



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 03.03.2023
Meie 04.04.2023

nr 5-23-3/3
nr 10-3/1679

Justiitsministri arvamus asjas nr 5-23-3

Edastan käesolevaga arvamuse looduskaitseeseaduse (edaspidi LKS) § 20 lg 1¹ p 3 põhiseadusele vastavuse kohta 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. Olen seisukohal, et nimetatud säte ei ole põhiseadusega kooskõlas ning põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

Asjaolud

1. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 03.02.2023 otsusega kohtuasjas nr 3-21-788 PS § 12 lg-ga 1 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.
2. Raabli katastriüksuse kõlvikuline koosseis on 2,27 ha ulatuses metsamaa, 2,27 ha ulatuses looduslik rohumaad ja 1,68 ha ulatuses muu maa. Raabli katastriüksusest 3,72 ha (60% kinnisasja pindalast) paikneb Vääna-Posti nahkhiirte püsielupaiga sihtkaitsevööndis. Katastriüksuse sihtkaitsevööndisse jääval loodusliku rohumaad kõlvikul ja muu maa kõlvikul paiknevad 1,22 ha ulatuses poollooduslikud kooslused, mille hooldamine on tulenevalt kaitse-eeskirja § 5 lg 1 p-st 4 kaitseala valitseja nõusolekul lubatud. Eeltoodust tulenevalt vastab Raabli katastriüksuse sihtkaitsevööndis paiknev osa 1,22 ha ulatuses Vabariigi Valitsuse 08.07.2004 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“ (edaspidi määrus nr 242) § 3¹ lg 2 p-le 1, mille kohaselt ei piira sihtkaitsevööndi kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt. Ülejäänud sihtkaitsevööndis paiknevas katastriüksuse osas (2,5 ha) vastab kinnisasi määruse nr 242 § 3¹ lg-le 2, mille kohaselt piirab sihtkaitsevööndi kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt. Kogu piirangutega ala katastriüksuse lõikes on 2,5 ha (püsielupaiga piiranguvööndi ala) + 0,43 ha (metsamaa) = 2,93 ha, mis on kinnistust 47,1%. Määruse nr 242 § 3 lg 7 sätestab, et kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise piiranguid hinnatakse kinnisasja iga kõlviku kohta eraldi. Kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud, kui piirangud on olulised enamal kui 50% kinnisasja pindalast.
3. Kohtuasja nr 3-21-788 otsusest nähtub, et keskkonnaminister keeldus 15.03.2021 käskkirjaga nr 1-2/21/137 Raabli kinnisasja omandamisest, kuna kõnealuse katastriüksuse omandamine riigi poolt ei ole LKS § 20 lg 1¹ p 3 alusel lubatud. Kaebaja omandas kinnistu 26.02.2007 kinkelepinguga oma emalt. Kinkeleping sisaldas teavet Vääna-Posti nahkhiirte püsielupaiga kohta. Vääna-Posti püsielupaik moodustati keskkonnaministri 12.07.2006 määrusega nr 50 „Nahkhiirte, Vääna-Viti, Vääna-Posti ja Laagri püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskirj“, mis jõustus 29.07.2006. Kaebaja emale tagastati kõnealune kinnistu Saue Vallavalitsuse 27.01.2004 korraldusega ja kanti kinnistusraamatusse 26.09.2006. Keskkonnaminister leidis, et kinnisasja omandamine riigi poolt ei ole LKS § 20 lg 1¹ p 3 alusel lubatud, sest kaebaja omandas

kinnisasja vanemalt, kes omandas selle pärast kaitsekorra rangemaks muutumist, samas kui viidatud säte oleks lubanud kinnisasja omandamist juhul, kui kaebaja vanem oleks kinnisasja omandanud enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist. Lisaks leidis keskkonnaminister, kuna piiratud kasutusega maa-ala kogu kinnistu pindalast moodustab kokku 47,1%, siis on kinnistu omandamine riigile määruse nr 242 § 3¹ lg 7 alusel välistatud.

4. Tallinna Ringkonnakohtus edastas otsuse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks. Riigikohus pöördus 03.03.2023 Justiitsministeeriumi poole Tallinna Ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta arvamuse saamiseks.

