

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Katri Kõva

**PÕHISEADUSPÄRANE ÕIGLANE HÜVITIS SUNDVÕÕRANDAMISE KORRAL**

Juhendaja:  
Andra Laurand, *1. jur. Staatspr.*

Tartu  
2024

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. Omandipõhiõigus ja selle piiramine .....	7
1.1. Omandipõhiõiguse kui põhiõiguse üldisloomustus .....	7
1.2. Põhiõiguse riive .....	10
1.3. Omandipõhiõiguse riived .....	12
1.3.1. Võimalikud omandipõhiõiguse riivete liigid .....	12
1.3.2. Sundvõõrandamise ja omandipõhiõiguse kitsendamise eristamine.....	14
1.4. Sundvõõrandamise tingimused põhiseadusest.....	17
1.4.1. Ülevaade .....	17
1.4.1. Seadusliku aluse ja üldistes huvides võõrandamise tingimus .....	18
1.4.2. Õiglase ja kohese hüvitise tingimus .....	19
2. Sundvõõrandamise korral hüvitise määramine kehtiva õiguse järgi .....	22
2.1. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus .....	22
2.2. Tasu ehk hüvitis sundvõõrandamise korral.....	23
2.3. Tasu hindamine .....	24
2.3.1. Väärtuse hindamine kutselise hindaja poolt .....	26
2.3.2. Maa-amet hindamise läbiviijana.....	29
2.3.3. Menetluse läbiviija hindajana .....	30
2.3.4. Kinnisasja erakorralise hindamise kord.....	32
2.4. Täiendavad hüvitised sundvõõrandamise korral .....	36
3. Sundvõõrandamise korral hüvitise määramise regulatsiooni vastavus põhiseadusele .....	39
3.1. Seaduse ja määruse põhiseaduspärasuse kontrolliastmed .....	39
3.2 Hüvitise määramise ja hindamise reguleerimise delegeerimise võimalikkus täidesaatvale võimule .....	40
3.3. Volitusnorm erakorralise hindamise korra vastuvõtmiseks .....	43
3.4. Kinnisasja erakorralise hindamise korra kooskõla KAHOS-ega .....	46
3.5. KAHOS-e õigusselguse probleemkohad .....	47
3.6. Kutselise hindaja roll hüvitise määramisel .....	49

3.7. Menetluse läbiviija tegutseb huvide konfliktis .....	52
3.8. Hüvitise määramise regulatsiooni vastavus õiglase hüvitise kriteeriumile .....	53
3.9. Ettepanekud regulatsiooni muutmiseks .....	54
KOKKUVÕTE .....	56
CONSTITUTIONAL FAIR COMPENSATION IN THE CASE OF EXPROPRIATION (ABSTRACT).....	59
KASUTATUD LÜHENDID .....	62
KASUTATUD KIRJANDUS .....	63
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	64
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	65
KASUTATUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKA.....	67
MUUD ALLIKAD .....	67

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>1</sup> (edaspidi ka PS) § 32 lg 1 sätestab, et igaühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 lg 1 2. lause nimetab eeldused, mille esinemise korral võib ilma omaniku nõusolekuta tema omandit võõrandada. Üheks selliseks kriteeriumiks on sätte järgi omanikule õiglase ja kohese hüvitise maksmine.

Eesti õiguskorras jõustus 01.07.2018 kinniasja avalikes huvides omandamise seadus<sup>2</sup> (edaspidi KAHOS), mis asendab seni kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadust.<sup>3</sup> Varasema seaduse reguleerimisala on KAHOS-ega laiendatud nii, et KAHOS-t kohaldatakse nii sundvõõrandamisele kui ka omaniku nõusolekul kinnisasja avalikes huvides omandamisele.<sup>4</sup> Etteruttavalt märgib magistritöö autor, et KAHOS reguleerib ka seda, kuidas kujuneb hüvitis, mis makstakse omanikule sundvõõrandamise korral. Seega tuleb ka sundvõõrandamise korral õiglase hüvitise leidmiseks lähtuda KAHOS-es sätestatust.

Päevameedias on spetsialistid avaldanud pahameelt KAHOS-e regulatsiooni kohta. Näiteks on Indrek Kukk ja Simon Suuban nentunud, et hoolimata KAHOS-e noorest vanusest, vajaks see juba täiendavaid uuendusi ja põhjalikku revisjoni.<sup>5</sup> Ka on KAHOS võitnud hea õigusloome tava konkursil 2018. aasta halvima seaduse nimetuse.<sup>6</sup> Kõnealuse konkursi žürii esimees Allar Jõks märkis, et KAHOS-e puhul pole hinnatud seda, kas omaniku ja riigi huvid on tasakaalus.<sup>7</sup> Käesoleva töö kirjutamise ajal viiakse Eesti ühiskonnas läbi kahte suur projekti, mis mõlemad võivad tipneda sundvõõrandamisega ja mille korral kohaldatakse KAHOS-t. Tallinnast Iklani, läbi kolme maakonna, planeeritakse Rail Balticu raudteetrassi, mille taristu ja selle teenindusprojektide alla jääb kokku 994 kinnisasja, millest 753 kuuluvad eraomandisse.<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 20.10.2023.a korraldusega nr 266<sup>9</sup> otsustati Kaitseväge Nursipalu

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>2</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 06.07.2023, 17.

<sup>3</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/download/77792f0b-d47c-445d-92f5-745f723925e6> (18.03.2024).

<sup>4</sup> *Ibidem*, lk 3.

<sup>5</sup> Kukk, I., Suuban, S. Advokaadid: regulatsioonid, mis lubavad riigil su kodu või vara võõrandada, on auklikud nagu Šveitsi juust. – Maaleht 2023. – <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120123728/advokaadid-regulatsioonid-mis-lubavad-riigil-su-kodu-voi-vara-voorandada-on-auklikud-nagu-sveitsi-juust> (18.03.2024).

<sup>6</sup> Krjukov, A (toim). 2018. aasta halvimaks seaduseks sai kinnisasja võõrandamise seadus. – Eesti Rahvusringhääling 2019. – <https://www.err.ee/912656/2018-aasta-halvimaks-seaduseks-sai-kinnisasja-voorandamise-seadus> (18.03.2023).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Maa-amet. Rail Baltic. – <https://maaamet.ee/riigimaa-toimingud/kinnisvara-haldamine/rail-baltic> (18.03.2024).

<sup>9</sup> Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 korraldus nr 266 „Kaitseväge Nursipalu harjutusväljaku laiendamine planeerimisest kohaldamata, keskkonnamõju hindamata ja Natura asjakohase hindamise algatamine“ – RT III, 21.10.2023, 3.

harjutusväljaku laiendamine ning nimetatud korralduse punktis 5 nenditakse, et harjutusväljaku alast on eraomandis 1 756 ha. Seega on magistritöö kirjutamise ajal KAHOS-e regulatsiooni kohaldamise küsimused veelgi aktuaalsemaks muutunud. Lisaks seisneb magistritöö aktuaalsus selles, et magistritöö autorile teadaolevalt ei ole seni õiguskirjanduses käsitletud ega uuritud, kas Eesti õiguskorras kehtiv regulatsioon tagab kinnisasja omanikule õiglase ja põhiseaduspärase hüvitise sundvõõrandamise korral.

Magistritöö eesmärk on esiteks uurida, mida tähendab PS § 32 lg 1 2. lause tähenduses õiglane hüvitis ja kas kehtiv regulatsioon selle isikule sundvõõrandamise korral kindlustab. Teiseks on magistritöö eesmärk analüüsida kehtivat õigust ja anda hinnang, kas see vastab põhiseadusest tulenevatele eeldustele. Magistritööga soovib autor leida vastuse küsimusele, kas sundvõõrandamise korral hüvitise väärtuse määramist reguleeriv regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas või mitte.

Omandipõhiõigust üldiselt ja selle võimalikke riiveid on analüüsitud 2017. ja 2020. aasta põhiseaduse kommenteeritud väljaannetes. Samuti on sel teemal kirjutanud Kadriann Ikkonen õigusajakirjas *Juridica* artikli „Omandipõhiõigus ja selle piirid“, milles käsitletakse muu hulgas sundvõõrandamist kui võimalikku omandipõhiõiguse riivet.<sup>10</sup> Selgitusi sellest, milline on põhiseaduse tähenduses õiglane hüvitis, on samuti toodud kommenteeritud väljaannetes ning napilt ka Riigikohtu praktikas. Õiguskirjandus KAHOS-es sätestatud regulatsiooni kohta aga magistritöö autorile teadaolevalt sisuliselt puudub. Ajakirjas *Õiguskeel* ilmus 2018. aastal artikkel „Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest“, kuid selles artiklis tutvustab KAHOS-e eelnõu üks koostajatest põgusalt selle seaduse sisu.<sup>11</sup> Samuti on küllaltki kesine nii esimese kui teise astme kohtupraktika hüvitise määramist reguleerivate sätete kohta. Õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrolli teostamiseks on juhiseid nii põhiseaduse 2017. ja 2020. kommenteeritud väljaannetes, 2022. a kommentaarides kui ka Riigikohtu praktikas. Mats Volberg on 2023. aastal kirjutanud magistritöö „Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 4 lõike 1 punkti 10 rakendamine: probleemid ja lahendused“<sup>12</sup>. Viidatud magistritöö puudutab konkreetselt ühe võimaliku sundvõõrandamise seadusliku aluse probleemide ja lahenduste analüüsi. Selles ei anta hinnangut tasu kujunemise põhiseaduspärasusele, muu

---

<sup>10</sup> Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – *Juridica* 2006/1.

<sup>11</sup> Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – *Õiguskeel* 2018/4.

<sup>12</sup> Volberg, M. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 4 lõike 1 punkti 10 rakendamine: probleemid ja lahendused. Magistritöö. Juhendaja Alexander Lott. Tallinn: Tartu Ülikool 2023. – [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/90199/volberg\\_ma\\_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/90199/volberg_ma_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (18.03.2024).

hulgas selle vastavusest õiglase hüvitise kriteeriumile. Seega puudub akadeemiline õiguskirjandus küsimuses, kas Eesti õiguskorras kehtiv regulatsioon sundvõõrandamise korral hüvitise määramiseks vastab põhiseadusest tulenevatele eeldustele ja nõuetele. Magistritöö autor märgib, et eeltoodud põhjustel on magistritöös kasutatud vähe akadeemilist õiguskirjandust. KAHOS-e regulatsiooni analüüsimiseks tugineb magistritöö autor peamiselt KAHOS-e, asjakohaste seaduste ja määruse seletuskirjadele.

Magistritöö autor kasutab magistritöös kasutamisetarbe järgi liigitatud uurimismeetoditest andmekogumis- ja tulemuste tõlgendamise meetodit. Magistritöö autor on läbi töötanud asjakohased õigusaktid, nende seletuskirjad ja asjakohase kohtupraktika ning analüüsinud, kuidas toimub kehtiva õiguse järgi hüvitise määramine sundvõõrandamise korral ning kas see vastab põhiseadusest tulenevatele kriteeriumitele. Sisult kasutab magistritöö autor kvalitatiivset uurimismeetodit, esitades sõnalise teoreetilise analüüsi kehtiva õiguse põhiseaduspärasuse kohta.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk käsitleb omandipõhiõigust ja selle võimalikku piiramist. Esimene peatükk on küll sissejuhatav, kuid oluline raamtaust mõistmaks, millises olukorras üleüldse räägitakse sundvõõrandamisest. Samuti selgitatakse esimeses peatükis, mida loetakse põhiseaduse tähenduses õiglaseks hüvitiseks. Teises peatükis annab magistritöö autor ülevaate kehtivast regulatsioonist, mille järgi sundvõõrandamise korral hüvitis määratakse. Arvestades KAHOS-e ja selles viidatud õigusaktide süsteemi, on kehtiva regulatsiooni ülevaade oluline, et kaardistada võimalikke probleeme regulatsiooni põhiseaduspärasusega. Kolmandas peatükis analüüsitakse kehtivast õigusest nähtavaid probleeme põhiseaduse kontekstis ja antakse hinnang, kas kehtiv õigus on probleemipüstituse valguses põhiseaduspärane või mitte. Samuti antakse kolmandas peatükis hinnang sellele, kas kehtiv regulatsioon hüvitise määramiseks on kooskõlas põhiseadusest tuleneva õiglase hüvitise kriteeriumiga.

Magistritöö iseloomustavad järgmised märksõnad: sundvõõrandamine ja omand.

# 1. Omandipõhiõigus ja selle piiramine

## 1.1. Omandipõhiõiguse kui põhiõiguse üldisloomustus

Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaande järgi on põhiõigused subjektiivsed õigused, millel on põhiseaduse jõud.<sup>13</sup> Põhiõigusi ei ole mõeldav reguleerida pelgalt lihtseaduse tasandil, sest need on riikluse eksisteerimisel ja funktsioneerimisel niivõrd olulised.<sup>14</sup> Lisatud on, et Eesti põhiseaduse kontekstis on kõik põhiõigused subjektiivsed õigused.<sup>15</sup> Subjektiivne õigus tähendab seda, et isikul on põhiõigusest tuleneva kohustuse kandja suhtes õigus nõuda, et ta seda kohustust ka täidaks.<sup>16</sup> Samas on põhiõigused ka objektiivsed kohustused, s.t need on kohustused, mida põhiõiguste adressaadid on kohustatud järgima isegi juhul, kui põhiõiguste kandjad ei ole seda neilt nõudnud.<sup>17</sup> Põhiõiguste kataloog on toodud Eesti Vabariigi põhiseaduse teises peatükis.<sup>18</sup> Nende hulka kuulub ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus. PS § 32 lg 1 sätestab, et igäühe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud. PS § 32 lg 2 järgi on igäühel õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Riigikohtu praktika kohaselt on omand kui põhiõigus kõrgendatud kaitse all.<sup>19</sup>

Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes märgitakse, et omandipõhiõigust saab käsitleda nii tõrje- ehk vabaduspõhiõiguse, soorituspõhiõiguse kui ka võrdsuspõhiõigusena.<sup>20</sup> Omandipõhiõigus kui tõrjepõhiõigus tähendab seda, et isikul on kaitse põhiõiguse adressaatide riivete eest.<sup>21</sup> Omandipõhiõigus soorituspõhiõigusena koosmõjus PS §-ga 14 on põhiõiguse kandja õigus korraldusele ja menetlusele ning omandipõhiõigus kui võrdsuspõhiõigus tähendab õigust võrdsele omandi kaitsele.<sup>22</sup> Seejuures on omandipõhiõigus eriline võrdsuspõhiõigus, mitte PS § 12 lg-st 1 tulenev üldine ühtne võrdsuspõhiõigus.<sup>23</sup> Kadriann Ikkoneni hinnangul avaldub eeskätt omandipõhiõiguse puhul selle põhiõiguse kui tõrjepõhiõiguse iseloomulikud jooned.<sup>24</sup> Tõrjeõiguslik funktsioon väljendub PS § 32 lg-s 1, mis sätestab, et igäühe omand on puutumatu.<sup>25</sup> Omandipõhiõiguse tõrjeõiguse tunnus on õigus omandi valdamisele, kasutamisel

---

<sup>13</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/2 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

<sup>14</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/2.

<sup>15</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/10.

<sup>16</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/9.

<sup>17</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/10.

<sup>18</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/2.

<sup>19</sup> RKTkm 16.06.2016, 3-2-1-180-15 p 33.

<sup>20</sup> Ernits, M. PSK § 32/3.

<sup>21</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/20.

<sup>22</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/20.

<sup>23</sup> Ernits, M. PSK § 12/5 ja 6.

<sup>24</sup> Ikkonen 2006, lk 55.

<sup>25</sup> Ernits, M. PSK § 32/3.

ja käsutamisele ilma riigipoolse sekkumiseta.<sup>26</sup> Eelnev tähendab, et riigi ülesanne on olla tegevusetu ehk mitte sekkuda ja takistada isikul omandiõiguse teostamist.<sup>27</sup> Sekkumine on põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaande järgi võimalik üksnes juhul, kui see on õiguspärane ehk põhiseaduslikult õigustatud, vastasel juhul on tegemist omandipõhiõiguse kui tõrjepõhiõiguse rikkumisega.<sup>28</sup>

Igal põhiõigusel on oma kaitseala, mis koosneb kahest komponendist: isikulisest ja esemelisest kaitsealast.<sup>29</sup> Kuna põhiõigusega kaitstakse mingit eksisteerivat või eksisteerida võivat hüve, siis põhiõiguse kaitseala määratleb, milliseid hüvesid see konkreetne põhiõigus kaitseb.<sup>30</sup> Seega on põhiõiguse kaitseala määratlemine oluline, sest kaitseala piires võib olla tegevusetu või tegutseda enda äranägemise järgi.<sup>31</sup> Kohtupraktikas on korduvalt asutud seisukohale, et igasugune põhiõiguse kaitseala ebasoodne mõjutamine on põhiõiguse riive.<sup>32</sup> Riigikohus on täiendavalt märkinud, et omandipõhiõiguse riiveks loetakse omandi igasugust kitsendamist ja sealjuures omanikule varalise kaotuse põhjustamist.<sup>33</sup> Samas ei tähenda kaitseala riive automaatselt, et isiku põhiõigust oleks rikutud.<sup>34</sup> Põhiõiguse rikkumine esineb üksnes juhul, kui põhiõiguse kaitseala riive ei olnud õigustatud.<sup>35</sup> Selleks, et riive oleks lubatav, peavad olema täidetud formaalsed nõuded ja see peab olema vajalik ehk proportsionaalne.<sup>36</sup>

Põhiõiguse isikuline kaitseala määratleb selle, kellel on õigus vastavale põhiõigusele tugineda.<sup>37</sup> Omandipõhiõiguse isikulises kaitsealas on eelkõige füüsilised isikud.<sup>38</sup> Riigikohus on kinnitanud, et tulenevalt PS § 9 lg-st 2 laieneb omandipõhiõigus ka juriidilistele isikutele, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute eesmärkidega ja omandiõiguse kaitse mõttega.<sup>39</sup> Põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et eraõiguslikud juriidilised isikud kuuluvad eelduslikult omandipõhiõiguse isikulisse kaitsealasse, kuid avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on omandipõhiõigusele tuginemine piiratud.<sup>40</sup> PS § 14 lg 1

---

<sup>26</sup> Ikkonen 2006, lk 55.

<sup>27</sup> Ikkonen 2006, lk 55.

<sup>28</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/44.

<sup>29</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 237–238.

<sup>30</sup> Annus, T, lk 237–238.

<sup>31</sup> Annus, T, lk 237–238.

<sup>32</sup> RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11 p 23; RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13 p 26.

<sup>33</sup> RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09 p 57.

<sup>34</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/44.

<sup>35</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/44.

<sup>36</sup> Annus, T, lk 241.

<sup>37</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne, lk 33.

<sup>38</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/4. – Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Iuridicum 2020.

<sup>39</sup> RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03 p 18.

<sup>40</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/4.



järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva, kohtuvõimu ja kohalike omavalitsuste kohustust. Seega on tulenevalt PS §-st 14 avalik-õiguslikud juriidilised isikud põhiõiguste adressaadid, mitte nende kandjad, mistõttu ei ole nende puhul PS §-st 32 tulenevale omandipõhiõigusele tuginemine võimalik.<sup>41</sup> Avalik-õiguslike juriidiliste isikute vara on kaitstud lihtseaduse alusel.<sup>42</sup>

Omandipõhiõiguse esemelise kaitseala määramiseks, tuleb tuvastada, mida konkreetse põhiõigusega kaitstakse – näiteks tegevust, seisundit või õiguslikku positsiooni.<sup>43</sup> Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes märgitakse, et omandipõhiõigusega kaitstav ese on omand.<sup>44</sup> Seejuures kasutatakse PS §-s 32 paralleelselt termineid „omand“ ja „vara, mida tuleb sättes käsitleda sünonüümidena.<sup>45</sup> Põhiseaduse 2022. a kommentaarides märgitakse, et põhiseaduses kasutatud mõisted on autonoomsed ehk põhiseaduses kasutusel olevaid mõisteid ei saa pelgalt sisustada põhiseadusest hierarhiliselt madalamate õigusaktidega.<sup>46</sup> Ka Riigikohus on enda praktikas kinnitanud, et põhiseaduses kasutusel olevatel terminitel võib olla võrreldes teiste õigusaktidega erinev iseseisev tähendus.<sup>47</sup> Arvestades, et mõisted „omand“ ja „vara“ on põhiseaduse tasandi mõisted, ei tohi nende terminite sisustamisel võtta pelgalt aluseks asjaõigusseaduse<sup>48</sup> § 68 lg-t 1 ja tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>49</sup> §-i 66 kui legaaldefiniitsioone tsiviilõigusest, vaid neid mõisteid tuleb tõlgendada avaramalt.<sup>50</sup> Nimelt on omandipõhiõiguse esemelises kaitsealas omandi kui õigusliku instituudi kaitse.<sup>51</sup> Riigikohus on selgitanud, et omandipõhiõigusega kaitstakse varalisi õigusi, mille hulka kuuluvad nii kinnis- ja vallasasjad kui ka rahaliselt hinnatavad õigused ning nõuded.<sup>52</sup> Põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes nimetatakse omandipõhiõigusega kaitstavate objektide hulgas veel raha, intellektuaalset omandit, ettevõtet, varalist positsiooni kui tervikut ja avalik-õiguslikku varalist õigust.<sup>53</sup>

---

<sup>41</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/4.

