



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 27.10.2009 nr 6-1/091719/0906486

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Tänan Teid, et pöördusite minu poole looduskaitseaduse § 20<sup>2</sup> lõigete 3 ja 7 põhiseaduspärasuse küsimuses.

Kahjuks tuleb mul Teile teatada, et analüüsinud Teie avaldust, Teie avalduses viidatud kohtuotsust ning looduskaitseaduse vaidlusaluseid norme, jõudsin järeldusele, et abstraktse normikontrolli raames pole mul võimalik Teid Teie mures aidata. Järgnevalt selgitan Teile, miks ma leian, et viidatud sätted pole põhiseadusega vastuolus.

1. Kirjutasite, et Teile kuulub kaitstavat loodusobjekti sisaldav kinnisasi, mida Te ei saa sellele määratud otstarbe järgi kasutada. Kuna Te ei saa Teile kuuluvat kinnisasja sellele määratud otstarbe järgi kasutada, olete looduskaitseaduse alusel esitanud riigile avalduse Teile hüvitise maksmiseks. Looduskaitseadus näeb aga lisaks hüvitise maksmisele ette võimaluse taotleda riigile kuuluva kinnisasja enampakkumise võidu puhul omandatava kinnisasja maksumuse tasaarvestamist enampakkumise võitjale kuuluva kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja maksumusega.

Leidsite esiteks, et kirjeldatud regulatsioon pole võrreldes taotletava eesmärgiga proportsionaalne. Nimelt võib Teie hinnangul juhtuda, et enampakkumisel osalemise ajal või pärast seda (tasaarvestuse käigus) hinnatakse Teile kuuluva maa väärtus Teie kahjuks ümber. Kui maa väärtus hinnatakse Teie kahjuks ümber enampakkumismenetluse käigus ning Te ei soovi selle tulemusel tasaarvestust, jääte Te nähtuvalt looduskaitseadusest ilma enampakkumismenetluses osalemiseks tasutud tagatisrahast.

Teiseks nägite probleemi selles, et kui tasaarvestuse käigus selgub, et riigile kuuluv maa on Teile kuuluvast maast odavam, siis toimub tasaarvestus Teie kahjuks: riik peab nõudeid täielikult tasaarvestatuks ning ei hüvita nõuete vahe.

Kolmandaks tõite välja, et kui soovite enampakkumisel soetada nelja kinnistut, ent pärast enampakkumise võitmist selgub, et raha on kolme soetamiseks, siis jääte tagatisrahast ilma.

2. Leian, et olete sisuliselt tõstatanud looduskaitseaduse (edaspidi LKS) § 20<sup>2</sup> lõigete 3 ja 7 põhiseaduspärasuse küsimuse. Kuna Teie esitatud kirjelduse põhjal võib järeldada, et peate Teile

Õiguskantsleri Kantselei

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

kuuluvat kinnisasja faktiliselt Teie nõusolekuta võõrandatuks<sup>1</sup>, tuleb mul selguse huvides Teie tõstatatud küsimusele vastamiseks kõigepealt avada asja põhiseaduslik taust (p-d 3–5) ning tuua välja põhiseaduse ja looduskaitseaduse sätete omavahelised seosed (p-d 6–9). Seejärel saan peatuda looduskaitseaduse ja riigivaraseaduse seostel (p-d 10–15). Alles pärast seda saan asuda eespool toodu valguses hindama Teie vaidlustatud normide põhiseaduspärasust (p-d 16–25).

### *Põhiseaduslik taust*

3. Omandipõhiõigus on sätestatud põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 32. Täpsemalt sätestab PS § 32 lg 1 lause 1, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 kaitsealas on kõik isikule kuuluvad kinnis- ja vallasasjad, rahaliselt hinnatavad konkreetset õigused ja nõuded ning ka avalik-õiguslikud varalised seisundid. Kaitstud on vaid isiku olemasolev, mitte potentsiaalne või tulevikus tekkiv omand.<sup>2</sup>

4. PS § 32 lg 1 lause 2 järgi võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest. Seega on põhiseaduse järgi üheks omandipõhiõiguse riiveks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine.

Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega on tegemist siis, kui avalik võim võtab isikule kuuluva omandi täielikult oma õigusvõimu alla ning isik kaotab lõplikult õiguse ja võimaluse asja vabalt vallata, kasutada ja käsutada nagu omanik. Lisaks peetakse omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks olukorda, kus omanikule jääb omand alles, ent tema võimalust omandiõigust teostada on oluliselt piiratud.<sup>3</sup> Teisisõnu võib kirjeldatud juhul omanik küll formaalses mõttes olla käsitatav omanikuna, ent sisuliselt pole tal võimalik olulises osas oma omandit vallata, kasutada ja käsutada.<sup>4</sup>

5. PS § 32 lg 1 lause 2 järgi tuleb omandi nõusolekuta võõrandamisel maksta isikule õiglane ja kohene hüvitis. Riigikohtunik Jaak Luik on selle kohustuse tagamaade kohta öelnud järgnevat: „Ühiskonna normaalse toimimise tagamise üheks vahendiks on ka sundvõõrandamine - isikult tema tahte vastaselt õiguse objektiks oleva eseme, sealhulgas asja äravõtmine. Üldine huvi väljendub siin mingis ühises hüves. Taoline äravõtmine on selle isiku suhtes ülekohtune. Võimaldades omandit seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides omaniku tahte vastaselt võõrandada, tunnustab põhiseadus küll ebaõiglust erahuvidesesse sekkumisel, kuid kehtestab samas ülekohtu heastamise abinõuna õiglase ja kohese hüvitise maksmise kohustuse (põhiseaduse § 32 lõige 1).“<sup>5</sup>

Küsimus, mis on õiglane, mis aga kohene hüvitis, sõltub paljuski faktilistest asjaoludest. Küll aga saab üldiselt välja tuua, et õiglane hüvitis peab looma õiglase tasakaalu üksiku ja üldise huvi vahele. Hüvitis peab üldjuhul olema mõistlikult seotud võõrandatava omandi väärtusega, ent see ei

<sup>1</sup> See, kas Teile kuuluv kinnisasi on faktiliselt Teie nõusolekuta võõrandatud, on fakti küsimus, mille esinemisele mina hinnangut ei anna.

<sup>2</sup> P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 32 komm 2.2.

<sup>3</sup> K. Ikkonen. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica nr 1, 2006, lk 63.; P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 32 komm 4.1; Euroopa Inimõiguste Kohtu 23.09.1982 otsus asjades nr 7151/75 ja nr 7152/75, Sporrang ja Lönnroth vs Rootsi, p-d 60 – 63.

<sup>4</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 23.09.1982 otsus asjades nr 7151/75 ja nr 7152/75, Sporrang ja Lönnroth vs Rootsi, p 63.

<sup>5</sup> Riigikohtunik Jaak Luige eriarvamus RKÜKo 18.03.2005, nr 3-2-1-59-04 osas, p 2.

pea igal üksikul juhul tooma kaasa täielikku kompensatsiooni.<sup>6</sup> Et hüvitist lugeda õiglaseks, peavad ka selle saamise reeglid olema kohased, muu hulgas peab isikul olema võimalik esitada avalikule võimule taotlus maksta talle hüvitist siis, kui avalik võim on tema omandi faktiliselt tema nõusolekuta võõrandanud.

Mis puutub hüvitise koheksusse, siis koheks tuleb üldjuhul pidada hüvitist, mille isik võib saada hiljemalt samal ajal omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise lõpliku teostamisega.<sup>7</sup>

### *Põhiseaduse ja looduskaitseaduse seosed*

6. Minnes antud kontekstis looduskaitseaduse juurde, tuleb märkida, et looduskaitseadus näeb kinnisasja kasutamisele ette mitmeid piiranguid. Näiteks sätestab LKS § 14 lg 1, et kaitsealal, hoiualal, püsielupaigas ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsevööndis ei või ilma kaitstava loodusobjekti valitseja nõusolekuta muuta katastriüksuse kõlvikute piire ega kõlviku sihtotstarvet, koostada maakorralduskava ja teostada maakorraldustoiminguid, väljastada metsamajandamiskava, kehtestada detailplaneeringut ja üldplaneeringut, anda nõusolekut väikeehitise, sealhulgas lautri või paadisilla ehitamiseks, anda projekteerimistingimusi, anda ehitusluba, rajada uut veekogu, mille pindala on suurem kui viis ruutmeetrit, kui selleks ei ole vaja anda vee erikasutusluba, ehitusluba või nõusolekut väikeehitise ehitamiseks. LKS § 29 lg 2 järgi on loodusreservaadis<sup>8</sup> keelatud igasugune inimtegevus, sealhulgas inimeste viibimine, välja arvatud järelevalve ja päästetööde ning loodusobjekti valitsemise ja kaitse korraldamise eesmärgil ning teadustegevuse ning loodusobjektide seisundi jälgimise ja hindamise eesmärgil.