Taotluse lubatavus

5. PS § 15 lg 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi PSJKS) § 9 lg 1 kohaselt on konkreetse normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm, mille põhiseaduspärasuse kontrolli põhiseaduslikkuse järelevalve kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte¹. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega². Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral³. Seega on norm on asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.
6. Antud juhul on PSJKS § 14 lg 2 esimese lause tähenduses asjassepuutuvateks normideks 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. Nimetatud säte ei jäta haldusorganile otsustusruumi teistsuguseks lahendusteks. Seetõttu on LKS § 20 lg 1¹ p 3 asjassepuutuv norm ning põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

Vastuolu võrdse kohtlemise kohustusega

7. Käesoleva asja faktilistest asjaoludest nähtuvalt moodustab piiratud kasutusega maa-ala kogu kinnistu pindalast kokku 47,1%. Seetõttu oleks kogu kinnistu omandamine riigile määruse nr 242 § 3¹ lg 7 alusel välistatud. LKS § 20 lg 1² ja määruse nr 242 § 3 lg 2 kohaselt on kokkuleppel kinnisasja omanikuga lubatud omandada ka üksnes see osa kinnisasjast, mis ulatub kaitsealale, hoiualale või püsielupaika, kui kinnisasi ei asu kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas või on suurem kui kaitstava looduse üksikobjekti piiranguvöönd. Praegusel juhul keeldus vastustaja kinnisasja omandamisest, pakkumata kaebajale võimalust kinnisasi jagada. Tallinna Ringkonnakohtu otsusest nähtuvalt on vastustaja seisukohal, et ta ei saanud kinnistu osalise omandamise ettepanekut LKS § 20 lg 1¹ nimetatud keelu tõttu teha.
8. LKS § 20 lg 1 sätestab, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Sama paragrahvi lg 1¹ kohaselt ei omanda riik kinnisasja, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud juhul, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks (p 1), kinnisasi omandati pärimise teel (p 2), 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 (p 3) või kinnisasi omandati õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel ja kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus maa tagastamise kohta on antud enne 1996. aasta 7. juunit (p 4).
9. Nähtuvalt Tallinna Ringkonnakohtu lahendist täiendati kõnealuse kinnisasja 27.01.2004 maa tagastamise korraldust Saue Vallavalitsuse 10.05.2005 korralduse nr 322 p-ga 5.4 järgmiselt

¹RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13.

²RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

³RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15.

„Täita looduskaitseeaduse § 14 tulenevaid kitsendusi, kuna moodustatav katastriüksus asub II kategooria kaitsealuste liikide kaitseks moodustatud hoiualal“. Väana-Posti püsielupaik moodustati aga keskkonnaministri 12.07.2006 määrusega nr 50 „Nahkhiirte Väana-Viti, Väana-Posti ja Laagri püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“, mis jõustus 29.07.2006, s.o enne kaebaja ema poolt kinnisasja omandamist. Seega maa tagastamise korralduse tegemise ja maa kinnistamise vahepeal oli kaitsekord muutunud rangemaks, kuid maa tagastamise korraldust selles osas ei täiendatud⁴. Kuigi looduskaitse piirangutega kinnisasja riigile omandamise võimalusi on aja jooksul kitsendatud, puudub vaidlus selles, et kaebaja emal olnuks õigus taotleada kinnistu riigi poolt omandamist.

