



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 24.03.2021  
Meie 22.04.2021

nr 5-21-3  
nr 10-3/2017

### Arvamuse edastamine

Edastame justiitsministri arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-21-3 kohta, mis puudutab looduskaitse seaduse (edaspidi LKS) § 20 regulatsiooni ning Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määrust nr 242.

### I. Asjaolude lühikirjeldus

1. OÜ Rohe Invest esitas 29.03.2016 avalduse võõrandada tema omandis olev Veia väikekonnakotka püsielupaiga sihtkaitsevööndis asuv Kullajõe katastriüksus riigile. Keskkonnaministri 23.05.2016 käskkirjaga nr 1-2/16/476 algatati Kullajõe katastriüksuse riigile omandamise menetlus. Keskkonnaamet tegi 23.11.2018 hinnapakumise nr 7-10/18/19063 kinnisasja omandamiseks. OÜ Rohe Invest hinnapakumisega ei nõustunud ning edasiste läbirääkimiste käigus kokkuleppele kinnistu hinnas ei jõutud. 03.04.2019 esitas OÜ Rohe Invest halduskohtule kaebuse.

2. Tallinna Halduskohus tegi 19.03.2021 haldusasjas nr 3-19-613 otsuse, millega tunnistas LKS § 20 lg 2<sup>2</sup> ja 4 ja ning Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määrus nr 242 tervikuna vastuolus olevaks PS §-ga 32 looduskaitseliste piirangutega kinnisasja avalikes huvides LKS § 20 sätestatud omandamise menetluses ja otsustas jätta käesoleva asja lahendamisel kohaldamata. Kohtu hinnangul on tuvastatud hinnapakumise õigusvastatus, sest see ei vasta Kullajõe katastriüksuse turuväärtusele ja hinnapakumises tehtud ettepaneku tegemisel ei olnud selle hinna määramisel tagatud põhiseaduse §-s 32 sätestatud hüvitise õiglase hinna määramine. Teiseks leidis kohus, et LKS § 20 lg 2<sup>2</sup>, lg 3 ja 4 ja Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 määrus nr 242 on PS §-ga 32 vastuolus, sest nende rakendamisel ei ole tagatud kinnisasja omandamisel avalikes huvides õiglase ja kohese hüvituse määramist põhiseaduse § 32 toodud mõttes ja need tuleb käesoleva asja lahendamisel jätta kohaldamata (otsuse punkt 29).

Juhime siinkohal tähelepanu, et kohtuotsuse resolutsiooni punktis 3 ei ole välja toodud LKS § 20 lõiget 3, mistõttu edasises arvamuses me seda ei käsitle<sup>1</sup>.

### II. PS-ga vastuolus olevaks tunnistatud sätted

3. LKS § 20 lõiked 2<sup>2</sup> ja 4 kehtivad sõnastuses:

---

<sup>1</sup> LKS § 20 lõikes 3 sisaldub delegatsiooninorm, mille alusel valitsus on kehtestanud regulatsiooni, mille halduskohus käesolevas asjas tervikuna PS-ga vastuolus olevaks on tunnistanud. Seetõttu tuleb otsuse resolutsiooni arvestades eeldada, et volitusnormi enese sõnastuse põhiseaduspärasust halduskohus kahtluse alla siiski ei ole seadnud.

„(2<sup>2</sup>) Metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana. Kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda, võib riigi esindaja metsaga kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise. /.../

(4) Kinnisasja omandamine otsustatakse omandamiseks tehtud avalduste laekumise järjekorras, kui ei esine mõjuvaid põhjusi menetluse pikendamiseks. Mõjuva põhjuse esinemisel lahendatakse avaldus pärast mõjuva põhjuse äralangemist. Andmed omandamise avalduste laekumise järjekorra kohta avaldatakse Keskkonnaministeeriumi veebilehel.“

VV 08.07.2004 määrus 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“ tervikuna.

### **III. Justiitsministri seisukoht**

*Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte asjassepuutuv*

4. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 06.04.2021 otsuses asjas nr 5-20-12 punktis 44 on märgitud, et kohtu pikaajase praktika järgi on säte asjassepuutuv juhul, kui selle põhiseadusvastasuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseadusele vastavuse ja kehtivuse korral (alates Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsusest asjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15).