7. PS § 32 lg 1 lausest 2 johtuvalt peab riik nende looduskaitseliste piirangute puhul, mis muudavad omandi otstarbekohase kasutamise võimatuks, maksma kinnisasja omanikule õiglast ja kohest hüvitust. Nii näebki looduskaitseadus ette, et olukorras, kus omandi kasutamine vastavalt sellele määratud sihtotstarbele on oluliselt piiratud<sup>9</sup>, on isikul võimalik võõrandada oma omand riigile.<sup>10</sup> Täpsemalt sätestab LKS § 20 lg 1, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest.

8. Looduskaitseadus on kinnisasja sundvõõrandamise seaduse (mida kohaldatakse kõikidele kinnisasjade sundvõõrandamise juhtudele, kui mõnes eriseaduses ei sätestata teisiti (§ 1 lg 2)) ja riigivastutuse seaduse (mis näeb ette üldregulatsiooni juhuks, kui õiguspärase, kuid isiku põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatakse kahju (§ 16)) suhtes eriseaduseks. Eriseaduseks on looduskaitseadus seepärast, et reguleerib erinevalt

<sup>6</sup> P. Roosma. Kommentaarid §-le 32. – Tartu Ülikool. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2. Täiendatud väljaanne, Tallinn 2008, § 32 komm 4.3.; Vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 09.12.1994 otsus asjades nr 13092/87 ja 13984/88, *Holy Monasteries vs Kreeka*, p 71; Euroopa Inimõiguste Kohtu 25.03.1999 otsus asjas nr 31423/96, *Papachelas vs Kreeka*, p 48; Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.03.2006 otsus asjas nr 36813/97, *Scordino vs Itaalia*, p-d 95 – 103; RKÜKo 18.03.2005, nr 3-2-1-59-04, p 19.

<sup>7</sup> RKPJKo 08.11.1996, nr 3-4-1-2-96, III osas.

<sup>8</sup> LKS § 27 lg 2 järgi on looduskaitseala võimalikud vööndid loodusreservaat, sihtkaitsevöönd ja piiranguvöönd.

<sup>9</sup> 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“ § 3<sup>1</sup> sätestab kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks. Näiteks viidatud paragrahvi lõike 1 ja 7 järgi piirab kaitseala loodusreservaadis kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt, kui piirangud on olulised enamal kui 50% kinnisasja pindalast.

<sup>10</sup> VII riigikogu 01.06.1994 stenogramm T. Randla märkis, et seadus reguleerib kaitstavate loodusobjektide kaitsekorrast tuleneva majandusliku kahju heastamist.

riigivastutuse seadusest ja kinnisasja sundvõõrandamise seadusest spetsiaalselt juhtu, mil looduskaitseliste piirangute seadmisel (s.o avalikes huvides) on riik isiku kinnisasja faktiliselt võõrandanud (s.o ala kaitsekord piirab kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt).<sup>11</sup>

9. Looduskaitseseaduse alusel toimuv omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise menetlus algab kinnisasja faktilise võõrandamisega, s.t riik võtab vastu haldusakti<sup>12</sup>, mille tagajärjel pole isikul võimalik enam talle kuuluvat kinnisasja olulises osas otstarbekohaselt kasutada. Formaalselt jääb kinnisasja omanik omanikuks edasi. Pärast sellise haldusakti, millega omand sisuliselt võõrandatakse, kehtimahakkamist tekib isikul looduskaitseseaduse alusel õigus esitada riigile kahjuhüvitamisnõue (PS § 32 mõttes õiglase ja kohese hüvitise nõue): isikul on looduskaitseseaduse alusel õigus riigilt nõuda, et riik kinnisasja võõrandaks (LKS § 20). Kui isik on looduskaitseseaduse alusel vastava kahjuhüvitamisnõude esitanud, teeb riik siduvalt kindlaks, kas kinnisasi on faktiliselt võõrandatud. Kui riik on tõepoolest kinnisasja faktiliselt omaniku nõusolekuta võõrandanud, tekib riigil võõrandamiskohustus.<sup>13</sup> Riik peab kindlaks määrama kahjuhüvitise suuruse ning omandama kinnisasja ka formaalselt.

#### *Looduskaitseseaduse § 20 ning riigivaraseaduse ja looduskaitseseaduse § 20<sup>1</sup> seosed*

10. Nagu öeldud, peab riik LKS § 20 lg 1 järgi omandama kinnisasja, mille ta on faktiliselt omaniku nõusolekuta võõrandanud. Sellest tulenevalt on isikul seni, kuni riik pole tema omandit formaalselt omandanud ja isikule raha maksnud, riigi vastu rahaline nõue (kahjuhüvitise nõue). Ühtlasi saab selle sätte eesmärgiks pidada isikule kahjuhüvitise maksmist tema kinnisasja faktiliselt omaniku nõusolekuta võõrandamise puhuks.

