



Villu Kõve
Esimees
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 06.07.2022 nr 5-22-5/2
Meie 05.09.2022 nr 1-12/1284-2

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas
nr 5-22-5 (kohaliku kultuuripärandi kaitse
üldplaneeringus)**

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite kultuuriministri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, milles Põlva Vallavolikogu esitas Riigikohtule taotluse tunnistada Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks õigusliku ebaselguse, mille tõttu ei ole kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik realiseerida planeerimisseaduse § 75 lg 1 p-st 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks.

Iga vald ja linn saab kujundada ning kehtestada kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamiseks nii üldiseid suuniseid kui ka konkreetsete üksikobjektide eesmärgipäraseid ja proportsionaalseid kaitsemeetmeid, sh põhiõiguseid ja -vabadusi riivavaid kasutustingimusi (nt raiepiiranguid). Seda võib teha nii üld- ja detailplaneeringu võimalusi kasutades kui ka eraldi konkreetse objekti kohaliku kaitse alla võtmise haldusmenetluses. Õiguslik alus on olemas planeerimisseaduse (PlanS) § 74 lg 3 ning § 75 lg 1 p 17 jt sätetest moodustuv normis ning looduskaitseaduse (LKS) §-s 44. **Valla ja linna võimalusi, pädevust ja volitusi ette nägevad normid on olemas ning need on arusaadavad.** Seda õiguslikku alust ja võimalust praktikas ka kasutatakse. **PlanS-i § 75 lg 1 p 17 koostoimes teiste asjassepuutuvate normidega on põhiseadusega kooskõlas.**

Kultuuripärandi kaitse on põhiseaduslik väärtus ja kogu ühiskonna (eraisikute, riigi keskvoimu ja kohaliku omavalitsuse) ühine kohustus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kontekstis on looduslik kultuuripärand (ristipuud), mille kaitse on seadusandja jaganud riiklikuks ja kohalikuks. Muinsuskaitseaduse ja looduskaitseaduse alusel on riiklike meetmetena, sh kohustustena kaetud see osa kultuuripärandist, mis on põhiseadusega nõutult kogu riigi huvis ning mis peab tagama eesti kultuuri säilimise läbi aegade (põhiseaduse preambul).

Konkreetse valla ja linna ehk kohaliku tähtsusega kultuuripärandi objekti tuvastab ja määratleb sellena iga vald ja linn siis, kui ta peab seda vajalikuks. See on valla ja linna võimalus, mitte kohustus. Õigusaktiga vallale ja linnale sellist kohustust pandud ei ole. Õigusnormides on eesmärgid ja suunised kirjas avarate määratlemata õigusmõistetena. Nendega ei kaasne õigusselgusetus, vaid sellisel kujul jättis seadusandja PS-i § 154 silmas pidades teadlikult igale vallale ja linnale ulatusliku hindamise, kaalumise ja otsustamise autonoomia. Lähtutakse oma valla ja linna eripärastest vajadustest, kohalikest ajaloolisest ja kultuurilisest jm taustast ja identiteedist, valla ja linna majandlikust heaolust, väärtuste ajas muutumisest, samuti kohaliku

kogukonna eelistustest. Kultuuripärandi kaitse on vaid üks paljudest kohaliku tasandi sellistest ülesannetest, mille üle otsustamisel on vallal ja linnal ulatuslik vabadus.

Seadusandja roll ja kohustus on luua tingimused ja korralduse selleks, et vald ja linn saaks kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust kohalikuks vajaduseks piisavalt kasutada. Kohaliku kultuuripärandi kaitseks on seadustega volikogu jaoks loodud õiguslikud volitused, kuid ei ole ette nähtud eraldiseisvat kohaliku kultuuripärandi rahastust. Nii nagu üldiselt kohalike ülesannete täitmist, rahastatakse ka kohaliku kultuuripärandi kaitset peamiselt kohaliku omavalitsuse tulubaasi kaudu. Seega on vallal ja linnal olemas üldine rahastus kohaliku tasandi ülesannete täitmiseks. Taotluse kontekstis on küsimus, kas see on piisav.

Riigikohus on leidnud, et kohaliku omavalitsuse finantsgarantii rikkumise tõendamiseks peab vald või linn näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Ta peab ära näitama ülesanded, mis võivad rahapuudusel täitmata jääda.¹ Põlva Vallavolikogu ei ole sellist infot esitanud, mistõttu **ei ole võimalik kontrollida põhiseaduslikkuse järelevõlumenetluse algatamise taotluse väite paikapidavust, et Põlva vallal puudub finantsvõimekus hüvitada eraisikule kohaliku kultuuripärandi kaitseks seatud raiepiiranguga kaasneva kahju, kui selle eraisiku kanda jätmise on tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirav ja seetõttu ilmselgelt ebaproportsionaalne** (riigivastutuse seaduse § 16).

Üldjuhul on looduslik kultuuripärand erinevate objektidena (ristipuu, ohverduskivi, koobas, allikas, hiis, mägi vms) olemas olnud väga pikka aega, tihti sajandeid. Sama kaua on maaomanikud, külastajad, riik ja kogu ühiskond suhtunud neisse objektidesse austuse ja mõistvusega ning aktsepteerinud õiguslikult reguleerimata, kuid ühiskondlikult kokkulepitud kujul erinevaid kitsendusi (püha puud ei raiuta). See peaks olema esimene ja peamine muinsuskaitse, looduskaitse ja kultuuripärandisse suhtumise ning kaitse põhimõte ka praegusel ajal – hiiepuu ja ristipuu jäetakse raiumata ja püha allika ümbrust ei kuivendata mitte seetõttu, et nii on õigusaktiga keelatud või kuna vastu saadakse rahaline hüvitis, vaid seetõttu, et see puu või allikas on püha. Seda ka nende objektide puhul, mida riikliku ega kohaliku kaitse alla ei võeta. Seetõttu võib pigem eeldada, et nii riiklikuks kui kohalikuks kaitseks vajaliku konkreetse objekti kasutamise kitsendusega kaasneva kahju hüvitamise nõue on erandlik.

Õige ei ole Põlva Vallavolikogu 16.06.2022 istungi protokollis kirjas olev väide: „Näiteks üldplaneeringus märgitud ühe ristipuu ümber tekib 50 m raadiuses raiekeeld.“, vaid LKS-i § 44 alusel määrab kaitsevööndi ulatuse vald või linn sellisena, mis on konkreetsel juhul vajalik. Võimalik on kaitsevööndit üldse mitte kehtestada (nt on nii Rosma ristimetsa ümber). Ebatäpne on ka taotluse lk 3 punktis 12 (ning ühtlasi Põlva Vallavolikogu 16.06.2022 istungi protokollis) olev väide, nagu kaasneks omanikukulu ka metsaseaduse (MS) § 23¹ alusel (metsa majandamisel võib raiepiiranguid kehtestada üksnes siis, kui vald ja linn saavutab vastava kokkuleppe maaomanikuga). Nii see ei ole, sest MS-i § 23¹ kohaldub asula või elamu kaitsele. Kultuuripärandi objektiks olev ristipuu, ohvikivi vm nendeks ei ole. Seega saab vald ja linn seada kultuuripärandi kaitseks raiepiirangu ka siis, kui kokkulepet maaomanikuga ei saavutata.

Põhiseadusega on kooskõlas regulatsioon, milles ei nähta ette eraldiseisvat rahastust kohaliku kultuuripärandi kaitseks vajalike kitsenduste tõttu omanikule kaasneva kahju hüvitamiseks. See kulu kaetakse valla ja linna üldise tulubaasi vahenditest.

¹ RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, p-d 35-36: „... Õigusvastasuse kontrolli käigus peab järelikult kindlaks tegema, kas Avanduse vallal tuli 2002. aastal oma ülesannete ja riiklike kohustuste täitmisel vaidlustatud haldusakti tõttu rahast puudu. Juhul, kui rahast puudu ei tulnud, on alusetu Avanduse Vallavalitsuse väide, et vaidlustatud haldusakt rikkus tema õigust saada riigilt piisavaid rahalisi vahendeid. 36. Vaatamata väidetele rahaliste raskuste kohta, ei ole Avanduse Vallavalitsus kohtumenetluse käigus nimetanud ühtegi seadusest tulenevat ülesannet, mis rahapuudusel täitmata oleks jäänud ...“.

I Taotluse lubatavus

Kohaliku omavalitsuse volikogu võib esitada taotluse tunnistada seadus või selle säte kehtetuks üksnes siis, kui seadus või selle säte on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7). Vaidlustada saab ka õigustloova akti puudumist. Volikogu peab taotluse esitamise otsuse tegema koosseisu poolthäälte enamusega (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 45 lg 5). Peale selle peab volikogu olema kiitnud heaks ka taotluse lõppteksti.

Taotluse lubatavuse eeldused on täidetud. Taotluse on esitanud Põlva Vallavolikogu, kes on selle teksti ühel häälel heaks kiitnud (volikogu 16.06.2022 otsus nr 1-3/12, koosoleku päevakorrapunkt nr 1). Taotlus koos lisadega oli volikogule ja avalikkusele esitatud 10.06.2022 volikogu istungi eelinfos.² Volikogu põhjendab taotlust sellega, et vaidlustatav norm või alternatiivselt seaduses vastava regulatsiooni puudumine riivab kohaliku omavalitsuse PS-i § 154 lg-st 1 tulenevat kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist – enesekorraldusõigust ja finantsgarantiid.

II Vaidlustatud norm

PlanS-i § 75 lg 1 p 17 sätestab:

„§ 75. Üldplaneeringu ülesanded

(1) Üldplaneeringuga lahendatakse järgmised ülesanded: /.../

17) kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sealhulgas selle üldiste kasutustingimuste määramine;“.

