



Õiguskantsler

Teie 20.06.2014 nr

Meie 01.10.2014 nr 6-4/140902/1404078

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Hüvitis muinsuskaitsete kitsenduste eest**

Lugupeetud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimused muinsuskaitsete kitsenduste hüvitamisest maaomanikele. Teie avaldus käsitles vajadust näha puudutatud maaomanikele seaduse tasandil ette hüvitised ning Jõelähtme valla tegevusetust hüvitiste maksmist ette nägeva korra kehtestamisel.

Teie avalduse pinnalt tuvastasin kaks põhiprobleemi. Esmalt küsimus muinsuskaitse seaduse kooskõlast põhiseadusega osas, milles seadus ise ei näe muinsuskaitsete kitsenduste kompenseerimiseks ette konkreetset hüvitist. Teiseks eelnevaga seotud küsimus sellest, kas Jõelähtme vald peab kehtestama korra, mis reguleeriks vallaeelarvest muinsuskaitsete kitsenduste hüvitamiseks toetuse taotlemist.

Olles analüüsinud Teie avaldust ning asjas tähtsust omavaid õigusakte, eelkõige muinsuskaitse seaduse asjakohaseid norme, **ei tuvastanud ma abstraktse normikontrolli käigus muinsuskaitse seaduse vastuolu põhiseadusega. Samuti ei tuvastanud ma, et vallaeelarvest muinsuskaitsete kitsenduste hüvitamiseks toetuse taotlemist ja maksmist reguleeriva määruse puudumine Jõelähtme vallas on vastuolus seaduse või põhiseadusega.**

Selgitan Teile alljärgnevalt oma seisukohta põhjalikumalt. Käsitlen esmalt muinsuskaitsete piirangutega kaasnevate omandikitsenduste hüvitamise temaatikat. Teiseks annan hinnangu muinsuskaitsete kitsenduste hüvitamise korra puudumisele Jõelähtme vallas.

Sissejuhatuseks selgitan täiendavalt, et õiguskantsleri läbiviidav põhiseaduspärasuse kontroll on oma olemuselt abstraktne normikontroll. See tähendab, et ma hindan oma menetluse käigus küsimuse all olevate õigustloovate aktide (nt seaduste või määruste) või nende üksikute sätete põhiseaduspärasust abstraktselt ning minu hinnang õigusakti põhiseaduspärasusele on üldine ega keskendu konkreetsele üksikjuhtumile (nt Rebala muinsuskaitsealale). Õiguskantsleri abstraktset normikontrolli tuleb eristada kohtute läbi viidavast konkreetsest normikontrollist, mis võimaldab kohtul ühe või teise normi põhiseaduspärasuse hindamisel arvestada juba konkreetse juhtumi asjaolusid. Seejuures ei ole õiguskantsleri seisukohavõtt mõne normi põhiseadusele vastavuse osas kohtute jaoks siduv, mistõttu võib kohus konkreetsetes asjades tuvastatud eluliste asjaolude pinnalt jõuda teistsuguse tulemuseni.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I Muinsuskaitserelised kitsendused ja nende hüvitamine

Põhiseaduslik taust

Põhiseaduse (edaspidi PS) § 32 näeb ette omandipõhiõiguse kaitse. Täpsemalt sätestab PS § 32 lg 1 muu hulgas, et „[i]gaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. [...] PS § 32 lg 2 näeb ette, et „[i]gaühel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus.”

Eelnevast lähtuvalt jagunevad omandipõhiõiguse riived PS § 32 järgi omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (PS § 32 lg 1) ning muudeks omandikitsendusteks (PS § 32 lg 2). Juhul, kui isik jääb oma omandist ilma, on tegemist omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega. Omandi vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist kitsendab aga selline õiguslik regulatsioon, mis ei võimalda omandiõigust vabalt teostada.

Tuleb rõhutada, et mitte igasugune omandipõhiõiguse riive ei ole põhiseadusvastane. Riived on põhiseadusega kooskõlas, kui neil on legitiimne, avalikest huvidest kantud eesmärk ning riive on seda eesmärki silmas pidades proportsionaalne.

