



Õiguskantsler

Riigikogu Keskkonnakomisjon
keskkonnakomisjon@riigikogu.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 5.11.2012 nr 18-1/121561/1205530

Arvamus seaduseelnõude 287 SE ja 289 SE kohta

Lugupeetud keskkonnakomisjoni esimees

Riigikogu menetluses on Vabariigi Valitsuse algatatud looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu 287 SE ning looduskaitseseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 289 SE. Otsustasin omal algatusel juhtida Riigikogu tähelepanu mõnede nende seaduseelnõudega seotud võimalikele probleemidele.

1. Looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu 287 SE

1. Looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu 287 SE (edaspidi: eelnõu 287 SE) seletuskirjas märgitakse, et eelnõu põhieesmärgiks on täpsustada ja täiendada looduskaitse alla võtmist reguleerivaid sätteid tulenevalt Riigikohtu üldkogu 31.05.2011 otsusest nr 3-3-1-85-10. Seadusemuudatused on eelnõu seletuskirja kohaselt vajalikud selleks, et loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluses oleks piisavalt tagatud põhiseaduse (edaspidi: PS) §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele, samuti PS §-st 15 tulenev isiku õigus vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid.¹

2. Mõõnan, et minul on keerukas abstraktselt hinnata, kas eelnõuga 287 SE kavandatud muudatused tagavad täiel määral looduskaitseseaduse (edaspidi: LKS) kooskõla Riigikohtu üldkogu 31.05.2011 otsusega. Seetõttu käsitlen oma arvamusel üksnes mõningaid eelnõu aspekte. Nimelt on mul kahtlus, kas praegu kehtiva LKS §-i 10, mis määrab erinevate loodusobjektide kaitse alla võtmise otsuse vormi, saab jätta muutmata. Lisaks sellele soovin juhtida Riigikogu tähelepanu LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikide püsielupaikade seadusjärgse kaitsega seonduvatele probleemidele, mis kerkisid esile minule esitatud avalduse põhjal läbiviidud menetluses.

¹ Vt looduskaitseseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (sisuga 02.10.2012), lk 2 (arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee/>).

1.1 Loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse vormistamine määruse või haldusaktina

3. LKS § 4 sätestab kaitstavate loodusobjektide erinevad liigid. LKS § 10 sätestab selle, millises vormis võetakse loodusobjektid kaitse alla. LKS § 10 lg 1, mis reguleerib kaitseala või hoiuala kaitse alla võtmist, ütleb kuni Riigikohtu üldkogu ülalviidatud lahendini, et nende alade kaitse alla võtmise otsustab Vabariigi Valitsus määrusega.

4. Riigikohtu üldkogu analüüsis lahendis nr 3-3-1-85-10, millise iseloomuga on kaitseala või hoiuala kaitse alla võtmise õigusakt (määrus) ning leidis, et materiaalses mõttes on tegu haldusaktiga, kuid sel on ka üldakti tunnuseid (p 22). Kohus ütles otsuse punktides 23 ja 24: „Üldnõude kohaselt peaks akti vorm olema vastavuses selle materiaalse sisuga, st Vabariigi Valitsuse õigustloovateks aktideks on määrused ning üksikaktideks korraldused. [...] Õigusaktide andmisel on aga osal juhtudel normatiivse regulatsiooni ning individuaalse ettekirjutuse range eristamine komplitseeritud ega pruugi vastata regulatsiooni ökonoomsuse põhimõttele. Seaduse regulatsioon, mis näeb ette sellise õigustloova akti andmise, millest tuleneb vahetult isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste riive, ei ole vältimatult põhiseadusvastane. Määrav on siinjuures küsimus, kas õigustloova aktiga konkreetse isiku subjektiivsete õiguste riivet kehtestades on isikule piisavalt tagatud PS §-st 14 tulenev põhiõigus korraldusele ja menetlusele, samuti see, kas isikule on tagatud PS §-st 15 tulenev õigus vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid. [...] Siinkohal tuleb märkida, et seadusandja võib ka juhul, kui akti liigiks on valitud määrus, näha erinormidega ette täiendavad akti andmise menetlus- või vaidlustamisreeglid, mis üldiselt on omased teistsugusele akti liigile ja mis on isiku õiguste kaitse seisukohalt konkreetset juhul vajalikud. Määruse andmine ei ole kohane juhul, kui üldkorraldus on õigustloovatest aktidest oluliselt konkreetsem.“

5. Riigikohus analüüsis seejärel, kas vaatamata sellele, et LKS § 10 lg 1 alusel antakse materiaalses mõttes haldusakt määruse vormis, on haldusmenetluse seaduse ja looduskaitseseadusega tagatud isikutele piisavalt nende PS §-s 14 sätestatud õigused, mis muudaks sellises vormis akti andmise põhiseaduspäraseks. Riigikohus leidis otsuse punktis 30, et „LKS § 10 lõike 1 tekstiosa "määrusega" on PS §-ga 14 vastuolus ja tuleb kehtetuks tunnistada, kuna sellest lähtuvalt tuleb akti andmise menetlusele kohaldada haldusmenetluse seaduses sätestatud määruse andmise reegleid, mis ei taga isikute põhiõigust korraldusele ja menetlusele.“ Seega leidis kohus, et kuigi põhimõtteliselt võiks kaitseala ja hoiuala kaitse alla võtta ka määruse vormis, ei saa seda siiski antud juhul pidada põhiseaduspäraseks, kuna isikute PS § 14 õigused jäävad piisava kaitseta. Kohus leidis, et pärast LKS § 10 lg 1 lauseosa „määrusega“ kehtetuks tunnistamist tuleb selle sätte alusel antavale aktile edaspidi kohaldada üksikakti andmise menetluse norme (vt otsuse p 33).

6. Eelnõu 287 SE seletuskirja kohaselt jäetakse taotluslikult muutmata alates Riigikohtu üldkogu 31.05.2011 otsuse nr 3-3-1-85-10 jõustumisest kehtiv LKS § 10 lg 1. See tähendab, et ka edaspidi kehtib LKS § 10 lg 1 järgnevas sõnastuses:

„Ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus.“

7. Siinjuures tuleb märkida, et kõik teised kaitstavad loodusobjektid võetakse edaspidi jätkuvalt kaitse alla määrusega (vt LKS § 10 lg 2–7). Ühtlasi täiendatakse eelnõuga 287 SE kõigi kaitstavate loodusobjektide kaitse alla võtmise menetluse norme.

