

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kaido Saks

**RIIGI HÜVITAMISKOHUSTUS KINNISASJA VÄÄRTUSE
VÄHENEMISEL AVALIKU HUVI OBJEKTIDE MÕJUALAS**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Paloma Krõõt Tupay

Tallinn
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. KINNISASJA VÄÄRTUSE PÕHISEADUSLIK KAITSE.....	8
1.1. PS § 32 kaitseala ja kinnisasja varaline positsioon.....	8
1.1.1. Omandipõhiõiguse kaitseala ja varaliste õiguste ulatus	8
1.1.2. Kinnisomandi majandusliku väärtuse põhiseaduslik kaitse	9
1.2. Kinnisasja väärtuse vähenemine kui omandipõhiõiguse riive.....	10
1.2.1. Väärtuse vähenemine kaudse omandipõhiõiguse riivena.....	12
1.2.2. Riive põhiseaduslik hindamine ja proportsionaalsus.....	13
1.3. Avalik huvi, talumiskohustus ja erilise koormuse piir	14
1.3.1. Avalik huvi omandipõhiõiguse piiramise õigustusena	15
1.3.2. Talumiskohustuse piirid ja erilise koormuse kriteeriumid	17
2. HÜVITAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK EESTI ÕIGUSKORRAS	19
2.1. Omandipõhiõiguse piiramine avalikes huvides (üldised raamid).....	19
2.1.1. Avalik huvi ja huvide tasakaal.....	20
2.1.2. Riive intensiivsus kui hüvitamisküsimuse eeldus	21
2.1.3. Piirangu ja äravõtmise eristus.....	22
2.2. Kaudne ja püsiv riive ning põhjuslik seos	24
2.2.1. Kaudse ja püsiva mõju tähendus kinnisasja väärtusele.....	24
2.2.2. Põhjuslik seos kaudse mõju ja väärtuse vähenemise vahel	26
2.3. Omandipõhiõiguse riive KAHOS alusel	27
2.3.1. KAHOS § 4 lg 1 kohaldamisala ja klassikaline omandamine	28
2.3.2. Mitteomandamise juhtumid ja piirjuhtumid	29
2.3.3. KAHOS ja põhiseaduslikkuse kontroll	31
2.4. Hüvitamiskohustuse õiguslikud alused	32
2.4.1. Hüvitamiskohustuse tekkimine õiguspärase tegevuse korral.....	34
2.4.2. Talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir.....	35
3. RIIGI HÜVITAMIS- JA LEEVENDUSPRAKTIKA MITTEOMANDAMISE JUHTUMITES.....	38
3.1. Riigikaitse- ja taristuobjektidega seotud hüvitamislahendused.....	38
3.1.1. Nursipalu ja Soodla harjutusväljade laiendamise juhtumid.....	39
3.1.2. Rail Balticu raudteeprojekti analüüs.....	42
3.1.3. Näidete põhjal ilmnevad hüvitamis- ja leevenduspraktika erinevused.....	44
3.2. Kaudse ja püsiva omandipõhiõiguse riive tuvastamine praktikas	46
3.2.1. Riive kvalifitseerimine praktikas	46

3.2.2. Riive intensiivsus, püsivus ja õigustatud ootused.....	47
3.3. Kinnisasja väärtuse vähenemine ja kahju tõendamine.....	48
3.3.1. Kahjuliku mõjutuse ja põhjusliku seose tuvastamine.....	49
3.3.2. Väärtuse vähenemise hindamine praktikas.....	50
3.4. Puudutatud isikud ja hüvitise adreassaadid praktikas	52
3.4.1. Puudutatud isikute ringi määratlemine	52
3.4.2. Hüvitise, toetuse ja leevendusmeetme adreassaadid.....	53
3.5. Võrdsus, õiguskindlus ja kehtiva hüvitismudeli piirid praktikas	54
3.5.1. Hüvitamispraktika ettenähtavus ja õiguskindlus	55
3.5.2. Ebavõrdse kohtlemise ja juhusliku kompenseerimise riskid	58
3.5.3. Talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piiri avaldumine praktikas.....	58
3.5.4. Kehtiva hüvitismudeli piirid ja probleemkohad.....	61
KOKKUVÕTE	63
State Compensation Obligation for the Decrease of Immovable Property Value in the Impact Zone of Public Interest Objects	68
LÜHENDID	74
KASUTATUD KIRJANDUS	75
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	79
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	80

SISSEJUHATUS

Omandipõhiõiguse kaitse Eesti õiguskorras tugineb eeskätt PS §-le 32 (edaspidi PS), mis tagab omandi puutumatus ja võrdse kaitse ning õiguse omandit vallata, kasutada ja käsutada.¹ Klassikalises käsitluses seostatakse seda eelkõige olukordadega, kus omand võetakse omanikult ära või selle kasutamist piiratakse otseselt. Avalikes huvides rajatavad taristuobjektid, riigikaitselised rajatised ja muud ulatusliku mõjualaga avalikud projektid võivad aga mõjutada ka kinnisasju, mida ei omandata ja mille kasutamist formaalselt ei keelata, kuid mille kasutatavus, atraktiivsus või turuväärtus võib avaliku projekti tõttu oluliselt ja püsivalt väheneda.²

Selliste olukordade praktiline probleem seisneb selles, et omanik jääb küll formaalselt kinnisasja omanikuks, kuid tema omandi majanduslik sisu võib avaliku võimu tegevuse tulemusel nõrgeneda. Küsimus ei ole seega selles, kas kinnisasi võetakse ära, vaid selles, kas ja millistel tingimustel peab omanik taluma avalikes huvides rajatava objekti negatiivset mõju oma vara väärtusele. Kui avalik projekt teenib kogu ühiskonda või määratlemata isikute ringi, kuid sellest tulenev koormus langeb tegelikult üksikutele kinnisasjaomanikele, tekib küsimus, kas selline koormus jääb tavapärase talumiskohustuse piiresse või muutub eriliseks koormuseks, mis eeldab hüvitamist.

Eesti õiguskorras on avalikes huvides kinnisasjade omandamist reguleeriv keskne õigusakt kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus ehk KAHOS.³ See annab selgeima raamistiku olukordades, kus kinnisasi omandatakse avalikes huvides või seatakse sellele sundvaldus. Märksa ebaselgem on nende isikute olukord, kelle kinnisasja ei omandata ega koormata sundvaldusega, kuid kelle kinnisasja väärtus väheneb avaliku huvi objekti rajamisest või kasutamisest lähtuva olulise ja püsiva mõju tõttu. Seetõttu on töö keskne küsimus, kas PS § 32, KAHOS ja riigivastutuse seadus annavad selliste juhtumite lahendamiseks piisavalt selge, ettenähtava ja võrdselt kohaldatava aluse.

PS § 32 lõike 1 järgi võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Sama paragrahvi lõige 2 tagab

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 11.04.2025, 2.

² Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. [Tallinn]: Sorainen: Eesti rakendusüuringute keskus Centar [2015] – https://centar.ee/pdf/ee/2015_Analuus_Rail_Baltic_raudtee_rajamisega_kasnevate_voimalike_negatiivsete_mojude_huvitamise_voimalustest_kinnisasjade_omanikele_ja_kasutajatele.pdf.

³ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus - RT I, 04.12.2024, 10.

igatühele õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kuid lubab seaduses sätestada omandi kasutamise kitsendusi.⁴ Seega eristab põhiseadus ühelt poolt omandi äravõtmist ja teiselt poolt muid omandipõhiõiguse piiranguid. Käesoleva töö seisukohalt on määrav just nende kahe kategooria vaheline piiriala: olukorrad, kus omand jääb formaalselt alles, kuid avaliku võimu tegevus võib mõjutada omaniku varalist positsiooni sedavõrd intensiivselt, et tekib küsimus hüvitamiskohustusest.

Probleemi aktuaalsust kinnitavad viimaste aastate suure mõjuga avalikud projektid. Rail Balticu raudteeprojekti kontekstis koostatud analüüs tõi esile olukorrad, kus kinnisasi jääb omanikule alles, kuid raudtee rajamise või kasutamisega seotud mõjud võivad vähendada kinnisasja majanduslikku olukorda ja turuväärtust.⁵ Rail Balticu analüüs näitab, et kehtiv hüvitamismudel ei kata kõiki olukordi, kus avaliku taristu rajamine võib põhjustada kinnisasja omanikule varalist kahju. Seetõttu tõusetub küsimus, millistel alustel, millistele adressaatidele ja millise mõju eest peaks selline hüvitamine olema ette nähtud.

Sarnaseid küsimusi tõstatavad ka riigikaitseliste objektidega seotud praktilised näited, eeskätt Kaitseväe Nursipalu⁶ ja Soodla harjutusvälja arendused.⁷ Tegemist on avaliku huvi projektidega, mille eesmärk on riigikaitse tugevdamine, kuid mille mõju võib ulatuda ka harjutusväljade maa-alast väljapoole. Nursipalu ja Soodla näited on käesoleva töö seisukohalt olulised eelkõige seetõttu, et riik on nende puhul tunnistanud mõjualas esinevaid häiringuid ning kasutanud nende leevendamiseks nii üldisemaid toetus- ja hüvitamismeetmeid⁸ kui ka Nursipalu-spetsiifilisi lahendusi.⁹ Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväljade kasutamisega seotud häiringute eest on makstud ka omavalitsustele tasusid.¹⁰ Samal ajal ei ole üheselt selge, millistel õiguslikel alustel ja kriteeriumite

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 2.

⁵ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringu keskus Centar [2015], lk 8.

⁶ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 korraldus nr 266 „Kaitseväe Nursipalu harjutusväljaku laiendamine planeerimisest kohaldamata, keskkonnamõju hindamata ja Natura asjakohase hindamise algatamine.“ – RT III, 21.12.2024, 20.

⁷ Vabariigi Valitsuse korralduse nr 147 „Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine“ - RT III, 17.05.2022, 3.

⁸ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määrus nr 96 „Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksmise tingimused ja kord.“ – RT I, 21.10.2023, 6.

⁹ Kaitseministri 15.08.2024 määrus nr 11 „Toetus Kaitseväe Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks.“ - RT I, 24.09.2025, 2.

¹⁰ Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. Kaitsevaldkond eraldab omavalitsustele taas 1,35 miljonit eurot. 01.02.2026. <https://www.kaitseinvesteeringud.ee/kaitsevaldkond-eraldab-omavalitsustele-taas-135-miljonit-eurot/>. (16.02.2026).

põhjal otsustatakse, kellele, millises ulatuses ja millise mõju eest hüvitist või toetust makstakse. Sellest tulenevalt tekib küsimus, kas riigi senine hüvitamis- ja leevenduspraktika on õiguskindluse, ettenähtavuse ja võrdse kohtlemise seisukohalt piisavalt järjepidev ja sidus.

Nendest näidetest ilmneb, et keskne probleem ei seisne üksnes avaliku huvi objekti mõju olemasolus. Olulisem on küsimus, kuidas riik selle mõju õiguslikult kvalifitseerib. Kui mõju käsitatakse tavapärase talumiskohustusena, jääb varaline tagajärg üldjuhul omaniku kanda. Kui aga mõju on intensiivne, püsiv, individualiseeritud ja põhjuslikult seotud avaliku võimu tegevusega, võib tekkida küsimus hüvitamist väärivast erilisest koormusest. Probleemi muudab teravamaks asjaolu, et riik on mõnes valdkonnas mõjusid või häiringuid hüvitanud, kuid sellisest praktikast ei nähtu alati üldistatavat ja võrreldavates olukordades ühetaoliselt kohaldatavat kriteeriumistikku.

Käesolev magistritöö ei käsita iga avaliku projekti mõjualas ilmnevat kinnisasja väärtuse vähenemist automaatselt hüvitatava kahjana ega iga kinnisasja väärtuse langust PS § 32 tähenduses omandipõhiõiguse riivena. Töö keskendub eelkõige juhtumitele, kus väärtuse vähenemine on avaliku võimu tegevusega põhjuslikult seotud, oluline, püsiv ja individualiseeritud ning võib seetõttu ületada tavapärase talumiskohustuse piiri.

Töö keskne probleem seisneb selles, kas ja milliste kriteeriumide alusel käsitab riik avalikust projektist lähtuvat kinnisasja väärtuse vähenemist kompenseerimist väärivana ning kas selline lähenemine on võrreldavates olukordades järjepidev. Määrava tähtsusega on mõju intensiivsus, püsivus, individualiseeritus, põhjuslik seos avaliku projektiga ning küsimus, kas konkreetne koormus ületab tavapärase talumiskohustuse piiri.

Magistritöö uurimisküsimus on: milliste kriteeriumide alusel tuleks hinnata kinnisasja väärtuse vähenemise kompenseeritavust olukorras, kus kinnisasja ei omandata, kuid avaliku huvi objekt põhjustab omanikule olulise ja püsiva varalise mõju, ning kas Eesti kehtiv õigus ja riigi senine praktika tagavad sellistes olukordades piisava õiguskindluse, ettenähtavuse ja võrdse kohtlemise?

Töö eesmärk on analüüsida omandipõhiõiguse majandusliku kaitseulatus, talumiskohustuse piiride ning võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõtete valguses, kas kehtiv Eesti õigus pakub piisava ja sidusa raamistiku olukordadeks, kus avalikes huvides rajatavate objektide tõttu väheneb kinnisasja väärtus ilma kinnisasja omandamata. Eraldi eesmärk on hinnata, kuidas riik on sarnaseid olukordi praktikas käsitlenud ning kas olemasolevatest lahendustest on võimalik tuletada üldistatavaid kriteeriume.

Töös kasutatakse normatiiv-analüütilist meetodit. Põhiseadusliku raamistiku avamisel tuginetakse PS § 32 käsitlesele, omandipõhiõigust ja avalikku huvi käsitlevale õiguskirjandusele ning Riigikohtu praktikale. Kehtiva õiguse osa toetub eeskätt KAHOS-ele, riigivastutuse seadusele, asjakohastele seletuskirjadele ning õiguskantsleri seisukohtadele. Praktikanäidete analüüsis kasutatakse lisaks õigusaktidele, kohtupraktikale ja seletuskirjadele ka avalikke materjale ning projektipõhiseid KKK- ja teabematerjale, kuid neid käsitatakse riigi praktika ja kommunikatsiooni kajastusena, mitte iseseisva õigusliku alusena. Vajaduse korral arvestatakse ka kinnisasja väärtust mõjutavate tegurite laiemat ringi, et eristada avalik-õiguslikult põhjustatud väärtuse vähenemist muudest turu- ja kinnisasja enda omadustest tulenevatest põhjustest.

Töö jaguneb kolmeks peatükiks. Esimeses peatükis käsitletakse kinnisasja väärtuse põhiseaduslikku kaitset ning selgitatakse, miks kinnisasja majanduslik väärtus võib kuuluda omandipõhiõiguse kaitsealasse. Samuti analüüsitakse avaliku või üldise huvi, talumiskohustuse ja erilise koormuse piiri. Teises peatükis analüüsitakse hüvitamise õiguslikku raamistikku Eesti õiguskorras, keskendudes KAHOS-ele, riigivastutuse seadusele ning õiguspärase avaliku võimu tegevusega tekitatud kahju hüvitamise võimalustele. Kolmandas peatükis hinnatakse riigi hüvitamis- ja leevenduspraktikat praktiliste näidete põhjal, vaadeldes Rail Balticu raudteeprojekti ja Nursipalu ning Soodla harjutusväljade rajamise ja laiendamise juhtumeid ning analüüsid, kas riigi praktika on võrreldavates olukordades ettenähtav, järjepidev ja põhiseaduslikult põhjendatud.

Seega uurib magistritöö piiriala, kus omand jääb formaalselt alles, kuid selle majanduslik sisu võib avaliku huvi objekti mõjul oluliselt nõrgeneda. Just selles piirialas tuleb otsustada, kas tegemist on veel talumiskohustusega või juba erilise varalise koormusega, mille hüvitamata jätmine ei ole omandipõhiõiguse, õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega kooskõlas.

Töö koostamisel kasutati ka OpenAI ChatGPT tekstirobotit piiratud abivahendina eelkõige töö struktuuri, korduste, sõnastuse ja keelelise ladususe kontrollimisel. Tehisintellekti abil saadud ettepanekuid kasutati üksnes autori koostatud teksti redigeerimise ja analüüsi toetamiseks. ChatGPT väljundeid ei käsitatud õigusallika, teadusliku allika ega iseseisva eksperdi hinnanguna.

Magistritööd iseloomustavad märksõnadest enim: omandipõhiõigus; avalik huvi; kinnisasi; kinnisasja väärtuse vähenemine; talumiskohustus.

1. KINNISASJA VÄÄRTUSE PÕHISEADUSLIK KAITSE

1.1. PS § 32 kaitseala ja kinnisasja varaline positsioon

PS § 32 kaitse ei piirdu kinnisasja füüsilise allesjäämisega, vaid hõlmab ka omaniku varalist positsiooni laiemalt.¹¹ Omandipõhiõiguse kaitse objektina PS § 32 tähenduses on omandi ja vara mõiste üksnes eraõiguslikust omandi või vara mõistest laiem.¹² Omandipõhiõiguse peab kaitsma omandit kui õiguslikku instituuti.¹³ Seetõttu võib kinnisasja rahaline väärtus kuuluda omandipõhiõiguse kaitsealasse, kui avaliku võimu tegevus mõjutab oluliselt omaniku võimalust oma omandit kasutada, käsutada või majanduslikult realiseerida.

TsÜS § 50 lõike 1 tähenduses käsitatakse kinnisasjana maatüki olulisi osi hõlmavat kinnisomandit kui isiku täieliku õiguslikku võimu maatüki (maapinna piiritletud osa) ja selle oluliste osade üle.¹⁴ Põhiseaduslik omandi mõiste on samas aga avaram kui tsiviilõiguslik omand. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt ei saa PS §-s 32 kasutatud termineid omand ja vara sisustada üksnes TsÜS-is¹⁵ ja AÕS-is¹⁶ antud legaaldefiniitsioonide kaudu, sest põhiseaduslik kaitse peab hõlmama isiku varalisi positsioone laiemalt. Seetõttu kaitseb PS § 32 lisaks kehalistele asjadele ka rahaliselt hinnatavaid õigusi ja nõudeid, samuti vara kui tervikut avalik-õiguslike piirangute vastu.¹⁷

Sellest järeldub, et kui avaliku võimu tegevus piirab omaniku võimalusi kinnisasja vallata, kasutada või käsutada, võib kahjustuda ka kinnisasjaga seotud varaline positsioon laiemalt. Niisugune varaline positsioon ei ole põhiõiguslikult neutraalne nähtus, vaid võib kuuluda PS § 32 kaitsealasse.

1.1.1. Omandipõhiõiguse kaitseala ja varaliste õiguste ulatus

Riigikohus on oma lahendites korduvalt selgitanud, et PS § 32 kaitse ulatub nii kinnis- ja vallasasjadele kui ka rahaliselt hinnatavatele õigustele ja nõuetele.¹⁸ Riigikohus on oma otsustes

¹¹ RKÜKo 3-3-1-69-09 p 57; Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused"(järg), lk. 41.

¹² Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juridicum 2020.

¹³ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/3.

¹⁴ Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/6. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹⁵ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 - RT I, 31.12.2024, 48.

¹⁶ Asjaõigusseadus § 68 lg 1. – RT I, 28.01.2026, 7.

¹⁷ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/1-4, 9-10.

¹⁸ RKÜKo 3-2-1-143-03, p 18; RKÜKo 3-3-1-69-09, p 56 ja RKÜKo 3-4-1-1-14, p 88.

laiendanud põhiseadusliku omandiõiguse kaitseala selgelt ka tsiviilõiguslikele nõuetele, rõhutades, et võrdselt kaitstud on nii asjaõiguslik kui võlaõiguslik nõue, mis tuleneb omandiõiguslikust suhtest^{19 20} või millel on selge varaline mõõde.²¹ Sellest järeldub, et põhiseaduslik kaitse ei seonu üksnes asja füüsilise valdamise faktiga, vaid ka omaniku varalisest positsioonist.

Näitena on Riigikohus on omandipõhiõiguste riivet analüüsides leidnud, et ka keskkonna visuaalne muutus või potentsiaalsete ostjate vastumeelsus kinnistu suhtes võivad vähendada kinnisasja väärtust isegi juhul, kui hirmud ei ole objektiivselt põhjendatud ehk pidanud võimalikuks omandiõiguse kaitseala riivet PS § 32 alusel.²² Seega kui kinnisasja turuväärtuse suhtes toimub ebasoodne mõjutamine, mis põhjustab varalise kaotuse, siis on ka see omandipõhiõiguse mõttes kaitstav varaline positsioon. Riigikohus kinnitusele kaitseb PS § 32 lõigetes 1, 2 ja 3 tagatud omandipõhiõigus igapähe omandit riigi riivete ehk põhiõiguse kaitsealasse kuuluvate õiguslike positsioonide igasuguse ebasoodsa mõjutamise eest.²³

Järeldusena hõlmab omandipõhiõigus mitte üksnes asja valdamist ja käsutamist, vaid ka varalisi positsioone, mille majanduslik väärtus on objektiivselt hinnatav. Seega, et kui riigi tegevuse tulemusena väheneb isiku varalise positsiooni rahaliselt mõõdetav väärtus, ei saa seda automaatselt käsitada pelgalt tururiskina, vaid tegemist võib olla omandipõhiõiguse riivega, mistõttu kinnisasja väärtus kui rahaliselt hinnatav varaline positsioon, võib kuuluda PS § 32 kaitsealasse.

1.1.2. Kinnisomandi majandusliku väärtuse põhiseaduslik kaitse

Kinnisasja puhul põimuvad kasutus-, käsutus- ja väärtusfunktsioon eriti tihedalt, sest selle väärtus sõltub otseselt asukohast, kasutusvõimalustest ja ümbritsevast keskkonnast. Kui omanik ei saa kinnisasja kasutada senisel viisil, kahaneb üldjuhul ka selle käsutusväärtus turul. Kui kinnisasja käsutamine muutub keerulisemaks või vähem atraktiivseks, väheneb ühes sellega praktiline kasutuspotentsiaal. Seetõttu ei saa kinnisasja turuväärtust käsitada lihtsalt kinnisvaraturu kõrvalnähtusena, vaid kaitstava majandusliku (varalise) positsiooni osana. Sellised piirangud ei tekita ega puuduta üksnes omaniku ebamugavust, vaid mõjutavad tema varalist seisundit. Seetõttu

¹⁹ RKTko III-2/3-26/95; RKTko III-2/1-56/95.

²⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused", lk. 21.

²¹ RKTko 3-2-1-12-11, p 28, 32.

²² RKHKo 3-15-2232, p 8.3.

²³ RKPJKo 5-20-12, p 57.

kuuluvad need piirangute mõjud omandi sisulise kaitse alla ning nende tähendust tuleb hinnata põhiseadusliku kaitse mõtte kaudu.

Oluline on sealjuures Riigikohtu korduv seisukoht, et märkimisväärne varalise seisu vähenemine põhiõiguste avaliku võimu tegevuse tagajärjel võib kujutada endast omandipõhiõiguse riivet.²⁴

Riigikohus on määratlenud omandipõhiõiguse riive kui PS § 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasuguse kitsendamise, sealhulgas omanikule varalise kaotuse põhjustamise.²⁵ See tähendab, et omandipõhiõiguse kaitseala ei piirdu üksnes omanikupositsiooni formaalse säilimisega, vaid hõlmab ka olukordi, kus riigi tegevuse tulemusel halveneb isiku varaline seisund olulisel määral.²⁶

Riigikohtu kolleegium leidis oma lahendis seejuures markantse näitena, et: „(...) lubades mobiilsidemasti rajamist kaebajale kuulunud elamust 40 m kaugusele, pidi vastustaja sedastama kaebaja omandiõiguse (põhiseaduse § 32) riive võimalikkust. Kinnisasja väärtust võib vähendada nii visuaalne muutus keskkonnas kui ka potentsiaalsete ostjate vastumeelsus mobiilsidemasti vahetusse lähedusse elamu soetamise vastu, isegi kui hirm kiirguse ees ei ole põhjendatud.“²⁷

1.2. Kinnisasja väärtuse vähenemine kui omandipõhiõiguse riive

Kuna kinnisasja majanduslik väärtus võib kuuluda PS § 32 kaitsealasse, keskendub edasine analüüs riivekünnisele. Väärtuse vähenemine muutub põhiseaduslikult asjakohaseks eelkõige siis, kui see on põhjuslikult seotud avaliku võimu tegevusega, objektiivselt hinnatav, piisavalt oluline ja püsiv.

PS 2017. kommentaarides on selgitatud, et süstemaatiliselt tõlgendades on PS § 32 lg 1 teine lause *lex specialis* võrreldes PS § 32 lõikega 2, st et lg 2 kohaldub kõigi nende omandipõhiõiguse riivete puhul, mis ei ole omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine (edaspidi OONV).²⁸

OONV-na tuleb käsitleda ka olukordi, kus isikut ei jäeta küll otseselt omandist ilma, kuid omandi kasutamine on oluliselt piiratud. Selliselt on isik küll endiselt omanik, kuid tema võimalust oma kinnisasja kasutada on riivatud nii intensiivselt, et tegemist on omandist ilma jätmisega võrreldava mõjutusega.²⁹ Sellest tulenevalt tuleb metoodiliselt esmalt määratleda omandipõhiõiguse kaitseala,

²⁴ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 57.

²⁵ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 57.

²⁶ Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

²⁷ RKHKo 3-15-2232, p 8.3.

²⁸ Ernits, M. jt. PSK § 32/14.

²⁹ Analüüs Rail Baltic raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele, lk 16.

seejärel küsida, kas seda kaitseala on riivatud, ning lõpuks hinnata, kas riive on põhiseadusega kooskõlas. Käesoleva töö jaoks on see oluline eristus, sest kinnisasja väärtuse vähenemine ilmneb enamasti mitte omaniku nõusolekuta võõrandamise, vaid omandikitsenduse või avaliku võimu toimingust lähtuva mõju kujul. Selline järeldus ei lahenda autori seisukohast veel küsimust riive olemasolust ega hüvitamise vajadusest, kuid loob selleks vajaliku põhiseadusliku lähtealuse.

Kohtupraktika annab alust järeldada, et kinnisomandi turuväärtust saab ja tuleb omandipõhiõiguse kaitse seisukohalt käsitada relevantse õigusliku hüvena. Samas ei saa pidada igat hinnalangust põhiseaduslikult tähendust omavaks. Kinnisasja väärtus võib muutuda ka turukõikumiste, ümbruskonna tavapärase arengu, omaniku enda tegevuse või muude eraõiguslike tegurite tõttu. Põhiseaduslik relevantsus tekib alles siis, kui väärtuse vähenemine on seostatav avaliku võimu tegevusega ning mõjutab omaniku varalist positsiooni märkimisväärselt, mitte üksnes hüpoteetiliselt või marginaalselt. Seetõttu järeldub, et avaliku võimu põhjustatud oluline väärtuse langus peaks või vähemalt võib eelnevalt märgitud asjaolude tekkel põhimõtteliselt kuuluda põhiseadusliku kontrolli alla. Esmalt tuleb selleks tuvastada, kas riive on seaduse enda järgi kvalifitseeritav (PS § 32 lg 1 teise lause kohane sundvõõrandamine) või mõni muu põhiõiguse riive ning alles seejärel hinnata seda proportsionaalsuse alusel. Ehk eeltoodu alusel kujutab kinnisasja väärtuse vähenemine endast omandipõhiõiguse riivet PS § 32 tähenduses juhul, kui see on tingitud avaliku võimu tegevusest, on objektiivselt tuvastatav, oma intensiivsusest oluline ning püsiva iseloomuga, kahjustades omaniku varalist positsiooni viisil, mis ületab tavapärase tururiski ja üldise talumiskohustuse piiri.

