



Õiguskantsler

15.04.2019 nr KL-1/4-1

info@oiguskantsler.ee

Taotlus muinsuskaitseaduse kohta

Austatud õiguskantsler Ülle Madise

Eesti Omanike Keskliit (edaspidi EOKL) pöördub Teie poole, et kontrollida 01.05.2019 jõustuva muinsuskaitseaduse (edaspidi uus MuKS) § 91 lg 1 ja 2 kooskõla põhiseadusega. Kooskõla puudumisel palume teha Riigikogule ettepaneku seaduse kooskõlla viimiseks põhiseadusega.

Asjassepuutuv norm

§ 91. Muinsuskaitseala põhimääruse kehtivus

(1) Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtestatud muinsuskaitseala põhimäärus jääb pärast käesoleva seaduse jõustumist kehtima seniks, kuni Vabariigi Valitsus tunnistab selle kehtetuks või kuni muinsuskaitseala kaitsekord kehtestatakse käesolevas seaduses sätestatud alusel ja korras. Muinsuskaitseala kaitsekord kehtestatakse nelja aasta jooksul käesoleva seaduse jõustumisest. Käesolevas lõikes toodud tähtaeg võib pikeneda, arvestades [käesoleva seaduse §-s 18](#) sätestatud menetlusele või kohtuvaidlustele kuluvat aega.

(2) Kui muinsuskaitseala põhimääruse osa on käesoleva seadusega vastuolus, kohaldatakse käesoleva seaduse sätteid.

Õiguslik küsimus

EOKL arvates ei saa MuKS § 91 lg 1 pikendada kehtetuks tunnistatud volitusnormi õiguslikku siduvust ja MuKS § 91 lg 1 ei vasta volitusnormile esitatavatele nõuetele ning on seetõttu vastuolus põhiseaduse §-ga 3 lg 1 ja 87 p 6. MuKS § 91 lg 2 jätab ebaselgeks, kes ja millises menetluses tuvastab, millises ulatuses on muinsuskaitseala põhimäärus kooskõlas uue MuKS-ga ja millisel juhul kohaldatakse põhimääruse asemel MuKS. Selline ebaselgus tekitab suurt õiguslikku segadust, sest muinsuskaitseala põhimäärustes sisalduvad piirangud mõjutavad ligi 100 000 omanikku. Arvestades puudutatud isikute hulka, esineb käesoleva taotluse menetlemiseks oluline valik huvi õiguskantsleri seaduse § § 15¹ tähenduses.

MuKS §-s 91 lg 1 sisalduv volitusnorm on vastuolus põhiseaduse §-ga 3 lg 1 ja 87 p 6

Muinsuskaitsealade põhimäärused on kehtestatud Vabariigi Valitsuse poolt vana MuKS § 15 lg 1 ja 2 alusel. Uue MuKS §-ga 107 tunnistatakse alates 01.05.2019 kehtetuks vana MuKS.¹

¹ § 107. Muinsuskaitseaduse kehtetuks tunnistamine



Eesti Omanike Kesklit

Järelikult muutuvad kehtetuks ka varem kehtinud MuKS § 15 lõiked 1 ja 2, mille alusel kehtivad täna muinsuskaitsealade põhimäärused. Muinsuskaitseala põhimäärus, millel puudub õiguslik alus on vastuolus 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).

Lisaks sätestab ka HMS § 90 lg 1, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

Volitusnormita määrus on antud seadusliku aluseta ja seetõttu vastuolus PS §-ga 3 lg 1 ja 87 p 6. Seaduse seletuskirjas ei ole volitusnormi küsimust avatud, millest järeldub, et muinsuskaitsealade põhimääruste volitusnormi teema on Riigikogul kahe silma vahele jäänud.

Võimalik, et seaduseelnõu koostajad lähtusid eeldusest, et uues MuKS-s kehtestav norm (§ 91 lg 1) astub seni kehtinud volitusnormide asemele ehk § 91 lg 1 kuidagimoodi juriidiliselt „pikendab“ kehtetuks tunnistatud volitusnormi sisulist kehtivust (vaatamata sellele, et volitusnorm n-ö väliselt muutub kehtetuks).