Põlva Vallavolikogu leidis, et:

1) planeerimisseadus ei ole õigusselge ning seetõttu ei ole kohalikul omavalitsusel üldplaneeringuga võimalik realiseerida PlanS-i § 75 lg 1 p-st 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks;

2) puudu on õigusnorm, mille alusel oleks kohalikul omavalitsusel õiguslik alus kehtestada üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks;

3) puudu on õigusnorm, millega antakse kohalikele omavalitsusele rahalised vahendid PlanS-i § 75 lg 1 p-s 17 sätestatud õiguste elluviimiseks olukorras, kus kohalik omavalitsus seab üldplaneeringuga raiepiiranguid kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks.

III Kultuuriministri arvamus

3.1. Kultuuripärandi kaitse üldpõhimõtted ning riigi keskvõimu, kohaliku omavalitsuse, eraisiku ja ühiskonna rollid

1. Põhiseaduse preambuli järgi on kultuuri säili(ta)mine läbi aegade riigi põhiseaduslik kohustus. Põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse kontekst on kitsamalt looduslik kultuuripärand. Selle kaitse on seadusandja **esiteks** määratlenud **riikliku kohustusena** peamiselt muinsuskaitse- ja looduskaitse- ja loodusliku kultuuripärandi kaitsmise eesmärgid, materiaaldõiguslikud nõuded, olulised põhimõtted kui ka riigi keskvõimu, kohaliku omavalitsuse, omanike, teiste eraisikute ja kogu ühiskonna kohustused. Samuti on ette nähtud rahastus, sh riiklike prioriteete (mille osaks võib olla ka

² Vallavolikogu istung 16.06.2022. 10.06.22 <https://www.polva.ee/16-06-2022> Põlva Vallavolikogu järgmine istung toimub neljapäeval, 16. juunil 2022 algusega kell 15.00 Põlva Kultuuri- ja Huvikeskuse tantsusaalis, aadressil Kesk tn 15, Põlva. Istungi päevakord: 1. Planeerimisseaduse sätete põhiseadusega vastusolus olevaks tunnistamise taotlus OE15; **eelnõu, taotlus, lisa 1, lisa 2, lisa 3, lisa 4, lisa 5**

kohalik kaitse) ja riigi rahalisi võimalusi arvestavad taotlusvoorud.³ Ristimetsade jm loodusliku kultuuripärandiga seoses on asjassepuutuv ka planeerimisseadus.

2. Riikliku kohustuse sisu ehk 2019. aastal jõustunud muinsuskaitseaduse peamine idee, eesmärk ja aines ei ole muinsuse ja kultuuriväärtuse kaitse ja säili(ta)mine riigi sunni, käskude, keeldude ja rahastusega. Kultuuripärandi väärtustamine ja säilitamine on ühiskonna ühine huvi, soov ja kohustus (MuKS-i § 3 lg 1). Kohustus kultuuripärandit hoida ja säilitada ei peaks tulenema õigusnormidest, vaid kultuuriväärtusega puust⁴, kivist, allikast, kombest jms enesest. Riigi ja piirkondade identiteedist ja eripärast ning mitmekesisest ja kultuurimälu kandvast elukeskkonnast on huvitatud Eesti inimesed ise, sh maaomanikud, kelle maal ristipuu, püha hiis, ohvrikivi või allikas asub, ja kogu ühiskond nende sisulise väärtuse tõttu. Kõik see on oluline osa eestlusest, Eesti identiteedist ja kultuurist. Isegi mitte ideaal, vaid normaalsus on arusaam, et kui konkreetsete pärandkultuuri väärtusega objektidesse on riikliku sekkumiseta suhtunud austuse, väärikuse ja alalhoidlikkusega sajandeid, siis nii võiks see jätkuda ka edaspidi.

3. Riigi sekkumine õigusliku sunni, käskude, keeldude, järelevalve ning ka toetusega on põhjendatud ja vajalik siis, kui eelkirjeldatust ei piisa, kui avalikus huvis oleva kultuuriväärtuse säilimine võib olla ohus⁵ või kui riigil on hea soov omapoolset panustada rohkem kui põhiseadusega nõutud. See on ühtlasi praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve vaidluse oluline osa – küsimus sellest, milleks on või ei ole riigi keskvoim, vald ja linn ning eraisikud kohustatud.

4. Käsitledes konkreetse kultuuriväärtusega puu, allika, koopa, hiie kaitset õigusaktiga riikliku või kohaliku kaitse alla võtmise ning põhiõiguste ja -vabaduste riive kontekstis, ei peaks irduma eelkirjeldatud üldisest suhtumisest. Esimesena ei peaks mõtlema ega kalkuleerima, mida ja kui palju peab saama omanik raha näiteks püha pärna või ohvrikivi talumise eest oma maa peal või selle eest, kui metsas jääb raiumata väike ristipuude osa. Samuti ei tohiks levida arusaam, et näiteks ristipuid peab kaitsma, sest selline nõue koos sunni ja karistuse ähvardusega tuleb seadusest. Kui metsast kütteks, ehitamiseks, müügiks vms puid raiunu, sh metsaomanik jättis sajandeid iseenesestmõistetavana austusest ja pühadusest risti- ja hiiepuud puutumata⁶, siis nii võiks olla ka praegu ja tulevikus. Üldjuhul on kultuuripärand olnud konkreetsetes maakohas sajandeid enne, kui maaomanik sündis, asutati või kui ta kinnistu ostis. Kultuuripärandi olemasolu ei ole kellegi jaoks ootamatu üllatus. Kultuuripärandi enda olemasoleval kujul hoidmine ja säilitamine (mitte üksnes dokumenteeritud kujul muuseumis, videos⁷, raamatus ja arhiivis) on praeguse põlvkonna võimalus ja kohustus järgmise ees – et neilgi oleks mitmekesine ja mälu kandev elukeskkond.⁸ Nt ristipuid väärtustati ja traditsiooni jätkati ka ajal, mil Eesti oli nõukogude okupatsiooni all.⁹ Riik ei peaks sellist üldist head hoiakut omapoolsete tegevustega

³ Nt Keskkonnainvesteeringute Keskuse 29.08.2022 avatud [looduskaitse programmi taotlusvoor](#) ja [Muinsuskaitseameti toetused](#).

⁴ „Elu ja surma piir on marginaalne. Ristipuid osana Lõuna-Eesti matusekombestikust markeerivad seda piiri nähtaval (asudes maastikul) ja vähemanähtaval (kajastudes rahvajuttudes ja ilukirjanduses) moel.“, M. Kõivupuu „Ristipuid Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärilises.“. Konverents 17.03.2005 AJALOOLISED LOODUSLIKUD PÜHAPAIGAD EILE, TÄNA, HOMME.

⁵ „Kagu-Eesti ristipuid on metsa intensiivse majandamise tõttu hävimisohus.“; M. Kõivupuu „Kui vaid neid ristipuid jalus ei oleks“, Postimees 11.08.2020.

⁶ „Lõuna-eestlaste eetiliste arusaamade kohaselt ei murta ristipuudelt oksid ja neid puid ei langetata.“, allmärkus nr 5.

⁷ „... riigimetsade mahavõtmise käigus hävisid ... mitmed Võrumaa ristimetsatukad, ... Koos sellega hävis ka ainulaadne osa meie pärandkultuurist, mis praeguseks on säilinud ainult siinkirjutaja videomaterjalidel ja fotodel.“ [Looduslikud pühapaigad](#). Väärtused ja kaitse. M. Kõivupuu „Ristipuid Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärilises“, lk 306. Õpetatud Eesti Seltsi Toimetised, 2007.

⁸ „Need on kaduv varandus, pidevalt õhenev ühenduslülid meie ja mineviku vahel. Need on ka pidevalt väärtust kasvatavat ressursi, kuna mida vähemaks neid jääb, seda haruldasemaks ja kallimaks need muutuvad. See on säästlik, mugav ja väga tao – toimimine toimimata, tegemine tegemata. Samas sellest tegemata (hävitamata, asendamata, uuendamata) jätmisest sünnibki kultuur ja ajalugu, mis räägib sellest, et me pole siin esimesed ega viimased, ainsad ega üksikud.“, T. Talk „Auhind õigesti elatud elu eest“, Postimehe Kirjastuse OÜ, 2022 lk 138.

⁹ „Kui leinajatel oli võimalik, lõigati rist puusse nõukogude võimu poolt võõrandatud kodutalu piiril, väljendades selle toiminguga oma põliste traditsioonide austamist ning sõnatut protesti vägivaldse ja võõra ühiskonnakorralduse

moonutama.¹⁰ Vaimse kultuuripärandiga seotud tegevusi üldjuhul ei reguleerita, sest vaimne pärand peabki püsima elava ja muutuvana. Näiteks konkreetsetel ristipuude pärandit on läbi aegade hoitud, viljeletud, säilitatud ja edasi antud alates 13. sajandist.¹¹ Puusse risti lõikamise traditsioon on elav (vaimne) pärand ja jätkub ka praegusel ajal.¹² Kultuuripärand ei peaks olema ühelegi omanikule negatiivse tähendusega (saamata jääv tulu), vaid auasi, iseäranis siis, kui mõnd pärandiobjekti ongi järele vaid üksik objekt. See võib olla hoopis omaniku ning valla või linna konkurentsieelis teiste ees. Korrastatud ja hoitud kultuuriväärtused loovad parema ja atraktiivsema elukeskkonna, mis aitab kaasa elukvaliteedi tõusule, loob töökohti, elavdab majandust ja kasvatab piirkonna konkurentsivõimet. Ühe metsaosa langetamata jätmisest saamata jääv tulu ehk omanikukahju ei ole üldjuhul võrreldav selle kasuga, mis jääb näiteks ristipuu kujul alles ühiskonnale.¹³ Samas võib hävinud pärandi kahju ühiskonnale olla märkimisväärne¹⁴ ning ületada kasu, mille saab omanik. Kultuuripärand ja sellega seotu on taastumatu ressurss, kord hävinut enam tagasi ei saa.¹⁵ Mõistetavalt on põhjendatud erandid riigi sekkumiseks võimalikud ja vajalikud, seda nii toetuste, hüvitiste¹⁶ kui ka piirangute kujul, kuid need ei tohiks muutuda üldiseks ja esimeseks kaalutluseks.