Omandiõigus on riivatud õigusaktiga või toiminguga, kui õigusakt või toiming takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne varalise positsiooni, olemata samas sundvõõrandamine. Mõlemal juhul tuleb kahtluse korral lähtuda põhiõiguse riivist.³⁰ Käesoleva töö jaoks piisab järeldusest, et kinnisasja väärtuse oluline vähenemine võib olla omandipõhiõiguse riive ka siis, kui omand jääb formaalselt omanikule alles. Edasine analüüs sõltub sellest, kas riive tuleb käsitada veel omandikitsendusena või on selle tegelik raskus juba lähenemas omaniku nõusolekuta võõrandamisele.

Samas ei saa eelneva põhjal väärtuse vähenemist automaatselt samastada sundvõõrandamisega. Kaudse riive käsitlemine nõuab täiendavat analüüsi, sest piir otsese omandikaotuse ja intensiivse omandikitsenduse vahel ei ole alati terav ega selge. Põhiseaduse kommentaarides rõhutatakse, et

³⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" (järg), lk. 42.

majandusliku kriteeriumi alusel võib omaniku positsioon mõnel juhul langeda niivõrd, et omanikule jäänud õiguslik positsioon ei võimalda enam asja mõistlikku majanduslikku kasutamist; sellisel juhul võib riive sarnaneda OONV-iga.³¹

1.2.1. Väärtuse vähenemine kaudse omandipõhiõiguse riivena

Kaudne riive tekib siis, kui omanik jääb formaalselt omanikuks, kuid avaliku võimu tegevus takistab või kahjustab asja majanduslikku kasutamist, kuigi formaalne omand püsib. Sellisteks mõjudeks võivad olla müra, vibratsioon, visuaalne häiring, juurdepääsu halvenemine, ohualad, arendusvõimaluste ahenemine või muud püsivad mõjutused, mis vähendavad kinnisasja kasutusvõimalusi, kasutusväärtust ja seeläbi ka selle majanduslikku, rahalist, eeskätt just turuväärtust.

Kaudse riive tuvastamisel ja hindamisel on sealjuures keskse tähtsusega kolm peamist tunnust: intensiivsus, püsivus ja põhjuslikkus. Intensiivsus tähendab, et mõju ei tohi olla pelgalt marginaalne või lühiajaline. Riigikohus on intensiivsuse hindamisel juhtinud tähelepanu, et põhiõiguse ja kollektiivse hüve kollisiooni lahendamisel järgib kohus põhimõtet: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.³² Lisaks ka seda, et: „Põhiõiguste riive intensiivsust iseloomustab see, kui palju muudatus isikuid mõjutab.“³³ Püsivus tähendab, et väärtuse vähenemine ei seisne vaid ajutises turuärevuses või oletuslikus muutuses, vaid avaldub kestva mõjuna kinnisasja kasutus- või turupotentsiaalile. Põhjuslikkus eeldab, et väärtuse langus on seostatav avaliku võimu tegevusega ega tulene üksnes turu üldisest arengust või kinnisasja enda omadustest.

Kaudse riive mõistet toetab ka põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni käsitlus, mille kohaselt on omandiõigus riivatud õigusaktiga, kui õigusakt takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne varalise õiguse elemendi. Kui avalikust projektist lähtuv õiguslik või faktiline mõju vähendab omaniku võimalust kinnisasja kasutada või käsutada senisel viisil, võib kahjustuda ka kinnisasja majanduslik funktsioon ning seeläbi omandipõhiõiguse kaitseala. Arvestades, et PS § 32 kaitseb varalisi positsioone nende rahalises mõõtmes, võib omandiõiguse riive seisneda mitte üksnes formaalses võõrandamises, vaid ka majandusliku väärtuse olulises vähenemises. Sama järeldust toetab ka avalik-õiguslike naabrusõiguste käsitlus. Mikli ja Nõmm on Riigikohtu praktikale tugi-

³¹ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. Vlj. Tallinn: Iuridicum 2020.

³² RKPJKo 3-4-1-2-01, p 17.

³³ RKPJKo 5-24-22, p 88.

nedes selgitanud, et kinnisasja väärtuse vähenemine ei eelda tingimata asja füüsilist kahjustamist, vaid võib tuleneda ka müra või muu kasutamist häiriva mõju tõttu tekkinud väärtuse langusest.³⁴

Avaliku võimu tegevus ei pruugi kahjustada kõiki mõjutatud kinnisasju ühel viisil. Mõne kinnistu puhul võib peamiseks mõjukuks olla müratase, teise puhul ligipääsu raskenemine, kolmanda puhul visuaalne keskkonnamuutus või arenduspiirang. Nende mõjude ühine nimetaja on see, et kuigi omanikule jääb alles omandi vormiline tuum, võib selle varaline väärtus olulisel määral väheneda. Selliste juhtumite põhiseaduslik asjakohasus ei sõltu mitte üksnes mõju liigist, vaid sellest, kas mõju kahjustab omaniku varalist positsiooni objektiivselt ja olulisel määral.

1.2.2. Riive põhiseaduslik hindamine ja proportsionaalsus

Põhiõiguse riive tuvastamine ei tähenda veel automaatselt, et riive oleks põhiseadusvastane või et iga riive peaks kaasa tooma hüvitise maksmise. Riive põhiseaduslik hindamine peab toimuma proportsionaalsuse testis, milles analüüsitakse esiteks sekkumise seaduslikku alust, teiseks legitiimse eesmärgi olemasolu ning kolmandaks riive sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.

Omandipõhiõiguse puhul seob see analüüs PS § 32 kaitseala PS § 11 üldise proportsionaalsuse nõudega. Proportsionaalsuse põhimõtte selgituseks on Riigikohus oma lahendis toonud välja, et: „PS § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. See tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab selle saavutamiseks olema proportsionaalne.“³⁵

Alexy järgi on põhiõiguse riive üldiselt põhiõiguslikult kaitstava hüve riigipoolne ebasoodne mõjutus. Samas rõhutab ta, et riive mõistet ei saa lõputult laiendada, seda eriti väikeste ja igapäevaste mõjutuste puhul, kus võib osutada vajalikuks täpsustada, kas konkreetne mõjutus on käsitatav vastava põhiõiguse riivena (nt mõjutuse eesmärgi/otstarbe kriteeriumi abil). Alles riive tuvastamise järel saab hinnata, kas sekkumine on põhiseaduspärane, sh proportsionaalne.³⁶

Alexy käsitluses hõlmab proportsionaalsuse põhimõtte eristatavaid osapõhimõtteid, millest vajalikkuse (nõutavuse) nõue tähendab, et põhiõiguse riive on lubamatu, kui eesmärki on võimalik

³⁴ Mikli, S.; Nõmm, H. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – *Juridica* 2010/8, lk 603.

³⁵ RKPJKo 5-20-12, p 61.

³⁶ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tallinn: *Juridica*, 2001, lk. 12.

saavutada sama tõhusalt mõne teise abinõuga, mis riivab põhiõigust vähem (leebeima vahendi printsiip). Proportsionaalsuse kitsamas mõttes (kaalumisetapis) tuleb aga riive intensiivsus seada vastavusse riivet õigustavate põhjuste kaalukusega ning kehtib põhiõiguste dogmaatika põhi-valem: mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.³⁷

Proportsionaalsuse hindamisel on kasulik eristada sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse tasandit ka kinnisasja väärtuse languse juhtumites. Sobivuse küsimus puudutab seda, kas avalik projekt või selle konkreetne lahendus aitab tõepoolest kaasa soovitud eesmärgi saavutamisele. Vajalikkuse tasandil tuleb küsida, kas sama eesmärki saanuks saavutada vähem koormava lahendusega, näiteks teistsuguse asukoha, tehnilise lahenduse või kaitsemeetmega. Mõõdukuse tasandil kaalutakse omakorda, kas omaniku kanda jääv koormus on avaliku huvi kaalu arvestades veel õiglane.

Seega ei ole iga avaliku projekti põhjustatud ebamugavus omandipõhiõiguse riive. Põhiseaduslikult asjakohaseks muutub mõju eelkõige siis, kui see on objektiivselt tajutav, oluline, püsiv ja põhjuslikult seotud avaliku võimu tegevusega.

1.3. Avalik huvi, talumiskohustus ja erilise koormuse piir

Kinnisasja väärtuse vähenemise käsitlemisel omandipõhiõiguse riivena ei piisa üksnes tõdemusest, et avaliku võimu tegevus mõjutab omaniku varalist positsiooni ebasoodsalt. Järgmise sammuna tuleb hinnata, millise PS § 32 kaitsemehhanismi alla konkreetne sekkumine kuulub ning milline on selle riive põhiseaduslik õigustus. Kui tegemist ei ole omaniku nõusolekuta võõrandamisega, vaid omandi kasutamise või teostamise kitsendamisega, tuleb esmalt küsida, kas riivel on piisav seaduslik alus ja alles seejärel hinnata selle eesmärki, avaliku huvi kandvust ja proportsionaalsust.³⁸

Kui kinnisasja väärtuse vähenemine on käsitatav omandipõhiõiguse riivena, tuleb järgmisena hinnata riive õigustust ning omaniku talumiskohustuse piiri. Avalik või üldine huvi võib õigustada omandiõiguse piirangut, kuid ei tähenda automaatselt, et kogu varaline koormus peab jääma puudutatud omaniku kanda. Seetõttu tuleb eristada olukordi, kus tegemist on ühiskondliku koostelu tavapärase koormusega, ja olukordi, kus koormus muutub konkreetse omaniku suhtes eriliseks, intensiivseks, püsivaks ja hüvitamist vajavaks.

³⁷ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Välisekspertiis Justiitsministeeriumi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonile, 1997.

³⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused"(järg), lk. 41.

Talumiskohustus tähistab omandiõiguse sotsiaalset mõõdet. See tähendab, et omanik peab teatud avalikes või üldistes huvides seatud piiranguid ja mõjusid ühiskonna kooselu huvides taluma. Selline kohustus võib tuleneda näiteks planeeringutest, keskkonna-, taristu- või riigikaitselistest vajadustest ning muudest olukordadest, kus üksikisiku omandi kasutamine puutub kokku laiema üldsuse huvidega. Samas ei saa talumiskohustust mõista piiramatuna. Kui avaliku võimu tegevuse tõttu langeb konkreetse omaniku kanda koormus, mis on võrreldes teiste isikutega eriline, püsiv, intensiivne ja individualiseeritud, ei saa piirduda üksnes väitega, et tegemist on avaliku huviga.

Käesoleva töö seisukohalt on seetõttu oluline eristada kahte küsimust. Esiteks tuleb hinnata, millal üldine või avalik huvi õigustab omandipõhiõiguse riivet. Teiseks tuleb hinnata, millal läheb üldisest või avalikust huvist lähtuv koormus üle eriliseks koormuseks, mille jätmine üksnes omaniku kanda muutub põhiseaduslikult küsitavaks. Olukorras, kus üldistes huvides on vaja piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse omaniku varalist positsiooni arvestades tavapäraselt talutav, võib tekkida hüvitise maksmise vajadus.³⁹ Just selle piiri selgitamine on vajalik selleks, et hinnata, kas kinnisasja väärtuse vähenemine jääb omaniku tavapärase talumiskohustuse piiresse või muutub kompenseerimist vajavaks eriliseks koormuseks.

1.3.1. Avalik huvi omandipõhiõiguse piiramise õigustusena

Omandipõhiõigus ei ole absoluutne ning põhiseadus ei välista omandi kasutamise piiranguid üldistes huvides. Seetõttu tuleb väärtuse vähenemise juhtumites selgitada, millist üldist või avalikku huvi riive teenib ning kuidas see suhestub puudutatud omaniku varalise positsiooniga. Selleks tuleb esmalt täpsustada, millises tähenduses kasutatakse käesolevas töös PS § 32 tekstis esinevat „üldiste huvide“ mõistet ning õiguskirjanduses ja kohtupraktikas sagedamini kasutatavat „avaliku huvi“ mõistet.

PS § 32 kasutab mõistet „üldised huvid“, samas kui õiguskirjanduses ja kohtupraktikas kasutatakse omandipõhiõiguse piiramise põhjendamisel sageli mõistet „avalik huvi“. Käesolevas töös kasutatakse neid mõisteid omandipõhiõiguse riive õigustamise kontekstis funktsionaalselt samas tähenduses, s.o üksikisiku huvist laiema ühiskondliku või õiguskorras kaitstava eesmärgina. Käesolev töö ei lahenda eraldi küsimust, kas põhiseaduses kasutatud üldiste huvide mõiste ja õiguskirjanduses kasutatav avaliku huvi mõiste on kõigis kontekstides täielikult kattuvad.

³⁹ RKPJKo 5-22-5, p 51.

Ikkoneni käsitle järgi on avalik huvi määratlemata õigusmõiste, mida tuleb sisustada konkreetse õigusliku, ajalise ja ühiskondliku konteksti alusel. Sellest järeldub, et omandiriive õigustamisel ei piisa avalikule huvile abstraktselt viitamisest.⁴⁰

Selline eristus on oluline, sest PS § 32 kontekstis ei ole „seaduses sätestatud” ja „üldistes huvides” samastatavad. Kui üldiste huvide olemasolu järelduks automaatselt sellest, et piirangul on seaduslik alus, kaotaks üldiste huvide nõue iseseisva tähenduse.

Seetõttu tuleb omandiriive õigustamisel lisaks seaduslikkuse kontrollile eraldi hinnata, millist üldist või avalikku huvi meede teenib, kuidas see huvi konkreetsetes olukorras avaldub ning miks see õigustab just vaidlusalust piirangut. Alles seejärel saab hinnata, kas selle huvi saavutamiseks on põhjendatud jätta koormus üksiku omaniku kanda või tuleb see hüvitise kaudu ümber jaotada.

Avalik huvi võib avalduda näiteks riigikaitse, taristu, keskkonnakaitse, avaliku korra või muu ühiskondlikult olulise eesmärgina, kuid iga selline eesmärk peab olema konkreetse omandiriive puhul eraldi seostatud piirangu sisuga. Omandipõhiõiguse riive õigustamisel ei piisa sellest, et projekt või meede on üldiselt vajalik, vaid tuleb näidata, miks just konkreetne piirang ja just konkreetse omaniku kanda jääv koormus on selle eesmärgi saavutamiseks põhjendatud.

Sama järeldust toetab Riigikohtu praktika. Riigikohus on rõhutanud, et avalikele huvidele ei tohi viidata üldsõnaliselt ega eeldada nende automaatset ülekaalu erahuvide suhtes, vaid otsuses tuleb selgelt välja tuua, milles konkreetset juhul avalik huvi seisneb ja millist kaalu see omab võrreldes üksikisiku huviga.⁴¹ See tähendab, et avaliku huvi olemasolu tuleb igal üksikjuhtumil sisustada ning põhjendada, miks konkreetne piirang on seatud eesmärgi saavutamiseks vajalik. Sealjuures on Riigikohus korduvalt rõhutanud, et omand on põhiõigusena kõrgendatud kaitse all.⁴² Sellest tulenevalt ei kaalu avalik huvi omaniku õigusi automaatselt üles, vaid nõuab sisulist kaalumist ja proportsionaalsuse analüüsi. Mida intensiivsem on omandipõhiõiguse riive, seda põhjalikumalt tuleb põhjendada nii piirangu sobivust ja vajalikkust kui ka seda, miks avalik või üldine huvi konkreetsetes olukorras kaalub üles üksikisiku varalise positsiooni kahjustamise.

Põhiõiguste kaalumise üldise käsitlusega haakub ka Alexy seisukoht. Alexy järgi ei saa põhiõiguse riivet õigustada pelgalt piirangueesmärgi nimetamisega, vaid riivet kandvad eesmärgid tuleb

⁴⁰ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/3, lk 187, 198.

⁴¹ RKHKo 3-3-1-25-08, p 23.

⁴² RKTKo 3-2-1-180-15, p 33.

asetada kaalumisse riivatava põhiõiguse printsiibiga.⁴³ Omandipõhiõiguse puhul tähendab see, et avalik huvi ei ole kaalumise lõpptulemus, vaid üks kaalumisel arvestatav argument. Kaalumise lõpptulemus sõltub sellest, kui oluline on avalik eesmärk, kui intensiivne on omandipõhiõiguse riive ning kas sama eesmärki oleks võimalik saavutada omanikku vähem koormaval viisil.

Kui avalik või üldine huvi on tuvastatud ja piirang on põhimõtteliselt lubatav, nihkub tähelepanu talumiskohustuse ulatusele. Niisugustes olukordades muutub talumiskohustuse piiritlemine keskseks küsimuseks, kus omanik ei saa kitsendust vältida, kuid tema huvi ei kao seetõttu põhiseadusliku kaitse alt. Seega tuleb avaliku või üldise huvi kõrval alati hinnata, kas valitud lahendus ja sellest konkreetsele omanikule jääv koormus on proportsionaalne.

1.3.2. Talumiskohustuse piirid ja erilise koormuse kriteeriumid

Talumiskohustuse piiride tõmbamisel on keskne küsimus, millal tuleb avalikes huvides tekkinud mõju käsitada ühiskondlikult jagatava riskina ning millal muutub see konkreetse omaniku suhtes erakordseks koormuseks. Volens on rõhutanud, et seadusest tulenevad kinnisomandi kitsendused kehtivad omaniku tahtest sõltumatult moodustades kinnisomandi kitsenduste regulatsiooni tuuma. Avalik-õiguslik kitsendus on sellisel juhul sunniviisiline ning võib tekkida kas vahetult seaduse jõul või vahendatult üksikakti alusel.⁴⁴ Sellest tulenevalt ei ole määrav üksnes see, kas omanik peab piirangut taluma, vaid ka see, millal selline talumiskohustus ületab tavapärase piiri ja muutub eriliseks koormuseks.

Riigikohtu üldkogu on omandipõhiõiguse riivet käsitledes leidnud, et PS § 12 lõike 1 esimese lause kohaselt, kõik on seaduse ees võrdsed, oleks võrdsuspõhimõttega vastuolus olukord, kus üks või mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse.⁴⁵ Samas lahendis on Riigikohus selgitanud, et õiglase hüvitise maksmise vajadus tekib olukordades, kus ühe üksikisiku varaline kaotus on võrreldes teiste isikutega ebaproportsionaalselt suur ning sedavõrd intensiivne, et pole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel.⁴⁶ See põhimõte annab

⁴³ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Tallinn: Juridica, 2001, lk. 5-96.

⁴⁴ Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/7, lk 493.

⁴⁵ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 61.

⁴⁶ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 63.

sisulise kriteeriumi talumiskohustuse piiritlemiseks: mitte iga avalikes huvides seatud piirang ei too kaasa hüvitamiskohustust, kuid olukorras, kus riive on eriline, intensiivne ja individuaalselt koormav, võib tekkida põhiseaduslik alus hüvitamise küsimuse tõstatamiseks.

Erilise koormuse hindamisel on määrav võrdlusmoment, milles koormus ei ole probleemne üksnes mõju tugevuse tõttu, vaid ka siis, kui see asetab ühe omaniku või piiratud isikute rühma teistega võrreldes ebaproportsionaalselt ebasoodsasse olukorda. Sellisel juhul ei ole talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir pelgalt faktiline, vaid sõltub sellest, kuidas riik mõju õiguslikult kvalifitseerib. Kinnisasja väärtuse vähenemise juhtumites tähendab see, et hinnata ei tule üksnes mõju suurust, vaid ka seda, kas avaliku projekti negatiivne varaline tagajärg langeb ebaproportsionaalselt kitsale isikute ringile.

Kokkuvõttes võib 1. peatüki põhjal järeldada, et kinnisasja majanduslik väärtus kuulub PS § 32 kaitsevaatluse alla ning selle oluline vähenemine võib teatud juhtudel kujutada endast omandi-põhiõiguse riivet. Selleks peab väärtuse langus olema avaliku võimu tegevusest põhjustatud, objektiivselt tuvastatav, piisavalt intensiivne ja püsiv ning ületama tavapärase tururiski ja üldise talumiskohustuse piiri. Avalik huvi võib niisugust riivet õigustada, kuid ei välista automaatselt küsimust, kas tegemist on koormusega, mis peab jääma üksnes omaniku kanda. Just sellest piirist lähtub järgmine peatükk, kus analüüsitakse hüvitamise õiguslikku raamistikku Eesti õiguskorras.

2. HÜVITAMISE ÕIGUSLIK RAAMISTIK EESTI ÕIGUSKORRAS

Käesolevas peatükis ei ole keskmis enam küsimus, kas avalik meede võib kinnisasja väärtust mõjutada, vaid see, millal muutub selline mõju Eesti õiguses hüvitamisõiguslikult oluliseks. Peatüki fookus ei ole üksnes klassikalisel sundvõõrandamisel, vaid eelkõige juhtudel, kus omand jääb formaalselt omanikule alles, kuid kinnisasja väärtus, kasutatavus või majanduslik potentsiaal saab avaliku meetme tõttu püsivalt kahjustada. Sellest lähtudes analüüsitakse, milliste Eesti õiguse normatiivsete aluste kaudu on võimalik sellist varalist mõju hüvitada olukorras, kus kinnisasja ei omandata ega sellele seata sundvaldust.

2.1. Omandipõhiõiguse piiramine avalikes huvides (üldised raamid)

Hüvitamisküsimuse analüüsimiseks tuleb kõigepealt panna paika omandipõhiõiguse piiramise üldised raamid. Oluline on selgitada, millistel tingimustel võib avalik huvi õigustada omandiõiguse riivet ja millal ei piisa enam üksnes piirangu õigustamisest, vaid tuleb kõne alla ka hüvitise maksmine.

Ka PS § 32 range nõude järgi võib omandi omaniku nõusolekuta võõrandada üksnes seaduses ette nähtud juhtudel, üldistes huvides ning õiglase ja kohese hüvitise eest. Üldine huvi ei ole siin iseenesestmõistetav silt, vaid igas asjas eraldi sisustatav kriteerium.⁴⁷ Seaduslikkuse põhimõte tähendab endast, et omandipõhiõigust võib piirata üksnes seaduse alusel. Praktikas võivad piirangud tuleneda mitte ainult seadusest, vaid ka seaduslikust volitusnormist lähtuvast määrusest või haldusaktist, näiteks planeeringust. Näiteks on õiguskantsler oma seisukohas viidanud, et põhiseaduses lubab avalikes huvides maad omandada ja vajaduse korral ka sundvõõrandada, kuid seda ainult seaduses sätestatud korras ning õiglase ja kohese hüvitise eest. See kehtib ka julgeolekuga seotud projektide puhul.⁴⁸

PS § 32 lubab omandi riivet üksnes seaduslikul alusel, üldistes huvides ja proportsionaalselt. Sellest ei järeldu siiski, et iga õiguspärane riive jääks automaatselt hüvitiseta, sest mitteomandamise juhtumites muutub määravaks ka see, kui intensiivne ja individualiseeritud on omaniku kanda jääv koormus.

⁴⁷ RKPJKo 3-4-1-2-96, p V.

⁴⁸ Õiguskantsler. Nursipalu harjutusvälja laiendamine, Rõuge vald, Nursipalu harjutusvälja laiendamise küsimuses.

2.1.1. Avalik huvi ja huvide tasakaal

Avaliku huvi ja erahuvi vaheline tasakaal on hüvitamisõiguse seisukohalt keskne, sest just siin selgub, kas avalik eesmärk õigustab üksnes sekkumist või nõuab see lisaks ka koormuse kompenseerimist. Seetõttu tuleb avalikku huvi käsitada mitte lõpetava argumendina, vaid kaalumisprotsessi lähtepunktina. Avalik huvi ei ole selles kontekstis iseenesestmõistetav märksõna, vaid sisustamist vajav õigusmõiste. Hüvitamisküsimuse seisukohalt on oluline, et avaliku huvi olemasolu ei vabasta riiki kaalumisest, vaid teeb selle kaalumise alles vältimatuks.

Avaliku objekti rajamine võib olla vajalik, kuid sellest ei järeldu veel, et konkreetse omaniku huvi tuleb kõrvale jätta, vastupidi, küsimus on just selles, kuidas avalik ja erahuvi omavahel tasakaalustada.⁴⁹ See tähendab, et avaliku huvi olemasolu tuleb siduda konkreetse mõju ja konkreetse omaniku olukorraga.

Sama kaalumisloogikat on rõhutanud ka Riigikohus märkides, et avaliku huvi elluviimisel tuleb ühelt poolt arvestada üldsuse huvi teenuse või taristu kättesaadavuse vastu, teiselt poolt aga naaberkinnistu omaniku õiguste riivet.⁵⁰ Huvide tasakaalustamine ei piirdu seetõttu üksnes küsimusega, kas avalik meede on lubatav. Kui avaliku eesmärgi saavutamiseks vajalik koormus langeb ebaproportsionaalselt konkreetsele omanikule, võib ka tavapäraste omandikitsenduste puhul hüvitise maksmine osutuda vajalikuks, kui üksnes piirangu õigustamisest ei piisa mõistliku tasakaalu saavutamiseks.⁵¹ Selleks tuleb aga esmalt selgelt määratleda, millist avalikku huvi konkreetne meede teenib.

Riigikohtu hinnangul ei samastu avalik huvi KAHOS-e mõttes riigi või kohaliku omavalitsuse kui juriidilise isiku huviga. See peab olema laiem, üldsust puudutav eesmärk, mida kaalutakse kõigi teiste asjasse puutuvate huvide kõrval.⁵² Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mida ei saa ammendavalt ette defineerida ning mida tuleb sisustada konkreetse juhtumi asjaoludest lähtudes.⁵³ Avaliku huvi olemasolu ei lahenda siiski veel küsimust, kas konkreetne omandiriive tuleb jätta omaniku kanda või tuleb seda tasakaalustada hüvitisega. Selle üle otsustamisel muutub määravaks

⁴⁹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 88.

⁵⁰ RKHKo 3-15-2232, p 11.

⁵¹ RKPJKo 5-22-5, p 51.

⁵² RKPJKo 5-21-18, p 22.

⁵³ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/3, lk 187, 198.

riive intensiivsus ehk see, kui sügavalt, ulatuslikult ja püsivalt mõjutab avalik meede kinnisasja majanduslikku sisu.

Eelnevast järeldub, et avaliku huvi olemasolu on omandiriive õigustamise eeltingimus, kuid mitte hüvitamisküsimuse lõplik vastus. Avalik eesmärk võib küll õigustada sekkumist, kuid ei otsusta veel, kas konkreetne koormus peab jääma puudutatud omaniku kanda või tuleb see tasakaalustada hüvitisega. Selle üle otsustamisel muutuvad määravaks riive intensiivsus, püsivus ja koormuse jaotumine teistega võrreldes.

2.1.2. Riive intensiivsus kui hüvitamisküsimuse eeldus

Riive intensiivsus on hüvitamisküsimuse seisukohalt võtmetähtsusega, sest just selle kaudu eristub tavapärane talumiskohustus olukorrast, kus koormus muutub üksikisiku jaoks erakordseks. Seetõttu ei piisa üksnes piirangu olemasolu konstateerimisest, vaid tuleb hinnata selle tegelikku mõju kinnisasjale ja selle omanikule. Avaliku huvi olemasolu on küll omandiriive õigustamise eeltingimus, kuid hüvitamisküsimuse üle otsustamisel muutub määravaks riive tegelik intensiivsus. Seetõttu tuleb hinnata, kui ulatuslikult, püsivalt ja majanduslikult tuntavalt mõjutab avalik meede konkreetset kinnisasja ning kas see mõju ületab tavapärase talumiskohustuse.