5. Käesolevas asjas on kohus põhiseadusvastaseks tunnistanud LKS § 20 lõike 2<sup>2</sup> ja lõike 4. Lõige 2<sup>2</sup> koosneb kahest lausest, millest esimeses on sätestatud metsaga kinnisasja väärtuse määramise üldreegel, mille kohaselt metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana. Lõike teises lauses on omandamise menetluses riigi esindajale ettenähtud väärtuse määramiseks erakorralise hindamise tellimise võimalus, kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda.

Lisaks on halduskohus põhiseadusvastaseks tunnistanud ka LKS § 20 lõike 4, milles on ettenähtud omandamise otsustamine nn järjekorra reegli alusel.

Kohtuasja asjaoludest nähtub, et LKS § 20 lõiget 2<sup>2</sup> ja lõiget 4 tuleb kohtuasja lahendamisel kohaldada. Lõigete põhiseadusvastasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseaduspärasuse korral. Lõike 2<sup>2</sup> teises lauses sisalduvat regulatsiooni käesolevas asjas ei saanud kohaldada, kuna faktilistest asjaoludest nähtuvalt ei olnud erakorralise hindamise tingimused täidetud. Tegemist oli sellistele tingimustele vastava metsakinnistuga, mille väärtust tuli hinnata üldreegli kohaselt. Samas on küsitav, kas lõike 2<sup>2</sup> teine lause saaks jääda kehtima olukorras, kus esimene kehtetuks tunnistatakse. Teisisõnu nõustume sellega, et lg 2<sup>2</sup> mõlemad laused on asjassepuutuvad.

6. Valitsuse 08.07.2004 määrus nr 242 on halduskohtu poolt tervikuna jäetud kohaldamata ja tunnistatud põhiseadusvastaseks. Määruse regulatsiooni tuleb hinnata selle sätete koosmõjus, kuivõrd sellest tuleneb kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord

kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise kord ja alused. Määruse normide seast konkreetses asjas kohaldamisele kuuluvate ja mittekuuluvate sätete eristamine on keerukas ja tekitaks pigem ebaselgust. Nõustume, et valitsuse määrus tervikuna on käsitletav asjassepuutuvana.

#### *Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte formaalne põhiseaduspärasus*

7. LKS § 20 lg 2<sup>2</sup> ja 4 on formaalselt põhiseaduspärased. Need on vastu võtnud Riigikogu, st pädev organ 19.06.2008 LKS ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadusega (Riigikogu kodulehelt nähtub, et sätted lisati eelnõusse 212 SE teisel lugemisel), samuti kohases menetluses. Normid on piisavalt õigusselged. Seadus on välja kuulutatud (PS § 107 lg 1) ja avaldatud (PS § 3 lõige 2 ja § 108). Puudub info, et normide vastuvõtmisel oleks menetlusreeglite vastu eksitud (mh on täidetud normi vastuvõtmiseks vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamuse nõue).

8. Valitsuse 08.07.2004 määruse nr 242 formaalse põhiseaduspärasuse hindamisel on esmalt oluline, et selle on vastu võtnud pädev organ kohases menetluses ning määrus on avaldatud. Normide õigusselguse hindamisel omab mh siiski tähtsust asjaolu, et määruse § 8 lõikes 4 viidatakse kehtetule seadusele (kinnisasja sundvõõrandamise seaduse § 3 lõike 1 punktis 9 sätestatule)<sup>2</sup>. Määrus on jäänud vastavas osas muutmata kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (KAHOS) jõustumisel 01.07.2018, millega tunnistati KASVS kehtetuks. KAHOS tekstist ja seletuskirjast nähtub seadusandaja tahe looduskaitsete piirangutega kinnisasjad KAHOS üldregulatsiooni kohaldamisalast välistada. Lähtutud on eeldusest, et LKS eriseadusena (KAHOS § 1 lõike 2 tähenduses) peab looduskaitsete piirangutega kinnisasju puudutavad omandamise küsimused lahendama. Eelnõu (598 SE) 1. lugemise seletuskirjas lk 14 on märgitud: „Võrreldes KASVSiga on alustest (§ 4 lg 1) välja jäetud „maastikulisele vaatamisväärsusele /ja/ kaitstavale loodusobjektile juurdepääsu loomine ning nimetatud objektide säilimise tagamine“. Kuna looduskaitsetes ei ole ükski piirang selline, mis teeb kinnisasja kasutamise sisuliselt võimatuks, ei ole vajadust sedavõrd intensiivse omandiõiguse riive järele nagu seda on kinnisaja sundvõõrandamine. Kaitstavat loodusobjekti sisaldava või sellel paikneva kinnisasja riigi huvides või maaomaniku ettepanekul omandamine on juba reguleeritud LKSiga.“.

