



Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 03.03.2023 nr 5-23-3/3

Meie 30.03.2023 nr 1-10/21/11-15

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve
asjas nr 5-23-3

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 3. veebruari 2023. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-21-788 põhiseadusega vastuolus olevaks looduskaitseaduse § 20 lõike 1¹ punkti 3 ja jättis selle kohaldamata 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 3. märtsi 2023. a kirjaga nr 5-23-3/3 keskkonnaministri arvamust Tallinna Ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta hiljemalt 31. märtsiks 2023.

Olen seisukohal, et LKS § 20 lõik 1¹ punkt 3 on põhiseaduspärane. Selgitan järgnevalt looduskaitsepiirangutega kinnisasja omandamise regulatsiooni põhjendatust ning põhjendan normi põhiseaduspärasust.

LKS § 20 kohaselt omandab riik sellised looduskaitsepiiranguga kinnisasjad, mille sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud. Seadusandja eesmärk LKS-i §-s 20 (täpsemalt lg 1 ja lg 1¹) sisalduva looduskaitsepiiranguga maa riigile omandamise aluste kehtestamisel on omandada üksnes sellised looduskaitsepiiranguga kinnisasjad, mille omanik ei saanud kinnisasja omandamisel piirangutega arvestada – ei teadnud omandamisel piirangutest või kehtestati piirangud hiljem või piirangud on muutunud rangemaks või kinnisasi on omandatud pärimise teel (pärandvara vastuvõtmisel ei saa pärija valida, millise osa pärandvarast ta vastu võtab ja millisest loobub ehk juhul, kui pärandvarasse kuulub ka looduskaitsepiirangutega kinnisasi, ei saa pärija sellest loobuda ja muu vara vastu võtta). Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmes lahendis (näiteks kohtuasjades 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 protokolli artikli 1 tähenduses.

LKS § 20 lõige 1¹, millega täpsustatakse kinnisasja riigile omandamise aluseid, kehtestati looduskaitseaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seaduse

muutmise seadusega. Sätte jõustus 1. aprillil 2007. Sätte lisamise peamine põhjendus¹ oli, et LKS § 20 alusel kinnisasja omandamine ei ole põhjendatud, kui kinnisasja omandaja oli piirangutest teadlik. Nii tagatakse riigieelarves looduskaitsete piirangutega kinnisasjade omandamiseks ette nähtud vahendite parem sihtotstarbeline kasutamine ja piirangute hüvitamine neile, kel ei olnud võimalik omandamisel piirangutega arvestada. Sätte sõnastust on muudetud looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seadusega, millega lisati erandite hulka punkt 4. Muus osas jäi sätte sisult muutmata. 2013. aasta muudatuste seletuskirjas on sätet põhjendatud järgmiselt: „...//looduskaitsepiirangutega kinnisasja riigile omandamine on põhjendatud juhul, kui kinnisasja omandamisel ei saanud isik selliste piirangutega arvestada. Kui aga omandamisel olid piirangud teada, pidi omandaja nendega ka arvestama. Vähemalt oli tal selleks võimalus erinevalt nendest maaomanikest, kelle omandi suhtes on piirangud kehtestatud pärast omandamist. Omand on õiguste ja kohustuste kogum ning omandi üleminekul lähevad uuele omanikule üle kõik omandiga seotud õigused ja kohustused. Seega ei saanud varem ega saa ka praegu looduskaitsepiirangutega kinnisasja omanikul tekkida ootust kasutada looduskaitsepiirangutega kinnisasja muul viisil ja tingimustel, kui neil, mis kehtisid selle kinnisasja suhtes omandi ülemineku ajal. Võttes aluseks //...// LKSi § 20 eesmärgi, samuti looduskaitsepiirangutega kinnisasja omanikule täna kehtivad soodustused ja toetused, ei ole kinnisasjade, mille suhtes kehtivatest looduskaitsepiirangutest oli omanik omandamise ajal teadlik, riigile omandamine põhjendatud.“².