8. Leian, et plaanitav looduskaitseseaduse regulatsioon võib kaasa tuua väga palju segadust. Nimelt kui LKS § 10 lõikes 1 ei täpsustata, millises vormis aktiga võetakse kaitseala või hoiuala kaitse alla, siis lähtuvad inimesed põhjendatult Riigikohtu otsusest, mis ütleb, et hetkel kehtiva

LKS § 10 lg 1 alusel antud õigusaktid on haldusaktid, täpsemalt üldkorraldused haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) § 51 lõike 2 tähenduses. Nimelt märkis Riigikohus: „Käesoleva otsuse punktis 30 leiti, et LKS § 10 lõike 1 tekstiosa "määrusega" tuleb põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistada. Seetõttu ei kohaldu aktile mitte haldusmenetluse seaduse määruse andmise menetluse reeglid, vaid lähtuvalt akti sisust tuleb kohaldada üksikakti andmise menetluse norme.”²

9. See tähendab, et edaspidi, kui LKS § 10 lõiget 1 ei täpsustata, ei või Vabariigi Valitsus LKS § 10 lg 1 alusel anda määrust, mis on Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 27 lg 1 järgi Vabariigi Valitsuse õigustloov akt. Vastavalt õigusselguse põhimõttele ja HMS § 55 lõikele 1 peab haldusakt olema selge ja üheselt mõistetav, mis tähendab minu seisukoha järgi ka seda, et haldusakti adressaadile peab olema üheselt arusaadav akti olemus. Seetõttu tuleb edaspidi LKS § 10 lõikes 1 nimetatud õigusakt vormistada ja pealkirjastada Vabariigi Valitsuse korraldusena vastavalt VVS § 30 lõikele 1. Ühtlasi tähendab see ka teiste haldusakti vorminõuete kohaldumist LKS § 10 lg 1 alusel antavale õigusaktile, sh põhjendamiskohustuse rakendumist (HMS § 56) ning kohustust ära märkida vaidlustamisviide (HMS § 57 lg 1). Samuti kohaldub – juhul, kui LKS § 10 lg 1 jääb muutmata – kaitseala ja hoiuala kaitse alla võtmise menetlusele haldusmenetluse seaduse üldosa täies ulatuses (kui looduskaitse seaduses pole sätestatud eriregulatsiooni, vt LKS § 6), sh tuleb menetlusosalistele tagada teatud õigused, mis ei pruugi olla kohaldatavad määruse andmise menetluses.³

10. Eelnevast lähtudes soovitan Riigikogul täpsustada LKS § 10 lõiget 1 nii, et oleks selge, mis liiki õigusaktiga võtab Vabariigi Valitsus kaitseala ja hoiuala edaspidi kaitse alla. Kui kaitseala või hoiuala võetakse edaspidi kaitse alla Vabariigi Valitsuse korraldusega, siis palun Teil ka analüüsida, kuidas on võimalik seni õigustloovate aktidena (määrustena) vormistatud LKS § 10 lg 1 alusel tehtud otsuseid muuta haldusaktidena (korraldustena) vormistatud õigusaktidega. Kui aga Riigikogu otsustab, et hoiualad ja kaitsealad võetakse tulevikus taas kaitse alla määrustega, siis võib olla vajalik luua võimalus selliseid määrusi halduskohtus vaidlustada.⁴

11. Lisaks Riigikohtu 31.05.2011 otsuses käsitletud LKS § 10 lõikele 1 ei puuduta eelnõu 287 SE ka LKS § 10 lõikeid 2, 6 ja 7. See tähendab, et ka edaspidi vormistatakse otsus püsielupaiga või looduse üksikobjekti kaitse alla võtmise kohta keskkonnaministri määrusega ning otsus kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmise kohta valla- või linnavolikogu määrusega. Seejuures võivad eelnimetatud loodusobjektide kaitse alla võtmisega kaasneda isikule,

² Vt RKÜKo 31.05.2011, nr 3-3-1-85-10, p 33.

³ Riigikohus on sellega seoses näitena esile tõstnud HMS §-s 37 reguleeritud õiguse igas menetlusstaadiumis tutvuda asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga (RKÜKo 31.05.2011, nr 3-3-1-85-10, p 29).

⁴ Viitan siinkohal veel kord Riigikohtu üldkogu otsuses nr 3-3-1-85-10 punktides 23, 24 ja 26 toodud märkustele selle kohta, et kontrollides, kas seadusandja valik anda valitsusele volitus kehtestada mõne küsimuse lahendamiseks määrus on kooskõlas põhiseadusega, on määrava tähtsusega muu hulgas küsimus, kas isikule on tagatud PS §-st 15 tulenev õigus vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid. Samuti viitab Riigikohus nendes punktides sellele, et kui seadusandja otsustab anda valitsusele volituse võtta vastu määrus, võib olla vajalik sätestada täiendavad akti vaidlustamisreeglid. Ühtlasi toob Riigikohus esile, et LKS § 10 lõike 1 alusel antud määruse puhul ei olnud seadus kehtestanud kohustust lisada aktile vaidlustamisviide ega sätestatud vaidlustamise erikorda. **Märgin, et sellises olukorras on ebaselge, milliseid eeliseid tooks kaasa võimalus kehtestada kaitseala ja hoiuala kaitse alla võtmine määrusega. Vastupidi – võimalik LKS § 10 lg 1 alusel antavate määruste vaidlustamise erikord muudab seaduse üksikisiku jaoks raskemini arusaadavaks. Ühtlasi nõustun Justiitsministeeriumi 13.06.2012 kirjas nr 8-2/4422 toodud seisukohaga, et määruste vaidlustamise erikorra loomine ja selle sobivus Eesti õiguskorda vajab põhjalikku analüüsi** (viidatud Justiitsministeeriumi kiri on arvatavõrra kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d9b8d5ed-439d-4103-a28e-cb3165d6a906>).

kelle kinnistul loodusobjekt asub, sarnased omandiõiguse piirangud, nagu isikule, kelle kinnistu on hõlmatud hoiu- või kaitsealaga.