<sup>42</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/4.

<sup>43</sup> Alexy, R, lk 32.

<sup>44</sup> Ernits, M. PSK § 32/2 ja 4.

<sup>45</sup> Ernits, M. PSK § 32/2 ja 4.

<sup>46</sup> Ernits, M. PSK § 3/94 – Eesti Vabariigi põhiseadus kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022 – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldsetted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon> (21.02.2024).

<sup>47</sup> RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02 p 25.

<sup>48</sup> Asjaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 58.

<sup>49</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.07.2023, 98.

<sup>50</sup> Ernits, M. PSK § 32/2 ja 4.

<sup>51</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/5.

<sup>52</sup> RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03 p 18.

<sup>53</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/9–13.

## 1.2. Põhiõiguse riive

Magistritöö autor märkis eespool, et põhisõiguse riive on selle kaitseala igasugune ebasoodne mõjutamine avaliku võimu poolt.<sup>54</sup> Taavi Annus on leidnud, et põhiõiguse riive saab olla nii antud õigusakti kui ka avaliku võimu faktilise tegevuse tagajärg.<sup>55</sup> Põhiõiguse riive esinemisest saame seega rääkida ka juhul, kus faktiliselt sekkutud ei ole, kuid seadusega on loodud selleks võimalus.<sup>56</sup> Põhiõigusi saab seejuures piirata nii keelamise, käskimise kui ka muu negatiivse tagajärje loomisega.<sup>57</sup> Muu hulgas võib Annuse sõnul põhiõiguse riive seisneda isegi positiivsete tagajärgede loomises.<sup>58</sup> Põhiõiguse riive ei tähenda automaatselt, et põhiõigust oleks rikutud, vaid põhiõiguse riive korral tuleb igakordselt tuvastada, kas see on lubatud.<sup>59</sup> PS § 11 järgi võib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Sättes lisatakse, et need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Magistritöö autor märgib, et õiguskirjanduses on mõiste „piirang“ asemel pigem kasutusel mõiste „riive“, mistõttu kasutab ka magistritöö autor viimast terminit.<sup>60</sup> PS §-s 11 nimetatud riive vajalikkus tähendab, et see peab olema proportsionaalne.<sup>61</sup> PS § 3 lg 1 sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Viidatud sätete koosmõjust tuleneb, et seadusandja võib põhiõigusi piirata üksnes sellisel juhul, kui põhiseadus seda võimaldab.<sup>62</sup>

Põhiseaduses sätestatud põhiõigused kätkevad endas klausleid, millele tuginedes on võimalik põhiõigusi piirata.<sup>63</sup> Robert Alexy hinnangul on Eesti põhiseaduses enamjaolt kasutatud kaheastmelist normeerimise tehnikat ehk algselt sõnastatakse põhiõigus piiramatuna, kuid hiljem järgneb sellele piiriklausel, millega põhiõigust piiratakse või lubatakse seda teha.<sup>64</sup> PS § 32 ülesehitus on Robert Alexy hinnangul selge näide sellest tehnikast.<sup>65</sup> Põhiõigused jagunevad vastavalt nendes kätkevatele piiriklauslitele kolmeks: lihtsa piiriklausliga, kvalifitseeritud piiriklausliga ja nullreservatsioon ehk piiriklauslita põhiõigusteks.<sup>66</sup> Lihtsa piiriklausliga on antud seadusandjale volitus põhiõigust piirata, kui see ei ole põhiseadusega

---

<sup>54</sup> RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11 p 23; RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13 p 26.

<sup>55</sup> Annus, T, lk 239.

<sup>56</sup> Annus, lk 239.

<sup>57</sup> Annus, T, lk 239.

<sup>58</sup> Annus, T, lk 239.

<sup>59</sup> Annus, T, lk 241.

<sup>60</sup> Annus, T, lk 239.

<sup>61</sup> Annus, T, lk 241 ja 244.

<sup>62</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/47.

<sup>63</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/46.

<sup>64</sup> Alexy, R, lk 32.

<sup>65</sup> Alexy, R, lk 32.

<sup>66</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/46.

vastuolus.<sup>67</sup> Riigikohtu sõnul on lihtsa piiriklausliga põhiõiguse piirang õigustatud juhul, kui selle eesmärk on kooskõlas põhiseadusest pärineva väärtuskorraga.<sup>68</sup> Lihtsa piiriklausli korral saab põhiõigusi lisaks seadusele piirata ka seaduse alusel.<sup>69</sup> Võrreldes lihtsa piiriklausliga, sisaldab kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigus lisanõudeid, mille esinemisel korral saab lugeda riive õigustatuks.<sup>70</sup> Piiriklauslis sätestatud lisanõuded võivad sealjuures olla materiaalsed, aga ka formaalsed.<sup>71</sup> Üksnes väga äärmuslikel ja põhiseadusest endast tuleneval põhjusel on võimalik sellise piiriklausliga põhiõigust piirata ka ilma piiriklauslis sätestatud tingimuste esinemiseta.<sup>72</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse põhiõiguste kataloogis on ka selliseid põhiõigusi, mille sõnastusest ei nähtu nende piiramise võimalikkust.<sup>73</sup> Kuigi esmapilgul võib tunduda, et sellised põhiõigused on piiramatud, ei saa lõppastmes Alexy hinnangul sellisele seisukohale asuda, sest selline käsitus päädiks vastuvõetamatute olukordadega.<sup>74</sup> Enda järeldust illustreerib Alexy näitega PS § 32 lg-ga 4 (pärimisõigus), mis on nullreservatsiooni ehk ilma piiranguklauslita põhiseaduses sätestatud.<sup>75</sup> Kui jaatada selle põhiõiguse igakordset piiramatust, jõuame tulemuseni, kus näiteks pärandimaksu kehtestamine oleks vastuolus põhiseadusega.<sup>76</sup> Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes märgitakse, et piiranguklauslita põhiõiguse riive peab olema veelgi piiratum kui kvalifitseeritud või lihtsa piiriklausliga põhiõiguse riive, mistõttu võib ilma piiranguklauslita põhiõiguse riive olla õigustatud üksnes juhul, kui see on tingitud mingist kaalukast põhjusest.<sup>77</sup> Selline kaalukas põhjus saab tulla üksnes põhiseadusest endast.<sup>78</sup> Samas ei saa kõigist põhiseaduse sätetest tulla õigustus ilma piiranguklauslita põhiõiguse riiveks, vaid põhiseaduse 2017. kommenteeritud väljaandes märgitakse, et sellise põhiõiguse riive on õigustatud siis, kui see on tingitud teiste isikute põhiõigustest või muust põhiseaduslikkust õigusväärtusest johtuvalt.<sup>79</sup>

---

<sup>67</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/47.

<sup>68</sup> RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06 p 26.

<sup>69</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/47.

<sup>70</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/48.

<sup>71</sup> Alexy, R, lk 46.

<sup>72</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/48.

<sup>73</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/49.

<sup>74</sup> Alexy, R, lk 47.

<sup>75</sup> *Ibidem*, lk 47.

<sup>76</sup> *Ibidem*, lk 47.

<sup>77</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/49.

<sup>78</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/49.

<sup>79</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/49.

## 1.3. Omandipõhiõiguse riived

### 1.3.1. Võimalikud omandipõhiõiguse riivete liigid

Eesti õiguskorras tähendab omandipõhiõiguse kui tõrje- ehk vabaduspõhiõiguse riive igasugust PS §-st 32 tuleneva õigusliku positsiooni kitsendamist.<sup>80</sup> Õiguskirjanduses on omandipõhiõiguse riivete õigustuseks märgitud, et need on kaasaegses ühiskonnas vajalikud, sest ühiskonnana oleme jõudnud industriaalühiskonda, kus avalikud huvid piiravad omanike huvisid.<sup>81</sup> PS § 32 järgi saab omandiõiguse piiramine toimuda kahel juhul – kas omandi kitsendamise või omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega.<sup>82</sup>

Neist esimese liiki riivete kohta tuleneb PS § 32 lg 2 2. lausest, et kitsendused omandi valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele, sätestab seadus. Riigikohus on enda varasemas praktikas asunud korduvalt seisukohale, et PS § 32 lg 2 2. lause on lihtne piiriklausel, sest selles ei ole nimetatud eesmärke, mis õigustaksid omandi vaba valdamise, kasutamise ja käsutamise piiramist.<sup>83</sup> Magistritöö autor nõustub Riigikohtu varasema seisukohaga, et tegemist on lihtsa piiriklausliga, sest selles ei ole toodud ühtegi teist tingimust omandipõhiõigusele kitsenduste seadmiseks.<sup>84</sup>

Teist liiki riivete kohta sätestab PS § 32 lg 1 1. lause esiteks, et igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud ning PS § 32 lg 1 2. lause täpsustab, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. Riigikohus on märkinud, et omaniku täielik või osaline ilmajätmine omandist on intensiivne põhiõiguse riive, mistõttu on põhiseaduses sätestatud kvalifitseeritud piiriklausel.<sup>85</sup> Ka põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes nenditakse, et PS § 32 lg 1 2. lause näol on tegemist kvalifitseeritud piiriklausliga.<sup>86</sup> Magistritöö autor nõustub, et tegemist on kvalifitseeritud piiriklausliga, sest selles on toodud konkreetsed põhjused, millisel juhul on õigustatud omand ilma omaniku nõusolekuta võõrandada, ja tingimused, millele selline tegevus peab vastama.

---

<sup>80</sup> RKÜKo 20.08.2011, 3-3-1-15-10 p 44.

<sup>81</sup> Ikkonen 2006, lk 60.

<sup>82</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>83</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11 p 37; RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04 p 27.

<sup>84</sup> Ikkonen 2006, lk 66.

<sup>85</sup> RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04 p 15.

<sup>86</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

Õiguskirjanduses on PS § 32 lg 1 2. lauses kasutatud terminit „omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine“ käsitletud erinevalt. Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes märgitakse, et omandiõiguse riive saab toimuda kahel juhul: kas omandi kitsendamise või omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega.<sup>87</sup> 2017. aasta väljaandes selgitatakse, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele vastavad vormiliselt mitmed omandipiirangud – nende hulgas sundvõõrandamine, sundenampakkumine ja konfiskeerimine.<sup>88</sup> Seetõttu on põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaande järgi põhjendatud nimetada PS § 32 lg 1 2. lausest pärinevat omandipõhiõiguse riivet omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks, mitte kitsalt sundvõõrandamiseks.<sup>89</sup> Sellist järeldust ei ole aga tehtud põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes, kus asutakse seisukohale, et riive saab toimuda kas omandi kitsendamise või sundvõõrandamisega.<sup>90</sup> Magistritöö autor nõustub põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaande autoritega, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist ei saa kitsalt käsitleda sundvõõrandamisena. Magistritöös keskendutakse siiski üksnes sundvõõrandamisele kui omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise ühele võimalikule viisile ning sundenampakkumist ja konfiskeerimist magistritöö autor ei käsitle.

Praktikas on oluline eristada omandipõhiõiguse kitsendamist sundvõõrandamisest, sest need riived alluvad erinevatele õiguslikele regulatsioonidele.<sup>91</sup> Riigikohus on märkinud, et PS § 32 lg 1 2. lauses on sätestatud nõuded omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks ning PS § 32 lg 2 2. lausega reguleeritakse muid omandipõhiõiguse piiranguid.<sup>92</sup> Niisiis on allub sundvõõrandamine PS § 32 lg 1 2. lausest pärinevalt kvalifitseeritud piiriklausli režiimile ning muudele omandipõhiõiguse kitsendustele kohaldub PS § 32 lg 2 2. lausest tulenev lihtne piiriklausel.<sup>93</sup> Seega näeb põhiseadus sundvõõrandamise kui raskema põhiõiguse korral põhiõiguse kandjale ehk omanikule ette suuremad garantiid, mis väljenduvad sundvõõrandamise teostamise korras kui ka makstavas hüvitises.<sup>94</sup> Praktikas võib siiski esineda probleeme nende piirangute eristamisega, sest piir kahe võimaliku omandipõhiõiguse riive vahel ei ole alati selge ja üheselt mõistetav.<sup>95</sup>

---

<sup>87</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>88</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/15.

<sup>89</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/15.

<sup>90</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16.

<sup>91</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16.

<sup>92</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11 p 35.

<sup>93</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>94</sup> Ikkonen 2006, lk 63.

<sup>95</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16.

### 1.3.2. Sundvõõrandamise ja omandipõhiõiguse kitsendamise eristamine

Omandikitsendused kujutavad endast olukorda, kus omandile seatud piirangud mõjutavad omandi vaba kasutamist.<sup>96</sup> Õiguskirjanduses on märgitud, et selleks on kõik piirangud, mis mingilgi määral takistavad enda omandit vabalt vallata, kasutada või käsutada ja mis ei kujuta endast omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist.<sup>97</sup> Samale järeldusele on jõudnud ka Kadriann Ikkonen, kelle hinnangul on omandikitsenduseks kõik omandipõhiõiguse riive olukorrad, mis ei liigitu omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks.<sup>98</sup>

Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et PS § 32 lg 1 on erisäte lõike 2 suhtes.<sup>99</sup> Eelnev tähendab, et esmalt tuleb hinnata, kas õiguslik olukord vastab omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele PS § 32 lg 1 tähenduses.<sup>100</sup> Eitava vastuse korral tuleb alles seejärel riive kvalifitseerida omandikitsenduseks PS § 32 lg 2 mõttes.<sup>101</sup> Sellise käsitlusega on õiguskirjanduses nõustunud ka Urmas Volens.<sup>102</sup> Sellele lisaks möönab ka Ikkonen, et hoolimata PS § 32 ebaloogilisest ülesehitusest, on ka tema arvates PS § 32 lg 2 üld- ja PS § 32 lg 1 erinorm.<sup>103</sup> Magistritöö autor nõustub õiguskirjanduses toodud seisukohtadega, et esmalt tuleks määratleda, kas tegemist on omaniku omandi nõusolekuta võõrandamisega. Magistritöö autor märkis eespool, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisele kohaldub kvalifitseeritud piirklausli režiim, mis tähendab, et seesugune riive peab vastama PS § 32 lg 1 2. lauses toodud tingimustele.<sup>104</sup> Arvestades, et kvalifitseeritud piiriklausel on põhiõiguse kaitses kaugemaleminev, on magistritöö autori hinnangul põhjendatud esmalt tuvastada, kas riive liigitub omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks. Alles seejärel, kui riive selleks ei liigitu, saab asuda seisukohale, et riive on PS § 32 lg 2 tähenduses muu omandikitsendus.

Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et sundvõõrandamine põhiseaduse ja lihtseaduse mõttes ei ole samatähenduslikud.<sup>105</sup> Seda järeldust kinnitab eespool esile toodu, et põhiseaduses kasutatud mõisted on autonoomsed ja nende sisustamisel ei saa lähtuda õigusaktide hierarhias

---

<sup>96</sup> Ikkonen 2006, lk 66.

<sup>97</sup> Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – *Juridica* 2013/7, lk 483.

<sup>98</sup> Ikkonen 2006, lk 60.

<sup>99</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>100</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>101</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>102</sup> Volens, U, lk 481.

<sup>103</sup> Ikkonen 2006, lk 60.

<sup>104</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/14.

<sup>105</sup> Ikkonen 2006, lk 62.

madalamal seisvates õigusaktides esitatud legaaldefiniitsioonidest.<sup>106</sup> Eesti õiguskorras saab lihtseaduse tasandil sundvõõrandamise mõiste tuletada KAHOS § 2 lg-st 1, mis sätestab, et kinnisasja avalikes huvides omandamine, sealhulgas sundvõõrandamine, on kinnisasja omandamine üldistes huvides, õiglase ja kohese hüvitise eest. Sättes lisatakse, et kinnisasi omandatakse kokkuleppel omanikuga või sundvõõrandatakse, kui omanikuga kokkulepet ei saavutata. KAHOS-e seletuskirjas märgitakse, et sundvõõrandamine on KAHOS §-st 2 pärineva mõiste kinnisasja avalikes huvides omandamise alammõiste.<sup>107</sup> Niisiis oleks lihtseaduse alusel tuletatud sundvõõrandamise mõiste lihtseaduse tasandil magistritöö autori hinnangul järgmine – sundvõõrandamine on omanikuga kokkuleppe mittesaavutamise korral kinnisasja omandamine, mis toimub üldistes huvides, õiglase ja kohese hüvitise eest. Magistritöö autori silmis peetakse lihtseaduse ehk KAHOS-e tasandil sundvõõrandamiseks sellist olukorda, kus õigus kinnisasja omandile võetakse tervikuna ära.

Sundvõõrandamise kui instituudi sisu määramiseks võib lähtuda kas materiaalsest või formaalsest teooriast.<sup>108</sup> Materiaalse sundvõõrandamise teooria järgi on tegu sundvõõrandamisega ka juhul, kui isik jääb küll õiguslikult asja omanikuks, kuid tema omandi kasutamise õigust on faktiliselt tugevalt piiratud.<sup>109</sup> Formaalse sundvõõrandamise teooria järgi tähendab sundvõõrandamine olukorda, kus isik jäetakse tervikuna ilma asja omandiõigusest ehk kus juriidilises mõttes kaotab isik omandi.<sup>110</sup> Põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes on asunud seisukohale, et formaalne sundvõõrandamise määratlus võib olla problemaatiline, sest teatud olukordades võivad piirangud muuta omandi kasutamise ja käsutamise sisuliselt võimatuks, mistõttu oleks vajalik omandi piirangu õiguspärasuse hindamisel kohaldada rangemaid reegleid, mis pärinevad PS § 32 lg 1 2. lausest.<sup>111</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et sundvõõrandamine on PS §-st 32 tulenevatest subjektiivsetest õigustest täielik või osaline ilma jätmise.<sup>112</sup> Sellele lisaks on Riigikohus märkinud, et ka *de facto* sundvõõrandamise puhul tuleb tagada isikule PS § 32 lg 1 2. lause alusel kohene ja õiglase hüvitis.<sup>113</sup> Viidatud otsuses pidas Riigikohus *de facto* sundvõõrandamiseks olukorda, kus kinnisasjale kehtestatud looduskaitselised piirangud jätavad omaniku peaaegu täielikult ilma

---

<sup>106</sup> Ernits, M. PSK § 3/94.

<sup>107</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 10. – <https://www.riigikogu.ee/download/77792f0b-d47c-445d-92f5-745f723925e6> (18.03.2024).

<sup>108</sup> Ikkonen 2006, lk 64.

<sup>109</sup> Ikkonen 2006, lk 64.

<sup>110</sup> Ikkonen 2006, lk 64.

<sup>111</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/16.

<sup>112</sup> RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04 p 13.

<sup>113</sup> RKHKo 12.11.2018, 3-16-812 p 13.

oma omandiõiguse teostamise võimalusest.<sup>114</sup> Magistritöö autor nõustub Ikkoneni järeldusega, Riigikohtu praktikast nähtub, et sundvõõrandamine PS § 32 lg 1 tähenduses ei ole alati omandi täielik äravõtmine.<sup>115</sup>

Arvestades Riigikohtu kinnitust, et põhiseaduse tõlgendamisel tuleb muu hulgas lähtuda Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitsekonventsiooniga ning Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikaga selle kohaldamise kohta, on sundvõõrandamise kui põhiseaduse instituudi määratlemisel asjakohane lähtuda ka EIK-i seisukohtadest.<sup>116</sup> Otsuses *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi* märkis EIK, et isegi, kui ei toimu omandi üleminekut (s.t sundvõõrandamist formaalses mõttes) tuleb uurida ja tuvastada tegelik olukord, et hinnata, kas on toimunud *de facto* sundvõõrandamine.<sup>117</sup> Samasugust seisukohta on väljendatud ka otsustes *Brumărescu vs. Rumeenia* ja *Vasilescu vs. Rumeenia*.<sup>118</sup> EIK on pidanud *de facto* sundvõõrandamiseks selliseid olukordi, kus olukorra majanduslik mõju sarnaneb omaniku positsiooni kaotamisele.<sup>119</sup> Otsuses *Brumărescu vs. Rumeenia* asus kohus seisukohale, et kui isik jäetakse ilma õigusest vara müüa, kinkida või muul viisil käsutada, on *de facto* tegu kaebaja omandist ilma jätmisega.<sup>120</sup>

Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes võetakse EIK-i seisukohad kokku nii, et lisaks formaalselt omaniku positsioonist ilma jätmisele, lähtutakse EIK-i praktikas ka majanduslikust kriteeriumist hindamaks, kas on toimunud omandi omaniku nõusolekuta võõrandamine või mitte. Omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks loetakse niisiis ka olukord, kus riive tulemusena ei ole omanikul enam võimalik rahalise väärtusega asja mõistlikult majanduslikult kasutada. Samas tuuakse kommenteeritud väljaandes esile, et selliseks *de facto* sundvõõrandamiseks saab lugeda üksnes kõige intensiivsemad olukorrad.<sup>121</sup>

Magistritöö autor on seisukohal, et EIK käsitleb sundvõõrandamist avaramalt kui kitsalt omandiõigusest ilma jätmist. EIK-i lähenemisega on kooskõlas eespool viidatud õiguskirjandus ja kohtupraktika, millest nähtub, et Eesti õiguses mõistetakse sundvõõrandamist kui põhiseaduse instituuti materiaalselt. Eelnev tähendab, et Eesti õiguses ei saa

---

<sup>114</sup> RKHKo 12.11.2018, 3-16-812 p 13.