LKS § 20 lõike 1¹ näol on tegemist imperatiivse sättega. Seadusandja ei ole pidanud vajalikuks ette näha mingit kaalutusõigust või muud lähenemist sätte tõlgendamisele, kui antud juhul on kasutatud. Seda on kinnitanud ka kohus mitmel korral. Nii on Tallinna Ringkonnakohus haldusajal nr 3-09-1921 oma 1. novembri 2010 otsuse punktis 11 märkinud muu hulgas, et § 20 lõike 1¹ näol 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 (nt, et omanik teadis või pidi teadma olemasolevatest piirangutest). Sellistel eeldustel tuleb ringkonnakohtu hinnangul normi tõlgendamisel lähtuda eelkõige selle sõnastusest. Olukorras, kus sõnastus on selge ning sellel on konkreetne juriidiline sisu, pole põhjendatud sellele teistsuguse tähenduse omandamine. Sama on Tallinna Ringkonnakohus kinnitanud oma 2. märtsi 2011. a otsuses haldusajal nr 3-10-1814 punktis 18. Mõlema otsuse peale esitati ka kassatsioonkaebus, mida Riigikohus menetlusse ei võtnud. Viimati on Tallinna Ringkonnakohus viidanud samale järeldusele oma 27. septembril 2018. a otsuses haldusajal nr 3-17-133 punktis 9.

LKS § 20 lõike 1¹ punktis 3 toodud erandi kohaselt võib riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga omandada kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab ning mis oli omandatud pärast selle kaitse alla võtmist ja mille võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, kui kinnisasi on omandatud 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. Sellises sõnastuses on see erand kehtinud selle kehtestamisest alates.

Nimetatud erandi kehtestamise üks eesmärk oli eelkõige omandireformi käigus maa omandanud isikute ja nende lähisugulaste huvide kaitse. Ühe grupi maaomanikke, kelle

¹ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/e5366492-2219-3234-bc3d-ea3a3335c600/looduskaitseaduse-ning-keskkonnamoju-hindamise-ja-keskkonnajuhtimissüsteemi-seaduse-muutmise-seadus>

² Seletuskirja lk 7, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9971b662-d049-4caa-916e-c7e2d6b9b3fd/Looduskaitseaduse%20ja%20riigivaraseaduse%20muutmise%20seadus/>

huvide kaitseks on erand kehtestatud, moodustavad need, kelle lähisugulased on saanud maa õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel ja kes reeglina on eakad inimesed. Kui selline maaomanik pärast maa looduskaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kui maa kasutamine on oluliselt piiratud, ei soovi piiranguid taluda (aga see võib olla ka tingitud muudest objektiivsetest asjaoludest: tervis, vanus vms) ja ta soovib kinnisasja lähisugulasele (kinkelepingu vms tehingu alusel) üle anda, on uuel omanikul võimalus soovi korral taotleda maa riigile omandamist LKSi alusel. Siinkohal vahemärkusena, et eelkirjeldatud olukord on vaid kõige levinum. Sama ei ole välistatud ka tavapärase tsiviilõigusliku tehingu alusel omandatud kinnisasjade kohta, kus esialgne omanik pärast kaitsekorra kehtestamist või selle rangemaks muutumist ei soovi maa omanikuna jätkata ja otsustab selle võõrandada lähisugulasele. Teise näitena võib tuua kaasomanikest maaomanikud, kes näiteks pärast kaasomandisse tagastatud maa (tavapärase olukord maareformi käigus õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamisel) kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist, kas sellel või muul põhjusel soovivad kaasomandi lõpetada ühe kaasomaniku kasuks ja see, kes saab ainuomanikuks, saab soovi korral taotleda kinnisasja riigile võõrandamist. Seega on erand kehtestatud väga spetsiifilisel põhjusel ja konkreetset ühiskondlikku vajadust silmas pidades. Võib öelda, et LKS § 20 lõike 1¹ punkti 3 eesmärk, milleks see kehtestati, on tänaseks oma aktuaalsuse kaotanud, sest isikute teadlikkus looduskaitsepiirangutega kinnisasja riigile võõrandamisest on kasvanud.