Omandipõhiõiguse riive ei hõlma üksnes omandi äravõtmist, vaid ka igasugust õigusliku positsiooni kitsendamist või varalise kaotuse tekitamist, mis muudab omandi kasutamise vähem vabaks või vähem väärtuslikuks.⁵⁴ Seetõttu tuleb riive intensiivsuse hindamisel tugineda eelkõige proportsionaalsuse kontrollile. Käesolevas peatükis muutub proportsionaalsus praktiliseks eeskätt seal, kus meede mõjutab kinnisasja majanduslikku sisu (kasutusvõimalust ja väärtust) püsivalt ja olulisel määral.

Riigikohtu järgi iseloomustab põhiõiguste riive intensiivsust see, kui tugevasti muudatus isikut mõjutab. Hüvitamisküsimuse eeldusena ei piisa seega üksnes piirangu olemasolust, vaid vaadata tuleb selle tegelikku ulatust, kestust ja mõju. Talumiskohustusega kinnisasja olukord võib Riigikohtu käsitluses mõneti sarnaneda olukorrale, kus omanik peab andma oma maa kellegi teise kasutusse.⁵⁵

⁵⁴ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj Tallinn: Iuridicum 2020.

⁵⁵ RKPJKo 5-24-22, p 88.

See näitab, et ka piirang, mis omandit formaalselt ei võta, võib olla sisult väga koormav.⁵⁶ Riive intensiivsuse hindamisel tuleb muu hulgas arvesse võtta, kui suure osa moodustab piirangust mõjutatud ala kinnisasja tervikust.⁵⁷ Oluline on ka see, mil määral piirang välistab kinnisasja senise valdamise, kasutamise ja käsutamise.

Mida enam omanik oma kinnisasja tavapäraselt kasutada ei saa, seda lähemale liigub olukord hüvitamist nõudvale intensiivsele riivele, seda isegi siis, kui omand jääb formaalselt alles.

Seega ei teki hüvitamisküsimus iga omandiriive puhul, vaid eeskätt siis, kui mõju on konkreetse omaniku suhtes piisavalt sügav, püsiv ja majanduslikult tuntav. Intensiivsuse analüüs on see koht, kus üldine talumiskohustus võib hakata üle minema eriliseks koormuseks. Sellest omakorda tuleneb vajadus eristada, millal on tegemist veel omandi kasutamise piiranguga ja millal läheneb sekkumine oma mõjult omandi äravõtmisele.

2.1.3. Piirangu ja äravõtmise eristus

Praktikas ei ole piirangu ja äravõtmise vaheline joon alati selge. Määravaks osutub eelkõige see, kas omanikule jääb alles sisuline võimalus oma kinnisasja vallata, kasutada ja käsutada või on see võimalus muutunud üksnes näiliseks. Üldreeglina ei muutu ka intensiivne avalik-õiguslik piirang automaatselt faktiliseks sundvõõrandamiseks. Nn „äravõtmise“ loogikale lähenetakse alles siis, kui kinnisasja valdamine, kasutamine ja käsutamine on välistatud täielikult või peaaegu täielikult.

Omandikitsenduse ja omaniku nõusolekuta võõrandamise eristuse keskne küsimus on see, kas riive piirab eeskätt omandi kasutamist või viib omaniku positsiooni sisulise kaotuseni.⁵⁸ Kuigi PS § 32 eristab omandi kitsendamist ja omaniku nõusolekuta võõrandamist, võib nende piiritlemine praktikas osutada keeruliseks just siis, kui piirangud hakkavad omandi majanduslikku sisu sisuliselt tühjendada.⁵⁹

Volensi käsitluses tuleks omandikitsendust ja omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist eristada meetodiliselt nii, et esmalt tehakse kindlaks, kas omaniku positsioon on kadunud vormiliselt või

⁵⁶ RKTko 3-2-1-87-14, p 36.

⁵⁷ RKPJKo 5-21-3/11, p 35.

⁵⁸ Ikkonen, K. Sundmüügi põhiseaduslikkus. Magistritöö. Juhendaja: LL.M. Madis Ernits. Tartu Ülikool, Õigusinstituut. 2005, lk 49.

⁵⁹ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj Tallinn: Iuridicum 2020.

majanduslikult. Viimasel juhul on määrav, kas alles jäänud õiguslik positsioon võimaldab asja veel mõistlikult majanduslikult kasutada.⁶⁰ Sellest vaatest ei saa mitteomandamise juhtumites piirduda üksnes formaalse tõdemusega, et kinnisasi jäi omanikule alles, vaid hinnata tuleb ka seda, kas riive ei ole sisuliselt muutunud sedavõrd intensiivseks, et tavapärane omandikitsenduse käsitlus enam ei ammenda olukorda. See aitab mõista, et riive vormid võivad olla erinevad, kuid sisulise hinnangu annab ikkagi see, millised on meetme tagajärjed kinnisasjale. Majandusliku kriteeriumi järgi võib riive hakata lähenema sisuliselt omaniku nõusolekuta võõrandamisele siis, kui omanik ei saa enam olulisel määral oma vara majanduslikku väärtust kasutada.⁶¹ Seega käsitleb põhiseadus omandi sundvõõrandamist kui ühe intensiivsema põhiõiguse riivena, mistõttu on sellele juba põhiseaduse tasandil seatud rangemad eeldused kui tavalistele omandikitsendustele.⁶²

PS § 32 sõnastus lähtub küll nähtavalt omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisest (OONV), kuid sellest ei järeldu, et kaitse piirduks üksnes formaalse omandi üleminekuga. Ka olukorras, kus omand jääb alles, võib riive olla põhiseaduslikult oluline. Omandiõiguse riive õigustamise skeemi määrab ära riive iseloom. Sundvõõrandamise puhul kohaldub PS § 32 lg 1, muude piirangute puhul aga PS § 32 lg 2, mille kõrval tuleb vajaduse korral arvestada ka RVastS § 16 loogikat, kui õiguspärane piirang on erakordselt intensiivne ja põhjustab omanikule olulise varalise kahju.⁶³

Käesoleva töö seisukohalt on määrav, kas omanikule jääb alles üksnes formaalne omandipositsioon või ka sisuline võimalus kinnisasja mõistlikult majanduslikult kasutada. Kui piirang võtab kinnisasjalt selle majandusliku tuuma, läheneb olukord sisuliselt äravõtmisele ka siis, kui omand formaalselt üle ei lähe. Sellistes piirjuhtumites ei saa hüvitamisküsimust lahendada üksnes formaalse kvalifikatsiooni põhjal.

Eelneva põhjal saab järeldada, et avalik huvi võib omandiriivet õigustada, kuid mitte piiritult. Hüvitamisküsimuse seisukohalt ei ole määrav üksnes see, kas tegemist on piirangu või äravõtmisega formaalselt, vaid see, kui intensiivselt, püsivalt ja individualiseeritult konkreetne

⁶⁰ Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – *Juridica* 2013/7, lk 481–482.

⁶¹ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusüuringute keskus Centar [2015], lk 15.

⁶² RKPJKo 5-22-15, p 45.

⁶³ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused", lk. 43.

meede omaniku varalist positsiooni mõjutab. Sellest lähtekohast tuleb hinnata juba mitteomandamise olukordi, kus riive väljendub eriti kinnisasja majandusliku väärtuse vähenemises.

2.2. Kaudne ja püsiv riive ning põhjuslik seos

Mitteomandamise juhtumites ei muutu omandiõigus formaalselt, kuid omandi majanduslik sisu võib siiski oluliselt halveneda. Seetõttu on hüvitamisküsimuse seisukohalt keskne, kas avalik meede põhjustab kinnisasjale püsiva, intensiivse ja põhjuslikult seostatava mõju, mis väljub tavapärase talumiskohustuse raamidest. Võtmeküsimuseks on siinkohal objektiivne tuvastamine, kas riive mõju on tegelikult püsiv ja kas seda riivet on võimalik usaldusväärselt siduda konkreetse avaliku meetmega. Käesoleva töö seisukohalt on oluline olukord, kus avalik projekt või haldusotsus ei võta omandit formaalselt ära, kuid tekitab püsivaid mõjusid, mis vähendavad kinnisasja kasutatavust või turuväärtust.

Seetõttu ei taandu hüvitamisküsimus üksnes juhtumitele, kus riive läheneb sundvõõrandamisele. Ka selgelt mitteomandamise raamidesse jääv meede võib tekitada hüvitamisõiguslikult asjakohase olukorra, kui selle tagajärjel halveneb kinnisasja varaline positsioon püsivalt ja olulisel määral.

2.2.1. Kaudse ja püsiva mõju tähendus kinnisasja väärtusele

Kaudne mõju tähendab siinses peatükis eeskätt sellist avaliku meetme tagajärge, mis ei võta omandit ära, kuid vähendab kinnisasja majanduslikku kasutusruumi või turuväärtust. Kaudne riive muutub õiguslikult oluliseks siis, kui see ei jää ajutiseks ebamugavuseks, vaid hakkab mõjutama kinnisasja majanduslikku positsiooni. Seetõttu tuleb hinnata mõju turuväärtusele, kasutusvõimalustele ja kinnisasja kui terviku majanduslikule perspektiivile.

Omandikitsendus ei võrdu veel faktilise sundvõõrandamisega, määrav on see, kas kinnisasja on põhimõtteliselt võimalik erahuvides kasutada, mitte üksnes see, kas piiratakse senist või kõige tulusamat kasutusviisi.⁶⁴ Ka sundvõõrandamisest leebemad omandikitsendused võivad tuua kaasa KAHOS § 4 lg 3 alusel omandamiskohustuse või RVastS § 16 alusel hüvitamiskohustuse, kui need panevad üksikule isikule avalikes huvides teistega võrreldes erakordse koorma.⁶⁵

⁶⁴ RKHKo 3-21-1658/35, p 44.

⁶⁵ RKHKo 3-21-1658/35, p 45-46.

Riigikohus on viidanud, et omandiõiguse riivet võib pidada erakordseks juhul, kui kinnisasja väärtus on avaliku võimu tegevuse tõttu oluliselt vähenenud.⁶⁶ Ka KAHOS ise lähtub arusaamast, et hüvitamise seisukohalt ei ole tähtis üksnes omandatava osa kitsas väärtus, vaid ka kinnisasja kui terviku väärtuse vähenemine, mille võivad kaasa tuua nii ärälõige kui ka ümbritseva keskkonna muutused.⁶⁷ Juba hindamismenetluse ülesehitus näitab, et omanik võib sattuda olukorda, kus oma õiguses veendumine eeldab lisakulu. See omakorda kinnitab, et väärtusküsimus ei ole kõrvaline, vaid hüvitamissüsteemi keskne osa.⁶⁸

Riigivastutuse seaduse järgi võib õiguspärase, kuid erakordselt piirava haldusakti või toiminguga tekitatud varaline kahju olla hüvitatav. Seetõttu on põhimõtteliselt võimalik käsitada ka kinnisasja püsivat väärtuse vähenemist õiguslikult relevantse kahjustusena.⁶⁹ Püsivus avaldub seejuures eelkõige piirangu kestuses ja selle režiimipõhisuses, kus mõju ei ole lihtsalt ajutine häiring, vaid kujundab kinnisasja kasutust pikema aja vältel. Just siin avaldub kaudse riive praktiline tähtsus. Kinnisasi võib jääda omanikule alles, kuid majanduslikus mõttes olla pärast avaliku projekti elluviimist väärtuslikult ja kasutuslikult hoopis teises seisus kui varem.

Näiteks on Rail Balticu analüüsis leitud, et kui joonobjekti rajamise tõttu väheneb kinnisasja majandusliku kasutamise otstarbekus, näiteks tükeldamise või ligipääsu halvenemise tõttu, ei saa probleemi taandada pelgalt trassi alla jääva maa väärtusele.⁷⁰ Oluline on vältida äärmusi. Ühest küljest ei saa iga ebamugavust pidada hüvitamisaluseks. Teisest küljest ei tohiks riik peita püsivat väärtuse kadu kaudse mõju sildi taha. Kui kinnisasja väärtust mõjutavad tegurid, nagu müra, ohutsoonid, juurdepääsu muutus või kasutuspiirangud, on avaliku projekti püsivad kaasnähud, ei saa neid käsitada üksnes ajutise ebamugavusena. Sellisel juhul tuleb eraldi hinnata, kas mõju ületab tavapärase talumiskohustuse ja võib kujutada endast hüvitamisõiguslikult olulist varalist kahju.

Kuid kaudse mõju olemasolust üksi siiski ei piisa – hüvitamisõiguslikult määravaks saab see, kas mõju on püsiv ja piisavalt intensiivne ning kas seda saab seostada konkreetse avaliku meetmega.

⁶⁶ RKHKo 3-16-245, p 29.

⁶⁷ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus, 3. ptk. – RT I, 04.12.2024, 10.

⁶⁸ Õiguskantsler. Ettepanek kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks, p 12. (10.06.2022).

⁶⁹ Riigivastutuse seadus, § 16 - RT I, 07.05.2025, 19.

⁷⁰ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 8.

2.2.2. Põhjuslik seos kaudse mõju ja väärtuse vähenemise vahel

Hüvitamiskohustuse tekkimiseks ei piisa üksnes sellest, et riive on intensiivne – vaja on ka põhjuslikku seost avaliku meetme ja kahju vahel. Teisisõnu - kahju peab olema seostatav just konkreetse sekkumisega, mitte pelgalt üldise tururiski või omaniku enda tegevusega. Põhjuslik seos ei ole siin pelgalt tehniline nõue, vaid n-ö filter, mis aitab eristada üldist turu- või elukeskkonna muutust konkreetselt avaliku meetme mõjust.

Põhjuslik seos on üldjuhul tuvastatav siis, kui kahju ei oleks tekkinud ilma avaliku meetmeta (*conditio sine qua non*), kahju on selle meetme tüüpiline ja ettenähtav tagajärg ning kahju ei tulene valdavalt kolmanda isiku või omaniku enda käitumisest. Praktikas tähendab see, et tuleb eristada turu üldist liikumist ja kohalikku arengut avaliku meetme spetsiifilisest mõjust ning näidata, kuidas just see meede konkreetset varalist positsiooni muudab.

Põhjuslik seos on lihtsamini tuvastatav olukorras, kus avalik objekt killustab kinnisasja, halvendab ligipääsu või seab kaitsevööndi, mis piirab kinnisasja majanduslikku kasutamist. Sellisel juhul võib väärtuse vähenemine olla otsesemalt seostatav konkreetse avaliku meetmega, kuigi ka siis tuleb eraldi hinnata mõju ulatust ja püsivust. Hüvitamisnõude seisukohalt tuleb põhjendada, et kahjustav mõju on piisavalt selges seoses konkreetse avaliku meetme või projektiga. Riigikohus on rõhutanud, et kinnisasja väärtuse vähenemise hüvitamise eeldusena tuleb eraldi tuvastada nii kahju olemasolu kui ka selle põhjuslik seos haldusorgani tegevusega.⁷¹ Samuti on Riigikohus leidnud, et põhjuslikku seost ei katkesta iseenesest see, et hilisemad planeeringulahendused kinnisasja väärtust mõjutavad, kui need tulenevad algsest riigi tegevusest või selle raames tehtud põhivalikutest.⁷²

Ka autori hinnangul ei tohiks põhjusliku seose analüüs muutuda formalistlikuks abivahendiks, millega sisuliselt ilmselge mõju eest vastutusest kõrvale põigata. Kui avalik meede muudab kinnisasja kasutuse või väärtuse märgatavalt kehvemaks, tuleb seda seost hinnata sisuliselt ja tõendamisstandardit mõistlikult rakendades. Riigivastutuse õiguslik konstruktsioon eeldab, et hüvitatav kahju peab olema põhjustatud konkreetsest haldusaktist või toimingust. Ka kaudse omandiriive korral ei piisa seetõttu pelgast tunnetuslikust seosest avaliku projektiga. Näiteks Rail Balticu kontekstis on leitud, et sellisteks mõjutusteks tuleb pidada eelkõige müra, vibratsiooni ja

⁷¹ RKHKo 3-15-2232, p 13.

⁷² RKHKo 3-16-245, p 28.

muid rajamise või kasutamisega kaasnevaid püsivaid mõjusid, mis võivad lähedal asuvate kinnisasjade väärtust ja kasutatavust vähendada.⁷³

Kehtiva õiguse järgi ei saa näiteks normi piiresse jäävat müra üldjuhul käsitada KAHOS-es sundvõõrandamise esemega otseselt seotud kahjuna. See ei tähenda siiski, et selline mõju oleks õiguslikult tähtsusetu; küsimus nihkub lihtsalt teisele õiguslikule alusele.⁷⁴

Kolmanda puudutatud isiku kahju võib olla õiguslikult ettenähtav juba enne objekti valmimist, isegi kui tegelik oluline kahju realiseerub alles ehitise valmimisel ja kasutuselevõtul. Põhjusliku seose hindamine eeldab seega ajas laiemat pilti. Kahju võib realiseeruda hiljem, kuid selle õiguslik lähtekoht võib olla varasemas planeerimis- või loamenetluses. Põhjuslik seos ei ole seega mitteomandamise juhtumites üksnes tõendamisküsimus, vaid määrab ära, kas väärtuse vähenemist saab üldse käsitada avaliku võimu tegevusest tuleneva hüvitamisõigusliku probleemina. Mitteomandamise juhtum muutub hüvitamisõiguslikult asjakohaseks alles siis, kui mõju on püsiv, piisavalt intensiivne, põhjuslikult seotud konkreetse avaliku meetmega ning koormab konkreetset omanikku individualiseeritult raskemini, kui seda saab pidada üldiseks talumiskohustuseks. Alles seejärel tekib küsimus, millise õigusliku mehhanismi kaudu tuleb sellist koormust tasakaalustada.

2.3. Omandipõhiõiguse riive KAHOS alusel

KAHOS on hüvitamiskeskne eriseadus juhtudel, kus riik omandab kinnisasja avalikes huvides või kohaldab sundvaldusega seotud omandikitsendusi.⁷⁵ Kinnisasja avalikes huvides omandamine on üldmõiste, mille alammõisteteks on omaniku nõusolekul omandamine ja sundvõõrandamine.⁷⁶ Käesoleva töö seisukohalt on sama oluline KAHOS-e piir, mis mitteomandamise olukordades ei anna alati ammendavat vastust küsimusele, millal muutub kinnisasja väärtuse püsiv vähenemine hüvitamist nõudvaks koormuseks. KAHOS ei piirdu omandipõhiõiguse riive seisukohalt klassikalise omandamisega. Seadus näeb ette ka sundvalduse kui omandikitsenduse, mille vajadust hinnatakse juba planeerimise ja hilisema haldusmenetluse tasandil.⁷⁷

⁷³ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusüuringute keskus Centar [2015], lk 37.

⁷⁴ *Ibidem*, lk 90.

⁷⁵ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus, § 1, lg 1 – RT I, 04.12.2024, 10.

⁷⁶ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 9-10.

⁷⁷ RKPJKo 5-21-18/18, p 33.

KAHOS toimib kõige selgemalt klassikalise omandamise olukorras, kus avalik eesmärk, menetlus ja hüvitise põhiloogika on seaduses suhteliselt täpselt ette nähtud. Mitteamandamise juhtumites jääb selle kaitsevõime piiratumaks, sest püsivad kõrvalmõjud ei pruugi mahtuda otsese omandamiskahju loogikasse. KAHOS-e tähtsus seisneb selles, et see annab avalikes huvides omandamise ja sundvalduse korral selge menetlusliku ning hüvitamisõigusliku raami.

2.3.1. KAHOS § 4 lg 1 kohaldamisala ja klassikaline omandamine

KAHOS § 4 lg 1 kirjeldab avalikke eesmärke, mille nimel võib kinnisasja omandada või kitsendada ja see raam tõmbab ühtlasi piiri sellele, millal riigi sekkumine üldse võib kõne alla tulla.⁷⁸ See sobitub põhiseadusliku raamiga, mille kohaselt võib omandit omaniku nõusolekuta võõrandada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras, üldistes huvides ning õiglase ja kohese hüvituse eest. KAHOS-e seletuskirja ja süsteemi loogika kinnitab, et seadus ei käsitle kõiki omandiriiveid ühtmoodi. Sundvõõrandamine paikneb omaniku nõusolekuta võõrandamise kategoorias, sundvaldus aga omandikitsenduse kategoorias. Just selle eristuse kaudu eristuvad ka hüvitamise loogika ja intensiivsuse künnised.

KAHOS seletuskiri rõhutab, et KAHOS § 13 reguleerib omandamisega kaasneva varalise kahju hüvitamist.⁷⁹ Hüvitamise juurde kuuluvad sageli ka seotud kulud ja kaotused, mis tekivad omandi kasutuse katkestamisest, parenduste väärtusest või sellest, et omanikul tuleb oma elu- ja majanduskorraldus ümber sättida. Kui need komponendid jäävad hindamisprotsessis tahaplaanile või varjatuks ning domineerima jääb üksnes turuhinna loogika, muutub KAHOS sisuliselt kitsaks ja siit algabki ebaühtluse mulje, mida omanikud praktikas tajuvad. KAHOS § 4 lg 1 tähendus seisneb eelkõige selles, et see määrab kindlaks, millal on üldse tegemist sellise avaliku huviga, mis võimaldab kinnisasja omandamist ehk lubatavust. Tallinna Ringkonnakohus on sundvõõrandamise õiguspärasuse hindamisel märkinud, et üksnes siis, kui avalik huvi kaalub konkreetsetes asjas üles omaniku erahuvi ning sama eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem koormava abinõuga.⁸⁰

KAHOS lähtub eelkõige sellest, et kui riik või kohalik omavalitsus vajab maad avaliku huvi tõttu, ei tegutseta tavapärasel turuolukorras. Seetõttu on mõistlik ja õiglane kompensatsioon keskne juba selleks, et avalik eesmärk oleks saavutatav võimalikult vähese konfliktiga.⁸¹ Omandi kaitse

⁷⁸ Õiguskantsler. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Rõuge vald, Nursipalu harjutusvälja laiendamise küsimuses.

⁷⁹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 24.

⁸⁰ TlnRnKo 3-10-1904, lk 7.

⁸¹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 3.

kohaldamiseelduseks PS § 32 lg 1 teise lause kohaselt on aga, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras, üldistes huvides ning õiglase ja kohese hüvituse eest.⁸² Õiglane hüvitis tähendab üldjuhul asja harilikku väärtust ehk kohalikku keskmist turuhinda, kuigi põhiseadus ei välista erandlikult ka sellest erinevaid lahendusi, kui tasakaal üksikisiku ja üldiste huvide vahel jääb mõistlikuks.⁸³ PS § 32 eeldab ka menetluslikku kaitset. Seadusandja peab looma korra, mis võimaldab hüvitise suuruse õiglaselt kindlaks määrata ja selle üle vaielda.⁸⁴

Ka KAHOS-e seletuskiri eristab selgelt omaniku nõusolekuta võõrandamist ja omandikitsendust, paigutades sundvõõrandamise esimese ning sundvalduse teise kategooriasse. Seletuskirjas on rõhutatud, et KAHOS § 13 reguleerib otseselt omandamisega kaasneva varalise kahju hüvitamist. Kokkuleppe saavutamiseks võib omanikule pakkuda ka muid lahendusi, näiteks asenduskinnisasja või muid tasakaalustavaid meetmeid.⁸⁵

See ei lahenda siiski veel küsimust, kuidas käsitada juhtumeid, kus omandamist ega sundvalduse seadmist ei toimu, kuid kinnisasja majanduslik positsioon halveneb püsivalt ja oluliselt. Just mitteomandamise piirides kujunevad vaidlusalusteks olukorrad, kus formaalselt omandit ei võeta, kuid riive võib olla omaniku jaoks majanduslikult väga raskeks ning koormavaks.

2.3.2. Mitteomandamise juhtumid ja piirjuhtumid

KAHOS § 4 lõikes 3 on erandina nähtud ette võimalus taotleda kinnisasja omandamist õiglase ja kohese tasu eest ka juhul, kui avalik-õiguslikud kitsendused ei võimalda kinnisasja kasutada vastavalt senisele sihtotstarbele.

KAHOS-t käsitlev õiguskirjandus kinnitab, et kinnisasja avalikes huvides omandamine on lubatud vaid siis, kui avalik hüve on maaomaniku kahjust kaalukam ning riigil lasub kohustus maksta õiglast ja kohest hüvitist. Rennu rõhutab, et KAHOS-e üheks eesmärgiks oli tagada õigusselgus ja ühtsed põhimõtted kinnisasja väärtuse väljaselgitamisel ning vältida ebaühtlast halduspraktikat.⁸⁶

⁸² Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-15. 18.02.2023. Riigikohus.

⁸³ RKPJKo 5-22-15, p 46.

⁸⁴ RKPJKo 5-22-15, p 47.

⁸⁵ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 3.

⁸⁶ Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – Õiguskeel 2018/4, lk-d 1, 4, 6.

Samuti kinnitab KAHOS-e kujunemislugu, et seadusandja on pidanud oluliseks õiguselgust, menetluse ühtsust ning maaomanike võrdset kohtlemist vähemalt klassikalise omandamise juhtumites. Kuigi käesoleva töö fookus on mitteomandamise juhtumitel, on see lähtekoht oluline ka mitteomandamise juhtumite hindamisel. Kui põhiseaduslik raam kaitseb kinnisasja majanduslikku väärtust, siis on ka järjepidevuse ja võrdsuse nõue selliste mõjude hindamisel põhimõtteliselt samamoodi asjakohane. Nendes olukordades ei piisa sageli pelgast formaalsest jaotusest “omandamiseks” ja “mitteomandamiseks”, sest tegelik mõju võib olla oluliselt intensiivsem kui sildistus lubaks eeldada. Piirjuhtumitena tuleb käsitleda lisaks sisulisele äravõtmisele ka selgelt mitteomandamise raamidesse jäävaid olukordi, kus kinnisasja majanduslik sisu (kasutusvõimalus, väärtus või valikuruum) halveneb püsivalt ja olulisel määral. Just siin tuleb otsustada, kas riive jääb veel talumiskohustuse raamidesse või tekib hüvitamisõiguslik piir.

KAHOS-e eelnõu seletuskirjast nähtub, et seaduse eesmärk ei olnud reguleerida üksnes kitsalt sundvõõrandamist, vaid kogu kinnisasja avalikes huvides omandamist ühtse menetlusena, milles sundvõõrandamine on vaid üks võimalik tulemus.⁸⁷ Mitteomandamise juhtumite puhul ei saa hüvitamisvõimalust välistada üksnes seetõttu, et puudub klassikaline avalikes huvides omandamine. Riigivastutusõigus tunneb ka õiguspärase, kuid erakordselt piirava haldusakti või toiminguga põhjustatud kahju hüvitamist.⁸⁸ Riigivastutuse seadus seob õiguspärase tegevusega tekitatud varalise kahju hüvitamise mitte iga põhiõiguse piiranguga, vaid üksnes sellise haldusakti või toiminguga, mis piirab põhiõigusi erakordselt.⁸⁹

Riigikohtu praktikakäsitlus kinnitab, et KAHOS-e süsteemis tuleb klassikalise omandamise kõrval arvestada ka sundvaldusega kui iseseisva avalikes huvides kohaldatava omandikitsendusega.⁹⁰ Kui avalik eesmärk on saavutatav sundvalduse seadmisega, ei ole omandamine lubatud. See väljendab vähem koormava abinõu eelistamise põhimõtet.⁹¹ Nõudeõigus riigi poolt maa omandamiseks võib tõusetuda ka siis, kui näiteks joonobjekti rajamise tõttu ei ole kinnisasja kasutamine enam majanduslikult otstarbekas, kuigi formaalset omandamist pole toimunud.⁹²

⁸⁷ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 98.

⁸⁸ Riigivastutuse seadus, § 16 - RT I, 07.05.2025, 19.

⁸⁹ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 480 SE I, lk 7.