5. Taotluse keskmises olevate ristipuude väärtustamine, säilitamine ja kaitsmine on avalikus huvis. See osa põhiseaduslikust avalikust huvist ja väärtusest, mis on põhiseaduse preambulis nimetatud kultuuri osa ja mille säilitamine on riigi kohustus, on reguleeritud

vastu.“ Looduslikud pühapaigad. Väärtused ja kaitse. M. Kõivupuu „Ristipuud Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärismüüses“, lk 295. Õpetatud Eesti Seltsi Toimetised, 2007.

¹⁰ „Kuid määravaks teguriks pärandikultuuri säilimisel ja kaitsmisel, sealhulgas ka ristipuude-traditsiooni püsijäämisel, on traditsioonikandjate, metsaorganisatsioonide, folkloristide, etnoloogide, arheoloogide, kultuuri- ja kirikutegelaste senisest sootuks tõhusam koostöö, mis ei saa tugineda ainult paragrahvi jõule, vaid ennekõike vastastikusele usaldusele, koostööle ja mis peamine – lokaalsete kultuurierinevuste aktsepteerimisele ja väärtustamisele. Seda nii kohapeal kui „ülalpool“. Alles siis muutub mõttetuks küsimus, kellele ikkagi kuuluvad pühad puud metsas, pühad kivid põllul ja pühad allikad mäekalda all. Sest me teame vastust – need kuuluvad meile, eesti rahvale, ja me soovime, et ka järeltulevad põlvkonnad saaksid sellest osa. Kas aktiivselt, järgides kombeid ja tavasid, mis on meile olulised, või passiivselt – tõdedes, et üks või teine objekt maastikul on olnud meie esivanemate jaoks oluline, püha ja puutumatu.“ Looduslikud pühapaigad. Väärtused ja kaitse. M. Kõivupuu „Ristipuud Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärismüüses“, lk 311. Õpetatud Eesti Seltsi Toimetised, 2007.

¹¹ Puukoore sisse kaitsemärgi lõikamise traditsioon ulatub ilmselt loodususundi ehk animismi praktiseerimise aegadesse, mis oli Eesti alal levinud enne ristiusu vastuvõtmist 13. sajandil. Animistliku maailmavaate kohaselt on kogu loodus hingestatud ning inimene osa sellest. Eelkristlik animism kujutles elu pärast surma jätkuvat sealsamas, kuhu surnud maeti. Esivanemate matusepaigad muutusid aja jooksul pühaks ning animistlike kujutelmade järgi siirdusid lahkunute hinged edasi elama matusekohal paiknevatesse loodusobjektidesse, nagu puud, kivid ja allikad. Hingestatud loodusobjektidele omistati erilist jõudu, millel oli võime ravida haigusi ning vastata palvetele. Vastutasuks toodi ohvriande (Kõivupuu, M. 2009. Hinged puhkavad puudes. Huma Kirjastus).

¹² Vana-Võrumaa matusekombestikuna on see kantud ka Eesti vaimse kultuuripärandi nimistusse <https://rahvakultuur.ee/2020/03/28/vana-voroomaa-matusekombestik/>

¹³ „Seega võime tõdeda, et kalmistuteel puudesse ristide lõikamine on tänapäeval üks tähelepanuväärsemaid ajaloolise Võrumaa traditsioonilisi matusekombeid ja ristimärkidega puud on nüüdseks tõenäoliselt ainulaadsed kogu Euroopas, et mitte öelda – kogu maailmas.“, Looduslikud pühapaigad. Väärtused ja kaitse. M. Kõivupuu „Ristipuud Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärismüüses“, lk 295. Õpetatud Eesti Seltsi Toimetised, 2007.

¹⁴ „Eriti drastiliseks kujunes olukord 2005. aasta mais, mil väidetavalt teelaienduse-õgvendamise eesmärgil raiuti osaliselt maha Põlva Rosma kalmistu vahetus läheduses asuv aktiivselt kasutatav ristimännik. ...emotsionaalne ja kultuurilooline kahju, mille vallavanema läbimõtlematu käitumine põhjustas, on korvatu.“ Looduslikud pühapaigad. Väärtused ja kaitse. M. Kõivupuu „Ristipuud Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärismüüses“, lk 307. Õpetatud Eesti Seltsi Toimetised, 2007.

¹⁵ „Lähiaastatel hävisid raieküpsiks saanud riigimetsade mahavõtmise käigus osalt teadmatusel, osalt hoolimatusest mitmed Lõuna-Eesti ristimetsatukad, ainulaadne osa meie pärandikultuurist.“, M. Kõivupuu „Ristipuud Lõuna-Eesti maastikul ja rahvapärismüüses“. Teesid. Konverents 17.03.2005 AJALOOLISED LOODUSLIKUD PÜHAPAIGAD EILE, TÄNA, HOMME.

¹⁶ RKHKo 13.10.2021, 3-19-1841, p 18: „Toetuse või hüvitise puudumine ei vabasta omanikku kohustustest ega muuda neid kohustusi õigusvastaseks, kuid see võib anda õiguse nõuda hüvitise maksmist, kui vastasel juhul oleks isiku tahtest sõltumatu omandiõiguse riive ebavõrdset ja erakordselt piiravat, st õiglast talumiskohustust ületav (vrd RVastS § 16 lg 1).“; RKÜKo 21.03.2011, 3-3-1-69-09, p 63: „... juhul kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et pole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel, tuleneb PS-i §-st 32 kohustus maksta hüvitist.“

muinsuskaitseaduses ja looduskaitseaduses peamiselt riikliku kohustusena.¹⁷ See on õiguslikult siduva põhimõttena kirjas ka MuKS-i § 3 lg-s 2 („Kultuuripärandi säilitamine ja teadvustamine hoiab alal riigi ning tema piirkondade identiteeti ja eripära ning kindlustab praegustele ja tulevastele põlvetele mitmekesise ning kultuurimälu kandva elukeskkonna.“). Riikliku kohustuse täitmiseks on kultuuriminister ja keskkonnaminister andnud konkreetsetele objektidele üksikküsimuse haldusmenetluse tulemusena riikliku kaitse, sh teatud osale ristipuudest ja -metsadest. Iga konkreetse ristipuu või -puude grupi eripära arvestades on kehtestatud ka kaitsekord, nõuded ja kitsendused. Neid peavad järgima mh maaomanikud, olgu selleks siis riigiasutused, kohaliku omavalitsuse üksused või eraisikud. Objekti- ja kontekstipõhine proportsionaalne otsus tehakse iga pärandkultuuri objekti väärtust arvestades. Võimalik on objektile anda ka topeltkaitse muinsuskaitseaduse ja looduskaitseaduse alusel.

6. Teiseks. Need ristipuud jm kultuuriväärtusega objektid, mida ei ole riikliku kaitse alla võetud, on samuti avalikus huvis, kuid nende kaitse kohustust ei ole määratletud kujul seadustes ette nähtud. **Õigusaktidest ei tule kohalikele omavalitsusele kohustust võtta need kohaliku kaitse** alla. Muinsuskaitseaduses ja looduskaitseaduses on kirjas põhimõtted ja juhised, millest võiks avalikus huvis oleva pärandi säilitamisel lähtuda. Iga vald ja linn võib ise otsustada, kas võtta üks või teine pärandiobjekt kohaliku kaitse alla ja kehtestada objekti-spetsiifiline kaitse, hoolduse vm meede (nõuded, keelud, piirangud, rahalised toetused), või seda mitte teha. Moraalne kohustus objekt kaitse alla võtta võib tekkida üksnes kaalutusõiguse kahanemisel konkreetse objekti suure väärtuse tõttu kohalikele. Lähtutakse sellest, mis on väärtuslik eelkõige kohaliku kogukonna identiteedi ja koha eripära alalhoidjana. Riigikohuski on varem leidnud, et kohaliku tasandi ja riikliku tasandi eesmärgid ei ole ühesugused. Loodusobjekti kontekstis leiti, et kohaliku kaitse alla võtmiseks ei pea ära näitama selle väärtuslikkust üle-eestilises või veelgi laiemas kontekstis. Asjakohasteks kaalutlusteks võivad olla ka loodusobjekti olulisus kogukonnale, puhkemajanduslik potentsiaal jms. Kaitse alla võtmine kohalikul tasandil võimaldab väärtustada alasid ja paiku, mille riiklik kaitsmine ei ole hädavajalik ja mis ei pruugi olla otseselt klassikalise looduskaitse või muinsuskaitse objektid.¹⁸

7. Kolmandaks. Ka need ristipuud jm kultuuriväärtusega objektid, mida ei ole ei riikliku ega kohaliku kaitse alla võetud, on samuti avalikus huvis ja väärtuslikud. Kultuuripärand ei ole üksnes riikliku ja kohaliku kaitse alla võetud objektid ja alad, vaid kultuuriväärtuslik keskkond laiemalt. Neid säilitavad ja hooldavad **maaomanikud või kogukonnad vabatahtlikult** nende olulisuse tõttu. Nii nagu tehti iseenesestmõistetavana sajandeid enne seda, kui sellise loomuliku vabatahtliku tegevuse määratles riik õiguslikult, institutsionaliseerides selle põhiseadusliku väärtuse ja põhiõiguse kitsendusena ning hakkas õigusteadusliku meetodi abil mõõtma õiglast tasakaalu üksikisiku ja üldise huvi vahel.¹⁹

8. Muinsuskaitseaduse üks oluline põhimõte on ulatuslik koostöö²⁰, mistõttu panustab Muinsuskaitseamet oma valdkonnateadmistega ka seal, kus ei ole tegu pelgalt riikliku huviga. Nii nagu on Muinsuskaitseamet huvitatud riiklike otsuste tegemisel kohalikest ja omaniku arvamusest ning ettepanekust, nii teeb ta ka ise ettepanekuid siis, kui arutelu all on kultuuripärandi kohaliku kaitse. Kultuuripärandi kaitse on terve ühiskonna kaalukas huvi, mistõttu on oluline, et otsustus tehakse igakülgse info pinnalt. Nagu juba öeldud, teeb lõpliku kohaliku kaitse otsuse iga vald ja linn ise. Muinsuskaitseamet ega Kultuuriministeerium ei saa kohustada valda ega linna kohaliku kaitse küsimuses teatud viisil otsustama, sest see oleks

¹⁷ Konkreetsetelt ristipuu ja ristimets on MukS-i § 11 lg 6 järgi ajalooline looduslik pühapaik: olulise inimõjuta rahvapärismulj ohverdamise, pühakspidamise, ravimise, usulise või rituaalse tegevusega seotud asi või maa-ala. Ajaloolised looduslikud pühapaigad on olulised rahvapärismuljokultuuri ning kohaliku identiteedi kandjad.