<sup>115</sup> Ikkonen 2006, lk 63.

<sup>116</sup> RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5 p 50.

<sup>117</sup> EIKo 7151/75; 7152/75 *Sporrong ja Lönnroth vs. Rootsi* p 63.

<sup>118</sup> EIKo 27053/95, *Vasilescu vs. Rumeenia* p 51.

<sup>119</sup> Ernits, M. Kelli, A. Roosma, P. PSK § 32/15.

<sup>120</sup> EIKo 28342/95, *Brumărescu vs. Rumeenia* p 77.

<sup>121</sup> Ernits, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/15 ja 17.



sundvõõrandamiseks pidada pelgalt omaniku omandist ilma jätmist, vaid sundvõõrandamisena tuleb käsitleda ka sellist olukorda, kus isik jääb küll formaalselt asja omanikuks, kuid sisuliselt on omaniku positsioonil tegutsemine piiratud.

## 1.4. Sundvõõrandamise tingimused põhiseadusest

### 1.4.1. Ülevaade

Põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes märgitakse, et põhiseadus võimaldab ilma omaniku nõusolekuta tema omandit võõrandada, kuid sellise võõrandamise põhiseaduspärasus sõltub sellest, kas on täidetud põhiseaduses sätestatud täiendavad lisatingimused.<sup>122</sup> Seega üksnes põhiseaduses sätestatud tingimustel ja korras on võimalik teostada põhiseaduspärast sundvõõrandamist.<sup>123</sup> Tingimused omandi sundvõõrandamiseks on määratletud PS § 32 lg 1 2. lauses.<sup>124</sup> Nimetatud sätte sõnastusest järeldub, et omandi sundvõõrandamiseks peavad olema täidetud kolm eeldust. Ka õiguskirjanduses on seda seisukohta varasemalt esindatud. Näiteks on Rait Maruste tuletanud PS § 32 lg 1 2. lausest kolm tingimust sundvõõrandamiseks: võõrandamise seadusliku aluse tingimus, võõrandamine üldistes huvides ning võõrandamine õiglase ja kohese hüvitise eest.<sup>125</sup> Lisaks nendele tingimustele peab sundvõõrandamine olema proportsionaalne võrreldes taotletava eesmärgiga.<sup>126</sup>

Kuigi välisriikide õigus ei ole Eesti õiguskorras siduv, võivad välisriikide õiguses sisalduvad sarnased või lähedased instituudid anda õiguse tõlgendajale abi siseriikliku õiguse sisustamiseks. Saksamaa põhiseadus<sup>127</sup> (edaspidi GG) sisaldab sarnaselt Eestile sundvõõrandamise instituuti ja tingimusi sundvõõrandamise läbiviimiseks. GG artikkel 14 lg 3 sätestab, et sundvõõrandamine on lubatud ainult üldistes huvides. Säte lisab, et seda võib teha ainult seadusega või seaduse alusel, mis reguleerib hüvitise liiki ja ulatust. Muu hulgas tuleb sätte kohaselt hüvitise määramisel õiglaselt kaaluda üksikisiku ja üldsuse huve. Kuigi GG ja selle tõlgendused ei oma Eesti õiguskorras siduvat jõudu, võib see anda indikatsioone, kuidas sisustada Eesti õiguses õiglase hüvitise kriteeriumit. Nimelt sätestab GG art 14 lg 3, et sundvõõrandamine on lubatud ainult seadusega või seaduse alusel, mis reguleerib hüvitise liiki

---

<sup>122</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/17.

<sup>123</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/17.

<sup>124</sup> Ernits, M. PSK § 32/21.

<sup>125</sup> Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 479.

<sup>126</sup> Ernits, M. PSK § 32/21.

<sup>127</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949. – <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (04.12.2023).

ja ulatust ning et hüvitise määramisel tuleb õiglaselt kaaluda üksikisiku ja üldsuse huve. Seega näevad mõlema riigi põhiseadused ette sundvõõrandamise korral isikule hüvitise maksmise kohustuse.

#### 1.4.1. Seadusliku aluse ja üldistes huvides võõrandamise tingimus

Põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes selgitatakse, et olukorrad, mille esinemisel võib omandi sundvõõrandada, peavad olema reguleeritud seadusega.<sup>128</sup> Siinjuures on silmas peetud seadust formaalses, mitte materiaalses mõttes.<sup>129</sup> KAHOS § 4 lg 1 reguleerib neid olukordi, millal on lubatud kinnisasi sundvõõrandada. Lisaks KAHOS § 4 lg-s 1 toodud loetelule, võib KAHOS § 4 lg 1 p-i 21 järgi olla sundvõõrandamise alus sätestatud ka mõnes muus seaduses. Riigikohus on toonitanud, et juhul, kui sundvõõrandamiseks puudub seaduslik alus, on sundvõõrandamine õigusvastane.<sup>130</sup>

Õiguskirjanduses on märgitud, et sundvõõrandamine on lubatud üksnes sellisel juhul, kui muid vahendeid sama eesmärgi saavutamiseks ei ole.<sup>131</sup> Eelnev tähendab, et sundvõõrandamine on *ultima ratio* abinõu, mille üks eeldusi on üldise huvi olemasolu.<sup>132</sup> Ikkonen lisab, et üldine huvi tähendab seda, et võrreldes üldisi huve omaniku erahuvidega, peab üldine huvi olema viimasest kaalukam.<sup>133</sup> Seejuures ei ole aga Eesti õigusaktides määratletud ega ka proovitud defineerida, mida tähendab termin „üldine huvi“.<sup>134</sup> Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes antakse suunis, et PS § 32 lg 1 2. lause kriteerium „üldistes huvides“ on ajas muutuv ja alati hinnanguline.<sup>135</sup> Eeltoodu tähendab, et igal üksikjuhtumil tuleb eraldi hinnata, kas võimalik sundvõõrandamine toimuks üldistes huvides või mitte.<sup>136</sup>

Põhiseadusliku Assamblee 30. istungil tõstatas Vello Salum üldiste huvide täpsustamise küsimuse PS § 32 kontekstis, millele vastusena märkis Liia Hänni, et see on seadusandja otsustus, mis need üldised huvid konkreetselt on.<sup>137</sup> Tingimus „üldised huvid“ on pelgalt suunis,

---

<sup>128</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/17.

<sup>129</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/17.

<sup>130</sup> RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-41-12 p 76.

<sup>131</sup> Ikkonen 2006, lk 62.

<sup>132</sup> Ikkonen 2006, lk 62.

<sup>133</sup> Ikkonen 2006, lk 62.

<sup>134</sup> Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/3, lk 192.

<sup>135</sup> Ernits, M. PSK § 32/23.

<sup>136</sup> Ernits, M. PSK § 32/23.

<sup>137</sup> Peep, V. jt (toim). Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1997, lk 1037.

et omandipõhiõiguse piirang ei peaks pärinema muust põhjusest kui ühiskonna vajadused.<sup>138</sup> Eeltoodust nähtub, et ka põhiseaduse koostamisel ei soovitud täpselt määratleda, millised olukorrad kätkevad endas üldisi huvisid, mille esinemisel on sundvõõrandamine võimalik.

#### 1.4.2. Õiglase ja kohese hüvitise tingimus

Lisaks eeltoodule on lubatud omandit sundvõõrandada üksnes juhul, kui see toimub õiglase ja kohese hüvitise eest.<sup>139</sup> Niisiis on sundvõõrandamine ainult siis põhiseaduspärane, kui omanikule tagatakse omandi kaotamise eest nii õiglase kui ka kohese hüvitise.<sup>140</sup> Õiguskirjanduses märgitakse, et sundvõõrandamise hüvitise suurus ja liik tuleb kindlaks määrata, kaaludes üldsuse ja asjaosaliste huve.<sup>141</sup> On leitud, et omandi kaotuse hüvitamisel tuleks kompenseerida varaline kaotus, mis tähendab, et eeskätt tuleks lähtuda vara väärtusest.<sup>142</sup> Maurer märgib, et viimase väljaselgitamisel tuleks lähtuda vara turuhinnast.<sup>143</sup>

Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes märgitakse, et üldjuhul on õiglaseks hüvitiseks vara turuväärtus.<sup>144</sup> Ka Maruste märgib, et hüvitis on õiglase, kui omandi väärtus hüvitatakse rahas turuhinna alusel või hoopis asendatakse see samaväärsega.<sup>145</sup> Eelnevale vastukaaluks on Riigikohus aga asunud seisukohale, et kuigi üldjuhul on õiglaseks hinnaks asja turuväärtus, ei pea õiglase hind tingimata võrduma asja turuhinnaga.<sup>146</sup> Üldkogu leidis, et põhiseadusega võib kooskõlas olla ka sellest madalam hüvitis, kui võttes arvesse sundvõõrandamise asjaolusid, pole täielik hüvitamine põhjendatud.<sup>147</sup> Üldkogu lisas, et õiglase hüvitise välja selgitamiseks tuleb üksikisiku huve kaaluda üldiste huvidega.<sup>148</sup> Riigikohtu seisukoht vastab EIK-i praktikas esitatule, mille järgi sundvõõrandamise legitiimne eesmärk võib teatud juhtudel õigustada ka väiksema kui turuväärtusele vastava hüvitise määramise.<sup>149</sup>

---

<sup>138</sup> *Ibidem*, lk 1037.

<sup>139</sup> RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04 p 15.

<sup>140</sup> RKÜKo 3-2-1-59-04 p 15.

<sup>141</sup> Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14 trk. – Juura Tallinn/2004, lk 480.

<sup>142</sup> Maurer, H, lk 480.

<sup>143</sup> Maurer, H, lk 480.

<sup>144</sup> Ernits, M. PSK § 32/24.

<sup>145</sup> Maruste, R, lk 480.

<sup>146</sup> RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04 p 19.

<sup>147</sup> RKÜKo 3-2-1-59-04 p 19.

<sup>148</sup> RKÜKo 3-2-1-59-04 p 19.

<sup>149</sup> EIKo 13092/87; 13984/88, *The Holy Monasteries vs. Greece* p 71.

Radbouw ülikooli professor J.A.M.A Sulysmans ja Yorki ülikooli doktor E.J.L Waring on uurinud ja analüüsinud 15 Euroopa riigi sundvõõrandamise regulatsiooni olemust.<sup>150</sup> Kuigi kõnealuses artiklis ei analüüsitud Eestis kehtivat regulatsiooni, on artiklist esile toodud järeldused magistr töö autori hinnangul asjakohased ka meie õiguse sisustamisel, sest need räägivad üldiselt hüvitise regulatsiooni kujunemisest. Artikli autorid asuvad seisukohale, et sundvõõrandamine ja hüvitis on lahutamatult seotud.<sup>151</sup> Magistr töö autor on seisukohal, et see järeldus on ka Eesti õigusesse ülekantav, sest eespool viidatud kohtupraktikale tuginedes on sundvõõrandamine põhiseaduspärane üksnes õiglase hüvitise eest.<sup>152</sup> Artikli autorite hinnangul on seejuures riigiti varieeruv see, millises ulatuses tuleks isikule omandi kaotus sundvõõrandamise korral kompenseerida.<sup>153</sup> Sulysmans ja Waring tõdevad, et hüvitise kujunemine sõltub suuresti sellest, millised on ühe või teise riigi poliitilised vaated.<sup>154</sup> Nad märgivad, et liberaalsemates riikides on hüvitised heldemad, kui sotsiaaldemokraatlike vaadetega riikides, kus hüvitised on rohkem piiratud.<sup>155</sup> Sotsiaaldemokraatliku lähenemisega hüvitise määramise reeglid on näiteks Sakemaal, mille põhiseadus võimaldab maksta isikule sundvõõrandamise korral ka turuhinnast väiksemat hüvitist, arvestades üksikisiku ja üldisi huve.<sup>156</sup>

Saksamaa Liitvabariigi puhul märgitakse GG kommenteeritud väljaandes, et peale õiglase tasu nõude, ei sisalda GG seadusandjale teisi sõnaselgeid juhiseid hüvitise määramise regulatsiooni kehtestamiseks.<sup>157</sup> Selles osas sarnanevad magistr töö autori hinnangul omavahel Eesti põhiseadus ja GG. Ka Eesti põhiseaduses ei ole antud täiendavaid juhiseid, mida selle sätte tähenduses õiglase hüvitise all silmas peetakse. GG kommenteeritud väljaandes asutakse seisukohale, et GG ei kohusta seadusandjat kehtestama sellist regulatsiooni, mille järgi kuuluks sundvõõrandamise korral tekkinud kahju täielikult hüvitamisele, samas ei võimalda GG määrata isikule ka pelgalt nominaalset hüvitist.<sup>158</sup> GG kommenteeritud väljaandes märgitakse, et sundvõõrandamise korral on hüvitise eesmärk tagada see, et isik ei peaks püsivalt kandma talle pandud erilist ohverdust, mis sundvõõrandamisega kaasneb.<sup>159</sup>

---

<sup>150</sup> Sulysmans, J.A.M.A., Waring, E.J.L. Core Principles of European Expropriation Law. – European Property Law Journal 2006/5, lk 142.

<sup>151</sup> *Ibidem*, lk 159.

<sup>152</sup> RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04 p 15.

<sup>153</sup> Sulysmans, Waring 2006, lk 160.

<sup>154</sup> *Ibidem*, lk 160–161.

<sup>155</sup> *Ibidem*, lk 160–161.

<sup>156</sup> *Ibidem*, lk 160–161.

<sup>157</sup> Papier, H-J. Grundgesetz kommentar. GG art. 14/593. – Verlag C.H.Beck 2010.

<sup>158</sup> *Ibidem*.

<sup>159</sup> *Ibidem*.

Õiguskirjanduses märgitakse, et Saksamaa põhiseaduses sisaldub hüvitise määramiseks sundvõõrandamise korral komplekssus klausel. Nimelt nõuab GG artikkel 14 lg 3, et nii sundvõõrandamise alus kui ka sundvõõrandamise korral omanikule makstava hüvitise liik ja suurus oleksid reguleeritud ühes ja samas seaduses. Seega ei reguleeri GG artikkel 14 lg 3 omanikule üksnes hüvitise maksmise kohustust, vaid sätestab ka selle liigi ja suuruse reguleerimisele nõuded. Maurer märgib, et seega on GG artikkel 14 lg 3 näol tegemist komplekskuse klausliga, mille rikkumise korral on seadus Saksamaa põhiseadusega vastuolus ja kehtetu.<sup>160</sup>

Magistritöö autor on seisukohal, et tulenevalt põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes esitatust, oleks Maureri käsitluse järgi ka PS § 32 lg 1 2. lause komplekskus klausel, kuigi selle grammatilisel tõlgendamisel ei ole tõenäoliselt võimalik sellisele seisukohale asuda. Põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandes märgitakse nimelt, et seaduses, milles on ette nähtud sundvõõrandamise alus, peab olema reguleeritud ka õiglane ja kohene hüvitis.<sup>161</sup> Kommenteeritud väljaandes lisatakse, et sellisel viisil on tagatud, et seadusandja kaalub sundvõõrandamise aluste reguleerimisel lisaks ka selle hüvitisega seonduvat.<sup>162</sup>

Võttes arvesse eespool toodud seisukohti õiguskirjandusest ja kohtupraktikast, on magistritöö autori järeldus, et PS § 32 lg 1 2. lause tähenduses õiglane hüvitis tähendab reeglina sundvõõrandatava vara hüvitamist selle turuväärtuses. Samas ei oleks põhiseadusega vastuolus aga maksta omanikule turuväärtusest väiksemat tasu, kui üldised huvid kaaluvad üles üksikisiku omad. Magistritöö autor on seisukohal, et hoolimata PS § 32 lg 1 2. lause grammatilisest tõlgendamisest, peab sundvõõrandamise korral hüvitise määramise regulatsioon olema reguleeritud seaduse tasandil.

Lisaks eelnevale peab hüvitis olema ka kohene ehk isikule tuleb maksta hiljemalt sundvõõrandamise lõpuleviimisega.<sup>163</sup> Sellest nõudest võib üksnes ülekaalukate erandlike asjaolude korral kõrvale kalduda.<sup>164</sup> Maruste leiab, et see nõue aitab vältida hüvitise väärtuse vähemist tulenevalt inflatsioonist ja teistest turusituatsioonide muutumisest.<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> Maurer, H, lk 477.

<sup>161</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/21.

<sup>162</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/21.

<sup>163</sup> Ernits, M. PSK § 32/25.

<sup>164</sup> Ernits, M. PSK § 32/25.

<sup>165</sup> Maruste, M, lk 480.

## 2. Sundvõõrandamise korral hüvitise määramine kehtiva õiguse järgi

### 2.1. Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus

Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on haldusmenetlus, millele kohaldakse haldusmenetluse seadusest<sup>166</sup> (HMS) tulenevaid põhimõtteid ja menetlusreegleid.<sup>167</sup> Tallinna Ringkonnakohus märgib täiendavalt, et kuna kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on haldusmenetlus, tuleb menetluse läbiviijal täita haldusorganina haldusmenetluse kohustusi.<sup>168</sup> Kuna KAHOS-es käsitletakse kinnisasja avalikes huvides omandamist ja sundvõõrandamist ühtse menetlusena, on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse kohta asjakohane ka sundvõõrandamise kontekstis.<sup>169</sup> KAHOS-e seletuskirjas märgitakse suisa, et sundvõõrandamine on kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse osa, kuid selliselt sõnastatud järeldusega ei saa täielikult nõustuda.<sup>170</sup> Magistritöö autori silmis on sundvõõrandamine kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse kui haldusmenetluse tulemus, sest sundvõõrandamine otsustatakse alles seejärel, kui läbirääkimised omanikuga kinnisasja omandamiseks kokkuleppe saavutamiseks ebaõnnestuvad.<sup>171</sup>

Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlusest teavitab kinnisasja omanikku KAHOS § 7 lg 1 järgi menetluse läbiviija, kes KAHOS § 6 lg 3 tähenduses on riigi huvi korral asjaomane ministerium, Transpordiamet, Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus või Maa-amet ja kohaliku huvi korral valla- või linnavalitsus. Menetluse läbiviija teade on HMS § 35 lg 1 p-i 2 järgi haldusmenetlust alustav menelustoiming.<sup>172</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses alustab vastavalt KAHOS § 22 lg-le 1 menetluse läbiviija läbirääkimisi kinnisasja omanikuga. Tulenevalt KAHOS § 26 lg-st 1 selgitatakse läbirääkimiste käigus välja, mis on kinnisasja omaniku soovid ja menetluse läbiviija võimalused. Menetluse läbiviijal on KAHOS § 12 lg-st 1 tulenev kohustus korraldada väärtuse ja muu varalise kahju hindamine (täpsemalt ptk-s 2.3). Eelnev on sundvõõrandamise kontekstis oluline, sest sundvõõrandamise otsustamisel võetakse aluseks varasema menetluse käigus välja selgitatud tasu ja täiendavad hüvitised ning sundvõõrandamise seoses ei viida läbi täiendavaid menelustoiminguid.<sup>173</sup>

---

<sup>166</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

<sup>167</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 28 ja 30.

<sup>168</sup> TlnRnKo 05.07.2023, 3-20-1914 p 15.2.

<sup>169</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 7.

<sup>170</sup> *Ibidem*, lk 11.

<sup>171</sup> TlnRnKo 3-20-1914 p 15.2.

<sup>172</sup> TlnRnKo 15.02.2019, 3-18-2196 p 8.

<sup>173</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 7.

Kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse eesmärk on saavutada kinnisasja omanikuga kokkulepe võõrandamiseks.<sup>174</sup> Sellest tulenevalt on KAHOS-es võrreldes varasema regulatsiooniga ka laiendatud erinevaid kompensatsioonimeetmeid.<sup>175</sup> Siiski ei pruugi KAHOS-es ette nähtud võimalused kokkuleppe saavutamiseks soovitud tulemuseni viia ning tuleb otsustada sundvõõrandamine. Esiteks võib KAHOS § 27 lg 5 alusel kinnisasja omandaja otsustada sundvõõrandamise, kui kinnisasja omanik ei esitada KAHOS § 26 lg 2 alusel määratud tähtajaks pakkumuse kohta nõusolekut. Teiseks võib KAHOS § 27 lg 7 alusel sundvõõrandamise otsustada, kui kinnisasja omanik hoiab kinnisasja omandamise lepingu sõlmimisest kõrvale. Viidatud sätetest nähtub, et sundvõõrandamise võib otsustada kinnisasja omandaja, mitte menetluse läbiviija ise. Kinnisasja omandaja on KAHOS § 6 lg 2 järgi riik või kohalik omavalitsus. Võrreldes varem kehtinud kinnisasja sundvõõrandamise seadusega, ei pea sundvõõrandamise otsust langetama Vabariigi Valitsus.<sup>176</sup> KAHOS § 3 lg 1 p-i 3 järgi otsustab riigi huvi korral kinnisasja sundvõõrandamise nüüd valdkonna eest vastutav minister. KAHOS-ega ei ole piiratud kohaliku omavalitsuse õigust otsustamaks, milline kohaliku omavalitsuse organ otsustab sundvõõrandamise kohaliku omavalitsuse huvi korral.<sup>177</sup>

## 2.2. Tasu ehk hüvitis sundvõõrandamise korral

KAHOS § 11 lg 1 järgi peab kinnisasja omandamise korral maksma kinnisasja omandaja kinnisasja omanikule tasu. Tulenevalt KAHOS § 11 lg-st 3 makstakse tasu reeglina rahas poolte teistsuguse kokkuleppe puudumisel. Arvestades, et KAHOS § 2 lg 1 järgi tähendab sundvõõrandamine olukorda, kus kinnisasi omandatakse avalikes huvides ilma omanikuga kokkulepet saavutamata, ei kohaldu KAHOS § 11 lg 3 alusel kinnisasja sundvõõrandamise puhul muud KAHOS-es sätestatud tasu hüvitamise võimalused. Seega ei ole sundvõõrandamise puhul asjakohane rääkida samaväärse rajatise rajamisest uues asukohas (KAHOS § 11 lg 3<sup>1</sup>) ega kinnisasja vahetamisest kinnisasja omandajale kuuluva teise kinnisasja vastu (KAHOS § 24 lg 1), mis kinnisasja avalikes huvides omandamisel omaniku nõusolekul võiksid alternatiivselt ka rahalisele tasule kõne alla tulla.

Vastavalt KAHOS § 11 lg-le 2 moodustavad tasu erinevad komponendid: kinnisasja väärtus, hüvitis kinnisasja omandamisega otseselt kaasneva varalise kahju ja saamata jääva tulu eest, kui viimased esinevad. Tulenevalt KAHOS § 13 lg-st 1 hüvitatakse selgelt tuvastatud ja

---

<sup>174</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 7.

<sup>175</sup> *Ibidem*, lk 7.

<sup>176</sup> *Ibidem*, lk 11.

<sup>177</sup> *Ibidem*, lk 11.

tõendatud otseselt kaasnev varaline kahju, mis on tekkinud kinnisasja turuväärtuse vähenemisega äralõike tõttu ning selline hüvitis on ühekordne. Seega eeldatakse otsest varalist kahju siis, kui kinnisasjast omandatakse ainult äralõige.<sup>178</sup> Kohtupraktikas on märgitud, et KAHOS § 13 lg 1 alusel ei hüvitata hüpoteetiliselt kahju, mida ei pruugigi tulevikus tekkida, vaid hüvitamisele kuulub üksnes kinnisasja äralõike sundvõõrandamise ajal teadaolev ja tõendatud otsene varaline kahju.<sup>179</sup> KAHOS § 13 lg-s 2 on esitatud näitlik loetelu kahju liikidest, mida käsitatakse otseselt kaasneva varalise kahjuna.<sup>180</sup> Kohtupraktikas on leitud, et KAHOS § 13 lg-t 1 tuleb tõlgendada nii, et selle alusel ei saa hüvitada kahjulikke mõjutusi, mis ei seostu otseselt sundvõõrandatava eseme kui varalise kaotusega.<sup>181</sup> Näiteks Rail Balticu rajamisega kaasnevate mõjutustega ei pidanud kohtupraktika põhjal hüvitise leidmisel arvestama.<sup>182</sup>

Saamata jääv tulu on KAHOS § 14 lg 1 järgi kasu, mida kinnisasja omanik oleks eelduslikult saanud, kui kinnisasja omandamist ei oleks toimunud, arvestades eelkõige tema tehtud ettevalmistusi. Kohtupraktikas märgitakse, et KAHOS § 14 lg 1 tähenduses võib saamata jääv tulu olla kasu saamise võimaluse kaotamine.<sup>183</sup> KAHOS-e seletuskirjas lisatakse, et saamata jääv tulu seostub eelkõige pikemaajaliste investeeringutega.<sup>184</sup> KAHOS § 14 lg-s 2 piiratakse saamata jääva tulu hüvitamist piiratud asjaõiguste või kasutuslepingute puhul.<sup>185</sup> Nimelt tuleneb viidatud sättest, et sellise saamata jääva tulu hüvitamist piiratakse ajaliselt kuni lepingu lõppemiseni, kui selleni on jäänud vähem kui aasta, või lepingu ennetähtaegse lõpetamise korral piirdub hüvitise ulatus ühe aastaga.

### 2.3. Tasu hindamine

Tasu hindamise aluspõhimõte on sätestatud KAHOS § 12 lg-s 3, mille järgi viiakse hüvitamine läbi hüvitamise eesmärgil.<sup>186</sup> KAHOS § 12 lg 3 2. lauses märgitakse, et kahju hüvitamine on tegevus, mille eesmärk on kahju kannatava isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui omandamise asjaolu ei oleks esinenud. Magistritöö autor märgib, et KAHOS § 12 lg 3 enda sõnastusest ei tulene, et hindamisel tuleks lähtuda turuväärtusest. Küll aga märgitakse KAHOS-e seletuskirjas, et hindamise

---

<sup>178</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 25.

<sup>179</sup> TlnRnKo 05.07.2023, 3-20-1914, p 14.1.

<sup>180</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 25.

<sup>181</sup> TlnHKo 10.08.2022, 3-20-1914 p 16.

<sup>182</sup> TlnHKo 3-20-1914 p 16.

<sup>183</sup> TlnRnKo 3-20-1914, p 19.2.

<sup>184</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 25.

<sup>185</sup> *Ibidem*, lk 25.

<sup>186</sup> *Ibidem*, lk 23.



aluspõhimõtte järgi peab hindamisel lähtuma kinnisasja harilikust väärtusest ehk turuväärtusest.<sup>187</sup> Ka kohtupraktikas on nenditud, et KAHOS § 12 järgi tuleb hüvitamisel lähtuda kinnisasja turuväärtusest.<sup>188</sup> Lisaks turuväärtuse välja selgitamisele, peab hindamise põhimõtte kohaselt välja selgitama ja arvestama ka muude seotud kahjudega.<sup>189</sup>

Kehtiva KAHOS § 12 lg 5 järgi tuleb hoonestatud kinnisasja väärtuse hindamisel lähtuda kinnisasja turuväärtusest või maa turuväärtuse ning hoone kulumiga ehitusmaksumuse summast, vastavalt sellele, kumb väärtus on suurem. Sättes lisatakse, et juhtumil, kus füüsiliselt isikult omandatakse kinnisasi, millel asub elamiseks kasutatav hoone, tuleb kinnisasja hindamisel lähtuda maa turuväärtuse ja hoone ehitusmaksumuse summast. Seega nähtub KAHOS § 12 lg-st 5, et sellise kinnisasja väärtuse hindamisel, mille oluline osa on hoone, on seadusandja näinud ette veidi täpsemad juhised hindamise läbiviimiseks. Kehtiv KAHOS § 12 lg 5 muudeti 16.07.2023.a jõustunud relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse<sup>190</sup> §-ga 3. Viidatud seaduse eelnõu teise lugemise seletuskirja järgi oli KAHOS § 12 lg 5 sõnastuse muutmise eesmärk arvestada kinnisasja avalikes huvides omandamise, sealhulgas sundvõõrandamise korral, inimese elukoha olulisusega ning muuta inimesele uue kodu leidmine kergemaks.<sup>191</sup>

Kinnisasja väärtuse ja omandamisega seotud muu varalise kahju hindamise korraldamine on KAHOS § 12 lg 1 järgi menetluse läbiviija ülesanne. KAHOS-e seletuskirja põhjal on see oluline muudatus võrreldes varem kehtinud regulatsiooniga, mille järgi oli kohtutäituri ülesanne sundvõõrandatav kinnisasi üles kirjutada, hinnata ja vajadusel hoiule võtta. KAHOS-e regulatsiooni välja töötamisel loobuti sundvõõrandamise korral kinnisasja hindamise juures kohtutäituri rollist, sest asuti seisukohale, et kohtutäituril puudus kinnisasja hindamisel sisuline roll, kuna kinnisvara väärtust siiski hindab KAHOS-e seletuskirja järgi kutseline kinnisvara hindaja.<sup>192</sup>

---

<sup>187</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 23.

<sup>188</sup> TlnHKo 10.08.2022, 3-20-1914 p 22.

<sup>189</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 23.

<sup>190</sup> Relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 06.07.2023, 2.

<sup>191</sup> Relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks seletuskiri. 144 SE II, lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/download/c8b33379-8b8f-4e46-9bbe-92f2e22cc6e5> (19.02.2024).

<sup>192</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 22.

Tulenevalt KAHOS § 12 lg-st 2 tellitakse vajaduse korral väärtuse määramiseks hindamine kutsetunnistusega hindajalt, kellel on kutseseaduse kohane kehtiv 7. taseme vara hindaja kutse, või selgitab väärtuse välja Maa-amet maakatastriseaduse § 9 lõike 2<sup>1</sup> alusel peetavas tehingute andmebaasis sisalduvate tehinguandmete ja turuanalüüsi alusel. KAHOS § 12 lg 2 2. lauses lisatakse, et menetluse läbiviija võib väärtuse määrata, lähtudes maa hindamise seaduse, looduskaitseaduse, riigivaraseaduse või muu asjakohase seaduse alusel kinnitatud meetodikast. Seega on tulenevalt KAHOS § 12 lg-st 2 hindamistoimingu läbiviimiseks kolm alternatiivi – hindamistoimingu teeb kas kutseline vara hindaja, Maa-amet või menetluse läbiviija ise.<sup>193</sup> Kohtupraktikas märgitakse, et KAHOS § 12 lg-ga 2 on seadusandja andnud menetluse läbiviijale olulise otsustamisruumi, milline tasu kindlaksmääramise viis valida.<sup>194</sup> Seega annab KAHOS § 12 lg 2 menetluse läbiviijale HMS § 4 lg 1 tähenduses kaalutusõiguse valida erinevate võimaluste vahel, kuidas korraldada kinnisasja väärtuse ja varalise kahju hindamine.

Tulenevalt KAHOS § 11 lg-s 5 sätestatust määratakse tasu selle kuupäevaga seisuga, millal kutseline hindaja või menetluse läbiviija määras esimest korda kinnisasja väärtuse. Sättes lisatakse, et seda kuupäeva võib menetluse läbiviija ajakohastada üksnes põhjendatud juhul. Seega nähtub KAHOS § 11 lg-st 5, et tasu määramise aeg on seotud esimese hindamistoimingu läbiviimisega.<sup>195</sup> Seda arvesse võttes on oluline, et esimese hindamistoimingu ja sundvõõrandamise vahele jääks võimalikult lühike aeg, sest kinnisasja väärtus peaks kajastama võimalikult täpselt ka sundvõõrandamisaegset turuolukorda.<sup>196</sup> Tallinna Ringkonnakohus on märkinud, et õiglase tulemuse tagab nimelt see, kui harilik väärtus määratakse sundvõõrandamisaegse seisuga, sest sellisel juhul on isikul võimalik omandada sundvõõrandatava kinnisasjaga samaväärne asi.<sup>197</sup>

### 2.3.1. Väärtuse hindamine kutselise hindaja poolt

Tulenevalt KAHOS § 12 lg-st 2 võib hindamise teostada 7. taseme vara hindaja kutsega isik. Seejuures on kutselisel hindajal KAHOS § 12 lg 7 järgi õigus kaasata hindamise protsessi ka teisi teise eriala eksperte. KAHOS-e seletuskirjas märgitakse, et teiste ekspertide kaasamine on vajalik näiteks sellise kinnisasja hindamisel, millel kasvab mets, sest kutselisel hindajal endal

---

<sup>193</sup> Rennu, T, lk 6.

<sup>194</sup> TrtHKo 04.03.2022, 3-21-2454 p 31.4.

<sup>195</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 21.

<sup>196</sup> *Ibidem*, lk 21.

<sup>197</sup> TlnRnKo 08.02.2012, 3-10-1441, lk 9.

puudub pädevus kasvava metsa hindamiseks.<sup>198</sup> Siinjuures märgib magistritöö autor, et vara hindaja tase 7 kutsestandard ei märgi otsesõnu ega ka välista, et 7. taseme vara hindajal oleks või puuduks kompetents sellise kinnisasja hindamiseks.<sup>199</sup>

Erinevalt KAHOS § 12 lg-s 2 nimetatud teistest alternatiividest, ei täpsusta KAHOS § 12 lg 2, millest peaks kutseline hindaja kinnisasja väärtuse hindamisel juhinduma. KAHOS-e seletuskirjas märgitakse, et kutseline hindaja peab arvestama hea tava ja hindamise standardiga.<sup>200</sup> Seejuures on KAHOS-e seletuskirjas esile toodud, et kutseline hindaja peab hindamisel lähtuma vara hindamise standardi EVS 875-12:2016 osast 12 „Hindamine hüvitamise eesmärgil“ (edaspidi standard EVS 875-12).<sup>201</sup> Vara hindamise standardisari EVS 875 on koostanud töörühm, mille on moodustanud Eesti Kinnisvara Hindajate Ühing ja standardite väljaandmist koordineerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.<sup>202</sup> Ka kohtupraktikas on aktsepteeritud seda, et kutseline hindaja lähtub hindamisel standardist 875-12. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohus märkinud, et kutseline hindaja peab hindamise läbiviimisel juhinduma standardist EVS 875-12.<sup>203</sup> Sama seisukohta on väljendanud ka Tallinna Halduskohtus, kes märkis, et kutselisel hindajal tuleb lähtuda standardist EVS 875-12 muu hulgas sundvõõrandamise aluseks oleva hüvitisväärtuse leidmisel.<sup>204</sup> Seega järeldub eelnevast, et kutseline hindaja juhindub hindamisel standardist EVS 875-12.

Standardi EVS 875-12 järgi võetakse kahju hüvitamise aluseks hüvitusväärtus ning seejuures peab hüvitisväärtus tuginema sellel väärtusel, mis iseloomustab kõige paremini kahju suurust. Reeglina kasutatakse hindamisel turuväärtust, kuid teatud olukordades võib hüvitise aluseks olla jääkasenduskulu. Viimasest lähtumine on standardi EVS 875-12 põhjal põhjendatud olukorras, kus vara jääkasenduskulu on suurem turuväärtusest. Nimelt võivad tihtipeale vara asendamise, remontimise või ümberehitamise kulud erineda turuväärtusest, mistõttu oleks standardi EVS 875-12 järgi õiglasem lähtuda jääkasenduskulust kui turuväärtusest.<sup>205</sup>

---

<sup>198</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 23.

<sup>199</sup> Sihtasutus Kutsekoda. Kutsestandard. Vara hindaja, tase 7. – <https://www.kutsereregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/11198530/?nocache=lbea3c93be> (19.02.2024).

<sup>200</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 22.

<sup>201</sup> *Ibidem*, lk 22.

<sup>202</sup> Eesti kinnisvara hindajate ühing. Vara hindamise standardisari EVS 875. – <https://ekhy.ee/tegevus/standardid/riiklikud-eesti-varahindamise-standardid/> (11.03.2024).

<sup>203</sup> TlnRnKo 05.07.2023, 3-20-1914 p 19.3.

<sup>204</sup> TlnHKo 17.09.2021, 3-21-873 p 21.

<sup>205</sup> Eesti standard EVS 875-12:2016. Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil. – Eesti Standardikeskus 2016 (standard EVS 875-12:2016), lk 14-15. – <https://www.evs.ee/et/evs-875-12-2016> (22.02.2024).

Standardist EVS 875-12 nähtub, et hüvitusväärtuse hindamisel kasutatakse võrdlusmeetodit.<sup>206</sup> Võrdlusmeetodi mõistet ja olemust on käsitletud vara hindamise standardi osas 11 RVS 875-11:2020 „Võrdlusmeetod“ (edaspidi standard EVS 875-11).<sup>207</sup> Standardis EVS 875-11 on märgitud, et võrdlusmeetodi rakendamine on võimalik juhul, kui turg on aktiivne ja läbipaistev, tagatud on vabaturu tingimused ja esineb piisav hulk sarnaseid varasid.<sup>208</sup>

Standardi EVS 875-11 järgi tähendab võrdlusmeetod analüüsi, mille raames võrreldakse hinnatavat vara sarnaste müüdüd varadega. Olukorras, kus hinnatakse vara turuväärtust, on võrdlusmeetodi aluseks asenduspõhimõte. See tähendab, et lähtutakse sellest, et potentsiaalne ostja ei nõustuks maksma vara eest rohkem, kui sarnaste varade eest turul reeglina makstakse. Võrdlusmeetodi kasutamisel tuleb läbida järgmised etapid: turuanalüüs, võrdlustehingute valik, võrdlusühiku valik, võrdluselementide valik, kohandamine ja hindamistulemuste esitamine.<sup>209</sup>

Turuanalüüsi käigus selgitatakse välja vara väärtust mõjutavad tegurid kolmel tasandil: välismõjude, turusegmendi ja vara tasand ning nende tegurite mõju.<sup>210</sup> Seejärel valitakse välja võrdlustehingud, mida hindamisel kasutatakse.<sup>211</sup> Võrdlustehingute valikul tuleb arvestada sellega, et võrreldavate tehingute varad oleksid hinnatava varaga võimalikult sarnased ning et võrreldavad tehingud oleksid tehtud vabaturu tingimustest, sarnases turuolukorras ja hiljuti.<sup>212</sup> Näiteks ei sobi võrdlustehinguks järgmised tehingud, kus tehingu pooled on omavahel seotud sugulus-, äri või muu seesuguse sideme kaudu; üks pooltest on riik, KOV või nendega seotud juriidiline isik; tehing on tehtud sundolukorras; tehingu eest tasumisel on peale raha kasutatud muid maksevahendeid.<sup>213</sup> Tulenevalt mõistlikkuse põhimõttest peab kutseline hindaja tegema kõik endast oleneva, et eespool nimetatud tingimustele vastavad tehingud tuvastada.<sup>214</sup> Sealjuures piisab tehingu kõrvalejätmiseks pelgalt kutselise hindaja kahtlusest, et tehing ei pruugi võrdlustehinguks sobida.<sup>215</sup>

---

<sup>206</sup> Standard EVS 875-12:2016, lk 28.

<sup>207</sup> Eesti standard EVS 875-11:2020. Vara Hindamine. Osa 11: Võrdlusmeetod. Eesti Standardikeskus 2020 (standard EVS 875-11:2020), lk 6. – <https://www.evs.ee/et/evs-875-11-2020> (22.02.2024).

<sup>208</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>209</sup> Standard EVS 875-11:2020, lk 10-11.

<sup>210</sup> *Ibidem*, lk 10-11.

<sup>211</sup> *Ibidem*, lk 13-14.

<sup>212</sup> *Ibidem*, lk 13.

<sup>213</sup> Standard EVS 875-12:2016, lk 28; standard EVS 875-11:2020, lk 14.

<sup>214</sup> Standard EVS 875-12:2016, lk 29; standard EVS 875-11:2016, lk 14.

<sup>215</sup> Standard EVS 875-12:2016, lk 29.