⁹⁰ RKPJKo 5-21-18, p 27.

⁹¹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri, 598 SE II, lk 14.

⁹² Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 8.

Sundvalduse korral on lähtekohaks piirangu talumise eest makstav tasu või hüvitis. Piirjuhtum võib tekkida aga siis, kui sundvalduse või muu avalik-õigusliku kitsenduse mõju ei piirdu kasutuspiiranguga, vaid vähendab püsivalt ka kinnisasja väärtust. Sellisel juhul ei pruugi üksnes talumistasu olla piisav, vaid tuleb hinnata, kas tekkinud koormus eeldab ulatuslikumat hüvitamist, mida pelgalt kompensatsioonina pakutav talumistasu maksmise kohustus rahulduda ei pruugi.

Piirjuhtumite analüüs viib seega paratamatult hüvitamise küsimuseni millal muutub koormus eriliseks ning millised on hüvitamiskohustuse õiguslikud alused ja piirid õiguspärase riigitegevuse korral. PS § 32 kommentaarides viidatud, et omandikitsendused alluvad küll lihtsale seadusereservatsioonile, kuid need peavad jääma proportsionaalseks ega tohi panna omanikule ebamõistlikku koormust.⁹³

Autori hinnangul on just mitteomandamise piirjuhtumid need olukorrad, kus kehtiv õiguslik raamistik osutub kõige vähem etteennustatavaks. Mitteomandamise piirjuhtumite puhul ei saa otsust teha üksnes selle järgi, et kinnisasi jäi omanikule alles. Kui avalik meede vähendab kinnisasja kasutusvõimalust või turuväärtust püsivalt ja oluliselt, ei pruugi tavapärane talumiskohustuse loogika enam olukorda ammendada. Just siin muutub määravaks, kas seadus võimaldab koormust tasakaalustada omandamislahenduse, erihüvitise või riigivastutuse kaudu.

2.3.3. KAHOS ja põhiseaduslikkuse kontroll

KAHOS-e kohaldamisel tuleb arvestada PS § 32 ja PS § 11 nõuetega. See tähendab, et avalikes huvides omandamine või sundvalduse seadmine peab tuginema seaduslikule alusele, teenima legitiimset eesmärki ning olema puudutatud omaniku suhtes proportsionaalne. Seda kinnitab ka KAHOS § 12 lg 3 hindamise aluspõhimõte, mis rõhutab hindamist hüvitamise eesmärgil. See näitab, et seaduse keskmes ei ole üksnes vara ülevõtmise tehniline vormistamine, vaid õiglane hüvitamine.⁹⁴

Riigikohtu praktika on samuti selgitanud, et sundvaldus ei ole piiratud asjaõigus tsiviilõiguslikus mõttes, vaid haldusakti alusel tekkiv seadusjärgne kitsendus, mis oma sisult sarnaneb isiklikule kasutusõigusele.⁹⁵ Lisaks võimaldab KAHOS sundvõõrandada või sundvaldusega koormata mitte

⁹³ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj Tallinn: Iuridicum 2020.

⁹⁴ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri. 598 SE II, lk 23.

⁹⁵ RKHKo 3-20-1313, p 21.1.

üksnes kinnisasju, vaid teatud juhtudel ka piiratud asjaõigusi ning ehitisi kui vallasasju. See näitab, et KAHOS-e kohaldamisala on piirjuhtumite vaates laiem⁹⁶ ning seadus pakub erinevaid sekkumisvorme, mis võivad omandipõhiõigust sisuliselt puudutada.

Näiteks võib kaitsevööndisse jääva maa sihtotstarbeline kasutamine osutuda võimatuks ning teatud juhtudel ei ole välistatud, et väga intensiivseid piiranguid käsitatakse sisuliselt de facto omaniku nõusolekuta võõrandamisena.⁹⁷ Samas on kohtupraktikas leitud, et KAHOS § 13 lg 1 ei võimalda hüvitada kõiki kahjulikke mõjutusi, vaid eeskätt sellist varalist kaotust, mis seostub otseselt sundvõõrandatava eseme varalise kaotusega.⁹⁸ Seetõttu ei pruugi müra või saaste, mis on seotud pigem rajatise hilisema kasutamisega, mahtuda KAHOS-e kitsasse otsese kahju hüvitamise loogikasse. Sellisel juhul tuleb vastust otsida teistest normidest, eeskätt riigivastutusõigusest.⁹⁹ RVastS seletuskiri lähtub arusaamast, et õiguspärase avaliku tegevuse tagajärgede jätmine üksikisiku kanda ei ole lubatav, kui see läheks vastuollu proportsionaalsuse ja võrdsuse põhimõttega. See toetab KAHOS-e põhiseaduspärast tõlgendamist.¹⁰⁰

KAHOS on eeskätt omandamise, sundvalduse ja nendega seotud hüvitamise seadus. Selle keskne loogika eeldab, et avalikes huvides vajalik sekkumine puudutab konkreetset kinnisasja selliselt, et see tuleb omandada, koormata või selle kasutust otseselt piirata. KAHOS ei anna aga üldist alust hüvitada olukordi, kus kinnisasi jääb omanikule alles, sundvaldust ei seata, kuid avaliku objekti rajamise või kasutamise kõrvalmõjud vähendavad kinnisasja väärtust. Sellistes olukordades tuleb otsida vastust PS § 32, RVastS § 16 ja avaliku võimu kaitsekohustuste koosmõjust.

2.4. Hüvitamiskohustuse õiguslikud alused

Hüvitamiskohustus ei ole Eesti õiguskorras üheainsa normi küsimus, vaid kujuneb põhiseaduse, KAHOS-e ja RVastS-i koosmõjus. Just see mitmetasandilisus muudab mitteomandamise juhtumid praktikas ebaühtlaseks ja raskesti etteennustatavaks. Avalik huvi võib õigustada sekkumist, kuid ei lahenda iseenesest koormuse jaotust. Seetõttu tuleb eristada olukordi, kus piirang jääb üldiseks talumiskohustuseks, ja olukordi, kus koormus muutub üksikisikule eriliseks ning vajab kompenseerimist. Hüvitamiskohustuse eeldused ja piirid on võetud vaatluse alla just sellest

⁹⁶ RKHKo 3-20-1313, p 21.4.

⁹⁷ RKPJKo 3-4-1-25-11, p 8.

⁹⁸ Kõva, K. Põhiseaduspärane õiglase hüvitis sundvõõrandamise korral, lk 24.

⁹⁹ TlnHKo 3-20-1914, p 16.

¹⁰⁰ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 480 SE I, lk 7.

vaatenurgast. Hüvitamiskohustuse loogika seisneb asjaolus, et isegi õiguspärase sekkumise korral ei saa koormus jääda üksikisikule ilma konkreetse piirita, kuid hüvitamine ise eeldab selget künnist, seega erakordsust, individualiseeritust ja põhjuslikku seost.

RVastS § 16 ei ole sealjuures PS § 32-st eraldiseisev tehniline kahjunorm, vaid üks võimalik viis, kuidas põhiseaduslik omandikaitse ja avaliku võimu vastutus õiguspärase, kuid erakorraliselt koormava tegevuse korral realiseeruvad. Kui avaliku võimu õiguspärane tegevus põhjustab üksikisikule varalise kahju, mis ületab üldise talumiskohustuse piiri, seostub hüvitamisküsimus ühelt poolt PS § 32 omandikaitsega ning teiselt poolt PS § 25 kahju hüvitamise põhimõttega.

Artiklis „Riik vastutab: kas päriselt ja piisavalt? ...“ tuuakse välja, et PS §-d 13 ja 14 lisavad sellele avaliku võimu kohustuse tagada põhiõiguste tegelik kaitse ja luua menetluslikult kasutatav õiguskaitsetee. Riigivastutuse seaduse loogika ei eelda, et iga avaliku võimu põhjustatud kahjulik tagajärg lahendatakse automaatselt rahalise hüvitisega. Süsteemis on esikohal primaarnõuded, s.t haldusakti või toiminguga vaidlustamise, ärahoidmise ja muutmise seotud õiguskaitsevahendid, ning rahaline hüvitis on pigem järgneva astme meede. Lisaks lähtub RVastS naturaalsestitutsiooni eelistusest: avaliku võimu kandjal võib olla võimalik ja mõistlik kõrvaldada kahju tagajärjed muude abinõudega kui raha maksmine. See selgitab, miks mitteomandamise juhtumites ei pruugi mõjutatud isik näha üheselt selget ja etteennustatavat teed rahalise hüvitiseni isegi siis, kui tema varaline positsioon on püsivalt halvenenud.¹⁰¹

Kui omandipiirang paneb üksikule isikule üldistes huvides teistega võrreldes ebaproportsionaalselt suure koormuse, võib PS § 32-st tuleneda kohustus maksta riive tasakaalustamiseks hüvitist.¹⁰² Kui seaduses esineb lünk, mis muidu jätaks isiku põhiõigused kaitseta, ei saa kohus piirduda üksnes lünga konstateerimisega. Hüvitamisküsimus tuleb lahendada põhiseaduspäraselt.¹⁰³ Ka muude omandipõhiõiguse piirangute põhiseaduspärasuse tagamiseks võib olla vajalik hüvitise maksmine, kui muul viisil ei ole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel.¹⁰⁴ Hüvitist tuleb maksta mõistliku aja jooksul nii, et suudaks tegelikult tasakaalustada riive mõju.¹⁰⁵

¹⁰¹ Lind, K. Riik vastutab: kas päriselt ja piisavalt? 20 aastat arengut: sooviti üht ja saadi ... - Juridica 2023/2, lk 175.

¹⁰² Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/27. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj Tallinn: Iuridicum 2020.

¹⁰³ RKTko 3-2-1-87-14, p 32.

¹⁰⁴ RKPJKo 5-22-5, p 51.

¹⁰⁵ RKHko 3-12-2486, p 18.

Analüütiliselt on siin abi sellest, kui hüvitamisküsimus jagada kolmeks. Esiteks, millal koormus ületab talumiskohustuse piiri; teiseks, millised kahju osad on põhjuslikus seoses avaliku meetmega; kolmandaks, millises ulatuses peab hüvitis taastama õiglase tasakaalu üldise ja üksikisiku huvi vahel. Eristus on oluline, sest vastasel juhul võib jääda ebaselgeks, kas küsimus puudutab KAHOS-e kohaldamisala, RVastS § 16 võimalikku hüvitamisalust või laiemat talumiskohustuse piiri.

KAHOS seletuskirjas seotakse hüvitamise loogika VÕS § 127 lg 1 üldpõhimõttega, ehk kahju hüvitamise eesmärk on asetada kahjustatud isik võimalikult lähedasse olukorda sellele, milles ta oleks olnud kahjustava sündmuseta.¹⁰⁶ Sundvalduse puhul näeb KAHOS ette, et omanikule tuleb hüvitada sundvalduse seadmisega tekkinud varaline kahju. See kinnitab, et ka mitteomandamise juhtumite puhul ei ole hüvitis süsteemi jaoks võõras. Piirjuhtum tekib siis, kui omanikul säilib formaalne valdamise, kasutamise ja käsutamise võimalus, kuid avalik meede muudab selle võimaluse sisuliselt ebamõistlikuks või asetab konkreetsele isikule erakordselt suure ja püsiva koormuse. Sellisel juhul tuleb eraldi hinnata, kas küsimus jääb KAHOS-e kohaldamisalasse või tuleb hüvitamisvõimalust otsida RVastS § 16 kaudu.

2.4.1. Hüvitamiskohustuse tekkimine õiguspärase tegevuse korral

Tegevuse õiguspärasus ei välista veel hüvitamist. Avalik võim võib tegutseda formaalselt õigesti, kuid tekitada siiski ühe isiku jaoks niivõrd intensiivse ja erandliku varalise koormuse, et selle täielik jätmine omaniku kanda ei oleks õiglane. Rail Balticu analüüsis leiti, et avaliku projekti elluviimine võib paratamatult riivata omandipõhiõigust ning Riigikohtu praktikast järeldati, et kui see riive osutub põhiseaduse mõttes intensiivseks, siis peab sellega kaasnema kohane hüvitis.¹⁰⁷

Eesti õiguskorras ei ole õiguspärase tegevusega tekitatud varalise kahju hüvitamine välistatud. RVastS § 16 kohaselt võib see tulla kõne alla siis, kui haldusakt või toiming piirab põhiõigusi erakordselt ning põhjustab varalise kahju.¹⁰⁸ Riigikohus on selgitanud, et RVastS § 16 kohaldamiseks peavad olema täidetud neli eeldust: haldusorgani õiguspärane tegevus, põhiõiguste erakordne riive, varalise kahju tekkimine ning põhjuslik seos riigi tegevuse ja kahju vahel.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri. 598 SE II, lk 21.

¹⁰⁷ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 15.

¹⁰⁸ Riigivastutuse seadus, § 16 - RT I, 07.05.2025, 19.

¹⁰⁹ RKHKo 3-16-245, p 19.

Ka omaniku nõusolekuta võõrandamine peab vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Kui avalik eesmärk on saavutatav vähem koormava abinõuga, näiteks sundvalduse seadmisega, ei ole omandamine lubatud.¹¹⁰ KAHOS näeb ette, et kinnisasja hindamine viiakse läbi hüvitamise eesmärgil. Seega peab tasu hõlmama lisaks hinnale ka need varalised tagajärjed, mis on omandamise otsene ja ettenähtav järelmõju.¹¹¹

Samas ei piisa vaid väärtuse muutusest, määrav on, kas mõju on püsiv ja oluline ning põhjuslikult seostatav avaliku meetmega viisil, mis ületab tavapärase talumiskohustuse. Hüvitamiskünnis ületatakse siis, kui koormus on ühtaegu a) püsiv ja intensiivne, b) põhjuslikult seostatav avaliku meetmega ja c) individualiseeritult raskem kui see, mida saab pidada üldiseks talumiskohustuseks.

Õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahju saab hüvitada vaid siis, kui riive on erakordne. Erakordsust ei hinnata abstraktselt, vaid konkreetse omaniku olukorra, piirangu kestuse, ulatuse ja varalise mõju kaudu.¹¹² Kuid õiguspärase haldustegevusega tekitatud kahju hüvitamise eelduseks RVastS § 16 loogikas on erakordselt intensiivne põhiõiguste piirang, kahju olemasolu, põhjuslik seos ja kahju ettenähtavus.¹¹³ Ettenähtavus või selle puudumine, ei ole siinkohal üksnes õiguslik alus nõude olemasolule, vaid võib pigem mõjutada hüvitise ulatust ja jaotuse õiglust. Seega ei välista avaliku meetme õiguspärasus veel hüvitamiskohustust. Kui õiguspärane haldusakt või toiming põhjustab konkreetsele omanikule erakordse, püsiva ja põhjuslikult seostatava varalise kahju, võib tekkida kohustus tasakaalustada riive hüvitisega ka siis, kui omandit formaalselt ei võõrandata. Sellest järeldub, et hüvitamiskohustus ei sõltu ainult riive formaalsest liigist, vaid selle tegelikust raskusest ja mõjust konkreetse omaniku varalisele positsioonile. Järgmisena tulebki täpsemalt piiritleda, kus lõpeb talumiskohustus ja kust algab hüvitamiskohustus.

2.4.2. Talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir

Lõppastmes taandub küsimus sellele, mida peab omanik avalikes huvides taluma ilma hüvitiseta ja millal on see piir ületatud. Talumiskohustuse piir ei selgu ühe tunnuse põhjal, vaid kujuneb avaliku huvi, riive intensiivsuse ja võrdsuspõhimõtte koostoimes. Avalikke, ehk üldisi huve kaitsvad

¹¹⁰ Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/20. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj Tallinn: Iuridicum 2020.

¹¹¹ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri. 598 SE II, lk 88.

¹¹² Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 51.

¹¹³ *Ibidem*, lk 86.

kitsendused tuleb kehtestada seadusega või seaduse alusel, kuid Riigikohtu seisukohalt, kui need jäävad üldise talumiskohustuse raamidesse, ei tule neid põhimõtteliselt hüvitada.¹¹⁴

Kui avalikes huvides tehtav otsus toob kaasa ühe isiku varalise positsiooni ebaproportsionaalselt suure kahjustamise võrreldes teistega, kerkib küsimus talumiskohustuse piirist ning hüvitamise vajadusest.¹¹⁵ Riigikohus on rõhutanud, et õiglane hüvitis tuleb ette näha selles osas, milles üksikisiku omandipõhiõigust riivatakse rohkem, kui seda õigustab üldine talumiskohustus.¹¹⁶ Ehk kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et üldiste ja üksikisiku huvide vahel ei ole enam võimalik leida mõistlikku tasakaalu, tuleneb PS § 32-st kohustus maksta hüvitist. Käesolevas peatükis muutub riive proportsionaalsuse hindamine praktiliseks eeskätt seal, kus meede mõjutab kinnisasja majanduslikku sisu (kasutusvõimalust ja väärtust) püsivalt ja olulisel määral.

Talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir ei sõltu ühestainsast formaalsest tunnusest, vaid kujuneb riive intensiivsuse, püsivuse, individualiseerituse ja põhjusliku seose koostoimes. Kui avalikust huvist lähtuv koormus on konkreetse omaniku suhtes sedavõrd püsiv ja raske, et selle täielik jätmine üksnes tema kanda ei ole enam kooskõlas proportsionaalsuse, võrdsuse ega omandipõhiõiguse kaitse eesmärgiga, tekib riigil kohustus koormus hüvitise kaudu ümber jaotada.

Omandikitsenduse puhul võib seadusandja seada piiranguid põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil, kuid piirang peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane, mis tähendab proportsionaalsus jääb siin keskseks mõõdupuuks.¹¹⁷ See põhimõte annab sisulise standardi talumiskohustuse piiritlemiseks, ehk mitte iga avalikes huvides seatud piirang ei too kaasa hüvitamiskohustust. Kuid olukorras, kus riive muutub eriliseks, intensiivseks ja individuaalselt koormavaks, ei ole hüvitise küsimusest enam võimalik vältida. Sellest tulenevalt kujuneb talumiskohustuse piir proportsionaalsuse analüüsi kaudu ning selle ületamisel tuleb otsida hüvitise õiguslik alus kas KAHOS-est, RVastS-ist või nende põhiseaduspärasest koostoimest.

Kama, Kiik ja Moppel on kahjulike mõjutuste talumise regulatsiooni analüüsidest rõhutanud, et AÕS § 143 lg 2 alusel makstava mõistliku hüvitise sisuks tuleb pidada kinnisasja turuhinna väärtuse muutust ning mõjutust taluvale omanikule tuleb hüvitada kogu kinnisasjale mõjutuse tõttu tekkiv kahju. Nende käsitus on oluline ka avalik-õiguslike mitteomandamise juhtumite

¹¹⁴ RKHKo 3-12-2486, p 27.

¹¹⁵ RKTko 3-2-1-87-14, p 32.

¹¹⁶ RKTko 3-2-1-87-14, p 32.

¹¹⁷ RKPJKo 3-4-1-3-04, p 27.

hindamisel, sest see näitab, et juba eraõiguslike naabrusmõjude puhul ei käsitata kinnisasja väärtuse vähenemist pelga talumisriskina. Seda enam vajab avaliku huvi objekti mõjualas tekkiv püsiv ja individualiseeritud väärtuse langus selget õiguslikku kvalifikatsiooni ning põhjendatud vastust küsimusele, kas koormus jääb omaniku talumiskohustuse piiresse või eeldab hüvitamist.¹¹⁸

Teise peatüki põhjal saab järeldada, et Eesti õiguses on olemas mitu normatiivset lähtekohta avaliku võimu põhjustatud varalise koormuse hüvitamiseks, kuid need ei moodusta mitteomandamise juhtumite jaoks terviklikku ja etteennustatavat mudelit. KAHOS annab selgeima lahenduse olukorras, kus kinnisasi omandatakse või koormatakse sundvaldusega, samas kui RVastS § 16 võib avada tee hüvitisele õiguspärase, kuid erakorraliselt koormava avaliku võimu tegevuse korral. PS § 32, PS § 25, PS § 13 ja PS § 14 loovad nende normide põhiseadusliku tausta, rõhutades omandipõhiõiguse kaitset, kahju hüvitamise põhimõtet ning avaliku võimu kohustust tagada põhiõiguste tegelik kaitse. Ebaselgeks jääb aga see, millise künnise ületamisel tuleb avaliku objekti mõjualas asuva, kuid omandamata kinnisasja väärtuse langus lugeda selliseks eriliseks koormuseks, mis vajab hüvitamist.

Mitteomandamise juhtumite põhiprobleem ei seisne seega üksnes selles, et üldine ja üheselt kohaldatav hüvitamisnorm puudub. Probleem seisneb ka selles, et riik võib praktikas mõjusid leevendada või hüvitada, kuid sellisel juhul muutub määravaks, millise õigusliku aluse, adressaatide ringi ja hüvitatava mõju järgi seda tehakse. Kui need kriteeriumid ei ole üldistatavad ega võrreldavates olukordades ühetaoliselt kohaldatavad, võib hüvitamine või leevendamine ise tekitada õiguskindluse ja võrdse kohtlemise probleemi.

Seega ei anna Eesti kehtiv õigus mitteomandamise juhtumites üht automaatset hüvitamisalust: hüvitamiskünnis sõltub intensiivsuse, püsivuse, põhjusliku seose, individualiseerituse ja talumiskohustuse piiri koostoimest. Just selle normatiivse ebakindluse tõttu tuleb järgmises peatükis hinnata, kuidas riik on mitteomandamise juhtumeid praktikas käsitlenud, kellele hüvitamis- või leevendusmeetmed on suunatud ning kas selline praktika on õiguskindluse ja võrdse kohtlemise seisukohalt põhjendatav.

¹¹⁸ Kama, P.; Kiik, C.; Moppel, D. Kinnisasja omaniku õiguste kitsendamine tulenevalt teise isiku majanduslikest huvidest. *Juridica* 2025/3, lk 154–155.

3. RIIGI HÜVITAMIS- JA LEEVENDUSPRAKTIKA MITTEOMANDAMISE JUHTUMITES

Praktikas käsitleb riik suurprojektide mõjualas kahju eeskätt häiringute leevendamise (müra ja vibratsioon) ja KOV-hüvitiste kaudu, kuid see ei ole seesama, mis kinnisasja varalise positsiooni püsiva halvenemise ehk majandusliku kahju, st turuväärtuse olulise languse hüvitamine.

Käesolevas peatükis hinnatakse võrdlevalt, kas riigi tegelik hüvitamispraktika võimaldab piisava selgusega eristada olukordi, kus tegemist on veel üldise talumiskohustusega, nendest, kus kinnisasja väärtuse püsiv vähenemine peaks kaasa tooma hüvitamiskohustuse.

3.1. Riigikaitse- ja taristuobjektidega seotud hüvitamislahendused

Käesolevas peatükis on tähelepanu keskmes küsimus, milliste tunnuste alusel võib sellist mõju pidada RVastS § 16 mõttes erakordselt piiravaks ning kas kehtiv praktika võimaldab seda piisavalt selgelt ja ühetaoliselt tuvastada. Selle hindamisel on vajalik võrrelda, milliseid lahendusi on riik tegelikult kasutanud erinevate suurprojektide puhul ning kas need lahendused on suunatud kinnisasja väärtuse vähenemise hüvitamisele või üksnes häiringu leevendamisele. Just selles erinevuses avaldub ka käesoleva peatüki keskne probleem. Riik võib küll tunnustada mõju olemasolu, kuid see ei tähenda veel, et oleks loodud selge ja üldistatav mudel varalise kahju hüvitamiseks.

Eelnevalt viidatud Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväljaga seoses hüvitiste maksmise seletuskirjas kirjeldatud projektipõhine hüvitusskeem (valem, mõjuala ja haldusaktiga määramine) ning suurprojektide praktikas esinevad erilahendused (toetusvoorud, leevendusmeetmed) võivad viia olukorrani, kus omaniku jaoks ei ole etteennustatav, kas ja millisel määral arvestatakse turuväärtuse püsiva vähenemisega.¹¹⁹ Sellest järeldeb õiguskindluse ja ebavõrdse kohtlemise risk, mida käesolevas peatükis hinnataksegi. Selline lähenemine on sisuliselt mõju vähendamise mudel, mis võib küll parandada elukeskkonda, kuid ei lahenda automaatselt turuväärtuse püsiva languse küsimust.

Seetõttu vaadeldakse järgnevalt esmalt Nursipalu ja Soodla harjutusväljade ning Rail Balticu raudteeprojekti näiteid ning seejärel hinnatakse, millised õiguslikud probleemid ilmnevad hüvitise või leevendusmeetme aluse, adressaatide ja hüvitatava mõju määratlemisel.

¹¹⁹ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määruse nr 96 “Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksmise tingimused ja kord.” eelnõu seletuskiri, 11.10.2023.

3.1.1. Nursipalu ja Soodla harjutusväljade laiendamise juhtumid

Vabariigi Valitsuse korralduse nr 266 seletuskirja kohaselt nähti ette Nursipalu piirkonnas ning lähivaldades sotsiaalmajanduslikule keskkonnale avalduvate mõjude leevendamiseks hüvitusemeetmete paketti, mis koosnes kolmest mõjude leevendamise ja hüvitamise meetmest: püsiva häiringutasu (tulumistasu) maksmisest kohalikele omavalitsustele, investeringutoetustest ning kohalikele elanikele suunatud meetmest häiringute leevendamiseks põhjendatud juhtudel.¹²⁰

Kaitseministri määruse nr 11 seletuskiri käsitleb sellest paketist eeskätt viimast, st kohalikele elanikele suunatud toetust müra ja vibratsiooni mõjude leevendamiseks. Samal ajal nähtub Nursipalu harjutusvälja laiendamisega seotud Kaitseväge avalikest KKK-materjalidest¹²¹ kui ka hilisemast regulatsioonist, et otsest ja üldist õiguslikku raamistikku väljapoole harjutusvälja ala ulatuva häiringu või kinnisvara väärtuse vähenemise kompenseerimiseks maaomanikele ei ole loodud. Kohalikele elanikele suunatud meede on kujundatud eeskätt toetusena müra ja vibratsiooni mõjude leevendamiseks ning eluruumide häiringutele vastupidavamaks muutmiseks, mitte kinnisaja väärtuse vähenemise otsese hüvitamisena.¹²² Hüvitise maksmise eesmärk on Kaitseväge harjutusvälja kasutamise kaasaegse olulise häiringu hüvitamine omavalitsusüksusele.¹²³ Hüvitise eesmärk on tagada avalik-õigusliku, kollektiivse adressaadiga hüvitis- ja leevendusmehhanism.

Kaitseväge ja Kaitsealiidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise määrus seob hüvitise maksmise esiteks mõjualaga ja teiseks selles paiknevate eluruumidega. Mõjuala määratakse relvaliikide ning müra- ja vibratsioonihäiringu tugevuse alusel. Näiteks Nursipalu ja Soodla puhul on selle ulatus üldisena 4000 meetrit harjutusvälja piirist.¹²⁴

¹²⁰ Vabariigi Valitsuse korralduse nr 266 „Kaitseväge Nursipalu harjutusvälja laiendamine planeerimisseadust kohaldamata, keskkonnamõju hindamata jätmise ja Natura asjakohase hindamise algatamine“ muutmise seoses keskkonnale avalduvate mõjude hindamise ja Natura asjakohase hindamise aruande nõuetele vastavaks tunnistamisega ning Kaitseväge Nursipalu harjutusvälja piiri korrigeerimisega“ eelnõu seletuskiri, 11.12.2024.