Seega tuleb möönda, et valitsuse 08.07.2004 määrus nr 242 § 8 lõikes 4 oleva viite näol on tegemist ebaselge sättega, kuid seadusandja tahet on võimalik välja selgitada KAHOS vs LKS koosmõjus hindamisel.

#### *Looduskaitsete piirangud PS § 32 kontekstis*

9. Kõnesoleva kohtuasja keskne küsimus on, kas LKS § 20 sätestatud looduskaitsete piirangutega kinnisasjade riigile omandamise menetluses peab lähtuma PS § 32 lõikes 1 sätestatud õiglase ja kohese hüvituse määramise nõudest. Teisisõnu on vaja selgust küsimuses, millised põhiseaduslikud nõuded kehtivad looduskaitsete omandipiirangute hüvitamisemeetmete puhul.

10. PS § 32 kaitseb omandipõhiõigust. PS § 32 lõike 1 teise lause kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes

---

<sup>2</sup> Viidatud sätte sõnastus: „Kui kinnisasja omaniku ja riigi vahel ei saavutata kinnisasja omandamises kokkulepet, võib riik teha ettepaneku algatada kinnisasja sundvõõrandamine vastavalt „Kinnisasja sundvõõrandamise seaduse“ § 3 lõike 1 punktis 9 sätestatule.“.

huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Igaühel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, on õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitus või selle suurus. PS § 32 teise lõike kohaselt on igaühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.

Eelnevast tuleneb, et kui regulatsiooniga üksnes kitsendatakse isiku omandiõigust, kuid ei jäta teda omandist ilma, siis on tegemist isiku omandi kitsendamisega, mitte selle võõrandamisega. PS § 32 lg 2 järgi on omandikitsendused lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigused, mida võib piirata igal legitiimsel eesmärgil. Seega legitiimsel eesmärgil seatud piirangute puhul on proportsionaalne ja lubatav omandikitsenduse ettenägemine ilma täiendava hüvitise maksmiseta. Riigikohus on viidanud, et üksnes ilmselgelt ebaproportsionaalsed omandikitsendused võivad teatud erandjuhtudel vajada osalist hüvitamist ( RKPJKo 3-4-1-25-11, p 49).

11. LKS § 20 regulatsioonis on lähtunud eelduslikult neist olukordadest, kus looduskaitsepiirangute intensiivsusastmest tulenevat on tegemist PS § 32 lõike 2 kohase omandikitsendustega. Riigikohtu halduskollegium on ka käesoleval aastal osundanud, et looduskaitsepiirangutest tuleneva põhiõiguste riive kompensatsiooniks on ette nähtud LKS §-s 20 sätestatud võimalus võõrandada kinnistud tasu eest riigile (haldusastmas nr 3-16-245 p 26). Samas ei saa praktikas välistada ka võimalust, et teatavate tingimuste koosmõjus esinemisel (nt kui kinnistu asub täies ulatuses range kaitsepiiranguga alal ning piirangud on kehtestatud alles peale kinnistu omandamist) võib looduskaitsepiirangute intensiivsus ja mõju küündida omandi sisulise (de facto) sundvõõrandamiseni.

