



Õiguskantsler

Jaanus Aun
Eesti Erametsaliit
jaanus.aun@erametsaliit.ee

Teie 26.01.2022 nr

Meie 10.06.2022 nr 6-1/220246/2203188

Haldusmenetluses osalemise kulude hüvitamine

Lugupeetud Jaanus Aun

Pöördusite Eesti Erametsaliidu nimel õiguskantsleri poole, kuna Teie hinnangul on põhiseadusega vastuolus see, et seadusega pole tagatud kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses osalemise kulude hüvitamist. Kulude all peate silmas ka õigusabi ja kinnisvara hindamisega seotud kulusid. Palusite kontrollida, kas [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) § 17, mis näeb ette asjaajamisega kaasnevate kulude hüvitamise piirmäära, vastab põhiseadusele.

Sõna *asjaajamiskulud* tähistab nii tavakeeles kui ka õigusaktides dokumentide vormistamisega seotud kulusid ega hõlma tingimata õigus- ja eksperdikulusid. Õigusabikulud ja eksperdikulud on seadustes tähistatud teiste asjakohaste sõnadega. Ka asjaajamiskulude piirmääraks oleva summa suurus viitab, et nende kulude hulka pole arvestatud õigusabi ega kinnisvara hindamise kulusid, kuna 432 eurost nende kulude katteks lihtsalt ei piisa.

KAHOS-es on täpselt määratlemata, milliste konkreetsete toimingute eest saab inimene nõuda asjaajamiskulude hüvitamist. Inimesel peab aga olema võimalik seadust lugedes aru saada, kas talle hüvitatakse ka näiteks koopiategemise või teise linna sõitmisega seotud ööbimise kulud. Seega tuleb praegu asjaajamiskuludele anda selline tõlgendus, mis aitab menetlusosalise õiguste kaitsel kõige rohkem kaasa. KAHOS §-s 17 sätestatud asjaajamiskulud võiksid hõlmata kõiki omaniku kulusid, kuid tingimusel, et need on kinnisasja omandamise menetlusega vahetult seotud. Kui Riigikogu soovib kulude hüvitamise ulatust kitsendada konkreetsete kulugruppide kaudu (vrd [halduskohtumenetluse seadustiku §-d 102 ja 103](#)), tuleb see sõnaselgelt ette näha seaduses.

Riigikogu on kehtestanud menetlusega kaasnevate asjaajamiskulude hüvitamise piirmäära, mis Statistikaameti praeguste andmete järgi on 432 eurot. Abstraktselt hinnates ei ole võimalik väita, et see piirmäär on ebapiisav või meelevaldne. Muid kaasnevaid kulusid (nt ajakulu, kui inimene peab töölt eemal olema, et koosolekule sõita või seisukohta koostada; posti-, side-, majutus- ja muud sarnased kulud; dokumentaalse tõendi saamise kulud vms) ei ole küll alati võimalik vältida, kuid nende hüvitamine ei ole haldusmenetluse üldise olemusega kooskõlas. Põhiseaduse § 32 kohaselt ei nõuta kõikide kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tekkivate kulude täielikku hüvitamist. Kui kulud ei ole inimese jaoks ülemäärased, on lubatud, et inimene kannab haldusmenetluses osalemisega tekkinud kulud ise.

Põhiseaduse §-s 32 on ette nähtud, et kui riik avalikes huvides võtab inimeselt ära tema maa, metsa või maja, tuleb selle eest pakkuda kohe õiglast hüvitust. See tähendab, et omanikule tuleb maksta

Õiguskantsleri Kantselei

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

kinnisvara turuhinnale vastav summa või pakkuda asemele samaväärne maa. Sundvõõrandamise tõttu ei tohi tekkida omanikule varalist kahju.