12. Eelnõu 287 SE seletuskirjas märgitakse, et eelnimetatud sätete muutmata jätmine on taotluslik. Veel märgitakse seletuskirjas, et LKS § 10 lõigetes 2, 6 ja 7 nimetatud otsused vastavad (vähemalt osaliselt) üldakti tunnustele. Samuti väljendatakse seletuskirjas seisukohta, et aastate vältel on kaitse alla võtmise otsuseid puudutav kohtupraktika üheselt võimaldanud määruse vormis antud otsuseid üldkorraldusena vaidlustada.⁵

13. Märgin, et eeltoodud seisukoht määrusena vormistatud loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse kohtus vaidlustamise kohta ei pruugi olla õige. Seda põhjusel, et Riigikohus asus haldusasjas nr 3-3-1-85-10 seisukohale, et juhul, kui seaduses on sätestatud, et hoiuala kaitse alla võtmise otsus tuleb vormistada määrusena (ehk õigustloova aktina), siis ei saa hoiuala kaitse alla võtmise määrust halduskohtus vaidlustada.⁶ Sellest saab järeldada, et ka püsielupaiga, looduse üksikobjekti ning kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse alla võtmise määrused ei pruugi olla halduskohtus vaidlustavad, kui nimetatud otsused tuleb LKS § 10 lõigete 2, 6 ja 7 järgi vormistada määrustena.

14. Eelnevast lähtudes tekib küsimus, kas LKS § 10 lõiked 2, 6 ja 7 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles need sätted annavad keskkonnaministrile ning valdadele ja linnadele õiguse vormistada loodusobjektide kaitse alla võtmise otsused määrustena, arvestades, et see võib piirata isikute PS §-s 15 sätestatud õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse.

15. Samas mõõnan, et Riigikohtu üldkogu otsusest ei saa teha selget järeldust küsimuses, kas ja mil määral võib seadusandja piirata isikute õigusi vaidlustada loodusobjekti kaitse alla võtmise otsust halduskohtus. Ometi on mõnede Riigikohtu märkuste põhjal alust arvata, et analoogselt kaitsealade ja hoiualade kaitse alla võtmise otsustele peab isikutel olema võimalus ka LKS § 10 lõigetes 2, 6 ja 7 sätestatud otsuseid halduskohtus vaidlustada, kui kõnealused otsused puudutavad nende isikute õigusi.⁷

16. Eelmärgitu põhjal teen Riigikogule ettepaneku kaaluda LKS § 10 lõigete 2, 6 ja 7 muutmist selliselt, et püsielupaiga, looduse üksikobjekti ja kohaliku omavalitsuse tasandil kaitstava loodusobjekti kaitse võtmist saaks isik halduskohtus vaidlustada. Seejuures on soovitatav käsitleda kaitsealade ja hoiualade ning LKS § 10 lõigetes 2, 6 ja 7 nimetatud loodusobjektide kaitse alla võtmist ühtemoodi. See tähendab näiteks, et kui seadusandja otsustab, et LKS § 10 lõikes 1 nimetatud otsus vormistatakse edaspidi korraldusena, on soovitatav, et ka LKS § 10 lõigetes 2, 6 ja 7 nimetatud loodusobjektide kaitse alla võtmine vormistatakse edaspidi samalaadse õigusaktiga.

⁵ Vt eelnõu 287 SE seletuskiri (viide 1), lk 2.

⁶ Täpsemalt märkis Riigikohtu halduskolleegium oma 19.01.2011 määruses, millega asi anti lahendamiseks üldkogule: „LKS § 10 lg 1 kohaldamise korral tuleb vaidlustatud akti käsitada [...] üldaktina, mille vaidlustamiseks ei saa esitada kaebust halduskohtule ning mida halduskohus võimaliku haldusmenetluse seadusele mittevastava vormistamise või menetlemise tõttu ei saaks tühistada.“ (RKHKm 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 21). Riigikohtu üldkogu kinnitas kaudselt seda seisukohta oma 31.05.2011 otsuses, märkides: „LKS § 10 lõikes 1 tekstiosa "määrusega" kehtetuks tunnistamise tõttu ei kohaldu enam sätte alusel antavale aktile õigustloovat akti puudutavad normid, sealhulgas vaidlustamise reeglid. See tähendab, et LKS § 10 lõike 1 alusel antav akt on halduskohtus vaidlustatav, nii nagu näeb ette halduskohtumenetluse seadustik üksikjuhtumit reguleerivate aktide puhul (HKMS § 4 lõige 1). Järelikult ei ole normi osa kehtetuks tunnistamise tagajärjel isiku PS § 15 lõikes 1 sätestatud kaebeõigus enam piiratud.“ (RKÜKo 31.05.2011, nr 3-3-1-85-10, p 31).

⁷ Vt ülalpool viide 4.

1.2 Püsielupaikade seadusjärgne kaitse ja individualiseeritud kaitsekorra kindlaksmääramise tähtaeg

17. Järgnevad märkused ei puuduta otseselt eelnõus 287 SE hetkeseisuga sätestatud, vaid minule esitatud avalduse põhjal alustatud menetluses ilmnenu probleemi, mida oleks minu hinnangul võimalik lahendada eelnõu 287 SE täiendamisega. Nimelt soovin tähelepanu juhtida teatud liikide püsielupaikade vahetult seaduse alusel ja automaatselt tekkiva kaitsekorraga seotud probleemidele.⁸

18. Selgitan, et vastavalt LKS § 50 lõikele 2 on teatud liikide pesad ja neid ümbritsev ala (nt merikotka pesapuu ja seda ümbritsev ala 200 meetri raadiuses) püsielupaigad LKS § 4 lg 5 tähenduses. LKS § 50 lõikes 2 toodud püsielupaikade kaitsekord määratletakse kahel viisil:

- LKS § 10 lg 2 alusel püsielupaiga kaitse alla võtmisel keskkonnaministri poolt ja kaitse-eeskirja kehtestamisega;
- LKS § 50 lg 4 järgi kehtib alates LKS § 50 lõikes 2 nimetatud püsielupaiga leidmise hetkest **automaatselt LKS §-s 30 sätestatud sihtkaitsevööndi kaitsekord**. Selle kaitsekorra jõustumiseks ei ole vaja mõne haldusorgani (nt keskkonnaministri) rakendusakti.

19. Seoses eelkirjeldatud regulatsiooniga tekib küsimus, kas ja kui kiiresti tuleb LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikide püsielupaiga automaatselt ja vahetult seaduse alusel tekkiv kaitsekord asendada LKS § 10 lg 2 alusel antud keskkonnaministri õigusaktiga. Järgnevalt selgitan, miks see küsimus praktikas tähtsust omab.