Selline käsitlus on õiguslikult ekslik esiteks seetõttu, et uue MuKS § 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 põhimõtte, et põhiõigusi saab piirata üksnes juhul, kui seaduses on olemas õiguslik alus, mis sellise piiramise võimaluse ette näeb (vt nt Riigikohtu lahendit nr 3-4-1-19-07, punkt 25).

Alates 01.05.2019 puudub seadus, mis näeks ette sarnaselt vana MuKS §-ga 15 lg 2 ette võimaluse põhiõiguste piiramiseks- „Muinsuskaitsealaks tunnistamisel kinnitab [Vabariigi Valitsus](#) muinsuskaitseala põhimääruse, milles sätestatakse muinsuskaitseala ja selle kaitsevööndi piirid, märgitakse esmakordne muinsuskaitse alla võtmise aeg ning täpsustatakse muinsuskaitsealal ja selle kaitsevööndis kehtivaid nõudeid ning kitsendusi ja muinsuskaitse korraldajate tööjaotust“.

Järelikult ei vasta uue MuKS §-s 91 lg 1 1. lause (Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtestatud muinsuskaitseala põhimäärus jääb pärast käesoleva seaduse jõustumist kehtima seniks kuni Vabariigi Valitsus tunnistab selle kehtetuks või kuni muinsuskaitseala kaitsekord kehtestatakse käesolevas seaduses sätestatud alusel ja korras.) volitusnormile esitatavatele nõuetele. Volitusnormiks ei saa pidada sätet, mis lubab määrustel formaalselt edasi kehtida ilma sisulise parlamentaarse volituseta.

Teiseks ei ole võimalik kehtetuks tunnistatud volitusnormi sisuliselt kehtivust praegu kõnesoleval kujul kuidagi n-ö pikendada või lähtuda muudest taolistest kaalutlustest, mille järgi peaks jätkuma volitusnormi sisuline juriidilise mõju vaatamata volitusnormi enda kehtetuks tunnistamisele. Eesti õiguskorras ei tunnustata säärast käsitlust, mis eristaks kuidagimoodi volitusnormi sisulist kehtivust normi enda kui sellise kehtivusest. Eesti õiguskorras kaob igal juhul normi sisuline mõju koos normi kehtetuks tunnistamisega. Selle käsitlusega on täielikult kooskõlas ka HMS § 93 lg 1, mille kohaselt määrus kehtib, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Vaidlus puudub selles, et uue MuKS jõustumisel kaotavad kehtivuse muinsuskaitseala põhimääruste andmiseks volitanud MuKS § 15.

Muinsuskaitseadus (RT I 2002, 27, 153) tunnistatakse kehtetuks.



Eesti Omanike Keskliit

Seda, et uue MuKS § 91 lõiget 1 ei saa käsitleda volitusnormina, 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). Järelikult, kui muinsuskaitseala põhimäärusele tuginev riiklik meede sekkub põhiõigustesse, on tegemist olulise meetmega, mistõttu peab olema formaal-seaduslik alus, milles on ära määratletud põhiõigustesse sekkumise lubatavuse eesmärk, sisu ja ulatus (sellisele seisukohale on Riigikohus asunud juba enda varases praktikas, vt RKPSJKo 12.01.1994 nr III-4/A-1/94). 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).

Võimalik, et seaduse koostajad lähtusid kaalutlusest, et uue muinsuskaitseaduse § 91 lõikes 1 pakutud lahendus on lubatav põhjusel, et säärastel lahendati olukord ka omavalitsusüksuste ehitismäärustega, kui töötati välja uut ehitusseadustikku ja planeerimisseadust (vt ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse §-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 ehitismäärustest tervikuna selgelt volitusnormi.

Sellele on tähelepanu juhitud ka ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse seletuskirjas: „Kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punktis 29 sätestatud õigus kehtestada valla või linna ehitismäärus jääb alles, võib iga kohaliku omavalitsuse üksus iseseisvalt valida, kuidas ta soovib PlanS-i ja EhS-i rakendada.”²

Järelikult ei ole ehitusseadustiku rakendamise seaduses kasutatud õigustechniline võte ehitismääruste kehtivuse osas lubatav muinsuskaitseala põhimääruse kehtivuse osas. Juhul, kui Riigikogu oleks soovinud tagada muinsuskaitseala põhimääruste kehtivuse, siis õiguslikult korrektne lahendus oleks olnud jätta uue MuKS-ga jõustumisel kehtima vana MuKS § 15 (muinsuskaitseala põhimääruse õiguslik alus) ajani, mil Vabariigi Valitsus tunnistab vastava muinsuskaitseala põhimääruse kehtetuks või kuni muinsuskaitseala kaitsekord kehtestatakse käesolevas seaduses sätestatud alusel ja korras. Selline lahendus oleks olnud kooskõlas ka HÕNTE §-ga 11 ja 12.

