



Õiguskantsler

Siim Raie
Muinsuskaitseamet
info@muinsuskaitseamet.ee

Meie 26.05.2020 nr 16-4/200900/2003056

Muinsuskaitsealade kaitsekordade koostamisest

Austatud Siim Raie

Õiguskantslerilt on tihti küsitud muinsuskaitsealiste omandipiirangute kohta. Arvestades, et just praegu väljatöötatavate muinsuskaitsealade kaitsekordadega kujundatakse tulevikus kehtivaid muinsuskaitsealisi nõudeid, jagan oma tähelepanekuid ja loodan, et need on Muinsuskaitseametile abiks.

Tänaseks kehtetu [muinsuskaitseaduse](#) alusel kehtestatud muinsuskaitsealade põhimäärused kehtivad praegu üleminekeregulatsioonina edasi. Need kehtivad seni, kuni Vabariigi Valitsus need kehtetuks tunnistab. Kuigi Vabariigi Valitsus võib muinsuskaitseala põhimääruseid muuta ja kehtetuks tunnistada seaduses märkimata põhjusel ja ajal, tuleb see kõne alla eelkõige siis, kui need põhimäärused asendatakse muinsuskaitseala kaitsekordadega. Kaitsekorrad kehtestatakse 1. mail 2019 jõustunud [muinsuskaitseaduse](#) (MuKS) § 19 lg 3 alusel Vabariigi Valitsuse korraldusega.

Riigikogu on soovinud, et uued kaitsekorrad kehtestataks hiljemalt nelja aasta jooksul, kuid on samas siiski arvestanud võimalusega, et seda tähtaega võidakse ületada (MuKS § 91 lg 1). Seega ei saa välistada, et kui muinsuskaitseala kaitsekorda ei õnnestu kehtestada nelja aasta jooksul, kehtivad üleminekeregulatsioonina kehtima jäetud muinsuskaitseala põhimäärused ka tulevikus. Mitmel põhjusel on parem, kui üleminekuajag saab võimalikult kiirelt läbi ja nii sisult kui ka vormilt õiguspärased muinsuskaitseala kaitsekorrad kehtestataks varsti.

On hea tõdeda, et Muinsuskaitseamet on asunud muinsuskaitsealade kaitsekordasid välja töötama ja teinud teemakohase [kodulehe](#), mille vahendusel on kõigil asjast huvitatutel võimalik jälgida kaitsekordade menetluskäiku, on hea, et avalikud on ka töörühmade memod ja koosolekute protokollid. Koduleht, mis koondab kogu asjakohase teabe, soodustab menetluse läbipaistvust. Seoses sellega palun Teil läbi mõelda võimalused, kuidas teavitada ka neid inimesi, kes ei oska või kellel pole võimalik kodulehe kaudu teavet saada. Inimese menetlusõigused peavad olema tagatud sõltumata tema tehnilistest oskustest või võimalustest.

Muinsuskaitseala kaitsekordades võivad pörkuda paljude isikute põhiõigused ja kultuuripärandi kaitsest lähtuvad piirangud, seetõttu ei pruugi olla nende väljatöötamine ja kehtestamine lihtne. Oluliste küsimuste lahendamiseks ongi mõistlik võtta piisavalt aega ja varuda energiat, et suunata jõupingutused eri osapooltele sobiva lahenduse leidmisele. Muinsuskaitse valdkonnas ei ole taolisi

Õiguskantsleri Kantselei

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

kaitsekordi varem menetletud ja uudne on see ka neile, kelle õigusi ja kohustusi muinsuskaitseala kaitsekord mõjutama hakkab. Seda enam on oluline, et kaitsekordade menetluse käigus jagataks piisavalt selgitusi menetluskäigu, sisuliste kaalutluste ja muude oluliste asjaolude kohta, sh põhjendataks sisuliselt ja inimestele arusaadavalt juba teada olevaid valikuid ja seisukohti. Samuti on oluline, et võetaks kuulda ning püütaks igal võimalusel arvestada muinsuskaitseala elanike ja vara omanike põhjendatud huvide ja soovidega.

