F. Kafka romaanis „Protsess“ kirjeldatud olukorra eest, kus menetlusega puudutatud isikul ei ole võimalik saada selgust oma menetluslikus staatuses, menetluse sisus ja eesmärgis või menetluse toimimise raamistikus ega enda sellest tulenevates õigustes ja kohustustes, mis teeb menetluse üle jõu käival keeruliseks.⁴⁸ KAH-aladel metsatööde planeerimisse kaasamisel on selle kirjeldusega mitmeid ühisjooni – menetluses osalejatele ei ole selge, mis on nende menetluslik staatus, mis on menetluse eesmärk või kuidas menetlust läbi viiakse – mistõttu neile ei ole selged nende õigused ja kohustused.

47 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

48 PS § 14 kommentaar p 26.

4. Kohalike omavalitsuste roll

KOV-e puudutav KAH-aladega seotud regulatsioon hetkel õigusaktides puudub. Kuna MS § 43 lg 9 näeb ette metsamajandamise planeerimise kohaliku kogukonna või elanike kaasamise, kuid mitte kohaliku omavalitsuse kaasamist, siis *expressis verbis*⁴⁹ ei ole RMK-l metsaseadusest tulenevalt KOV-de kaasamise kohustust ja volitust ette nähtud. KOV-de roll KAH-aladel metsatööde planeerimises on seetõttu ebaselge.

KOVidel on planeerimiseadusest tulenevalt mitmeid õiguslikke aluseid üldplaneeringuga raieetele tingimuste või piirangute seadmiseks:

- 1) rohevõrgustiku asukoha ja toimimist tagavate tingimuste täpsustamine ning nendest tekkivate kitsenduste määramine (PlanS § 75 lg 1 p 10);
- 2) kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil kaitstavate loodusobjektide ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine (PlanS § 75 lg 1 p 13);
- 3) väärtuslike põllumajandusmaade, rohealade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskoosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine (PlanS § 75 lg 1 p 14);
- 4) miljööväärtuslike alade ja väärtuslike üksikobjektide määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine (PlanS § 75 lg 1 p 16);
- 5) puhke- ja virgestusalade asukoha ja nendest tekkivate kitsenduste määramine (PlanS § 75g lg 1 p 20);
- 6) asula või ehitiste kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisku eest või tuleohtu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele piirangute seadmine (PlanS § 75g lg 1 p 21).⁵⁰

RMK on ühelt poolt näinud oma juhistes ette KAH-alade määratlemise koostöös KOV-dega läbi üldplaneeringute. Samas on Keskkonnaministeerium asunud seisukohale, et KAH-alade raieetingimusi KOV üldplaneeringuga ei seata.⁵¹ Ka RMK ise on praktikas survestanud KOV-e üldplaneeringus raieetele tingimusi mitte seadma, põhjendades seda argumendiga, et mingit raieviisi piirates takistatakse säästva metsanduse elluviimist ja minnakse vastuollu metsaseadusega: *“Vastavalt metsaseadusele (edaspidi MS) on metsa majandamine säästev, kui see tagab elustiku mitmekesisuse, metsa tootlikkuse, uuenemisvõime ja elujõulisuse ning ökoloogilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi vajadusi rahuldava mitmekülgse metsakasutuse võimaluse. Piirates üldplaneeringuga võimalikke kasutatavaid raieviise, läheme me vastuollu MS-ga kokku lepitud säästva metsa majandamise põhimõtetega. Metsa majandamise võtted metsamaadel peavad võimaldama metsa*

49 sõnaselgelt

50 Nõ kaitsefunktsiooniga metsade puhul on lisaks planeerimiseaduses sätestatud kehtestatud analoogne säte ka metsaseaduses, kuid viimase järgi peab KOV raiepiirangute seadmise leppima kokku maaomanikuga. Seda tüüpi metsades on raiepiirangute seadmise eesmärgiks tagada elanikkonna turvalisus, kuid selle elluviimise võimalus on seotud sõltuvusse maaomaniku nõusolekust. See on üks neid küsimusi, kus tuleks üldplaneeringu protsessides läbi viia erinevate avalike huvide kaalumine, mis hõlmaks nii turvalise ja kvaliteetse elukeskkonna tagamist kui ka tulu teenimist. RMK esindab seni vaid viimast huvi.

