

Lugupeetud Eesti Vabariigi President Kersti Kaljulaid

Eesti Omanike Keskliit (EOKL), Eesti Erametsaliit (EEML), Jõelähtme vald ja MTÜ Rebala Kultuuriruum paluvad jätta välja kuulutamata Riigikogus 20.02.2019 seadusena vastu võetud muinsuskaitseaduse eelnõu (684 SE)<sup>1</sup> vastuolu tõttu PS §-ga, 3 lg 1, 11, 14, 32, 87 p 6, 154.

Seaduse väljakuulutamata jätmisega ei kaasne midagi dramaatilist, kuivõrd eelnõu ei ole seotud EL õiguse ülevõtmise, riigieelarve seadusega ega lahenda mingit muud ülimalt ajakriitilist ja olulise mõjuga küsimust. Hoopis vastupidi, eelnõu uus arutamine võimaldaks ära hoida suured õiguslikud segadused ja luua seaduse, mis ka tegelikkuses tagaks avaliku ja erahuvi tasakaalu.

## 1. Muinsuskaitsealadel puuduks seaduse jõustumisel seaduslik alus

Uue muinsuskaitseaduse § 91 lõige 1 sätestab, et enne käesoleva seaduse jõustumist kehtestatud muinsuskaitseala põhimäärused jäävad pärast käesoleva seaduse jõustumist kehtima seniks, kuni Vabariigi Valitsus tunnistab need kehtetuks. Sama sätte teine lõige näeb ette, et kui muinsuskaitseala põhimääruse osa on käesoleva seadusega vastuolus, kohaldatakse käesoleva seaduse sätteid. Selline lahendus on ilmselges vastuolus põhiseadusega alljärgnevatel põhjustel.

Muinsuskaitsealade põhimäärused on kehtestatud Vabariigi Valitsuse poolt varem kehtinud muinsuskaitseaduse § 15 lg 1 ja 2 alusel. Uue muinsuskaitseaduse jõustumisega samaaegselt tunnistatakse kehtetuks varasem muinsuskaitseadus<sup>2</sup> (vt uue muinsuskaitseaduse § 107). Järelikult muutuvad kehtetuks ka varem kehtinud muinsuskaitseaduse § 15 lõiked 1 ja 2, mille alusel kehtivad täna muinsuskaitsealade põhimäärused. Kui Vabariigi President kuulutab seaduse välja ja see jõustub, siis puuduksid muinsuskaitsealade põhimäärustel volitusnormid.

Muinsuskaitseala põhimäärus, millel puudub õiguslik alus on antud seadusliku aluseta ja seetõttu vastuolus PS §-ga 3 lg 1 ja 87 p 6 ning HMS §-ga 89 lg 1, mille kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan (vt nt Riigikohtu lahendit nr 3-2-1-153-13, p 66). Järelikult on PS-ga vastuolus ka uue muinsuskaitseaduse § 91 lõige 1, mis sellise õigusliku olukorra loob.

Seletuskirjas ei ole volitusnormi küsimust avatud, millest järeldub, et muinsuskaitsealade põhimääruste volitusnormi teema on kahe silma vahele jäänud. Võimalik, et seaduseelnõu koostajad lähtusid eeldusest, et uues muinsuskaitseaduses kehtestav norm (§ 91 lg 1) astub seni kehtinud volitusnormide asemele. Selline käsitus oleks õiguslikult ekslik juba ainuüksi seetõttu, et uue muinsuskaitseaduse § 91 lõikes 1 ei sätesta seadusandja sõnaselgelt võimalust põhiõiguste piiramiseks (milleks aga muinsuskaitseala põhimääruste kinnitamine on).

Nimelt nõuab PS § 3 lõikes 1 ja §-s 11 sätestatud seadusereservatsiooni põhimõte, et põhiõigusi saab piirata üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb (vt nt Riigikohtulahendit nr 3-4-1-19-07, punkt 25). Seda on Riigikohus rõhutanud üle enda nn olulisuse nõudes, mille kohaselt peab seadusandja „kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule" (Riigikohtu lahend nr 3-4-1-10-02, p 24).

**Seega ei vasta uue muinsuskaitseaduse § 91 lõige 1 pakutud kujul volitusnormi põhiseaduslikele nõudmistele, ent volitusnormi põhiseadusvastasuse korral on põhiseadusvastane ka selle alusel antud määrus (vt Riigikohtu lahendit nr 3-4-1-18-07, p 20).**

<sup>1</sup> Vt menetluskäiku Riigikogu veebilehelt: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/f9ad59dd-ef98-4b2b-b22b-ba8cf4c87154/Muinsuskaitseadus>

<sup>2</sup> RT I 2002, 27, 153; RT I, 12.12.2018, 3.

