



Õiguskantsler

Mati Kuklane
volikogu esimees
Rõuge Vallavolikogu
vald@rougevald.ee

Teie 19.01.2023 nr 1-16/5

Meie 07.03.2023 nr 7-4/230211/2301174

Nursipalu harjutusvälja laiendamine

Lugupeetud volikogu esimees

Pöördusite õiguskantsleri poole Nursipalu harjutusvälja laiendamise küsimusega.

Mõistan, kui keerulises olukorras on riik, kohalikud omavalitsused ning harjutusvälja laienduse huvialas olevad kinnistuomanikud.

Kaheldamatult on vaja tagada Eesti iseseisvus ja julgeolek. Selleks on Kaitseväel ja Eesti liitlastel vaja harjutusvälju. Põhiseaduse kohaselt on võimalik Kaitseväe harjutusalaks sobivat maad isikutelt omandada, sh sundvõrandada õiglase ja kohese hüvituse eest (põhiseaduse § 32 lg 1 lause 2). Harjutusvälja laiendamisel ja maa omandamisel tuleb järgida seadust, ka kriisi ajal ja erandlikes olukordades (põhiseaduse §-d 3, 10 ja 13).

Seaduslikkuse põhimõte

1. Harjutusväli on maa- või mereala koos selle kohal oleva õhuruumiga ja väljaõppeehitiste kompleksiga, kus korraldatakse taktikalisi harjutusi, õppusi, laskmisi ja lõhketöid ning relvade, lahingumooni, lahingu- ja muu tehnika katsetusi ([relvaseaduse](#) (RelvS) § 85 lg 1). Harjutusvälja asutamine ja ka selle laiendamine on Vabariigi Valitsuse pädevuses (RelvS § 85 lg 3). Harjutusvälja laiendamise otsust ei ole Vabariigi Valitsus teinud.
2. Seaduslikkuse põhimõtte järgi on võimalik isiku põhiõigusi ja -vabadusi piirata ainult seaduse alusel. Põhiseaduse § 3 lõikes 1 kasutatud väljend „seaduse alusel“ annab õiguse piirata omandipõhiõigust ka seaduses oleva volitusnormi alusel kehtestatud ja seadusega kooskõlas oleva määrusega või haldusaktiga. Kinnisomandile saab seada kitsendusi näiteks üldplaneeringu või riigi eriplaneeringu alusel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Kinnisasja omandamisel, sh sundvõõrandamisel tuleb lähtuda [kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest](#). Kinnisasja avalikes huvides omandamise eesmärgid on sätestatud KAHOS § 4 lõikes 1. Kinnisasja on lubatud mh omandada riigikaitseliseks vajaduseks (nt riigikaitseobjektid, riigikaitselased ehitised)¹ ja riigi eriplaneeringu terviklahenduse elluviimiseks avalikes huvides (KAHOS § 4 lg 1 p-d 19 ja 20). Juhul kui planeerimisseadusest või ehitusseadustikust või kehtivast üld- või maakonnaplaneeringust tuleneb planeeringu koostamise kohustus või projekteerimistingimuste nõue, tuleb kinnisasja omandamisel lähtuda kehtestatud planeeringust või projekteerimistingimustest (KAHOS § 5). Planeering võimaldab eesmärgi täitmiseks tuvastada vajamineva objekti asukohta.
4. Kui kinnisasi omandatakse kokkuleppel, ei pea planeering olema kehtestatud või projekteerimistingimused väljastatud (KAHOS § 5 lg 2). Kuna planeerimistegevus on pikaajaline, ei ole otstarbekas läbirääkimist alustada alles siis, kui planeering on kehtestatud.²
5. Nursipalu harjutusvälja laiendamist ei näe ette ükski kehtiv planeering. Riigi eriplaneeringut ei ole algatatud.

Riigikaitseline erand

6. Põhjendatud juhtudel võib asjakohase ohuhinnangu alusel ilma planeerimismenetluseta rajada riigikaitselise ehitise (s.t hoone või rajatise), mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku tagamine või hädaolukorra lahendamine ([planeerimisseaduse](#) (PlanS) § 2 lg 2 lause 2, [ehitusseadustiku](#) § 115 lg 1¹).
7. Otsuse, et ehitis on vajalik ainult riigi julgeoleku tagamiseks või hädaolukorra lahendamiseks, teeb Vabariigi Valitsus iga kord valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul. Selline võimalus tuleb kõne alla ehitise puhul, mille asukohale ei ole alternatiive ning mis on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks või hädaolukorra lahendamiseks ja mis tuleb rajada lühikese ajaga. See tähendab, et kui sellist ehitist ei ole ja selle rajamisega viivitatakse, võib see ohtu seada riigi julgeoleku.³
8. Harjutusvälja laiendamisel pole praegusel juhul tegemist üksnes ehitiste rajamisega, sestap ei ole üksnes sel põhjusel nn riigikaitselise erandi menetlus kohane. Vabariigi Valitsusel on kavas ette valmistada õigusaktide muudatusi, et riigikaitselise erandi menetlust saaks kohaldada harjutusvälja laiendamisele.⁴

¹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (598 SE) [seletuskiri](#), lk 14.