51 KeM vastused MS ja PlanS täiendamise eelnõule esitatud seisukohtade tagasiside tabelis 13.04.22 seisuga (tabel oli lisatud eelnõule Eelnõude Infosüsteemis JuM-le kooskõlastamiseks esitamisel): „raieetingimusi ei seata üldplaneeringuga ning see ei ole ka PlanS mõttes üldplaneeringu ülesanne“ (tabeli lk 18); „planeeringus ei määrata metsa majandamist käsitlevaid tingimusi, sest metsa majandatakse lähtuvalt metsaseadusest“ (tabeli lk 18-19).

4. Kohalike omavalitsuste roll

erinevaid kasutusviise – uuendamist, kasvatamist, kasutamist ja kaitset. Metsa uuendamise, kasvatamise, kasutamise ja kaitse tagamine ei ole võimalik, kui osa selleks tegevuseks vajalikke raieviise on keelatud. Lubades vaid mingit kindlat raieliiki, ei ole tagatav metsaseaduse mõte, et metsades on vaja kindlustada ka samaväärse uue metsa kasvatamine”.⁵²

Analüüsi koostajad leiavad, et viidatud KeM ja RMK seisukohad ei ole õiguspärased. KOV-del on PlanS-st tulenev õigus raietingimusi ja -piiranguid määrata. Üldplaneeringust tulenevad ja rakendamiseks piisavalt täpse sõnastusega majandamistingimused kantakse praktikas metsaregistrisse⁵³ ning neid peab arvestama metsateatise andmisel. Ka keskkonnaministri

määrusega kinnitatud Metsa korraldamise juhendi § 7 lg 7 osutab, et metsa majandamise kitsenduste aluseks on õigusaktid või planeeringud.

Riigikogu menetluses oleva MS ja PlanS täiendamise eelnõuga plaanitakse anda KOV-dele seaduse tasandil volitus ja ülesanne KAH-alasid üldplaneeringuga määrata ja KAH-alade metsamajandamiskava kooskõlastada. Eeltoodud KeM ja RMK seisukohad viitavad aga PlanS sätete vastuolulisele tõlgendamisele. Eelnõus pakutud õigusnormide täiendus ei lahenda seetõttu kuidagi õigusselguse puudumise ning näiliku ja eksitava kaasamise probleemi, mida on kirjeldatud analüüsi eelmistes osades.

52 Vt nt RMK seisukohad Elva valla üldplaneeringule: <https://adr.rmke.ee/dokument/284779>, <https://adr.rmke.ee/dokument/26520>

53 Vt <https://register.metsad.ee/#/> (Kihid-Muud-Üldplaneeringute piirangud)

5. Kokkuvõte ja järeldus

Eesti metsamaa ligi 2,32 miljoni hektarilisest pindalast on ligikaudu 45 % (1,04 miljonit ha) Riigimetsa Majandamise Keskuse (RMK) valitseda. Riigimetsas on eristatud kõrgendatud avaliku huviga (KAH) alad, mille raied mõjutavad metsaga seotud avalike hüvede kasutamist ning kus RMK-l tuleb metsatööde planeerimisse kaasata kohalikke kogukondi ja elanikke.

Kaasamiskohustus on reguleeritud metsaseaduse § 43 lõikes 9 mitme määratlemata õigusmõistega. Määratlemata õigusmõistete kasutamine on tavapärase normitehniline võte, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seaduses ning delegeerib normi täpsema sisustamise seaduse rakendajale. Siiski on seejuures nõutav, et mõiste oleks ühemõtteliselt sisustatav ning selle sisustamine ja rakendamine haldusorgani poolt oleks ka kohtulikult kontrollitav. See on RMK KAH-alade kaasamise puhul mitmel põhjusel raskendatud. Metsaseaduse normi rakendamiseks on RMK loonud kaks samaaegselt kehtivat, kuid erineva sisuga juhust. See teeb võimatuks ühelt poolt mõistete ühetaolise sisustamise, teiselt poolt aga tekitab läbipaistmatu segaduse nende juhiste omavaheliste seoste ja metsaseaduse kaasamisnormi vahel, samuti juhiste rakendamisel. Kui riiklikul tasandil puudub üksmeel selles osas, kas RMK on kaasamist läbi viies haldusorgani rollis või mitte, on kohtupraktikas juba võetud seisukoht, et metsamajandamiskavade koostamine ja kaasamine on haldusmenetlus, millele laieneb kohtulik kontroll. Vajadus regulatsiooni tasandil seda kinnitada aga säilib. Lisaks määratlemata õigusmõiste problemaatikale on KAH-alade metsatööde kavandamise kaasamisprotsessis hallaliselt ka menetluslikke probleeme, mis