MuKS § 91 lg 2 ei vasta määratletuse ja õigusselguse nõuetele

Uue MuKS § 91 lg 2 sätestab, et kui muinsuskaitseala põhimääruse osa on käesoleva seadusega vastuolus, kohaldatakse käesoleva seaduse sätteid. Sisuliselt kehtivad muinsuskaitseala põhimäärused niivõrd, kuivõrd seadusest ei tulene teisiti.

² Vt Riigikogu XII koosseisu menetluses olnud ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse eelnõu (572 SE) seletuskirja, lk 4 ja 5. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e3e1bbb-e4df-4728-8e9c-c2e48bea3797/Ehitusseadustiku%20ja%20planeerimisseaduse%20rakendamise%20seadus>



Eesti Omanike Keskliit

Seadus ega seletuskiri ei täpsusta, kes hindab põhimääruse ja uue seaduse kooskõla ning kes õigusnormi siduvuse üksikjuhtumil tuvastab. Seetõttu tuleb eeldada, et põhimääruse ja seaduse vahelist kooskõla ja õigusnormi siduvust hindab igal konkreetsel juhul vastava puudutatud haldusõigussuhte subjekt, kelle tegevust põhimääruse normid reguleerivad. Selleks võib vastavalt asjaoludele olla nii haldusorgan kui ka kodanik.

Selline lahendus ei vasta määratletuse põhimõttele, sest olukorras, kus on ebaselge, milline õigusnorm kehtib ja milline mitte, ei ole õiguse adressaadile, mida ta võib muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis teha.

Näitlikustame ebaselget olukorda mõne näitega.

Uue MuKS § 10 lg 1 kohaselt on riikliku kaitse alla võtmise eelduseks, et kultuuriväärtusega asi või maa-ala esindab Eesti ainelise kultuuripärandi väärtuslikumat osa, **millel on teaduslik, ajalooline, kunstiline või muu kultuuriväärtus** või mille säilitamise kohustus tuleneb rahvusvahelisest lepingust.

MuKS § 10 lg 1 alusel riikliku kaitse alla võtmine on kaalutusotsus, mille langetamisel tuleb HMS § 4 lõikest 2 tulenevalt arvestada olulisi asjaolusid ja kaaluda põhjendatud huve.³ Seetõttu peab kaalutusotsuse langetaja selgelt välja tooma, milliste õigushüvede vahel ta enda kaalutusõigust teostab. Seda tuleb kaalutusõiguse teotamisel teha vaatamata sellele, et seadusandja on MuKS § 10 lg 1 tekstis maininud pelgalt avalike huvide (teaduslik, ajalooline, kunstiline või muu kultuuriväärtus) olemasolu fakti kontrollimist. Kaalutusotsuse langetaja peab igal juhul motiveerima, milliste õigushüvede vahel ta enda kaalutusõigust teostab ning milline on nende õigushüvede vahekord. Järelikult on MuKS § 10 näol tegemist kogu seaduses keskse tähendusega normiga, sest see annab materiaalse sisu seaduse rakendamise tingitud põhiõiguste piiramise põhjustele.⁴ Toodud normi täiendus suunab riikliku sekkumise otsuse korral teostama põhiseadusliku kohustusena proportsionaalsuse kontrolli.⁵ See on vajalik, et tagada seaduse rakendamise kooskõla PS §-ga 11. Seega on igati loomulik, et MuKS § 10 alusel langetava otsuse suhtes kehtib ka HMS § 3 lg 2, mille kohaselt peab iga halduse õigusakt ja toiming olema **kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes**. Kaalutusõigus seondub omakorda HMS §-s 6 sätestatud uurimispõhimõttega, millest tulenevalt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel (vt nt Riigikohtu lahendit nr 3-3-1-38-02). Vastavalt sellele on tegemist kaalutusveaga, kui kaalutusõiguse teostamiseks pädev haldusorgan ei kontrolli ega kaalu kõiki võimalusi ega võta arvesse kõiki asjaolusid, mida tal on võimalik välja uurida (vt nt Riigikohtu lahendit nr 3-3-1-62-02). Vastavalt eeltoodule saab kaalutusotsus olla vaba kaalutusvigadest ning õiguspärane (s.h proportsionaalne) vaid juhul, kui omavahel on kaalutud kõiki olulisi huvisid, s.t piirduda ei tohi