² Samas, lk 15.

³ Selline võimalus loodi seoses Narva veehoidla ja sellega seotud probleemide lahendamiseks. Vt lennundusseaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse [477 SE teise lugemise materjale](#) (sh majanduskomisjoni istungi protokolle) ja Riigikogu [02.06.2022 istungi stenogrammi](#).

⁴ Vt ERR-i uudis „[Pevkur: eelistame Nursipalu laiendamisel endiselt riigikaitselist erandit](#)“; peaminister 15.02.2023 Riigikogu infotunnis ([www.riigikogu.ee/pressiteated/muu-pressiteade-et/infotunnis-raagiti-nursipalu-harjutusvaljaku-laiendamise-vajalikkusest](#)); Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni 13.02.2023 avalik istung seoses Nursipalu harjutusväljaga ([www.riigikogu.ee/infoallikad/multimeedia/videod/](#)).

Riigi eriplaneering

9. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb harjutusvälja laiendamisel selle maa-ala määrata planeeringutes riigikaitsealaks (vt PlanS § 56 lg 1 p 10, § 75 lg 1 p 19). Kui tegemist on olulise ruumilise mõjuga riigikaitsealase ehitise rajamisega, mille asukohta valiku või toimimise vastu on suur riiklik või rahvusvaheline huvi, tuleb koostada riigi eriplaneering (PlanS § 27 lõiked 1 ja 2; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 18.01.2019 otsus nr [5-18-4](#), p 74; Riigikohtu halduskolleegiumi 21.10.2021 otsus nr [3-18-913](#), p 11). Pole kahtlust, et harjutusvälja laiendamise vastu on suur riiklik huvi⁵ ning harjutusvälja kasutuselevõtmisega kaasneb selle naabruses suur müra.⁶
10. Riigi eriplaneeringu menetlus koosneb kahest osast: esmalt tehakse ehitise asukohta eelvalik ja seejärel koostatakse detailne lahendus (PlanS § 27 lg 9). Riigi eriplaneeringu algatab Vabariigi Valitsus. Algamise otsusesse tuleb muu hulgas märkida planeeringuala asukoht ja selle suurus, sealhulgas planeeringuala piir (PlanS § 28 lg 5 p 1). Koos planeeringu algatamisega tuleb algatada ka keskkonnamõju strateegiline hindamine (PlanS § 28 lg 1).
11. Planeeringu ja keskkonnamõju hindamise algatamise otsusest tuleb teatada ka isikutele, kelle õigusi võib planeering puudutada, samuti neile, kellel võib olla põhjendatud huvi eeldatavalt kaasneva olulise keskkonnamõju või riigi eriplaneeringu elluviimise vastu (PlanS § 28 lg 7). Pärast planeeringu ja keskkonnamõju hindamise algatamist tehakse kavandatavale ehitisele sobivaima asukohta leidmiseks asukohta eelvalik (PlanS § 30 lg 1). Seejuures tuleb kaaluda mitut võimalikku asukohta (PlanS § 30 lg 2 lause 1). Vabariigi Valitsus ei ole riigi eriplaneeringut algatanud, kuna see võtab liiga palju aega.⁷

Isikute menetluse kaasamine ja huvide kaalumine

12. Isikute kaasamine ja nende huvide kaalumine on vältimatult olulised sammud kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses. Ühtlasi peab isikutel olema võimalik avaliku võimu käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.
13. Soodla harjutusvälja käsitlevast Riigikohtu lahendist järeldub, et hea halduse tavaga on kooskõlas, kui enne harjutusvälja asutamist ja mistahes riigikaitsealase tegevuse alustamist määratakse harjutusvälja maa planeeringutes riigikaitsealaks ja harjutusvälja ehitiste püstitamiseks koostatakse riigi eriplaneering. Planeerimismenetlusega on tagatud oluliselt suurem õigusselgus, huvitatud ja puudutatud isikute tõhusam kaasamine ning seeläbi huvide parem kaalumine (Riigikohtu halduskolleegiumi 21.10.2021 otsus nr [3-18-913](#), p 13).
14. Kui planeeringu algatamisel on teada või planeeringu koostamisel selgub, et planeering võib kaasa tuua kinnisasja või selle osa avalikes huvides omandamise, sh sundvõõrandamise, tuleb sellest teada anda kinnisasja omanikule (vt PlanS § 43 lg 2, § 77 lg 8).

⁵ Venemaa kallaletung Ukrainale, Eesti kaitsevõime suurendamine ja NATO idatiiva kaitse tugevdamine tingib vajaduse kaitseväge harjutusvõimaluste laiendamiseks ja täiendavate liitlaste vastuvõtuks, vt harjutusvälja laiendamise põhjenduste kohta [Kaitseministeeriumi veebilehelt](#) ja [Kaitseinvesteeringute Keskuse veebilehelt](#).