tulenevad muuhulgas sellest, et kogu menetlus on korraldatud RMK vastuoluliste sisejuhiste alusel.

Määratlemata õigusmõistete ja menetlusega seotud küsimustel on seos põhiseadusest tulenevate põhimõtete ja põhiõigustega. Metsaseaduse regulatsiooni ebamäärasus riivab tugevalt PS §-st 10 tulenevat õigusselguse põhimõtet, mis peab tagama isikutele võimaluse aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Tõhusa ja õiglase menetluse puudumine regulatsioonis riivab põhiõigust menetlusele ja korraldusele, mis tuleneb Põhiseaduse §-st 14. Kaasamise praktikast nähtub muuhulgas, et otsustusruum on juba ette piiratud, kuna kõige olulisemas küsimuses (raieviisid) ettepanekuid ei oodata. Ebaselgus valitseb ka nt kaasamise tulemuste siduvuse osas, kuna riik tõlgendab metsamajandamiskava pelga kokkuleppena ning RMK-ga kokkulepitud tingimused kantakse RMK andmebaasi ja mitte metsaregistrisse, mis annaks neile õigusliku siduvuse teatiste väljastamisel. Samuti ei ole selge kohalike omavalitsuste roll KAH-alade menetluses, kuna PlanS annab KOVdele õiguslikud alused raieingimuste ja -piirangute kehtestamiseks, kuid praktikas on Keskkonnaministeerium ja RMK kohati sellise õiguse olemasolu kahtluse alla seadnud.

Need ja mitmed muud detailid muudavad KAH-aladel metsatööde planeerimise menetluse näilikuks ja eksitavaks. Kokkuvõtvalt tuleb järeldada, et MS § 43 lõikes 9 sätestatud regulatsioon rikub oluliselt põhiseadusest tulenevat õigusselguse printsiipi, samuti põhiõigust menetlusele ja korraldusele. Selleks, et KAH-aladel metsatööde planeerimise regulatsioon põhiseadusega kooskõlla viia, tuleks neil aladel raiete planeerimise regulatsioon tervikuna ümber kujundada.

Lisa 1. KAH-alade osas samaaegselt kehtivate RMK juhiste võrdlus olulisemates aspektides