Võrdlusühiku valikul tuleb välja valida selline ühik, mis on aluseks turul kauplemisel ja iseloomustab seega turu toimemehhanisme. Seejuures mõjutavad vara liik ja turusituatsioon võrdlusühiku valikut. Võrdluselementide valikul tuleb välja valida võrdluselemendid, mis mõjutavad vara väärtust oluliselt ja mis katavad kõik vara väärtust oluliselt mõjutavad näitajad. Võrdluselement on selline vara iseloomustav näitaja, mille alusel valitakse lõppastmes välja võrdlustehingud ja viiakse läbi kohandamine. Kohandamine kujutab endast toimingut, mille raames tuvastatakse võrreldavate tehingute ja varade erinevused hinnatava vara suhtes kas võrdluselementide kaupa või tervikuna. Viimase etapina jõutakse hindamistulemuseni, mille käigus kontrollitakse kasutatud andmeid, teostatud analüüsi ja seejärel esitatakse hindamise tulemus.<sup>216</sup>

### 2.3.2. Maa-amet hindamise läbiviijana

KAHOS § 12 lg 2 sätestab, et väärtuse võib välja selgitada Maa-amet maakatastriseaduse § 9 lõike 2<sup>1</sup> alusel peetavas tehingute andmebaasis sisalduvate tehinguandmete ja turuanalüüsi alusel. See tehingute andmebaas on maakatastriseaduse<sup>217</sup> (edaspidi MaaKatS) § 9 lg 2<sup>1</sup> järgi moodustatud maa korralise ja erakorralise hindamise alusandmete kogumiseks ning maa vara väärtust kajastavate andmete töötlemiseks. Tehingute andmebaasi kogutud alusandmeid kasutatakse kinnisasjade hindamiseks ja maa korraliseks hindamiseks.<sup>218</sup> Andmed, mida tehingute andmebaas kinnisasja tehingute kohta sisaldab, on loetletud MaaKatS § 9 lg-s 2<sup>2</sup>. Muu hulgas kajastab tehingute andmebaas kinnisvara tehingute liiki (MaaKatS § 9 lg 2<sup>2</sup> p 2), tehinguhinda või tehinguväärtust (MaaKatS § 9 lg 2<sup>2</sup> p 11).

Õiendid kinnisvara tehingute kohta laekuvad Maa-ameti tehingute andmebaasi alates 1996. aastast.<sup>219</sup> Kinnisasjade võõrandamise tehingutega seotud andmed edastab katastripidajale ehk Maa-ametile (MaaKatS § 3 lg 1) notar vastavalt MaaKatS § 20<sup>1</sup> lg-s 2 sätestatule. Sätest tulenevalt on notar kohustatud andmed esitama kümne päeva jooksul pärast kinnistu või selle mõttelise osa võõrandamise tehingu tõestamist. MaaKatS § 20<sup>1</sup> lg 2 järgi peab notar Maa-ametile esitama lepingu ärakirja või kui Notarite Koda ja Maa-amet on sõlminud kokkuleppe andmete edastamise kohta, siis esitab notar katastripidajale tehingu õiendi, milles peavad sisalduma MaaKatS § 20<sup>1</sup> lg 2 p-des 1–10 nimetatud andmed.

---

<sup>216</sup> Standard EVS 875-11:2020, lk 15–18.

<sup>217</sup> Maakatastriseadus. – RT I, 17.03.2023, 56.

<sup>218</sup> Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 406 SE, lk 27. – <https://www.riigikogu.ee/download/8ec4224d-e674-48c6-ac22-a95d921132fe> (14.02.2024).

<sup>219</sup> Geoportaal. Kinnisvara tehingute andmebaas. – <https://geoportaal.maaamet.ee/est/Ruumiandmed/Kinnisvara-tehingute-andmebaas-p81.html> (14.02.2024).

Maa-ameti tehingute andmebaasis olevatele tehingu andmetele juurdepääs on piiratud.<sup>220</sup> MaaKatS § 6 lg 10 järgi on tehingute andmebaasi andmetega tutvumise ja nendest väljavõtete saamise õigus reeglina isikul, kellel on selleks õigustatud huvi. Seejuures ei ole tulenevalt MaaKatS § 6 lg-st 12 sellel isikul maa korralisel hindamisel õigus tutvuda tehingute andmebaasi andmetega, vaid üksnes tehingute analüüsi tulemusega. MaaKatS § 6 lg 11 loetleb ka isikud, kes ei pea tõendama õigustatud huvi olemasolu tehingute andmebaasi andmetega tutvumiseks. Nendeks isikuteks on maa hindaja oma kutsepädevuse kohaseks hindamiseks (MaaKatS § 6 lg 11 p 1), riikliku statistika tegija või avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teadus- ja arendusasutus seadusega pandud avalik-õigusliku ülesande täitmiseks (MaaKatS § 6 lg 11 p 2) või tegevusloa kohustusega ja Finantsinspeksiooni järelevalvele allutatud krediidiasutus seoses tagatise hindamisega (MaaKatS § 6 lg 11 p 3).

### 2.3.3. Menetluse läbiviija hindajana

KAHOS § 12 lg 2 viimane lause annab menetluse läbiviijale võimaluse ise kinnisasja väärtus kindlaks määrata. KAHOS § 12 lg 2 viimane lause sätestab sealjuures, et sellisel juhul peab menetluse läbiviija lähtuma maa hindamise seaduse, looduskaitse seaduse, riigivaraseaduse või muu asjakohase seaduse alusel kinnitatud meetodikast. Sundvõõrandamise olukorras saab menetluse läbiviija siiski magistritöö autori hinnangul lähtuda maa hindamise seaduses kinnitatud meetodikast. Magistritöö autor põhjendab enda seisukohta alljärgneva.

Riigivaraseaduse<sup>221</sup> (edaspidi RVS) § 1 lg 1 järgi reguleeritakse selle seadusega riigivara valitsemist, mis RVS § 1 lg 2 järgi tähendab muu hulgas Eesti Vabariigi nimel vara omandamist. Sellest hoolimata näeb RVS ette vara hindamise meetodika juhtumiks, kus riigivara võõrandatakse, mitte aga olukorraks, kus Eesti riik on omandaja positsioonil. Hindamise juhised on toodud RVS §-s 46, mille lõige 5 sätestab, et riigivara võõrandamise puhul tuleb juhendada Vabariigi Valitsuse 09.03.2023. a määrusest nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“<sup>222</sup> (edaspidi kinnisasja erakorralise hindamise kord).

---

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> Riigivaraseadus. – RT I, 06.07.2023, 84.

<sup>222</sup> Vabariigi Valitsuse 09.03.2023 määrus nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“. – RT I, 15.03.2023, 15.

Looduskaitseaduse<sup>223</sup> (edaspidi LKS) § 20 lg 1 sätestab, et kaitstavat looduse üksikobjekti sisaldava või kogu ulatuses kaitsealal, hoiualal või püsielupaigas asuva kinnisasja, mille sihtotstarbelist kasutamist ala kaitsekord oluliselt piirab, omandab riik kokkuleppel kinnisasja omanikuga kinnisasja väärtusele vastava tasu eest. Magistritöö autori hinnangul järeldeb eeltoodud sättest, et LKS-s kinnitatud meetodikate kohaldamine ei ole asjakohane, kui sundvõõrandatakse kaitstavat loodusobjekti sisaldav kinnisasi. LKS § 20 lg 1 märgib nimelt otsesõnu, et kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigipoolne omandamine peab toimuma kinnisasja omanikuga kokkuleppel. Seega võttes arvesse, et sundvõõrandamine KAHOS § 2 lg 1 tähenduses tähendab olukord, kus kinnisasja omanikuga ei saavutata kokkulepet, on LKS-i alusel kinnitatud metoodikast lähtumine sundvõõrandamise korral välistatud.

Maa hindamise seaduse<sup>224</sup> (edaspidi MHS) § 3 lg 1 järgi lähtutakse maa hindamisel kinnisasja hindamise headest tavadest ja rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest. Tulenevalt MHS § 3 lg-st 2 on hindamise eesmärk leida maa harilik väärtus ja selleks kasutatakse MHS § 3 lg 3 alusel võrdlus-, tulu- ja kulumeetodit ning nende meetodite kombinatsioone. MHS § 3 lg 4 järgi jaguneb maa hindamine kolmeks: korraliseks, erakorraliseks ja õigusvastaselt võõrandatud maa hindamiseks. Korraline hindamine on MHS § 4<sup>1</sup> järgi andmekogude andmetele tuginev turupõhine maa hindamine, mille tulemusena määratakse igale katastriüksusele maa maksustamishind. Erakorraline hindamine on aga MHS § 8 lg 1 tähenduses hindamise objekti maksumuse kindlaksmääramine tehingu teostamiseks või muul eesmärgil. Magistritöö autor märgib, et MHS ei tähelda otsesõnu, et sundvõõrandamise puhul tuleb teostada kinnisasja erakorraline hindamine. Küll aga nenditakse maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas, et erakorraliselt on vaja maad hinnata muu hulgas riigi ja omavalitsuse ülesannete täitmiseks.<sup>225</sup> Arvestades, et KAHOS § 6 lg 2 järgi on kinnisasja omandaja riik või kohaliku omavalitsuse üksus, tuleb magistritöö autori hinnangul kinnisasja sundvõõrandamise puhul menetluse läbiviijal juhinduda metoodikast, mis on MHS-s sätestatud erakorralise hindamise puhuks. Magistritöö autori järeldust on sisuliselt kinnitatud ka KAHOS-e seletuskirjas, milles viidatakse, et erakorralise hindamise eesmärgiks on välja selgitada sundvõõrandava kinnisasja maksumus.<sup>226</sup> MHS § 8 lg 2 sätestab, et erakorralise hindamise korra, sealhulgas metsa hindamise metoodika, kehtestab Vabariigi

---

<sup>223</sup> Looduskaitseadus. – RT I, 22.12.2023, 8.

<sup>224</sup> Maa hindamise seadus. – RT I, 27.04.2022, 8.

<sup>225</sup> Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 406 SE, lk 11.

<sup>226</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 46.

Valitsus määrusega. Kehtivas MHS-s on viidatud eespool märgitud kinnisasja erakorralise hindamise korrale.

#### 2.3.4. Kinnisasja erakorralise hindamise kord

Kinnisasja erakorralise hindamise korra §-s 2 reguleeritakse nimetatud määruse kohaldamisala.<sup>227</sup> Viidatud sätte punktides 1–3 ei nimetata juhtumit, kus riik või kohalik omavalitsus omandab kinnisasja sundvõõrandamisega. Magistritöö autori hinnangul on seega küsitav, kas sundvõõrandamine paigutub kinnisasja erakorralise hindamise korra § 2 p-i 4 alla, mis näeb ette võimaluse, et määrust kohaldatakse hindamistoimingu tegemisele ka muul seaduses sätestatud juhul. Nimelt leidis magistritöö autor eelnevalt (vt ptk 2.3.3.), et MHS-s ei ole otsesõnu märgitud, et sundvõõrandamise korral tuleb teostada kinnisasja erakorraline hindamine ja seejuures lähtuda kinnisasja erakorralise hindamise korrast. Hoolimata tõstatatud kõhklustest, selgitab magistritöö autor siiski väärtuse määramist kinnisasja erakorralise hindamise korrast lähtudes.

Kinnisasja erakorralise hindamise korra §-ga 4 on reguleeritud kinnisasja hindamise üldised alused.<sup>228</sup> Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 4 lg 1 järgi juhendatakse hindamisel õigusaktidest, hindamise headest tavadest ning rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest. Kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskirjas märgitakse muu hulgas, et lähtuda tuleb ka riiklikest standartidest.<sup>229</sup> Magistritöö autor selgitab, et seletuskirjale on lisatud hüperlink, mis viib veebileheküljele, kus tutvustatakse vara hindamise standardisarja EVS 875.<sup>230</sup> Seega peaks viidatud määruse seletuskirja järgi ka menetluse läbiviija sarnaselt kutselisele hindajale lähtuma justkui EVS 875 standarditest.

Kinnisasja erakorralise hindamise korra järgi on kasulikkuse ja parima kasutuse põhimõte kinnisasja väärtuse hindamise aluspõhimõtted.<sup>231</sup> Kasulikkus on kinnisasja erakorralise hindamise korra § 4 lg 2 järgi kinnisasja väärtuse hindamise põhikriteerium. Kinnisasja kasulikkuse hindamisel tuleb arvestada kõikvõimalike erinevate elementidega.<sup>232</sup> Kinnisasja

---

<sup>227</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 3. – <https://maaamet.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Kinnisasja%20erakorralise%20hindamise%20kord%20SK.pdf> (01.03.2024).

<sup>228</sup> *Ibidem*, lk 4.

<sup>229</sup> *Ibidem*, lk 4.

<sup>230</sup> Seletuskirjas olev hüperlink viib lugeja sellele veebileheküljele: <https://ekhy.ee/tegevus/standardid/riiklikud-eesti-varahindamise-standardid/>.

<sup>231</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 5.

<sup>232</sup> *Ibidem*, lk 4.



erakorralise hindamise korra § 4 lg 2 nimetab arvestatavate teguritena näiteks õiguslikke, füüsilisi, funktsionaalseid, majanduslikke ja keskkonnategureid. Seejuures arvestatakse kinnisasja kasulikkuse hindamisel reeglina kinnisasja tavalist kasulikku eluiga ehk kinnisasja kasulikkust hinnatakse mitte lühiajalises, vaid pikas perspektiivis.<sup>233</sup> Kasulikkuse põhimõtte kõrval lähtutakse tulenevalt kinnisasja erakorralise hindamise korra § 4 lg-st 5 kinnisasja parimast kasutusest, mis tähendab kinnisasja kõige tõenäolisemat kasutust, mis on õiguslikult lubatav, füüsiliselt võimalik, vajalikult põhjendatud, finantsmajanduslikult otstarbekas ja mille tulemusena omandab hinnatav kinnisasi kõrgeima väärtuse.

Tulenevalt kinnisasja erakorralise hindamise korra §-st 5 hinnatakse üldjuhul kinnisasja tervikuna, võttes arvesse ka kõik kinnisasja olulised osad. Kinnisasjade hindamiseks on kinnisasja erakorralise hindamise korra § 9 järgi kolm põhimeetodit, milleks on võrdlus-, tulu- ja kulumeetod. Võrdlusmeetod tähendab kinnisasja erakorralise hindamise korra § 9 p-i 1 järgi turupõhist käsitlust, millega hinnatakse väärtus sarnaste kinnisasjadega toimunud tehingute analüüsimisel. Tulumeetod on kinnisasja erakorralise hindamise korra § 9 p-i 2 tähenduses tulupõhine käsitlus, mille alusel hinnatakse väärtus kohese saadava tuluna või oodatava tulu nüüdisväärtusena. Kulumeetod on erakorralise hindamise korra § 9 p-i 3 järgi kulupõhine käsitlus, mille järgi hinnatakse kinnisasjale tehtud kulusid. Kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskirja järgi on ka nimetatud meetodite kombinatsiooni kasutamine hindamisel võimalik.<sup>234</sup> Hindamise meetodi valik sõltub kinnisasja erakorralise hindamise korra § 4 lg 4 järgi hinnatavast väärtusest, kasutada olevatest andmetest, viisist kuidas kinnisasja kasutatakse ja kuidas sellega tavaliselt turul kaubeldakse.

Arvestades, et KAHOS § 12 lg 3 järgi viiakse sundvõõrandamise korral hindamine läbi hüvitamise eesmärgil, tuleb arvestada kinnisasja erakorralise hindamise korra §-des 28–32 sätestatuga. Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 28 lg-s 2 sätestatakse, et hüvitamise eesmärgil kinnisasja hindamisel leitakse kinnisasja väärtus. Võttes arvesse, et kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg-s 1 märgitakse, et „väärtus“ tähistab edaspidi harilikku väärtust, tuleb kinnisasja erakorralise hindamise korra § 28 lg 2 järgi esmalt hinnata, mis on kinnisasja harilik väärtus.

---

<sup>233</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 4.

<sup>234</sup> *Ibidem*, lk 7.

Arvestades eespool märgitud, tuleb KAHOS-e seletuskirja põhjal KAHOS § 12 lg-st 3 tuleneva hindamise aluspõhimõtte kohaselt lähtuda kinnisasja harilikust ehk turuväärtusest.<sup>235</sup> Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg 1 järgi tellitakse hariliku väärtuse hindamiseks üldjuhul turuväärtuse hindamine kutseliselt hindajalt, lähtudes §-s 14 sätestatust. Hariliku väärtuse hindamiseks võib kasutada ka muid viise kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg-des 2–5 nimetatud juhul.<sup>236</sup>

Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg 3 järgi võib menetleja väärtuse välja selgitada turuanalüüsi teel, kui eeldatav hindamistulemus on väiksem kui kümnekordne Statistikaameti avaldatud hindamisele eelneva aasta brutopalk, lähtudes §-s 16 sätestatust. Statistikaameti andmetel oli 2023. aasta keskmine brutokuupalk 1 832 eurot, mille kümnekordne summa on 18 320 eurot.<sup>237</sup> Seega tuginedes erakorralise hindamise korra § 12 lg-le 3, võib menetluse läbiviija väärtuse välja selgitada turuanalüüsi teel, kui eeldatav hindamistulemus on vähem kui 18 320 eurot. Magistritöö autor on seisukohal, et üks võimalik kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg-te 1 ja 3 tõlgendusvariante on, et menetluse läbiviija võib hinnata kinnisasja harilikku väärtust kui eeldatav hindamistulemus jääb alla 18 320 euro. Kui eeldatav hindamistulemus ületab nimetatud väärtust, tuleks kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg 1 järgi tellida hariliku väärtuse hindamine kutseliselt hindajalt.

Magistritöö autori hinnangul võib eelnev erineda olukorras, kus menetluse läbiviija on Maaamet. Nimelt sätestab kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg 2, et lähtudes §-s 15 sätestatust võib Maaamet väärtuse hinnata müügitehingute analüüsil. Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 15 lg 1 sätestab, et müügitehingute analüüsil hinnatakse harilikku väärtust hinnatava kinnisasjaga sarnaste tehingute võrdlemisel, kasutades maakatastri tehingute andmebaasi tehinguid, maa korralise hindamise tulemusi ja meetodikat, avalikke andmeallikaid toimunud tehingute ja pakkumiste infoga, avalikke turuanalüüse ja muud teadaolevat infot. Kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskirjas märgitakse täiendavalt, et Maaamet võib väärtust hinnata müügitehingute analüüsil õigusaktis sätestatud juhtudel, nt KAHOS-es reguleeritud olukorras.<sup>238</sup> Varasemalt on magistritöös märgitud, et ühe alternatiivina võib sundvõõrandamise korral väärtuse välja selgitada Maaamet. Arvestades, et ka Maaamet ise võib KAHOS § 6 lg 3 järgi olla menetluse läbiviija, tekib olukord, kus Maaamet saab otsustada,

---

<sup>235</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 23.

<sup>236</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 8.

<sup>237</sup> Statistikaamet. Keskmine brutopalk. – <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk> (21.04.2024).

<sup>238</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 8.

kas ta viib hindamise läbi KAHOS § 12 lg-s 2 nimetatud teise või kolmanda alternatiivi alusel. Isegi, kui Maa-amet otsustab kinnisasja väärtust hinnata kui menetluse läbiviija, võimaldab kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg 2 Maa-ametil väärtust hinnata müügitehingute analüüsil. See vastab magistritöö autori hinnangul sisuliselt ptk-s 2.3.2. kirjeldatud hindamisele. Seega saab Maa-amet menetluse läbiviijana hinnata ka selliseid kinnisasju, mille eeldatav hindamistulemus ületab 18 320 eurot, kuid sellisel juhul tuleb hariliku väärtuse hindamisel juhinduda erakorralise hindamise korra § 12 lg-st 2, mitte lõikest 3.

Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 12 lg 1 järgi tuleb hariliku väärtuse hindamiseks lähtuda §-st 14, mille lõike ei järgi on turuväärtus on hinnangul põhinev summa, mille eest vara peaks väärtuse kuupäeval minema üle müüjalt ostjale sõltumatus ja võrdsetel alustel toimivas tehingus pärast kõikidele nõuetele vastavat müügitegevust, kusjuures pooled on tegutsenud teadlikult, kaalutletult ja ilma sunduseta. Kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskirja põhjal on turuväärtuse hindamiseks vajalik aktiivse turu olemasolu, sest ilma selleta ei ole võimalik usaldusväärseid tõendusandmeid leida turuväärtuse hindamiseks.<sup>239</sup> Aktiivne turg tähendab olukorda, kus turul toimub kinnisvaratehinguid aktiivselt ja nende tehingute toimumine ei tohi olla oluliselt piiratud.<sup>240</sup> Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 14 lg 3 järgi saab turuväärtuse hindamisel kasutada nii võrdlus-, tulu- kui ka kulumeetodit, kuid kõik andmed peavad sealjuures pärinema turult.<sup>241</sup>

Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 14 lg 2 esimese lause põhjal tuleb turuväärtuse hindamisel teostada kinnisasja ülevaatus. Üksnes kinnisasja erakorralise hindamise korra § 14 lg-s 2 toodud juhtudel on erandina võimalik jätta ülevaatus tegemata ning seejuures on oluline, et hindamise mitteteostamiseks on hindaja ja tellija kokkulepe.<sup>242</sup> Esiteks võib jätta kinnisasja ülevaatus tegemata, kui teostatakse korduv hindamine ühe aasta jooksul pärast esialgse hinnangu ülevaatus kuupäeva, kui omanik kinnistab, et kinnisasja seisukord ei ole muutunud (kinnisasja erakorralise hindamise kord § 14 lg 2 p 1). Viidatud punktis on kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskirja järgi „seisukorrana“ mõeldud kinnisasja füüsilise seisukorra muutust.<sup>243</sup> Teiseks võib jätta ülevaatus teostamata ligipääsematutel kinnisasjadel, kus kinnisasja seisukorda on võimalik usaldusväärsetl kirjeldada ja hinnata avalike andmekogude alusel või muul viisil (kinnisasja erakorralise hindamise kord § 14 lg 2 p 2).