10. LKS § 20 lg 1¹ sätestatud piirangute kehtestamise põhjuseks oli vajadus pidurdada looduskaitse piirangutega maade omandamist eesmärgiga need kohe riigile võõrandada⁵, mis on vastuolus LKS-i §-ga 20 eesmärgiga - omandada riigile üksnes sellised kinnisasjad, mille omandaja ei teadnud ja ei saanud seega ka arvestada kinnisasja kasutamise piirangutega (piirangud kehtestati või muudeti rangemaks pärast kinnisasja omandamist või isikut ei teavitanud võõrandamistehingus kinnisasjal lasuvatest piirangutest). Samas on LKS § 20 lg-s 1¹ toodud erandid, millistel juhtudel on eelduslikult spekulatsioonide risk välistatud ja seetõttu piirangutega kinnisasja riigile omandamise nõudeõiguse üleminek lubatud. Üheks selliseks erandiks ongi looduskaitse piirangutega kinnisasi, mis omandati LKS § 20 lg-s 1¹ p-s 3 nimetatud isikult (nt vanemalt), kes oli konkreetse kinnisasja omanik enne selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist.
11. Nõustun Tallinna Ringkonnakohtuga, et LKS § 20 lg-s 1¹ p-s 3 ei ole võimalik tõlgendada nii, et see võimaldaks riigilt nõuda ka sellise looduskaitse piirangutega maa omandamist, mis omandati sättes nimetatud isikult, kes sai konkreetse kinnisasja omanikuks küll pärast kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta.
12. Tallinna Ringkonnakohtus on seisukohal, et LKS § 20 lg 1¹ p 3 on vastuolus põhiseaduse §-ga 12 osas, milles see ei võimalda maa riigi poolt omandamist nõuda nendel isikutel, kes omandasid kinnisasja LKS § 20 lg 1¹ p-s 3 nimetatud isikult, kes oli omandanud konkreetse kinnisasja pärast selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud teavet kaitstava loodusobjekti kohta
13. Võrduspõhiõigus (PS § 12) on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus, mis tähendab, et selle piiramiseks sobib iga seaduses sätestatud põhjus, kui see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11). Materiaalses mõttes peab riivel olema legitiimne eesmärk ja riive peab olema proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas), st kaaluma üles riive ebasoodsa mõju ja ebavõrdse kohtlemise. Riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb seega teha kindlaks võrreldavate isikute grupp, põhiõiguse riivamise eesmärk ning riive põhjuse mõistlikkus ja asjakohasus.
14. Võrdluse lähtekohaks käesolevas asjas on (a) isikud, kes omandasid kinnistu LKS § 20 lg 1¹ p-s 3 nimetatud isikult, kes omandas kinnisasja **enne** selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist ja (b) isikud, kes omandasid kinnistu LKS § 20 lg 1¹ p-s 3 nimetatud isikult, kes omandas kinnisasja **pärast** selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud teavet kaitstava loodusobjekti kohta.
15. Üldreeglina on looduskaitse piirangutega kinnisasja omandamine riigile välistatud, kui isik oli omandamise hetkel teadlik piirangute olemasolust ja sai sellest lähtuvalt teha teadliku valiku, kas omandada selline kinnisasi või mitte. LKS § 20 lg 1¹ p 3 erand on sätestatud aga just olukorras, kus kinnisasja omandaja on omandamisel teadlik kehtivatest piirangutest, kuid lähedane isik, kellelt ta kinnisasja omandab, ei olnud ise konkreetset kinnisasja omandades teadlik ega saanudki kindlalt teada omandamise hetkel, et kinnisasjale kehtestatakse looduskaitse piirangud või olemasolevad piirangud muudetakse rangemaks.
16. **Seega mõlema võrdlusgrupi puhul on täidetud tingimus, et p-s 3 nimetatud lähedane isik oli omandanud kinnisasja nii, et talle ei olnud või ei saanud olla looduskaitse piirangud**

⁴ 2006. a kehtinud LKS redaktsioon (RT I 2005, 22, 152) § 16 lg 1 sätestas, et mh hoiualal asuva kinnisasja või selle osa võõrandamisel peab asjakohane leping sisaldama loodusobjektiga seotud teavet. Riigikohus on 12.11.2018 otsuses asjas nr 3-16-812 leidnud (p 12.1), et omandireformi kontekstis saab LKS § 20 lg 1¹ kohase võõrandamistehinguna käsitada ka maa tagastamise korraldust.

⁵ Looduskaitseeaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu (289 SE) seletuskiri, lk 6.

omandamise hetkel teada. Esimese grupi puhul piirangud kehtestati või muudeti rangemaks pärast omandamist, teise grupi puhul kehtisid piirangud küll enne omandamist, kuid võõrandamistehing (antud kaasuses maa tagastamise korraldus) ei sisaldanud teavet kehtivatest piirangutest. Mõlemal juhul oluks kinnisasja algsel omanikul (LKS § 20 lg 1¹ p-s 3 nimetatud isikul, kellelt kinnisasi omandati) õigus nõuda maa omandamist riigi poolt. Maa riigi poolt omandamise nõudeõiguse üleminek on lubatud aga üksnes esimese grupi puhul.

17. Arvestades, et mõlema grupi puhul toimub kinnisasja omandamine LKS § 20 lg 1¹ p-s 3 nimetatud lähedaselt isikult, kellel endal oli õigus nõuda maa riigile omandamist, siis puudub mõistlik seletus, miks ei saa nõudeõigus üle minna olukorras, kus lähedane isik, kellelt kinnisasi omandati, omandas kinnisasja pärast selle kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kuid nii, et võõrandamistehing ei sisaldanud teavet kaitstava loodusobjekti kohta. Antud juhul puudub isikute ebavõrdseks kohtlemiseks mõistlik põhjus.
18. Kokkuvõtvalt, nõustun Tallinna Ringkonnakohtuga, et LKS § 20 lg 1¹ p 3 on vastuolus PS §-s 12 tuleneva võrdse kohtlemise kohustusega osas, osas, milles see 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.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lea Danilson-Järg
Minister

Mariann Salomets 6208135
Mariann.Salomets@just.ee