Leian, et KAHOS on põhiseadusega kooskõlas selles osas, et õigusabikulusid ei hüvitata. KAHOS sätestab kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluskorra ja kohustab haldusorganit selgitama välja kõik olulised asjaolud ja tagama kõik menetlusosalise õigused, sealhulgas kohustuse kuulata ära tema vastuväited ja neile vastata. Nende nõuete eesmärk on tagada õiglase menetluskord, mis viib õiglase ja õiguspärase otsuseni, mida saab kohtulikult kontrollida. Ka halduskohtus kehtib uurimispõhimõte. Halduskohtus peab erinevalt teistest kohtuharudest kaitsma isikuid õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Halduskohtusse pöördumise takistuseks ei tohi saada riigilõiv ega õigusabikulud. Kohus peab omal algatusel välja selgitama, kas isiku õigusi on rikutud, seda ka siis, kui isik ise ennast kaitsta ei oska.

Mõistan, et seadused ja nende rakendamine on kahjuks sageli liialt keeruliseks muudetud ning halduskohtud on erinevate kohtuharude koormuse võrdlemise surve all ega suuda seetõttu mõnikord täita oma ülesandeid nii, nagu ette nähtud. Need probleemid tuleb aga lahendada süsteemselt, eraldi võistleva haldusmenetluse sisseseadmine ei ole lahendus.

Leian, et põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lausega on vastuolus see, et seadus ei näe kinnisasja omanikule ette hüvitist võrdleva hindamisaruande tellimise eest. Seetõttu teen Riigikogule ettepaneku kehtestada seadusega õiguslik alus ja menetluskord, mis võimaldaks inimesel taotleda võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulude hüvitamist (vt lisa).

Hüvitamise alused kinnisasja avalikes huvides omandamisel

1. Riigikogu võttis 06.06.2018 vastu [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS). Seadus jõustus 01.07.2018.

Kinnisasja avalikes huvides omandamine on kinnisasja omandamine üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest (KAHOS § 2 lõige 1).

Kinnisasja avalikes huvides omandamiseks on praktiliselt kaks võimalust. Esimene võimalus on kinnisasja omandamine omaniku nõusolekul. Teine võimalus on sundvõõrandamine, mis on võimalik vaid juhul, kui kinnisasja omanikuga eelnevalt kokkuleppele ei jõuta.

Kõik kinnisasja omandamisega seotud kulud kannab kinnisasja omandaja (KAHOS § 3 lõige 2). Kinnisasja omandaja peab kinnisasja omandamise korral maksma kinnisasja omanikule tasu. Tasu koosneb kinnisasja väärtusest ja hüvitisest kinnisasja omandamisega otseselt kaasneva varalise kahju ja saamata jääva tulu eest, kui seda on (KAHOS § 11 lõiked 1 ja 2).

2. Praegu kehtiv seadus erineb varem kehtinud [kinnisasja sundvõõrandamise seadusest](#) (kehtis kuni 31.06.2018) muu hulgas selle poolest, et KAHOS-es on ette nähtud regulatsioon asjaajamisega kaasnevate kulude hüvitamiseks. Varem sellist regulatsiooni ei olnud. See tähendas, et kui kinnisasja omanik ja riik saavutasid sundvõõrandamise asemel kokkuleppe, oli kulude võimalik hüvitamine samuti selle kokkuleppe osa.

KAHOS § 17 lõiked 1 ja 2 sätestavad lisahüvitise asjaajamisega kaasnevate kulude eest. Kinnisasja omanikule makstakse menetluses osalemisega kaasneva asjaajamise kulude eest ühekordset hüvitist, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 16 tunni eest (lg 1). Dokumentaalselt tõendatud ja põhjendatud asjaajamiskulud,

mis ületavad selle paragrahvi lõikes 1 nimetatud määra, hüvitatakse kinnisasja omanikule kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui selle paragrahvi lõikes 1 nimetatud määras, mis on korrutatud kolmega (lg 2).

KAHOS §-s 17 ei ole ette nähtud hüvitist kiirmenetluse korral, mida võib rakendada vähese väärtusega kinnisasjadega seotud tehingutes (KAHOS § 23 lg 3).