---

<sup>239</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 10.

<sup>240</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>241</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>242</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>243</sup> *Ibidem*, lk 10.

Nimetatud erandi kasutamist ei õigusta see, kui ligipääs on pelgalt tülikas, vaid see peab olema reaalselt võimatu või looma ohu elule, kusjuures erandile tuginemine eeldab siiski, seisukorda on võimalik muul objektiivselt viisil kirjeldada.<sup>244</sup> Kolmandaks võib ülevaatusse jätta tegemata muul põhjendatud juhul (erakorralise hindamise kord § 14 lg 2 p 3), mida hindaja ja tellija peavad kokkuleppel piisavaks.<sup>245</sup>

Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 28 lg 1 järgi on kinnisasja hüvitamise eesmärgil hindamise eesmärk asetada isik olukorda, mis oleks võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui omandamise asjaolu ei oleks esinenud. Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 28 lg 2 2. lause sätestab, et kui kinnisasja väärtus ei iseloomusta kogu varalist kahju, mis isikule tekib, siis hinnatakse väärtusele lisanduv otsene varaline kahju ja saamata jääv tulu. Eespool on selgitatud (vt ptk 2.3.), et KAHOS § 13 lg 1 järgi hüvitatakse otsene varaline kahju, mis on tekkinud äralõike tõttu. Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 31 lg-s 1 aga märgitakse, et otsese varalise kahjuna hinnatakse kahju, mis ei sisaldu omandatava kinnisasja või sellest tehtava äralõike väärtuses, kinnisasja kui terviku väärtuse vähenemises ega saamata jäävas tulus. Magistritöö autor märgib, et eelnevast nähtub, et kinnisasja erakorralise hindamise kord on ulatuslikum võrreldes KAHOS-es sätestatuga, sest lisaks äralõikega kaasnevale otsesele kahjule, võimaldab kinnisasja erakorralise hindamise kord hüvitada omanikule ka muu otsese varalise kahju.

#### 2.4. Täiendavad hüvitised sundvõõrandamise korral

Lisaks KAHOS § 11 lg-s 2 nimetatud tasule, makstakse KAHOS § 11 lg 4 järgi kinnisasja omanikule täiendavat hüvitist KAHOS-e §-des 15–17 sätestatud korras, kui KAHOS-est ei tulene teisiti. KAHOS § 15 reguleerib täiendava hüvitise maksmist kinnisasja omandamise menetluses kokkuleppele jõudmise eest (nn motivatsioonitasu), § 16 reguleerib täiendavat hüvitist elamiseks kasutatava hoone või eluruumi kaotuse eest ja § 17 reguleerib täiendava hüvitise maksmist asjaajamisega ja võrdleva hindamisaruande tellimisega kaasnevate kulude eest. Arvestades, et KAHOS § 15 lg 1 järgi makstakse motivatsioonitasu kinnisasja omandamiseks kokkuleppe saavutamise korral, ei ole KAHOS § 15 lg 1 alusel makstav täiendav hüvitist sundvõõrandamise korral asjakohane.

---

<sup>244</sup> Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri, lk 10.

<sup>245</sup> *Ibidem*, lk 10.

KAHOS § 16 näeb ette täiendava ühekordse hüvitise maksmise kinnisasja omanikule alaliseks või perioodiliseks elamiseks kasutatava eluruumi, hoone või hoone osa kaotuse eest kümme protsenti KAHOS § 11 lg-s 2 nimetatud tasust. KAHOS-e seletuskirjas märgitakse, et nii kinnisasja avalikes huvides omandamise kui sundvõõrandamise puhul on kõige suurema riivega olukord, kus võõrandatav asi on elukoht.<sup>246</sup> KAHOS-e seletuskirja põhjal soovitakse KAHOS §-s 16 ettenähtud täiendava hüvitisega korvata kinnisasja omanikule see emotsionaalne kahju, mis kaasneb eluaseme sundvõõrandamisega.<sup>247</sup> Muu hulgas peetakse KAHOS §-s 16 silmas ka selliseid kinnisasju, mis teiste õigusaktide tähenduses eluruumiks ei kvalifitseeru, kuid mida saab elamiseks kasutada.<sup>248</sup>

Riigikohus on nentunud, et põhiseadus ei nõua, et isikule hüvitatakse igasugune haldusmenetluses osalemisega kaasnev kulu. Haldusmenetluses ei hüvitata isikule kulu, mille isik on teinud õigusabile või asjatundja kasutamisele, sest nende kasutamine on olnud isiku vaba valik. Kolleegium leiab, et tulenevalt haldusmenetluses kehtivast uurimis põhimõttest ja selgitamiskohustusest, on isiku õigused sel viisil tagatud. Küll aga märgib kolleegium, et eespool toodud järeldused ei ole automaatselt üle kantavad KAHOS-es reguleeritud menetlusele, mis on ka üks haldusmenetluse eriliik.<sup>249</sup>

Riigikohus on asunud seisukohale, et tulenevalt seadusandja kujundatud võõrandamismenetluse iseloomust, tuleb hüvitada isikule ka hindamisaruande kulud.<sup>250</sup> Nimelt sätestab KAHOS § 26 lg 7, et kui kinnisasja omanik nõustub menetluse läbiviija pakkumusega, kuid ei nõustu tasu või vahetamiseks pakutava kinnisasja hindamise tulemusega, võib ta teha võrdlevale hindamisaruandele tuginedes omapoolse ettepaneku. Riigikohus on märkinud, et pole selge, millist õiguslikku tähendust on seadusandja soovinud KAHOS § 26 lg-le 7 omistada – kas säte annab isikule võimaluse või seab see säte isikule kohustuse hindamisaruanne tellida, kui tal on hindamise tulemuse osas vastuväiteid.<sup>251</sup> Riigikohus on leidnud, et hoolimata sellest, kas kinnisasja omanik saab esitada hinnapakumisele vastuväiteid ka ilma võrdleva hindamisaruannet tellimiseta, on tal ilma eksperdi hinnanguta keeruline enda õigusi menetluses kaitsta, sest kinnisasja hindamine nõuab eriteadmisi.<sup>252</sup> Kolleegium märgib täiendavalt, et kuigi seadusandja ei ole otsesõnu kohustanud isikut tellima võrdlevat hindamisaruannet, on see tema

---

<sup>246</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 27.

<sup>247</sup> *Ibidem*, lk 27.

<sup>248</sup> *Ibidem*, lk 27.

<sup>249</sup> RKPJKo 06.06.2023, 5-22-15 p 48-51.

<sup>250</sup> RKPJKo 5-22-15 p 61.

<sup>251</sup> RKPJKo 5-22-15 p-d 52-53.

<sup>252</sup> RKPJKo 5-22-15 p 58.

huvide tõhusaks kaitsmiseks faktiliselt möödapääsmatu.<sup>253</sup> Niisiis, kui seadusandja on isikule enda huvide tõhusaks kaitseks faktiliselt ette näinud hindamisaruande tellimise, siis tuleb õiglase hüvitise koosseisus hüvitada ka võrdleva hindamisaruande tellimise kulu.<sup>254</sup>

Paratamatult tekib isikul, kelle omandit soovitakse sundvõõrandada, kulutusi seoses menetluses osalemisega.<sup>255</sup> Sellisteks kulutusteks võivad olla näiteks transpordikulud või töökohustuste täitmisest kõrval viibimise kulud.<sup>256</sup> KAHOS § 17 lg 1 järgi makstakse kinnisasja omanikule menetluses osalemisega kaasneva asjaajamise ja võrdleva hindamisaruande tellimise kulude eest ühekordset täiendavat hüvitist, mis vastab Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmisele brutotunnipalgale 16 tunni eest. Näiteks oli Statistikaameti andmetel kõigi tegevusalade lõikes 2023. aasta esimese kvartali keskmine brutotunnipalk 10,68 eurot, teises kvartalis 11,19 eurot, kolmandas kvartalis 10,76 eurot ja neljandas kvartalis 11,31 eurot.<sup>257</sup> See tähendab, et 2023. aastal oli keskmine brutotunnipalk 10,99 eurot. Seega 2024. aastal makstaks KAHOS § 17 lg 1 alusel menetluses osalevale kinnisasja omanikule täiendavat hüvitist 175,84 eurot.

KAHOS § 17 lg 2 sätestab, et asjaajamisele ja võrdleva hindamisaruande tellimisel tehtud dokumentaalselt tõendatud põhjendatud kulud, mis ületavad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud määra, hüvitatakse kinnisasja omanikule kuludokumentide alusel, kuid mitte rohkem kui Statistikaameti avaldatud tehingule eelneva aasta keskmise brutokuupalka 0,5-kordses määras. 2023. aastal oli Statistikaameti andmetel keskmine brutokuupalk kuus 1 832 eurot.<sup>258</sup> Sellest ½ on 916 (1832/2) eurot. Seega oleks KAHOS § 17 lg 2 järgi maksimaalne hüvitamisele kuuluv summa 2024. aastal tehtava tehingu puhul 916 eurot.

---

<sup>253</sup> RKPJKo 5-22-15 p 58.

<sup>254</sup> RKPJKo 5-22-15 p 60.

<sup>255</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 muutmise seaduse seletuskiri, lk 1. – <https://www.riigikogu.ee/download/cc1e3c0e-fb54-457e-85be-a1bd5e9f9395> (19.02.2024).

<sup>256</sup> *Ibidem*, lk 1.

<sup>257</sup> Statistikaamet. PA112: KESKMINE BRUTOTUNNIPALK I Näitaja, Tegevusala ning Vaatlusperiood. [https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_palk-ja-toojeukulu\\_palk\\_luhiajastatistika/PA112/table/tableViewLayout2](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_palk-ja-toojeukulu_palk_luhiajastatistika/PA112/table/tableViewLayout2). (11.03.2024).

<sup>258</sup> Statistikaamet. Keskmine brutopalk. – <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk> (21.04.2024).

### 3. Sundvõõrandamise korral hüvitise määramise regulatsiooni vastavus põhiseadusele

#### 3.1. Seaduse ja määruse põhiseaduspärasuse kontrolliastmed

Magistritöö autor analüüsib sundvõõrandamise puhul hüvitise kujunemise aluseks olevaid sätteid abstraktselt. HMS § 89 lg-s 1 on nimetatud määruse õiguspärasuse eeldused.<sup>259</sup> Tulenevalt HMS § 89 lg-st 1 peab määrus vastama vorminõuetele ja olema antud volitusnormi alusel. HMS § 90 lg 1 lisab, et määrus peab olema kooskõlas volitusnormi eesmärgi, sisu ja piiridega. Riigikohus on korduvalt märkinud, et lisaks kooskõlale volitusnormiga, peab määrus tulenevalt PS § 3 lg-st 1 olema kooskõlas ka muude seaduste ja põhiseadusega.<sup>260</sup> Eelnev haakub HMS § 89 lg-st 1 tuleneva nõudega, et määrus peab olema kooskõlas kehtiva õigusega. Kooskõla kehtiva õigusega tähendab muu hulgas seda, et tuleb tuvastada, kas volitusnormiga võib üleüldse mingi küsimuse lahendamise seadusandjalt ära delegeerida.<sup>261</sup> Magistritöö autori hinnangul tuleb analüüsida, kas kinnisasja erakorralise hindamise kord on antud volitusnormi alusel ning kas see on kooskõlas KAHOS-e ja põhiseadusest tulenevate nõuetega.

Seadus on põhiseaduspärane siis, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.<sup>262</sup> Seadus on formaalselt põhiseaduspärane, kui on järgitud pädevus-, menetlus-, vormi- ja õigusselguse nõudeid.<sup>263</sup> Põhiõigust riivav õigusakt on materiaalselt põhiseaduspärane juhul, kui see on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ja on selleks proportsionaalne abinõu.<sup>264</sup> Samuti peab seadus olema kooskõlas põhiseaduse aluspõhimõtetega.<sup>265</sup> Magistritöö autori hinnangul tuleb kontrollida, kas KAHOS-es hüvitise määramist reguleerivad sätted on kooskõlas õigusselguse nõudega. Alljärgnevaga analüüsib magistritöö autor esile toodud probleemkohti, mis kehtivas õiguses magistritöö autori hinnangul esinevad. Lisaks annab magistritöö autor hinnangu, kas kehtiva regulatsiooni pinnalt kujuneb sundvõõrandatava kinnisasja omanikule põhiseadusele vastav õiglane hüvitis.

---

<sup>259</sup> Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 452.

<sup>260</sup> RKÜKo 18.05.2010, 3-1-1-116-09 p 24; RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29 p 58.

<sup>261</sup> Aedmaa, A, lk 455.

<sup>262</sup> RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3 p 37.

<sup>263</sup> RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29 p 55.

<sup>264</sup> RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08 p 28.

<sup>265</sup> RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

### 3.2 Hüvitise määramise ja hindamise reguleerimise delegerimise võimalikkus täidesaatvale võimule

Eespool on magistritöö autor selgitanud, et KAHOS § 12 lg 2 annab menetluse läbiviijale võimaluse ise vara väärtust määrata (vt ptk 2.3). Seejuures märgitakse, et menetluse läbiviija peab juhinduma seaduse alusel kinnitatud metoodikast. Magistritöö autor märgib, et ükski KAHOS § 12 lg-s 2 nimetatud seadus ega magistritöö autorile teadaolevalt ka mõnes muus asjakohases seaduses endas ei ole kinnitatud kinnisasja väärtuse hindamise metoodikat, vaid nii MHS § 8 lg 2, RVS § 46 lg 5 kui ka LKS § 20 lg 3 sätestavad, et vastava korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.<sup>266</sup> Magistritöö autori hinnangul ei nähtu nendest sätetest, et seadusandja oleks metoodika põhialused ise paika pannud. Seega, kui isegi mitte nõustuda magistritöö autori järeldusega ptk-s 2.3.3, et riigivara- ja looduskaitse seadus ei ole sundvõõrandamise puhul asjakohased, viitavad ka need seadused ühele ja samale Vabariigi Valitsuse määrusele, milleks kehtiva õiguse järgi on kinnisasja erakorralise hindamise kord. Seega tuleb menetluse läbiviijal igal juhul juhinduda kinnisasja hindamisel nimetatud määrusest.

Eelnev võib olla vastuolus parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttega. PS § 3 lg 1 1. lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Viidatud sättes sisaldub seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte.<sup>267</sup> Viimane koosneb omakorda põhiseaduse ülimuslikkuse, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõttest.<sup>268</sup> Üldise seadusereservatsiooni üks kahest komponendist on olulisuse põhimõte ehk parlamendireservatsioon.<sup>269</sup> Parlamendireservatsioon tähendab seda, et olulised otsused peab tegema seadusandja ise ning täitevvõim võib langetada üksnes selliseid otsuseid, mis ei ole põhiseadusega jäetud seadusandja ülesandeks.<sup>270</sup> Selle põhimõttega muu hulgas täpsustatakse võimude jaotumist seadusandja ja täitevvõimu (täpsemalt määrusandja) vahel.<sup>271</sup> Kohtupraktikas on mitmel korral kinnitatud, et PS § 3 lg 1 1. lausest tulenev parlamendi-

---

<sup>266</sup> MHS § 8 lg 2 sätestab, et erakorralise hindamise korra, sealhulgas kasvava metsa hindamise metoodika, kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. RVS § 46 lg 5 sätestab, et kinnisasja hariliku väärtuse hindamise korra ning nõuded hindamisaruandele ja selle tellimisele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. LKS § 20 lg 3 sätestab, et kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused, kehtesta Vabariigi Valitsus määrusega.

<sup>267</sup> Ernits, M. PSK § 3/2 – Eesti Vabariigi põhiseadus kommentaarid. Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2023 – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/v1/eesti-vabariigi-pohiseadus/i-uldssatted-ss-1-7/ss-3-pohiseaduse-ulimuslikkus-ja-reservatsioon> (21.02.2024).

<sup>268</sup> Narits, R., Annus, T., Ernits, M. PSK § 3/2.

<sup>269</sup> Ernits, M. PSK § 3/101.

<sup>270</sup> Ernits, M. PSK § 3/122.

<sup>271</sup> Narits, R., Annus, T., Ernits, M. PSK § 3/21.



reservatsioon keelab seadusandjal delegeerida täitevvõimule seda, milleks põhiseadus kohustab seadusandjat ise.<sup>272</sup> Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes kinnitatakse, et seadusandlus kui riigivõimu üks tuumikülesanne kuulub seadusandjale, mistõttu ei tohi seda tulenevalt PS § 3 lg-st 1, koosmõjus PS §-dega 59 ja 65 p 1 ära delegeerida.<sup>273</sup> Kohtupraktikas on täpsustavalt märgitud, et PS § 3 lg 1 kohustab seadusandjat otsustama kõik olulised küsimused ise, delegeerimata nendele vastamist teistele organitele.<sup>274</sup> Põhiseaduse 2022. a kommentaarides asutakse seisukohale, et seadusandja pädevuses on otsustada nii see, mis on oluline, kui ka see, kas anda väheolulise otsustamise pädevus täitevvõimule.<sup>275</sup> Seega selleks, et vastata küsimusele, kas seadusandja võis praegusel juhul delegeerida kinnisasja väärtuse hindamise meetodika kujundamise Vabariigi Valitsusele, tuleb hinnata, kas tegemist oli PS § 3 lg 1 tähenduses ebaolulise küsimusega, mille delegeerimise otsustamine on eelnevale tuginedes võimalik.

Olulised küsimused on põhiseaduse 2022. a kommentaaride põhjal kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohast oluline ehk põhiõiguste riived ja nendega seonduv.<sup>276</sup> Kinnisasja erakorralise hindamise korras reguleeritakse kinnisasja hindamist ja tulenevalt KAHOS § 12 lg-st 2 on see määrus ka kohalduv juhul, kui kinnisasi sundvõõrandatakse. Arvestades, et KAHOS-e ja MHS-i koosmõjus on pandud menetluse läbiviijale kohustus lähtuda kinnisasja erakorralise hindamise korrast, omab see omandipuutumatus riive õigustatuse küsimuses suurt rolli. Nimelt peaks menetluse läbiviija kinnisasja erakorralise hindamise korra põhjal jõudma õiglase hüvitiseni, mida tuleb isikule sundvõõrandamise puhul maksta.

Riigikohus on enda varasemas praktikas korduvalt märkinud, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused olema tehtud seadusandja poolt.<sup>277</sup> Riigikohtu värskeemas praktikas on aga avaldatud seisukoht, et seadusandjal ei pruugi erandlikus olukorras alati olla kohustust reguleerida põhiõiguse piiramise seisukohalt kõige olulisemaid küsimusi seadusega ning mõned olulised küsimused võib otsustada ka Vabariigi Valitsus.<sup>278</sup> Hoolimata sellest, et Riigikohtu seisukoht puudutab kriisi olukordi, ei saa magistritöö autori hinnangul selle seisukohaga nõustuda ja sellele tugineda. Esiteks ei järgi see seisukoht Riigikohtu enda varasemat praktikat ja teiseks jäetakse

---

<sup>272</sup> RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15 p 53; RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07 p 36.

<sup>273</sup> Narits, R., Annus, T., Ernits, M. PSK § 3/5.

<sup>274</sup> RKPJKo 30.03.2023, 5-23-20 p 83.

<sup>275</sup> Ernits, M. PSK § 3/131

<sup>276</sup> Ernits, M. PSK § 3/132.

<sup>277</sup> RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14 p 44; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06 p 21.

<sup>278</sup> RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4 p 71.

sellega kõrvale üldine reegel, mille järgi saab täidesaatvat võimu volitada üksnes seadust täpsustavate, mitte seaduse asemel määruste andmiseks.<sup>279</sup> Seega isegi juhul, kui täidesaatvale võimule on antud ulatuslik volitus määruse andmiseks, peavad siiski olulised küsimused olema reguleeritud seaduse tasandil, mida määrusega üksnes täpsustatakse. Magistritöö autor märgib täiendavalt, et isegi kui nõustuda viidatud Riigikohtu otsuses toodud seisukohaga, siis ei ole see praeguse analüüsi puhul asjakohane, sest nimetatud seisukoht käis konkreetselt kriisi olukordades küsimuste delegeerimise kohta.