Võimalik, et seaduse koostajad lähtusid kaalutlusest, et uue muinsuskaitseaduse § 91 lõikes 1 pakutud lahendus on lubatav põhjusel, et sääraselt lahendati olukord ka omavalitsusüksuste ehitusmäärustega, kui töötati välja uut ehitusseadustikku ja planeerimisseadust (vt ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse<sup>3</sup> §-i 7). Oluline erinevus kehtib aga nende määruste puhul, mis on antud iseseisva avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt ning materiaalselt enda enesekorralduse raames. Enesekorraldusõiguse alusel antud kohaliku omavalitsuse määrus ei kaota automaatselt kehtivust, kui jõustub sama küsimust reguleeriv seadus, sest selleks ei ole vaja eraldi volitusnormi (vt Riigikohtu lahendit nr 3-1-67-15, p 36). Siin tuleb viidata ka HMS § 90 lg-le 2, mis lubab kohaliku omavalitsuse organil kohaliku elu küsimuse korraldamiseks sõnaselgelt anda määruse ilma volitusnormita. Kuivõrd aga kehtivad muinsuskaitsealade põhimäärused on Vabariigi Valitsuse määrused, siis vajavad need erinevalt ehitusmäärustest tervikuna selgelt volitusnormi.

## **2. Muinsuskaitsealade põhimääruste kehtivuse ulatus ei ole edaspidi õiguselge**

Eeltoodu põhjustab omavalitsustele ja omanikele suurt ebakindlust. Õiguselguse ja õiguskindluse vaatenurgast on vastuvõetamatu ka uue muinsuskaitseaduse § 91 lõikes 2 välja pakutud konstruktsioon, kus kehtivate muinsuskaitsealade põhimääruseid kohaldatakse vaid juhul, kui need ei ole vastuolus uue seadusega. Sisuliselt kehtivad muinsuskaitseala põhimäärused niivõrd, kuivõrd seadusest ei tulene teisiti. Täiesti lahtiseks on jäetud, kes seda hindab ning kes õigusnormi siduvuse üksikjuhtumil tuvastab. Samuti on jäetud täielikult lahtiseks, milliste uute õigusnormide alusel peaks seniste muinsuskaitsealade põhimääruste kehtivust hindama. Hetkel võib sisuliselt iga omavalitsus või maaomanik ise otsustada, kas teatud muinsuskaitseala põhimääruse normil on tema suhtes siduvusjõud või mitte. Näiteks on isegi küsitav, kas üleüldse saab muinsuskaitseala põhimäärus edasi kehtida, kui kellegi arvates puudub nn riikliku kaitse eeldus uue muinsuskaitseaduse kohaselt (§ 10). Enamuste muinsuskaitsealade sh Rebala muinsuskaitsealade loomisel ei ole läbi viidud sellist haldusmenetlust ja avaliku ja erahuvi kaalumist nagu uus seadus ette näeb. Järelikult on nende muinsuskaitsealade põhimäärustest tulenevad piirangud vastuolus uue seadusega.

Tulenevalt uue muinsuskaitseaduse alusel kehtestava korra ebaselgusest ei ole omavalitsused ega omanikud enam praktikas võimelised eristama kehtivaid nõudeid mittekehtivatest. See hakkab aga oluliselt pärssima omanike võimalusi planeerimis- ja ehitusmenetluse osaleda ja omavalitsuste võimalusi täita ühte omavalitsuse autonoomia tuuma – planeerimistegevust. Halvimal juhul takerdub niigi keerukas planeerimismenetlus uutesse tarbetutesse vaidlustesse selle üle, kas muinsuskaitseala põhimäärustest tulenevaid nõudeid tuli arvesse võtta või mitte. See riivab ebaproportsionaalselt omandiõigust ja kohaliku omavalitsuse autonoomiat. Muinsuskaitsealade piirangutega on Kultuuriministeeriumi hinnangul seotud ca 135 000 Eesti elanikku. Eestis on 12 muinsuskaitseala, millest enamik asub linnade ajaloolistes keskustes – Tallinnas, Valgas, Tartus, Pärnus, Võrus, Paides, Viljandis, Kuressaares, Rakveres, Haapsalus ja Lihulas. Järelikult puudutab põhiseadusega vastuolus olev uue muinsuskaitseaduse § 91 lg 1 ja 2 väga suurel hulgal isikuid.