¹⁸ RKHKo 30.05.2019, 3-17-563, p-d 8 ja 9.

¹⁹ Nt RKHKo 13.10.2021, 3-19-1841, p 18 teine lõik: „Riigikohus on siiski rõhutanud, et isiku kohustus tema omandile seotud kitsendusi hüvitise taaluda on seda suurem, mida tugevam üldine huvi omandikitsendust õigustab (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas nr 5-21-3/11, p 40).“

²⁰ MukS-i § 3 lg 7: Riik ja kohaliku omavalitsuse üksused arvestavad oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning teevad omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist.

põhiseadusvastane sekkumine kohaliku omavalitsuse autonoomias olevasse küsimusse ja kahjustaks tema institutsionaalset kaitsegarantiid.

3.2. Kohaliku omavalitsuse üksuse võimalus kasutada üldplaneeringuga PlanS-i § 75 lg 1 p-st 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks, sh võimalus kehtestada raiepiirang

Õigusselgus

9. Põhiseadusvastase õigusselgusetusega on tegemist üksnes siis, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärgi ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab kohalikul omavalitsusel oma seadusest tulenevaid volitusi kindlaks teha ja kasutada.

10. Praegusel juhul tuleb sisustada määratlemata õigusmõisteid ning kasutada erinevaid õiguse tõlgendamise viise.

11. PlanS-i § 57 lg 1 p 17 alusel saavad vald ja linn kehtestada üldplaneeringus kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmeid, sh selle üldiseid kasutustingimusi. Paragrahvi 74 lg 3 näeb ette võimaluse seada kinnisomandile kitsendusi. Sõnad „kultuuripärand“, „meetmed“, „üldised“, „kasutustingimused“ ja „kitsendused“ on määratlemata õigusmõisted, mille sisu on võimalik kontekstipõhiselt määratleda. **Määratlemata õigusmõistete kasutamine ei tähenda õigusselgusetust, need annavad otsustajale hoopis avara hindamis-, kaalumis- ja otsustusruumi.**²¹ Mõiste sisustamisel tuleb arvestada normi eesmärgi, mis võib selguda nii normist endast kui ka normide süstemaatilise koostmõjust (PlanS + LKS + MuKS + PS), kontekstist või seaduse eelnõu seletuskirjast ja muudest seaduse eelnõu ettevalmistamise kohta käivatest materjalidest. Õiguskantsler selgitas (arvamuse p 26) PlanS-i § 74 lg 3 volituse kohta, et see on põhiseaduspärane ning selle tõlgendamisel tuleb arvestada üldplaneeringuga lahendatavaid küsimusi.²² „Kultuuripärandi“ mõiste sisustamisel on vallal ja linnal ulatuslik vabadus.²³ Sõnad „tingimused“ ja „kitsendused“ on õigusloomes ja rakenduspraktikas üldtuntult ka põhiõiguste piirangud. Sõna „üldine“ tähendab laiemat sisu, kui selleks on konkreetse objektiga üksikasjalikult piiritletu. „Sealhulgas“ sisu on näitlik loetelu erinevatest võimalustest. Tingimusi on võimalik kehtestada üksnes kultuuripärandi säilitamiseks (ja ei muuks). Kõige avarama sisuga on sõna „meetmed“, kuid ka selle sisu sõltub kultuuripärandi säilitamise eesmärgist (ja ei muust) ja muude õigusaktide piiridest (nt LKS). **Mida avarama võimaluse jätab seadus valla ja linna sisustada ja kasutada, seda suurem on viimase autonoomia. Piiriks on meelevaldsuse keeld, ilmselge põhiseadusevastasus, eesmärgist väljumine ja muude õigusaktide volituste ületamine.** Abiks võivad olla mõiste sisud nii, nagu neid on selgitatud muudes valdkondades. Näiteks „meetmed“ (ainsuses meede; inglise k *measures, steps*) on abinõud, mida rakendatakse ehk võetakse tarvitusele mingi soovitud tulemuse saavutamiseks või soovimatu ärahoidmiseks.²⁴

12. Rohkem kui 30 taasiseseisvumisaasta jooksul on haldus- ja kohtupraktikas üldiselt tunnustatud vähemalt selliseid õiguse tõlgendamise viise nagu sõnastuslik, ajalooline, süstemaatiline ja eesmärgipärane tõlgendamine. PlanS-i alusel üldplaneeringu koostamisse kuuluvad süstemaatiliselt nii sama seaduse erinevad sätted nende koostoimes kui ka teemavaldkondade õigusaktid, sh LKS. Seega tuleb loodusliku pärandkultuuri objekti kaitsemeetmete kindlaksmääramisel, iseäranis siis, kui nendeks on õiguste ja vabaduste riived, silmas pidada lisaks PlanS-i § 57 lg 1 p-le 17 ka sama seaduse § 74 lg-t 3 ning LKS-i

²¹ Vt ka RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 19.

²² Õiguskantsleri 30.01.2019 seisukoht nr 6-1/190039/1900541.

²³ Sõnaveebi soovitusel: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/kultuurip%C3%A4rand/1>

²⁴ U. Mereste, 2003. Majandusleksikon. Eesti Entsüklopeediakirjastus. Kõide I (A–M).

asjassepuutuvaid sätteid. Nende koostoimes on olemas norm, millest on võimalik ka üksnes sätete teksti lugedes (sõnastuslikult tõlgendades) järeldada, et vallal ja linnal on olemas volitus kehtestada nii üldiseid kui ka konkreetseid eesmärgipäraseid põhiõiguste ja -vabaduste proportsionaalseid piiranguid.

13. Üldteada on ka Riigikohtu ammune seisukoht, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.²⁵

14. Sellel hetkel, kui seadusega täpsustakse ja piiritletakse, mida täpselt võib vald ja linn „meetme“ raames kehtestada, kitsendab seadusandja ühtlasi kohaliku omavalitsuse otsustusruumi ning rääkida saab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusvabaduse riivist. Praegu seda olukorda PlanS-is ei ole, vaid seadusandja on autonoomia riivena ära nimetanud vaid eesmärgi (kultuuripärandi säilitamine). Lisaks kuuluvad otsustamise aluseks oleva normi koosseisu süstemaatiliselt ka LKS-i asjassepuutuva sätteid. Hinnates kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega kaitstud planeerimispädevuse riive mõõdukust, kaalutakse riigi sekkumise intensiivsust ja sellist riivet õigustavaid põhjuseid. Praegu on riiveks pelgalt seaduses kirjas olev eesmärk ning looduskaitseaduse mõned kaitse alla võtmise korralduslikud ja formaalsed nõuded, mitte aga materiaalõiguslikud piirangud valla ja linna jaoks teatud viisil otsustamiseks. Sellisel kujul on kohaliku omavalitsuse planeerimispädevuse riive väikese mõjuga ega kahjusta seda. Ka Põlva Vallavolikogu ei ole vaidlustanud LKS-is olevate loodusliku kultuuripärandi kohaliku kaitse alla võtmise normide põhiseaduspärasust põhjusel, nagu piiraksid nendes sisalduvad korralduslikud ja menetluslikud nõuded valla enesekorraldusõigust ülemäära, või oleksid need ebaselged. Selgitame õiguslikku alust edaspidi.

15. Õigusselguse hindamisel tuleb arvestada, et normide tõlgendaja ja rakendaja ei ole praegu mitte keskmiste võimetega õigusteadmisteta inimene, vaid avaliku võimu osaks olev kohaliku omavalitsuse üksus, kellel on olnud kohaliku planeerimise ja looduskaitse ülesanded kogu aeg. Taotluse esitas volikogu ehk kohaliku tasandi õiguslooja, kohalike määruste koostaja ja sõnastaja. Ka kohalikes aktides on määratlemata õigusmõistete kasutamine ning rakendajale tõlgendamisjuhiste andmine tavapärane.²⁶ Kohalik planeerimismonopol on olnud ja on endiselt PS-i § 154 enesekorraldusõiguse oluline osa. Iga normi rakendaja peaks eeldatavalt olema võimeline oma tegevuse aluseks olevaid õigusnorme mõistma ja vajaduse korral koosmõjus teiste õigusnormidega tõlgendama. Vajaduse korral võib normide sisus selguse saamiseks pöörduda nii ministriumide (planeeringute puhul Rahandusministeerium, kultuuripärandis Kultuuriministeerium, loodusobjektides Keskkonnaministeerium) kui ka ametite (Keskkonnaamet, Muinsuskaitseamet) poole. Nõustuda ei saa Põlva Vallavolikogu 16.06.2022 istungil esitatud väitega, nagu ei tahaks ministriumid sellistes keerulistes küsimustes vastust anda. Kultuuriministeerium kultuurivaldkonna õigusloome koostajana ja kultuuripärandi riikliku kaitse alla võtjana ning Muinsuskaitseamet konkreetse objekti haldusmenetluse läbiviijana, sh valdade ja linnade arvamuste, ettepanekute ja vastuväidete läbitöötajana, on ulatuslikust koostööst huvitatud. MuKS-i § 3 lg 7 järgi arvestavad riik ja kohaliku omavalitsuse üksused oma ülesannete täitmisel kultuuripärandi kui avaliku väärtusega ning teevad omavahel koostööd, et toetada kultuuripärandi säilimist ja kasutuses hoidmist. Ministriumide ja Muinsuskaitseameti pilk on riiklikust kohustusest laiem, et panustada kultuuriväärtuste võimalikult suurde kaitsesse. Seetõttu tegigi Muinsuskaitseamet Põlva vallale arvukaid soovitusi kohaliku tasandi kultuuripärandiga arvestamiseks koostatavas üldplaneeringus (taotluse lisa 3).