³ Nagu nähtub Kultuuriministeeriumi koostatud kooskõlastustabelist (vt kooskõlastustabel, Justiitsministeeriumi ettepanek nr 4, lk 123), siis märkis siinkohal õigesti ka Kultuuriministeerium ise, et mälestiseks või muinsuskaitsealaks tunnistamine on kaalutusotsus, mille langetamisel tuleb HMS § 4 lõikest 2 tulenevalt arvestada olulisi asjaolusid ja kaaluda põhjendatud huve. Arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/750699cb-4986-43cc-b077-99f9c1c9cef2>

⁴ Nagu seda ka näiteks Justiitsministeerium enda ametlikus kooskõlastuskirjas tabavalt põhjendas (vt Justiitsministeeriumi 18.06.2018.a kirja märkust nr 2.4). Arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/750699cb-4986-43cc-b077-99f9c1c9cef2>

⁵ Kultuuriministeerium leiab kooskõlastustabelis oma vastuses õigesti (vt kooskõlastustabel, Justiitsministeeriumi ettepanek nr 2, lk 122), et mälestiseks tunnistamise menetluses tuleb hinnata mälestiseks tunnistamise proportsionaalsust. Samuti Kultuuriministeerium märgib väga tabavalt, et olulise väärtusega objekti mälestiseks tunnistamine omaniku omandiõiguse kaitsmiseks on välistatud juhul, kui mälestiseks tunnistamine muudab omandiõiguse teostamise omaniku poolt mõistlikult soovitud viisil võimatuks või raskendab seda olulisel määral. Arvutivõrgus: <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/750699cb-4986-43cc-b077-99f9c1c9cef2>



Eesti Omanike Kesklit

mitte pelgalt avaliku huvi olemasolu fakti tuvastamisega (nn küsimus „kas“), vaid **asja mõte on kaaluda avalikke huve teiste isikute huvidega** (s.h ka omavalitsusüksuse huve). Kui avalikust huvist tingitud piirangud kaaluvad üles teiste isikute huvid, siis tuleb seda ka kaalutlustes näidata (nn küsimus „kuidas“).

Mitte ühegi muinsuskaitseala põhimääruse kehtestamisel ei ole sellist kaalumist läbi viidud. Seda põhjusel, et vana MuKS ei sisaldanud riikliku kaitse alla võtmise eeldusi.⁶ Järelikult ei ole hetkel kehtivad muinsuskaitseala põhimäärused kooskõlas uue MuKS §-ga 10.

Seega ei pruugi Eestis kehtivad muinsuskaitseala põhimäärused olla uue MuKS-ga kooskõlas ega saa (alates 01.05.2019) olla ka MuKS § 91 lõike 2 järgi kehtivad vähemalt ulatuses, kus muinsuskaitsealadele intensiivsetele piirangutele allutatakse alad, mille teaduslikku, ajaloolist, kunstilist või muud kultuuriväärtust ei ole kohases menetluses hinnatud. Isegi kui taoline kultuuriväärtus peaks täna olemas olema, siis eeldab MuKS § 10 õiguspärase kohaldamine säärase avaliku huvi kaalumist konkreetsete kinnisasjade omanike huvidega. Kui puudub arusaam, et kultuuriväärtus kaalub üles teiste isikute huvid, siis ei saa ka eeldada, et riikliku kaitse alla võtmine MuKS § 10 kohaselt on vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes (vrd HMS § 3 lg 2).

Osundatud suunda muinsuskaitsevaldkonna kaalutlusotsuste õiguspärasuse tagamisel kinnitab ka uue MuKS § 14 lg 1, mille kohaselt võib kinnismälestise ja muinsuskaitseala kaitseks kehtestada kaitsevööndi, kaaludes selle vajalikkust ja ulatust kaitsevööndi eesmärkidest lähtudes. Vana MuKS § 25 lg 1 ei näinud ette kaitsevööndi kehtestamisel vajadust kaaluda kaitsevööndi vajalikkust ja ulatust ning sätestas vaid, et kinnismälestise ja muinsuskaitseala kaitseks kehtestatakse kaitsevöönd.