Riigikohus on ühes enda lahendis märkinud, et PS § 154 lg-st 1 ei tulene mitte pelgalt seadusandja pädevus kehtestada võlakohustuse võtmise piiranguid, vaid see säte väljendab ka põhiseadusest tulenevat kohustust kehtestada need piirangud justnimelt seadusega.<sup>280</sup> Magistritöö autor möönab, et PS § 32 lg 1 2. lauset grammatiliselt tõlgendades ei ole tõenäoliselt võimalik asuda seisukohale, et õiglase ja kohese hüvitise määramise meetodika peab olema täiel määral seaduses sätestatud. Samas viitas magistritöö autor eespool põhiseaduse 2020. a kommenteeritud väljaandele, millest järeldub, et seadusega peaks olema reguleeritud ka õiglase hüvitise kujunemine.<sup>281</sup> Samuti märgitakse põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes, et kvalifitseeritud piiriklauslis sisalduvad materiaaletest lisa-nõuetest tuleb seadusandja lähtuda põhiõiguste piiramisel.<sup>282</sup> Sellest järeldub magistritöö autori hinnangul, et kvalifitseeritud piiriklauslis sisalduvaid eeldusi tuleb põhiõiguste piiramiseks reguleerida seadusandjal.

Kõike eespool toodut arvesse võttes on magistritöö autor seisukohal, et kuivõrd kinnisasja erakorralise hindamise korraga sisustatakse PS § 32 lg 1 2. lausest tulenevat õiglase hüvitise tingimust, ei saa seadusandja delegeerida tervikuna hüvitise määramise regulatsiooni meetodika kindlaks määramist täidesaatvale võimule, vaid seadusandja peab seaduses ise reguleerima vähemalt meetodikaga seotud olulised küsimused. Magistritöö autori hinnangul peaks seadusandja seaduses täpsemalt märkima, millest lähtutakse sundvõõrandamise korral kinnisasja väärtuse hindamisel, kui lihtsalt hüvitamise eesmärgist ja heast tavast, mis on hindamise üldised alused, mille põhjal valitakse asjakohane meetod väärtuse kindlaks määramiseks ja mis on selle komponendid. Kinnisasja erakorralise hindamise korra reguleerida võiksid jääda üksnes tehnilised küsimused, näiteks nõuded hindamisaruandele.

---

<sup>279</sup> Aedmaa, A, lk 455.

<sup>280</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09 p 160.

<sup>281</sup> Ots, M., Kelli, A., Roosma, P. PSK § 32/21.

<sup>282</sup> Ernits, M. PSK II peatükk sissejuhatus/48.

### 3.3. Volitusnorm erakorralise hindamise korra vastuvõtmiseks

HMS § 90 lg 1 sätestab, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul, kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Riigikohus on enda praktikas selgesõnaliselt eristanud pädevus- ehk ülesande ja volitus- ehk alusnorme.<sup>283</sup> Riigikohtu sõnul näitavad pädevusnormid nimelt seda, millise avaliku ülesande täitmine on ühe või teise organi ülesanne.<sup>284</sup> Volitusnormist nähtub aga see, millised on pädeva organi võimalikud rakendatavad avaliku võimu meetmed enda ülesande täitmiseks.<sup>285</sup> Niisiis peab Riigikohtu praktika järgi avalikul võimul tulenema õigusaktist tegutsemiseks nii pädevus kui ka volitus.<sup>286</sup>

Põhiseaduse 2022. a kommentaarides on toonitatud, et volitus- ja pädevusnorme tuleb eristada.<sup>287</sup> Riigikohus on märkinud, et volitusnorm on pädevusnormist kitsam ja sellega luuakse materiaalõiguslik alus põhiõiguste riiveks.<sup>288</sup> Kolleegium lisas, volitusnormiga tuleb täpselt määratleda, milline on haldustegevuse sisu, ulatus ja maht.<sup>289</sup> Seega on põhiseaduse 2022. a kommentaaride põhjal õigusnorm käsitletav volitusnormina juhul, kui sellest nähtub piisava üksikasjalikkusega põhiõiguste riive tingimused ja ulatus ehk volituse koosseis.<sup>290</sup> Kommentaarides täpsustatakse, et kui riive tingimusi ja ulatust sätestest ei nähtu, siis ei ole tegemist volitus-, vaid pädevusnormiga.<sup>291</sup>

Riigikohus on märkinud, et selliste küsimuste delegeerimine täitevvõimule, mis on seadusandja pädevuses, ja olukord, kus täitevvõim sekkub põhiõigustesse, on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel.<sup>292</sup> Volitusnormi erijuht on määrusandlusvolitus, mis on seadusesäte, millega volitatakse täitevvõimuorganit lähemalt määratletud eesmärgil kehtestama konkreetse sisu ja ulatusega määrus.<sup>293</sup> Riigikohus on märkinud, et täitevvõim võib pelgalt seadusega kehtestatud põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid täpsustada, mitte otsustada ise põhiõiguste seisukohalt olulisi küsimusi.<sup>294</sup> Samas ei

---

<sup>283</sup> RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4 p 32.

<sup>284</sup> RKPJKo 5-22-4 p 32.

<sup>285</sup> RKPJKo 5-22-4 p 32.

<sup>286</sup> RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10 p 26.

<sup>287</sup> Ernits, M. PSK § 3/115.

<sup>288</sup> RKHKo 13.11.2009, 3-3-1-63-09 p 14.

<sup>289</sup> RKHKo 3-3-1-63-09 p 14.

<sup>290</sup> Ernits, M. PSK § 3/115.

<sup>291</sup> Ernits, M. PSK § 3/115.

<sup>292</sup> RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14 p 46.

<sup>293</sup> Ernits, M. PSK § 3/164.

<sup>294</sup> RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13 p 27.

ole eelnev põhimõte Riigikohtu hinnangul absoluutne – see tähendab, et põhiseaduse mõttest tulenevalt võib vähemintensiivseid piiranguid kehtestada määrusega täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel.<sup>295</sup>

KAHOS § 12 lg-s 2 nimetatud seadused teevad kõik viite kinnisasja erakorralise hindamise korrale. Kinnisasja erakorralise hindamise korras on välja toodud, et määrus on kehtestatud MHS § 8 lg 2, RVS § 18<sup>1</sup> lg 4 ja § 46 lg 5 ning LKS § 20 lg 3 alusel.<sup>296</sup> Viidatud sätete koosmõjust tuleneb magistritöö autori hinnangul, et Vabariigi Valitsusele on antud volitus kehtestada määrusega kord kinnisasja (hariliku) väärtuse määramiseks ning nõuded hindamisaruandele ja selle tellimisele.

Kord tähendab kohtupraktika järgi üldkorra tehnilist täpsustamist.<sup>297</sup> Riigikohus on lisanud, et selline volitusnorm ei anna volitust kehtestada seadusega võrreldes täiendavaid sisulisi piiranguid.<sup>298</sup> Põhiseaduse 2017. a kommenteeritud väljaandes on asutud seisukohale, et kordade kehtestamise delegeerimine määrusandjale on probleeme ja sellega tuleks olla tagasihoidlik, sest kord peaks tagama isikule menetlusõigusi, mis on PS § 3 lg 1 1. lause tähenduses olulised küsimused.<sup>299</sup> Riigikohtu 2009. a lahendis on näiteks märgitud, et vangistusseaduse § 105 lg 2, mille kohaselt kehtestab vangla sissekorraeeskirja justiitsminister määrusega, ei ole konkreetse sisuga volitusnorm, vaid üksnes pädevusnorm.<sup>300</sup> Sama järelduse on Riigikohus teinud 2010. a lahendis liiklusseaduse § 3 lg 2 kohta, mille kohaselt liikluskorra määrab Vabariigi Valitsus liikluseeskirjaga.<sup>301</sup>

---

<sup>295</sup> RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06 p 22.

<sup>296</sup> MHS § 8 lg 2 sätestab, et erakorralise hindamise korra, sealhulgas kasvava metsa hindamise meetodika, kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. RVS § 18<sup>1</sup> lg 4 sätestab, et kinnisasja kasutustasu hindamise korra ning nõuded hindamisaruandele ja selle tellimisele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. RVS § 46 lg 5 sätestab, et kinnisasja hariliku väärtuse hindamise korra ning nõuded hindamisaruandele ja selle tellimisele kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. LKS § 20 lg 3 sätestab, et kaitstavat loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused, kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Kusjuures LKS § 20 lg 3 loodusobjekti sisaldava kinnisasja riigi poolt omandamise ja ettepanekute menetlemise korra ning kriteeriumid, mille alusel loetakse ala kaitsekord kinnisasja sihtotstarbelist kasutamist oluliselt piiravaks, samuti kinnisasja väärtuse määramise korra ja alused, kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

<sup>297</sup> RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09 p 20; RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02 p 25.

<sup>298</sup> RKPJKo 3-4-1-3-09 p 20.

<sup>299</sup> Narits, R., Annus, T., Ernits, M. PSK § 3/25.

<sup>300</sup> RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09 p-d 4 ja 20.

<sup>301</sup> RKÜKo 18.05.2010, 3-1-1-116-09 p 25.

Riigikohus on 2011. a otsuses märkinud, et looduskaitseaduse § 10 lg 1 on volitusnorm.<sup>302</sup> Riigikohtu otsuse tegemise ajal kehtinud looduskaitseaduse<sup>303</sup> § 10 lg 1 sätestas, et ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega. Riigikohus ei ole küll sõnaselgelt öelnud, et advokatuuriseaduse § 32 lg 2 on volitusnorm, kuid magistritöö autori hinnangul nendib kolleegium seda enda 2024. a lahendis.<sup>304</sup> Advokatuuriseaduse<sup>305</sup> § 32 lg 2 sätestab, et advokaadieksami suulise ja kirjaliku osa täpsem korraldus sätestatakse advokatuuri kodukorras. Ka on Riigikohus 2023. a otsuses möönnud, et kõrgharidusseaduse § 15 lg 4 on kolleegiumi hinnangul põhiseaduspärane.<sup>306</sup> Kõrgharidusseaduse<sup>307</sup> § 15 lg 4 sätestab, et üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Riigikohtu üldkogu on 2022. a otsuses märkinud, et vangistuseseaduse § 146 lg 4 on põhiseaduspärane volitusnorm.<sup>308</sup> Vangistuseseaduse<sup>309</sup> § 146 lg 4 sätestab nimelt, et vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli korra ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Üldkogu möönis viidatud sätte kontekstis küll, et see on sõnastatud üldiselt, kuid selle sätte kui volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgi sisustamisel tuleb arvestada teiste lõigetega vangistuseseaduse §-st 146.<sup>310</sup>

Magistritöö autori hinnangul nähtub viidatud kohtupraktikast, et Riigikohus on enda seisukohtades muutunud ajas leebemaks. Selliselt hälbib Riigikohus iseenda varasemast praktikast, sest kohus ei ole väljendatud sõnaselgelt enda senise seisukoha muutumist. Värskema kohtupraktika järgi käsitleb Riigikohus volitusnormina ka selliseid sätteid, mis on küllaltki laialt sõnastatud. Seejuures on aga põhiseaduse 2022. a kommentaarides rõhutatud, et volitusnorm peab olema piisavalt üksikasjalik volituse koosseisu osas.<sup>311</sup> Magistritöö autor nõustub põhiseaduse 2022. a kommentaarides toodud põhimõttega ja leiab, et Riigikohtu praktikas on käsitlenud õigusnorme liiga kergekäeliselt volitusnormidena. Magistritöö autor arvab Riigikohtu tänase praktika pinnalt, et Riigikohus kvalifitseeriks MHS § 8 lg 2, RVS § 18<sup>1</sup> lg 4 ja § 46 lg 5 ning LKS § 20 lg 3 volitusnormideks. Magistritöö autor on siiski seisukohal, et võttes arvesse MHS § 8 lg 2 lakoonilist sõnastust, on see sätte pigem pädevus- kui

---

<sup>302</sup> RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10 p 19.

<sup>303</sup> Looduskaitseadus. Riigi Teataja. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/13342186> (21.03.2024).

<sup>304</sup> RKHKo 20.02.2024, 3-22-2187 p 27.

<sup>305</sup> Advokatuuriseadus. – RT I, 05.05.2022, 5.

<sup>306</sup> RKPJKo 23.02.2023, 5-22-11 p 10.

<sup>307</sup> Kõrgharidusseadus. – RT I, 11.03.2023, 53.

<sup>308</sup> RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29 p 59.

<sup>309</sup> Vangistuseseadus. – RT I, 22.03.2024, 12.

<sup>310</sup> RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29 p 59.

<sup>311</sup> Ernits, M. PSK § 3/115.

volitusnorm. Magistritöö autori hinnangul ei nähtu viidatud sättest, mida täpselt, mis ulatuses ja kui suures mahus on määrusandja volitatud määruses reguleerima. Seevastu kolm ülejäänud sätet on sõnastatud täpsemalt, seades määrusandjale raamid määruse kehtestamisel, mistõttu ei saa magistritöö autori hinnangul asuda seisukohale, et kinnisasja erakorralise hindamise kord ei oleks sellest aspektist õiguspärane.

### 3.4. Kinnisasja erakorralise hindamise korra kooskõla KAHOS-ega

Riigikohus on korduvalt toonud esile, et põhiseadusega on muu hulgas vastuolus delegatsiooni- ehk volitusnormi alusel antud määrus, mis on volitusnormiga vastuolus.<sup>312</sup> Riigikohus on märkinud, et volituse alusel antud määrus peab olema kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga ning ühtlasi olema kooskõlas ka teiste seaduste ja põhiõigustega.<sup>313</sup> Seega peab ka kinnisasja erakorralise hindamise kord olema tulenevalt kohtupraktikast kooskõlas nii selle aluseks olevate volitusnormide kui ka teiste seaduste ehk muuhulgas KAHOS-es reguleerituga.

Magistritöö autor on eespool (vt ptk-d 2.3 ja 2.3.4.) märkinud, et KAHOS § 13 ja kinnisasja erakorralise hindamise korra § 31 mõlemad puudutavad otseselt kaasneva varalise kahju hüvitamist. Küll aga kinnisasja erakorralise hindamise korra §-ga 31 reguleeritud otsese varalise kahju hüvitamine avaramalt, kui KAHOS § 13 lg 1 seda võimaldaks. KAHOS § 13 lg 1 sätestab konkreetselt, et hüvitatakse üksnes selline otseselt kaasnev varaline kahju, mis on tekkinud kinnisasja turuväärtuse vähenemisega äralõike tõttu. Kinnisasja erakorralise hindamise korra § 31 lg 1 sätestab aga, et otsese varalise kahjuna hinnatakse kahju, mis ei sisaldu omandatava kinnisasja või sellest tehtava äralõike väärtuses, kinnisasja kui terviku väärtuse vähenemises ega saamata jäävas tulus.

Tõlgendades kinnisasja erakorralise hindamise korra § 31 lg-t 1 grammatiliselt, nähtub sellest magistritöö autori hinnangul, et otseselt kaasnevat varalist kahju saab hinnata ka siis, kui kinnisasjast äralõiget ei tehta. Niisiis tähendab see, et kinnisasja erakorralise hindamise kord näeb võrreldes KAHOS-ega ette ulatuslikuma võimaluse otseselt kaasneva varalise kahju hüvitamiseks. Eespool viidatud sätte järgi võiks lisaks äralõike tõttu kinnisasja turuväärtuse vähenemisele olla hüvitatav selline varaline kahju, mis ei ole ilmingimata tingitud äralõikest. Magistritöö autor mõönab, et kinnisasja erakorralise hindamise korra seletuskirjas magistritöö

---

<sup>312</sup> RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14 p 46; RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12 p 63; RKPJKo 23.02.2023, 5-22-11 p 10.

<sup>313</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09 p 161.

autori järeldust ei kinnitata ega lükata ka ümber. Samuti ei nähtu tõlgendussuuniseid kohtupraktikast.

### 3.5. KAHOS-e õigusselguse probleemkohad

Eesti riigikorralduse üks aluspõhimõtteid on õigusriigi põhimõte, mille üks aluspõhimõtteid on omakorda õigusselguse põhimõte.<sup>314</sup> Õigusselguse põhimõtte õiguslikuks aluseks on PS § 13 lg 2 koostoimes §-ga 10.<sup>315</sup> Riigikohtu sõnul tähendab õigusselgus olukorda, kus seadused ja muud õigusaktid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad.<sup>316</sup> Kolleegium lisas, et seeläbi on isikul mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja enda tegevust vastavalt sellele kohandada.<sup>317</sup> Riigikohus on enda praktikas korduvalt asunud seisukohale, et õigusselgusetu on olukord juhul, kus normide tõlgendamisel tekkinud küsimusi ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki, kujunemislugu ja teisi õigusakte, õiguste üldpõhimõtteid ja muud arvesse võttes.<sup>318</sup> Niisiis ei tähenda õigusselguse põhimõtte ilmtingimata seda, et määratlemata õigumõisteid ei tohiks kasutada.<sup>319</sup>

Esiteks kasutatakse magistritöö autori hinnangul KAHOS-es määratlemata termineid, mis võib olla problemaatiline. KAHOS § 12 lg 5 sätestab muu hulgas, et alternatiivselt võib hoonestatud kinnisasja väärtuse hindamisel lähtuda maa turuväärtuse ning hoone kulumiga ehitusmaksumuse summast. Magistritöö autori hinnangul on sätte osa „hoone kulumiga ehitusmaksumuse summast“ ebaselge ja see võib olla vastuolus õigusselguse põhimõttega. Nii „kulum“ kui ka „ehitusmaksumus“ ei ole KAHOS-es õigusterminina määratletud ning nende terminite tõlgendamise kohta ei anna juhiseid ka KAHOS-e seletuskiri. Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole mõistet „kulum“ defineeritud ka üheski teises õigusaktis. Eesti õigekeelsus sõnaraamatu järgi on „kulum“ kulunud osa või põhivahendite kulunud osa maksumus.<sup>320</sup> Ehitusseadustiku<sup>321</sup> § 63 lg 5 sätestab, et valdkonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada keskmise ehitusmaksumuse hindamise korra. Majandus- ja taristuminister on 11.06.2015 vastu võtnud määruse nr 63 „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise

---

<sup>314</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08 p 26.

<sup>315</sup> Albi, K. PSK § 13/39.

<sup>316</sup> RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4 p 62.

<sup>317</sup> RKPJKo 5-22-4 p 62.

<sup>318</sup> RKPJKo 5-22-4 p 62; RKPJKo 15.10.2015, 3-4-1-23-15 p 98; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38 p 68.

<sup>319</sup> RKPJKo 5-22-4 p 63.

<sup>320</sup> Erelt, T. jt (koost). Eesti õigekeelsus sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2013, lk 404.

<sup>321</sup> Ehitusseadustik. – RT I, 30.06.2023, 3.

kord<sup>322</sup>, mis küll ei defineeri, mida tähendab mõiste „ehitusmaksumus“, kuid see annab juhised, mida termini „ehitusmaksumus“ all võidakse silmas pidada. Sellest tulenevalt on magistritöö autor seisukohal, et olgugi, et välja toodud mõisteid ei ole selgesõnaliselt määratletud, saab nende tähenduse muude allikate alusel kindlaks määrata ja pole seega tulenevalt kohtupraktikast õigusselguse põhimõttega vastuolus. Siiski märgib magistritöö autor, et õigusselguse huvides võiksid siiski ka need terminid olla KAHOS-es määratletud.

Teiseks märgib magistritöö autor, et KAHOS-e regulatsioonis kasutatakse läbisegi termineid „väärtus“ ja „turuväärtus“. Näiteks KAHOS § 12 lg 2 reguleerib väärtuse määramist, kuid KAHOS § 12 lg 5 märgib otsesõnu, et hoonestatud kinnisasja väärtuse määramisel lähtutakse kinnisasja turuväärtusest, mitte lihtsalt väärtusest. Kuigi KAHOS-e seletuskirja ja kohtupraktika põhjal võib asuda seisukohale, et sundvõõrandamise korral tuleks lähtuda asja harilikust ehk turuväärtusest (vt ptk 2.3), tekitab ebaühtlane mõistete kasutus magistritöö autori hinnangul ebaselgust ning võib olla vastuolus õigusselguse põhimõttega. Kui sama paragrahvi ühes lõikes kasutatakse terminit „turuväärtus“ ja teises lõikes lihtsalt „väärtus“, siis paratamatult tekib kahtlus, et seadusandja ei ole ehk mõelnud termini „väärtus“ tähenduses turuväärtust.

Kolmandaks võib magistritöö autori hinnangul olla KAHOS § 12 lg 2 vastuolus õigusselguse põhimõttega. Nimelt reguleerib KAHOS § 12 lg 2 lisaks sellele, kes on pädevad kinnisasja väärtust hindama, ka seda, millise seaduse alusel üks või teine sättes nimetatud isik on pädev väärtust hindama. Seejuures kutselise hindaja kohta ei reguleerita KAHOS-es midagi, vaid KAHOS-e seletuskirjale ja kohtupraktikale tuginedes saab asuda seisukohale, et kutseline hindaja lähtub hindamisel EVS 875 kutsesstandarditest. Olukorras, kus väärtuse hindamise viib läbi menetluse läbiviija ise, peab ta sundvõõrandamise korral tuginema maahindamise seaduse alusel kinnitatud metoodikale. MHS viitab sealjuures kinnisasja erakorralise hindamise korrale. Riigikohus on asunud seisukohale, et õigusselguse põhimõtte ei tähenda ilmtingimata seda, et kõik teo õiguslikud järelmid peavad olema koondatud ühte ja samasse õigusnormi.<sup>323</sup> Magistritöö autori hinnangul võib siiski KAHOS § 12 lg 2 minna õigusselguse põhimõttega vastuollu, sest kuigi KAHOS § 12 lg 2 nimetab, et menetluse läbiviijal tuleb lähtuda näiteks MHS alusel kinnitatud metoodikast, ei täpsustata seaduses, et millisest metoodikast täpselt tuleks juhinduda. Magistritöö autor on eelnevalt esile toonud nimelt, et MHS reguleerib nii

---

<sup>322</sup> Majandus- ja taristuministri 11.06.2015 määrus nr 63 „Hoone keskmise ehitusmaksumuse hindamise kord“. – RT I, 16.06.2015, 4.