¹²¹ Eesti Kaitseväge. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Korduma kippuvad küsimused. <https://mil.ee/wp-content/uploads/2023/01/Nursipalu-harjutusvalja-laiendamine-KKK.pdf> ning <https://mil.ee/wp-content/uploads/2023/02/Nursipalu-harjutusvalja-laiendamine-korduma-kippuvad-kusimused-03.02.2023.pdf>, 11.02.2026.

¹²² Kaitseministri 15.08.2024 määruse nr 11 „Toetus Kaitseväge Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks“ eelnõu seletuskiri, 19.04.2024.

¹²³ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määrus nr 96 “Kaitseväge ja Kaitsealiidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksamise tingimused ja kord.” – RT I, 21.10.2023, 6.

¹²⁴ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määrus nr 96 “Kaitseväge ja Kaitsealiidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksamise tingimused ja kord.” – RT I, 21.10.2023, 6, lk 1.

Nursipalu ja Soodla hüvitusmeetmetes määratletakse mõju eelkõige ruumilise tsooni ning müra- ja vibratsioonihäiringu tugevuse kaudu.¹²⁵ Näiteks Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks defineeritakse seletuskirjas mõjuala ulatuse (harjutusväljast sõltuvalt 1000–4000 m) ning seob selle relvaliikidest tuleneva häiringu tugevusega.¹²⁶ Selline lähenemine muudab häiringu administratiivselt mõõdetavaks, kuid ei vasta veel küsimusele, kas ja kuidas hinnatakse konkreetse kinnisasja turuväärtuse püsivat vähenemist. Häiringu ruumiline ja tehniline kirjeldamine ei lahenda siiski iseenesest küsimust, millal muutub selline mõju konkreetse kinnisasja suhtes sedavõrd ulatuslikuks, et see hakkab mõjutama selle majanduslikku kasutatavust.

Nursipalu meetmete põhjal saab järeldada, et riik tunnistab harjutusvälja mõjualas esinevaid häiringuid ning on loonud nende leevendamiseks nii KOV-idele kui ka kohalikele elanikele suunatud lahendusi. Nende meetmete ese on siiski eeskätt müra ja vibratsiooni mõju vähendamine ning eluruumide häiringukindlamaks muutmine, mitte kinnisasja turuväärtuse püsiva vähenemise individuaalne hüvitamine. Seetõttu tuleb Nursipalu näidet käsitada pigem häiringu leevendamise, mitte kinnisasja kui vara väärtuse kaitseks, kui väärtuslanguse hüvitamise mudelina.¹²⁷

Nursipalu harjutusväljaga seotud korduma kippuvad küsimuste (edaspidi KKK) vastused näitavad ühelt poolt, et harjutusvälja sisse jäävate kinnistute omandamisel lähtutakse hüvitusväärtusest, mis hõlmab lisaks turuväärtusele ka otseselt kaasnevat varalist kahju ja saamata jäänud tulu. Teisalt öeldakse samas KKK-s sõnaselgelt, et väljapoole harjutusvälja ala ulatava häiringu või kinnisvara väärtuse vähenemise kompenseerimiseks otse maaomanikele puudub käesoleval ajal selge regulatsioon ja praktika.¹²⁸ Koos asjaoluga, et piiranguvööndis tuleb arvestada paratamatu müra ja vibratsiooniga ning olulist leevendamist ei peeta võimalikuks, toetab see järeldust, et omandamise olukorras on hüvitusmudel märksa selgem kui mitteomandamise juhtudel, kus alles jääb küll omand, kuid suureneb talumiskohustus ja võimalik püsiv väärtuslangus.

See aga tähendab, et isik ei saa juba planeeringu enda loogikast tuletada selget ja etteennustatavat vastust küsimusele, kas, mille eest ja millistel tingimustel talle kompensatsiooni makstakse, millest

¹²⁵ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määruse nr 96 „Kaitseväge ja Kaitseliidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksmise tingimused ja kord.“ eelnõu seletuskiri, 11.10.2023, lk 4.

¹²⁶ Kaitseministri 15.08.2024 määruse nr 11 „Toetus Kaitseväge Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks“ eelnõu seletuskiri, 19.04.2024, lk 3-4.

¹²⁷ Kaitseministri 15.08.2024 määrus nr 11 „Toetus Kaitseväge Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks.“ - RT I, 24.09.2025, 2, lk 1.

¹²⁸ Eesti Kaitseväge. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Korduma kippuvad küsimused. <https://mil.ee/wp-content/uploads/2023/02/Nursipalu-harjutusvalja-laiendamine-korduma-kippuvad-kusimused-03.02.2023.pdf>.

omakorda tuleneb järeldus, et süsteem ei ole selles osas täielikult normipõhiselt ette määratud, vaid sõltub täiendavatest poliitilistest valikutest. Kui kinnisvara väärtuse hindamine ei ole isegi see küsimus, mida vastavas planeeringuraamis sisuliselt lahendatakse, siis tekib õigustatud küsimus, kus ja millise õigusliku mehhanismi kaudu see üldse lahendatav on?

Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu mõjude hindamise aruandes märgitakse, et ka nende kinnistute puhul, mida ei omandata, võib kinnisvara väärtus müra ja suurekaliibriliste relvade kasutamisel leviva vibratsiooni tõttu väheneda.¹²⁹ Samas möönab aruanne, et kasutatud lähenemine ei arvesta piisavalt piirkondlikke erisusi ega üksikute kinnisasjade asukohta.¹³⁰ Kuigi hinnangus ei tuvastata kinnisvarahindade muutumises selget trendi ega seaduspära, põhineb see üldistatud statistikal Anija ja Kuusalu valla tehingute arvu ning keskmise ruutmeetrihinna kohta.¹³¹ Selline üldistatud statistika näitab, et kasutatud meetodika ja üldistatud andmestik ei võimalda tuvastada selget, automaatset ja universaalset hinnareeglit väärtuslanguse hindamiseks.

Soodla mõjude hindamise aruanne on oluline, sest see tunnistab otsesõnu, et ka nende kinnistute puhul, mida riik ei omanda, võib kinnisvara väärtus müra ja vibratsiooni tõttu väheneda. Samas ei võimalda aruande meetodika hinnata mõju iga konkreetse kinnisasja hinnale ning üldistatud analüüs ei tuvasta selget seaduspärast hinnalanguse mustrit. Seetõttu näitab see aruanne hästi, et praktikas on väärtuslanguse võimalikkus küll ära tuntud, kuid see ei ole veel tõlgitud piisavalt selgeks individuaalse hüvitamiskohustuse kriteeriumistikuks. Soodla harjutusvälja puudutavas lahendis märkis Riigikohus, et kohtus võivad olla vaidlustatavad ka kaudsed ja faktilised riived, mitte ainult otsesed omandiõiguse kitsendused.¹³² Kuna kohus lubab vaidlustada ka kaudseid ja faktilisi riiveid, on see käsitlus ülekantav ka olukordadele kus kinnisasja turuväärtuse langus kujuneb avaliku võimu otsustuste ja tegevuste kumulatiivse mõjuna.

Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute leevendamise määrus¹³³ näitab, et riik on loonud üksikisikule ja korteriühistule suunatud meetme, mis tunnistab küll müra ja vibratsiooni mõju

¹²⁹ Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu mõjude hindamine. Aruanne. Tellija Kaitseministeerium, Konsultant Skepast&Puhkim OÜ, 25.09.2024, lk 239.

¹³⁰ Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu mõjude hindamine. Aruanne. Tellija Kaitseministeerium, Konsultant Skepast&Puhkim OÜ, 25.09.2024, lk 240.

¹³¹ Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu mõjude hindamine. Aruanne. Tellija Kaitseministeerium, Konsultant Skepast&Puhkim OÜ, 25.09.2024, lk 243.

¹³² RKHKo 21.10.2021, 3-18-913/85, p 12.

¹³³ Kaitseministri 15.08.2024 määrus nr 11 „Toetus Kaitseväge Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks.“ - RT I, 24.09.2025, 2.

elukeskkonnale, kuid mille ese ei ole kinnisasja turuväärtuse püsiva vähenemise hüvitamine. Meetme keskmeks on eluruumi tehniline parendamine ja häiringu talutavuse suurendamine.

Sellest tuleneb, et riigi kompensatsioonipraktika võib olla küll aktiivne ja mitmetasandiline, kuid ei anna veel selget ega üldist kriteeriumistikku olukorraks, kus avaliku huvi objekti mõjul väheneb kinnisasja väärtus püsivalt ning omandamist ei toimu.

Õiguskantsler on väljendanud seisukohta Nursipalu harjutusvälja laiendamise osas ja rõhutanud, et ka tugeva riigikaitse vajaduse korral tuleb maa omandamisel järgida seadust, tagada puudutatud isikute tõhus kaasamine ning pakkuda omandamisel kohest ja õiglast hüvitust.¹³⁴ Selle seisukohaga tuleb nõustuda, õiguslikult on oluliselt selgem olukord siis, kui kinnisasi omandatakse, ent palju ebaselgemaks jääb küsimus, kuidas tuleb käsitleda neid juhtumeid, kus omandamist ei toimu, kuid avaliku huvi objekt põhjustab kinnisasja väärtuse püsiva vähenemise.

Nursipalu ja Soodla näidete põhjal võib järeldada, et riigi praktika tunnistab küll avaliku huvi objektidest lähtuvate häiringute olemasolu ja vajadust neid mingil määral tasakaalustada, kuid see tasakaalustamine toimub peamiselt leevendusmeetmete, KOV-kesksete hüvitiste ja projektipõhiste toetuste kaudu. Sellest ei tulene siiski selget individuaalse väärtuslanguse hüvitamise mudelit.

Just seetõttu on omandamise ja mitteomandamise juhtumite vaheline erinevus praktikas eriti terav, esimesel juhul on hüvitusloogika suhteliselt kindel, teisel juhul jääb see hajusaks ja poliitilistest valikutest sõltuvaks. Võrdluseks vaadatakse järgnevalt, kas Rail Balticu taristuobjekti puhul ilmneb sama loogika või joonistub välja teistsugune käsitlus.

3.1.2. Rail Balticu raudteeprojekti analüüs

Kui Nursipalu ja Soodla juhtumid näitavad eeskätt riigikaitse objektide puhul kasutatavat leevendus- ja toetusmudelit, siis Rail Balticu raudteeprojekti Sorainen AS ja CentAR poolt läbiviidud analüüs¹³⁵ võimaldavad hinnata sama probleemi taristuobjekti vaates. See on käesoleva töö jaoks oluline, sest Rail Balticu analüüsis käsitletakse otsesõnu ka olukordi, kus omandamist ei toimu, kuid kinnisasja kasutatavus või väärtus võib siiski oluliselt halveneda. Probleemseks peeti juhtumeid, kus kinnisasja tükeldamine või ligipääsu halvenemine vähendab oluliselt selle

¹³⁴ Õiguskantsler. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Rõuge vald, Nursipalu harjutusvälja laiendamise küsimuses.

¹³⁵ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015].

majanduslikku kasutatavust. Lisaks viidati, et praktika kipub lähtuma üksnes vahetult trassi alla jääva maa omandamisest, kuid analüüsi järgi peaks omandamisnõue tekkima ka olukorras, kus joonobjekti tõttu ei ole ülejäänud maa majanduslikult mõistlik kasutamine enam võimalik.¹³⁶ Sellised olukorrad eeldavad paratamatult üksikjuhtumi põhist individuaalset hindamist.

Rail Balticu raudtee rajamise analüüsis leiti, et lisaks sundvõõrandamise juhtumitele võib esineda EIÕK prot 1 art 1 lg 1 omandiõiguse riive ka (mitte küll tingimata rikkumine) näiteks juhul, kui olulise mõjuga raudtee vibratsioon või müra ulatub läheduses asuvale kinnisasjale ja halvendab kinnisasja kasutatavust ja turuväärtust ilma omandit otseselt ära võtmata.¹³⁷ Analüüs rõhutas, et omandiõiguse riive olemasolu hindamisel on igal üksikjuhtumil oluline hinnata, kas ja kuidas mõjutab avalik projekt konkreetse kinnisasja turuhinda ning kas mõju on piisavalt ulatuslik, et olla õiguslikult asjakohane. Märkides, et lisaks kinnisasja omanikele võib riive puudutada ka isikuid, kes valdavad kinnisasja muul õiguslikul alusel (nt isiklik kasutusõigus, üürileping jne).¹³⁸

Analüüs tõi välja, et haldusorganite esindajatega läbiviidud intervjuudest selgus, et asutused ei ole alati teadlikud kõigist seaduse pakutavatest võimalustest või seovad end liigselt senise asutusesisese halduspraktikaga. Seetõttu piirdub hüvitis sageli kinnistu turuväärtuse ja rahalise kompensatsiooniga, kuigi leidub ka asutusi, kes kasutavad kogu kahju hüvitamiseks paindlikumaid lahendusi, näiteks turuväärtusest kõrgemat tasu, ümberkruntimist või maade vahetamist. Sellise erineva halduspraktika põhjuseks on asjaolu, et iga haldusorgan viib menetlust läbi iseseisvalt ning üldised juhendid puuduvad.¹³⁹

Sama analüüsi probleemikaardistus näitas, et kehtiv õigus ja halduspraktika ei võimalda alati kõigi selliste kahjude üheselt määratlemist ning et hindamise lähteülesanded keskenduvad sageli turuväärtusele ega hõlma piisavalt kaasnevaid kahjusid või kasutusvõimaluste vähenemist.¹⁴⁰ Analüüsi autorid lisasid, et Rail Balticu projekt käigus toimunud avalikus arutelus viidati paljudele täiendavatele kahjudele, mis arvamuse avaldajate ootuste kohaselt peaksid kuuluma hüvitamisele (nt raudteest tingitud müra ja visuaalne reostus, kooli- või muu teekonna pikenedamine jne).¹⁴¹

¹³⁶ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringu keskus Centar [2015], lk 8.

¹³⁷ *Ibidem*, lk 20-21.

¹³⁸ *Ibidem*, lk 19.

¹³⁹ *Ibidem*, lk 7-10.

¹⁴⁰ *Ibidem*, lk 85-86.

¹⁴¹ *Ibidem*, lk 7.

Rail Balticu analüüs viitab selgelt juhtumipõhises käsitluses, et omandiriive olemasolu hindamisel tuleb igas üksikjuhtumis vaadata, kas ja kuidas konkreetne projekt mõjutab konkreetse kinnisasja turuhinda.¹⁴² Analüüsis konstateeritakse, et suur taristuprojekt võib mõjutada kinnisasju nii otseselt kui ka kaudselt ning riivata sel viisil laiemalt omanike omandipõhiõigust.¹⁴³

Rail Balticu analüüs kinnitab seega, et Eesti õiguses on võimalik jõuda arusaamani, et ka mitte-omandamise olukorras võib avaliku huvi objekt põhjustada õiguslikult relevantset varalist riivet. Samas näitab analüüs ka seda, et hüvitamise praktiline rakendamine sõltub jätkuvalt suurel määral haldusorgani käsitlusest, hindamisülesandest ja projektipõhisest praktikast. Sellest tuleneb vajadus hinnata juba laiemalt, kas erinevates valdkondades kasutatavad hüvituslahendused moodustavad omavahel koherentse terviku.

Rail Balticu analüüsist joonistub seega välja sama probleem, mis riigikaitse objektide puhul, kuigi teises valdkondlikus kontekstis. Mitteomandamise juhtumite hüvitamine ei toetu ühtsele mudelile, vaid sõltub suuresti sellest, millist mõju peetakse piisavalt oluliseks ning millise hindamisloogika haldusorgan konkreetsel juhul omaks võtab.

Vaadeldud näidetest ilmneb, et riik on avaliku huvi objektide mõjusid praktikas erinevalt käsitlenud. Mõnel juhul on nähtud ette toetusi või hüvitisi häiringute leevendamiseks, teisel juhul on tunnistatud võimalikke negatiivseid mõjusid, kuid üldist hüvitamismehhanismi ei ole loodud.

Probleem ei seisne üksnes selles, et hüvitisi makstakse erinevalt, vaid selles, et alati ei ole selge, milline on hüvitise õiguslik alus, kes on hüvitise adressaat, milline mõju hüvitatakse ning millise kriteeriumi alusel eristatakse hüvitatavat erilist koormust tavapärasest talumiskohustusest.

3.1.3. Näidete põhjal ilmnevad hüvitamis- ja leevenduspraktika erinevused

Eelnev näitab, et nii riigikaitse objektide kui ka Rail Balticu puhul tunnistatakse avaliku huvi objekti võimalikku mõju kinnisasjadele. Erinevus seisneb aga selles, kuidas see mõju õiguslikult kvalifitseeritakse ja millise meetmega sellele vastatakse. Nursipalu ja Soodla näidetes on riigi reaktsioon suunatud eeskätt häiringute leevendamisele ja kohaliku mõju tasandamisele, samas kui Rail Balticu analüüsis tõusetub teravamalt kinnisasja kasutusvõimaluse, väärtuse vähenemise ja

¹⁴² Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 19.

¹⁴³ *Ibidem*, lk 12.

omandamis- või hüvitamiskohustuse küsimus. Näidete võrdlusest ilmneb, et riigi praktika ei lähtu ühtselt hüvitusstandardist, vaid sõltub suurel määral projekti laadist, valitud meetmest ja sellest, kas mõju kvalifitseeritakse häiringuks, leevendusmeetme aluseks või varaliseks kahjuks. Selle võrdluse tähendus ei seisne vaid ainult projektide erinevuses, vaid selles, et sama tüüpi varalist mõju võidakse käsitada erineva õigusliku kategooriana.

Klassikalise omandamise regulatsioon annab siin vajaliku võrdlusaluse, sest selle puhul on seadusandja püüdnud hüvitamise alused ja menetluse selgemalt ette määrata. Rennu kinnitab oma artiklis, et KAHOS-e keskne eesmärk oli muuta kinnisasja avalikes huvides omandamise praktika ühtlasemaks, tagada maaomanike võrdsem kohtlemine ja luua selgemad hindamispõhimõtted õiglase tasu määramiseks. Ühtlasi pidi KAHOS tagama õigusselguse ja ühtsed põhimõtted kinnisasja väärtuse kindlakstegemisel ning vältima ebaühtlast halduspraktikat.¹⁴⁴

See lähtekoht aitab mõista, et avalik huvi ei kõrvalda põhiseaduslikku nõuet kohelda puudutatud isikuid ühetaoliselt ja etteaimatavalt. Kui seadusandja eesmärk on omandamise olukordades luua ühtne ja võrdne mudel, siis selle taustal kerkib teravamalt esile küsimus, miks mitteomandamise juhtumites, kus riive võib olla samuti püsiv ja intensiivne, ei ole samavõrd selget ja etteennustatavat loogikat. Riigivastutuse üldine loogika toetab järeldust, et talumiskohustus ja hüvitamine ei ole vastastikku välistavad kategooriad. Ka õiguspärase avaliku tegevuse korral võib hüvitamine olla vajalik siis, kui koormus langeb konkreetsele isikule erakordselt ja ebavõrdselt.

Palju sõltub ka sellest, kuidas riik hindamisülesande püstitab, hüvitise objekti määratleb ja mida hindamisel tegelikult arvesse võetakse. Näidete võrdlus osutab ka sellele, et hüvitamispraktika erinevused võivad alguse saada juba hindamisülesande sõnastamisest. Kui hindamine piirdub hariliku väärtuse või konkreetse leevendusmeetme maksumusega, võib tahaplaanile jääda küsimus, milline varaline kahju on tegelikult avaliku projekti mõjuga põhjuslikus seoses. Ehk kui isegi olemasolevate hüvitamismehhanismide rakendamisel tekib küsimusi hüvitise ulatuse, adressaatide ja hindamise lähteülesande kohta, on mõistetav, miks mitteomandamise juhtumites jääb hüvitamiskünnis praktikas ebaselgeks. Probleem ei seisne üksnes materiaalõigusliku aluse puudumises, vaid ka selles, et olemasolevad alused ja meetmed ei moodusta ühtset ning võrreldavates olukordades ettenähtavat raamistikku.

¹⁴⁴ Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – Õiguskeel 2018/4, lk 1.

Kokkuvõttes nähtub eelnevast, et riigi praktika ei eita avaliku huvi objektidega kaasnevate häiringute ega isegi kinnisasja väärtuse vähenemise võimalikkust. Nii riigikaitsete objektide kui ka taristuprojektide puhul on mõjud vähemalt teatud ulatuses teadvustatud, neid hinnatakse või vähemalt märgitakse planeerimis- ja mõjude analüüsi menetlustes ning nende leevendamiseks või tasandamiseks kasutatakse erinevaid meetmeid. Samas ei moodusta need lahendused veel ühtset ja selget hüvitismudelit olukordadeks, kus omandamist ei toimu, kuid kinnisasja suhtes avaldub püsiv ja intensiivne varaline riive. Sellest tulenevalt hinnatakse järgmises etapis, kas selline killustunud praktika vastab võrdsuse, õiguskindluse ja etteennustatavuse nõuetele ning kus avaldub kehtivas mudelis talumis- ja hüvitamiskohustuse piir.

3.2. Kaudse ja püsiva omandipõhiõiguse riive tuvastamine praktikas

Mitteomandamise juhtumites ei seisne probleem tavaliselt selles, et omand oleks formaalselt ära võetud, vaid selles, et avalik projekt võib muuta kinnisasja kasutus-, arendus- või realiseerimisvõimalusi viisil, mis vähendab selle majanduslikku väärtust. Eelnevalt käsitletud Nursipalu, Soodla ja Rail Balticu näited näitavad, et riik võib selliseid mõjusid praktikas tunnistada, kuid käsitada neid erinevalt: kord häiringuna, kord leevendusmeetme alusena, kord võimaliku varalise kahjuna. Seetõttu täpsustatakse järgnevalt, millal saab sellist kaudset ja püsivat mõju käsitada omandipõhiõiguse riivena ning milliste tunnuste alusel eristada seda tavapärasest talumiskohustusest.

3.2.1. Riive kvalifitseerimine praktikas

Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri kinnitab selgelt, et riigivastutus ei piirdu õigusvastase tegevusega, vaid hõlmab ka juhtumeid, kus avaliku võimu õiguspärane tegevus toob üksikisikule kaasa ebavõrdselt koormava ja erakordselt intensiivse tagajärje. Seletuskiri toob selgelt esile, et riigivastutuse valdkonda kuuluvad ka juhtumid, kus kahjustavad tagajärjed loonud tegevus oli iseenesest õiguspärane, kuid tagajärgede jätmine üksikisiku kanda oleks vastuolus proportsionaalsuse ja võrdsuse põhimõttega.¹⁴⁵ RVastS § 16 lg 1 järgi võib isik sellisel juhul nõuda õiguspärase, kuid põhiõigusi erakordselt piirava haldusakti või toiminguga tekitatud varalise kahju

¹⁴⁵ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 480 SE I, lk 7.

hüvitamist õiglasel ulatuses.¹⁴⁶ Seega ei ole 3. peatüki keskmes küsimus üksnes õigusrikkumises, vaid selles, millal muutub õiguspärane avalik tegevus üksikisiku suhtes erakordselt koormavaks.

„Riigikohtu praktika kohaselt tuleb omandipõhiõiguse riive hüvitamise vajaduse hindamisel analüüsida, kas riive ületab üksikisiku talumiskohustuse üldistes huvides. Kui riive on erakordselt intensiivne, ei ole võimalik saavutada õiglast tasakaalu ilma hüvitist maksmata.“¹⁴⁷ Mis õiglase kompensatsioonimehhanismi vaates leevendab ning tasakaalustab üksikisiku erakordset koormust.

Eelnevast järeldub, et määrav ei ole enam ainult riive põhimõtteline tuvastatavus, vaid ka see, milliste tunnuste alusel hinnatakse selle erakordsust. Seetõttu tuleb praktikas eristada, kas avaliku projekti mõju käsitatakse üksnes häiringuna, leevendusmeetme alusena, varalise kahjuna või omandipõhiõiguse riivena.

3.2.2. Riive intensiivsus, püsivus ja õigustatud ootused

Riive kvalifitseerimine ei sõltu üksnes sellest, kas avalik mõju on olemas, vaid ka sellest, kui intensiivselt ja kui püsivalt see kinnisasja tegelikku kasutust või varalist väärtust mõjutab. Just seetõttu tuleb mitteomandamise juhtumites pöörata erilist tähelepanu riive intensiivsusele, kestusele ja sellele, kas mõju jääb tavapärase talumiskohustuse piiridesse või hakkab sellele juba sisuliselt vastu töötama.

Kohtupraktika lubab omandipõhiõiguse riive võimalikkust tuletada ka olukordades, kus kahjulik mõju avaldub turukäitumise kaudu. Näiteks võib kinnisasja väärtust vähendada keskkonna visuaalne muutus või potentsiaalsete ostjate vastumeelsus teatud objekti vahetus läheduses. See toetab käesoleva töö põhiideed, et väärtuse langus võib olla kaudse riive vorm, mille õiguslik hindamine peab keskenduma intensiivsusele, püsivusele ja põhjuslikkusele.

Rail Balticu raudteeprojekti analüüsis täpsustati, et: „... igal üksikjuhtumil tuleb hinnata, kas raudteetrassiga kaasnevad mõjutused lubavad kinnisasja majanduslikult mõistlikku kasutamist ning kas mõjutuste tulemusena on maaomanik faktiliselt täielikult jäänud ilma oma omandiõiguse teostamise võimalusest.“¹⁴⁸

¹⁴⁶ Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 480 SE I.

¹⁴⁷ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 61-64.

¹⁴⁸ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 8.

Seega ka siis, kui avalik huvi on veenev ja ülekaalukas, ei kao kandmise ja talumise küsimus lihtsalt iseenesest ära, see lihtsalt nihkub, ehk kas koormus jaotub ühiskonnas õiglaselt või asetatakse see mõne üksiku omaniku õlule. Sekkumine avaldub eeskätt kinnisasja kasutus- ja arendus-võimaluste kitsendamises (juurdepääs, kaitsevööndid, ehitusõiguslik režiim, keskkonnahäiringud), mille tagajärjel halveneb omaniku varaline positsioon ja see kandub sageli turuväärtusesse.

Käesoleva peatüki seisukohalt ei ole aga määrav enam niivõrd riive põhimõtteline võimalikkus, vaid see, kuidas sellist mõju praktikas kvalifitseeritakse ning kas ja millistel tingimustel nähakse ette selle hüvitamine. Sellest tuleneb, et üksnes riive võimalikkuse tuvastamisest ei piisa veel hüvitamisküsimuse lahendamiseks. Järgmine samm on hinnata, kas avaliku projekti mõju on väljendatav kinnisasja väärtuse vähenemisenä ja kas selline varaline tagajärg on piisavalt selgelt tõendatav ja seostatav konkreetse projektiga.

3.3. Kinnisasja väärtuse vähenemine ja kahju tõendamine

Kui riive olemasolu on põhimõtteliselt tuvastatav, muutub keskseks küsimus, kuidas seda varalist mõju praktikas tõendada. Just siin ilmneb üks kehtiva süsteemi suurimaid raskuskohti, sest isegi juhul, kui väärtuslanguse võimalikkus on sisuliselt äratuntav, ei järgne sellest veel automaatselt selget hüvitamismudelit. Eesmärk on näidata, et mitteomandamise juhtumites sõltub hüvitamisküsimus suure osas sellest, millist mõju peetakse õiguslikult relevantseks ja kuidas seda hindamis- ning tõendamispraktikas mõõdetakse ehk kas ja millisel viisil on avaliku huvi objektist tulenev mõju väljendatav kinnisasja väärtuse vähenemises ning kas selline varaline tagajärg on õiguslikult ja tõenduslikult piisavalt selgelt seostatav konkreetse projektiga.