Praegu kehtivad muinsuskaitseala põhimäärused võivad olla küll lähtekohaks kaitsekorra koostamisel, kuid tuleb arvestada, et need on välja töötatud ja kehtestatud määrustena ehk üldaktidena. Oma sisult on need aga haldusaktid (üldkorraldused).¹ Määruse ja haldusakti nõuded erinevad nii detailsuseastme ja kui põhjendamiskoormuse poolest ja seega ei pruugi need olla sobiv eeskuju. Alles 1. juunil 2011 aastal täiendati seadust nõudega korraldada muinsuskaitseala põhimääruse eelnõu avalik väljapanek ja laekunud ettepanekute ning vastuväidete avalik arutelu (v.r [muinsuskaitseadus](#) § 15 lg 3 ja 4). Seetõttu võib eeldada, et enne seda tähtaega kehtestatud muinsuskaitseala põhimääruste menetlusse puudutatud isikuid ei kaasatud ja neil ei olnud võimalik oma seisukohtadega mõjutada muinsuskaitseala põhimääruse sisu.

Välja töötavad muinsuskaitsealade kaitsekorrad on haldusaktid, millega kaasnevad põhiõiguste piirangud. Ala määramisel muinsuskaitsealaks kohalduvad sellel asuvatele kinnisasjadele muinsuskaitseadusest tulenevad piirangud, millest võidakse lubada erandeid ja teha leevendusi muinsuskaitseala kaitsekorras.

Kõik põhiõiguste piirangud peavad olema õiguspärased, mis kõnealusel juhul tähendab eelkõige seda, et kultuuripärandi kaitseks nõuete kehtestamisel peab kaaluma, kas selle nõudega kaasnevad piirangud on sobivad, vajalikud ning piiravad isiku õigusi vähimal võimalikul määral. See eeldab, et muinsuskaitseala kaitsekorra sisustamisel ei saa lähtuda ainuüksi kultuuripärandi kaitse eesmärgist, arvestada tuleb isiku (nt omaniku) põhiõigustega. See tuleneb põhiseaduse §-dest 11 ja 32 ning on üle korratud ka MuKS § 3 lg-s 8.

Avalikud huvid ja põhiõigused on võimalik tasakaalustada vaid siis, kui piirangutega mõjutatud isikute huvid on välja selgitatud. Selleks tuleb kõigepealt kindlaks teha huvid. Kaaluda saab vaid neid huve, mis on teada, üksnes sel juhul saab neid kas arvestada või põhjendatult arvestamata jätta. Arvestada tuleb ka sellega, et mida intensiivsem on haldusaktiga kaasnev põhiõiguste piirang, seda kaalukamad peavad olema piirangut õigustavad põhjendused. Piirangute põhjendused tuleb sõnastada selgelt ja arusaadavalt ning need tuleb esitada ka haldusakti põhjendavas osas või peab kaitsekorras olema viidatud põhjenduse asumisele muus kättesaadavas dokumendis (seletuskirjas). Kaitsekorra põhjendustest lähtuks ka kohus, kui tekib vajadus kontrollida, kas kaitsekorras kehtestatud piirangud on õiguspärased.

Muinsuskaitseala kaitsekorda menetletakse avatud menetluses (MuKS § 18 lg 1). Avatud menetluse puhul tuleb korraldada haldusakti eelnõu avalik väljapanek, anda võimalus isikutele esitada oma ettepanekuid ja vastuväiteid ning arutada neid avalikult istungil (haldusmenetluse seadus § 46 jj, MuKS § 18). Muinsuskaitseala kaitsekordade menetluse puhul on asjakohane arvestada sellega, et seaduses sätestatud kord, kuidas ja mis menetlusetapis isikud oma seisukohti saavad esitada ja kuidas neid arutatakse, on eelkõige nn miinimumstandard. Olenevalt asjaoludest võib olla sobiv ja vajalik teha rohkem, kui seadus minimaalselt nõuab.

Avatud menetluse puhul pole keelatud seisukohti välja selgitada ja nende arvestamist või mitteamist kaaluda juba enne eelnõu avalikku väljapanekut ja arutelu. Isikute kaasamiseks

¹ Vt Muinsuskaitseala põhimääruste kehtivus, õiguskantsleri [selgitused 27.06.2019](#)

võib kasutada kõiki kohaseid ja isikutele sobivaid suhtluskanaleid. Mõistagi võib see kõik muuta kaitsekorra väljatöötamise töömahukaks, kuid teisalt soodustab see õiguspärase kaitsekorra kehtestamist ja vähendab võimalust, et kaitsekorda vaidlustatakse. Kui kaitsekord on tasakaalukas kokkulepe/kompromiss omanike ja elanike huvide ning kultuuriväärtuste kaitse vajaduse vahel, siis aitab see parimal moel kaasa ka unikaalsete väärtuste säilimisele. Inimesed panustavad hea meelega nende väärtuste kaitsesse, mida nad mõistavad ning kalliks peavad.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Ago Pelisaar 693 8407
Ago.Pelisaar@oiguskantsler.ee