LKS § 20 lõike 1¹ punktiga 3 sätestatud erand on vaid ühekordne võimalus sugulaste ringis edasi võõrandatud sellist kinnisasja riigile omandada, mida üldreegli alusel riik ei omanda. Lähisugulaste ringis on looduskaitsepiirangutega kinnisasja võõrandamisele tehtud eriline soodustav erand eelmises lõigus kirjeldatud põhjustel. Juhin tähelepanu, et erand on mõeldud uuele omanikule, mitte võõrandajale, kui üldse võrdse kohtlemise võrreldavaid grupe otsida, siis on see lähisugulasest omandaja (uus omanik) ja isik, kelle omandamise alusdokumendis puudus teave looduskaitsepiirangute kohta. Ehk sisuliselt koheldakse LKS § 20 lõike 1¹ punkti 3 valguses seal toodud tingimustel lähisugulasest omandajat (uut omanikku) kui isikut, kelle võõrandamisleping ei sisaldanud teavet looduskaitse piirangutest. Mõlemal juhul rakendub säte faktilise asjaolu esinemisel, esimesel juhul on faktiliseks asjaoluks see, kas võõrandajast sugulane sai kinnisasja omanikuks enne selle kaitsekorra kehtestamist või rangemaks muutmist. Teisel juhul on faktiline asjaolu, kas kinnisasja omandamise alusdokument sisaldas teavet looduskaitsepiirangu kohta. Erandi puhul on tegemist seadusandja soodustusega, mille kehtestamise kohustust põhiseadusest ei tulene. LKS § 20 lõike 1¹ koos punktiga 3 on lisatud looduskaitse seaduse ning keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimise seaduse muutmise seaduse eelnõusse Riigikogu menetluses. Seetõttu ei ole sätte kohta ka piisavalt selgitusi, kuid tegemist oli juba halduspraktikas kasutusel olnud põhimõtetega, millele ametnikud tuginesid omandamise menetlustes otsuste koostamisel.

Kohtu praktikas on seni leitud, et tegemist on selge ja täpse sättega. LKS § 20 lõike 1¹, sh punkt 3, sõnastab välistab tõlgendamise. Tegemist on seadusandja teadliku valikuga, et erandeid ei laiendataks tõlgendamise abil, et välistada igasugune võimalus manipuleerida kinnisasjade riigile võõrandamisega. Seadusandja ei ole vajalikuks pidanud lisada normi, et omanik teadis või pidi teadma looduskaitsepiirangutest, vaid sõnastanud sätte selliselt, et lähtuda tuleb faktilistest asjaoludest – isik, kellelt kinnisasi omandati, oli selle omanik enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutumist.

Seadusandja ei ole pidanud ka vajalikuks erandit laiendada kõigile sugulaste ringis tehtavatele tehingutele, sest kui kinnisasja ei ole võimalik looduskaitsepiirangute tõttu kasutada või ei soovita piiranguid taluda, on maaomanikul õigus taotleda selle riigile omandamist ise ning puudub vajadus seda lähisugulasele võõrandada, et see võiks taotleda sama.

Omandamisel looduskaitsealistest piirangutest teadlik olemine on esmaseks kriteeriumiks, mis välistab kinnisasja riigile omandamise. Riigile omandamiseks esitatud taotluse lahendamisel kontrollitakse esmalt, kas võõrandamisleping sisaldas teavet looduskaitsepiirangute kohta. Kui leping seda teavet ei sisalda, läheb kinnisasi üldreegli järgi omandamisele, kui selle sihtotstarbeline kasutamine on oluliselt piiratud 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“ kehtestatud kriteeriumite alusel. LKS § 20 lõike 1¹ sätestatud erandite kasutamine eelnimetatud juhul ei ole vajalik ega põhjendatud. Juhul kui leping sisaldas teavet looduskaitsealistest piirangute kohta, tuleb kontrollida, kas kohalduvad erandid. Rõhutan, et viidatud sätte punkti 3 järgi on üksnes sellisel juhul riigil omandamise õigus, kui lähisugulasest võõrandaja sai kinnisasja omanikuks faktiliselt enne kaitse alla võtmist või kaitsekorra rangemaks muutmist.