<p>RMK kõrgendatud avaliku huviga alade määramise, majandamise ja seal tehtavatest töödest teavitamise juhend</p>	<p>RMK veebilehel avalikustatud juhis “Kaasamine metsatööde planeerimisse”</p>
<p>Kinnitatud RMK juhatuse 10.12.2019 otsusega nr 1-32/97</p>	<p>RMK sisene ja avalikkusele suunatud töökorralduslik juhis, mida ei kinnitata otsuse või käskkirjaga. Avalikustatud 8.märtsil 2021 RMK veebilehel</p>
<p style="text-align: center;">KAH-ALADE MÕISTE</p>	
<p>P. 3 “KAH-aladeks määratavate alade kriteeriumid ja KAH-alade liigid” tuuakse välja KAH-alade liigitus. KAH-alad jagunevad kolmeks kategooriaks – ÜP KAH-alad, KKO KAH-alad, RMK KAH-alad ja kokku on nendes kategooriates 13 võimalikku KAH-ala alltüüpi. Lisaks on eraldi kategooriaks ÜKH alad - üksikisiku kõrgendatud huviga alad.</p>	<p>P.1 kohaselt peab RMK kõrgendatud avaliku huviga metsaalaks riigimetsa, mis asub asulate lähedal või mida inimesed aktiivselt kasutavad. Üksikisiku kõrgendatud huviga alasid ei käsitleta.</p>
<p style="text-align: center;">KAH-ALADE MÄÄRATLEMINE</p>	
<p>P.3.1. nähtub, et ÜP KAH-alad on KOV-ga üldplaneeringu menetluse käigus kokku lepitud alad. Teiste alatüüpide (KKO KAH-alad, RMK KAH) määratlemise kohta (v.a. ruumikujude kooskõlastamine RMK siselt) juhiseid ei ole. Kogukondade või KOV-de kaasamist KAH-alade määramiseks juhendis ei kirjeldata. ÜKH alad määratakse RMK siselt.</p>	<p>P. 2 kohaselt lepitakse KAH-alad kokku kohaliku omavalitsusega üldplaneeringu koostamise käigus. Lisaks sellele on õigus teha RMK-le ettepanekuid arvamiseks KAH-aladeks ka kogukondadel ja elanikel, kes neid alasid igapäevaste tegemiste ja vajaduste jaoks kasutavad.</p>
<p style="text-align: center;">TEAVITAMINE ja KAASAMINE</p>	
<p>P. 8 “Huvirühmade teavitamine KAH-aladel planeeritavatest töödest” kohaselt korraldatakse teavituskoosolek nõ ÜP KAH-aladel (mis on määratud üldplaneeringuga) või RMK KAH-aladel, kuid mitte neil aladel, mis klassifitseeruvad vaid RMK külastusobjektideks (KKO KAH-alad) (p.8.4).</p> <p>P.8.8. Teavituskoosoleku kokkuvõte ja otsused avaldatakse RMK veebilehel.</p> <p>P 6. kohaselt lepitakse RMK struktuuriüksuste vahel eraldi kokku nimekirjaladest, millele metsamajandamiskava ei ole vajadust koostada.</p> <p>P 8.5. kohaselt on ka selliseid KAH-alade raieid, mis ei kajastu metsamajandamiskavas, ning nende puhul otsustab teavituskoosoleku korraldamise vajaduse metsaülem.</p>	<p>P. 3 “Kaasamine kõrgendatud avaliku huviga metsaaladel metsatööde kava koostamisse” kohaselt toimub esmalt toimub esmalt metsatööde planeerimisest teavitamine, dokumentide avalikustamine RMK veebilehel, KOV-kanalite kaudu ja Facebook’is. Järgneb kaasamise kirjeldus – võimalus esitada ettepanekuid metsatööde kavatsuse kohta, erinevad etapid, ettepanekute tegemise aja kestus jm. Kui avalikustamise järel avaliku koosolekut vaja korraldada ei ole (kriteeriumid puuduvad, mille järgi vajadust hinnatakse), siis kinnitab RMK kava ja avaldab kokkuvõtte kodulehel 21 päeva jooksul alates ala projekti avalikustamisest. Kui koosolek toimub, kinnitatakse kava 21 päeva jooksul alates koosoleku toimumisest. Kavade avalikustatakse RMK kodulehel ja kogukonna või elanikega kokkulepitud alad kantakse avalikule kaardirakendusele (RMK metsatööde kaart).</p> <p>Juhisest ei nähtu, et oleks alasid, millele kaasamist ei korraldata või raieid, mis kavades ei kajastu ja mille osas kaasamist ei toimu.</p>

SISULINE KAASARÄÄKIMISÕIGUS

P 8.9. kohaselt korraldatakse teavituskooolekul osavõtjate puudumisel või kokkuleppe mitte-saavutamisel KAH-ala metsa majandamise kavas RMK poolt planeeritud töid.
Lisaks on p-s 9 toodud välja KAH-alade majandamise tüüptingimused. Neid kohaldab RMK alati, ja need on ka tingimused mida kajastatakse üldplaneeringutes KAH-alade majandamise tingimustena:

- 9.1. Lageraiet planeeritakse maastikku sobitvalt, piiritledes vajadusel raiutava ala looduses olevate teede, radade, ojade, kraavide või samakõrgusjoonte järgi, võimalusel vältides sirgjoonelisi langi piire.
- 9.2. Lageraielangile jäetakse säilikpuud kasvama gruppideks. Säilikpuud jäetakse ohutuse tagamiseks teedest, radadest ja hoonetest vähemalt puu kõrguse kaugusele.
- 9.3. Raietööde käigus tekkinud roopad tasandatakse pärast tööde lõppu kohe, kui ilmastik seda võimaldab.
- 9.4. Ümarpuu veetakse laoplatsilt ära peale tööde lõppu üldjuhul ühe kuu jooksul, raidmed ja tüvesed peale kuivamist.
- 9.5. Peale lageraiet uuendatakse raiesmik uuendamisperioodi jooksul.
- 9.6. Enne raiesmiku uuenemist raiesmikuga piirneval eraldisel uut lageraiet ei tehta.
- 9.7. Raietööde käigus tekkinud raidmed koristatakse väljakujunenud teedelt ja radadelt.
- 9.8. Metsauuenduseks vajaliku maapinna ettevalmistamise käigus ei kahjustata väljakujunenud teid ja radasid.
- 9.9. Harvendusraietel avalike teede ääres rajatakse kokkuveoteed võimalusel teega paralleelselt ning välditakse kokkuveoteede avanemist avalikule teele.

P. 4 kohaselt saab RMK saab arvestada nende ettepanekutega, mis puudutavad planeeritud metsatöid ja mille puhul RMK-l on otsustusõigus (näiteks ala looduskaitse alla võtmine või riigimetsa uuendusraiete mahu määramine ei ole RMK pädevuses). RMK kaalub ettepanekuid kehtivate õigusaktide raames ja võimaluse korral arvestab ettepanekuid, mille elluviimine ei kahjustaks oluliselt metsa kasvatamise ja kasutamise võimalusi.

Ettepanekuid oodatakse järgmiste teemade kohta:

1. kõrgendatud avaliku huviga metsaala ulatus ja paiknemine,
2. metsaalal asuvate objektide või metsaala kasutusviiside säilitamine (nt jalutamiseks ja sportimiseks kasutatavad rajad),
3. raiealade sobitamine maastikku,
4. raietöödeks sobiv aeg (nädalapäev, kellaeg, kuu, aasta kava kehtivuse perioodil),
5. raietööde järel kasvatatava noore metsa liigilisus (kasvukohale sobivad puuliigid),
6. raieala väljanägemine raietööde järel (allesjäävate puude arv ja paiknemine).

KAVA KINNITAMINE JA AVALIKUSTAMINE

P 6.13. kohaselt loetakse KAH-ala metsade majandamise kava kinnitatuks, kui see on tutvustatud ja selle tutvustamine on protokollitud:
6.13.1. ÜP KAH-ala korral – KOV-ga;
6.13.2. KKO KAH-ala korral – RMK külastusala juhiga;
6.13.3. RMK KAH-ala korral – kohaliku kogukonnaga või huvirühmaga;
P 6.14. KAH-alade metsa majandamise kavad koostatakse elektrooniliselt ja kinnitatud kavad avaldatakse RMK kodulehel ja registreeritakse DHS-is sarjas 3-1.60 „Kõrgendatud avaliku huviga alade dokumentatsioon“.

P.3 kohaselt, kui kava avalikustamise järel ei ole vaja korraldada avalikku koosolekut, kinnitab RMK vastava ala metsatööde kava ja avaldab kokkuvõtte oma kodulehel 21 päeva jooksul alates vastava ala projekti avalikustamisest RMK kodulehel.

Avaliku koosoleku järel koostatud kokkuvõtte alusel kinnitab RMK vastava ala metsatööde kava 21 päeva jooksul alates avaliku koosoleku toimumise kuupäevast ja avaldab kokkuvõtte koos kinnitatud kavaga oma kodulehel.

METSATEATISTE SEOS METSAMAJANDAMISKAVAGA

Ei reguleerita.

P.3 näeb ette, et RMK esitab metsateatiseid peale vastava ala metsatööde kava koostamise kokkuvõtte avaldamist RMK kodulehel.

Kavas saavutatud kokkulepete jõudmine tingimustena metsateatistesse ei ole reguleeritud.