16. Kultuuriministeeriumi hinnangul on **normid, mis sätestavad valla ja linna pädevuse ning volituse kehtestada kohaliku kultuuripärandi kaitseks vajalikud meetmed, sh**

²⁵ RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

²⁶ Nt Põlva Vallavalitsuse 01.05.2019 määruse nr 3 „Tiheasustusalal üksikpuude raiumiseks loa andmise tingimused ja kord“ § 5 lg 1 p 6: „Raieloa andmisest võib keelduda juhul, kui: .. 6) puu raiumine on vastuolus avaliku huviga.“

raiepiirangud, õiguselged. Planeerimisseaduse ja looduskaitseaduse sisu ja omavaheline seos on raskusteta mõistetav.

Õiguslik alus

17. Kohaliku omavalitsuse PS-i § 154 lg 1 enesekorraldusvabaduse oluline osa on planeerimisautonoomia ehk õigus otsustada, millisel viisil lahendada ruumilise planeerimise küsimusi oma territooriumil.

18. Taotluse lk 4 punktis 26 kirjeldatakse, et Põlva vald soovib koostatavas üldplaneeringus vajaduse korral anda omandiõigust piiravaid regulatsioone (raiepiiranguid) nende kinnisasjade kohta, kus asuvad Põlva vallas teadaolevad ristimetsad ja/või -puud. Konkreetseid asukohti, maaomandi andmeid (valla- või eramaa) ning infot selle kohta, milliste konkreetsete objektide puhul võiks kitsendusega kaasneva kahju hüvitamise kohustus (RVastS-i § 16) üldse kõne alla tulla, taotluses välja toodud ei ole.

19. Nende ristimetsade ja -puude ning muude looduslike pühapaikade kohaliku kaitse alla võtmiseks, millele ei ole kultuuriminister ega keskkonnaminister kehtestanud riiklikku kaitset, on seadusandja loonud õigusliku võimaluse, sh pädevuse ja volituse kohaliku omavalitsusüksuse jaoks planeerimisseaduses ja looduskaitseaduses.²⁷ Lisaks võimaldab haldusmenetluse seaduse 90 lg 2 kohaliku elu küsimuse korraldamiseks anda määruse volitusnormita nende küsimuste otsustamiseks, mida ei ole seadustega reguleeritud.

20. Nimetatud seaduste normidel on erinev eesmärk, olemus ja sisu. Taotluse keskmes on PlanS-i § 75 lg 1 p 17, mis on asjassepuutuv üldplaneeringu koostamisel arvestades seda, mis on või ei ole üldplaneeringu eesmärk, roll ja olemus. Taotluse keskmes oleva ristimetsa ja -puu kohaliku kaitse alla võtmisel ehk ühe üksikküsimuse lahendamisel on määrav ehk asjassepuutuv hoopis looduskaitseadus, mis konkretiseerib oma § 10 lg-s 7, et kohaliku omavalitsuse tasandil võtab volikogu kaitstava loodusobjekti kaitse alla kas üldplaneeringu või detailplaneeringu **alusel**, või siis ilma planeeringut koostamata. Seetõttu ei ole taotluses asjassepuutuva normina määratletud PlanS-i § 17 lg 1 p-l 17 määravat rolli, mille avar sisu takistaks vallal ja linnal näiteks ristimetsa või -puu kaitseks vajalikke kitsendusi, sh raiepiiranguid kehtestada. PlanS-i § 17 lg 1 p 17 kehtimine või kehtetus ei mõjuta valla- ja linnavolikogu volitusi looduse üksikobjekti kaitseks vajalikke kaitsetingimusi kehtestada LKS-i § 44 alusel. Otstarbekuse kaalutlusel lubab PlanS ja LKS arutada ning vajaduse korral otsustada loodusliku kultuuripärandi kaitse üldiseid meetmeid juba üldplaneeringu raames.

21. LKS-i § 44 sätestab:

„§ 44. Kaitsekord

(1) Kohaliku kaitse alla võetud maa-alal rakendatakse käesoleva seaduse §-s 31 sätestatud kaitsekorda, mida võib kaitse-eeskirjaga või planeeringuga leevendada.

(2) Maastiku üksikelemendi ümber moodustatakse 50 meetri kaugusele ulatuv kaitsevöönd, kui kaitse alla võtmisel ei sätestata selle väiksemat ulatust. Kaitsevööndis rakendatakse käesoleva seaduse §-s 31 sätestatud kaitsekorda, mida võib kaitse-eeskirjaga või planeeringuga leevendada.“

22. LKS-i § 10 lõiget 7 muudeti 2009. aastal planeerimisseaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse (410 SE) raames. Kui varem oli seaduse sõnastuses võimalus võtta loodusobjekt kohaliku kaitse alla üldplaneeringu või detailplaneeringuga, siis alates 01.07.2009 kehtib sõnastus, mille järgi võib seda teha planeeringute alusel. Eelnõu

²⁷ Põlva Linnavolikogu 16.06.2022 istungil väideti, et planeerimisseadusest tulenevalt saab kohalikku looduspärandit kaitse alla võtta, kuid kultuuripärandit mitte. Nii see ei ole, vaid kohaliku looduspärandi osa on LKS-i § 43 järgi samuti looduskaitse eesmärk – piirkonna looduse eripära, kultuuri, asustust ja maakasutust esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse.

seletuskirjas selgitati: „Looduskaitseeaduse § 10 lõike 7 kohta tehakse muudatusettepanek, mis täpsustab kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmist. Nimelt on looduskaitseeaduse § 9 lõikes 12 sätestatud, et loodusobjekt võetakse kohaliku omavalitsuse tasandil kaitse alla planeeringu alusel, st et pärast planeeringu kehtestamist tuleb teha vastav otsus konkreetse loodusobjekti kaitse alla võtmise kohta. Vajalik on sätestada sarnane regulatsioon ka § 10 lõikes 7, mille kehtiv ebaselge ja sisuliselt eksitav sõnastus võimaldab ka tõlgendust, et kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmine võib toimuda ka ainult planeeringuga.“.

23. Konkreetse kultuuriväärtusega loodusobjekti kaitse alla võtmise ja kaitsemeetmete kehtestamise otstarbeka menetluse kujundab iga vald ja linn ise. See võib toimuda ka samal ajal üldplaneeringu menetlusega või sellega koos. Nii näiteks teevadki käimasoleva üldplaneeringu koostamise käigus Antsla vald²⁸ ja Räpina vald. Räpina valla 2022. aasta juuni üldplaneeringu eelnõu lk-l 53 on kirjas: „**Planeeringuga tehakse ettepanek ristipuude kohaliku kaitse alla võtmiseks looduskaitseeaduse § 43 ja § 44 mõistes.**“³⁰

Kaitse alla võtmise ettepanek tehakse kõikidele vallas asuvatele ristipuudele (ristimetsadele). Ristipuude asukohad on kantud maakasutuskaardile. Looduslike pühapaikade väärtustamiseks ja säilitamiseks:

1. säilitada ristipuud (Taalnitsa ristimänd, Toolamaa ristimänd, Toolamaa ristipuu, Sillapää ristimets, Krönstali ristimets, Määrästemäe ristimets, Pardsipalo ristimänd, Timo ristimänd, Paidrapalo ristimännid);

2. võtta ristipuud kohaliku kaitse alla: 2.1. kaitse alla võtmise eesmärk on vältida ristipuude maha võtmist (nt tee laiendamisel või raietööde käigus); 2.2. kaitse alla võtmisel pöörata tähelepanu sellele, et ristipuudele oleks uute ristide tegemine endiselt lubatud; 2.3. ristipuud tähistada infotahvliga. Tähistamisel kaasata protsessi Transpordiamet juhul, kui ristipuu asub riigitee alusel maal ja tee kaitsevööndis; 2.4. ristipuude kaitse alla võtmisel moodustada puhvertsoon, mis säilitab ristimetsa oma miljöö ja kaitseb ristimetsi tuulemurru eest;

3. tähistada hiied ja säilitada hiiepuu (Maieläte Pindi külas ja Kõrve hiis);

4. arvestada, et pühaks peetud kividele on kõige ohtlikum maaparandus ja muud maastiku tugevalt mõjutavad tegurid (ehitus, karjäärid);

5. allikate kaitse puhul tuleb jälgida, et ümbruses toimuvad inimõjulised veerežiimi muutused ei kuivendaks allikat.“. Avalikkusele tutvumiseks saadetud eelnõus oli sees ka konkreetne 50 meetri puhverala, kuid saadud tagasiside arvestades: „/.../ leiame, et 50 m puhvertsooni ÜP-ga määramine ei ole siiski ÜP tasandil arvestades otstarbekas. ÜP teeb ettepaneku ristipuude kohaliku kaitse alla võtmiseks, mille käigus täpsustatakse ka puhvertsoon vastavalt konkreetsele asukohale jm asjaoludele ning määratakse täpsemad tingimused (puhvertsoonis lubatud tegevused). Samas tingimus, et ristipuud tuleb säilitada, seatakse planeeringuga jätkuvalt. Säilitamine tähendab endiselt alal hoidmist või alles jätmist. See tähendab, et ristipuude mahavõtmine ei ole lubatud. Toodud tingimus (ristipuu säilitada) on piisavalt selgesõnaline.“²⁹

24. Taotluses on üldplaneeringule omistatud roll, mida sel ei ole. Üldplaneeringu koostamise põhieesmärk on tagada valla ja linna tasakaalustatud ruumiline areng. Selle saavutamiseks kujundatakse ruumilise arengu põhimõtted ja määratakse nende alusel planeeringuala üldised kasutus- ja ehitustingimused. Kultuuripärand on vaid üks paljudest kohaliku tasandi ruumilistest küsimustest. Üldplaneering ei pea olema sellise detailsusega, et lahendada ammendavalt iga üksikobjekti kõik küsimused. Kui nii oleks, kaotaks detailplaneering, projekteerimistingimused ja kogu ehituslubade jm üksikobjektide haldusmenetlused ja -aktid oma mõtte. Üldplaneeringu liigse detailsusega võib lisaks ebamõistlikult aheneda edasine kaalumisruum detailplaneeringu või konkreetse objekti haldusmenetluses. Reguleerimise ulatuselt ja mõjult paikkonna

²⁸ Antsla valla üldplaneeringu eelnõu seletuskiri, seis 19.05.2022, lk 35 jj.

