



Riigikohus

Teie: 06.07.2022 nr 5-22-5/2

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

Meie: 05.09.2022 nr 1.1-7/1074-1

Arvamuse esitamine põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-5

Põlva vald on pöördunud Riigikohtu poole taotlusega põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamiseks eesmärgiga tunnistada Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus olevaks õiguslik ebaselgus, mille tõttu ei ole kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik realiseerida PlanS § 75 lg 1 p 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks (edaspidi: taotlus).

Taotlus on ajendatud Põlva vallas tekkinud küsimustest, mis puudutavad ristimetsi ja -puid kui kohaliku tähtsusega kultuuripärandit ja nende kaitsmist läbi üldplaneeringu. Taotlejale on ebaselge, millised on kohaliku omavalitsuse õigused ja kohustused enda planeerimisautonoomia teostamisel kohaliku kultuuripärandi kaitsmisel. Eelkõige peetakse silmas olukorda, kus kohalik omavalitsus asub üldplaneeringuga reguleerima kohaliku kultuuripärandi kaitsmist ja säilitamist ehk taotluses välja toodud ristipuude ja -metsade kaitset.

Alljärgnevalt esitab Muinsuskaitseamet asjas enda arvamuse:

1. Kultuuriväärtuste kaitse põhimõtte tugineb põhiseaduse preambulile. Põhiseaduse preambul sedastab põhilised püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud Eesti riik on kohustatud täitma¹. Nende ülesannete hulka kuulub ka imperatiivne kohustus, et Eesti riik peab tagama eesti rahva ja kultuuri säilimise läbi aegade². Selle kohustuse täitmiseks ainelise kultuuri läbi aegade säilimise huvides rakendatakse peamiselt omandi vaba kasutamise põhiõiguse riivet. Riive rakendamisega tegelevad nii riigiasutused kui kohalikud omavalitsused. Sisuliselt on nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste näol tegemist kahetasandilise struktuuriga, mis peab tagama kultuuri säilimise.

Muinsuskaitse on lahutamatu osa loodusliku mitmekesisuse kaitsest. Riigiasutustele on antud kultuuri säilimise tagamise täitmise ülesanne taotluse fookust silmas pidavalt nii muinsuskaitseadusega (MuKS) kui ka keskkonnahoidu tagavate seadustega (näiteks keskkonnaseadustiku üldosa seadus § 1 lg 1 nimetab seaduse eesmärgiks kultuuripärandi kaitse läbi selle, et keskkonnahäiringuid tuleks võimalikult suures ulatuses vähendada; looduskaitseaduse (LKS) eesmärgiks on § 1 p 2 kohaselt kultuurilooliselt väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine). Kohalikele omavalitsustele on täiendavalt

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (veebiversioon, 2020). Ptk. Preambul, p. 14 (<https://pohiseadus.ee/sisu/3467>, vaadatud 03.09.2022).

² Ibid., p. 16.

antud võimalus kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks peamiselt läbi planeerimismenetluse planeerimisseaduse (PlanS) kohaselt.

2. PlanS § 74 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse poolt menetletava üldplaneeringu eesmärk kogu valla või linna territooriumi või selle osa ruumilise arengu põhimõtete ja suundumuste määratlemine (PlanS § 74 lg 1). Üldplaneeringu puhul on tegemist instrumendiga, mille kaudu kohalik omavalitsus täidab tema pädevusse antud ülesannet – ruumilist planeerimist (KOKS § 6 lg 1), teostades seeläbi temale põhiseadusega antud autonoomiat. PlanS § 75 lg 1 p 17 näeb ette, et üldplaneeringu üheks ülesandeks on kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sealhulgas selle üldiste kasutustingimuste määramine. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt lähtutakse üldplaneeringuga lahendatavate ülesannete otsustamisel kohaliku omavalitsuse üksuse ruumilistest vajadustest ja planeeringu eesmärgist. Seega ei ole kõigi lg-s 2 nimetatud ülesannete lahendamine alati kohustuslik, vaid lahendatavate ülesannete üle otsustamisel tuleb silmas pidada planeeringu eesmärki ja omavalitsuse konkreetseid vajadusi omandipiirangute kehtestamiseks kohalikele omavalitsusele antud autonoomia raames.