20. LKS § 50 lg 2 alusel moodustatud püsielupaigas LKS § 50 lg 4 järgi kehtiv sihtkaitsevööndi kaitsekord on ranguselt järgmine peale loodusreservaadi kaitsekorda. Kuivõrd püsielupaiga moodustamisel LKS § 50 lg 2 alusel kaitse-eeskiri puudub, siis kohalduvad LKS § 30 lõikes 2 nimetatud tegevuspiirangud üldjuhul täie rangusega. Üksikud erandid on LKS §-s 50 toodud (nt viibimiskeelu piiramine väike-konnakotka puhul suvekuudega), kuid neid saab pidada üksnes marginaalseks.⁹

21. Seega tähendab LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liigi pesapuu avastamine kinnisasja omaniku jaoks seda, et ta ei saa suures osas oma omandit enam vabalt kasutada ning ühtlasi on tal keelatud suurel osal aastast isegi pesa kaitsevööndis viibimine. Ehk teisisõnu öeldes kehtivad LKS § 50 lg 2 alusel moodustatud püsielupaigas omaniku tegevusele väga ulatuslikud keelud, mis tulenevad otse seadusest ning mida pole kohandatud vastavalt üksikjuhtumi asjaoludele. Samuti puudub püsielupaiga moodustumisel LKS § 50 lg 2 alusel maaomanikul võimalus oma arvamust avaldada. Eelnevast järeldub, et püsielupaiga moodustumine LKS § 50 lg 2 alusel riivab väga intensiivselt kinnisasja omaniku PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust.

⁸ Nimetatud küsimus tõusetus siis, kui minu poole pöördus poole avaldaja, kelle kinnistul asub väike-konnakotka pesa, mis avastati juba 2002. aastal. Kuigi menetlus avaldaja kinnistul asuva püsielupaiga LKS § 10 lg 2 alusel kaitse alla võtmiseks ja kaitse-eeskirja kehtestamiseks oli kestnud juba aastaid, ei olnud see ka 10 aastat pärast kaitsealuse pesa leidmist (s.o 2012 aasta alguses) jõudnud lõpptulemuseni. Kuna nii pika aja jooksul pole suudetud otsustada üksikjuhtumile kohandatud kaitsekorra kehtestamine, asusin keskkonnaministrile 10.04.2012 saadetud märgukirjas seisukohale, et Keskkonnaministeerium rikkus avaldaja suhtes hea halduse tava.

⁹ Erandiks saabki pidada inimese viibimiskeelu ajalist piiritlemist, kitsenduste mittekehtivust tulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja elamumaal, põllumajandusmaal ja õuemaal, samuti avalikus kasutuses oleval teel (ehk siis lubatakse senise tegevuse jätkamist, mis oma kestva olemuse tõttu pole seni pesitsemist häirinud ja eeldatakse, et see ei häiri ka tulevikus). Samuti lubab LKS § 50 teatud eeldustel püsielupaigas kehtiva liikumiskeelu ajal püsielupaigas viibida õppe- või teadusotstarbel filmimiseks, pildistamiseks ja häälte salvestamiseks.

22. Selleks, et leevendada omandipõhiõiguse riiveid ning ühtlasi tagada ka kõige asjakohasem kaitse LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikidele, näeb LKS § 10 lg 2 ette, et iga pesa tuleb kaitse alla võtta eraldi ja määrata asjakohane kaitsekord. Konkreetse püsielupaiga säilimist toetavad piirangud ja optimaalse kaitsevööndi suurus määratletakse seega alles püsielupaiga kaitse alla võtmisel LKS § 10 lg 2 alusel. Ehkki pesa kaitse alla võtmine LKS § 10 lg 2 alusel ei pruugi alati tähendada kaitsekorra olulist leevenemist, siis nähtub näiteks keskkonnaministri 19.04.2010 määrusega nr 12 „Väike-konnakotka püsielupaikade kaitse alla võtmine ja kaitse-eeskiri“ kehtestatud kaitse-eeskirjast, et teatud mööndusi on kaitsekorras võimalik siiski teha.¹⁰

23. Pean LKS § 50 alusel kaitsevööndi moodustamist ja inimtegevuse piiramist sobivaks ja vajalikuks, kuna nii on võimalik väga kiiresti tagada haruldase liigi pesa kaitset. Samas leian aga seda, et kotkapesa kaitsmine LKS § 50 sätestatud korras on, arvestades omandipõhiõiguse piirangu intensiivsust, mõõdukas ja proportsionaalne üksnes piiratud ajaperioodi vältel. Seda seetõttu, et ainult sellisel juhul lähtuvad omandiõiguse piirangud neile seatud eesmärgist – tagada pesale kiire ja tõhus kaitse, et vältida pesapaiga hävimist.

24. Mõistliku aja jooksul pesa avastamisest on võimalik tagada pesapaiga kaitse ka selliselt, et ühtlasi oleks paremini arvestatud kinnisasja omaniku huvid. **Seetõttu leian, et mõistliku aja jooksul peale pesa avastamist tuleb pesa kaitse alla võtta LKS § 10 lg 2 alusel, s.t viia läbi menetlus, mis võimaldab ära kuulata ja arvesse võtta ka maaomaniku seisukohti ning määrata igale pesale eraldi kaitsekord.**

25. Loodusobjekti (sh püsielupaiga) kaitse alla võtmise menetlust reguleerivad LKS §-d 9–13. Need sätted ei kehtesta aga tähtaega, mille jooksul tuleb loodusobjekti kaitse alla võtmine otsustada ja selleks vajalik haldusmenetlus läbi viia. Maaomanik, kelle kinnistul asuvas püsielupaigas kehtib LKS § 50 lõigete 2 ja 4 järgi määratletud kaitsekord, saab oma õigusi individualiseeritud kaitsekorra kehtestamisel tekkivate viivituste eest kaitsta üksnes haldusmenetluse seaduse üldpõhimõtetele tuginedes.¹¹ Haldusõiguse üldpõhimõtetele tuginemise võimalus ei taga aga alati isikute õiguste efektiivset kaitset, nagu ka Riigikohus rõhutanud on.¹²

26. Eelöeldust lähtudes tegin oma 10.04.2012 märgukirjas keskkonnaministrile soovitusel täiendada õigusakte püsielupaikade moodustamise menetluse mõistlike menetlustähtaegadega. Keskkonnaminister märkis oma 23.05.2012 kirjas vastuseks minu soovitusel, et looduskaitseseaduse muutmise eelnõu, mille eesmärgiks on seada püsielupaikade ja teiste kaitstavate loodusobjektide menetlemisele tähtajad, on koostamisel.