LKS § 20 lõike 1¹ punktis 3 sätestatud reegel, mis lubab vaid ühekordsel looduskaitsepiirangutega kinnisasja võõrandamise sugulaste ringis taotleda selle riigile omandamist, ei piira kuidagi looduskaitsepiirangutega kinnisasja riigile võõrandamise võimalusi. Nagu juba eespool öeldud, siis juhul, kui looduskaitsepiirangutega kinnisasja omanik ei soovi ise kinnisasja riigile võõrandamisega tegeleda, on sugulaste ringis alati võimalik kokku leppida ka esindus vms. Selleks ei pea kinnisasja edasi võõrandama. Võõrandamisel tuleb aga arvestada, et riigile seda kinnisasja enam edasi võõrandada ei saa, välja arvatud juhul, kui kaitsekord läheb rangemaks. Omandamine (sõltumata sellest, kas võõrandajaks on lähisugulane või võõras) eesmärgiga kinnisasi edasi riigile võõrandada on vastuolus LKS § 20 eesmärgiga.

Haldusorganil tuleb suhtuda oma tegevustes vastutustundega riigi rahalistesse vahenditesse ning õigusliku aluseta soodustuse tegemine on riigi raha raiskamine, mis võib seada ohtu muude riigi ülesannete täitmisele. Nii on nõutav ka Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ järgi eelnõude koostamisel ja menetlemisel, mh õigusakti rahaliste mõjude arvestus, ning Keskkonnaministeeriumil puudub siin kaalutusõigus, mistõttu ei saa sellest lähtumist talle ka ette heita. Teisisõnu on selline välistus põhiseadusega kooskõlas, nimelt on riigile võõrandamise piirang seatud põhjusega, et tagada riigi raha otstarbekas ja säästlik kasutamine (RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14, p 59). Seadusandja on juba ise teinud LKS § 20 lõike 1¹ põhimõttest erandid (viidatud sätte punktid 1–4) juhtudeks, kui on pidanud seda põhjendatuks.

Haldusajal nr 3-21-788 on asjaolude kohaselt kaebaja ema omandanud vaidlusaluse kinnisasja pärast kaitsekorra muutumist. Saue Vallavalitsuse 10. mai 2005 korraldus nr 322 maa tagastamise kohta sisaldas teavet looduskaitsealistest piirangute kohta. Kaitsekord muutus, kui moodustati Väana-Posti nahkhiirte püsielupaik keskkonnaministri 12. juuli 2006. a määrusega nr 50 „Nahkhiirte Väana-Viti, Väana-Posti ja Laagri püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“, mis jõustus 29. juulil 2006. Kaebaja ema omandas katastriüksuse kinnistusraamatu registriosa II jao andmetel 26. septembril 2006. Omandamine toimus õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel. Riigikohus on haldusajal nr 3-16-812 otsuse punktis 12.1 märkinud, et LKS § 20 lõike 1¹ tähenduses omandatakse kinnisasi omanikuna kinnistusraamatusse kandmisega. Omandireformi kontekstis saab LKS § 20 lõike 1¹ kohase võõrandamistehinguna käsitada ka maa tagastamise korraldust.