## **3. Intensiivseid omandipiiranguid ei hüvitata**

Mälestiseks olemine toob omanikule kaasa ulatuslikud omandipiirangud ja sellega kaasneva suurema halduskoormuse ja tööde kallinemise võrreldes sellega, kui tegemist ei oleks mälestisega. Ajalooliste looduslike pühapaikade ja muinsuskaitsealade puhul toob kaitserežiim kaasa olulised majandustegevuse piirangud (näiteks metsa majandamisel või ehitiste püstitamisel). Vastuolus PS §-ga 32 ei näe seadus ette piisavat kitsenduste ja omandiriive hüvitamist või näiteks maksusoodustuste andmist. Riik peaks ideaalis hüvitama selle osa, mille võrra läheb mälestise taastamine omanikule seetõttu kallimaks. Vaid sellisel juhul ei muutuks loosungiks uue seaduse §-s 3 lg 1 märgitu, et kultuuripärandi väärtustamine ja säilitamine on ühiskonna ühine kohustus. Omanike esindajate vastavasisulised ettepanekud eelnõu menetlemisel jäeti kõik tähelepanuta.

MuKS § 35 kohaselt võib omanik taotleda toetust mälestise ja muinsuskaitsealal asuva ehitise hooldamiseks, remontimiseks, konserveerimiseks, restaureerimiseks, hoiu- ja

<sup>3</sup> RT I, 23.03.2015, 3; RT I, 29.06.2018, 1.

säilitustingimuste tagamiseks ja taastamiseks. Toetatavad tegevused, määrad, kontrolli ja toetuse tagasinõudmise alused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Seega seadus ei kohusta omandiriivet hüvitama, vaid annab üksnes omanikule võimaluse toetust taotleda. Tegelik halduspraktika on selline, et kuigi keele ja kultuuri säilitamine on põhiseaduse kohaselt riigi esmane ülesanne, siis riigieelarvest eraldatakse 2019. profaanehitiste toetuseks vaid 0,7 mln eurot (0,006% riigieelarvest). Sellest toetusest ca 50% jagatakse laiali riigi ja omavalitsuste omandis olevate mälestiste renoveerimiseks.

PS §-st 14 tuleneb, et õiguste ja vabaduste, sh omandipõhiõiguse tagamine on ka seadusandliku võimu kohustus. Sellest sättest tuleb isikute põhiõigus tõhusale menetlusele oma õiguste kaitseks ning seadusandja kohustus kehtestada sellised menetluslikud normid, mis tagavad põhiõiguste teostumise. Niisiis ei tähenda omandipõhiõiguse tagamine üksnes erinevate abinõude (nt hüvitismeetmete või toetuse taotlemise võimaluse) seadustes loetlemist, vaid nende abinõude ellu rakendamiseks kohase ja tõhusa menetluse loomist. Ühe nõudena peab menetlus toimuma mõistliku aja jooksul. Õiguskantsleri hinnangul hüvitismeetmed ei tohi olla pelgalt illusoorised. Õiguskantsler tegi ka Riigikogule MuKS menetlemisel ettepaneku toetusvahendite ebapiisavuse korral vabastada ehitismälestis kaitse alt, kui mälestiseks olemine toob kaasa ehitise hävinemise, kuid ka seda ettepanekut sisuliselt ei arvestatud.

Piirangute mittehüvitamine on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ja seda eriti ajalooliste looduslike pühapaikade puhul, kus seadus ei näe ette mingit hüvitist majandustegevuse piirangute eest ega ole reguleeritud kitsendatud maade väljaostmise menetlus. Kui omand on kitsendatud looduskaitsepiirangutega, siis makstakse hüvitist ja on võimalus maade väljaostmiseks (looduskaitseseaduse § 20). Õiguskantsler on oma kirjas 12.11.2018 nr 6-1/180576/1804861 asunud seisukohale, et olenemata piirangu kehtestamise alusest tuleb maaomanikke kohelda sarnaselt, seega peab looduslikus pühapaigas ja selle kaitsevööndis maaomanikele maksma hüvitist sarnaselt Natura alal olevate maaomanikega. MuKS § 14 ei sätesta isegi kaitsevööndi ulatust ja kaitsevööndis plaanitud tööde lubatavuse üle otsustab seaduse § 59 kohaselt Muinsuskaitseamet. Metsade majandamine eeldab metsamajanduslike tööde planeerimist, metsaomanikul peab olema teada millised tegevused kaitsevööndis on keelatud, sellist otsustamist ei saa teha ühekordse haldusaktiga, vaid see peab tulenema kaitsevööndile kehtestatud majandamise eeskirjast ja majandustegevuse piirang tuleb hüvitada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Andres Talijärv, Eesti Erametsaliit

Andrus Umboja, Jõelähtme vald

Ott Rätsep, Eesti Omanike Keskliit

Tiia Välk, MTÜ Rebala Kultuuriruum