¹⁰ Näiteks on väike-konnakotka püsielupaikade kaitse-eeskirjaga lubatud sihtkaitsevööndis püsielupaika läbivatel teedel inimeste viibimine ning sõidukitega sõitmine, olemasolevate maaparandussüsteemide hoiutööd ja veerežiimi taastamine, marjade ja seente korjamine ning jahipidamine ja kalapüük 1. septembrist 14. märtsini. Mõnede pesade kaitsevöönd jaguneb eelnimetatud määrusest lähtudes sihtkaitsevööndiks ja piiranguvööndiks. Piiranguvööndis lubatakse näiteks kaitse-eeskirjaga kaitseala valitseja nõusolekul aegjärgne ja häälelaie (raied keelatud 15. märtsist 31. augustini) tingimusel, et langi suurus ei ületa 2 ha. Kuivõrd Riigi Teatajas ei avaldata kaitseala liigi pesa kaitsevööndit puudutavaid andmeid, siis kaitsevööndi suuruse osas ei ole käesoleval hetkel võimalik üldistusi teha.

¹¹ Näiteks sätestab HMS § 5 lg 2, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 5 lõikest 4 tulenevalt viiakse menetlustoimingud läbi viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruis sätestatud tähtaja jooksul. Kui seadus haldusmenetluse üksikasju haldusorganile ette ei kirjuta, siis määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutlusõiguse alusel (HMS § 5 lg 1). Samuti on Riigikohus väljendanud seisukohta, et õiguslikult sätestatud tähtaja puudumisel tuleks haldusmenetlus läbi viia mõistliku aja jooksul (RKHKo 21.09.2011 nr 3-3-1-5-11, p 24).

¹² RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 14.

27. Kahjuks ei ole eelnõus 287 SE sätestatud tähtaegu loodusobjekti (sh püsielupaiga) kaitse alla võtmise menetlusele. Eelnõu § 1 punktiga 3 kehtestatakse küll LKS § 8 lõikes 6 ajaline piirang, kui kauaks võib seoses loodusobjekti kaitse alla võtmise menetlusega peatada sellise haldusakti (nt ehitusloa) andmise menetluse, mis võib mõjutada loodusobjekti seisundit. Nimetud säte aga ei aita isikut olukorras, kus isiku kinnistul asub LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liigi püsielupaik ning menetlus LKS § 10 lg 2 alusel üksikjuhtumile kohandatud kaitsekorra kehtestamiseks venib. Seda põhjusel, et kavandata LKS § 8 lg 6 redaktsioon ei piira LKS § 50 lg 4 alusel vahetult seaduse alusel kehtiva kaitsekorra kehtivusaega ning sihtkaitsevööndi kaitsekord kehtib LKS § 50 lõikes 2 nimetatud püsielupaigas seni, kuni keskkonnaminister on kehtestanud LKS § 10 lõikes 2 nimetanud õigusakti sõltumata sellest, kui kaua selleks vajalik menetlus kestab. Minule teadaolevalt pole tänaseks koostatud ka mõnda teist seaduseelnõu, millega reguleeritaks loodusobjektide kaitse alla võtmise menetlustähtaegu.

28. Seetõttu teen Riigikogule ettepaneku kaaluda eelnõu 287 SE menetlemise raames tähtaja sätestamist, mille jooksul tuleb seadusjärgne kaitsevööndi ulatus ja kaitsekord, mis tekib automaatselt LKS § 50 lõikes 2 nimetatud püsielupaiga avastamisel, asendada LKS § 10 lg 2 alusel antud keskkonnaministri õigusaktiga kindlaksmääratud kaitsekorraga.

29. Rõhutan, et sellise menetlustähtaja kehtestamine ei pea tähendama seda, et pärast tähtaja möödumist lõpeb LKS § 50 lõikes 2 sätestatud liikide püsielupaikade automaatne kaitsekord LKS § 50 lg 4 järgi. **Vastupidi – kui Riigikogu otsustab minu ettepaneku põhjal kehtestada antud kontekstis menetlustähtaegu, peab samas olema tagatud LKS § 50 lõikes 2 nimetatud liikide kaitse ka üksikjuhule kohandatud kaitsekorra kehtestamisel tekkivate viivituste korral.** Sellele vaatamata leian, et menetlustähtaja sätestamine tagaks LKS § 50 lg 4 järgsest kaitsekorrast puudutatud isikutele oluliselt efektiivsema õiguste kaitse põhjendamatute viivituste eest LKS § 10 lg 2 alusel üksikjuhtumile kohandatud kaitsekorra kehtestamisel.

2. Looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu 289 SE

30. Eelnevale lisaks soovin juhtida tähelepanu mõningatele Riigikogu menetluses oleva looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõuga 289 SE (edaspidi: eelnõu 289 SE) seonduvatele küsimusele. Viitan, et ka minu poole pöördunud avaldajad on tõstatanud erinevaid probleeme looduskaitseaduses sätestatud kaitstavatest loodusobjektidest tulenevate kinnisomandi kasutamise piirangute ning nende piirangute hüvitamisega seoses, sh hetkel menetluses oleva eelnõu 289 SE valguses.

2.1 Kinnisasjade omandamise otsustamise järjekord

31. Hetkel menetluses olev eelnõu 289 SE näeb ette muudatused nii selles, milliseid looduskaitseliste piirangutega kinnisasju riik omandada võib, kui ka kinnisasja omandamiseks laekunud avalduste menetlemise järjekorras. Selgitan seda alljärgnevalt pikemalt.

32. Hetkel kehtiv LKS § 20 lg 1¹ näeb koostoimes LKS § 91 lõikega 9 ette võimaluse, et riik omandab muu hulgas nende isikute oluliste looduskaitseliste piirangutega kinnisasjad, kes on selle kinnisasja omandanud pärast sellele looduskaitseliste piirangute kehtestamist, kuid enne 01.04.2007. Nimelt nägi looduskaitseaduse 01.04.2007 jõustunud muudatus ette üldise reegli, et riik ei omanda neid kinnisasju, mille isik on omandanud pärast selle kaitse alla võtmist, kui

võõrandamistehing sisaldas informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta.¹³ Samas otsustas seadusandja 2007. aastal, et seda uut reeglit ei kohaldata neile isikutele, kes olid (juba olemasolevate) looduskaitsete piirangutega kinnisasja omandanud enne kõnealuse uue reegli kehtestamist, st enne 01.04.2007¹⁴. See erand ongi sätestatud hetkel kehtivas LKS § 91 lõikes 9.

33. Märgin, et enne 01.04.2007 looduskaitsete piirangutega maa omandanud isikute kinnisasja riigipoolse omandamise otsustamine on alates 01.08.2008 kehtiva LKS § 20 lg 4 redaktsiooni¹⁵ järgi toimunud senini sarnaselt kõigi teiste avalduste menetlemisega, st kinnisasja omandamine otsustatakse reeglina omandamiseks tehtud avalduste laekumise järjekorras.