„Tasu peab üldjuhul tuginema turupõhisel tasul, mis määratakse kutselise hindaja poolt koostatavas hindamisaruandes. Hindamisaruande koostamisel lähtub kutseline hindaja hindamise heast tavast ja vara hindamise standarditest. Avalikes huvides kinnisasja omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise aluseks oleva hüvitusväärtuse määramisel tuleb hindajal juhendada vara hindamise standardi EVS 875-12:2024 osast 12 „Hindamine hüvitamise eesmärgil“.¹⁴⁹ Nimetatud standard näeb ette ka saamata jääva tulu ja otsese kaasneva kahju hindamise.“¹⁵⁰ Siinkohal tuleb rõhutada, et AÕS § 143 mõttes kahjuliku mõjutuse hüvitamine ja käesoleva töö põhiküsimus ei ole

¹⁴⁹ Eesti standard EVS 875-12:2024. Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil. – Eesti Standardikeskus 2024 – <https://www.evs.ee/et/evs-875-12-2024>. (22.02.2026).

¹⁵⁰ Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE II, lk 22.

kattuvad. Töö keskmes on ka need puudutatud isikud, kellele AÕS § 143 klassikaline mõjutus ei pruugi üldse ulatuda, kuid kelle kinnisasja väärtus võib siiski avaliku projekti tõttu väheneda.

Rail Balticu analüüsis märgitakse, et õiglase hüvitise määramisel tekitavad probleeme ka praegu kasutatavad hindamispraktikad ja meetodikad. Esiteks seisneb probleem hindamiseksperdile püstitatavas lähteülesandes, mille eesmärk ei ole üldjuhul hüvitisväärtuse, vaid hariliku väärtuse kindlakstegemine. Teiseks ei võimalda olemasolevad hindamismetoodikad alati jõuda „õiglase“ hüvitise määramiseni. Näiteks ei ole seaduses kasutatav vara hariliku väärtuse mõiste täielikult kooskõlas hindamisstandardis ja -praktikas laialdaselt kasutatava turuväärtuse definitsiooniga. Samuti ei hinnata valdavas osas eksperthinnangutes sundvõõrandamise korral saamata jäänud tulu ega kaasnevaid kahjusid, sealhulgas kinnisasjade tükeldamisest tekkivaid kahjusid.¹⁵¹

Seega ei piirdu väärtuse vähenemise küsimus üksnes hindamistehnilise probleemiga, vaid eeldab ühtlasi selgust selles, millist mõju peetakse õiguslikult relevantseks ning kuidas tuvastada selle seos konkreetse avaliku huvi objektiga.

3.3.1. Kahjuliku mõjutuse ja põhjusliku seose tuvastamine

Kahjuliku mõjutuse ja põhjusliku seose hindamisel tuleb esmalt arvestada, et kõik avaliku huvi objektiga kaasnevad mõjud ei too automaatselt kaasa hüvitamiskohustust. Rail Balticu analüüsis on leitud, et raudtee ehitamise ja kasutamisega kaasnevaid mõjusid, eeskätt müra ja vibratsiooni, tuleb üldjuhul käsitada selliste mõjutustena, mille suhtes tekib kinnisasja omanikul AÕS § 143 lg 1 mõttes talumiskohustus.¹⁵²

Seetõttu ei piirdu käesoleva töö analüüs üksnes häiringu olemasolu ja ulatuse tuvastamisega, vaid eeldab ka hinnangut sellele, kas mõju võib konkreetse kinnisasja puhul muuta maa kasutamise majanduslikult ebamõistlikuks. Teiseks liiga jäik lähenemine ettenägematusetele. Kui kahju ettenägematust käsitletakse nõude eeltingimusena, võib tulemus olla põhjendamatu range ja just suurprojektide puhul ei suuda omanik sageli riski ette näha ega seda vältida. Paindlikum oleks autori arvamusel arvestada ettenägematust eelkõige hüvitise suuruse määramisel, mitte nõude tekkimise eeldusena.

¹⁵¹ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringu keskus Centar [2015], lk 8-9.

¹⁵² *Ibidem*, lk 38.

Praktikas kipub hindamine taanduma turuväärtuse kirjeldusele, kuigi hüvitamise küsimus on normatiivne: mille eest ja mis ulatuses kompenseeritakse Siin on autori hinnangul oluline, et hüvitise arvestus lähtuks selgelt määratletud õiguslikust küsimusest – mille eest kompenseerime? ning alles seejärel valitaks hindamismetoodika, mis suudab seda küsimust mõõdetavalt toetada.

Rail Balticu analüüsis nõustutakse, et nõudeõigus riigi poolt maa omandamiseks peaks tekkima ka siis, kui joonobjekti rajamise tõttu ei ole isiku maa kasutamine enam majanduslikult otstarbekas.¹⁵³

Eelnev näitab, et põhjusliku seose ja kahjuliku mõjutuse tuvastamine ei ole üksnes tehniline töendamisküsimus, vaid määrab sisuliselt ära ka selle, kas väärtuslangus üldse jõuab hüvitamisõiguslikku arutellu. Kui mõju käsitatakse liiga üldise, hajusa või ettenähtavana, võib ka sisuliselt oluline varaline riive jääda ilma õigusliku väljundita.

3.3.2. Väärtuse vähenemise hindamine praktikas

Õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise juures on mitu omavahel seotud kitsaskohta, mis selgitavad, miks väärtuse vähenemise hindamine ja hüvitamine kujuneb ebaühtlaseks. Nende keskmes on küsimus, kas hindamine lähtub tegelikust varalisest kaotusest, sobivast hindamismetoodikast ja selgelt määratletud õiguslikust lähteülesandest. Praktikas on eksperdile antav lähteülesanne sageli suunatud kinnisasja hariliku väärtuse leidmisele, mitte hüvitise sisulisele kujundamisele. See aga nihutab vaidluse peamiselt numbrilise hindamise küsimuseks ning jätab tahaplaanile selle, kas puudutatud isik saab tegelikult samaväärse varalise positsiooni.

Hindamise lähteülesanne võib ise kujundada tulemuse kitsaks, kui õiguslikult otsitakse õiglast hüvitist, kuid ekspertiis püsib üksnes hariliku turuväärtuse loogikas. Turuväärtus ei pruugi täielikult peegeldada kasutusvõimaluste kadumist, elukeskkonna muutust ega pikaajalist ebakindlust, mida omanik tegelikult kannab. Praktikas kipub hindamine taanduma turuväärtuse kirjeldusele, kuigi hüvitamise küsimus on oma olemuselt normatiivne. Seetõttu tuleb enne hindamismetoodika valikut määratleda õiguslikult, millise kahju eest ja millises ulatuses kompenseerimine üldse kõne alla tuleb. Alles seejärel saab valida hindamismetoodika, mis võimaldab seda õiguslikku küsimust mõõdetavalt toetada.

¹⁵³ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 8.

Rail Balticu analüüsis tõdeti, et mürataseme tõusu või muu sarnase mõju hüvitamisel võib probleemiks osutuda mitte ainult õigusliku aluse nappus, vaid ka hindamismetoodika puudumine, mistõttu võib kahju jääda hüvitamata seepärast, et ekspert ei suuda seda piisava kindlusega hinnata.¹⁵⁴ Analüüsis leiti, et: “Eksperthinnangutes ei olnud hinnatud müra, tolmu, vibratsiooni jms suurenemise tõttu tekkinud kahju suurust (ühel juhul ekspert keeldus kahju hindamist, kuna selleks pole ühtset metoodikat). See on ka ootuspärane, kuna tänases õigusruumis puudub seaduslik alus, mis kohustaks sellist kahju sundvõõrandamise protsessi käigus hüvitama. Kahju saab ilmnedas alles pärast seda, kui objekt, mille rajamiseks kinnistu sundvõõrandati, on juba kasutusse võetud ning ka sellisel juhul peab kahju kannataja eraldi tõendama, et talle on tekitatud olulist kahju.”¹⁵⁵

Kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskiri näitab, et riik on pidanud vajalikuks täpsustada ja ühtlustada hindamisreegleid just olukordadeks, kus hindamist tehakse omandamise ja hüvitamise eesmärgil.¹⁵⁶ See on metoodiliselt oluline ka väärtuse püsiva vähenemise vaidlustes: ilma selgete hindamisraamideta muutub kahju suuruse põhjendamine ja võrreldavus praktikas ebastabiilseks, isegi kui hüvitamise materiaalõiguslikud eeldused tulenevad teistest normidest.

Kokkuvõttes ei ole need kitsaskohad kõrvalised detailid, vaid selgitavad, miks hüvituslahendused võivad näida ebäühtlased. Kui hindamiskriteeriumid (ettenägematus, rühmakriteerium, turuväärtuse fookus) liiguvad eri juhtumites eri suunas, tekibki omanike jaoks mulje, et sarnase mõjuga olukorrad saavad erineva hüvitisepildi – eriti valdkondades, kus avaliku huvi põhjendus on tugev ja poliitiliselt tundlik. Niisiis ei sõltu hüvitamise praktiline tulemus üksnes sellest, kas väärtuse vähenemine on sisuliselt olemas, vaid ka sellest, kuidas riik konkreetsetes projektides mõju mõõdab, kategoriseerib ja tasakaalustab. Sellest tulenevalt tuleb järgmisena vaadelda, milliseid lahendusi on riik eri avaliku huvi objektide puhul tegelikult kasutanud ning kas neist kujuneb ühtne hüvitamispraktika või üksnes projektipõhiste meetmete kogum.

¹⁵⁴ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusüüringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusüüringute keskus Centar [2015], lk 90.

¹⁵⁵ *Ibidem*, lk 80.

¹⁵⁶ Vabariigi Valitsuse 09.03.2023 määruse nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri (01.03.2023).

3.4. Puudutatud isikud ja hüvitise adressaadid praktikas

Puudutatud isikute ja hüvitise adressaatide eristamine on vajalik seetõttu, et praktilistes hüvitamis- ja leevenduslahendustes ei lange mõjutatud isikute ring alati kokku nende isikutega, kellele riik tegelikult toetuse, hüvitise või muu leevendusmeetme suunab.

3.4.1. Puudutatud isikute ringi määratlemine

Puudutatud isikute ringi määratlemine on käesoleva töö seisukohalt oluline eelkõige seetõttu, et mitteomandamise juhtumites ei piirdu avaliku huvi objektide mõju alati vaid kinnisasja omanikega. Avaliku projekti mõjualas võivad olla puudutatud ka muud isikud, kelle õigusi või varalisi huve projekt otseselt või kaudselt mõjutab, kuid käesoleva töö keskne adressaat on kinnisasja omanik. See omakorda mõjutab ka küsimust, kelle suhtes tuleb hinnata omandipõhiõiguse riivet ja kelle puhul võib üldse tõusta hüvitamise vajadus.

Rail Balticu analüüsis nenditi, et: “Kavandatav Rail Balticu trass läbib sadu kinnistuid, millest mitmeid on vaja trassi ehitamiseks võõrandada. Samas ei piirata trassi rajamisega ainult maaomanike õigusi. Raudtee rajamisega on võimalikeks puudutatud isikuteks näiteks ka sundvõõrandatavaid kinnistuid üüri- või rendilepingu alusel kasutavad isikud.”¹⁵⁷

Halduskolleegium on rõhutanud, et haldusmenetluse tuleb kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Selline kaasamiskohustus tuleneb inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ja hea halduse põhimõtetest ning teenib ühtaegu nii puudutatud isiku õiguste kaitset kui ka haldusotsuse sisulise kvaliteedi parandamist. Kolleegium on ühtlasi selgitanud, et puudutatud isikute ringi ei saa taandada üksnes AÕS §-des 143-154 loetletud naabrusõigustele.¹⁵⁸

Ainuüksi Nursipalu juhtumi praktilist ulatust näitab asjaolu, et harjutusvälja neljakilomeetrise mõjualasse jäävate Antsla, Rõuge ja Võru valla ning Võru linna elanike poolt esitati militaarmüra mõju leevendamiseks 166 taotlust kogusummas 1 023 925,58 eurot. See kinnitab, et häiringu- ja leevendusmeetmed ei ole üksnes abstraktne normatiivne võimalus, vaid neid rakendatakse

¹⁵⁷ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 15.

¹⁵⁸ Riigikohtu määrus, 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9.

konkreetses mõjualas paikneva isikute ringi suhtes. Samas näitab meetme ülesehitus, et tegemist on eeskätt eluruumide mürahäiringu leevendamiseks mõeldud toetusega, mitte kinnisasja turuväärtuse võimaliku püsiva vähenemise üldise hüvitamise mehhanismiga.¹⁵⁹

Naabuskonflikt planeerimis- ja ehitusõiguses ei ole enam vaid eraõiguslik vaidlus, vaid tüüpiline era- ja avaliku huvi kollisioon, mille tasakaalustamine on kohaliku omavalitsuse ülesanne.¹⁶⁰ Käesoleva töö kontekstis on see oluline seetõttu, et ka kinnisasja väärtuse püsiv vähenemine võib avalduda mitte ainult klassikalise omandamisolukorra kõrval, vaid ka sellistes olukordades, kus isik jääb formaalselt oma õiguste kandjaks, kuid avaliku projekti mõju muudab tema varalise positsiooni ebasoodsamaks. Seetõttu ei saa riive kvalifitseerimisel lähtuda üksnes formaalsest omandisuhtest, vaid hinnata tuleb ka seda, keda ja millisel viisil avalik projekt tegelikult puudutab. Lähtekoht on oluline ka hilisema hüvitamisküsimuse jaoks, sest ilma puudutatud isikute ringi piisavalt laialt määramata jääb osa võimalikke varalisi riiveid juba menetluse algsest nähtamatuks.

Käesoleva töö seisukohalt on määrav siiski eelkõige see, kas ja millistel tingimustel käsitatakse hüvitise või leevendusmeetme adressaadina kinnisasja omanikku, kelle varaline positsioon halveneb avaliku objekti mõjualas püsivalt. Magistritöö põhifookus on suunatud siiski kinnisasja omanikule, kelle varaline positsioon võib avaliku objekti mõjualas püsivalt halveneda.

3.4.2. Hüvitise, toetuse ja leevendusmeetme adressaadid

Puudutatud isikute ringi kõrval tuleb eristada ka seda, kellele riigi valitud hüvitis-, toetus- või leevendusmeede tegelikult laieneb. Praktikas võib meede olla seotud mitte kinnisasja väärtuse vähenemisega, vaid näiteks eluruumi olemasolu, kindlaksmääratud mõjuala või konkreetse projekti eelarvelise valikuga.

Toetus on seotud eluruumi olemasoluga. Eluruumita kinnistud (näiteks metsamaa või põllumaa) jäävad skeemist välja.¹⁶¹ Seetõttu võib ka olukorras, kus häiring põhjustab kinnisasja turuväärtuse püsiva vähenemise, jääda selline varaline mõju projektipõhise kompensatsiooniskeemi alt välja.

¹⁵⁹ Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. Nursipalu harjutusväljalt kostuva militaarmüra mõju leevendamiseks esitati 166 taotlust.

¹⁶⁰ Ilisson, M. Naabusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Juhendaja: Madis Ernits, PhD, LL.M. Tartu: Tartu Ülikool 2020, lk 4-5.

¹⁶¹ Kaitseministri 15.08.2024 määruse nr 11 „Toetus Kaitseväe Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks“ eelnõu seletuskiri, 19.04.2024. Lk 3.

Rail Baltic analüüsis leiti, et kehtiva kompensatsioonimudeli üks probleem on, et kui lähtuda ainult trassi alla jäävate maatükkide harilikust väärtusest, jäävad välja need isikud, kelle maa küll otseselt trassi alla ei jää, kuid kellele võib joonobjekti rajamisest tekkiv kahju olla isegi ulatuslikum.¹⁶²

Analüüsis tõdeti, et konkreetsed lahendused ja kompensatsiooni ulatus kujunevad suuresti üksikjuhtumipõhiselt ning sõltuvad poolte läbirääkimistest, mis võib küll suurendada paindlikkust, kuid vähendada hüvituspraktika etteennustatavust.¹⁶³ Järeldus analüüsist kinnitab, et isegi suure taristuprojekti puhul nähakse probleemi pigem kuidas ja millal kompenseerida, mitte üksnes kas kompenseerimine on põhimõtteliselt võimalik. Sellega seostub vahetult järgmine probleem, kas ja millistel tingimustel tuleb sellist püsivat ja intensiivset mõju käsitada veel talumiskohustuse piiridesse jäävana või juba hüvitamiskohustust esile kutsuva riivena. Adressaadikriteeriumide projektipõhine määratlemine võib seega viia olukorrani, kus tegelikult varalist mõju kandev omanik jääb meetme alt välja, samal ajal kui meede on suunatud kitsamalt elukeskkonna häiringu leevendamisele. See kinnitab, et hüvitise, toetuse ja leevendusmeetme adressaadid tuleb eristada.

3.5. Võrdsus, õiguskindlus ja kehtiva hüvitusmudeli piirid praktikas

Eelnevast võrdlevast praktikast ilmneb, et mitteomandamise juhtumite põhiprobleem ei seisne enam ainult riive tuvastamises, vaid selles, kas riigi reageerimisviis võimaldab sellist riivet käsitada omaniku jaoks võrdselt ja etteennustatavalt. Kui riigi reaktsioon avaldub kord leevendusmeetmete, kord projektipõhiste toetuste, kord aga üldise talumiskohustuse rõhutamisena, tekib küsimus, kas selline lahendus tagab sarnases olukorras olevate isikute ühetaolise kohtlemise ning piisava õigusselguse selles, millal muutub püsiv varaline koormus hüvitatavaks. Seetõttu tuleb järgnevalt hinnata kehtivat praktikast võrdsuse, õiguskindluse ning talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piiri seisukohalt ning esitada küsimus, kas kehtiv hüvituspraktika annab piisavalt selge vastuse sellele, millal muutub püsiv väärtuslangus veel talutavaks koormuseks ja millal tuleb seda käsitada hüvitamist nõudva erilise riivena.

Võrdsuspõhimõttest tuleneb, et üldistes huvides üksikisikule pandud kohustused peavad jagunema isikute vahel võrdselt ning ei ole põhjendatud jätta ühe või mõne üksiku kanda suuremaid kulutusi kui teistel, kes saavad samast avalikust hüvest kasu. Sellega oleks vastuolus olukord, kus üks või

¹⁶² Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015], lk 86.

¹⁶³ *Ibidem*, lk 87.

mõned üksikud peaksid üldistes huvides kandma suuremaid kulusi kui teised, kes samuti kasutavad üldistes huvides loodud vahendeid ja ressursse. Seega tekib õiglase hüvitise vajadus eeskätt siis, kui omandipõhiõiguse riivega kaasnev varaline kaotus osutub konkreetse isiku jaoks teistega võrreldes ebaproportsionaalselt suureks. Riigi sekkumisega üksikisiku õigustesse kaasneb isikule varaline kaotus, mis talumiskohustuse võrdsust arvestades on ülemäärane.¹⁶⁴

Siiski on Riigikohus omandipõhiõiguse riivet arutades leidnud et: „Paljudel omandipõhiõiguse piiramise juhtudel on võimalik leida tasakaal üldiste ja üksikisiku huvide vahel. Samas võib ette tulla olukordi, kus riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust rohkem, kui see oleks konkreetse üksikisiku huve arvestades proportsionaalne. Üldkogu leiab, et juhul kui omandipõhiõiguse riive on sedavõrd intensiivne, et pole võimalik leida mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel, tuleneb PS §-st 32 kohustus maksta hüvitist. Õiglase hüvitise maksmise korral ei ole omandipõhiõiguse riive ebaproportsionaalne ning riik ei riku isiku põhiõigust.“¹⁶⁵ „Riigikohtu praktika kohaselt ei pea õiglane hüvitis tingimata võrduma tegeliku varalise kaotusega, vaid hüvitis tuleb määrata ulatuses, mis ületab üksikisiku talumiskohustust.“¹⁶⁶

Seetõttu tuleb esmalt hinnata, kas kehtiv hüvitamispraktika võimaldab puudutatud isikul piisava selgusega ette näha, millal avaliku huvi objektist tulenev püsiv varaline mõju ületab talumiskohustuse piiri ning millisel õiguslikul alusel saab hüvitist nõuda.

3.5.1. Hüvitamispraktika ettenähtavus ja õiguskindlus

Hüvitamispraktika ettenähtavuse keskne nõue on, et omanik saaks realistlikult hinnata, millal avaliku projekti mõju ületab talumiskohustuse piiri ja millisel õiguslikul alusel saab ta nõude esitada. Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute leevendamiseks kehtestatud toetusmeede näitab, et riigi vastus on kujundatud peamiselt leevendusmeetmena ja projektipõhise toetuslahendusena.¹⁶⁷ Seetõttu võib omaniku jaoks jääda ebaselgeks, kas ja millisel õiguslikul alusel on võimalik nõuda kinnisasja turuväärtuse püsivast vähenemisest tuleneva varalise kahju hüvitamist.

¹⁶⁴ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 61.

¹⁶⁵ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 63.

¹⁶⁶ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 65.

¹⁶⁷ Kaitseministri 15.08.2024 määrus nr 11 „Toetus Kaitseväge Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks” - RT I, 24.09.2025, 2.

Hüvitamispraktika etteennustatavust mõjutab lisaks materiaalõiguslikele eeldustele ka riigivastutuse süsteemi ülesehitus tervikuna. RVastS on kujundatud nii, et esikohal on õiguste kaitse ennetavate ja tagajärgi kõrvaldavates vormides (primaarnõuded ja naturaalarstitutsioon), ning rahaline hüvitis on teisejärguline meede, mille ulatust on võimalik piirata. Selline „tööriistakasti” loogika võib mitteomandamise juhtumites kaasa tuua olukorra, kus puudutatud isikul ei ole lihtne ette näha, millal tema kanda jäetud koormus kvalifitseerub hüvitamist nõudvaks ning milline konkreetne õiguskaitsevahend on tema olukorras sobivaim.¹⁶⁸

Riigikohtu halduskolleegium jõudis asjas nr 3-18-913 seisukohale, et harjutusvälja asutamisele eelnenud menetlusjärjekord ei olnud kooskõlas hea halduse põhimõttega, kuna planeerimis- menetluste varasem läbiviimine oleks taganud suurema õigusselguse, puudutatud isikute tõhusama kaasamise ja huvide parema kaalumise. Kuid samas rõhutas kolleegium, et planeeringute puudumine iseenesest ei anna alust pidada harjutusvälja asutamise korraldust õigusvastaseks.¹⁶⁹

Haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS) ei anna iseenesest vastust, millal tuleb hüvitada avaliku huvi objektist tingitud kinnisasja väärtuse püsiv vähenemine, kuid see seab selliste otsuste tegemisele olulise menetlusliku raami. HMS järgi peab haldusmenetlus tagama isiku õiguste kaitse ja kohtuliku kontrolli võimaluse, haldusorgan peab olulised asjaolud ise välja selgitama, puudutatud isik tuleb enne tema õigusi kahjustavat otsust ära kuulata ning haldusakt peab olema faktiliselt ja õiguslikult põhjendatud.¹⁷⁰ Riigikohus järeltas samas oma otsuses, et korraldus nr 282 (Soodla harjutusvälja asutamine¹⁷¹) on küll formaalselt õigusvastane, kuna kaebaja tulnuks menetlusele kaasata, ei tühistatud seda korraldust, sest selline menetlusviga ei saanud sisuliselt mõjutada asukohavaliku tulemust (HMS § 58 loogika).¹⁷²

Riigivastutuse raamistikus mõjutavad vastutuse ulatust ja võimaldavad teatud juhtudel vastutusest vabanemist vältimatuse ja hoolsusega seotud kriteeriumid (RVastS § 13 lg 3).¹⁷³ See võib vähendada hüvitise ettenähtavust olukordades, kus sama tüüpi püsiva mõjuga juhtumite lahendus sõltub sellest, kuidas hinnatakse välditavust ja vajalikku hoolsust konkreetse tegevuse kontekstis.

¹⁶⁸ Lind, K. Riik vastutab: kas päriselt ja piisavalt? 20 aastat arengut: sooviti üht ja saadi ... - Juridica 2023/2, lk 176.

¹⁶⁹ RKHKo 3-18-913, p 13.

¹⁷⁰ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

¹⁷¹ Vabariigi Valitsuse korralduse nr 282 „Soodla harjutusvälja asutamine” - RT III, 14.07.2015, 1.

¹⁷² RKHKo 3-18-913, p 15–18.

¹⁷³ Riigivastutuse seadus. - RT I, 07.05.2025, 19.

Mitteomandamise juhtumites on olukord veel ebaühtlasem. Sama intensiivne mõju võib ühes olukorras viia kokkuleppe ja kompensatsioonini, teises olukorras jääda talumiskohustuse taha pidama. Analüüsi esmane selgitav küsimus on, kas riigi meetmel on sisuliselt omandit asendav efekt? Näiteks kui omandi kasutusvõimalus kaob või muutub kehtvalt marginaalseks, isegi siis, kui omandit formaalselt ära ei võeta. Halduspraktika ebaühtlust süvendab ka asjaolu, et seaduse järgi viib menetlust läbi iga haldusorgan iseseisvalt ning samuti puuduvad üldised juhendid.¹⁷⁴

KAHOS ei ole pelgalt menetluslik tööriist, vaid kanal, mille kaudu PS § 32 nõue õiglane hüvitis peab päriselt realiseeruma. Kui praktika muutub projektipõhiseks (nt ühe projekti puhul heldem, teise puhul kitsim), siis tekib küsimus võrdsest kohtlemisest ja õiguspärasest ootusest. Just seetõttu peab riigil olema läbipaistev hüvitamispoliitika, mitte ainult üksikute juhtumite lahendamine.

Hüvitamispraktika ettenähtavust vähendab ka see, kui sarnase mõjuga juhtumite lahendus sõltub haldusorgani praktikast, hindamisülesande sõnastusest või projektipõhise erimeetme olemasolust. Sellisel juhul ei saa omanik realistlikult ette näha, kas tema kinnisasja püsivat väärtuslangust käsitatakse hüvitatava varalise kahjuna, leevendamist vajava häiringuna või üldise talumiskohustuse osana.

Siin ilmneb ka hüvitamise ebaühtlus. Sama tüüpi mõjude korral võib tulemus sõltuda sellest, kuidas sõnastatakse hindamisülesanne, kui aktiivselt kasutatakse kokkuleppemenetlust ja milliseid kahjukomponente peetakse üldse arvesse võetavaks. Kui need lähtekohad on eri projektides erinevad, tekibki kannatanute vaates mulje kaootilisest praktikast, kuigi normi tekst võib olla sama.

Eelnevast järeldub, et hüvitamispraktika ettenähtavuse probleem ei seisne üksnes materiaalõigusliku aluse killustatuses, vaid ka menetluslikus ebaühtluses. Kui sarnase mõjuga olukordade lahendus sõltub suurel määral sellest, milline haldusorgan menetlust juhib, millist hindamisloogikat kasutatakse ja kas projektis on loodud erilahendusi, ei saa omanik realistlikult ette näha ei hüvitise alust ega selle ulatust. See omakorda loob pinnase ka sisuliseks ebavõrdseks kohtlemiseks.

Praktika ettenähtavuse hindamist raskendab ka see, kui hüvitamis- ja leevendusmeetmete rakendamise aluste kohta ei ole avalikest allikatest või teabenõuete kaudu võimalik saada piisavalt selget teavet. Sellisel juhul ei ole probleem üksnes hüvitise maksmises või maksmata jätmises, vaid

¹⁷⁴ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusüuringute keskus Centar [2015], lk 8.

ka selles, et puudutatud isikul ei ole võimalik kontrollida, millise kaalutluse, mõju või adressaatide ringi alusel riik hüvitamis- või leevendusotsuseid teeb.