KAHOS-e eelnõu [seletuskirjas](#) ei ole selgitatud konkreetsete piirmäärade kujunemist, kuid on öeldud nii: „KAHOS § 17 reguleerib täiendava hüvitise maksmist kinnisasja omanikule menetlusega seotud asjaajamise eest. Nimetatud hüvitis on seotud kahe tööpäeva keskmise brutopalgaga. Juhul kui asjaajamisega tekib isikul suuremaid kulutusi, hüvitatakse need kuludokumentide alusel, kuid mitte piiramatult, vaid kuni kolmekordses hüvitise määras ehk 48 tunnile vastavas brutotunnipalga määras. Kiirmenetluses ei maksta täiendavat hüvitist menetlusega seotud asjaajamise eest, kuna selles menetluses pakutav fikseeritud hind on juba nii arvestatud, et see kataks ka menetluskulud. Ühtse aluse kehtestamine asjaajamiskulu hüvitise määramisel tagab ühesuguse praktika ja võrdse kohtlemise. Eelduslikult katab kaks tööpäeva ka tegeliku ajakulu, mis menetlusosalisel koosolekul käimiseks ja lepingu sõlmimiseks kulub.“ Seletuskirjas on siiski öeldud, et kindla suurusega hüvitiste kehtestamine tagab menetlusreeglite selguse ja võrdse kohtlemise.

Põhiseadusest tulenevad nõuded omandipiirangute hüvitamisel

3. Omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvituse eest (PS § 32 lõige 1 lause 2).

4. Põhiseaduse § 32 lõike 1 teises lauses on sätestatud, et kui riik otsustab vara sundvõõrandada, peab riik maksma sundvõõrandatava vara omanikule õiglast hüvitist. Kui makstav hüvitis ei ole piisav, siis on riik rikkunud põhiseaduslikku omandigarantiid ([RKHKo 20.06.2003, 3-3-1-51-03](#), punkt 9).

5. Omandipõhiõiguse tagamine ei tähenda aga üksnes mitmesuguste abinõude (nt hüvitismeetmete) loetlemist seadustes, vaid nende abinõude rakendamiseks kohase ja tõhusa menetluse loomist, nagu on nõutud PS §-s 14¹.

6. Praegu on küsimus selles, milliste ja kui suures ulatuses kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tehtud kulutuste hüvitamist põhiseadus nõuab.

Menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulude mõiste ja piirmäär

7. Riigi hüvitamiskohustus eeldab seda, et tegemist on omandipiiranguga seotud kulutusega.

8. KAHOS § 17 kohaselt makstakse kinnisasja omanikule menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulude eest. Kusjuures ilma põhjendamata hüvitatakse omanikule KAHOS § 17 lõike 1 alusel kulud ühekordse täiendava hüvitisena, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 16 tunni eest. Et omanik saaks suurimat võimalikku hüvitist kokku 48 tunni eest, peavad kulud olema põhjendatud ja dokumentaalselt tõendatud.

¹ Vt ka [õiguskantsleri ettepanek looduskaitseaduse § 20 põhiseadusega kooskõlla viimiseks](#), punktid 21–24.

Statistikaameti 2021. aasta andmete alusel (9 eurot tund) oleks 16 tunnilise vastav hüvitis 144 eurot ning 48 tunnilise vastav hüvitis 432 eurot.

9. Täpsemaid selgitusi selle kohta, mida menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulude all on mõeldud, ei anta ei KAHOS-es ega ka seaduse seletuskirjas. Seletuskirjas on viidatud eelkõige koosolekul käimise ja lepingu sõlmimise ajakulule.

Asjaajamise mõistet on kasutatud näiteks [võlaõigusseaduses](#) ja [advokatuuriseaduses](#). HMS-i on toodud asjaajamise mõiste seoses menetlusvormi valikuga. [Eesti õigekeelsussõnaraamat](#) annab *asjaajamise* tähenduseks *asjaõendus; dokumentide vormistamine ja korraldamine*. Kohtupraktikas sellele mõistele (*menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamise kulud*) ühest tähendust teadaolevalt antud ei ole. Tegemist ei ole ka mõistega, millel oleks üldtuntud tähendus.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et menetluses osalemisega kaasnevatel asjaajamise kuludel ei ole seaduses defineeritud või ka üldtuntud tähendust, millest saaks lähtuda sätte mõistmisel.