34. Menetluses oleva eelnõuga 289 SE plaanitakse aga LKS § 91 lg 9 kehtetuks tunnistada. See tähendab esmalt seda, et pärast kavandatava eelnõu jõustumist ei omanda riik enam reeglina ka neid kinnisasju, mille isikud on koos neil lasuvate piirangutega omandanud enne 01.04.2007¹⁶ ja mille osas maaomanikud ei ole eelnõuga 289 SE kavandatud seadusemuudatuste jõustumise tähtajaks veel teinud avaldust kinnisasja riigile võõrandamiseks, v.a. juhud, kui need kinnisasjad vastavad LKS § 20 lõikes 1¹ toodud eranditele¹⁷.

35. Mis puutub aga neisse isikutesse, kes on looduskaitsete piirangutega kinnisasja omandanud enne 01.04.2007 ja on kavandatava seadusemuudatuse jõustumise ajaks jõudnud teha avalduse kinnisasja riigile võõrandamiseks ning kelle avaldus on ka kantud vastavasse omandamise järjekorda, siis näeb eelnõu 289 SE ette, et nende isikute avaldused lahendatakse alles pärast kõigi teiste avalduste lahendamist (eelnõu 289 SE § 1 p 5, millega täiendatakse LKS § 91 lõikega 15).¹⁸

¹³ Täpsemalt lisati 01.04.2007 jõustunud looduskaitseaduse muudatusega seadusesse 20 lg 1¹ järgmises sõnastuses: „Riik ei omanda kinnisasja käesolevas paragrahvis sätestatud korras, kui isik on kinnisasja omandanud pärast selle kaitse alla võtmist ning võõrandamistehing sisaldas vastavalt §-le 16 informatsiooni kaitstava loodusobjekti kohta, välja arvatud juhul, kui kinnisasja suhtes kohaldatav kaitsekord muutub rangemaks või kinnisasi omandati pärimise teel või 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.“ Selguse huvides olgu märgitud, et sisult samasugune säte lisati ka LKS §-i 19, mis kehtis kuni 01.08.2008 ja reguleeris kaitstavat loodusobjekti sisaldavate kinnisasjade vahetamist.

¹⁴ Viitan, et nende isikute hulgas, kes on enne 01.04.2007 omandanud looduskaitsete piirangutega kinnisasja, on eelduslikult nii isikuid, kes selle kinnisasja endale ostsid, kui ka neid, kes said selle tagasi õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise käigus. Muu hulgas ei tee kõnealune erand vahet, kas isikute puhul, kes said kinnisasja õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise teel, oli korraldus maa tagastamise kohta tehtud enne või pärast 07.06.1996, st enne või pärast seda kuupäeva, mil õigusvastaselt võõrandatud maa omanikel tekkis maareformi seaduse järgi võimalus loobuda kaitseala piires asuva maa tagastamisest (maareformi seadus § 6 lg 4 p 3). Küll aga viitab sellele kuupäevale menetluses olev eelnõu 289 SE. Nimelt täiendab eelnõu kehtivat LKS § 20 lõiget 1¹ punktiga 4, mille kohaselt omandab riik üksnes need looduskaitsete piirangutega tagastatud kinnisasjad, mille kohta on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus maa tagastamise kohta tehtud enne 07.06.1996.

¹⁵ Looduskaitseaduse 01.08.2008 jõustunud muudatuste kohaselt kaotati võimalus looduskaitsete piirangutega kinnisasja riigile kuuluva kinnisasja vastu vahetamiseks ning ühtlasi nähti ette, et edaspidi riik hoopis omandab oluliste looduskaitsete piirangutega kinnisasjad, langetades vastavad omandamise otsused avalduste laekumise järjekorras.

¹⁶ Reegel, et riik ei omanda neid kinnisasju, mille isik on omandanud pärast 01.04.2007 nii, et ta oli kinnisasjal juba lasuvatest looduskaitsetest piirangutest teadlik, kehtis juba varem, alates 01.04.2007.

¹⁷ Eelnõu 289 SE kohaselt esitatakse need erandid LKS § 20 lõikes 1¹ eraldi loeteluna. Muu hulgas täiendab eelnõu kehtivat LKS § 20 lõiget 1¹ punktiga 4, mille kohaselt omandab riik üksnes need koos looduskaitsete piirangutega tagastatud kinnisasjad, mille kohta on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldus maa tagastamise kohta tehtud enne 07.06.1996. Viidatud kuupäeval tekkis õigusvastaselt võõrandatud maa omanikel maareformi seaduse järgi võimalus loobuda kaitseala piires asuva maa tagastamisest (maareformi seadus § 6 lg 4 p 3).

¹⁸ Mõõnan, et plaanitava muudatuse kohaselt järjekorra lõppu nihutatavate avalduste hulk enam kasvada ei saa, kuna muudatus puudutab üksnes neid avaldusi, mis on muudatuse jõustumise seisuga juba esitatud.

36. Probleemidele, mis tekivad seoses eespool kirjeldatud isikute grupi avalduste järjekorra lõppu tõstmisega (s.t seoses kavandatava LKS § 91 lõikega 15), soovingi käesolevas arvamuses tähelepanu juhtida.

37. Sellise sammuga muudetakse nende isikute osas, kes on kehtivale seadusele tuginedes teinud avalduse looduskaitseliste piirangutega kinnisasja riigile võõrandamiseks ja kelle suhtes on riik tuvastanud, et kõnealused piirangud kitsendavad tõepoolest nende kinnisasja kasutamist oluliselt,¹⁹ juba algatatud ja käimasoleva kinnisasja omandamise menetluse jooksul seda menetlust reguleerivaid õigusnorme. Selle asemel, et otsustada isikute kinnisasjade omandamine nende avalduste laekumise järjekorras, nagu näeb ette hetkel kehtiv LKS § 20 lg 4, viiakse kõnealusesse gruppi kuuluvate isikute avalduste menetlemine plaanitava seadusemuudatuse kohaselt lõpule alles pärast kõigi teiste avalduste lahendamist. Seejuures pole minu arvates selge, kas üldse on võimalik hinnata, millal võiks järjekord nende kõnealuse muudatusega järjekorra lõppu tõstetavate avalduste lahendamiseni, s.t kinnisasja omandamiseni jõuda. Seda põhjusel, et nimetatud sätet on võimalik mõista nii, et ka uued, pärast muudatuste jõustumist laekuvad avaldused kinnisasja riigipoolseks omandamiseks asuvad järjekorras jooksvalt nendest järjekorra lõppu nihutatud avaldustest ettepoole. Ühtlasi pole välistatud, et osade enne 01.04.2007 looduskaitseliste piirangutega kinnisasja omandanud ja käesoleval hetkel kinnisasja omandamise järjekorras olevate maaomanike jaoks võib plaanitava omandamise järjekorra lõppu tõstmise näol olla juba teistkordse menetlusreeglite muutumisega nende avalduse menetlemise jooksul.²⁰