12. PS §-dest 5 ja 53 tuleneb loodusressursside ja -varade säästva kasutamise ning igaühele elu- ja looduskeskkonna kaitsmise nõue. LKS § 20 regulatsiooni lähtekoht on, et kaitse alla võetud loodusobjektid ei pea olema tingimata riigi omandis. Ka eraisikud võivad olla looduskaitsepiirangute objektide omanikeks. Seetõttu võib looduskaitsepiirangutega kinnisasja riigile omandamiseks teha ettepaneku kinnisasja omanik, kaitstava loodusobjekti valitseja või valdkonna eest vastutav minister. Kinnisasja omandamise algatamise ning omandamise otsustab valdkonna eest vastutav minister.

LKS §-s 20 on eristatud neid juhtumeid, kus riigil on kohustus algatada looduskaitsepiiranguga kinnisasja omandamise menetlus, kui selline taotlus on esitatud (lg 1), neist olukordadest, kus riigil on kaalutusõigus ja lisatingimuste hindamise kohustus. Nimelt on LKS §-s 20 ette nähtud rida täiendavaid tingimusi, mis peavad olema täidetud, et riik tohiks omandamise menetlust üldse algatada (lõiked 1<sup>1</sup>- 1<sup>3</sup>).

Kohtuasja faktilistest asjaoludest nähtub, et käesoleval juhul ei olnud tegemist LKS § 20 lõikes 1 kirjeldatud olukorraga, sest kinnistu ei sisaldanud kaitstavat looduse üksikobjekti ega asunud kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piiras. Tegemist oli kinnistuga, mille kaheks katastriüksuseks jagamise tulemusel tekkis LKS § 20 nõuetele vastava riigile omandamise võimalust tagav olukord. LKS § 20 lõike 1<sup>1</sup> kohaselt kehtib nõue, et riik ei omanda kinnisasja, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud teatud juhtudel, sh juhul, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks. Seega omab tähtsust asjaolu, kas isik oli või ei olnud kinnisasja omandamise ajal teadlik looduskaitsepiirangutest ja sai oma tegevust vastavalt planeerida.

13. Vaidlustatud LKS § 20 lõikest 2<sup>2</sup> tuleneb metsaga kinnisasja väärtuse määramise üldreegel: metsaga kinnisasja väärtus määratakse maatüki ja sellel kasvava metsa väärtuste summana. Lõike teises lauses on ettenähtud erikord metsaga kinnisasja väärtuse välja selgitamiseks juhaks, kui metsaga kinnisasja väärtuse määramisel ei oma kasvava metsa väärtus olulist tähtsust ja piirkonna turusituatsioonist lähtuvalt ei kajasta maa maksustamishind selle piirkonna turuhinda. Neile tingimustele vastaval juhul võib riigi esindaja metsaga kinnisasja väärtuse määramiseks tellida erakorralise hindamise.

LKS seletuskirjast (213 SE lk 2) nähtub, et seadusandja pidas metsaga kinnisasja väärtuse määramise § 20 lg 2<sup>2</sup> regulatsiooni loomisel 2008. aastal oluliseks, et tavapärase tehingute võrdlemise meetod (LKS § 20 lg 2 üldreegli kohaselt toimub kinnisasja väärtuse väljaselgitamine tehingute võrdlemise meetodil) ei ole piisav. Seletuskirjas märgitakse, et metsakinnistute puhul moodustab enamuse kinnistu väärtusest kasvavate puude raiest saadav tulu. Metsakinnistu väärtust mõjutavad järgmised tegurid: raiemaht, raieliik, raiete iseloom, kasvukohatüüp, kahjustused, kaugus teedest jmt. Kuna kõik eelnimetatud tegurid mõjutavad kinnistu väärtust, siis on hinna määramine võrdlustehingute meetodil mõnevõrra subjektiivne, sest võrdväärsete võrdlustehingute leidmine, kus vähemalt pooled eelnimetatud teguritest oleksid hinnatava objekti vastavate näitajatega sarnased, on raskendatud. Eriti teravalt kerkib probleem esile metsanduslikus mõttes väheväärtuslike rabametsade osas, kus sarnased võrdlustehingud praktiliselt puuduvad. Lisaks tuuakse välja, et kuivõrd metsakinnistute hinna määramisel tuleb arvestada väga paljude kasvava metsa näitajatega, siis on hinna määramine tehingute andmebaasi alusel aeganõudev ja töömahukas protsess ning lõpptulemusena ei pruugi saadud tulemus kajastada hinnatava kinnistu tegelikku turuväärtust. Olulisemalt objektiivsem on hinna määramine seni vahetusmenetluses kasutatava kindla hindamismetoodika alusel. Seega on LKS § 20 lõike 2<sup>2</sup> eesmärk metsa väärtuse määramise spetsiifikat arvestava objektiivse ja võimalikult suures määras ka objektide võrreldavust tagava menetluskorra loomine.