Eraldi soovin tähelepanu juhtida omandipõhiõiguse riivete hüvitamise küsimusele. Kui PS § 32 lg 1 näeb ette, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine on võimalik üksnes siis, kui see toimub üldistes huvides ning selle eest nähakse ette õiglase ja kohese hüvitise, siis omandikitsenduste eest põhiseadus otsesõnu hüvitise maksmist ei nõua. Teisisõnu ei ole hüvitise maksmine omandikitsenduste põhiseaduspärasuse (vältimatuks) eeltingimuseks. Avalikes huvides seatud omandikitsendused võivad – arvestades ühelt poolt avaliku huvi kaalukust ja teisalt piirangute intensiivsust omaniku jaoks – olla proportsionaalsed ja seeläbi põhiseadusega kooskõlas ka ilma, et seadusandja näeks nende eest ette rahalise hüvitise. Seadusandjal ei ole siiski keelatud omandipiiranguid vabatahtlikult hüvitada, kehtestades näiteks rahalise kompensatsiooni, maksusoodustusi vms.

Riigikohus on oma praktikas leidnud, et mõningatel juhtudel ning teatud intensiivsusega omandikitsenduste puhul võib piirangute hüvitamine siiski nõutav olla.¹ Nii leidis Riigikohus, et „[õ]iglase hüvitise maksmise vajadus omandipõhiõiguse riive proportsionaalsuse tagamiseks tekib olukordades, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega ebaproportsionaalselt suur. Riigi sekkumisega üksikisiku õigustesse kaasneb isikule varaline kaotus, mis talumiskohustuse võrdsust arvestades on ülemäärane.”²

Õiguskantsleri abstraktne normikontroll

Alljärgnevalt analüüsin abstraktse normikontrolli korras muinsuskaitseseaduse põhiseaduspärasust muinsuskaitsereliste omandikitsenduste hüvitamise küsimuses.

Muinsuskaitseseaduse (edaspidi *MuKS*) 4. peatükist tulenevalt kehtivad kinnismälestistel, muinsuskaitsealadel ning nende kaitsevööndites mitmesugused kitsendused, mis piiravad vastavate maade omanike vabadust omandi kasutamisel. Nii näiteks on kinnismälestistel ja muinsuskaitsealadel, samuti nende kaitsevööndites Muinsuskaitseameti kirjaliku loata keelatud

¹ Vt Riigikohtu üldkogu 31.03.2011 otsus nr 3-3-1-69-09, p-d 63–64.

² Samas, p 61.

konserveerimine ja restaureerimine; ehitamine, sealhulgas katusealuse väljaehitamine ning kangialuse ja õue kinni- ja täisehitamine; ajalooliselt väljakujunenud tänavatevõrgu, ehitusjoone ja kinnistute piiride muutmine; kinnistu, millel paikneb arheoloogiamälestis, või muinsuskaitsealal paikneva kinnistu maakasutuse sihtotstarbe muutmine jms tegevused (MuKS §-d 24, 25). Samuti paneb seadus mälestiste ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste omanikele ja valdajatele teatud kohustused. Nii lasub mälestiste ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste omanikel ja valdajatel näiteks kohustus mälestist hooldada; mälestist remontida (kui see on vajalik mälestise säilimise tagamiseks); viivitamata teatada Muinsuskaitseametile ja valla- või linnavalitsusele mälestist kahjustavatest muutustest; võimaldada muinsuskaitset korraldava organi ametnikul või Muinsuskaitseameti volitatud isikul mälestist üle vaadata jm (MuKS § 16). Täiendavad tingimused mälestiste ja muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste kaitse tagamiseks nende mälestiste ja ehitistega seotud tööde (nt konserveerimine, restaureerimine, ehitamine) kavandamiseks ja läbiviimiseks on sätestatud muinsuskaitseseaduse 6. peatükis (vastava Muinsuskaitseametiga kooskõlastatud projekti olemasolu, projektile eelnevate uuringute läbiviimine; muinsuskaitsealase järelevalve nõue jm).

Arusaadavalt piiravad ülalnimetatud nõuded kinnismälestise omaniku või muinsuskaitsealal asuva maa omaniku võimalusi oma kinnisasja vabalt kasutada, olles käsitletavad omandikitsendustena PS § 32 lg 2 mõttes.

Kuna PS § 32 lg 2 ei nimeta eesmärgi, mis õigustaksid omandi vaba valdamise, kasutamise ja kasutamise piiramist, siis saab selle põhiõiguse puhul olla seaduspäraseks seadusandja iga eesmärk, mis pole põhiseadusega vastuolus.³ Leian, et üheks taoliseks legitiimseks eesmärgiks võib olla ka muinsusväärtuste kaitse.