11. LKS § 20<sup>1</sup> lg 1 järgi võib riigile kuuluva kinnisasja enampakkumise võitnud isik taotleda omandatava kinnisasja maksumuse tasaarvestamist temale kuuluva looduskaitseliste piirangutega kinnisasja maksumusega. Seega on isikul võimalik LKS §-le 20<sup>1</sup> tuginedes riigilt taotleda riigile kuuluva kinnisasja enampakkumisest eduka osavõtmisega võetud rahalise kohustuse tasaarvestamist riigil lasuva LKS §-st 20 tuleneva rahalise kohustusega. Teisisõnu saab isik LKS § 20<sup>1</sup> alusel esitada riigile avalduse vastastikuste samaliigiliste nõuete tasaarvestamiseks.

12. Tasaarvestuseks, s.t LKS § 20<sup>1</sup> rakendamiseks, peavad olema täidetud järgnevad eeldused: 1) isikul on riigi vastu LKS §-s 20 sätestatud rahaline nõue, 2) isik on esitanud LKS § 20 lg 1 alusel riigile rahalise nõude, 3) riik on tunnustanud isiku nõuet LKS § 20 alusel (vt ka LKS § 20<sup>1</sup> lõiget 3), 4) isik on osalenud riigile kuuluva kinnisasja enampakkumisel ja selle võitnud, 5) riigil on tekkinud riigile kuuluva kinnisasja enampakkumise tulemusel isiku vastu rahaline nõue, 6) isik on esitanud riigile rahaliste kohustuste tasaarvestuseks avalduse.

□

13. Toodud tasaarvestuse eeldustest nähtuvalt peab nii isikul kui ka riigil olema teineteise vastu rahaline nõue. Isiku nõue riigi vastu peab olema tekkinud LKS § 20 alusel, riigi nõue isiku vastu peab aga olema tekkinud riigile kuuluva kinnisasja enampakkumisest. Viimasest johtuvalt tuleb

<sup>11</sup> Vrdl Tallinna Halduskohtu 13.04.2009. a otsuse nr 3-08-922 p-ga 33, kus kohus leidis, et LKS ei reguleeri sundvõõrandamist, sest menetlus algab isiku taotluse alusel.

<sup>12</sup> Kaitsekord on LKS § 11 lg 1 p 2 järgi LKS § 12 lõikes 1 nimetatud „kaitse-eeskiri“. LKS § 12 lg 1 sätestab, et kaitseala, püsielupaiga ja kaitstava looduse üksikobjekti kaitsekord määratakse kaitse-eeskirjaga. Lõike 2 järgi kaitse-eeskirjaga piiritletakse ühe või mitme erineva rangusastmega kaitsevööndi ulatus ning määratakse käesoleva seadusega sätestatud piirangute osaline või täielik, alaline või ajutine kehtivus võõndite kaupa. Nähtuvalt RKHKm 08.04.2004, nr 3-3-1-13-04, punktist 11 on kaitse-eeskiri üldkorraldus ehk haldusakt.

<sup>13</sup> Vrdl Tallinna Halduskohtu 13.04.2009. a otsuse nr 3-08-922 punktiga 31, kus kohus leidis, et LKS alusel ei teki riigil kohustust kinnisasja vahetada.

välja selgitada, millise seaduse alusel vastav riigi isiku vastu suunatud rahaline nõue tekib ja mis on selle nõude seos LKS § 20 eesmärgiga.

14. Riigile kuuluva kinnisasja enampakkumise lubatavust, tingimusi ja korda looduskaitseseadus ei reguleeri. Seda reguleerib üldseadusena riigivaraseadus (edaspidi RVS). RVS § 31 lg 1 järgi on riigivara avalik enampakkumine riigivara müügi viis, kus ostu-müügileping sõlmitakse isikuga, kes nõustub kehtestatud müügitingimustega ja pakub kõige kõrgemat ostuhinda. Seega on seadusandja LKS § 20<sup>1</sup> lõikes 1 pidanud kinnisasja enampakkumise all silmas riigivara avalikku enampakkumist RVS § 31 lg 1 mõttes.