14. LKS § 20 lõikes 4 on seadusandja pannud paika reegli, mille alusel omandamise otsuseid tehakse. Kinnisasja omandamine otsustatakse omandamiseks tehtud avalduste laekumise järjekorras, kui ei esine mõjuvaid põhjusi menetluse pikendamiseks. Mõjuva põhjuse esinemisel lahendatakse avaldus pärast mõjuva põhjuse äralangemist. Valitsuse 2004. a määruses nr 242 § 6<sup>1</sup> lõikes 2 on omakorda täpsustatud, et mõjuva põhjusena on käsitatav kinnisasja jagamine, kinnisasja koormavatest asjaõigustest vabastamine, pärimine, hinnavaidlus või muu sarnane menetlusega seotud asjaolu. Kuna isikutel on õigus looduskaitseliste piirangutega kinnistute omandamise menetluse alustamiseks taotlusi ise omal äranägemisel esitada, ei saa riik prognoosida, kui palju ja milliseid kinnistuid konkreetsel kalendrikuul või aastal isikud riigile võõrandada soovivad. Riik peab tagama üldise toimiva menetluskorra taotluste lahendamiseks. Nagu eespool viitasime, on LKS § 20 menetluste näol tegemist omandikitsenduste hüvitamisega, mistõttu PS § 32 „kohese“ hüvitise maksmise nõue siinkohal ei kohaldu. Menetluskorra loomisel tuleb arvestada vajadusega viia menetlused läbi mõistliku aja jooksul.

15. LKS § 20 eesmärgist lähtuvalt ei ole looduskaitseliste piirangutega kinnisasja omandamine riigile reeglina kohustuslik. Riigile on läbirääkimiste pidamisel jäetud kaalutlusruum, kas ja millistel tingimustel kokkuleppe sõlmimine ja kinnisasja omandamine on võimalik. Omandamismenetlus on LKS-s ja selle alusel antud rakendusmääruses (§ 11) ülesehitatud selliselt, et konkreetse kinnisasja omandamise otsustab lõppastmes valdkonna eest vastutav minister. Ühtlasi viitame, et võrdlus KAHOS sundvõõrandamise regulatsiooniga ei ole kohane (kohtuotsuse punktis 18), kuivõrd KAHOS keskne põhimõte on, et kinnisasja omandamine ei ole lubatud, kui avalik eesmärk on saavutatav ilma teise isiku omandis oleva

kinnisasja omandamiseta või avaliku eesmärgi saavutamiseks on otstarbekam seada sundvaldus (§ 4 lõige 2). Sundvõõrandamine on riigi jaoks alati nõ viimane abinõu avaliku eesmärgi saavutamiseks.

16. Valitsuse 2004.a määruses nr 242 reguleeritakse omandamismenetluse läbiviimisega seonduvat. Volitusnormi kohaselt on valitsuse ülesanne kehtestada loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise kord ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused. Määruse regulatsioon tagab LKS § 20 eesmärkide täitmise ja on kooskõlas looduskaitseliste piirangutega kinnisasjade riigile omandamisel PS §-st 32 tulenevate nõuetega.

**Kokkuvõttes olen seisukohal, et eeltoodut arvestades on LKS § 20 lõiked 2<sup>2</sup> ja 4 ning valitsuse 2004.a määrus nr 242 kooskõlas põhiseaduse §-ga 32.**

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Maris Lauri  
minister

Signe Reinsalu 620 8130  
signe.reinsalu@just.ee