3. PlanS § 75 lg 1 p 17 eesmärk võib kattuda ka sama lõike punktiga 13, mis näeb üldplaneeringu ühe ülesandena ette kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil kaitstavate loodusobjektide ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmise. Samuti on kultuuripärandi kaitset ja säilitamist kohalikul tasandil võimalik tagada ilma planeeringut koostamata. Nimelt näeb LKS § 10 lg 7 p 2 ette, et volikogu saab kohaliku omavalitsuse tasandil võtta loodusobjekti kaitse alla ka ilma planeeringut koostamata ehk volikogu otsusega. Kohalikul tasandil kaitstavad loodusobjektid on antud lahtise loeteluna LKS § 4 lg-s 7 ning need võivad endas hõlmata ka metsasalusid ja puid, mis ei ole kaitse alla võetud kaitstava looduse üksikobjektina ega paikne kaitsealal. LKS § 43 näeb ette, et looduskaitse eesmärk kohaliku omavalitsuse tasandil on piirkonna looduse eripära, kultuuri, asustust ja maakasutust esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse ja kasutamise tingimuste määramine kohaliku omavalitsuse poolt. LKS § 44 kohaselt määrab kohalik omavalitsus omandipiirangud. Seega on LKS-st tulenevalt kultuuripärandi kaitse üheks kohalikul tasandil kaitstavaks väärtuseks. Tulenevalt eelviidatud sätetest on omavalitsusel võimalik valida, kas tagada kohalik kaitse planeeringuga või planeeringuväliselt volikogu otsuse kaudu.

4. PlanS § 74 lg 3 kohaselt võib üldplaneeringu alusel kinnisomandile seada kitsendusi. PlanS §-s 75 lg 1 p 17 ega ka p 13 võimalike meetmete ja kasutustingimuste sisu täpsemalt ei ava, jättes selle kohaliku omavalitsuse sisustada. Sätete täpsemal sisustamisel peab omavalitsus hindama kõiki olulisi asjaolusid ja arvestama erinevaid huve, sh avalikku huvi kultuuripärandi säilimise vastu kui ka omaniku huve ja õigust temale kuuluva kinnistu kasutamiseks. Arvestades eeltoodut, omavalitsusele antud laialdast autonoomiat ruumilisel planeerimisel ja asjaolu, et kohaliku kaitse alla võtmisel ilma planeeringuta on LKS-st tulenevalt piirangud raieale lubatud, saab asuda seisukohale, et PlanS 75 lg 1 p 17, samuti p 13 alusel on kohalikul omavalitsusel õigus seada raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks. Eeltoodud regulatsiooni ei saa pidada õiguslikult ebaselgeks või mitmeti mõistetavaks.

5. Nii LKS-i kui ka PlanS-i alusel seatavate piirangute, sh raiele kehtestatavate piirangute puhul on tegemist avalik-õiguslike kitsendustega. Nimetatud kitsenduste puhul tuleb hinnata nende intensiivsust ja seda, kas kitsenduste tagajärjel saab maad ilma oluliste takistusteta sihtotstarbeliselt edasi kasutada või mitte, teisisõnu kas tegemist on omandi põhiõiguse mõõduka või intensiivse riivega. Juhul, kui riive on väga intensiivne ning kitsendused senist maakasutust jätkata ei võimalda või takistavad seda oluliselt, tuleb kitsendused hüvitada või lähtudes kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest kinnisasi omandada, sh vajadusel

sundvõõrandada. Riigikohus on asjas 5-21-3 tõdenud, et põhiseadus ei nõua igasuguse üldistes huvides isikule seatud omandikitsenduse hüvitamist. Isikule tuleb tema omandile seatud kitsendustega tekitatud kahju hüvitada eelkõige juhul, kui hüvitise maksmata jätmine läheks vastuollu PS §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse ja PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega (p. 40). Eeltoodust lähtudes saab asuda seisukohale, et piirangute seadmise eelduseks ei ole kõikide piirangute hüvitamine ning nõustuda saab taotluses toodud seisukohaga, millele vastavalt võtaks maaomaniku absoluutne privaatautonomia omavalitsuselt ära võimaluse enesekorraldusõiguse realiseerimiseks.