Käesolevas menetluses ei ole otseselt küsimuse all muinsuskaitsealaste piirangute sobivus eesmärgi saavutamiseks ega ka selliste piirangute vajalikkus⁴. Küll aga analüüsin järgnevalt muinsuskaitsealaste kitsenduste proportsionaalsust omandikitsenduste võimaliku hüvitamise kontekstis. Seejuures tuleb ühest küljest arvesse võtta piirangute intensiivsust ning teisalt seda, kas ja millised meetmed eksisteerivad kehtiva seaduse alusel piirangute leevendamiseks või nende kompenseerimiseks.

Eeltoodud muinsuskaitseseaduse sätete puhul tuleb esiteks tähele panna, et neist sätetest ei tulene maaomanikele absoluutset keeldu kinnismälestisel või muinsuskaitsealal teatud tegevusi teha (nt ehitada, restaureerida, haljastus-, raie-, kaeve- ja maaparandustöid teha, teid, trasse ja võrke rajada vms) või maa sihtotstarbelist kasutamist jätkata, vaid loetletud tegevusteks tuleb hankida Muinsuskaitseameti luba. Arusaadavalt piirab kohustus taotleda töödeks Muinsuskaitseameti luba samuti maaomanike vabadust oma kinnisasjal oma äranägemise järgi toimetada ning võib endaga kaasa tuua täiendavaid kohustusi ja neist tingitud kulutusi, mis võivad sõltuvalt asjaoludest oluliselt mõjutada maaomaniku võimalusi oma plaane realiseerida. Samas ei tähenda see veel, et loetletud tegevused oleksid õiguslikult täiesti keelatud. Juhin seejuures tähelepanu asjaolule, et ka nende kinnisasjade puhul, millel asuvad ehitised ei ole tunnistatud

³ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.04.2004 otsus nr 3-4-1-3-04, p 27.

⁴ Põhiseaduspärase analüüsi raames mõistetakse sobivuse all seda, et valitud abinõu (käesoleval juhul muinsuskaitsealaste piirangud) soodustavad eesmärgi saavutamist. Riigikohus on sobivust mõtestanud nii: „Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.” (Vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkusejärelevalve kolleegiumi 06.03.2002 otsus nr 3-4-1-1-02, p 159). Abinõu vajalikkust sisustatakse praktikas järgnevalt: „Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmanda isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.” (Vt nt Riigikohtu üldkogu 07.12.2009 otsus nr 3-3-1-5-09, p 37.)

kinnismälestisteks või mis ei asu muinsuskaitsealal, ei ole maaomanikud päris vabad oma soovide järgi toimetama. Nii võib sõltuvalt kinnisasja asukohast olla hoone püstitamiseks või laiendamiseks vajalik detailplaneeringu koostamine (sh määratakse detailplaneeringuga krundi ehitusõigus – hoonete suurim lubatud arv, ehitusalune pindala ja hoonete kõrgus, hoone olulisemad arhitektuurinõuded ning vajaduse korral rajatise ehitus- ja kujundusnõudedki).⁵ Samuti tuleb ehitusseaduses sätestatud juhtudel taotleda enne ehitustöödele asumist ehitusluba. Ka need nõuded piiravad maaomanike vabadust ja võimalusi püstitada või muuta oma kinnisasjadel asuvaid ehitisi, tasakaalustades seeläbi maaomaniku erahuvi avalike huvidega.

Teiseks toon välja, et muinsuskaitseaduses sätestatud piirangud ei pruugi seaduses sätestatud kujul kehtida kõikide kinnismälestiste ja muinsuskaitsealade puhul. Nii sätestavad MuKS § 18 lõiked 1 ja 2, et Muinsuskaitseamet koostab kinnismälestise omanikule või valdajale kaitsekohustise teatise, kus võidakse ära märkida ajaloo- ja arheoloogiamälestistel ning nende kaitsevööndis kehtivates kitsendustes tehtavad leevendused. Samuti sätestab MuKS § 24 lg 7, et muinsuskaitsealale ja seal paiknevatele ehitistele, mis ei ole mälestised, laienevates kitsendustes tehtavad võimalikud leevendused määratakse kindlaks muinsuskaitseala põhimääruses. Eelnevast tulenevalt võib muinsuskaitsealistest kohustustest tulenevate omandikitsenduste intensiivsus erinevate kinnismälestiste ja muinsuskaitsealade lõikes varieeruda. Seetõttu on väga keeruline seaduses sätestatud muinsuskaitseliste piirangute intensiivust abstraktselt hinnata, vaid seda saab teha üksnes juhtumipõhiselt ning kõiki faktilisi asjaolusid arvesse võttes.