RVS § 24 lg 1 järgi võib riigivara võõrandada, kui: 1) vara ei ole vajalik avalikuks otstarbeks ega riigivõimu teostamiseks, 2) vara on muutunud kõlbmatuks avaliku kasutamise, riigivõimu teostamise ja tulu saamise otstarbeks; 3) vara on vajalik kohaliku omavalitsuse tervishoiu-, haridus- ja sotsiaalhoolekandeesutustele või omavalitsuse muude funktsioonide täitmiseks; 4) vara on vajalik avalik-õiguslikule juriidilisele isikule tema seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks, 5) vara on vajalik välisriigile kinnisasjana diplomaatiliste, konsulaar- või kaubandusesindustre tarbeks; 6) võõrandamine on ette nähtud seadusega või toimub kohtuotsuse alusel. Esitatud loetelust nähtub, et riigivara ei või võõrandada LKS §-s 20 sätestatud eesmärgi täitmiseks (isikule kahjuhüvitise maksmiseks). Sellest järeldub, et LKS §-s 20<sup>1</sup> nimetatud riigile kuuluva kinnisasja enampakkumine ei toimu otseselt isikule kahjuhüvitise maksmise eesmärgil.

Kuna LKS §-s 20<sup>1</sup> nimetatud riigile kuuluva kinnisasja enampakkumine ei toimu LKS §-s 20 sätestatud (isikule kahjuhüvitise maksmise) eesmärgil, tuleb enampakkumisest tekkinud nõuet pidada LKS § 20 eesmärki silmas pidades eraldiseisvaks nõudeks (iseseisvaks nõudeks). Seega on LKS §-s 20<sup>1</sup> sätestatud nõuete tasaarvestamisvõimalus mõeldud üksnes sellisteks juhtudeks, mil isikul ja riigil on teineteise vastu seadusega küll kindlaks määratud, ent erinevatest õigussuhetest tekkinud rahalised nõuded. Leian, et selline tõlgendus on koosõlas tasaarvestuse toimumise üldiste põhimõtetega.<sup>14</sup>

15. Ühtlasi leian, et LKS § 20<sup>1</sup> pole samastatav kuni 01.08.2008. a kehtinud LKS §-ga 19, mis nägi ette võimaluse vahetada isikule kuuluv looduskaitsepiiranguid sisalduv kinnistu riigile kuuluva kinnisasja vastu. See tähendab, et LKS § 20<sup>1</sup> ei näe LKS §-s 20 sätestatud eesmärgil ette kahjuhüvitise natuuras maksmise võimalust. Teisisõnu ei näe alates 01.08.2008. a kehtiv looduskaitseseadus ette LKS §-s 20 sätestatud eesmärgil kahjuhüvitise maksmist rahas või natuuras (asendusmaas). Alates 01.08.2009. a on kahjuhüvitise maksmist võimalik taotleda vaid rahas.

#### *Vaidlustatud normide põhiseaduspärasus*

16. Arvestades asjaolu, et LKS § 20<sup>1</sup> pole faktilise sundvõõrandamise puhul makstava kahjuhüvitise taotlemise õiguslik alus, tõusetub küsimus, millist põhiõigust saavad LKS §-ga 20<sup>1</sup> seotud ja Teie vaidlustatud LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 ja LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 riivata. Kui riive on välja selgitatud, tõusetub omakorda küsimus konkreetse riive lubatavusest, s.t millal riive ei kujuta endast põhiõiguse rikkumist. Sellega seonduvalt tõusetub küsimus, kuidas kontrollida riive lubatavust. Neile küsimustele vastan järgnevalt.

Leian, et sisuliselt kujutavad LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 ja LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 endast lepinguvabaduse piiranguid, sest need sätted piiravad isiku vabadust võlasuhte lõpetamise viisi sisu kujundamisel.

<sup>14</sup> Nt võlaõigusseaduse järgi pole tasaarvestus käsitatav lepinguna, vt M. Käerdi. Tasaarvestus. - P. Varul jt. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2006, p 4.1, lk 663.

Lepinguvabadust kaitseb PS § 19 lg 1. Seega riivavad need sätted PS § 19 lõikes 1 sätestatud üldist vabaduspõhiõigust.

Üldist vabaduspõhiõigust võib riivata siis, kui see riive on võrreldes riivega taotletava eesmärgiga proportsionaalne. Seega ei kujuta üldise vabaduspõhiõiguse riive endast põhiõiguse rikkumist, kui see on võrreldes riivega taotletava eesmärgiga proportsionaalne.

Proportsionaalsuse ehk riive lubatavuse hindamiseks tuleb selgitada kõigepealt välja normi eesmärk. Seejärel tuleb hinnata eesmärgi legitiimsust. Pärast seda tuleb analüüsida sätte sobivust, vajalikkust ja mõõdukust normi eesmärgi saavutamiseks.