6. Erametsaomanikele on riiklik hüvitamise mehhanism loodud. Metsaseaduse (MS) eesmärgiks on tagada säästev metsa majandamine selliselt, et tagatud on kultuurilisi vajadusi rahuldav mitmekülgne metsakasutus (MS § 2 lg 2). Metsa majandamise piiranguid, mis tulenevad kultuuriliste vajaduste arvestamisest, hüvitab erametsaomanikele riik. Sealjuures on pärandkultuuri säilitamise eesmärk eraldiseisvalt välja toodud (MS § 10 lg 1 p 3). MS § 10 lg 11 alusel kehtestatud keskkonnaministri määrus „Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“ (14.04.2014 nr 10; RT I, 27.06.2022, 2; edaspidi erametsanduse toetamise määrus) tuuakse toetuse väljamakse alusena toetuse liik, mille eesmärgiks ongi pärandkultuuri säilitamine ja eksponeerimine (erametsanduse toetamise määrus, § 7 p 3). Täpsemalt avab pärandkultuuri säilitamise ja eksponeerimise toetust erametsanduse toetamise määruse § 10, mille lõike üks kohaselt Pärandkultuuri säilitamise ja eksponeerimise toetuse (edaspidi pärandkultuuri toetus) andmise eesmärk on erametsamaal paikneva pärandkultuuri objekti säilimise tagamine ja avalikkusele tutvustamine ning sellele juurdepääsu tagamine. Pärandkultuuri objekti määratlemiseks riikliku toetuse maksmise alusena pakub erametsanduse toetamise määrus mitmeid aluseid, sealhulgas nii andmebaasi Eesti Looduse Infosüsteemis kui ka konsulendi hinnangut, konsulendil on võimalik tugineda nii riiklikule kultuurimälestiste registrile kui ka kehtivale üldplaneeringule. Erametsanduse toetamise määruse § 10 lg 3 p 1 kohaselt on pärandkultuuri toetuse maksmise aluseks kanded Eesti Looduse Infosüsteemis, kus on näiteks Rosma ristimetsa osas kanded olemas (Rosma ristimetsa ja ristipuud: https://infoleht.keskkonnainfo.ee/default.aspx?state=3;572247461;est;eelisand;;&comp=objresult=parandobj&obj_id=1909736520); https://infoleht.keskkonnainfo.ee/default.aspx?state=3;572247461;est;eelisand;;&comp=objresult=parandobj&obj_id=-467042530). Samamoodi on esindatud ka Aarna ristimännid ja ristipuud (https://infoleht.keskkonnainfo.ee/default.aspx?state=4;572247461;est;eelisand;;&comp=objresult=parandobj&obj_id=-1546731929); https://infoleht.keskkonnainfo.ee/default.aspx?state=4;572247461;est;eelisand;;&comp=objresult=parandobj&obj_id=153031929). Mitte et metsaomanikele oleks toetamise alused praegu kuidagi õigusselgusetud, ent täiusliku kindluse mõttes võiks Muinsuskaitseameti hinnangul kaaluda erametsanduse toetamise määruse täiendamist § 10 lg 3 osas alustena ka kultuurimälestiste registri ning kohalike omavalitsuste üldplaneeringutes määratletud kohaliku tähtsusega kultuuripärandi objektidega. Praegu on nimetatud objektide kaitsevööndite osas pärandkultuuri säilimiseks vajaliku toetuse ulatus väljaspool Eesti Looduse Infosüsteemi kaardirakenduses toodud piire jäetud konsulendi ülesandeks, kes saab muidugi mugavalt ja efektiivselt nimetatud õiguslikele alustele tugineda. Seega on erametsaomaniku toetamine pärandkultuuriobjekti kaitsel üldiselt tagatud.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et taotluses viidatud omaniku nõusolek raiepiirangu rakendamiseks ei ole selle taotluse küsimuste osas asjakohane, tuginedes MS § 23¹. Nimelt käsitleb MS § 23¹ üksnes planeeringuga asula või elamu kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuise eest

või tuleohu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks määratud metsa majandamisele seotud piiranguid. Kultuuripärandi kaitsega seotud piirangud ei ole selle sättega üldse seotud ja seos võiks tekkida üksnes juhul, kui asula oleks muinsuskaitseala või elamu oleks kultuurimälestis. Käesolev teema ei puuduta asulaid ega elamuid.

7. Taotleja on tõstatanud ka küsimuse, kas kohaliku tähtsusega kultuuripärandiks PlanS § 75 lg 1 p 17 mõttes võivad olla varasemalt riikliku kaitse alla võetud ristimetsad ja/või -puud ja kas omavalitsusel on õigus raiepiiranguid seada riigi poolt kaitse alla võetud ristimetsade ja - puude kaitseks. Samuti tõi taotleja välja küsimuse, kas vastavad kulud ehk hüvitise peab riik omavalitsusele kompenseerima. Selgitame, et riikliku (st üleriigilise tähtsusega kaitse) ja kohaliku (st kohaliku kogukonna jaoks olulise) kaitse eesmärgid on üldjuhul erinevad. Nii on Riigikohus asjas 3-17-563 tõdenud, et riikliku ja kohaliku tasandi looduskaitse eesmärgid ei ole ühesugused, mistõttu võib ka hinnang sama ala kaitse alla võtmise põhjendatusele erineda. LKS eelnõu (279 SE) seletuskirjas on selgitatud, et „maastike ja nende üksikute elementide kaitse alla võtmine kohalikul tasandil võimaldab väärtustada alasid ja paiku, mille riiklik kaitsmine pole hädavajalik ja mis ei pruugi olla otseselt klassikalise looduskaitse või muinsuskaitse objektid. Näiteks on toodud kultuurmaastikud koos piirkonnale omase asustusviisi, arhitektuuri, põllumajandustavade, teedevõrgu ja looduslike elementidega või üksikud maastikuelemendid, mis kogu Eestit arvestades ei pruugi olla silmapaistvad, kuid on kohalikul tasandil olulised kas kultuuriajaloolises, esteetilises või mistahes muus mõttes³“.

Kuigi topeltkaitset ei saa pidada eelistatuks, ei saa täielikult välistada sama objekti erinevatel eesmärkidel kaitsmist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil, kuid seda eeldusel, et kaitstav väärtus on oluline ning eesmärk riiklikul ja kohalikul tasandil erinev. Sellisel juhul tuleb aga silmas pidada, et kaitsest tekkivad piirangud ei muutuks kaitstava maa-ala omaniku jaoks liialt koormavaks ja hinnata, kas kitsenduste seadmisega ei kaasne vajadus kitsendustega hõlmatud kinnistu sundvõõrandamiseks.

8. Muinsuskaitse seaduse § 11 lg 1 p 5 kohaselt on mälestise üheks liigiks ajalooline looduslik pühapaik, millena on kaitse alla võetud Põlva vallas asuvad Rosma (kultuuriministri 03.01.2020 käskkirjaga nr 1) kui Aarna (kultuuriministri 22.06.2021 käskkiri nr 107) ristimets. Vastavalt MuKS § 14 lõikele 1 võib kinnismälestise kaitseks kehtestada kaitsevööndi, kaaludes selle vajalikkust ja ulatust kaitsevööndi eesmärkidest lähtudes. Kaitsevööndi eesmärgid on toodud MuKS § 14 lõikes 2, mille punkti 1 kohaselt võib kaitsevööndi eesmärgiks olla ka kinnismälestise säilimine sobivas ja toetavas keskkonnas ning seda ümbritsevate mälestisega seotud kultuuriväärtuslike objektide ja elementide säilimine. Seega tuleb mälestiseks kehtestamisel igakordselt hinnata, kas mälestise säilimise kaitseks on kaitsevööndi kehtestamine vajalik või mitte. Nii on Rosma ristimetsa mälestiseks tunnistamise käskkirjas toodud, et Rosma ristimetsale kaitsevööndit ei määrata, sest kaitse alla esitatava ala ulatus on piisav ristimetsa säilimiseks sobivas ja toetavas keskkonnas. Eeltoodust lähtudes saab asuda seisukohale, et mälestiseks tunnistamisel kaaluti kaitsevööndi eesmärki silmas pidades selle kehtestamise vajadust ja asuti seisukohale, et kaitsevööndi kehtestamine vajalik ei ole. Aarna ristimetsa puhul on selle mälestiseks tunnistamise käskkirjas toodud, et kultuurimälestiseks tunnistatud ajaloolisi looduslikke pühapaiku ümbritseb üldjuhul 50 meetri laiune kaitsevöönd ja sellest on lähtutud ka käskkirjas käsitletud ristimetsade kaitsevööndi määramisel. 50 meetri laiune kaitsevöönd on piisav ja põhjendatud abinõu, mis aitab kaitsta ristimetsi tuulemuuru eest.