Viimaks märgin – nagu Te isegi oma avalduses välja tõite – et mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise omanikul või valdajal on mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise hooldamiseks, konserveerimiseks, restaureerimiseks või optimaalsete säilitustingimuste tagamiseks võimalik juba kehtiva seaduse alusel taotleda riigieelarvest või valla- või linnaeelarvest toetust. Seejuures tuleneb MuKS § 29 lõikest 3¹, et Vabariigi Valitsus *peab* vastava toetuse taotlemise korra kehtestama⁶. Vabariigi Valitsus on seda teinud. Nii reguleerib vastavate toetuste taotlemist riigieelarvest Vabariigi Valitsuse 07.09.2004 määrus nr 294 „Riigieelarvest mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise hooldamiseks, sealhulgas valve- ja signalisatsioonisüsteemi paigaldamiseks, mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise konserveerimiseks, restaureerimiseks või optimaalsete säilitustingimuste loomiseks toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse andmise alused ja kord” (edaspidi *toetuse määrus*). Minu hinnangul on kõnealuse määruse alusel makstav toetus käsitletav hüvitisena, mis leevendab muinsuskaitsealistest piirangutest (eelkõige mälestiste korrashoiu eesmärgil sätestatud kohustustest) tekkivaid rahalisi kulusi⁷. Lisaks näeb MuKS § 29 lg 4 ette, et Vabariigi Valitsus võib mälestise või kinnismälestise kaitsevööndis paikneva ehitise omanikule või valdajale ning muinsuskaitsealal ja selle kaitsevööndis paikneva ehitise omanikule kehtestada muid soodustusi.

Eeltoodud arutluskäiku kokku võttes ning arvestades, et

- PS § 32 lg 2 järgi võib omandikitsenduste hüvitamine olla nõutav vaid neil juhtudel, kus piirangud on – nende avalikke huve teenivat eesmärki arvesse võttes – üksikisiku jaoks siiski ebaproportsionaalselt koormavad;
- muinsuskaitseaduses sätestatud piirangud ei kujuta endast absoluutset keeldu kinnisasja sihtotstarbeliselt kasutada ning sellel erinevaid töid läbi viia ja

⁵ Vt planeerimisseaduse § 3 lg 2 ka § 9.

⁶ MuKS § 29 lõikes 3 nimetatud toetuse taotlemist ja maksmist reguleeriva korra puudumist Jõelähtme vallas käsitlen oma analüüsi järgmises punktis.

⁷ Muinsuskaitseameti välja makstud toetustega aastate lõikes on võimalik tutvuda Muinsuskaitseameti kodulehel: <http://www.muinas.ee/toetused>.

- kaitsekohustise teatises või muinsuskaitseala põhimääruses võib seadusest tulenevaid piiranguid seadusega võrreldes leevendada ning seetõttu võivad piirangud mälestiseti või muinsuskaitsealati varieeruda;
- Vabariigi Valitsus on muinsuskaitseseaduse alusel juba kehtestanud korra omanikele muinsuskaitseseadusest tulenevate kohustustega kaasnevate kulude kompenseerimiseks

ei tuvastanud ma abstraktse normikontrolli käigus muinsuskaitseaduse vastuolu põhiseadusega osas, milles seadus ei sätesta kõikide muinsuskaitseliste piirangute kompenseerimiseks ette täiendavat hüvitist.

Nagu eespool märkisin, võivad muinsuskaitselistest nõuetest tulenevad piirangud ja tegutsemiskohustused üksikjuhtumite lõikes ilmselt varieeruda. Samuti tõden, et toetuse määrase alusel riigieelarvest makstavat toetust ei pruugi saada sugugi kõik taotlejad. Sellele viitab ka toetuse määrase § 3 lg 3 esimene lause, mis sätestab, et kui esitatud taotluste üldsumma ületab töödeks sel eelarveaastal planeeritavaid riigieelarvelisi vahendeid, koostab Muinsuskaitseamet taotlejate eelisjärjestuse, lähtudes mälestiste või muinsuskaitsealal paiknevate ehitiste säilimise tagamise vajadusest.

Eeltoodu valguses ei ole lõplikult välistatud, et võib esineda olukordi, kus kinnisasja omanikule ei kompenseerita muinsuskaitseliste kitsendustega kaasnevaid omandipiiranguid, ehkki PS § 32 lõikest 2 tulenevalt võib see vajalik olla. Kahjuks ei ole mul aga abstraktse normikontrolli käigus võimalik hinnata, kas ja kuivõrd võib muinsuskaitseliste kitsendustega kinnisasjade omanike hulgas olla isikuid, kellele muinsuskaitseseadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest tulenevate piirangute hüvitamata jätmine riivab *ebaproportsionaalselt* nende omandipõhiõigust.