Järgnevalt kontrollin, kas LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 ja LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 kujutavad endast proportsionaalset üldise vabaduspõhiõiguse riivet. Teen seda eespool esitatud kontrolliskeemi kasutades. Seejuures hindan LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 ja LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 proportsionaalsust eraldiseisvalt.

#### *LKS § 20<sup>1</sup> ja LKS § 20<sup>2</sup> eesmärk*

17. LKS § 20<sup>1</sup> ja LKS § 20<sup>2</sup> lisati looduskaitseadusesse 18.06.2009. a Riigikogus vastu võetud riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse §-ga 8. Nende sätete vajadust põhjendasid nende autorid järgnevalt: „Eeltoodud muudatused võimaldavad riigile kuuluva kinnisasja enampakkumise võitnud isikutel taotleda enampakkumisel omandatava maa maksumuse tasaarvestamist temale kuuluva kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja maksumusega. Eelnõu autorite poolt välja pakutud võimalus enampakkumisel omandatava maa maksumuse tasaarvestamiseks kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja maksumusega kiirendaks riigi poolt looduskaitsete piirangutega kinnisasjade omandamise protsessi.“<sup>15</sup> Seega nägid nende sätete autorid LKS §-s 20<sup>1</sup> ja §-s 20<sup>2</sup> üht võimalust, kuidas riik saaks senisest kiiremini omandada looduskaitsete piirangutega kinnisasju. Seejuures tuleb minu hinnangul nende sätete autorite selgitust mõista toimunud majanduslanguse ning selle riigieelarvetele avalduva mõju kontekstis. Täpsemalt tuleb silmas pidada seda, et riigikassas ei pruugi kahjuhüvitiste maksmiseks olla tegelikult vajalikul määral raha, kuigi raha vastavateks kulutusteks on ette nähtud. Sellest johtuvalt on minu arvates LKS § 20<sup>1</sup> ja § 20<sup>2</sup> eesmärgiks omandada senisest kiiremini looduskaitsete piirangutega kinnisasju vähendades riigil lasuvate kohustuste täitmiseks reaalselt väljamakstava raha hulka.

18. Leian, et toodud eesmärk on legitiimne.

19. Järgnevalt hindan toodud eesmärgi valguses Teie vaidlustatud LKS § 20<sup>2</sup> lõigete 3 ja 7 ehk mõningate tasaarvestuse tingimuste proportsionaalsust. Täpsemalt hindan nende sätete sobivust, vajalikkust ja mõõdukust seadusandja seatud eesmärgi saavutamiseks.

#### *LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 põhiseaduspärasus*

20. LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 sätestab, et kui kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja väärtus on suurem kui enampakkumisel müüdava riigile kuuluva kinnisasja väärtus, ei hüvita riik väärtuste vahet. Nagu öeldud, on selle sätte eesmärgiks lubada riigil omandada senisest kiiremini looduskaitsete piirangutega kinnisasju, vähendades riigil lasuvate kohustuste täitmiseks reaalselt väljamakstava raha hulka. Seepärast tuleb kõnealuse sätte proportsionaalsust hinnata selle eesmärgi valguses.

<sup>15</sup> Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu, 511 SE II, seisuga 16.06.2009. a, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee>.

21. Leian, et kõnealune säte on toodud eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest tasaarvestamise tagajärjel omandab riik looduskaitsete piirangutega kinnisasja kiiresti ning ta ei pea realselt maksma riigikassast välja raha. Samuti leian, et see säte on vajalik, s.t sama eesmärgi saavutamiseks puudub vähemalt sama tõhus vahend.<sup>16</sup> Seega jääb üle hinnata, kas eesmärgi saavutamiseks valitud vahend on mõõdukas.

LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 mõõdukuse hindamisel tuleb minu arust kaaluda tasaarvestusavaldust esitava isiku positsiooni riigi positsiooniga, milles riik oleks siis, kui vastavat piirangut poleks. Siin tuleb omavahel kaaluda järgnevat argumente: 1) riigile kuuluva kinnisasja enampakkumise osalemisega võtab isik endale riigi ees vabatahtlikult kohustuse, mille täitmisega ta peab eelnevalt arvestama; 2) tasaarvestusavalduse saab esitada vaid isik (riik ei saa) ning selle avalduse esitamine on vabatahtlik, 3) tasaarvestusavalduse esitamine pole samastatav LKS § 20 alusel esitatava kahjuhüvitist nõude esitamisega, s.t LKS § 20 alusel tekkinud nõude mõistliku aja jooksul täitmist saab isik nõuda selleks mõeldud õiguskaitsevahendeid kasutades; 4) kui seda pole riik varem teinud, siis enne tasaarvestusavalduse esitamist on isikul võimalik oma kinnistu väärtust vastavalt määrusele<sup>17</sup> ise hinnata ja selle põhjal otsustada, kas vastavat avaldust esitada; 5) kui vastav piirang puuduks, võiks taotletav eesmärk jääda täielikult saavutamata ning LKS § 20<sup>1</sup> võiks sisuliselt muutuda alternatiivseks kahjuhüvitamisviisiks: isik võiks enampakkumisel omandada võrreldes temale kuuluva looduskaitsete piirangutega kinnisasja väärtusega märkimisväärselt odavama riigile kuuluva kinnisasjaga ning taotleda selle tasaarvestamist ja selle tegemisel saada kahjuhüvitis rahas.

