

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 24.03.2021 nr 5-21-3/2

Meie .04.2021 nr 2-8/21-10/2

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas
nr 5-21-3

Tallinna Halduskohus tegi 19.03.2021 haldusasjas nr 3-19-613 kohtuotsuse, millega tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks looduskaitseaduse (LKS) § 20 lõiked 2² ja 4 ning Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määruse nr 242 „Kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, ning kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused“ (määrus nr 242) looduskaitsete piirangutega kinnisasja avalikes huvides LKS § 20 sätestatud omandamise menetluses ja jättis nimetatud normid haldusasja nr 3-19-613 lahendamisel kohaldamata.

Riigikohus küsis 24.03.2021 kirjaga nr 5-21-3/2 Riigikogu arvamust halduskohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normide põhiseaduspärasuse kohta.

Keskkonnakomisjon ei leidnud ülalviidatud normide vastuolu põhiseadusega.

Eelnõude menetlusest

Antud arvamuses käsitletavat LKS § 20 lõiked 2² ja 4 lisati seadusesse Vabariigi Valitsuse Riigikogus 10.03.2008 algatatud looduskaitseaduse muutmise seaduse eelnõu (212SE) menetlemise käigus komisjonipoolse muudatusettepanekuga (teine lugemine 18.06.2008, muudatusettepanek nr 5). Eelnõu eesmärk oli lõpetada kinnisasjade vahetamine ning rakendada kinnisasjade kaitsekorrast tuleneva kompensatsiooni mehhanismina vaid kinnistute omandamist raha eest. Selleks nähti eelnõuga ette LKSs kinnisasjade vahetamist käsitleva § 19 kehtetuks tunnistamine ja §-s 20 kinnisasjade omandamismenetluse regulatsiooni täpsustamine selliselt, et selle käigus oleks võimalik võimalikult täpselt määrata omandatava kaitsealuse kinnisasja väärtus. Eelnõu seletuskirja kohaselt „täpsustatakse sealhulgas ka Vabariigi Valitsusele suunatud delegatsiooninormi (lõige 3) kohustusega kehtestada hindamise kord, mis peamiselt puudutab metsakinnistute väärtuse määramist, kus tavapärane tehingute võrdlemise meetod ei ole piisav. Metsakinnistute puhul moodustab enamuse kinnistu väärtusest kasvavate puude raiest saadav tulu. Metsakinnistu väärtust mõjutavad järgmised tegurid: raiemaht, raieliik, raiete iseloom, kasvukohatüüp, kahjustused, kaugus teedest, jne. Hinna määramine on objektiivsem seni vahetusmenetluses kasutatava kindla hindamismetoodika alusel. Samuti on vajalik kehtestada omandamise korras väärtuste määramise alused. Omandamise kulud nähakse ette riigieelarves. Tagamaks avalduse esitanute võrdset kohtlemist, tuleb kehtestada maade väljaostmise järjekord. Läbirääkimised toimuvad avalduste esitamise järjekorras“ (lk 2-3). 01.08.2008 jõustunud LKS § 20 lõike 2²

sõnastus on kehtiv ka käesoleval ajal. Ka lõike 4 esimese ja teise lause käesoleval ajal kehtiv sõnastus on identne 01.08.2008 jõustunud sõnastusega.¹

Keskkonnakomisjoni seisukoht

Tallinn Halduskohus oma 19.03.2021 otsuses haldusasjas nr 3-19-613 leiab, et LKS § 20 ja selle alusel vastu võetud määrusega nr 242 kehtestatud kord ja meetodika on põhiseadusega vastuolus, sest nad ei taga põhiseaduse §-s 32 ette nähtud õiglase ja kohese hüvituse väljamõistmist looduskaitsete metsakinnistute omanikele LKS § 20 alusel toimuvate kinnisasjade omandamisel olukorras, kus de facto on tegemist kinnisasja sundvõõrandamisega (p 25). Kohus on lisaks eeltoodule ka seisukohal, et eelnimetatud õigusnormid ei vasta põhiseadusele ka kohese hüvitamise nõude tagamise osas, sest ei sisalda selleks asjakohaseid tähtaegu (p 26). Keskkonnakomisjon ei leidnud ülalviidatud normide vastuolu põhiseadusega, esitades alljärgnevad seisukohad.

Antud juhul on määrav, et looduskaitsete piirangute kehtestamine (ja seejärel maa omandamine) ei ole sisuliselt omandi omandiõiguse sundvõõrandamine põhiseaduse § 32 lõike 1 tähenduses, vaid ainult omandiõiguse kitsendus põhiseaduse § 32 lõike 2 tähenduses. Omandipõhiõiguse riive² võib toimuda omandi kitsendamise või sundvõõrandamise kaudu, mis alluvad erinevale õiguslikule regulatsioonile. PS § 32 lg1 teine lause sätestab tingimused omandi võõrandamiseks omaniku nõusolekuta e sundvõõrandamiseks, sätestades, et sundvõõrandamine saab toimuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Muid omandiõiguse kitsendusi reguleerib PS § 32 lg 2 teine lause, kehtestades, et kitsendused sätestab seadus. Seda on märkinud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 17.04.12 otsuse nr 3-4-1-25-11 punktis 35.

Eelnevast tulenevalt ei kuulu vara võõrandamine omanikuga kokkuleppel PS § 32 lõikes 1 esitatud regulatsiooni alla, mistõttu ei allu eelnimetatud regulatsioonile näiteks LKSs sätestatud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja võõrandamine³. Ka kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (KAHOS) ei näe kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamist oma kohaldamisalas. Vastavalt kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu 598 SE seletuskirjale „kohaldatakse KAHOSi kõikidele kinnisasja avalikes huvides omandamise juhtudele, kui eriseadus ei näe ette teisiti. Selliseks eriseaduseks on näiteks LKS, millega on kehtestatud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamine riigi poolt. Seega kaitstava loodusobjekti omandamine riigi poolt ei toimu KAHOSe alusel“ (seletuskirja lk 10). Kokkuvõtvalt LKS § 20 alusel oluliste looduskaitsepiirangutega kinnisasja võõrandamine toimub omaniku vaba tahte alusel, st isikul on valida, kas ta talub looduskaitsete piiranguid või teeb ettepaneku maa võõrandamiseks.

Riigikohus on oma mitmetes lahendites asunud seisukohale, et looduse kaitsmine kui põhiseadusest tuleneva avalik-õigusliku kohustuse täitmine (PS §-d 5 ja 53) ei eelda väärtuslike alade riigi omandis olemist. Nii on RKHK oma 11.10.2007 otsuses nr 3-3-1-37-07

¹ Eelnõu 511SE menetlemisel lisati LKS § 20 lõike 4 esimesse lausesse omandamisprotsessi kiirendamiseks tasaarveldamise võimalus juhaks, kui isik ostis maad riigi enampakkumisel ja samal ajal oli menetluses tema taotlus looduskaitsete piirangutega maa riigile võõrandamiseks (jõustus 27.06.2009). Eelnõu 289SE kohase seadusega võeti tasaarveldamise võimalus LKS § 20 lõike 4 esimesest lausest välja (jõustus 15.04.2013), kuna muudatus ei õigustanud ennast.

² <https://pohiseadus.ee/>; Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 32 kommentaar nr 16

³ <https://pohiseadus.ee/>; Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2020, § 32 kommentaar nr 17

seisukohal, et üldjuhul ei takista maa eraomandis olemine kehtestatud keskkonnarežiimi täitmist ning et looduskaitseadusest ei tulene ka käesoleval ajal, et kaitsealasse kuuluv maa peaks olema tingimata riigi omandis (p 10). Kinnisasjale looduskaitse eesmärgil piirangute seadmisel säilib omanikul omandi faktiline käsutusõigus ja piiratud ulatuses kasutusõigus. Tegemist on omandikitsendusega, kuid sihtotstarbeline (eesmärgipärane) omandi kasutamine on endiselt võimalik ning kinnisasja olemus ei muutu. Sundvõõrandamine oma olemuselt aga tähendab sellist kinnisasja avalikes huvides kasutamist, mis välistab igasuguse omandiõiguse kasutamise senisel viisil, sh ka vabalt kasutamise ning muutub kinnisasja olemus. Ka Riigikohus on määratlenud sundvõõrandamist kui omaniku täielikku või osalist ilmajätmist subjektiivsest õigusest, mille PS § 32 garanteerib, ehk sundvõõrandamisena võib käsitleda olukorda, kus omandiõigust on piiratud ulatuses, mis faktiliselt välistab omandiõiguse teostamise (RKÜK otsus nr 3-2-1-59-04, p.13).

Riigikohus on märkinud, et PS § 32 lõike 2 teine lause näeb omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole vastuolus PS-ga (RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p.37). Ka oma 30.04.2004 otsuses nr 3-4-1-3-04 (p 27) on Riigikohus märkinud, et PS § 32 lõike 2 teine lause mingeid piire ei sätesta, seega on selle alusel omandiõiguse kitsendamine, mis ei ole vastuolus põhiseadusega, seaduspärane. Eelnevat kokku võttes kui tegemist on ainult omandiõiguse kitsendusega, ei tulene põhiseadusest kohustuslikku viisi, kuidas looduskaitsete piirangute talumise eest hüvitist maksta, see on jäetud riigi otsustada, arvestades sealjuures riigi võimalusi. Nii on looduskaitsete piirangute hüvitusmeetmena loodud LKS §-ga 20 võimalus võõrandada oluliste looduskaitsete piirangutega kinnisasi kokkuleppel omanikuga riigile kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Tagamaks kõikidele looduskaitsete piirangutega kinnisasjade omanikele üldistes huvides pandud kohustuste proportsionaalsus (RKTko 11.03.2015, nr 3-2-1-87-14, p 32) ning avalike ja erahuvide õiglane tasakaal looduskaitsete piirangute hüvitamisel on nimetatud paragrahvi lõikega 3 antud Vabariigi Valitsusele volitus kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise korra ja meetodika kehtestamiseks. Seadusandja on LKS § 20 lõigetes 2¹ ja 2^{2,4} sätestatud suunised, millest Vabariigi Valitsus peab kinnisasja väärtuste määramise aluste kehtestamisel lähtuma. LKS lõigetega 2¹, 2² ja 3 vahendusel on seadusandja väljendanud taht vältida juhtumeid, kus omandamismenetluse läbiviija otsus võib halvendada talumiskohustuse eest kompensatsiooni saamist või kus kompenseeritakse eraomandit, millele seatud looduskaitse piirangud ei ole intensiivsed. Keskkonnakomisjoni arvates on eelnimetatud volitusnorm määruse kehtestamiseks piisav, sest see hõlmab üksikasjaliselt kõiki komponente (sh ühtseid kriteeriume, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise alused, mis tagavad parimal võimalikul moel objektiivse ja õiglase hüvitise jne), mis tagavad looduskaitsete piirangutega kinnisasja omanike võrdse kohtlemise looduskaitsete piirangutega kinnisasjade riigi poolt omandamisel ja mis ei vaja seaduse tasandil reguleerimist. Määruse nr 242 põhiseaduspärasuse kohta keskkonnakomisjoni arvamust ei anna.

Komisjon on seisukohal, et kuna riigil pole põhiseadusest tulenevat kohustust omandada looduskaitsete piirangutega kinnisasi koheselt, siis on LKS § 20 lõike 4 kohaselt kinnisasja omandamine esitatud taotluste järjekorras põhiseaduspärane. Asjakohaste tähtaegade sätestamine pole olnud võimalik, sest kinnisasjade omandamise tempo sõltus pikka aega ainult riigieelarves olevate vahendite suurusest. Kinnisasjade omandamise pikale ooteajale

⁴ LKS §20 lõikest 2² lähtudes oleks lihtsustatult öeldes metsaga kinnisasja riigile võõrandamise tasu see, mida maaomanik metsa majandamisest teoreetiliselt saaks, kui ei oleks looduskaitsete piiranguid ja mets oleks raieküps (sh on tulust maha arvatud ka ülestöötamise ja uuendamise kulud, kui metsas tehakse lageraie.) Sellele lisanduks metsamaa hind.

juhtis tähelepanu ka õiguskantsler⁵. Olukord lahendati Riigikogu poolt looduskaitseaduse ja metsaseaduse muutmise seaduse vastuvõtmisega 16.01.2018 (jõustus 05.02.2018), mis võimaldab kasutada lisaks riigieelarvest eraldatud vahenditele ka riigitulundusametuse Riigimetsa Majandamise Keskuse tegevuseks mittevajalike kinnisasjade müügist saadud tulu ning puhaskasumit, et omandada kaitstavat loodusobjekti sisaldavaid kinnisasju ning seeläbi lühendada vastavate kinnisasjade omandamise menetlustähtaegasid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Yoko Alender

Esimees

631 6511 keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

⁵ Õiguskantsleri 07.09.2016 kiri nr 6-1/150922/1603597