Sellise hinnangu andmine on võimalik üksnes kohtumenetluse raames läbiviidava konkreetse normikontrolli käigus. Seega, kui Te peaksite leidma, et Teile muinsuskaitseseadusest ning Rebala muinsuskaitseala põhimäärusest tulenevad omandikitsendused on nende eesmärgi silmas pidades konkreetset juhul ebaproportsionaalselt koormavad, kitsendades näiteks oluliselt Teie kinnisasja kasutamist või põhjustades ülemääraseid täiendavaid kulutusi, mille hüvitamiseks ei ole võimalik toetust saada, saaksite Te kaaluda võimalusi pöörduda oma õiguste kaitsmiseks kohtu poole. Mõistan, et asjade selline lahenduskäik ei pruugi Teile olla meelepärane, kuid kahjuks ei ole mul õiguskantslerina võimalik ise otsustada, kas just Rebala muinsuskaitsealast tingitud piirangud on sellised, mille puhul võiks maaomanikele hüvitiste maksmine põhiseaduslikult nõutav olla.

II Vallaeelarvest toetuse taotlemise korra puudumine

Oma avalduses kaebate ka selle üle, et Jõelähtme vald pole kehtestanud korda, kuidas taotleda MuKS § 29 lõikes 3 nimetatud toetust. Esitasite sellega seoses minule ka eraldiseisva selgitustaotluse, mille edastas vastamiseks Kultuuriministeeriumile. Kultuuriministeerium vastas Teie selgitustaotlusele 02.07.2014 kirjaga nr 5.2-1/1024, mis saadeti ka minule teadmiseks. Nimetatud kirjas asub ministeerium seisukohale, et kuna kohaliku omavalitsuse üksusele ei tulene seadusest kohustust maksta oma haldusterritooriumil asuvate mälestiste omanikele või valdajatele toetust, on kohaliku omavalitsuse üksus vaba otsustama sellise toetuse kehtestamise ja kindlaks määrama selle tingimused.

Nõustun selle seisukohaga järgmistel põhjustel. Kuigi MuKS § 29 lõikest 3 sätestab, et mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise omanikul on võimalus pöörduda kohaliku omavalitsuse poole taotlusega saada toetust mälestise või muinsuskaitsealal paikneva ehitise hooldamiseks,

konserveerimiseks, restaureerimiseks või optimaalsete säilitustingimuste tagamiseks, ei pane seadus vallale või linnale kohustust kõnealust toetust maksta. Järelikult on MuKS § 29 lõikes 3 nimetatud toetuse maksmine nn vabatahtlik omavalitsuslik ülesanne, mille puhul on kohalikul omavalitsusel õigus otsustada, kas, millal ja kuidas ta seda täidab.⁸ Samuti puudub seaduses volitus- ehk delegatsiooninorm, mis kohustaks kohaliku omavalitsuse volikogu andma määruse valla- või linnaeelarvest kõnealuse toetuse taotlemise, taotluse menetlemise ja toetuse andmise aluste ja korra kohta.⁹ MuKS § 29 lg 3¹ järgi peab üksnes Vabariigi Valitus kehtestama eeltoodud küsimusi käsitleva määruse riigieelarvest makstavate toetuste kohta, nagu selgitasin ülalpool.

Eelnevast lähtudes leian, et kui kohalik omavalitsus on otsustanud mitte maksta MuKS § 29 lõikes 3 sätestatud toetusi, ei ole tal ka kohustust kehtestada toetuse taotlemise korda. Seetõttu pole mul abstraktse normikontrolli raames võimalik tuvastada, et MuKS § 29 lõikes 3 nimetatud toetuse taotlemist ja maksmist reguleeriva määruse puudumine Jõelähtme vallas on vastuolus põhiseadusega.

Täna Teid veel kord avalduse eest. Loodetavasti on Teile minu selgitustest kasu, ehkki minu seisukoht avaldusaluses asjas on selline, mis ei pruugi Teid täiel määral rahuldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Merike Saarmann 6938414
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

⁸ Vt V. Olle jt. Kommentaar § 154 juurde. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas täiendatud väljaanne. Tallinn 2012, kommentaar 1.4.1.1. Internetis kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/pg-154/>.

⁹ Vrd Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.06.1998 otsus nr 3-4-1-5-98, p IV: „Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on seisukohal, et seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks.”