Uue MuKS § 10 lg 2 kohaselt kehtestab riikliku kaitse eelduse hindamiseks vajalikud üldised kriteeriumid mälestiste liikidele ja muinsuskaitsealale ning muinsuskaitsealal asuvate ehitiste väärtusklassid [valdkonna eest vastutav minister](#) määrusega. Käesolevaks hetkeks ei ole vastavat rakendusakti kehtestatud.

Järelikult puuduvad ka üldised kriteeriumid hindamaks riikliku kaitse eelduste esinemist. Kui muinsuskaitsealadele piirangutele allutatud ala (s.h kaitsevööndi) vastavust riikliku kaitse eeldustele ei ole võimalik hinnata, siis ei pruugi muinsuskaitseala põhimäärused olla kooskõlas uue MuKS-ga. Seetõttu ei saa muinsuskaitsealade põhimäärused olla MuKS § 91 lõike 2 järgi (alates 01.05.2019) ka sisuliselt kohaldatavad.

Näiteks sätestab Rebala muinsuskaitseala põhimääruse⁷ § 5, et muinsuskaitsealal tuleb arvestada muinsuskaitsealade sätestatud piiranguid ja kohustusi käesolevas määruses ettenähtud erisustega. Seejuures viitab nimetatud põhimääruse tekst ilmselgelt vanas ja alates 01.05.2019 kehtetus muinsuskaitsealade sätestatud piirangutele, mistõttu on ainuüksi seetõttu toodud kohustuse kehtivus ja siduvus täielikult arusaamatu ja õigusselgusetu.

Rebala muinsuskaitseala põhimääruse § 6 kohaselt tuleb kaitsevööndi osas 1 ehitamisel vältida järske kontraste ehitiste mastaapsuses ja tiheduses, et tagada sujuv üleminek muinsuskaitseala hoonestus- ja külastruktuurile. Kaitsevööndi osas 2 tuleb ehitamisel tagada muinsuskaitseala vaadeldavus. Kaitsevööndi osas 1 ei ole Muinsuskaitseameti kirjaliku loata lubatud püstitada

⁶ Vt vana MuKS § 2 teksti sõnastust, mis sätestab mälestise mõiste: „Mälestis on riigi kaitse all olev kinnis- või vallasasi või selle osa või asjade kogum või terviklik ehitiste rühm, millel on ajalooline, arheoloogiline, etnograafiline, linnaehituslik, arhitektuuriline, kunstiline, teaduslik, usundilooline või muu kultuuriväärtus, mille tõttu see on käesolevas seaduses sätestatud korras tunnustatud mälestiseks.“

⁷ Vastu võetud Vabariigi Valitsuse 11.02.2016 määrusega nr 21 (RT I, 16.02.2016, 7). Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/116022016007>



Eesti Omanike Keskliit

välismõõtmeltest ja ehitusmahult (üle 5 meetri kõrguseid või üle 60-ruutmeetrise ehitisealuse pinnaga) või hoonestustiheduselt muinsuskaitseala hoonestus- ja külastruktuuri sobimatuid ehitisi. Kaitsevööndi osas 2 ei ole Muinsuskaitseameti kirjaliku loata lubatud püstitada muinsuskaitseala vaadeldavust häirivaid või varjavaid ehitisi ning paigaldada vaateid katvaid või neid varjavaid reklaame, tehnilisi rajatisi või muid konstruktsioone, mille kõrgus maapinnast ületab 5 meetrit.

Uus MuKS ei võimalda selliseid piiranguid muinsuskaitseala kaitsevööndile kehtestada. Järelikult on Rebala muinsuskaitseala põhimäärus § 8 lg 2 uue MuKS-ga vastuolus vähemalt osas, kus on kehtestatud keelud muinsuskaitseala kaitsevööndis tehtavatele töödele.

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 ebasproportsionaalselt 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, Paines, Viljandis, Kuressaares, Rakveres, Haapsalus ja Lihulas. Järelikult puudutab uue MuKS § 91 lg 2 kohaldamine väga suurel hulgal isikuid.