3.5.2. Ebavõrdse kohtlemise ja juhusliku kompenseerimise riskid

Kui ühes projektis on loodud selge toetusmeede, näiteks Nursipalu häiringute leevendamiseks, ent teises võrreldavas olukorras sellist meedet ei ole, tekib risk, et omanike varalist positsiooni tasandatakse projektipõhiselt ja ebaühtlaselt.¹⁷⁵ See nihutab fookuse õiguslikult selgelt kriteeriumistikult praktilistele programmidele ja eelarvelistele valikutele, mis võib kaasa tuua ebavõrdse kohtlemise taju. Rail Balticu analüüsis leiti, et: “Sundvõõrandamise käigus sellist tüüpi kaasneva kahju nagu mürataseme tõus (eeldusel, et see jääb piirnormide sisse) kompenseerimiseks seaduslikku alust ei ole. Samas on puudutatud isikul õigus pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et juba realiseerunud mürataseme tõus on talle siiski põhjustanud olulist kahju, ja nõuda selle eest hüvitist. Kuna üldiselt aktsepteeritud meetodikat sellistes olukordades rahalise kahju hindamiseks ei ole, siis võib tekkida olukord, kus kahju jääb hüvitamata selle tõttu, et ekspert ei suuda seda hinnata.”¹⁷⁶

Ebavõrdse kohtlemise risk ei seisne üksnes selles, et ühes projektis makstakse toetust ja teises mitte. Probleem on sügavam: kui hüvitise või leevendusmeetme alus, adressaat ja hüvitatav mõju määratletakse iga projekti puhul eraldi, võivad sisuliselt sarnases olukorras olevad omanikud sattuda erinevasse õiguslikku positsiooni. Selline erinevus vajab selget põhjendust, vastasel juhul muutub kompenseerimine juhuslikuks.

Kokkuvõttes nähtub, et projektipõhised ja osaliselt juhuslikud kompenseerimislahendused ei lahenda veel keskselt küsimust, kus täpselt jookseb piir üldise talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse vahel. Seetõttu vaatleb autor järgnevalt, kuidas selline piir praktikas avaldub ning milliste tunnuste alusel võiks püsiv ja intensiivne mõju ületada talumiskohustuse raami.

3.5.3. Talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piiri avaldumine praktikas

Talumiskohustuse ja hüvitamiskünnise praktiline eristus ei sõltu üksnes sellest, kui paljusid isikuid projekt mõjutab, vaid sellest, kas koormus on konkreetse omaniku suhtes individualiseeritult

¹⁷⁵ Kaitseministri 15.08.2024 määrus nr 11 „Toetus Kaitseväe Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks” – RT I, 24.09.2025, 2.

¹⁷⁶ Analüüs Rail Balticu raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringu Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. Sorainen: Eesti rakendusuuringu keskus Centar [2015], lk 90.

intensiivne ja püsiv. Nursipalu ja Soodla näited illustreerivad, et isegi õiguspärase riigikaitse tegevuse korral võib häiring olla kestuselt ja mõjult selline, mis tõstatab hüvitamise vajaduse küsimuse väljaspool klassikalist omandamist.¹⁷⁷

Justiitsministeeriumi tellitud analüüs kriisi ja erikorra riigivastutusest näitab, et õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele vastandub talumiskohustus, kuid need ei ole teineteist täielikult välistavad kategooriad. Selles analüüsis rõhutatakse RVastS § 16 loogikat, mille järgi on hüvitamine põhjendatud eeskätt siis, kui riigi ülekaaluka avaliku huvi tõttu vajalik tegevus põhjustab kahjulikke tagajärgi juhuslikult kannatanud isikule. Sealjuures on Aule riigivastutuse erisuste analüüsis leidnud, et ka kriisi ja erikorra ajal ei kalduta kõrvale põhimõttest, et õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamisele vastandub talumiskohustus. Isikul on kohustus taluda avaliku võimu või teise isiku õiguspärast tegevust hüvitist saamata või kandes selle tegevusega seotud kulusid. Seadusandja ülesanne on määrata õigussuhte poolte õiguspäraseid huvisid arvestav ning õiglane tasakaal talumiskohustuse ja kahju hüvitamise vahel.

Talumiskohustus ja kahju hüvitamine ei ole vastastikku välistavad, vaid talumiskohustusega kaasnevat koormavat mõju võib vähendada isiku õigus saada õiglast hüvitist või tasu.¹⁷⁸ Sellest tuleneb, et kinnisasja turuväärtuse püsiva vähenemise korral ei ole määrav üksnes riive intensiivsus, vaid ka see, kas koormus langeb konkreetsele omanikule võrdsuspõhiõiguse vaates põhjendamatult. Sama põhimõtet on rõhutanud ka õiguskantsler, kelle järgi tuleb ka kriisi ja erandlikes olukordades järgida seadust ning vajadusel vähendada õiguspärase sekkumise koormavat mõju õiglase hüvitise või tasuga.¹⁷⁹

Praktikas avaldub talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir eelkõige selles, kuidas riik kvalifitseerib sama tüüpi mõju: kas häiringuna, mida leevendatakse toetusega, või varalise kahjuna, mille puhul tuleb hinnata hüvitamiskohustust. Nursipalu, Soodla ja Rail Balticu näited näitavad, et see kvalifikatsioon ei ole alati üheselt etteennustatav.

Seega ei too ka tugev põhiõiguste riive automaatselt kaasa õigust õiglasele hüvitisele, sest määravaks saab küsimus, kas tegemist on erakordse riivega RVastS § 16 mõttes. Selline olukord võib esineda eeskätt siis, kui ülekaalukast avalikust huvist kantud tegevuse rasked ja püsivad varalised tagajärjed langevad juhuslikult kannatanud isikule. Võrdsuspõhimõttega võib olla

¹⁷⁷ Toetus Kaitseväge Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks – RT I, 24.09.2025, 2.

¹⁷⁸ Aule, K. Analüüs. Justiitsministeerium. Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal. Tallinn, 2018, lk 4.

¹⁷⁹ Õiguskantsler. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Rõuge vald, Nursipalu harjutusvälja laiendamise küsimuses.

vastuolus olukord, kus üksik isik peab üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised samaväärsed kasusaajad. Teisisõnu, õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamiseks peab olema tegemist olukorraga, kus riigi tegevus on vajalik ülekaaluka avaliku huvi tõttu, kuid tegevuse kahjulikud tagajärjed tekivad juhuslikult kannatanud isikul. Lisaks varem Riigikohtu praktikas käsitletud juhtumitele oleks võrdsuspõhimõttega vastuolus ka olukord, kus juhuslik kannatanu peab üldistes huvides kandma suuremaid kulutusi kui teised, kes võidavad riigi sekkumisest kannatanuga samaväärselt.

Niisiis ei seisne põhjusliku seose probleem ainult selles, kas kahju on olemas, vaid ka selles, kas õigus suudab selle siduda õige otsuse, õige menetlusetapi ja õige normiga. Just sealt edasi muutub määravaks KAHOS-e roll. Põhjuslik seos ei tohi muutuda omanikule võimatuks tõendamiskoormaks. Kui riik loob piirangute kogumi, mis turul kinnisomandi väärtust kujundab, siis on mõistlik eeldada, et väärtuse langus on vähemalt esmapilgul seotud riigi meetmega.

Seega tuleks vaadata ja käsitleda põhjuslikkust etapiliselt: kõigepealt üldine seos (projekti mõjuvõond ja piirangud), seejärel konkreetne mõju (hindamise andmed, tehingud, kasutusvõimaluse kadu). Nii saab vältida olukorda, kus tegelik kahju jääb hüvitamata ainult seetõttu, et omanik ei suuda hinnata, arvesse võtta ja modelleerida kõiki turu muutujate kombinatsioone.

Riigikohtu üldkogu on toonud välja, et kuigi õiglase hüvitus on sundvõõrandamise korral üldjuhul seotud asja hariliku väärtuse ehk turuväärtusega, ei pea see põhiseaduse järgi tingimata alati turuhinnaga täielikult kattuma. Põhiseadusega võib olla kooskõlas ka väiksem hüvitus, kui täielik hüvitamine ei ole sundvõõrandamise konkreetseid asjaolusid arvestades põhjendatud ning kui üldiste ja üksikisiku huvide vahel säilib õiglase tasakaal.¹⁸⁰ Käesoleva töö seisukohalt võimaldab see eristada turuväärtuse täielikku hüvitamist üldreeglina ja sellest kõrvalekaldumist erandina, mis nõuab eraldi põhjendamist.

Järelikult ei piirdu probleem üksnes küsimusega, millal võib püsiv ja intensiivne riive ületada talumiskohustuse piiri, vaid ka sellega, millised on kehtiva hüvitamismudeli praktilised piirid ja miks ei anna need alati selget vastust hüvitamiskohustuse tekkimise kohta. Seega talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir ei sõltu üksnes riive intensiivsusest, vaid sellest, kas koormus langeb konkreetsele isikule juhuslikult, püsivalt ja võrreldes teistega eaproportsionaalselt. Mitteomandamise juhtumites piirduda formaalse tõdemusega, et kinnisasi jäi omanikule alles, vaid

¹⁸⁰ RKÜKo 3-2-1-59-04, p-d 18–19.

hinnata tuleb, kas riive tegelik majanduslik mõju ei ole juba niivõrd ulatuslik, et see nõuab talumiskohustuse asemel koormise ümberjaotamist hüvitise kaudu.

3.5.4. Kehtiva hüvitamismudeli piirid ja probleemkohad

Turuväärtuse püsiva vähenemise hüvitamine on eriti keeruline juhtudel, kus kahju avaldub kaudselt ning selle tõendamine eeldab nii turu- kui ka põhjusliku seose analüüsi. Senine praktika näitab, et sellistes olukordades on riigi meetmed suunatud pigem häiringute leevendamisele kui ühtse hüvitusstandardi kujundamisele. Seetõttu ei ole keskne küsimus üksnes selles, milliseid meetmeid riik eri projektides kasutab, vaid selles, kas puudutatud isikul on võimalik ette näha, millal, mille eest ja millisel alusel hüvitist, toetust või muud leevendusmeetet rakendatakse. Riigi valitud meede piiritleb end häiringu kompenseerimisega eristades seda sõnaselgelt riigikaitse tegevusega tekitatud kahju hüvitamisest, rõhutades toetusmeetme laadi ja normatiivset piiri.¹⁸¹ Mitteomandamise juhtumites on õiguslik ebaselgus paratamatult teravam, sest püsiv väärtuslangus jääb sageli häiringu, talumiskohustuse ja hüvitamist vääriva erilise koormuse piirialale.

Maajärve käsitlest nähtub, et kahju tekkimise ettenägematus on seotud eeskätt hüvitise ulatuse määramisega RVastS § 13 lg 1 tähenduses (arvestada kahju ettenägematust, objektiivseid takistusi, õiguste rikkumise raskust ja muid hüvitise ulatust mõjutavaid asjaolusid).¹⁸² See toetab käsitlust, mille järgi võiks ettenägematust arvestada pigem hüvitise suuruse määramisel kui iseseisva nõude eeltingimusena.¹⁸³ Sellest vaatest võib ettenägematuse sidumine juba hüvitise nõude olemasolu eeldustega osutada liiga jäigaks ning paindlikum oleks arvestada seda hüvitise suuruse määramisel. Sealjuures on Maajärv rõhutanud, et RVastS § 14 lg 1-s sisalduv „eriliselt kannatanud isikute rühma” tingimus piirab õiguskaitset märkimisväärselt ning ei ole vähemalt EL õiguse rikkumise kontekstis kooskõlas Euroopa Kohtu praeguse praktikaga.¹⁸⁴ See toetab järeldust, et kehtiv regulatsioon on selles osas ebaselge ja vajab korrigeerimist.

Sama probleem ilmneb „eriliselt kannatanud isikute rühma“ kriteeriumi puhul. Suur mõjutatute arv ei muuda kahju iseenesest õiglasemaks ega koormust automaatselt üldiseks talumiskohustuseks. Ka laiaulatusliku avaliku meetme korral võib konkreetse omaniku kahju olla oma intensiivsuse,

¹⁸¹ Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määruse nr 96 “Kaitseväge ja Kaitseliidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksmise tingimused ja kord.” eelnõu seletuskiri, lk 2.

¹⁸² R, G, Maajärv. Riigivastutuse erijuht: Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine. Magistritöö. Juhend. dr. iur. Ivo Pilving. Tartu: Tartu Ülikool, 2021, lk 9–11.

¹⁸³ R, G, Maajärv, lk 48.

¹⁸⁴ R, G, Maajärv. lk 65-66.

kestuse ja mõju poolest erinev. Seetõttu ei peaks kontrollküsimus olema üksnes see, kui palju inimesi on mõjutatud, vaid kas konkreetse omaniku varaline koormus on võrreldes üldise talumiskohustusega individualiseeritult erinev ja püsiv. Just siin seostub RVastS § 16 säte omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse kaitsega. Eriliselt kannatanud isiku tunnus on seotud RVastS § 16 loogikaga, milles hüvitise õigust piiratakse olukorras, kus suur hulk inimesi on mõjutatud, ning individualiseerimine muutub oluliseks just siis, kui tuleb näidata, miks konkreetse isiku koormus on teistest erilisem.¹⁸⁵

Riigikohus on juhtinud tähelepanu, et kui omandipõhiõiguse riive osutub sedavõrd intensiivseks, et see ei ole enam kooskõlas PS §-des 32 ja 12 väljenduvate proportsionaalsuse ja võrdsuse nõuetega, ei ole põhjendatud jätta sellega kaasnevat varalist kaotust täielikult puudutatud isiku kanda. Sellisel juhul võib hüvitamiskohustus tuleneda PS § 25 koostoimest omandipõhiõiguse ja võrdsuspõhiõiguse kaitsega.¹⁸⁶ Kuid õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise juures on kaks olulist kitsaskohta, mis suuresti toidavad segadust ja ebaühtlust. Esiteks hindamispraktika: eksperdile antav lähteülesanne hariliku väärtuse leidmisele nihutab vaidluse peamiselt numbrite üle ning jätab tahaplaanile küsimuse, kas inimene saab tegelikult samaväärse varalise positsiooni.

Samuti näitab praktika, et rahalise hüvitise kõrval võiks mõnes piirjuhtumises kaaluda ka muid leevendusviise, näiteks asendusmaa või maakorralduslikke lahendusi. Nende abinõude praktiline kasutamine eeldab aga selget menetluslikku raamistikku ja haldusorganite valmisolekut.

Kokkuvõttes ei saa riigi hüvitamis- ja leevenduspraktikat mitteomandamise juhtumites pidada piisavalt etteennustatavaks olukordades, kus avaliku huvi objekt põhjustab kinnisasjale püsiva ja intensiivse varalise mõju. Kehtiva mudeli peamine nõrkus ei seisne selles, et Eesti õiguses puuduksid igasugused hüvitamise võimalused, vaid selles, et häiringute, väärtuslanguse ja erilise varalise koormuse õiguslik käsitus on killustunud ning sõltub liigselt valitud menetlusraamist, eriregulatsioonist või halduspraktikast. Leevendusmeetmed, projektipõhised toetused, KOV-hüvitised ja üksikjuhtumipõhised õiguskaitsevõimalused ei moodusta puudutatud omaniku jaoks ühtset hüvitismudelit. Seetõttu ei taga senine praktika piisavat ettenähtavust selles, kas püsivat turuväärtuse vähenemist käsitatakse hüvitatava varalise kahjuna, häiringuna või üldise talumiskohustuse osana.

¹⁸⁵ R, G, Maajärv, Riigivastutuse erijuht: Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine. Magistritöö. Juhend. dr. iur. Ivo Pilving. Tartu: Tartu Ülikool, 2021, lk 30-31.

¹⁸⁶ RKÜKo 3-3-1-69-09, p 65.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistr töö eesmärk oli analüüsida, milliste kriteeriumide alusel kvalifitseerib Eesti riik kinnisasja väärtuse vähenemise kompenseerimist väärivaks olukorras, kus avalikes huvides rajatav või kasutatav objekt mõjutab kinnisasja majanduslikku väärtust ilma seda omandamata. Uurimisküsimus keskendus sellele, kas kehtiv õigusraamistik ja riigi praktika tagavad sellistes juhtumites sidusa, võrreldava ja põhiseaduslikult põhjendatud käsitlemise ning millisel määral on talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir normatiivselt määratletud. Töö ei lähtunud eeldusest, et iga hinnalangus on hüvitatav, vaid keskendus sellele, millal avaliku võimu tegevusest tulenev koormus ületab tavapärase talumiskohustuse ning muutub põhiseaduslikult ja hüvitamisõiguslikult relevantseks. Töö keskse probleemina käsitati seega küsimust, millal jääb avaliku huvi objektist tulenev mõju mõjutatud isiku enda kanda ning millal tuleb seda käsitada avaliku võimu poolt hüvitamist nõudva erilise koormusena.

Töö esimeses peatükis jõuti järeldusele, et kinnisasja majanduslik väärtus kuulub põhiseadusliku omandipõhiõiguse kaitsealasse laiemas tähenduses. Omandipõhiõigus ei kaitse üksnes asja füüsilist säilimist ega formaalset omaniku positsiooni, vaid ka omanikule kuuluvat varalist positsiooni tervikuna. Sellest tulenevalt võib kinnisasja väärtuse oluline vähenemine kujutada endast omandipõhiõiguse riivet ka siis, kui omand jääb formaalselt alles. Töö järeldas, et sellise riive tuvastamiseks peab väärtuse vähenemine olema objektiivselt tuvastatav, intensiivne, püsiv, individualiseeritud ning põhjuslikult seostatav avaliku võimu tegevusega. Just need tunnused eristavad põhiseaduslikult relevantset riivet tavapärasest tururiskist ja üldisest sotsiaalsest koormusest. Analüüs näitas ühtlasi, et kaudne riive võib teatud juhtudel läheneda intensiivsusele olukorrale, mis on sisuliselt võrreldav sundvõõrandamisega, kuigi omandit formaalselt ei võeta. Sellest tuleneb vajadus hinnata riive mõju sisuliselt, mitte üksnes formaalselt.

Esimese peatüki teine keskne järeldus puudutas avaliku huvi, talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse vahekorda. Töö näitas, et avalik huvi võib omandipõhiõiguse riivet õigustada, kuid ei lahenda automaatselt küsimust, kas tekkinud koormus peab jääma puudutatud omaniku enda kanda. Talumiskohustus väljendab küll omandi sotsiaalset mõõdet, kuid see ei saa olla piiritu. Kui avalikes huvides tehtav otsus toob kaasa ühe isiku või väikese isikute rühma varalise positsiooni ebaproportsionaalselt suure kahjustamise võrreldes teistega, ei ole enam tegemist üksnes ühiskondlikult jagatava riskiga. Sellises olukorras muutub määravaks võrdsuspõhimõte:

laiem ühiskond ei või saada avalikust hüvest kasu nii, et selle hind langeb põhjendamatult väheste kinnisasjaomanike õlule. Sellest tulenevalt sõltub talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir avaliku huvi, riive intensiivsuse, püsivuse, põhjusliku seose ja individualiseerituse koostoimest. Õiglase hüvitise vajadus tekib eeskätt siis, kui üksikisikule langev varaline kaotus osutub võrreldes teistega eaproportsionaalselt suureks ning mõistlikku tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel ei ole enam võimalik saavutada üksnes piirangu õigustamisega.

Teises peatükis käsitletud kehtiv õigusraamistik näitas, et Eesti õiguskorras puudub piisavalt selge ja ühtne raamistik kinnisasja väärtuse vähenemise hüvitamiseks mitteomandamise juhtumites. KAHOS reguleerib eeskätt olukordi, kus kinnisasi omandatakse või sellele kohaldatakse klassikalisi avalik-õiguslikke kitsendusi, kuid ei anna ammendavat vastust juhtumitele, kus omand jääb küll alles, ent selle majanduslik väärtus langeb avaliku huvi objekti püsiva mõju tõttu. Riigivastutuse seadus võimaldab õiguspärase tegevusega tekitatud erakordse kahju hüvitamist, kuid ei paku mitteomandamise juhtumite jaoks iseseisvat ja ammendavat üldist hüvitusmudelit. Seega ei välista kehtiv õigus sellistes olukordades hüvitamist, kuid ei paku ka piisavalt läbipaistvat ja etteennustatavat süsteemi selleks, millal ning millises ulatuses peab riik koormust tasakaalustama. Just selline mitmekihiline ja osaliselt hajus ülesehitus on üks peamisi põhjusi, miks praktika võib muutuda ebaühtlaseks.

Teise peatüki keskseima järeldusena formuleerus mitteomandamise juhtumite hüvitamiskünnis. Töö põhjal muutub selline olukord hüvitamisõiguslikult relevantseks siis, kui mõju on püsiv, intensiivne, konkreetse avaliku meetmega põhjuslikult seotud ning langeb konkreetsele omanikule individualiseeritult raskemini, kui seda saab pidada üldiseks talumiskohustuseks. See järeldus on töö üks olulisemaid sisulisi tulemusi, sest võimaldab kirjeldada mitteomandamise juhtumeid ühtse analüütilise raamistikuna. Hüvitamiskohustus ei sõltu seega ainult sellest, kas omand võõrandati või mitte, vaid riive tegelikust raskusest ja selle mõjust konkreetsele omaniku varalisele positsioonile. Tähelepanu nihkub küsimuselt, milline oli riive vorm, küsimusele, kui sügavalt see omaniku varalist seisundit tegelikult kahjustas. Sellest vaatenurgast ei saa mitteomandamise juhtumite hindamisel piirduda tõdemusega, et kinnisasi jäi omanikule alles, vaid hinnata tuleb, kas riive tegelik majanduslik mõju ei ole juba niivõrd ulatuslik, et see nõuab talumiskohustuse asemel koormise ümberjaotamist hüvitise kaudu.

KAHOS-e käsitlevas osas jõudis töö järeldusele, et selle seaduse tugevus seisneb klassikaliste omandamisjuhtumite korrastamises. KAHOS annab suhteliselt selge raamistiku olukordadeks, kus

kinnisasi omandatakse avalikes huvides, ning võimaldab mõista ka sundvalduse ja teatud piirjuhtumite loogikat. Samal ajal ilmneb selle piir olukordades, kus omandit formaalselt ei võõrandata, kuid kinnisasja väärtus väheneb avaliku objekti rajamise või kasutamise püsivate kaasnähtuste tõttu. Kui kahju seisneb otseselt sundvõõrandatava eseme kaotuses, on hüvitamisloogika selgem. Kui aga väärtuse vähenemine tuleneb mürast, vibratsioonist, kaitsevöönditest, juurdepääsu halvenemisest või muudest püsivatest mõjudest, ei pruugi need mahtuda KAHOS-e otsese kahju hüvitamise loogikasse. Sellisel juhul tuleb vastust otsida teistest normidest, eeskätt riigivastutuse seadusest ja põhiseaduslikest põhimõtetest. Seega kinnitas töö, et KAHOS ei ole ammendav vastus kõigile olukordadele, kus avalik meede põhjustab kinnisasjale püsiva ja intensiivse varalise riive ilma omandamiseta. Samuti ilmnes, et probleemi ei saa taandada üksnes materiaalõiguslikule alusele, vaid oluline on ka menetluslik külg: kui hüvitamise loogika kujuneb projektiti erinevalt, ei saa omanik realistlikult ette näha ei hüvitise alust ega selle ulatust.

Kolmandas peatükis läbiviidud võrdlev analüüs näitas, et riigi praktika ei eita avaliku huvi objektidega kaasnevate häiringute ega isegi kinnisasja väärtuse vähenemise võimalikkust. Nii riigikaitse objektide kui ka taristuprojektide puhul on mõjud vähemalt teatud ulatuses teadvustatud, neid hinnatakse planeerimis- ja mõjude analüüsides ning nende tasandamiseks või leevendamiseks kasutatakse erinevaid meetmeid. Probleem ei seisne seega selles, nagu oleks selline mõju põhimõtteliselt nähtamatu või õiguslikult ebaoluline. Probleem seisneb pigem selles, et mõju tunnistamine ei vii automaatselt ühtse ja etteennustatava hüvitusmudelini. Praktika on kujunenud killustunult leevendusmeetmete, projektipõhiste toetuslahenduste, kohaliku omavalitsuse hüvitiste, planeerimisloogika ning üksikjuhtumipõhiste õiguskaitsevõimaluste koosmõjus. Sellest järeldub, et mitteomandamise juhtumites ei ole riigi reageerimine üles ehitatud ühele selgele materiaalõiguslikule ja menetluslikule mudelile.

Rail Balticu, Nursipalu ja Soodla näidete võrdlus tõi esile, et sarnase mõjuga olukordades võivad riigi lahendused erineda märkimisväärselt sõltuvalt projektist, kasutatavast hindamisloogikast, halduslikest valikutest ning sellest, kas konkreetse juhtumi ümber on loodud erimeetmeid. Mõnes projektis on riik loonud toetusmeetmeid või hüvitusmehhanisme, teistes on mõju käsitletud eeskätt planeerimis- või keskkonnamõju küsimusena, mitte varalise riivena, mis nõuaks selget hüvitamisloogikat. Seetõttu ei saa omanik sageli piisava kindlusega ette näha, kas tema kahju kvalifitseeritakse hüvitamisväärseks, millisel õiguslikul alusel seda tehakse ning millises ulatuses ta võib kompensatsiooni oodata. Töö põhjal saab järeldada, et riive intensiivsuse ja püsivuse hindamine ei ole praktikas olnud ühtne ning puudub selge metoodiline alus, mille järgi määrata,

millal mõju ületab talumiskohustuse piiri. Samuti ilmnes, et kahju tõendamine on keeruline, sest kinnisasja väärtuse vähenemise hindamiseks puudub ühtne meetodika ning eksperthinnangud võivad projektiti erineda. Sellest tulenevalt ei ole riigi praktika võrreldavates mitteomandamise juhtumites piisavalt järjepidev, sidus ega etteennustatav. Võrreldavates olukordades puudub normatiivne alus, mis tagaks täiel määral ühetaolise kohtlemise ja piisava õiguskindluse.

Kolmanda peatüki lõppjärelendusena ilmnes, et mitteomandamise juhtumite keskne praktiline probleem ei seisne enam ainult riive tuvastamises, vaid selles, kas riigi reageerimisviis võimaldab sellist riivet käsitada omaniku jaoks võrdselt ja etteennustatavalt. Kui riigi reaktsioon avaldub kord leevendusmeetmete, kord projektipõhiste toetuste, kord aga üldise talumiskohustuse rõhutamisena, tekib paratamatult küsimus, kas sarnases olukorras olevate isikute kohtlemine on ühetaoline ja kas kehtiv praktika annab piisava õigusselguse selles, millal muutub püsiv varaline koormus hüvitatavaks. Töö näitas, et projektipõhised ja osaliselt juhuslikud kompenseerimislahendused ei lahenda veel kesket küsimust, kus täpselt jookseb piir üldise talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse vahel. Talumiskohustuse ja hüvitamiskünnise praktiline eristus sõltub eelkõige sellest, kas koormus on konkreetse omaniku suhtes individualiseeritult intensiivne ja püsiv. Sellest vaatenurgast võib väga intensiivne mitteomandamise riive sisuliselt läheneda sundvõõrandamisele ka siis, kui omand formaalselt alles jääb.