38. Mõõnan, et olukorras, kus looduskaitseliste piirangud üksnes kitsendavad kinnisasja sihipärast kasutamist, kuid ei muuda seda sisuliselt võimatuks, võib kitsenduse hüvitamiseks – juhul kui seadusandja seda teha on otsustanud – olla mitmeid erinevaid viise (maksusoodustused, ühekordne või perioodiline rahaline hüvitis, kinnisasja (osaline) omandamine) ning põhiseadus ei esita selle hüvitise „kohesusele“ nii rangeid tingimusi, kui see oleks sundvõõrandamise olukorras.²¹

39. Küll on aga minu arvates isikute õiguste kaitse seisukohalt küsitav see, et seadusandja näeb teatud olukordades kinnisasja kitsenduste eest ette hüvitise, kuid samas muudab juba käimasolevate menetluste raames „mängureegleid“ ning kehtestab hüvitise saamiseks sellise korra, mis muudab kõnealuse õiguse realiseerimise, s.t hüvitise saamise, suuremal või vähemal määral illusoorseks.

¹⁹ Seletuskirja järgi puudutab see muudatus ligi ¼ käesoleva seisuga kinnisasjade omandamise avalduste nimekirja kantud avaldustest, s.t ligikaudu 100 avaldust. (01.11.2012 seisuga on kinnisasja omandamise avalduste laekumise järjekorras ligikaudu 380 avaldust. Avalduste esitamise ja nende menetlusse võtmise järjekord on avalikult nähtav Keskkonnaministeeriumi kodulehel:

http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1189838/01_11_12_Avaldamise+nimekiri_1%F5plik.pdf

²⁰ Arvestades ühelt poolt kaitstavaid loodusobjekte sisaldavate kinnisasjade vahetamise ja/või riigipoolse omandamisega seonduvalt juba varem tehtud looduskaitse seaduse muudatusi ning teisalt kinnisasja omandamiseks kuluvat aega, pole mõeldamatu, et ka 2012. aastal on kinnisasjade omandamise järjekorras neid isikuid, kes olid juba enne 01.08.2008 (s.t enne seda, kui looduskaitseliste piirangutega kinnisasjade vahetamise võimalus kaotati ja jäi ainult kinnisasjade riigipoolse omandamise võimalus) esitanud avalduse hoopis oma kinnisasja riigile kuuluva kinnisasja vastu vahetamiseks. 01.08.2008 jõustunud looduskaitse seaduse muudatus kaotas küll võimalus looduskaitseliste piirangutega kinnisasjade riigile kuuluvate kinnisasjade vastu vahetamiseks, kuid nägi samas ette, et kinnisasjade vahetamise menetlused, mille kohta ei olnud kõnealuse muudatuse jõustumiseks vahetamise otsust tehtud, viiakse lõpuni LKS § 20 kohaselt kinnisasja omandamise menetlusena.

²¹ PS § 32 lg 1 lause 2 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Vt ka kirja järgmine lõik omandi sisulise sundvõõrandamise ning kohese hüvitise nõuda kohta.

2.2 Looduskaitseaduse kohaldamisest kinnisasja *de facto* sundvõõrandamise olukorras

40. Eelnevaga haakuvalt soovin tähelepanu juhtida ka sellele, mida nõuab põhiseadus olukorras, kus kinnisomandile kehtestatud looduskaitseks kitsendused on sedavõrd intensiivsed, et muudavad kinnisasja sihtotstarbelise kasutamise sisuliselt võimatuks (s.t kinnisasja *de facto* sundvõõrandamise olukorras).

41. PS § 32 lg 1 lause 2 kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Seejuures käsitletakse omandi nõusolekuta võõrandamisena ka neid olukordi, kus formaalselt omandi võõrandamist ei toimu, kuid isiku omandiõigust piiratakse nii ulatuslikult, et ta on faktiliselt jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest (s.t olukord on sisuliselt sarnane omaniku positsiooni kaotamisele).²² Ehk teisisõnu öeldes: põhiseadus nõuab omanikule kohese ja õiglase hüvitise maksmist nii olukorras, kus avalik võim isiku omandi, näiteks kinnisasja, formaalselt sundvõõrandab, kui ka siis, kui omandile kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused piiravad selle sihipärast kasutamist niivõrd oluliselt, et see on muutub praktiliselt võimatuks.²³

42. Asetades kinnisasja *de facto* sundvõõrandamise ning selle eest kohese ja õiglase hüvitise maksmise küsimused looduskaitseks piirangutega koormatud kinnisasjade konteksti, soovin märkida järgmist.

43. Kehtiva LKS § 20 järgi algatab²⁴ riik kinnisasja omandamise menetluse üksnes nende kaitstavat loodusobjekti sisaldavate või tervikuna või osaliselt kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuvate kinnisasjade suhtes, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab.²⁵

44. Seejuures sätestab LKS § 20 lg 3 alusel antud 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: *kinnisasja omandamise määrus*) § 3¹ need kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks.

45. Seega: olukorras, kus kinnisasja omandamise määruuses sätestatud kriteeriumitele tuginedes tuvastatakse, et looduskaitseks kitsendused piiravad kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt, algatab keskkonnaminister LKS §-s 20 sätestatud omandamismenetluse (kinnisasja omandamise määruse § 6 lg 4) ja isiku avaldus lisatakse kinnisasja omandamise järjekorda (LKS § 20 lg 4). See, mitu järjekorras olevat kinnisasja riik LKS § 20 lõike 1 alusel igal aastal omandab, sõltub riigieelarves vastavaks otstarbeks eraldatud rahasummast (LKS § 20 lg 2). Kui riigieelarvest

²² Vt nt P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. –Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 32 komm 4.1; K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica nr 1, 2006, lk 63.

²³ Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisest rääkida nt sundvõõrandamise, sundmüügi, vara konfiskeerimise jms puhkudel.– R. Maruste. Õigus omandile. – R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 479; vt ka P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. –Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 32 komm 4.1.

²⁴ Kinnisasja riigipoolse omandamise ettepaneku võivad teha kinnisasja omanik, kaitstava loodusobjekti valitseja või keskkonnaminister (LKS § 20 lg 2). Käesolevas arutluskäigus keskendun eelkõige neile juhtudele, kus avalduse oma kinnisasja riigile võõrandamiseks eristab kinnisasja omanik.