Vabariigi President on enda varasemas praktikas näiteks liikluseaduse jõustumiskuupäeva ebaselguse tõttu jätnud seaduse välja kuulutamata, põhjendades seda järgmiselt.⁸

„Uue liikluseaduse jõustumiskuupäeva üheselt selge määratlemine on normide vasturääkivuse tõttu võimatu. Vastuoluliste normide alusel käitumisjuhise määratlemiseks tuleb seadust tõlgendada. Õigusselguse põhimõtte järgimiseks peab seaduse jõustumise aeg olema seadusest endast selgelt näha. Antud juhul see nii ei ole ja seaduse jõustumisaja mõistmiseks on jätud kaks vastandlikku võimalust. Riigikohtu hinnangul ei ole õigusselgusetusega tegemist siis, kui tegemist on normitehnilise puudusega, mis on tõlgendamise teel ületatav (RKPJKo 22.02.2001, 3-4-1-4-01, p 17). Antud juhul ei ole aga vaieldamatut alust ühe või teise tõlgendusvariandi eelistamiseks. Seega on kõik Eestis liiklejad ja õiguse rakendajad sattunud olukorda, kus neil ei ole võimalik teada, millised õigused ja kohustused neil on. Kuna uues ja vanas liikluseaduses on liiklejate õiguste ja kohustuste osas sisulisi erisusi, on tegemist õigusselgusetusega, mis puudutab kõiki liikluses osalejaid ja mille tagajärjeks võib olla isikute põhiõiguste rikkumine ning arvukad õigusvaidlused. Tegemist on raske sisulise probleemiga, mis vajab kiiret lahendust.“

EOKL arvates kaasneb MuKS § 91 lg 2 kohaldamisel täpselt sama probleem, mis eelviidatud Vabariigi Presidendi praktika näites. Kõik muinsuskaitsealal või selle kaitsevööndis vara omavad omanikud on olukorras, kus neil ei ole täpselt teada, millised on nende õigused ja kohustused. Kõik 12 kehtivat Vabariigi Valitsuse määrust muinsuskaitseala põhimääruste kehtestamise kohta sisaldavad erinevaid nõudeid, piiranguid ja keelde. Selge ja ühemõttelise tõlgendusvariandi leidmine ei ole seetõttu võimalik. Olukorras, kus MuKS § 33 näeb ette omanikule säilitamiskohustuse ja § 85 näeb ette vastutuse uuringu ja tööde tegemise nõuete rikkumise eest, ei ole õigusselgusetuse probleem enam mitte teoreetiline.

Tegemist on põhiseaduse vaatenurgast tähtsa probleemiga, sest lisaks juba üleval puudutatud olulisuse nõudele kehtib mistahes põhiõigustesse sekkumist lubavate normide suhtes ka

⁸ Vt Vabariigi Presidendi 20.12.2010.a otsust (RT III, 22.12.2010, 1). Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/322122010001>



määratletuse nõue ehk õiguselguse põhimõte (vt PS § 13 lõiget 2).⁹ See põhimõte nõuab, et õigusnormid oleksid sõnastatud mõistetavalt ja niivõrd täpselt ning selgelt, et igal üksikisikul oleks võimalik haldusorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada (omavoli keeld).¹⁰ Õiguselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik ette näha, millise õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob (Vt Riigikohtu lahendeid nr 3-4-1-16-05, p 20; 3-4-1-5-02, p 31; 3-4-1-2-05, p 31; 3-4-1-14-06, p 23). Nõutav normi määratletuse ehk õiguselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama, kuid kõige selgemad ja täpsemad peavad olema just need normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata (vt Riigikohtu lahendeid nr 3-4-1-33-05, p 22; RKPSJKo 3-4-1-16-05, p 21). Kuivõrd kirjeldatud nõuded ei ole MukS § 91 puhul täidetud, on see norm vastuolus määratletuse ja õiguselguse nõudega ning seega põhiseadusvastane.¹¹ Samuti on siinkohal oluline rõhutada reeglit, et kui normi sisu ei ole selge ega piisavalt arusaadav, siis tuleb eelistada tõlgendust, millega on tagatud põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse (vt Riigikohtu lahendeid nr 3-2-1-73-04, p 36; 3-4-1-1-09, p 19). Nimetatud reeglist lähtuvalt tuleb asuda seisukohale, et kui mõnest tänasest muinsuskaitseala põhimääruse normist tuleneb piirang kodanike põhiõigustele, kuid selle piirangu tegelik siduvusjõud ei ole MuKS § 91 määratlematuse tõttu õiguselge, siis tuleb lähtuda kodanike põhiõiguseid eelistavast tõlgendusest.