²⁹ RÄPINA VALLA ÜLDPLANEERING. ÜLDPLANEERINGU JA KESKKONNAMÕJU STRATEEGILISE HINDAMISE EELNÕUDE KOOSKÖLASTAMISE JA ARVAMUSE ANDMISE ETAPIS. ESITATUD KIRJALIKUD ARVAMUSED JA RÄPINA VALLA SEISUKOHAD. <http://www.rapina.ee/uldplaneering>

ruumilisele arengule ületab juhendumiseks kohustuslik üldkorralduseks olev üldplaneering teisi üksikakte ning sellega tuleb arvestada mh raiegevuse lubatavuse hindamisel.

25. Taotluses asjassepuutuvaks normiks määratletud PlanS-i § 75 lg 1 p 17 ülesanne on kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sh selle üldiste kasutustingimuste määramine. Süstemaatilisel ja koostoimes PlanS-i teiste sätete ning MuKS-i ja LKS-iga on vallal või linnal olemas volitus seada üldplaneeringus kitsendusi (vajaduse korral raiepiiranguid) konkreetsetel kinnistutel, piirates selliselt omandiõigust (PS-i § 32) sellisel üldisel või detailsel kujul ja ulatuses, mis on otstarbekas ja vajalik.

26. Lisaks PlanS-i § 75 lg 1 p-le 17 on asjassepuutuv ka PlanS-i § 74 lg 3, mille järgi võib üldplaneeringu alusel kinnisomandile seada kitsendusi. Õiguskantsler on varem pidanud seda volitusnormi põhiseaduspäraseks ja selgitanud, et PS-i § 3 lg-s 1 kasutatud väljend „seaduse alusel“ annab õiguse piirata omandipõhiõigust ka seaduses oleva volitusnormi alusel kehtestatud ja seadusega kooskõlas oleva määrusega või haldusaktiga ehk näiteks üldplaneeringuga. Edasi selgitas ta, et ekslik on arvata, et üldplaneeringuga kinnisomandile kitsenduste seadmiseks on ainus volitusnorm PlanS-i § 74 lg 3. Üldplaneeringu volitusnormina tuleb tema sõnul käsitada planeerimisseadust tervikuna: selles on sätestatud üldpõhimõtted, menetluskord ja piiritletud on ka üldplaneeringuga lahendatavad küsimused (PlanS-i § 75 lg 1). Peale selle võib veel muu seadus või rahvusvaheline õigusakt ette näha nõuded, mida tuleb käsitada volitust täpsustava normina. Üldplaneeringuga saab lahendada neid küsimusi, mida seadus lubab käsitleda. Kui see on vajalik, võib üldplaneeringuga seada ka kitsendusi, kuid seejuures tuleb arvestada kõiki asjakohaseid õiguspõhimõtteid ja õigusakte.³⁰

27. PlanS lubab igal vallal ja linnal endal otsustada, millise üldistuse või detailsusega üldplaneering kehtestada selleks, et see määratleks kogu omavalitsuse territooriumi ruumilise arengu põhimõtted nii, et nendest põhimõtetest lähtudes saaks korraldada maakasutust, ehitustegevust jm. Üldjuhul peetakse oluliseks, et üldplaneeringu üldistusastme põhjal oleks võimalik konkreetsete maaüksuste paindlik maakasutus. **PlanS-i § 74 lg 3 ning § 75 lg 1 p 17 ning punktide 13** (kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil kaitstavate loodusobjektide ja nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine), **14** (väärtuslike põllumajandusmaade, rohealade, maastike, maastiku üksikelementide ja looduskosluste määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine), **16** (miljööväärtuslike alade ja väärtuslike üksikobjektide määramine ning nende kaitse- ja kasutustingimuste seadmine), **21** (asula või ehitiste kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleohu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele piirangute seadmine) **koostoimel on vallal ja linnal vajalik õiguslik volitus otstarbekateks otsusteks olemas.** Nendes on ühtlasi olemas võimalus kehtestada üldplaneeringus endas omandi- jt õiguste ja vabaduste piiranguid.³¹

28. PlanS-i § 75 ei välista ka lahendust, kus kohaliku tähtsusega kultuuripärandi loodusobjekt nimetatakse sellisena ära juba üldplaneeringus. Sellisel juhul viib vald või linn LKS-i § 9 võrreldava menetluse ja kaalumise läbi planeerimismenetlusega samal ajal (kohaldub LKS-i § 9 lg 12), kuid arvestab LKS-is nõutuga. LKS-i § 43 järgi on looduskaitse eesmärk kohaliku omavalitsuse tasandil piirkonna looduse eripära, kultuuri, asustust ja maakasutust esindavate väärtuslike maastike või nende üksikelementide kaitse ja kasutamise tingimuste määramine kohaliku omavalitsuse poolt. LKS-i eelnõu (279 SE) seletuskirjas selgitati, et alati ei ole riiklik kaitse hädavajalik ja oma valla või maakonna väärtuste esiletõstmine koha peal, samuti otsuste tegemine nende kasutustingimuste määramisel võib oluliselt aidata kaasa selliste väärtuste paremale säilimisele ja tõsta inimeste teadlikkust nende olemasolust. Maastike ja selle üksikute elementide kaitse alla võtmine väljaspool kaitsealasid võimaldab väärtustada alasid ja paiku, mis ei pruugi olla otseselt klassikalise looduskaitse või muinsuskaitse objektid. Näiteks võib tuua

³⁰ Õiguskantsleri 30.01.2019 seisukoht nr 6-1/190039/1900541.

³¹ Nt ka Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2019 otsus nr 3-17-1786, p 20.

kultuurmaastikud koos antud piirkonnale omase asustusviisi, arhitektuuri, põllumajandustavade, teedevõrgu ja looduslike elementidega, või üksikud maastikuelemendid, mis kogu Eestit arvestades ei ole nii silmapaistvad, kuid omavad kohalikus kontekstis olulist tähendust kas kultuuriajaloolises, esteetilises või mistahes muus mõttes.

29. Taotluse lk 3 punktis 12 (ning ühtlasi Põlva Vallavolikogu 16.06.2022 istungi protokollis) on ebatäpsus, mille kohaselt laieneks justkui PlanS-i § 75 lg 1 p 21 („asula või ehitiste kaitseks õhusaaste, müra, tugeva tuule või lumetuisu eest või tuleohtu vähendamiseks või metsatulekahju leviku tõkestamiseks lageraie tegemisel langi suurusele ja raievanusele piirangute seadmine“) võimaluse kasutamisele kohustuslikuna MS § 23¹ nõue, et metsa majandamisel võib raiepiiranguid kehtestada üksnes siis, kui vald ja linn saavutavad vastava kokkuleppe maaomanikuga. Nii see ei ole, sest metsaseaduse regulatsioon kohaldub asula või elamu kaitsele, PlanS-i § 75 lg 1 p 21 aga asula või ehitise kaitsele. Ristimetsad ja -puud, allikad, koopad, jõed ja hiied ei ole ei ehitised, asulad ega elamud, mistõttu ei kohaldu nende kaitsele ei PlanS-i § 75 lg 1 p 21 ega ka MS-i § 23¹. Lisaks saavad vald ja linn seada ehitisest kultuuripärandi³² kaitseks raiepiirangu ka siis, kui kokkulepet maaomanikuga ei saavutata. Nii peabki olema ning Kultuuriministeeriumi hinnangul on põhimõtteliselt väär soodustada hoiakut, et kultuuriline pärandväärus säilib vaid siis, kui maaomanik on sellega nõus.

30. PlanS-i § 75 lg 1 p 17 üldplaneeringu kohaliku tähtsusega kultuuripärandi säilitamise meetmete, sh selle üldiste kasutustingimuste määramise eesmärk on valla ja linna arengu põhimõtted ja suundumused (PlanS-i § 74 lg 1). Selliste üksikasjade nagu konkreetse ristimetsa (tegelikult on selleks üldjuhul siiski vaid puudeviiir sellise tee ääres, millest liikus mööda matuserong³³) või -puu, allika, ohvrikivi, koopa vms kaitsevööndi ja selle kaitsetingimuste (võsast puhastamine, juurdepääsutee niitmine, infotahvli paigaldamine, raiete keelamine vms) kehtestamine ei ole üldplaneeringu ülesanne. See on LKS-i alusel kehtestatava kaitsekorra ülesanne.

31. LKS-i § 4 lg 7 kohaselt võib kohalikul tasandil kaitstavaks loodusobjektiks olla maastik, väärtuslik põllumaa, väärtuslik looduskoosulus, maastiku üksikelement, park, haljasala või haljastuse üksikelement. Loodusobjekti kaitse alla võtmise üldised eeldused on kirjas LKS-i § 7 lg-s 1: objekti ohustatus, haruldus, tüüpilisus, teaduslik, ajaloolis-kultuuriline või esteetiline väärtus või rahvusvahelisest lepingust tulenev kohustus. Lähtuda tuleb ka LKS-i §-de 8, 9 jj menetluslikest ja korralduslikest nõuetest. Taotluses ei vaidlustatud kaitse alla võtmise pädevust ja volitust, vaid kaitseks vajalike meetmete kehtestamise volituse puudumist. Kultuuriministeeriumi hinnangul on vajalik volitus ka LKS-is olemas.

32. LKS-is on eraldi sätted juhuks, kui loodusobjekt võetakse kas riikliku või kohaliku kaitse alla, sh Keskkonnaameti, keskkonnaministri ning valla ja linna pädevused ja volitused. LKS-i § 9 lg 2 järgi algatab loodusobjekti kohaliku kaitse alla võtmise menetluse ja viib selle läbi kohalik omavalitsus. Nagu punktis 27 selgitatud, võib olla otstarbekas arutada kohaliku loodusliku kultuuripärandi kaitsega seonduvat juba üldplaneeringu menetluse käigus. Samuti teha sisulisi otsustusi. Sellisel juhul peab vald või linn arvestama ka LKS-i asjassepuutuvaid norme, sh § 11 lg 3 formaalseid nõudeid ehk kohustust määrata kaitse alla võtmise eesmärk, kaitsevööndi ulatus, kaitstava looduse üksikobjekti valitseja ning kaitsekord. Samuti LKS-i võimalusi ja seadusandja juhiseid, sh looduskaitse eesmärki kohaliku omavalitsuse tasandil (§ 43).

³² Nt Viimsi kohalikuks pärandkultuuriobjektiks olev Nõukogude piirivalve kontrollpunkt. <https://viimsivald.ee/sites/default/files/inline-files/M%C3%A4ealuse%20MKA%20KKK%202022-2031%20eeln%C3%B5u%2021.06.2021-avalik.pdf>

³³ „Peierongiga Saru Mäepõrust teel Hargla kalmistule või *Harglõ pääle*, nagu meie kandis on kombeks öelda, peatuti põlises Saru ristipalus. Selleks, et lõigata männipuu tüvesse valusvalev ristimärk tunnistuseks, et üks siitkandi hingelistest on läinud kalmuliste maile.“; M. Kõivupuu „Kui vaid neid ristipuid jalus ei oleks“, Postimees 11.08.2020.

33. Parafraaseerides arvamuse punktis 26 toodud õiguskantsleri seisukohta võib ka looduskaitseeaduse rakendamise kohta selgitada, et volitusnormina tuleb lisaks LKS-i §-le 44 käsitada looduskaitseeadust tervikuna: selles on sätestatud üldpõhimõtted, menetluskord ja piiritletud on ka kaitse alla võtmise otsuse ja kaitsekorraga lahendatavad küsimused, samuti pädevused. Need kogumis täpsustavad volitusnormi. Kaitsekorras saab lahendada neid küsimusi, mida seadus lubab käsitleda. Kui see on vajalik, võib selles seada ka kitsendusi, kuid seejuures tuleb arvestada kõiki asjakohaseid õiguspõhimõtteid ja õigusakte.

34. LKS-i § 44 järgi on vallal ja linnal õigus kehtestada loodusliku kultuuripärandi kaitseks eesmärgipäraseid ja otstarbekaid kaitsemeetmeid. Normis viidatakse küll LS-i §-s 31 sätestatud piiranguvööndi ja selle keeldudele, kuid antakse võimalus teha neist leevendusi. Sellega kaasneb vallale ja linnale üksnes kohustus objektispetsiifilised meetmed läbi mõelda ja avaliku kaasamise raames läbi kaaluda. Lõpuks jääb vallale ja linnale alles ulatuslik kaalumise ja otsustamise vabadus, millesse ei saa siduvana sekkuda ei Keskkonnaamet ega Muinsuskaitseamet. Muinsuskaitseameti soovitus ei ole vallale ega linnale siduvad.³⁴

35. LKS-i alusel on seega vald ja linn vaba valima kõige sobivama kaitse alla võtmise menetluse ja korralduse. Lisaks ühe objekti kaitseks vajalike meetmete kehtestamisele on võimalik lahendus, kus ühes dokumendis kaardistatakse kõik kohaliku kaitset väärivad looduslikud alad ja objektid. Näiteks koostab Viimsi vald kohaliku kaitsena Mäealuse maastikukaitseala kaitsekorralduskava 2022–2031, mille kaitse-eesmärk on panga all asuvate rusukallete koosluste, väärtuslike metsakoosluste ja maa kasutamisel väljakujunenud traditsioonilise pärandkultuurimaastiku ilme säilitamine.³⁵

36. Taotluse punktis 34 küsitakse, kas vald või linn võib riikliku kaitse alla võetud kultuuripärandi kaitsele kehtestada omapoolseid täiendavaid piiranguid (nt raiepiiranguid). Punktis 6 on välja toodud, et kultuuriminister kehtestas Põlva vallas asuvale Aarna ristimetsale 50-meetrise kaitsevööndi, Rosma ristimetsale aga mitte. Selgitame, et kuna mõlemad ministri otsused on sisult haldusaktid, mis reguleerivad riiklikku ülesannet, sõltub vastus küsimusele sellest, kas haldusaktiga on vastav küsimus teatud moel otsustatud ja kindlaks määratud või mitte. Näiteks kehtestas Rosma ristimetsa kaitseks minister haldusaktis: „Rosma ristimetsale kaitsevööndit ei määrata, sest kaitse alla esitatava ala ulatus on piisav ristimetsa säilimiseks sobivas ja toetavas keskkonnas.“³⁶ Kui riikliku kohustuse täitmine ja vastava otsuse tegemine on seadusest tulenevalt kultuuriministri pädevuses, ei saa kohaliku omavalitsuse üksus seda ilma seadusest tuleneva volitusnormita muuta. Kui aga minister ei ole haldusaktiga teatud küsimust otsustanud ning kui sama pärandkultuuri objekti kaitse on samal ajal nii riiklikus kui ka kohalikus huvis, siis ei ole ette välistatud ükski hea lahendus, mis on vajalik konkreetse puu, allika, koopa, hiie, jõe vm kaitseks.

37. **Vahekokkuvõttena leiame, et vallal ja linnal on nii planeerimisseaduse kui ka looduskaitseeaduse alusel olemas pädevus ja volitus kehtestada kohaliku kultuuripärandi kaitseks põhiõiguse või -vabaduse kitsendusi.** Taotluses korduvalt mainitud ristipuude kaitseks vajalikke raiepiiranguid saab vald või linn kehtestada kas otse üldplaneeringus PlanS-i § 74 lg 3 ja § 75 lg 17 koostoimes või LKS-i §-de 44 ja 31 alusel.

3.3. Kohaliku kultuuripärandi kaitseks vajaliku raiepiirangu tõttu omanikule kaasneva kahju hüvitamise rahastamine

³⁴ Põlva Vallavolikogu 16.06.2022 istungil küsiti, kas Muinsuskaitseameti seisukoha, mis on kirjas välja toodud, peab sõna-sõnalt üldplaneeringusse panema. Vastus sellele on eitav.

³⁵ Mäealuse maastikukaitseala kaitsekorralduskava 2022–2031. Eelnõu. <https://viimsivald.ee/sites/default/files/inline-files/M%C3%A4ealuse%20MKA%20KKK%202022-2031%20eeln%C3%B5u%2021.06.2021-avalik.pdf>

³⁶ Kultuuriministri 03.01.2020 käskkiri nr 1 „Rosma ristimetsa kultuurimälestiseks tunnistamine“, RT III, 08.01.2020, 2.

38. Kultuuripärandi kaitse on riigi, kohaliku omavalitsuse ja eraisikute ühine kohustus. Riikliku kohustuse osa on reguleeritud ja rahastatud muinsuskaitseaduses ja looduskaitseaduses ning tegevusi viivad ellu peamiselt Muinsuskaitseamet, Keskkonnaamet ja Kultuuriministeerium. Kohaliku kultuuripärandi kaitseks on seadustega volikogu jaoks loodud õiguslikud volitused, kuid ei ole ette nähtud eraldiseisvat kohaliku kultuuripärandi kaitsmise rahastust. Nii nagu üldiselt kohalike ülesannete täitmist, rahastatakse ka kohaliku kultuuripärandi kaitset peamiselt kohalike omavalitsuste tulubaasi kaudu.³⁷

39. Seetõttu on üldiselt mh kohaliku kultuuripärandi kaitseks vajalik rahastus vallal ja linnal olemas, see on osa üldisest tulubaasist, mille kasutamise üle otsustamise õigus ja vabadus on täielikult vallal ja linnal. Praegu on küsimus rahastuse piisavusest.

40. Riigikohus on leidnud, et kohaliku omavalitsuse finantsgarantii rikkumise tõendamiseks peab vald või linn näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Ta peab ära näitama ülesanded, mis võivad rahapuudusel täitmata jääda.³⁸ Põlva Vallavolikogu ei ole sellist infot esitanud, mistõttu ei ole võimalik kontrollida põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse algatamise taotluse väite paikapidavust, et Põlva vallal puudub finantsvõimekus hüvitada eraisikule kohaliku kultuuripärandi kaitseks seatud raiepiiranguga kaasnevat kahju, kui selle eraisiku kanda jätmise on tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirav ja seetõttu ilmselgelt ebaproportsionaalne.

41. Kordame juba mainitud põhimõtet, et kultuuripärandi säilimist ja säilitamist ei peaks esimesena käsitama majanduslikus ja omandikitsenduste materiaalses võtmes. Riik ei peaks seda hoiakut ka süvendama. Loodus- ja kultuuriväärtused on üldjuhul olnud olemas sajandeid ning näiteks ristipuudel on inimeste, kogukonna ja ühiskonna jaoks püha tähendus. Esimesena peaks kehtima hoiak, et nii omaniku, kogukonna kui ka kogu ühiskonna jaoks on näiteks püha hiie või allika säilimine ja säilitamine järgmise põlvkonna jaoks iseenesestmõistetav. Kultuuripärandi olemasolu ei ole üldjuhul kellegi jaoks üllatuslik avastus. Riigi sekkumine ja täiendav panus olgu vaid nendeks juhtudeks, mil omanikukohustus on ebaproportsionaalselt suur või kui riik on eriliselt huvitatud objekti kaitsest. Sellisteks olukordadeks on praegu võimalik taotleda toetust MuKS-i alusel, samuti Keskkonnainvesteeringute Keskuselt. Taotlejaks võib olla ka vald ja linn.