Esitatud argumentide põhjal kaalub minu hinnangul viimasena esitatud argument üles sellele eelnenud argumentid. Seda põhjusel, et sisuliselt on LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 näol tegemist tingimusega, millega seadusandja piirab isiku vabalt kujunenud tahteavaldusega võetud kohustuse tasaarvestuse kaudu täidetaks lugemist. Sellise piirava tingimuse sätestamisega ei tekita aga seadusandja isikule märkimisväärselt negatiivseid tagajärgi. Küll aga tekitaks sellise piirava tingimuse puudumine märkimisväärselt negatiivseid tagajärgi riigile, kui tasaarvestusavalduse esitamise võimalust hakataks kasutama tegelikult selleks, et saada LKS §-s 20 nimetatud kahjuhüvitist. Sellisel juhul on oht, et LKS § 20<sup>1</sup> ja LKS § 20<sup>2</sup> sätestamise eesmärk pole praktikas saavutatav, sest riigil tuleb hakata maksma riigikassast välja raha. Ometigi võiks riik raha välja maksta ka LKS § 20 alusel LKS § 20<sup>1</sup> ja LKS § 20<sup>2</sup> rakendamiseta.

22. Eespool toodu põhjal leian, et LKS § 20<sup>2</sup> lg 3 on põhiseaduspärane.

*LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 põhiseaduspärasus*

23. LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 sätestab, et kui enampakkumise võitja ei ole keskkonnaministri määratud tähtjaks sõlminud võõrandamise lepingut, siis on keskkonnaministril õigus tühistada läbiviidud enampakkumise tulemused ning enampakkumise võitja makstud tagatisraha ei tagastata või pangagarantii realiseeritakse. Nagu öeldud, on selle normi eesmärgiks lubada riigil omandada senisest kiiremini looduskaitsete piirangutega kinnisasju.

<sup>16</sup> Kõne alla võiks tulla tasaarvestus muude riigil isiku vastu suunatud nõuetega, ent sellisel juhul on oht, et tasaarvestus ei toimuks nii kiiresti. Kui tasaarvestus nii kiiresti ei toimuks, jääks saavutamata seadusandja püstitatud eesmärk omandada senisest kiiremini looduskaitsete piirangutega kinnisasju. Lisaks tähendaks teiste nõuetega tasaarvestus seda, et riigi võime prognoosida oma tulusid ja kulusid, võib väheneda.

<sup>17</sup> Vabariigi Valitsuse 08.07.2004. a määrusega 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“.

24. Toodud norm on esitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, sest see norm hoiab ära n-ö igaks juhuks esitatud tasaarvestusavaldused, mille tulemusteta menetlemine ei võimaldaks riigil senisest kiiremini looduskaitseliste piirangutega kinnisasju omandada. Samuti leian, et see säte on vajalik, s.t sama eesmärgi saavutamiseks puudub eesmärki saavutav vähemalt sama mõjus vahend. Seega jääb üle hinnata, kas eesmärgi saavutamiseks valitud vahend on mõõdukas.

LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 mõõdukuse hindamisel tuleb omavahel kaaluda tasaarvestusavaldust esitava isiku huvi avaliku huviga. Siin tuleb omavahel kaaluda järgnevaid argumente: 1) isik peab üldjuhul enampakkumismenetluses osalemiseks tegema makse, mis enampakkumise võitmise korral arvestatakse osaliselt ostuhinna katteks; 2) kui isik enampakkumist ei võida, saab ta tehtud makse tagasi; 3) tasaarvestusmenetluse kestel võib selguda, et isikul pole raha või huvi enda võetud kohustuse täitmiseks, mistõttu ei soovi ta riigile kuuluvat kinnisasja omandada. Sellisel juhul isik riigilt midagi ei omanda, ent erinevalt punktis 2 nimetatud juhust isikule raha ei tagastata; 4) enampakkumise võitjaid tuleb võrdselt kohelda, sh olukorras, kus üks isik loobub riigile kuuluva kinnistu omandamist enne tasaarvestusmenetluse alustamist,<sup>18</sup> teine isik loobub riigile kuuluva kinnistu omandamisest aga alles tasaarvestusmenetluse käigus või selle lõppedes; 5) enampakkumise läbiviimine tekitab riigile kulusid, 6) tasaarvelduseks teostatav menetlus tekitab samuti riigile kulusid, 7) edutu tasaarveldusmenetlusega ei saavutata selle menetluse loomise eesmärki, 8) näilike tasaarvestusavalduste esitamise võimaluse korral saaksid pahatahtlikult käituvad isikud takistada olulisel määral riigile kuuluvate kinnisasjade müüki.

Esitatud argumentide põhjal kaalub minu hinnangul avalik huvi üles isiku huvi. Seda põhjusel, et sellise piirangu puudumiseta on oht, et riik ei saaks kiirelt ja tõhusalt oma vara müüa kõige kõrgemat hinda pakkunud isikule. Sisuliselt võiks igaüks, kel on võimalik tagatisraha maksta, pakkuda enampakkumisel kõige kõrgemat hinda, esitada seejärel tasaarvestusavaldus ja hiljem kinnisasja omandamisest loobuda. Sellega saaks igaüks takistada konkreetse riigile kuuluva kinnisasja müüki. Tulemusteta enampakkumise tagajärjed võivad riigile muutuda lõppastmes ülemäära koormavaks ning takistada riigil oma ülesannete täitmist. Samuti on üsna kaheldav, kas enampakkumise võitjate ebavõrdne kohtlemine sõltuvalt sellest, kas isik loobub kinnisasja omandamisest enne või pärast tasaarvestusavalduse esitamist, oleks põhiseaduspärane. Teisalt on aga isikul võimalik tal tasaarvestusmenetluses lausuvat riski vähendada sellega, et juba enne enampakkumisel osalemist hindab isik oma tegelikke võimalusi riigile kuuluva kinnisasja omandamiseks. Selline kaalumise pole minu hinnangul ebamõistlik ega isikut ülemäära koormav.

25. Eespool toodu põhjal ei tuvastanud ma LKS § 20<sup>2</sup> lg 7 vastuolu põhiseadusega.

26. Kokkuvõtlikult leian abstraktse normikontrolli tulemusel, et LKS § 20<sup>2</sup> lõiked 3 ja 7 pole põhiseadusega vastuolus.

Toodud järeldusest sõltumatult pean vajalikuks Teile teatada, et kui Te minu analüüsi või selle järeldustega ei nõustu, on Teil võimalik algatada konkreetne normikontroll kohtus. Selleks tuleb Teil neid norme otseselt puudutavas kohtumenetluses<sup>19</sup> taotleda kohtult nende normide osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamist. Kui kohus Teie taotluse rahuldab, on

<sup>18</sup> Nt vastavalt RVS § 24 lg 2 alusel Vabariigi Valitsuse 01.08.1995. a määruse nr 286 „Riigivara võõrandamise korra kinnitamine“ punktidele 37 ja 54 jäetakse tagatisraha tagastamata, kui pärast enampakkumise tulemuste selgumist pakkumise teinud isik riigivara ei omanda.

<sup>19</sup> Kohtumenetlus peab puudutama tasaarvestusmenetlust ning olema seotud otseselt LKS § 20<sup>2</sup> lõigete 3 ja 7 rakendamisega.



võimalik, et Riigikohus hindab kõnealuste sätete põhiseaduspärasust.<sup>20</sup> Sellisel juhul tuleb mul anda nende normide põhiseaduspärasuse kohta Riigikohtule arvamused. Siinjuures märgin, et sõltuvalt asjaoludest võib minu arvamused konkreetses normikontrolli asjas erineda abstraktses normikontrolli asjas antud hinnangust.

Täna Teid veel kord pöördumise eest. Ühtlasi vabandan vastuse viibimise pärast.

Austusega

Indrek Teder

---

<sup>20</sup> Riigikohus võib asuda seisukohale, et alamaastme kohus pole välja selgitanud kõiki asjaolusid, mis võimaldaksid Riigikohtul normi põhiseaduspärasust hinnata. Samuti võib Riigikohus leida, et tegemist pole asjassepuutuva sättega. Sellistel juhtudel Riigikohus normi põhiseaduspärasust ei hinda.