Ka Õiguskantsler ise on oma varasemas praktikas jõudnud sarnasele seisukohale seoses uue kalapüügiseaduse¹² vastuvõtmisega. Nimelt jäeti uue kalapüügiseaduse (KPS) tervikteksti vastu võtmisel vajalikud määrused seadusega kooskõlla viimata. Seejuures aga sätestati õiguslikku ebakindlust põhjustav norm, et varasema kalapüügiseaduse¹³ alusel kehtestatud õigusaktid kehtivad m.h pärast uue seaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd nad ei ole vastuolus uue seadusega (KPS § 90 lg 2). Õiguskantsler leidis, et sellise seaduse normatiivse lahenduse tõttu ei ole kalapüügiga tegelevatele inimestele edaspidi enam selge, kas ja millised eeskirjad kehtivad.¹⁴ Õiguskantsler asus seetõttu seisukohale, et määrused kehtivad viidatud rakendussättest lähtudes vaid osaliselt, s.t osas, milles nad pole vastuolus seadusega ning nende kehtivus või mittekehtivus selgub lõplikult alles tagantjärele (nt kohtuvaidluse käigus). Õiguskantsler märkis ka päevameedias nimetatud näite kohta tabavalt, et mõni jurist võib olla kalur, aga iga kalur ei pea olema jurist.¹⁵ Toodud näide on aktuaalne ning asjakohane ka uue muinsuskaitseaduse kontekstis, sest nii, nagu iga kalapüügieskiri peab olema kalapüüdajale **arusaadav**, peavad seda kodanike (ja omavalitsusüksuste) jaoks olema ka muinsuskaitsealade põhimäärused. Õiguskantsler rõhutab lisaks õigesti, et olemasolevate määruste asemel uute vastu võtmisel ei tohi omavahel segi ajada kodanike halduskoormust ja riigiasutuste töökoormust. Vastavalt sellele leidis Õiguskantsler, et määruste vastuvõtmata jätmist ei saa põhjendada liigselt suureneva halduskoormusega, sest ühelt poolt täitevvõimu koormust

⁹ Vt õiguselguse ehk määratletuse põhimõtte kohta Eesti Vabariigi põhiseadus (2017). 4. vlj. /Toim. Madise, Ü. et al. Tallinn: Kirjastus Juura, § 10 p 28, § 13 p 1, § 13 p 15, PSTS § 2 p 31.3.2. Kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

¹⁰ Vt nt Merusk, K. (1995) teoses: Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, lk 31 jj.

¹¹ Vt siin ka Eesti Vabariigi põhiseadus (2017). 4. vlj. /Toim. Madise, Ü. et al. Tallinn: Kirjastus Juura, § 13 p 15. Kättesaadav: www.pohiseadus.ee.

¹² RT I, 17.03.2015, 1. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072018013>

¹³ RT I 1995, 80, 1384.

¹⁴ Vt Õiguskantsleri 06.04.2016 pöördumist (nr 6-8/160379 /1601427) Riigikogu keskkonnakomisjoni esimehe, keskkonnaministri ning riigisekretäri poole.

¹⁵ Õiguskantsleri 31.06.2019.a arvamus Postimehes: <https://arvamus.postimees.ee/3715361/ulle-madise-vahem-norme-rohkem-tervet-moistust>



Eesti Omanike Kesklit

optimeerides ei tohi teiselt poolt kannatada õigusselgus ega kasvada teiste isikute halduskoormus.

Muret seoses kogu eeltoodud muinsuskaitsealadest tingitud ebaselgusega võimendab edaspidi ka tõsiasi, et vaatamata õiguslikule ebakindlusele **ähvardab seadusandja karistada igal juhul edaspidi kõiki** muinsuskaitsealal ette nähtud nõuete rikkumise eest (vt nt uue MuKS § 85).

Lugupidamisega

Ott Rätsep
juhatuse liige
(allkirjastatud digitaalselt)