⁶ PlanS § 6 p 13 kohaselt on *oluline ruumiline mõju* selline mõju, millest tingitult muutuvad eelkõige transpordivood, saasteainete hulk, külastajate hulk, visuaalne mõju, lõhn, müra, tooraine või tööjõu vajadus ehitise kavandatavas asukohas senisega võrreldes oluliselt ning mille mõju ulatub suurele territooriumile.

⁷ Riigikogu võttis 15.02.2023 vastu elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse, millega loodi võimalus eriplaneeringu menetlust kiirendada (vt [elektrituruseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse 696 SE materjale](#)).

15. Kinnisasja omandamise kohta välja antud teatesse tuleb märkida ka kinnisasja omandamise alus, menetluse aluseks olevad dokumendid ja nendega tutvumise võimalused (KAHOS § 7 lg 2 punktid 3 ja 5). Teates esitatavad andmed peavad olema piisavad, et isik saaks aru, mida kinnisasja omandamine, sealhulgas sundvõõrandamine, talle kaasa toob. Teates peab andma asjakohast informatsiooni ja viitama juurdepääsule menetlusega seotud dokumentidele, et isik saaks soovi korral esitada menetlejale oma kirjaliku arvamuse (vt KAHOS § 7 lg 3 lause 2).⁸ Muu hulgas peab menetluse algatamise teatest selguma, millisel KAHOS § 4 lõikes 1 nimetatud eesmärgil kinnisasja omandamist kavandatakse ning millised on need avalikud huvid. Nende põhjenduste ja argumentidega, mis menetluse algatamisel esitatakse, peab iseenesest olema võimalik põhjendada ka kinnisasja hilisemat sundvõõrandamist. Kinnisasja endine omanik saab nõuda talle kuulunud kinnisasja tagastamist, kui kinnisasja ei kasutata selle omandamise eesmärgi kohaselt (KAHOS §-d 36–38; vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 15.02.2019 otsus nr [3-18-2196](#), punktid 12 ja 15).

Tagada tuleb kohene ja õiglane hüvitis

16. Kui riik omandab avalikes huvides isiku maa, metsa või eluaseme, tuleb selle eest pakkuda kohest ja õiglast hüvitust. Üldjuhul tähendab see, et omanikule tuleb maksta kinnisasja väärtusele vastav rahasumma või pakkuda asemele samaväärne maa, mets ja eluase. Kui inimene jääb avalikes huvides ilma oma kodust, siis peab õiglane ja seega põhiseaduspärane hüvitis olema selline, et selle arvelt saab soetada samaväärse kodu. Näiteks võib koduomanik olla aastate vältel kulutanud palju aega ja raha kinnistu korrastamiseks, teede ja viljapuuaedade rajamiseks jne. Seaduses on sätestatud, et kinnisasja omandamisel hinnatakse kinnisasja just õiglase hüvitamise eesmärgil. Kahju hüvitamisega püütakse asetada inimene olukorda, mis oleks võimalikult lähedane olukorrale, mil ta poleks kodust ilma jäänud (KAHOS § 12 lg 3). Hetkel ei ole teada, et riik kavatses eelkirjeldatud õiglase hüvitise määramise põhimõtteid eirata.
17. Kinnisasja omandamise (sh sundvõõrandamise lubatavuse ja hüvitise suuruse) üle tekkinud vaidlused lahendatakse halduskohtus.

Kokkuvõte

Õigusaktides võib ning õigluse ja mõistlikkuse tagamiseks sageli tulebki anda õiguse rakendajale kaalutlusruum ehk võimalus valida mitmest lahendusest sobivaim. Kui õigusaktides sobivaimat lahendust ei ole, ei tähenda see, et avalik võim võiks tegutseda oma suva järgi. Avalikul võimul tuleb jälgida, et isiku suhtes tehtavad toimingud (nt kinnisasja omandamise ettepanek) ei oleks omavolilised ning et isikule oleks piisavalt selge, mis põhjusel ja millisel õiguslikul alusel avalik võim tema suhtes toiminguid teeb.

Kui õigusaktid ei sätesta vajalikku ja piisavat regulatsiooni konkreetse juhtumi lahendamiseks, tuleb enne menetluse alustamist astuda samme õigusaktide muutmiseks. Kui menetlus on juba alustatud, on hea halduse tavaga kooskõlas, kui puudutatud isikuid hoitakse kursis menetluse käigust, sh võimalikust menetluse viibimisest õigusaktides kavandatavatest muudatustest või muudest asjaoludest tingituna. See teenib kinnisasja avalikes huvides omandamises menetluse läbipaistvuse ning isikute informeerituse eesmärki.

⁸ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse (598 SE) [seletuskiri](#), lk 16.

Loodan, et harjutusvälja laiendusele on võimalik leida lahendus koostöös ning riigi, omavalitsuste ja puudutatud isikute huve ja vajadusi arvestades.

Vabandust, et vastus on viibinud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Teadmiseks: Kaitseministeerium

Kristel Lekko 693 8443, Kristel.Lekko@oiguskantsler.ee