Töö uurimisküsimusele vastates saab järeldada, et riik kvalifitseerib kinnisasja väärtuse vähenemist kompenseerimist väärivaks praegu mitte ühe selge ühtse õigusliku testi, vaid mitme osaliselt kattuva ja projektiti erinevalt rakenduva lähenemise kaudu. Normatiivses plaanis on võimalik tuletada hüvitamiskünnise põhitingimused – püsivus, intensiivsus, individualiseeritus ja põhjuslik seos, kuid praktilises rakenduses ei avaldu need tunnused praegu ühtse ja süsteemse mudelina. Sellest tulenevalt tuleb järeldada, et Eesti õiguses ei ole mitteomandamise juhtumite hüvitamispraktika võrreldavates olukordades piisavalt järjepidev ega täiel määral etteennustatav. Samas ei näidanud töö, et kehtiv õigus oleks selliste juhtumite lahendamiseks täiesti ebapiisav. Vastupidi, töös analüüsitud normidest ja põhimõtetest on võimalik tuletada sisuline raamistik, mille alusel hinnata, millal ületab püsiv väärtuse vähenemine talumiskohustuse piiri ja millal peab riik sekkuma hüvitisega. Probleem seisneb eeskätt selles, et need kriteeriumid ei ole praegu koondatud piisavalt selgesse ja praktiliselt ühtlaselt rakendatavasse raamistikku.

Õigusteasuslikult lisandub töö tulemusena eeskätt süstematiseeritud käsitlus olukordadest, mis jäävad klassikalise omandamise ja pelga talumiskohustuse vahele. Töö panus seisneb selles, et

mitteomandamise juhtumeid ei käsitleta hajusate erandite või üksikute projektiprobleemidena, vaid iseseisva analüütilise kategooriana, mille hindamisel on määravad püsivus, intensiivsus, individualiseeritus ja põhjuslik seos. Samuti näitab töö, et talumiskohustuse ja hüvitamiskohustuse piir ei ole üksnes teoreetiline põhiseaduslik küsimus, vaid avaldub väga praktiliselt riigi projektipõhises hüvitamispraktikas. Nii seob töö omandipõhiõiguse kaitse, võrdsuspõhimõtte, õiguskindluse ja riigivastutuse loogika üheks tervikuks olukordades, kus kinnisasja väärtuse vähenemine toimub ilma omandamiseta. Töö loob seega süsteemse analüütilise raamistiku, millele saab tugineda mitteomandamise juhtumite edasisel normatiivsel käsitlemisel.

Töö tulemustest tulenevalt on põhjendatud selgemate materiaalõiguslike ja menetluslike kriteeriumide kujundamine olukordadeks, kus avaliku huvi objekt põhjustab kinnisasjale püsiva ja intensiivse väärtuse vähenemise ilma omandamiseta. See ei tähenda automaatset hüvitist igale hinnalangusele, vaid ühtset raamistikku selleks, millal loetakse koormus veel üldise talumiskohustuse osaks ja millal käsitatakse seda hüvitamist nõudva erilise riivena. Samuti oleks vajalik ühtlasem lähenemine mõju intensiivsuse, püsivuse, individualiseerituse ja põhjusliku seose hindamisele ning suurem võrreldavus kinnisasja väärtuse vähenemise hindamisel praktikas. Eriti oluline on see olukordades, kus kahju avaldub kaudselt ning selle tõendamine eeldab turu- ja põhjusahela analüüsi, samal ajal kui kasutatavad kompenseerimismeetmed on seni olnud suunatud pigem häiringute leevendamisele kui varalise kaotuse süsteemsele tasakaalustamisele. Lisaks rahalisele hüvitamisele ei ole välistatud ka muud tasakaalustavad lahendused, kui need võimaldavad taastada omandi tegelikku kasutusväärtust ja jaotada avalikes huvides tekkivat koormust õiglasemalt. Just selline täpsustus aitaks vähendada projektipõhisust, juhuslikkust ja ebavõrdse kohtlemise riski ning viia praktika paremini kooskõlla omandipõhiõiguse kaitse, võrdsuspõhimõtte ja õiguskindluse nõuetega.

State Compensation Obligation for the Decrease of Immovable Property Value in the Impact Zone of Public Interest Objects

SUMMARY

This master's thesis examines the constitutional and legal framework governing situations in which immovable property is not expropriated for public purposes, yet its market value decreases significantly and permanently due to the construction or operation of a public-interest object. In contemporary Estonia, large-scale infrastructure and national defence projects increasingly affect not only properties that are formally acquired under the Expropriation Act for Public Purposes (*Kinnisasjade avalikes huvides omandamise seadus*, **KAHOS**), but also a wider circle of owners whose land remains intact while suffering substantial economic harm. The central problem addressed in the thesis concerns the criteria under which the state qualifies such value decreases as compensable and whether the state's approach is normatively consistent across comparable situations. The analysis is situated within the broader context of constitutional property protection, the limits of the duty to tolerate public burdens, and the principles of equal treatment and legal certainty.

The thesis does not proceed from the assumption that every decrease in property value must be compensated. Its central concern is instead to determine when a burden resulting from lawful public action exceeds the ordinary duty to tolerate and becomes relevant in constitutional and compensation-law terms. The research question asks whether the current Estonian legal framework and state practice provide a coherent, comparable, and constitutionally justified approach to cases in which the value of immovable property decreases without acquisition, and to what extent the boundary between the duty to tolerate and the duty to compensate is normatively defined. The broader aim of the thesis is to assess whether Estonian law offers a sufficiently clear and systematic model for such situations and whether the state's practical responses allow general criteria to be derived from existing doctrine and practice.

Methodologically, the thesis is based on normative legal analysis combined with a comparative assessment of selected practical cases. The constitutional part of the thesis relies on § 32 of the Constitution of the Republic of Estonia, constitutional commentary, legal scholarship, and

Supreme Court case law concerning property protection, public interest, proportionality, and equality. The part dealing with positive law analyses the interaction between KAHOS, the State Liability Act (*Riigivastutuse seadus*, **RVastS**), explanatory memoranda, and related legal materials. In the practical part, the thesis assesses how the state has addressed comparable situations in connection with the Rail Baltica railway project and the expansion of the Nursipalu and Soodla military training areas. The purpose of this combined approach is not merely to describe separate legal regimes or isolated practical solutions, but to determine whether a coherent legal logic can be identified for situations in which property value decreases without formal acquisition.

The first major conclusion of the thesis is that the economic value of immovable property forms part of the constitutionally protected property position under § 32 of the Constitution. Property, in the constitutional sense, is not confined to the physical object but encompasses the totality of economically assessable rights and interests associated with ownership. This includes the ability to use, dispose of, and economically realise the property. A significant reduction in value may therefore constitute an interference with property rights even where the owner retains formal title. The thesis demonstrates that constitutional property protection extends not only to direct expropriation and formal restrictions, but also to indirect and consequential effects that substantially impair the economic utility of property. The fact that ownership formally remains with the owner does not, in itself, exclude constitutionally relevant interference.

At the same time, the thesis argues that not every fluctuation in value is constitutionally relevant. Market dynamics, general environmental changes, neighbourhood development, or the owner's own conduct may influence value without triggering constitutional protection. A constitutionally relevant interference arises only when the decrease in value is causally linked to public authority action, is objectively ascertainable, and is sufficiently substantial, permanent, and individualized to exceed the threshold of normal market risk and general societal burdens. These criteria are central to the thesis because they distinguish constitutionally relevant non-acquisition cases from ordinary economic disadvantages that must remain with the owner. The thesis therefore places particular emphasis on four core elements: permanence, intensity, causation, and individualization. Together, these elements form the threshold test for determining when a decrease in value becomes relevant as a matter of constitutional property protection.

A second important conclusion of the constitutional analysis concerns the relationship between public interest, the duty to tolerate, and the duty to compensate. Public interest may justify an

interference with property, but it does not automatically resolve whether the resulting burden must remain with the affected owner. The duty to tolerate reflects the social dimension of property, yet it cannot be unlimited. When a public measure causes one person, or a small group of persons, to bear a disproportionately heavy pecuniary burden in comparison with others, the issue is no longer merely one of a socially shared inconvenience. At that point, the principle of equality becomes decisive: the public at large cannot enjoy the benefits of a public-interest project in a manner that imposes an unjustifiably heavy burden on a limited number of property owners. The thesis therefore concludes that the boundary between tolerance and compensation depends on the combined assessment of public interest, intensity, permanence, causation, and individualization. In other words, the constitutional problem is not created by the existence of impact alone, but by the extent to which that impact is concentrated, enduring, and economically serious for a specific owner.

The second chapter of the thesis addresses the positive law and concludes that Estonian law does not provide a sufficiently clear and unified framework for compensating a decrease in the value of immovable property in non-acquisition cases. KAHOS offers a relatively clear regime where property is acquired for public purposes and fair, immediate compensation must be paid. However, it does not systematically regulate situations in which no acquisition occurs but the property's value decreases because of the project's impact. RVastS allows compensation for pecuniary damage caused by lawful administrative action in cases of extraordinary interference, yet it does not function as a distinct and comprehensive compensation model for this category of cases. As a result, the legal system does not exclude compensation, but neither does it provide a sufficiently transparent and foreseeable framework for determining when the state must redistribute such burdens and to what extent.

One of the most important substantive outcomes of the thesis is the formulation of a compensation threshold for non-acquisition cases. According to the thesis, such a case becomes compensation-law relevant when the impact is permanent, intensive, causally connected to a concrete public measure, and falls on a particular owner in a more individualized and burdensome way than can still be regarded as part of the ordinary duty to tolerate. This threshold is significant because it makes it possible to analyse non-acquisition cases not as scattered anomalies, but as a legally identifiable category. Compensation does not depend solely on whether ownership was formally transferred. Rather, it depends on the real weight of the interference and its actual effect on the

owner's pecuniary position. In this sense, the focus shifts from the legal form of the interference to its substantive economic effect.

The thesis further concludes that KAHOS is strongest in the treatment of classic acquisition cases, but its limits become visible precisely in the borderline situations central to this study. If the damage consists directly in the loss of property being acquired, the compensation logic is relatively clear. However, where the decrease in value results from permanent side effects of constructing or using a public-interest object, such as noise, vibration, visual burden, access deterioration, safety zones, or other lasting restrictions, these effects do not necessarily fit within KAHOS's logic of directly compensable loss. In such cases, the legal response must be sought through other norms, above all RVastS and constitutional principles. The thesis therefore concludes that KAHOS cannot be regarded as an exhaustive answer to all situations in which a public measure causes a permanent and intensive pecuniary interference without acquisition. This is one of the central doctrinal findings of the study.

The comparative practical analysis in the third chapter demonstrates that the state does not deny the existence of disturbances or even value loss in the impact zone of public-interest objects. In both military and infrastructure contexts, such effects are at least partly acknowledged and addressed through planning assessments, mitigation measures, support schemes, local-government-related compensation, or project-specific solutions. The problem therefore does not lie in the complete invisibility of the harm. Rather, it lies in the fact that recognition of the impact does not automatically lead to a unified and predictable compensation model. The thesis shows that state practice remains fragmented between mitigation, project-based support, planning logic, and individual remedial measures. Such fragmentation makes it difficult to identify a single material and procedural model governing non-acquisition cases.

The comparison between Rail Baltica, Nursipalu, and Soodla reveals that similar kinds of impact may lead to very different state responses depending on the project, the valuation logic used, administrative choices, and the presence or absence of special support measures. In some projects, the state has introduced ad hoc mitigation and support measures; in others, the effects have been treated mainly as issues of planning or environmental assessment rather than as interferences with property requiring a clear compensation logic. As a result, owners often cannot foresee with sufficient certainty whether their loss will be considered compensable, on what legal basis, and to what extent. The thesis concludes that the assessment of intensity and permanence has not been

uniform in practice and that there is no clear methodological basis for determining when an impact crosses the line from tolerable burden to compensable harm. The evidentiary dimension also proves difficult, since there is no uniform method for assessing the decrease in the value of immovable property and expert valuations may vary from project to project. For that reason, state practice in comparable non-acquisition cases cannot be regarded as sufficiently coherent or predictable.

In answer to the research question, the thesis concludes that the Estonian state currently qualifies the decrease in the value of immovable property as compensable not through one clear and unified legal test, but through several partially overlapping and project-specific approaches. At the normative level, it is possible to derive the key criteria of the compensation threshold: permanence, intensity, individualization, and causation. In practical application, however, these elements do not yet operate as one clear and systematic model. It follows that, in Estonian law, compensation practice concerning non-acquisition cases is not sufficiently coherent or fully foreseeable in comparable situations. At the same time, the thesis does not show that the current law is wholly incapable of addressing such cases. On the contrary, the legal materials analysed in the thesis make it possible to derive a substantive framework for evaluating when a permanent decrease in value exceeds the duty to tolerate and when the state must intervene through compensation. The central weakness lies in the fact that those criteria are not yet sufficiently consolidated into a clear and uniformly applicable structure.

The academic contribution of the thesis lies primarily in the systematic treatment of situations that fall between classic acquisition and the mere duty to tolerate. Instead of treating non-acquisition cases as scattered exceptions or isolated project-specific difficulties, the thesis conceptualizes them as an autonomous analytical category. In doing so, it integrates constitutional property protection, equality, legal certainty, and state liability into one coherent framework for cases in which the value of immovable property decreases without acquisition. The study thus contributes a structured doctrinal model for identifying when a non-acquisition impact remains tolerable and when it becomes compensable. It also demonstrates that the boundary between tolerance and compensation is not merely a theoretical constitutional issue, but a practical question that becomes visible in the state's project-based compensation practice.

Finally, the thesis points to legal and practical solutions that follow from its findings. The solution does not lie in treating every decrease in value as automatically compensable, nor necessarily in creating an entirely separate compensation regime. Rather, the problem should be addressed

through a clearer differentiation between the roles of KAHOS and RVastS, together with a more uniform qualification of non-acquisition cases. KAHOS should provide a clearer answer for those borderline situations in which a public measure empties the economic substance of property to such an extent that acquisition, or a compensation regime substantively comparable to acquisition, is the fairer solution. RVastS, by contrast, should function as the general compensation mechanism for non-acquisition cases where lawful public action causes a permanent, intensive, individualized, and causally connected pecuniary loss to a specific owner. For both mechanisms to work effectively, a clearer test for the boundary of the duty to tolerate and a more comparable valuation methodology are necessary. The core difficulty in borderline cases is not only the amount of compensation, but also the lack of clarity as to whether the burden should be treated under the logic of KAHOS, under the logic of RVastS, or as part of the ordinary duty to tolerate. That is why the ultimate solution requires not only better compensation rules, but also greater clarity in legal qualification before the discussion even turns to the scope of compensation. Such clarification would help reduce project-based arbitrariness, strengthen equal treatment, and bring practice more fully into line with constitutional property protection, equality, and legal certainty.

LÜHENDID

Õigusaktide lühendid:

AÕS – Asjaõigusseadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

KAHOS – Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus

PlanS – Planeerimisseadus

PS – Põhiseadus

RVastS – Riigivastutuse seadus

TsÜS – Tsiviilseadustiku üldosa seadus

VÕS – Võlaõigusseadus

Kohtute lühendid:

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TlnHKo – Tallinna Halduskohus

Muud lühendid:

sh – sealhulgas

lg – lõige

nt – näiteks

o – otsus

m – määrus

n-ö – niiöelda

EVS – Eesti Vabariigi standard

KKK – Korduma Kippuvad Küsimused

KSH – keskkonnamõtjude strateegiline hindamine

OONV – Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine

REP – Riigi eriplaneering

VV – Vabariigi Valitsus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Välisekspertiisi Justiitsministeeriumi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjonile. 1997. <https://www.justdigi.ee/era-ja-avalik-oigus/pohiseadus-ja-pohioigused/pohiseadus#iv-osa-valisekspert>. (20.01.2026).
3. Analüüs Rail Baltica raudtee rajamisega kaasnevate võimalike negatiivsete mõjude hüvitamise võimalustest kinnisasjade omanikele ja kasutajatele: Advokaadibüroo Sorainen AS ja Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ lõpparuanne. Tehnilise Järelevalve Ametile. [Tallinn]: Sorainen: Eesti rakendusuuringute keskus Centar [2015] – https://centar.ee/pdf/ee/2015_Analuus_Rail_Baltic_raudtee_rajamisega_kaasnevate_voimalike_negatiivsete_mojude_huvitamise_voimalustest_kinnisasjade_omanikele_ja_kasutajatele.pdf. (22.12.2025).
4. Aule, K. Analüüs. Justiitsministeerium. Riigivastutuse erisused kriisi ja erikorra ajal. Tallinn, 2018. – https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Kriisi%20ja%20erikorra%20riigivastutus_Anal%C3%BC%C3%BCs_L6PLIK.pdf. (22.03.2026).
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-10/P%C3%B5hiseaduse%202.%20peat%C3%BCkk%2C%20P%C3%B5hi%C3%B5igused%2C%20vabadused%20ja%20kohustused.pdf>. (19.01.2026).
6. Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne. Põhiseaduse 2. peatükk "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" (järg) <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-10/P%C3%B5hiseaduse%202.%20peat%C3%BCkk%2C%20P%C3%B5hi%C3%B5igused%2C%20vabadused%20ja%20kohustused%20%28j%C3%A4rg%29.pdf>10/P%C3%B5hiseaduse%202.%20peat%C3%BCkk%2C%20P%C3%B5hi%C3%B5igused%2C%20vabadused%20ja%20kohustused%20%28j%C3%A4rg%29.pdf. (19.01.2026).
7. Eesti Kaitsevägi. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Korduma kippuvad küsimused. <https://mil.ee/wp-content/uploads/2023/01/Nursipalu-harjutusvalja-laiendamine-KKK.pdf>

- ning veebis <https://mil.ee/wp-content/uploads/2023/02/Nursipalu-harjutusvalja-laiendamise-korduma-kipuvad-kusimused-03.02.2023.pdf> (11.02.2026).
8. Eesti standard EVS 875-12:2024. Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil. – Eesti Standardikeskus 2024 – <https://www.evs.ee/et/evs-875-12-2024> (22.02.2026).
 9. Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. Madise, Ü, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
 10. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/3.
 11. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – *Juridica* 2006/1.
 12. Ikkonen, K. Sundmüügi põhiseaduslikkus. Magistritöö. Juhendaja: Madis Ernits, PhD, LL.M. Tartu Ülikool, Õigusinstituut 2005. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/ebb3eb15-9530-44f8-88de-7fc9db92b854/content> (08.03.2026).
 13. Ilisson, M. Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Juhendaja: Madis Ernits, PhD, LL.M. Tartu: Tartu Ülikool 2020. – <https://dspace.ut.ee/items/a68c3af9-a4c6-4226-860f-f14aac751aa4> (12.03.2026).
 14. Kama, P.; Kiik, C.; Moppel, D. Kinnisasja omaniku õiguste kitsendamine tulenevalt teise isiku majanduslikest huvidest. *Juridica* 2025/3.
 15. Kaitseministri 15.08.2024 määruse nr 11 „Toetus Kaitseväe Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks“ eelnõu seletuskiri, 19.04.2024. <https://eelnoud.valitsus.ee/main#feWL8mEv> (12.01.2026).
 16. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse eelnõu seletuskiri. 598 SE II. - <https://www.riigikogu.ee/download/77792f0b-d47c-445d-92f5-745f723925e6>. (22.09.2025).
 17. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 muutmise seaduse seletuskiri. 729 SE II <https://www.riigikogu.ee/download/cc1e3c0e-fb54-457e-85be-a1bd5e9f9395>. (11.03.2026).
 18. Kõva, K. Põhiseaduspärane õiglase hüvitis sundvõõrandamise korral. Magistritöö. Juhendaja: Andra Laurand, 1. jur. Staatspr. Tartu: Tartu Ülikool 2024. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/dc18569c-8bb0-4b2d-814c-6f92e259310c/content> (18.11.2025).
 19. Lember, T. Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise nõue. Kehtiva regulatsiooni probleemid. *Juridica* 2010/6.

20. Lind, K. Riik vastutab: kas päriselt ja piisavalt? 20 aastat arengut: sooviti üht ja saadi ... - Juridica 2023/2.
21. Mikli, S.; Nõmm, H. Naabrusõiguste kaitse problemaatika ja reguleerimise vajadus avalik-õiguslikust vaatepunktist. – Juridica 2010/8.
22. Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. Madise, Ü, jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj Tallinn: Iuridicum 2020.
23. Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne. Justiitsministeerium. Põhiseaduse asjatundjate kogu. Tallinn, 2018. <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2021-10/P%C3%B5hiseaduse%20asjatundjate%20kogu%20tegevuse%20aruanne.pdf> (29.01.2026).
24. Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – Õiguskeel 2018/4.
25. Riigikohus. Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-15. 18.02.2023. https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/Arvamus_justiitsminister_5-22-15.pdf (14.03.2026).
26. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus. Nursipalu harjutusväljalt kostuva militaarmüra mõju leevendamiseks esitati 166 taotlust. 05.02.2026. <https://www.kaitseinvesteeringud.ee/nursipalu-harjutusvaljalt-kostuva-militaarmura-moju-leevendamiseks-esitati-166-taotlust> (01.03.2026).
27. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri. 480 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/183cbe90-568a-3d95-8fac-c3d56ce031ee/riigivastutuse-seadus/> (18.11.2025).
28. R, G, Maajärv. Riigivastutuse erijuht: Õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine. Magistritöö. Juhend. dr. iur. Ivo Pilving. Tartu: Tartu Ülikool, 2021. – <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/44ef01c4-c243-47aa-9c98-eb3fba4f3a72/content>. (27.03.2026)
29. Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu mõjude hindamine. Aruanne. Tellija Kaitseministeerium, Konsultant Skepast&Puhkim OÜ. 25.09.2024. https://kaitseministeerium.ee/sites/default/files/sisulehed/Soodla/20240508_soodlarep_ksha_v4_3.pdf. (29.12.2025).
30. Vabariigi Valitsuse korralduse „Vabariigi Valitsuse 20.10.2023. a korralduse nr 266 „Kaitseväe Nursipalu harjutusvälja laiendamine planeerimisseadust kohaldamata, keskkonnamõju hindamata jätmise ja Natura asjakohase hindamise algatamine“ muutmise

- seoses keskkonnale avalduvate mõjude hindamise ja Natura asjakohase hindamise aruande nõuetele vastavaks tunnistamisega ning Kaitseväe Nursipalu harjutusvälja piiri korrigeerimisega“ eelnõu seletuskiri, 11.12.2024 – https://www.kaitseinvesteeringud.ee/wp-content/uploads/2024/12/20241211_VV-korraldus-Nursipalu_SK.pdf. (18.01.2026).
31. Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 määruse nr 96 “Kaitseväe ja Kaitseleidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksmise tingimused ja kord.” eelnõu seletuskiri, 11.10.2023. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8b3a468d-bf01-4f86-9e9c-b53359731094#WC5TII Gy> (10.03.2026).
 32. Vabariigi Valitsuse 09.03.2023 määruse nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri. (01.03.2023). <https://maaruum.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Kinnisasja%20erakorralise%20hindamise%20kord%20SK.pdf> (01.03.2026).
 33. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/7.
 34. Õiguskantsler. Soo, K. Riigikogu Kantseleile. Ettepanek kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks, 10.06.2022. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Ettepanek%20kinnisasja%20avalikes%20huvides%20omandamise%20seaduse%20p%C3%B5hiseadusega%20koosk%C3%B5lla%20viimiseks.pdf> (03.03.2026).
 35. Õiguskantsler. Nursipalu harjutusvälja laiendamine. Rõuge vald, Nursipalu harjutusvälja laiendamise küsimuses. 07.03.2023. <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/202411/Nursipalu%20harjutusv%C3%A4lja%20laiendamine.pdf> (03.03.2026).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

36. Asjaõigusseadus. – RT I, 28.01.2026, 7.
37. Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.
38. Planeerimisseadus. – RT I, 08.07.2025, 37.
39. Riigivastutuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 19.
40. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.
41. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.
42. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 04.12.2024, 10.
43. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

Vabariigi Valitsuse määrused ning korraldused:

44. Vabariigi Valitsuse määrus nr 22 “Kinnisasja erakorralise hindamise kord.” – RT I, 18.03.2025, 2.
45. Vabariigi Valitsuse määrus nr 96 “Kaitseväe ja Kaitseliidu harjutusväljaga seoses kohaliku omavalitsuse üksusele makstava hüvitise ulatus, maksmise tingimused ja kord.” – RT I, 21.10.2023, 6.
46. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 147 „Soodla harjutusvälja riigi eriplaneeringu ja keskkonnamõju strateegilise hindamise algatamine” - RT III, 17.05.2022, 3.
47. Vabariigi Valitsuse korralduse nr 266 „Kaitseväe Nursipalu harjutusvälja laiendamine planeerimisseadust kohaldamata, keskkonnamõju hindamata jätmise ja Natura asjakohase hindamise algatamine“ muutmine seoses keskkonnale avalduvate mõjude hindamise ja Natura asjakohase hindamise aruande nõuetele vastavaks tunnistamisega ning Kaitseväe Nursipalu harjutusvälja piiri korrigeerimisega algtekst. - RT III, 21.12.2024, 8.
48. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 266 „Kaitseväe Nursipalu harjutusväljaku laiendamine planeerimisseadust kohaldamata, keskkonnamõju hindamata ja Natura asjakohase hindamise algatamine.“ – RT III, 21.12.2024, 20.
49. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 282 „Soodla harjutusvälja asutamine” - RT III, 14.07.2015.

Kaitseministri määrused:

50. Kaitseministri määrus nr 11 „Toetus Kaitseväe Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks.“ – RT I, 24.09.2025, 2.
51. Kaitseministri määruse nr 11 „Toetus Kaitseväe Nursipalu harjutusväljast tulenevate häiringute mõjude leevendamiseks“ muutmine, algtekst. – RT I, 24.09.2025, 1.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu üldkogu otsused

52. RKÜKo, 17.06.2004, 3-2-1-143-03.
53. RKÜKo, 18.03.2005, 3-2-1-59-04.
54. RKÜKo, 31.03.2011, 3-3-1-69-09.
55. RKÜKo, 26.06.2014, 3-4-1-1-14.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsused

56. RKPJKo, 08.11.1996, 3-4-1-2-96.
57. RKPJKo, 05.03.2001, 3-4-1-2-01.
58. RKPJKo, 17.04.2012, 3-4-1-25-11.
59. RKPJKo, 06.04.2021, 5-20-12.
60. RKPJKo, 15.06.2021, 5-21-3.
61. RKPJKo, 08.02.2022, 5-21-18.
62. RKPJKo, 06.12.2022, 5-22-5.
63. RKPJKo, 06.06.2023, 5-22-15.
64. RKPJKo, 02.12.2024, 5-24-22.

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsused

65. RKTko, 05.10.1995, III-2/1-56.
66. RKTko, 01.11.1995, III-2/3-26.
67. RKTko, 19.04.2011, 3-2-1-12-11.
68. RKTko, 11.03.2015, 3-2-1-87-14.
69. RKTko, 16.06.2016, 3-2-1-180-15.

Riigikohtu halduskolleegiumi otsused

70. RKHKo, 19.06.2008, 3-3-1-25-08.
71. RKHKo, 11.10.2019, 3-15-2232.
72. RKHKo, 05.03.2021, 3-16-245.
73. RKHKo, 21.10.2021, 3-18-913.
74. RKHKo, 28.02.2023, 3-12-2486.

75. RKHKO, 18.04.2024, 3-20-1313.
76. RKHKO, 18.12.2024, 3-21-1658.
Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
77. RKHKm, 08.10.2002, 3-3-1-56-02.

Tallinna Ringkonnakohtu lahendid

78. TlnRnKo, 19.10.2011, 3-10-1904.
79. TlnRnKo, 05.07.2023, 3-20-1914.

Tallinna Halduskohtu lahendid

80. TlnHKO 10.08.2022, 3-20-1914.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kaido Saks ,

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

RIIGI HÜVITAMISKOHUSTUS KINNISASJA VÄÄRTUSE VÄHENEMISEL AVALIKU HUVI OBJEKTIDE MÕJUALAS ,

mille juhendaja on dr. iur. Paloma Krõõt Tupay ,

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;

kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Kaido Saks

Tallinn

29.04.2026