²⁵ See, kas ühed või teised looduskaitseks piirangud on niivõrd olulised ja intensiivsed, et muudavad konkreetsel juhul kinnisasja sihipärase kasutamise sisuliselt võimatuks või üksnes kitsendavad seda, on fakti küsimus, mida mul ei ole võimalik abstraktselt hinnata

eraldatud raha otsa saab, ei omanda riik sellel aastal rohkem looduskaitsete piirangutega kinnisasju. Tänapäevs kujunenud praktika kohaselt võib järjekorda lisatud kinnisasja reaalne riigipoolne omandamine võtta sõltuvalt riigieelarves eraldatavast rahast orienteeruvalt 7 aastat.²⁶

46. Olles analüüsinud looduskaitseseaduse asjakohaseid sätteid koostöös kinnisasja omandamise määruis sätetatud looduskaitsete piirangute olulisuse hindamise kriteeriumitega, pole minu hinnangul välistatud, et kinnisasja omandamise määruis toodud kriteeriumite loetelu hõlmab praktikas ka neid juhtumeid, kus pole tegemist mitte üksnes kinnisasja kasutamist oluliselt kitsendavate looduskaitsete piirangutega, vaid kõnealused piirangud on niivõrd intensiivsed, et isikul ei ole enam sisuliselt võimalik oma kinnisasja sihipäraselt kasutada, st tegemist on *de facto* sundvõõrandamisega.²⁷ Teisisõnu on mul tekkinud kahtlus, et praktikas rakendatakse LKS §-s 20 sätetatud menetlust, sh selle osaks olevat kinnisasjade omandamise järjekorda, ka neil juhtudel, mis kvalifitseeruvad kinnisomandi kitsenduste intensiivsusest lähtuvalt kinnisomandi *de facto* sundvõõrandamise juhtudeks.

47. Viimatinimetatud olukorras ei ole minu arvates õigustatud LKS §-s 20 sätetatud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamise menetluse kohaldamine, kuna kinnisasja omanikule ei ole kinnisasjade omandamise pikka järjekorda arvestades tagatud PS § 32 lõikes 1 nõutud kohene hüvitis.

48. Leian, et sellisel juhul peab isikul olema võimalik esitada LKS §-s 20 sätetatud menetlusest eraldiseisev avaldus selleks, et riik piirangutega kinnisasja (s.t juba *de facto* sundvõõrandatud kinnisasja) ka formaalselt võõrandaks, võimaldades isikule selle eest kohest ja õiglast hüvitist.

49. On mõeldav, et taolise avalduse esitamise õiguslikuks aluseks võiks ka praegu olla kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (edaspidi: KASVS) § 3 lg 2, mis sätetab: „Kinnisasja omanik võib taotleda talle kuuluva kinnisasja võõrandamist riigi või kohaliku omavalitsuse poolt, kui kehtestatud avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutamist vastavalt senisele sihtotstarbele.“²⁸

50. Mõõnan, et viidatud KASVS § 3 lõikes 2 sätetatud võimalus eksisteerib ka praegu kõrvuti LKS §-s 20 sätetatud kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja omandamise menetlusega.²⁹ Sellegipoolest vajab asjaolu, et *de facto* sundvõõrandamise olukordades on kinnisasja omanikel õigus ja võimalus taotleda riigilt LKS §-s 20 sätetatud menetlusest eraldiseisvalt kinnisasja kohest

²⁶ 01.11.2012 seisuga on kinnisasja omandamise avalduste laekumise järjekorras ligikaudu 380 avaldust, vanim neist on esitatud 04.02.2004. Järjekord on avalikult nähtav Keskkonnaministeeriumi kodulehel: http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=1189838/01_11_12_Avaldamise+nimekiri_1%F5plik.pdf.

²⁷ Rõhutan, et see, kas tegemist on sisulise sundvõõrandamise olukorraga, sõltub paljuski konkreetsetest asjaoludest. On aga mõeldav, et sellise olukorraga võiks olla tegemist näiteks siis, kui kinnisasi asub suures ulatuses kaitseala loodusreservaadis, kus on keelatud igasugune inimtegevus või kui on tegemist maatulundusmaa sihtotstarbega metsamaaga, mis paikneb valdavas ulatuses maastikukaitseala sihtkaitsevööndis, kus majandustegevus on keelatud.

²⁸ KASVS § 2 lg 1 sätetab: „Kinnisasjade sundvõõrandamine on kinnisasja võõrandamine omaniku nõusolekuta üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitamise eest.“ PS § 32 lg 1 lause 2 järgi tuleb õiglase ja kohene hüvitis tagada nii formaalse kui ka *de facto* omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul. Seejuures peetakse KASVS-iga reguleeritud sundvõõrandamist üheks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise juhiks PS § 32 mõttes. Eeltoodust lähtudes tuleb KASVS § 3 lõiget 2 minu hinnangul mõista nii, et see käsitleb just *de facto* sundvõõrandamise juhtumeid ning et vastava taotluse saamisel ei tohi riik hüvitise kohesuse nõuet silmas pidades sundvõõrandamismenetluse algatamise ning läbiviimisega põhjendamatult viivitada.

²⁹ Võimalusele, et kinnisasja sisulise sundvõõrandamise olukorras tuleb kohaldada mitte looduskaitseseadust vaid kinnisasja sundvõõrandamise seadust, teeb viite ka eelnõu 289 SE seletuskiri. – Vt eelnõu 289 SE seletuskiri, lk 5–6. Arvutivõrgus kättesaadaval: <http://www.riigikogu.ee/>.

võõrandamist ja selle eest õiglast hüvitist, eelneva arutluskäigu valguses (vt kirja punktid 43 – 48, eelkõige p 46) minu hinnangul selgemat reguleerimist.

51. Eeltoodust lähtudes teen Riigikogule ettepaneku kaaluda eelnõu 289 SE menetlemise raames LKS § 20 täiendamist nii, et oleks üheselt selge, et looduskaitseseaduses sätestatud kaitstavat loodusobjekti sisaldavate kinnisasjade omandamise menetlus ei välista võimalust kohaldada kinnisasja *de facto* sundvõõrandamise juhtudel kinnisasja sundvõõrandamise seaduses sätestatud menetlust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Merike Saarmann 693 8414
E-post: merike.saarmann@oiguskantsler.ee

Ave Henberg 693 8435
E-post: ave.henberg@oiguskantsler.ee

Kaarel Eller 693 8426
E-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee