

Riigikohus

Teie 03.03.2023 nr 5-23-3/3

Meie .04.2023 nr 2-8/23-9/5

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas
nr 5-23-3

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 03.02.2023. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-21-788 põhiseadusega vastuolus olevaks LKS § 20 lg 1¹ p 3 osas, milles see säte ei võimalda riigil omandada kaitstavat loodusobjekti sisaldavat kinnisasja, mis omandati abikaasalt, alanejalt sugulaselt, vanemalt või tema alanejalt sugulaselt või vanavanemalt või tema alanejalt sugulaselt ning isik, kellelt kinnisasi omandati, sai selle omanikuks pärast kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta.

Riigikohus küsis 03.03.2023 kirjaga nr 5-23-3/3 Riigikogu arvamust Tallinna Ringkonna -kohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta. Arvamuse andmise tähtaega on pikendatud 28. aprillini 2023 (21.04.2023 kiri nr 5-23-3/12).

Eelnõude menetlusest

Antud arvamuses käsitletava LKS § 20 lõike 1¹ punkti 3 tekst lisati seadusesse Vabariigi Valitsuse Riigikogus 05.06.2006 algatatud looduskaitseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse muutmise seaduse eelnõu (927 SE) menetlemise käigus komisjonipoolse muudatusettepanekuga (teise lugemise jätkamine 24.02.2007, muudatusettepanek nr 12) § 20 lõike 1¹ koosseisus¹. Eelnõu 927 SE teise lugemise jätkamise seletuskirja kohaselt täpsustatakse muudatusettepanekuga "...kaitstavat loodusobjekti sisaldavate kinnisasjade vahetamise ning omandamise menetlusi järgmiselt: vahetamisele ei kuulu need kinnisasjad, mis on omandatud pärast selle kaitse alla võtmist, välja arvatud juhul, kui need piirangud muutuvad pärast kinnisasja soetamist rangemaks või kui kinnisasi on saadud pärimise teel või omandatud kinnisasja vahetamise õigust omavalt abikaasalt, vanemalt või sugulaselt. Sama põhimõtet kavandatakse rakendada ka kinnisasjade omandamisel." LKS § 20 lg 1¹ kehtestamist tingis vajadus pidurdada selleks ajaks välja kujunenud looduskaitsepiirangutega maade omandamist eesmärgiga need kohe riigile võõrandada, mis oli vastuolus LKS §-ga 20. Sama seadusega kehtestati ka LKS § 91 lg 9, mille kohaselt ei kohaldata LKS § 20 lõike 1¹ regulatsiooni kinnisasjade suhtes, mis omandati enne 01.04.2007. Aastaks 2012 oli kujunenud arusaam, et erinev lähenemine enne

¹ § 20 lg 1¹ - Riik ei omanda kinnisasja käesolevas paragrahvis sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas vastavalt §-le 16 informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud juhul, kui kinnisasja suhtes kohalduv kaitsekord muutub rangemaks ja samuti juhul, kui kinnisasi omandati pärimise teel või abikaasalt, alanejalt sugulaselt, vanemalt või nende alanejalt sugulaselt või vanavanemalt või nende alanejalt sugulaselt ning isik, kellelt kinnisasi omandati oli selle omanikuks enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist.

01.04.2007 ja pärast 01.04.2007 omandatud kinnisasjade riigile omandamisele pole põhjendatud. Vabariigi Valitsuse Riigikogus 08.10.2013 algatatud looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (289 SE) menetlemise tulemusel tunnistati kehtetuks LKS § 91 lõige 9 ning muudeti § 20 lõiget 1¹ jättest sellest välja viite LKS §-le 16 ja täiendades lõikes toodud erandeid uue alusega (punkt 4). Korrastati lõike ülesehitust ja erandid, millisel juhul lõikes sätestatud üldreeglit (riik ei omanda sellist kinnisasja, mille suhtes oli kehtivatest looduskaitsepiirangutest omanik teadlik juba omandamise ajal) ei kohaldata, esitati eraldi punktidenä 1-3². LKS § 20 lõike 1¹ punktides 1-3 toodud erandite sõnastus on kehtinud muutmatul kujul aastast 01.04.2007.

Keskkonnakomisjoni seisukoht

Keskkonnakomisjon arutas seisukoha kujundamist oma 24.04 ja 25.04 istungitel. Istungitel käsitletu tulemusel oli pool kohalolnud liikmetest seisukohal, et LKS § 20 lg 1¹ p 3 on põhiseadusega kooskõlas ja teine pool seisukohal, et nimetatud norm on osaliselt vastuolus põhiseadusega.

Seisukoht, et LKS § 20 lg 1¹ p 3 on põhiseadusega kooskõlas, põhineb alljärgneval: LKS §-s 20, sealhulgas lõigetes 1 ja 1¹ sisalduva looduskaitsepiirangutega maa riigile omandamise regulatsiooni kehtestamisel oli seadusandja eesmärk omandada üksnes sellised looduskaitsepiirangutega kinnisasjad, mille omanik ei saanud kinnisasja omandamisel piirangutega arvestada, s.t. ei teadnud omandamisel piirangutest või kehtestati piirangud hiljem või piirangud on muutunud rangemaks³. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on oma lahendites 41696/07 ja 35264/04 leidnud, et kui isik teadis vara või muu varalise õiguse suhtes kehtivatest piirangutest enne vara või varalise õiguse omandamist, ei ole piirang käsitletav omandiõiguse riivena inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokollil artikli 1 tähenduses.