10. Olukord on õigusselgusetu üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte, õiguse üldpõhimõtteid jms arvesse võttes ning selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist. Seaduse põhiseaduslikult nõutav täpsus sõltub ka reguleeritavast valdkonnast, normi kohaldamise tagajärgedest, põhiõiguste võimalike piirangute intensiivsusest, haldusotsuste kontekstist jne (RKPJKo [14.10.2015, 3-4-1-23-15](#), punktid 97–98). Normide õigusselgust hinnates on oluline välja selgitada, kas neis kasutatud mõisteid on võimalik rahuldavalt sisustada, võttes aluseks normide eesmärki ja kujunemislugu, süstemaatilisi seoseid teiste õigusaktidega, õiguse üldpõhimõtteid ja muid olulisi asjaolusid (RKPJKo [19.12.2019, 5-19-38/15](#), punkt 71).

11. KAHOS § 17 sõnastuse kohaselt on tegemist kuludega, mida kinnisasja omanik peab kandma kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse käigus ja mis on sellega seotud. Muid piiranguid kulude sisustamisele seadus ei sea. Menetlusega seotud kulud võivad seejuures olla erineva iseloomuga. Nagu eespool selgitatud, ei ole asjaajamisega kaasnevatel kuludel legaaldefiniitsiooni ega üldtuntud tähendust, mis aitaks sätte sõnastust ammendavalt selgitada. Ka seletuskirjas on toodud vaid näited, mida see kulu võib hõlmata, kuid sellel puudub otsene loogiline seos mõiste keelelise tõlgendamisega.

12. Nõustuda võib sellega, et asjaajamiskulud ei hõlma õigusabikulusid. Õigusabikulude hüvitamine on sedavõrd spetsiifiline mõiste, et see on reguleeritud kas sõnaselgelt seaduses (RHS) või eriseadusega. Samuti ei saa asjaajamisega seotud kulude mõiste hõlmata eksperdikulusid (sh võrdleva hindamisaruande kulusid). HMS § 39 lõige 6 sätestab selge reegli, et eksperdikulud kannab selle taotleja ning erand sellest peaks olema KAHOS-es sõnaselgelt kirja pandud.

Nii õigusabi- kui ka eksperdikulud tekivad juhul, kui menetlusosaline sisuliselt ostab endale teenust. Sätte eesmärk näib olevat just menetlusosalise enda toimingute kulude hüvitamine. Ka asjaajamiskulude piirmääraks olev summa kinnitab, et analüüsi eeldava õigusabi ega kinnisvara hindamise kulusid asjaajamiskulud hõlmata ei saa.

13. Mõistlik oleks seaduses defineerida, mis on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses hüvitatavad kulud. See ei tohiks olla keeruline. Praeguses olukorras annavad ametiasutused mõistele sisu konkreetsete kulugruppide määratlemise kaupa, kuigi seaduse sõnastus seda ei toeta.

Näiteks Maa-amet on arvestanud, et hüvitis makstakse kinnisasja omanikule tema ajakulu ja asjaajamisega seotud täiendavate põhjendatud kulutuste eest. Maa-ameti selgituste kohaselt on tavapärase kinnisasja omaniku asjaajamise kulu seotud koosolekutel osalemisele ja läbirääkimistele kuuluva ajaga ning arvestatud on seda, et kuna läbirääkimised toimuvad tööpäeviti, peab inimene sel ajal töölt eemal olema. Ka on varem hüvitatud välisriigis elava inimese esindusõiguse vormistamise kulusid ja kinnisasja omanikule hüpoteegipidaja esitatud teenustasu hüpoteegi kustutamise eest.

Selline halduspraktika kätkeb aga ohtu, et mõistet tõlgendatakse meelevaldselt, sest menetlusosalisel pole ühtki pidepunkti, mille alusel oleks võimalik ette näha, milliste kulude hüvitamist tal on õigus taotleda. Määramatust võimaldav säte ei vasta määratletuse nõudele (PS § 10). Näiteks ei ole praegu kehtiva seaduse põhjal võimalik saada selget vastust küsimusele, kas näiteks koosolekule minekuga kaasnev ööbimise kulu hüvitatakse. Selge ei ole ka see, kas töölt eemal oldud aja eest makstakse hüvitist inimese töötasu alusel või Eestis kehtiva keskmise brutotunnipalga arvestuse alusel.