Isikule oli maa tagastamisel teada, et kinnisasjal on seatud looduskaitsepiirangud. Tegemist ei ole olukorraga, kus isik üldse ei teadnud looduskaitsealistest piirangutest. Seetõttu on ekslik ka ringkonnakohtu otsuse p 18 käsitus, kus kohus võtab oma arutluskäigu ja järelduse aluseks olukorra, justkui poleks esialgne omanik piirangutest üldse teadlik olnud. Tagastatava maa vastuvõtmisel oleks isik saanud ka keelduda piirangutega maa vastuvõtmisest ja küsida kompensatsiooni maareformi seaduse § 6 lõike 2 punkti 1 ja

lõike 4 punkti 3 alusel ja isegi, kui ta seda õigust ei kasutanud enne kinnistusraamatusse kandmist, siis oli isikul endal õigus kinnisasja riigile omandamist taotleda. Sellele, et ta oli enne lähisugulasele võõrandamist piirangutest teadlik, viitab võõrandamislepingus olev teave püsielupaiga kohta. Omandamise kriteeriume sel ajal (enne lähisugulasele võõrandamist) veel kehtestatud ei olnud ja omandamise otsustamine toimus igakordsel kaalumisel. Arvestades, et praegusel juhul ei ole piirangud intensiivsed, ei saa eeldada, et kinnisasi oleks ka varem omandatud.

Haldusasjas nr 3-21-788 vaidlusalune kinnisasi ei kuulu LKS § 20 lõike 1 alusel riigi poolt omandamisele. Sellisele järeldusele on jõudnud ka Tallinna Ringkonnakohus oma otsuses (p-d 9 ja 21), et kinnisasja sihtotstarbeline kasutamine praegusel juhul oluliselt piiratud looduskaitsete piirangute tõttu ei ole. Tallinna Ringkonnakohus on otsuse punktis 22 leidnud, et vastustajal tuleb kaebaja ettepaneku uuel läbivaatamisel hinnata, kas kinnisasi omandada kokkuleppel kaebajaga osaliselt nii, et selle jagamise korraldab ja jagamisega seotud kulud kannab kaebaja. LKS § 20 lõike 1² kohaselt võib riik omandada selle osa kinnisasjast, mis ulatub püsielupaika. Tegemist on kaalutusotsusega, riigil ei ole kohustust omandamiseks. LKS ei sätesta, et looduskaitsete piirangutega maa peaks kuuluma riigile, sest keskkonnakaitse nõuded kehtivad kõigile (Riigikohtu otsused nr 3-3-1-79-05 p 13; nr 3-3-1-37-07, p-d 10 ja 12; nr 3-3-1-37-10; nr 3-3-1-37-14). Piiratud rahaliste vahendite juures ei ole riigil põhjendatud asuda omandama kinnisasju, mille sihtotstarbeline kasutamine looduskaitsepiirangute tõttu ei ole tegelikult oluliselt piiratud. Riigikohus on selgitanud (PSJV asi nr 5-21-3 p 40), et „põhiseadus ei nõua igasuguse üldistes huvides isikule seatud omandikitsenduse hüvitamist. /.../ Võrdsuspõhimõttega oleks vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. Õiglase hüvitise maksmise vajadus omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks tekib olukordades, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega ebaproportsionaalselt suur (Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-69-09 punkt 61; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. aprilli 2012. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-25-11, punktid 49-50). Seejuures on isiku kohustus tema omandile seatud kitsendusi hüvitiseta taluda seda suurem, mida tugevam üldine huvi omandikitsendust õigustab. Kolleegium selgitab, et ka sedalaadi hüvitamiskohustus saab tekkida vaid siis, kui isik leiab end oma tahtest ja tegevusest sõltumata olukorrast, kus ta peab avalikes huvides taluma intensiivsemad subjektiivsete õiguste piiranguid võrreldes teistega (vrd riigivastutuse seaduse § 16 lõike 2 punkt 1).“

Kõike eeltoodut arvestades olen seisukohal, et LKS § 20 lõike 1¹ punkt 3 on põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Kallas

Minister

Teadmiseks: Riigikantsleil

Džein Aunre, 626 0738

dzein.aunre@envir.ee