LKS § 20 lõikes 1¹ sisalduva üldreegli alusel ei ole kinnisasja riigile omandamine põhjendatud, kui kinnisasja omanik oli piirangutest teadlik. Tegemist on imperatiivse sättega, sest seadusandja ei ole ette näinud kaalutusõigust sätte rakendamisel. Seda on ka kohus kinnitanud. Nii on Tallinna Ringkonnakohus oma 01.11.2010 otsuses haldusasjas nr 3-09-1921 märkinud, et LKS § 20 lõike 1¹ puhul on „tegemist normiga, mis piirab kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omaniku õigust taotleda riigilt kinnisasja omandamist. Sellist normi ei saa tõlgendada viisil, mis laiendab piirangu ulatust.... Seadusandja ei ole vajalikuks pidanud lisada normi subjektiivseid kriteeriume (et omanik teadis või pidi teadma olemasolevatest piirangutest)...Olukorras, kus sõnastus on selge ning sellel on konkreetne juriidiline sisu, pole põhjendatud sellele teistsuguse tähenduse omandamine (punkt 11).“ Sama on Tallinna Ringkonnakohus kinnitanud oma 02.03.2011 otsuses haldusasjas nr 3-10-1814 (p 18) ja 27.09.2018 otsuses haldusasjas nr 3-17-133 (p 9).

² § 20 lg 1¹- Riik ei omanda kinnisasja käesolevas paragrahvis sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud juhul, kui:

- 1) kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks;
- 2) kinnisasi omandati pärimise teel;
- 3) kinnisasi omandati abikaasalt, alanejalt sugulaselt, vanemalt või tema alanejalt sugulaselt või vanavanemalt või tema alanejalt sugulaselt ning isik, kellelt kinnisasi omandati, oli selle omanik enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist;
- 4) kinnisasi omandati õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel ja kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus maa tagastamise kohta on antud enne 1996. aasta 7. juunit.

³ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9971b662-d049-4eaa-916e-c7e2d6b9b3fd/looduskaitseaduse-ja-riigivaraseaduse-muutmise-seadus>

LKS § 20 lõike 1¹ punktis 3 nimetatud erand on kehtestatud eelkõige omandireformi käigus maa omandanud isikute ja nende lähisugulaste huvides. Nimetatud spetsiifiline erand pärineb seaduse rakendajate praktikast ja see võimaldab riigile omandada sellist sugulaste ringis edasi võõrandatud kinnisasja, mida riik üldreegli alusel ei omanda. See on seadusandja poolt ettenähtud lähisugulaste ringis uut kinnisasja omanikku soodustav erand. Antud erandi kohaselt võib riik omandada looduskaitsepiirangutega maa, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab ning mis on omandatud pärast selle kaitse alla võtmist ja mille võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava ala kohta, kui kinnisasi on omandatud alanejalt sugulaselt, kes oli selle omanik enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutmist. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks lisada normi, et omanik teadis või pidi teadma looduskaitsepiirangutest, vaid on lähtunud asjaolust, et isik, kellelt kinnisasi omandati, oli selle omanik enne kaitse alla võtmist või kaitse rangemaks muutmist. LKS § 20 lõike 1¹ punkti 3 laiem käsitlemine (punkti täiendatakse põhimõttega maa nõudeõiguse ülemineku kohta uuele omanikule, kes omandas kinnisasja sättes loetletud lähedaselt sugulaselt, kes omandas kinnisasja pärast selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud teavet kaitstava loodusobjekti kohta) ei ole põhjendatud. Mõõname, et teatud juhtudel võib tõusetuda küsimus normi põhiseaduspärasusest, kuid normi eesmärk ja otstarve on meie arvates põhiseadusega kooskõlas ning normis sisalduv piirang proportsionaalne. Leiame, et seaduses toodud avaliku raha kasutamise piirangud on põhjendatud nendel juhtudel, kui isik omandades kinnisasja oli teadlik kinnisasjale avalikust huvist seatud piirangute olemasolust.

Seisukoht, et LKS § 20 lg 1¹ p 3 on osaliselt vastuolus põhiseadusega selles osas, milles säte ei võimalda riigil omandada kaitstavat loodusobjekti sisaldavat kinnisasja, mille omanik sai selle abikaasalt või osundatud punktis nimetatud sugulaselt, kes oli omakorda saanud omanikuks pärast kinnisasja kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehingu dokumentides ei olnud teavet kaitstava loodusobjekti kohta, põhineb põhimõttel, et rohkem tuleks kaitsta pere õigusi. Seisukoha toetajad leidsid, et kui rangete looduskaitsete piirangutega maa omandatakse kas abikaasalt, vanemalt või muult LKS § 20 lõike 1¹ punktis 3 nimetatud lähisugulaselt, kellel oli õigus riigilt kinnisasja äraostmist nõuda, siis peaks omandajale rakenduma ka õigus müüa rangete looduskaitsete piirangutega maa riigile.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tarmo Tamm

esimees

Elle Kaur

631 6581 elle.kaur@riigikogu.ee