14. Seega tuleb asjaajamiskuludele anda selline tõlgendus, mis aitab menetlusosalise õiguste kaitsele kõige rohkem kaasa. Seda võimaldab avar tõlgendus, mis tähendab, et KAHOS § 17 kohaselt võivad kulud hõlmata kõiki omaniku kulusid, kuid sel tingimusel, et need on kinnisasja omandamise menetlusega vahetult seotud. Sisuliselt on need kulud, mida kinnisasja omanik otsustab kanda seetõttu, et just kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses aktiivselt osaleda.

Kui seadusandja soovib kulude hüvitamist piirata konkreetsete kulugruppide kaupa, tuleb see seaduses sõnaselgelt ette näha. Kuna KAHOS §-s 17 ei ole praegu kitsendusi kehtestatud, võib hüvitis hõlmata sisuliselt kõiki kulusid, mis on loogiliselt seotud asjaajamisega ja mis tekivad kinnisasja omanikul konkreetse menetluse käigus. Menetlusosaline peab arvestama aga hüvitamise rahalise ülempiiriga.

15. Kõnealune säte vastaks määratletuse nõudele, kui *menetluses osalemisega kaasnevad asjaajamise kulud* oleksid defineeritud seaduses. Kuigi kõiki võimalikke kulusid ei ole võimalik ette näha, on võimalik neid siiski rühmitada selgemalt, et haldusorgan ei peaks asjaajamiskulude mõistet iga kord uuesti tõlgendama. Näiteks [halduskohtumenetluse seadustik](#) (HKMS) eristab halduskohtumenetluses asja läbivaatamise kulusid (HKMS § 102) ja kohtuväliseid kulusid (HKMS § 103).

Haldusmenetluses kantud kulude vajalikkus ja vältimatus

16. Riive on põhiõiguse kaitseala või sinna kuuluva õigusliku positsiooni igasugune ebasoodus mõjutamine ([RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43](#), p 66). Omandipõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad nii asjad kui ka rahaliselt hinnatavad õigused ja nõuded (vt [RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03](#), p 18).

Niisiis tuleb hinnata, kas see, kui inimene peab kandma kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses asjaajamiskulusid, on omandiõiguse ebasoodus mõjutamine. Selleks tuleb omakorda hinnata, kas need kulutused on vältimatud ja vajalikud.

Riigikohus on selgitanud, et analüüsid haldusmenetluses kulude hüvitamise vajadust, tuleb lähtuda sellest, kas need kulud on olnud vältimatud ja kas kulude hüvitamine oleks kooskõlas menetluse olemusega. Ühtlasi on Riigikohus pidanud oluliseks seda, kas esineb vajadus

kvalifitseeritud õigusabi järele (RKHKo [13.01.2016, 3-3-1-76-16](#), punktid 12–13 ja neis viidatud kohtupraktika).

17. Kuna kokkuleppemenetluses ja sundvõõrandamise menetluses piiratakse omandiõigust erineva intensiivsusega, tekib küsimus, kas kulude hüvitamise vajaduse hindamisel peaks neid menetlusetappe eristama. Kuigi menetlus lõpeb ühel juhul omanikuga kokkuleppel ja teisel juhul riigipoolse sunniga, ei ole praegusel juhul menetlusliku piiri tõmbamiseks siiski vajadust.

Nimelt võib tekkida olukord, kus isik teeb kulutused kokkuleppemenetluse faasis, kuid menetlus lõpeb sundvõõrandamisega. Seega ei ole alati võimalik kulude tegemise ajal hinnata, kumma menetlusetapi jaoks omanik kulutusi tegelikult teeb. Niisiis tuleb vaadata kulutuste tegemist sellest vaatenurgast, kas need on lõppastmes seotud omandi piiramisega ükskõik millises menetluse faasis. Ka KAHOS-e [seletuskirjas](#) (lk 3) on rõhutatud, et kokkuvõttes on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tegemist ühtse menetlusega, millel on kaks etappi: kokkuleppemenetlus ja sundvõõrandamise menetlus.

18. Edasi tuleb hinnata, kas PS § 32 järgi on nõutav, et riik hüvitaks kinnisasja omanikule kõik asjaajamisega seotud kulud ja niisuguses ulatuses, mida omanik ise menetluses vajalikuks peab. Kuna kulude vajalikkus ja vältimatus sõltub siiski konkreetsest kulutusest, rühmitame kulud alljärgnevalt nii, nagu olete need oma avalduses esitanud.