³ Riigikohtu otsus 3-17-563/70, <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/detailid.html?id=249952346>

Ei ole välistatud olukord, kus tuleviku raiete tulemusena hakkavad kaitsevööndi alad piirnema lageraielankidega. Juhul kui lageraiest tingitult hakkavad tuulele avatud puud murduma kaitsevööndi servas, siis 50 meetri laiuse kaitsevööndi olemasolul jääb tuulemurd kaitsevööndi alale ja mälestist see tõenäoliselt ei kahjusta. Ristimetsade kaitsevöönditesse ei ole haaratud kõrval paiknevat elamumaid ning heina- ja põllumaid, üksikutel juhtudel ka eramaal paiknevat metsamaad.

Seega annab kehtiv MuKS kui riiklikku kaitset reguleeriv seadus võimaluse kehtestada ristimetsade ja puude säilimiseks ning kaitseks kaitsevööndi seda igakülgset hinnates ja põhjendades. Sellest on lähtunud ka senises praktikas.

9. Arvestades ristimetsade ja puude olemust ja nende kantavat pärandkultuurilist väärtust, saab eeldada, et kohaliku omavalitsuse poolt täiendavate raiepiirangute seadmine võib olla vajalik kas planeerimismenetluse kaudu või LKS alusel (vt p 3). Eeltoodud toetab ka MuKS § 3 lg 7, mille kohaselt peavad riik ja kohaliku omavalitsuse üksused arvestama oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning tegema omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist. Sellise koostöö näiteks on ka Muinsuskaitseameti poolt Põlva vallale edastatud ettepanekud ajalooliste looduslike pühapaikade osas Põlva vallas (taotluse Lisa 3). Rõhutame siinkohal, et põhiseaduse preambul sisaldab viidet herderlik-rahvuslikule Eesti Vabariigi eesmärgile „eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade“⁴. Looduslike pühapaikade traditsioon on seotud kohaliku kogukonna rahvapärимusega ja on eesti ja piirkondliku kultuuri lahutamatu, väga väärtuslik osa. Tegemist on elava traditsiooniga, milles osalemine on inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklite 22 ja 27 kohaselt inimõigus. Kuna tegemist on kohaliku kultuuripärandi silmapaistva vormiga, siis on looduslikud pühapaigad ka osa Euroopa ühisest mälestuste, mõistmise, identiteedi, ühtekuuluvuse ja loovuse allikast (Faro konventsioon⁵ art. 2 a) ja 3 a)). Lisaks osundame, et looduslikel pühapaikadel on just oma kultuuriliste eripärade tõttu sellise kultuuriturismi potentsiaali, mis ei riiva kultuuripärandi terviklikkust ega selle loomumaseid väärtusi. Kohalikul omavalitsusel on võimalik sedagi aspekti sotsiaal-majanduslike mõjude hindamisel planeerimisel arvesse võtta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa Pakosta

Muinsuskaitseameti peadirektor

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (veebiversioon, 2020). Ptk. Preambul, p. 14 (<https://pohiseadus.ee/sisu/3467>, vaadatud 03.09.2022).

⁵ Faro konventsioon. <https://www.riigiteataja.ee/akt/218052021003>