42. Nagu arvamuse alguses juba öeldud, on üldjuhul kohaliku tähtsusega kultuuripärand erinevate objektidena (ristipuu, ohverduskivi, koobas, allikas, hiis, mägi vm) olemas olnud väga pikka aega, tihti sajandeid. Sama kaua on maaomanikud, külastajad, riik ja ühiskond suhtunud neisse objektidesse austuse ja mõistvusega ning aktsepteerinud õiguslikult reguleerimata, kuid ühiskondlikult kokkulepitud kujul erinevaid kitsendusi. See ongi peamine muinsuskaitse, looduskaitse, sh kultuuripärandisse suhtumise ja kaitse põhimõte – hiiepuu ja ristipuu jäetakse raiumata mitte seetõttu, et nii on õigusaktiga keelatud ja kuna vastu saadakse rahaline hüvitis, vaid seetõttu, et see puu on püha. Selline üldine austav ja hooliv suhtumine pigem säiliks ja jätkuks ka siis, kui nende staatus ja kaitse jääks edaspidigi õiguslikult reguleerimata. Seetõttu võib pigem eeldada, et kohaliku kaitse konkreetse objekti proportsionaalse kitsendusega kaasneva kahju hüvitamise nõue on erandlik. Õige ei ole Põlva Vallavolikogu 16.06.2022 istungi protokollis kirjas olev väide: „Näiteks üldplaneeringus märgitud ühe ristipuu ümber tekib 50 m raadiuses raiekeeld.“, vaid LKS-i § 44 alusel määrab kaitsevööndi ulatuse vald või linn sellisena, mis on vajalik. Võimalik on kaitsevööndit üldse mitte kehtestada.

43. Iga kohaliku tähtsusega kultuuripärandi üksikobjekti või ala õigusliku kaitsena määratlemine on eraldi haldusmenetlus, mille käigus selgitatakse kaasamise etapis välja kõik oluline, sh maaomaniku seisukohad, ettepanekud ja vastuväited. Lõplik otsus, kas üldse konkreetne üksikobjekt kohaliku kaitse alla võtta, ning millised ja millise intensiivsusega

³⁷ Tulumaksuseaduse § 5 lg 1 p 1: „... laekub maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,96% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust;“. Lisaks muud tulud.

³⁸ RKÜK 19.04.2004, [3-3-1-46-03](#), p-d 35-36; 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 50.

põhiõiguste ja -vabaduste kitsendused kehtestada, jääb vallale ja linnale. Esimesena peaks Kultuuriministeeriumi hinnangul lähtuma suhtumisest, et omaniku jaoks on tema maal asuv kultuuripärandi objekt uhkuse- ja auasi, mitte aga häiriv koormus, mida ta peab taluma ja millise talumise peab vald ja linn talle rahas heastama. Üldine reegel võiks olla see, et riik võib toetada, mitte ei ole selleks kohustatud. Üksikud põhjendatud erandid, mil omanikule makstakse õiglast hüvitist, jäägu vaid nendeks juhtudeks, kui kinnisasjale kehtestatud looduskaitsepiirangud jätavad omaniku peaaegu täielikult ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest.³⁹ Kultuuripärandi üksikul objektil üldjuhul nii ulatuslikku mõju ei ole. Lisaks kaalutakse üksikisiku huve üldiste huvidega.⁴⁰ Suhtumist saab mõjutada teavitusega ja selgitamisega, milline täpselt ja kui oluline on konkreetse objekti (põhiseaduslik) kultuuriväärtus.

44. Riigikohus on leidnud, et kohaliku omavalitsuse õigust piisavatele rahalistele vahenditele on rikutud juhul, kui seadusega muudetakse mõne kohaliku ülesande täitmine kohustuslikuks või suurendatakse olemasolevate kohustuste täitmise kulusid ning seetõttu muutub omavalitsusüksuse omaülesannete rahastatus ebapiisavaks.⁴¹ 2019. aastal jõustunud muinsuskaitseseadus ei suurendanud valdade ja linnade rahalisi kohustusi muinsuskaitse eraisikute toetamiseks. Seletuskirjas on selgitatud: „Eelnõu ei pane kohaliku omavalitsuse üksusule kohustust mälestiste omanikke toetada. /.../ Kohalike omavalitsuste roll mälestiste kaitsel on sõltuvalt omavalitsusest, selle tulubaasist ja haldusvõimekusest väga varieeruv. On omavalitsusi, kes taotlevad eraomanikega võrdsetel alustel Kultuuripärandiameti toetuseid, samas leidub ka omavalitsusi, mis on loonud ise täiendavad toetusmeetmed oma piirkonna väärtuslike hoonete kaitseks. /.../ Eelnõust välja jätmise ei võta kohaliku omavalitsuse üksuselt õigust näha ette toetusi mälestiste omanikele. Selleks annab aluse kohaliku omavalitsuse autonoomia ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.“⁴²

45. Riik on omavalitsusüksuste tulubaasi kujundanud selliselt, et nende eelarvesse laekunud sissetulekute kasutamise üle otsustab suures osas kohalik omavalitsus, arvestades kohalikke eripärasid ning elanike erivajadusi. Määrav on see, kui oluliseks omavalitsusüksus teatud küsimust peab ning millisel moel ta valdkonda panustada soovib, samuti sellest, milline on otsustamise ajahetkel valla ja linna rahaline võimekus. Kui võimalik, ei peaks omavalitsusüksustele eraldatavaid vahendeid siduma konkreetsete projektide finantseerimisega, et säilitada nende võimalikult suur iseseisvus ülesannete täitmisel.⁴³ Ära ei tohiks võtta omavalitsusüksuse vabadust tegutseda oma pädevuse piires omal äranägemisel. Kultuuripärand on Eesti erinevates paikades erinev (nt ristipuud on omased just Kagu-Eestile, vt Maa-ameti kaardirakendusel), mistõttu on eelistatum, et iga vald ja linn saab ise otsustada nii kohaliku kaitse vajaduse kui ka selleks vajalike meetmete, sh rahaliste vahendite kasutamise üle.

46. Kui kohaliku omavalitsuse finantsautonoomia puudutab eelkõige küsimust, kuidas võib rahalisi vahendeid kasutada, siis finantsgarantii kaitseb seda, et omavalitsusüksusel oleks ülesannetele vastavad rahalised vahendid. Seda, kas Põlva vallal on või ei ole piisavalt vahendeid kohaliku kultuuripärandi kaitseks, sh raiepiirangu tõttu saamata jääva tulu hüvitamiseks, ei saa hinnata pelgalt üldise ja abstraktse väite alusel. Riigikohus on varem oma lahendites andnud juhiseid, kuidas esitada taotluses konkreetsed arvulised andmed koos põhjendustega, mille alusel on (eba)piisavuse hindamine võimalik.⁴⁴ Praegu ei ole Põlva vald selliseid andmeid esitanud.

47. Kohalike omavalitsuste rahastamissüsteemi loomine, mis tagaks kohalikele omavalitsustele piisavad rahalised vahendid kohalike ja riiklike ülesannete täitmiseks, on riigi PS-i §-st 154 tulenev ülesanne. Siis, kui vallal või linnal ei ole finantsvõimekust täita talle PS-i

³⁹ RKHKo 12.11.2018, nr 3-16-812, p 13.

⁴⁰ RKÜKo 18.03.2005, nr 3-2-1-59-04, p 19.

⁴¹ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 69.

⁴² Muinsuskaitseseaduse eelnõu (684 SE) seletuskiri.

⁴³ RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 56.

⁴⁴ RKÜKo 19.04.2004, nr 3-3-1-46-03, p-d 35-36.

§-st 154 tulenevaid kohustusi, on ühtlasi kahjustunud tema põhiseaduslik institutsiooni garantii. Sellises olukorras on vallal ja linnal avalik-õiguslikust juriidilisest isikust õigussubjektina ning iseseisva avaliku võimu kandjana õiguslik võimalus nõuda teiselt, riigi keskvõimult piisava rahastuse tagamist. Sellise kohustamiskaebusega on võimalik pöörduda ka kohtusse.⁴⁵

48. Taotluses esitatud andmete alusel ei saa järeldada, nagu ei tagaks seadusandja loodud kohalike ülesannete täitmise rahastamise süsteem kohaliku kultuuripärandi kaitsmise ülesande täitmist PS §-ga 154 nõutud piisavas mahus.

Kokkuvõtvalt leiab Kultuuriministeerium, et:

- PlanS-i § 74 lg 3 ja § 75 lg 1 p-de 13, 16 ja 17 ning LKS-i § 44 jt sätete koostoimes on vallal ja linnal olemas pädevus ning volitus realiseerida PlanS-i § 75 lg 1 p-st 17 tulenevaid õigusi kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitsmiseks ja säilitamiseks, need on õigusselged;
- õigusaktides on olemas pädevus- ja volitusnorm, mille alusel on vallal ja linnal õigus kehtestada kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks põhiõiguseid ja -vabadusi riivavaid kasutustingimusi, sh raiepiiranguid;
- põhiseadusega on kooskõlas eraldiseisva normi puudumine, millega eraldataks vallale ja linnale rahalised vahendid PlanS-i § 75 lg 1 p-s 17 sätestatud õiguste elluviimiseks olukorras, kus kohalik omavalitsus seab üldplaneeringuga raiepiirangu kohaliku tähtsusega kultuuripärandi kaitseks ja säilitamiseks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Piret Hartman
minister

⁴⁵ RKHKo 12.01.2016, 3-3-1-41-15, p 18.