Kulutused õigusabile

19. Selleks et vastata küsimusele, kas tegemist on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses vältimatute kulutustega, tuleb hinnata, kas kulutused on vajalikud inimese õiguste kaitseks ning kas ilma kulutusi tegemata oleksid tema õigused kaitstud ebapiisavalt. Õigusabikulude hüvitamise eesmärk haldusmenetluses saab olla eelkõige piisava õiguskaitse tagamine.

20. Seadus näeb ette, et menetlusosalise õigused tagab üldjuhul haldusorgan. KAHOS-es on küll kehtestatud menetluskord, kuid inimese õigused peavad olema kaitstud muu hulgas haldusmenetluse seaduse üldregulatsiooniga (KAHOS § 1 lõige 7). Haldusmenetluses tuleb lähtuda hea halduse põhimõttest (vt nt RKHKo [26.05.2014, 3-3-1-22-14](#); RKHKo [31.05.2011, 3-3-1-85-10](#)).

Haldusmenetluses kehtib seaduslikkuse põhimõte ehk haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel (HMS § 3 lõige 1). See tähendab, et kinnisasja omaniku õigusi piirates peab haldusorgan järgima KAHOS-es kehtestatud menetluskorda.

HMS § 36 kohaselt on haldusorganil selgitamiskohustus. Eelkõige peab haldusorgan menetlusosalisele selgitama, millised õigused ja kohustused on tal haldusmenetluses; millised on haldusmenetluses töödeldavad isikuandmed ning andmesubjekti õigused; millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja kuidas oleks võimalik haldusmenetluse kiirendada; millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada; milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised tegema. Seejuures peab haldusorgan selgitamiskohustust täitma justnimelt menetluse omapärast ja eesmärgist lähtudes (RKHKo [13.01.2010, 3-3-1-86-09](#), punkt 18). Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tuleb niisiis selgitada eelkõige kinnisasja avalikes huvides omandamise vajadust, kokkuleppe sõlmimise võimalust ning selle erinevust sundvõõrandamisest, kinnisasja hinna kujunemist, hüvitiste saamise

võimalust ja nende suuruse kujunemist. Kui omanikul on lisaküsimusi, peab haldusorgan ka nendele menetluse kestel vastama.

Haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulised asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel (HMS § 6). Teatades kinnisasja omanikule kinnisasja omandamise menetlusest, tuleb talle ühtlasi tutvustada juba tuvastatud asjaolusid (KAHOS § 7). Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses tuleb haldusorganil omal algatusel seega välja selgitada kõik asjaolud, mis mõjutavad kinnisasja avalikes huvides omandamise vajadust, kinnisasja väärtust mõjutavad tegurid (arvestades seejuures KAHOS §-s 12 toodut). Sealjuures tuleb menetluse läbiviijal välja selgitada kinnisasja omaniku soov ja menetluse läbiviija võimalused pakkuda kinnisasja omandamiseks alternatiive (KAHOS § 26 lg 1).

Enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40 lõige 1).

21. [Riigi õigusabi seadus](#) (RÕS) näeb ette riigi tagatava õigusabi liigid ning sellise õigusabi saamise tingimused ja korra. RÕS nimetab konkreetsed menetlused, milles osalemiseks saab õigusabi igal juhul, sõltumata isiku majanduslikust seisundist (RÕS § 6 jj). Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus sellesse loetellu ei kuulu. Füüsilised isikud võivad saada riigi õigusabi ka haldusmenetluses esindamiseks, kui nad ei ole võimelised oma õigusi kaitsma ja nende sissetulek ei võimalda esindajat palgata. Peale selle võib füüsiline isik õigusabi saada ka olenemata sellest, kas ta on võimeline oma õigusi kaitsma juhul, kui advokaadi abi on ilmselt vajalik poolte võrdsuse tagamiseks või arvestades asja keerukust (RÕS § 7 lõige 3).

22. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus erineb teistest haldusmenetlustest selle poolest, et riik ei saa kinnisasja kohe pärast avaliku huvi kindlakstegemist sundvõõrandada, vaid sellele peavad eelnema läbirääkimised (KAHOS § 22 lõige 1, § 26).

Läbirääkimiste pidamise kohustus ei tähenda aga seda, et kinnisasja omanik vajab tingimata õigusabi või uue eksperdiarvamuse tellimise võimalust. Enne läbirääkimisi peab haldusorgan täitma oma uurimiskohustust, kuna menetluse läbiviija peab hindama, millised on tema võimalused pakkuda kinnisasja omandamiseks alternatiive. Läbirääkimiste eesmärk on eelkõige välja selgitada kinnisasja omaniku soov ning riigi võimalused omaniku soovile vastu tulla. Tegemist ei ole võistleva menetlusega, kus pooled jõuavad tulemuseni vaidluse kaudu.

23. Riigikohus on korduvalt öelnud, et halduskohtumenetluses saab välja mõista ainult halduskohtumenetluses kantud menetluskulusid, mitte haldusmenetluses kantud õigusabikulusid (RKHKo [19.11.2014, 3-3-1-43-14](#), p 26 ja selles viidatud lahendid).

Riigikogu on siiski teatud juhtudel otsustanud haldusmenetluses tehtavad menetluskulud hüvitada – hankemenetluses [riigihangete seaduse](#) § 198 alusel. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus ei ole aga samane hankemenetlusega.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses ei ole ette nähtud kohustuslikku vaidemenetlust. Kohaldub HMS-i vaide esitamise üldregulatsioon (HMS§ 83 jj), mis tähendab, et inimene saab valida, kas ta soovib sundvõõrandamise otsusele esitada vaide või otse kohtusse pöörduda.

Niisiis, erinevalt kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlusest on hankemenetluses menetluskulude tegemine vaidemenetluse kohustuslikkuse tõttu vältimatu, mistõttu on nüüd nende

hüvitamine ette nähtud seadusega (varem kohtupraktika alusel, vt nt TlnRnKo [11.02.2016, 3-14-52865](#), punkt 15).

24. Kokkuvõttes on haldusmenetlus üldjuhul üles ehitatud nii, et isiku õiguste kaitse ja nende tasakaalustamine avalike huvidega on esimeses järjekorras just haldusorgani ülesanne. See on nii ka juhul, kui haldusmenetluse on algatanud haldusorgan ja menetlus võib lõppeda menetlusosalise jaoks koormava tulemusega (vt ka näiteks maksumenetlus [maksukorralduse seaduse](#) alusel). Kui isik leiab, et tema õigusi on menetluses siiski rikutud, on tal õigus esitada vaie (HMS § 83 jj) või pöörduda kohtusse. Vaidlustada saab ka kinnisasja omandamise menetluse alustamise fakti (TlnRnKo [15.02.2019, 3-18-2196](#), punkt 9 jj).

25. Omanik võib valida, kas ta soovib kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses kasutada ka kvalifitseeritud õigusabi, kuigi see ei ole menetluses vältimatult vajalik omaniku õiguste kaitseks. Niisiis ei ole põhiseadusega vastuolus see, et KAHOS-es on jäetud menetlusosalise õigusabikulude hüvitamine reguleerimata.

Muud asjaajamisega seotud kulud

26. Muu asjaajamisega kantud kulu võib olla näiteks ajakulu töölt eemaloleku tõttu koosolekule sõitmiseks või oma seisukoha koostamiseks. Samuti võivad omanikul tekkida menetlusega seoses näiteks posti-, side-, majutus- ja muud sarnased kulud. Kulud võivad kaasneda ka dokumentaalse tõendi taotlemisega (näiteks väljatrükk arhiivist vms). Kõik need kulud ei pruugi siiski olla kinnisasja omaniku jaoks vältimatud. Läbirääkimistel osalemine tavapärasel tööajal ametiasutuses, oma seisukoha koostamine menetluses nõuab aega ning koosolekule kohalejõudmine võib samuti kaasa tuua kulusid. Need on kulud, mis igal juhul kaasnevad menetluses osalemisega ning mille tegemist kinnisasja omanik ei saa mõjutada.

27. Haldusmenetluse üldise olemusega ei ole siiski kooskõlas kõikide menetluses osalemisega tekkinud kulude hüvitamine. Isik osaleb haldusmenetluses enda huvides ning seni, kuni sellega seotud kulud ei ole ülemäärased, on lubatud need jätta isiku enda kanda. Nii ei pea riik hüvitama isikutele igasugust riigi õiguspärase tegevusega tekitatud kahju. Hüvitist saab nõuda põhiõiguste erakordse, talumiskohustust ületava riive korral ja see õigus on sätestatud riigivastutuse seaduse (RvastS) §-s 16 (RKHKo [05.03.2021, 3-16-254/91](#), punkt 18). Riigikohus on korduvalt selgitanud, et põhiseadus ei nõua isegi alati sundvõõrandamisega kaasnevate ebasoodsate varaliste tagajärgede täielikku hüvitamist. Ehkki üldjuhul saab sundvõõrandamisel eseme õiglaseks väärtuseks lugeda asja turuväärtust, võib põhiseadusega kooskõlas olla ka väiksem hüvitis, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise asjaolusid arvestades põhjendatud ning hüvitise õiglusele hinnangu andmiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega (RKÜKo [31.03.2011, 3-3-1-69-09](#), punkt 66 ja selles viidatud lahendid).

28. Kuigi riik ei ole kohustatud avalikes huvides kinnisasja omandamise kohtueelses menetluses kulusid hüvitama, võib riik otsustada seda siiski mingil määral teha. Riik on seda ka teinud.

Hüvitise suurus

29. Kinnisasja omanikule makstakse menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamiskulude eest ühekordset täiendavat hüvitist, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 16 tunni eest (KAHOS § 17 lg 1). Asjaajamisega seotud kulutuste hüvitist saab maksta kõige rohkem 48 tunni eest. Statistikaameti [2021. aasta andmete alusel](#) (9 eurot) on 16 tunnile vastav hüvitis 144 eurot ning 48 tunnile vastav hüvitis 432 eurot.

30. Hüvitise suuruse määramisel on riik lähtunud sellest, et eelduslikult kulubki menetlusosalisel koosolekul käimiseks ja lepingu sõlmimiseks kaks tööpäeva (KAHOS-e eelnõu seletuskiri lk 27). Vastuseks õiguskantsleri nõuniku päringule selgitas eelnõu koostamisel osalenud Maa-amet, et „seniste menetluste pinnalt saab öelda, et üldreeglina kinnisasja omanikul ei kulu üle kahe tööpäeva menetluse keskel menetlusega seotud läbirääkimistele ja kohtumistele jms, mistõttu tuleb seaduses ettenähtud 48 h kulu hüvitamist pidada piisavaks“. Niisiis on riik hüvitise suurust määranud varasemate menetluste kogemustest ja määranud nende menetluste põhjal kulude hüvitamise ülempiiri.

31. Asjaajamisega seotud kuludele konkreetsete piirmäärade kehtestamine sellises olukorras teenib ka võrdse kohtlemise (PS § 12) eesmärki. Piirmäära seadmise kaudu on tagatud, et iga kinnisasja omanik teeb kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses kulusid samadel ettenähtavatel alustel ning see ei ole menetluses iseseisev läbirääkimiste objekt.

32. Põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigust aitab sisustada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika. EIK ei ole öelnud, et kulud, mida omanik menetluses kannab, tuleb täielikult hüvitada. Ka Euroopa riikide praktika kinnitab, et üldiselt ei pea riik kinnisasja omanikele kõiki menetluse kantud kulusid hüvitama².

Kulutused eksperdi kaasamisele

33. Põhiseaduse § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel teen Riigikogule ettepaneku viia kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17, mis ei sisalda õiguslikku alust ega menetluskorda võrdleva hindamisaruande tellimisega seotud kulutuste hüvitamiseks, koosõlla põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lausega (vt lisa).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldaja
Maa-amet
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Lisa: ettepanek Riigikogule

Karolin Soo 693 8410
Karolin.Soo@oiguskantsler.ee

² Vt näiteks J.A.M.A Sluysmans; S. Verbist; E. Waring. Expropriation law in Europe. Deventer: Wolters Kluwer, 2015.