<sup>323</sup> RKPJKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05 p 31.



korralist kui ka erakorralist kinnisasja hindamist (vt ptk 2.3.3). Seega on puhtalt KAHOS § 12 lg-t 2 lugedes ebaselge see, mille alusel täpselt toimub kinnisasja hindamine ja selle väärtuse määramine muu hulgas ka sundvõõrandamise puhul.

Normi õigusselguse hindamisel tuleb Riigikohtu hinnangul arvestada ka sellega, kes on normi kohaldajad.<sup>324</sup> Kolleegium märgib, et tuleb hinnata, kas normi adreessadiks ja kohaldajaks on n-ö tavainimesed või on need suunatud asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikele teenistujatele.<sup>325</sup> Viimased peavad suutma ületada tõlgendamise teel võimalikud ebaselgused.<sup>326</sup> Arvestades, et KAHOS on suunatud eelkõige menetluse läbiviijatele, kes on avaliku võimu organid ja kelle organitaitjad on avalikud teenistujad, peavad nad olema võimelised eespool nimetatud võimalikud ebaselgused KAHOS-e regulatsioonis ületama, mistõttu ei saa teha järeldust, et KAHOS ei oleks formaalselt põhiseaduspärane. Siiski märgib magistritöö autor, et kuna KAHOS-e regulatsiooniga sisustatakse sundvõõrandamise ühte põhiseaduslikku eeldust, tuleks selles tagada õigusselgus ka selle isiku vaatepunktist, kelle omandi sundvõõrandamise puhuks KAHOS hüvitise väärtuse hindamist ja määramist reguleerib.

### 3.6. Kutselise hindaja roll hüvitise määramisel

Magistritöö autor on eelnevalt asunud seisukohale, et menetluse läbiviijal on kinnisasja väärtuse hindamise korraldamiseks kolm valikuvarianti (vt ptk 2.3.). KAHOS § 12 lg 2 järgi võib nimelt lisaks menetluse läbiviijale endale viia kinnisasja väärtuse hindamise läbi ka kutseline hindaja või Maa-amet. Siinjuures tõstatub aga magistritöö autori hinnangul küsimus, kas KAHOS § 12 lg 2 1. lause alusel saadud hinnang kinnisasja väärtusele on sundvõõrandamise korral menetluse läbiviija jaoks siduv või mitte. Magistritöö autori hinnangul võib probleemne olla kutselise hindaja poolt koostatud hinnang, sest kutseline hindaja lähtub hindamisel standardisarjast EVS 875, mis ei ole kehtiv õigusakt (vt ptk 2.3.1.). Magistritöö autor märgib nimelt, et KAHOS ei anna tema hinnangul otseselt vastust eespool tõstatatud küsimusele. Järgnevalt esitab magistritöö autor poolt- ja vastuargumendid küsimusele, kas kutselise hindaja hindamisaruanne on siduv ja teeb sellest lähtuvalt järelduse.

---

<sup>324</sup> RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4 p 63; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08 p 27.

<sup>325</sup> RKPJKo 5-18-4 p 63; RKPJKo 3-4-1-17-08 p 27.

<sup>326</sup> RKPJKo 5-18-4 p 63; RKPJKo 3-4-1-17-08 p 27.

KAHOS § 12 lg 2 1. lause sätestab muu hulgas, et vajaduse korral tellitakse väärtuse määramiseks hindamine kutsetunnistusega hindajalt. Magistritöö autori hinnangul nähtub viidatud sättest, et hindamine tellitakse väärtuse määramiseks ehk hindamistulemus ongi hinnatava asja väärtus. Magistritöö autor märgib, et KAHOS-es ei ole reguleeritud, et menetluse läbiviija, peaks kutselise hindaja poolt koostatud hindamisaruande tulemust üle kontrollima. Samas möönab magistritöö autor, et KAHOS § 12 lg 2 2. lause sätestab, et menetluse läbiviija võib ise määrata kinnisasja väärtuse, lähtudes seadusega kinnitatud metoodikast. Viidatud sätet võiks tõlgendada ka nii, et lisaks sellele, et menetluse läbiviijal on võimalik ise hinnata kinnisasja väärtust, on menetluse läbiviijal ka võimalus hinnata kutselise hindaja poolt leitud vara väärtuse vastavust seaduse alusel kinnitatud metoodikatele.

KAHOS § 26 lg 3 sätestab, et kui pakkumus tehakse kinnisasja omandamiseks, lähtutakse pakkumuse tegemisel välja selgitatud tasust ja käesolevas seaduses sätestatud täiendavatest hüvitistest. Seega viitab KAHOS § 26 lg 3 magistritöö autori hinnangul sellele, et pakkumuse tegemisel võetakse aluseks see tasu, mis on varasema menetluse jooksul välja selgitatud. See tähendab, et kui kinnisasja väärtuse hindamine telliti kutseliselt hindajalt, tuleb KAHOS § 26 lg 3 alusel lähtuda pakkumuse tegemisel sellest. Samas märgib magistritöö autor, et KAHOS § 26 lg 3 järgi kujuneb lõplik hüvitis, sealhulgas sundvõõrandamise korral, menetluse läbiviija enda tehtud pakkumusest.

Tallinna Halduskohus on otsuses nr 3-20-721 analüüsinud hüvitise suuruse küsimust sundvalduse puhul. Viidatud lahend on asjakohane, sest KAHOS § 39 lg 5 järgi määratakse sundvalduse tasu KAHOS § 12 lg-s 2 sätestatud korras. Nimelt asus selles otsuses Tallinna halduskohus seisukohale, et hüvitise suuruse määrab ekspert KAHOS § 12 lg 2 1. lause järgi.<sup>327</sup> Kuigi sundvalduse kontekstis, kuid viitega KAHOS § 12 lg 2 1. lausele, on kohtupraktikas avaldatud seisukoht, et hüvitise väärtuse määrab kindlaks kutseline hindaja.

KAHOS § 11 lg 5 järgi määratakse reeglina tasu selle kuupäeva seisuga, millal kutseline hindaja või menetluse läbiviija määras menetluses esimest korda kinnisasja väärtuse. KAHOS § 11 lg 5 viitab sellele, et kui väärtuse hindamine tellitakse kutseliselt hindajalt, määrab tasu kutseline hindaja. KAHOS § 11 lg 5 2. lause sätestab aga, et menetluse läbiviija võib põhjendatud juhul väärtuse määramise kuupäeva ajakohastada. Seega viitab KAHOS § 11 lg 5 teine lause justkui sellele, et hoolimata sellest, et kutseline hindaja on hindamise läbi viinud, on

---

<sup>327</sup> TlnHKo 19.04.2021, 3-20-721 p 30.

menetluse läbiviijal õigus hindamise tulemust ajakohastada ehk kutselise hindaja esialgne tulemus ei ole menetluse läbiviija jaoks siduv.

KAHOS § 26 lg 7 viitab sellele, et hindamistulemus ei ole kivisse raiutud, vaid läbiräägitav. Nimelt sätestab KAHOS § 26 lg 7, et kui kinnisasja omanik nõustub menetluse läbiviija pakkumusega, kuid ei nõustu tasu või vahetamiseks pakutava kinnisasja hindamise tulemusega, võib ta teha võrdlevale hindamisaruandele tuginedes omapoolse ettepaneku. Seejärel asuvad menetlusosalised läbi rääkima. Seega viitab KAHOS § 26 lg 7 magistritöö autori hinnangul sellele, et kutselise hindaja poolt tehtud hindamisaruanne ei ole menetluse läbiviija jaoks siduv, vaid sellest võib teha kõrvalekaldeid ja lõplik hüvitis võib selguda läbirääkimiste teel.

Tallinna Ringkonnakohtus on näiteks märkinud, et arvestades, et kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus on haldusmenetlus, tuleb menetluse läbiviijal täita selgitamis- ja teisi haldusmenetlusest tulenevaid kohustusi.<sup>328</sup> See tähendab ringkonnakohtu hinnangul muu hulgas seda, et menetluse läbiviija peab vastama sisuliselt kinnisasja omaniku ettepanekutele ja vastuväidetele ning vajadusel ka korrigeerima hindamisaruannet.<sup>329</sup> Seega nähtub Tallinna Ringkonnakohtu lahendist, et menetluse läbiviija on õigustatud kutselise hindaja poolt koostatud menetlusaruannete korrigeerima. Veelgi enam – Tallinna Ringkonnakohtus asus muuhulgas seisukohale, et kuigi KAHOS § 12 lg 2 sõnastuse järgi tellib menetluse läbiviija kutseliselt hindajalt vara väärtuse hindamise või selgitab väärtuse välja ise, ei välista eeltoodu menetluse läbiviija ja hindamise tellija kohutust veenduda hindamisaruande korrektsuses.<sup>330</sup> Seega on Tallinna Ringkonnakohtu praktikas leitud, et menetluse läbiviijal on igakordne kohustus kontrollida hindamisaruannet.

Õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et enne tasu väljaselgitamist tehakse hindamistoiming, mille võib läbi viia nii kutseline hindaja, kaasates vajaduse korral teisi eksperte, kui ka Maa-Amet või menetluse läbiviija.<sup>331</sup> Seega on õiguskirjanduses eristatud hindamistoimingut hüvitise määramisest. Õiguskirjandusele tuginedes tuleb enne tasu määramist läbi viia hindamistoiming ehk hindamist ja tasu määramist eristatakse üksteisest.

---

<sup>328</sup> TlnRnKo 05.07.2023, 3-20-1914 p 15.2.

<sup>329</sup> TlnRnKo 3-20-1914 p 15.2.

<sup>330</sup> TlnRnKo 3-20-1914 p 19.3.

<sup>331</sup> Rennu, T, lk 6.

Esile toodust nähtub, et leidub nii poolt- kui ka vastuargumente küsimusele, kas kutselise hindaja hindamisaruanne on menetluse läbiviija jaoks siduv või mitte. Magistritöö autor nõustub siiski Tallinna Ringkonnakohtu käsitlesega, et arvestades, et hüvitis sundvõõrandamise korral määratakse haldusmenetluses, peab menetluse läbiviija kontrollima ka kutselise hindaja poolt avaldatud hindamise tulemuse vastavust KAHOS-es sätestatule, seadusega kinnistatud hindamismetoodikatele ja põhiseadusele. Magistritöö autor on siiski kahtleval seisukohal, et menetluse läbiviijad seda praktikas igakordselt teevad, sest KAHOS neid selleks otsesõnu magistritöö autori silmis ei kohusta. Ka ei järeldu vastupidine KAHOS-e seletuskirjast ega Riigikohtu praktikast. Seega märgib magistritöö autor, et KAHOS-e regulatsioon vajaks selles osas täpsustust.

### 3.7. Menetluse läbiviija tegutseb huvide konfliktis

Magistritöö peatükist 2.1 nähtub, et sundvõõrandamise otsustamine võib olla kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse tulemus. KAHOS §-st 27 nähtub, et sundvõõrandamine otsustatakse siis, kui kinnisasja omanik ei anna nõusolekut või hoiab lepingu allkirjastamisest kõrvale. KAHOS-e regulatsioonist lähtuvalt toimub ka sundvõõrandamise puhul kinnisasja väärtuse hindamine ja tasu määramine seega kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses. KAHOS-e seletuskirjas kinnitatakse, et sundvõõrandamise otsustamisel võetakse aluseks varem menetluse käigus välja selgitatud tasu ja täiendavad hüvitised (v.a. motivatsioonitasu).<sup>332</sup>

Niisiis toimub ka sundvõõrandamise korral hüvitise määramine sellises menetluses, kus on menetluse läbiviija eesmärk pidada läbirääkimisi maa avalikes huvides omandamiseks kokkuleppel.<sup>333</sup> Magistritöö autor nõustub Indrek Kuke ja Simon Suubani varem päevameedias avaldatud seisukohaga, et menetluse läbiviijal tekib sellises olukorras konflikt avalike ja eraisiku huvidega.<sup>334</sup> Indrek Kukk ja Simon Suuban on seisukohal, et riigi huvides on omandada maa võimalikult soodsatel tingimustel, mis aga ei teeni maaomanike huve.<sup>335</sup> Nimelt kasutatakse sundvõõrandamise alusena tasu, mis on leitud kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluse käigus. Selle menetluse peamine eesmärk ei ole aga kaitsta omaniku huve, vaid menetluse läbiviijal tuleb lähtuda ka avalikest huvidest.

---

<sup>332</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 7.

<sup>333</sup> *Ibidem*, lk 28.

<sup>334</sup> Kukk, I., Suuban, S, 2023.

<sup>335</sup> *Ibidem*.

### 3.8. Hüvitise määramise regulatsiooni vastavus õiglase hüvitise kriteeriumile

Magistritöö autor asus eespool (vt ptk 1.4.2.) seisukohale, et kohtupraktikale ja õiguskirjandusele tuginedes on põhiseaduse tähenduses õiglane hüvitis reeglina omandi väärtuse hüvitamine selle turuväärtuses. Magistritöö 2. peatükis analüüsis magistritöö autor kehtivat regulatsiooni, mille tulemusel saab asuda seisukohale, et KAHOS § 12 lg-st 3 pärinevast põhimõttest juhindudes tuleb lähtuda asja turuväärtusest.<sup>336</sup> Ka kinnisasja erakorralise hindamise kord ja EVS 875 standardid seavad hindamisel eesmärgiks võtta aluseks asja turuväärtus. KAHOS-e järgib koosneb tasu seejuures nii asja väärtusest, otseselt kaasnevast varalisest kahjust ja saamata jäänud tulust (KAHOS § 11 lg 2) ning sellele võib sundvõõrandamise korral lisanduda täiendav hüvitis hoonestatud kinnistu kaotamise eest (KAHOS § 16) ja menetluses osalemisega kaasnevate asjaajamiskulude ja võrdleva hindamisaruande tellimise kulude eest (KAHOS § 17). Sellest tulenevalt on magistritöö autor seisukohal, et kehtiv regulatsioon põhjal leitav hüvitis sundvõõrandamise korral vastab põhiseadusest tuleneva õiglase hüvitise nõudele, sest kehtiva regulatsiooni järgi hüvitatakse sundvõõrandamisele allutatud isikule omandi kaotus selle turuväärtuses, millele lisanduvad täiendavad hüvitised ning otseselt kaasnev varaline kahju ja saamata jääv tulu.

Siiski võib magistritöö autori hinnangul olla probleemne olukord, kus kinnisasja hindamise ja sundvõõrandamise otsustamise vahele jääb pikk ajahetk. Nimelt sätestab KAHOS § 11 lg 5, et tasu määratakse selle kuupäeva seisuga, millal kutseline hindaja või menetluse läbiviija määras esimest korda kinnisasja väärtuse. Tallinna Ringkonnakohus on kinnitanud, et KAHOS § 11 lg 5 järgi määratakse ka sundvõõrandamise korral tasu selle päeva seisuga, mil esimene hindamistoiming tehti.<sup>337</sup> KAHOS § 12 lg 1 sätestab hindamise tähtaja, mis viidatud sätte järgi ei või olla lühem kui kaks nädalat ega pikem kui kaks kuud. Magistritöö autor nõustub Tallinna Ringkonnakohtu seisukohaga, et KAHOS § 12 lg-st 1 pärinev tähtaeg reguleerib üksnes minimaalset ja maksimaalset aega, mille jooksul tuleb menetluse läbiviijal hindamine korraldada, kuid KAHOS ei sätesta kinnisasja omandamise menetluse läbiviimise tähtaega.<sup>338</sup>

---

<sup>336</sup> Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE, lk 23.

<sup>337</sup> TlnRnKo 05.07.2023, 3-20-1914 p 15.1.

<sup>338</sup> TlnRnKo 3-20-1914 p 15.2.

Tallinna Ringkonnakohtu otsusest nähtub, et tasu sundvõõrandamise korral peab vastama kinnisasja harilikule väärtusele sundvõõrandamise otsuse vastuvõtmise aja seisuga.<sup>339</sup> Seega on Tallinna Ringkonnakohus toonitanud, et menetlus tuleb läbi viia mõistliku aja jooksul.<sup>340</sup> Samas tuleb silmas pidada seda, et kinnisasja väärtuse hindamise ja sundvõõrandamise otsustamise vaheline aeg ei tohi olla liialt pikk, sest sundvõõrandamine peab toimuma õiglase hüvitise eest.<sup>341</sup>

Eeltoodust nähtub, et sundvõõrandamise korral makstava hüvitise määramine ja sundvõõrandamise enda otsustamise vaheline aeg on kehtivas õiguses reguleerimata. Kuigi kohtupraktika on andnud menetluse läbiviijale suunised õiglase hüvitise tagamiseks, ei pruugi see magistritöö autori hinnangul praktikas ära hoida olukorda, kus esimese hindamistoimingu ja sundvõõrandamise vahele võib jääda liialt pikk vahe, mistõttu ei vasta enam varasema menetluse käigus leitud väärtus tegelikule olukorrale, mis sundvõõrandamise otsustamise ajal valitseb. Kuigi KAHOS § 11 lg 5 2. lause reguleerib täiendavalt, et väärtuse määramise kuupäeva võib põhjendatud kujul ajakohastada, ei ole seletuskirjas ega kohtupraktikas sisustatud, millised olukorrad KAHOS § 11 lg 5 2. lause kohaldamisalasse kuuluvad. Tallinna Ringkonnakohus on märkinud, et KAHOS § 11 lg 5 2. lausele tuginemine ja väärtuse määramise kuupäeva ajakohastamine ei ole lubatud, kui esimesel hindamistoimingul kasutati ebaõiget hindamismetoodikat või lepitati hiljem kokku teise metoodika kasutamine.<sup>342</sup>

### 3.9. Ettepanekud regulatsiooni muutmiseks

Eeltoodust nähtub, et sundvõõrandamise korral hüvitise määramise regulatsioon ei ole puudusteta. Arvestades, et kinnisasja erakorralise hindamise kord on magistritöö autori hinnangul vastuolus parlamendireservatsiooni ja KAHOS-ega, tuleks see määrus lugeda materiaalselt põhiseadusega vastuolus olevaks. Seega ei pruugi magistritöö autori hinnangul olla sellest aspektist lähtuvalt sundvõõrandamise korral hüvitise määramise regulatsioon põhiseadusega kooskõlas. Magistritöö autor märgib, et vastavalt PS § 152 lg-le 2 saab siiski Riigikohus anda lõppastmes põhiseaduspärasuse hinnangu.

---

<sup>339</sup> TlnRnKo 16.09.2011, 3-10-234 p 12.

<sup>340</sup> TlnRnKo 3-20-1914 p 15.2.

<sup>341</sup> TlnRnKo 3-20-1914 p 15.2.

<sup>342</sup> TlnRnKm 27.07.2021, 3-21-1598 p 16.

Magistritöö autor soovib enda järelduse pinnalt reguleerida vähemalt hindamismetoodika olulised küsimused seadusega, mitte teha seda määruse tasandil. Seaduses võiks määratleda, millest lähtutakse sundvõõrandamise korral kinnisasja väärtuse hindamisel, mis on hindamise üldised alused, mille põhjal valitakse asjakohane meetod väärtuse kindaks määramiseks ja mis on selle komponendid. Magistritöö autor on seisukohal, et määruse tasandil saaks reguleerida üksnes tehnilisi küsimusi kinnisasja väärtuse hindamisel. Samuti tuleks elimineerida kinnisasja erakorralise hindamise korra vastuolu KAHOS-ega varalise kahju hüvitamise ulatuses. Kinnisasja erakorralise hindamise kord ei tohiks reguleerida sellise otseselt kaasneva varalise kahju hüvitamist, mis ei sisaldu omandatava kinnisasja väärtuses

Kuigi muus osas ei leidnud magistritöö autor võimalikku vastuolu põhiseadusega, on siiski kehtiv regulatsioon kohati ebaselge ning küsimusi tekitav, mistõttu vajaks see magistritöö autori hinnangul veel teisigi täiendavaid korrekture. Seega teeb magistritöö autor seadusandjale järgmised soovitused, mida võiks lisaks eelnevale täpsustada. Esiteks soovib magistritöö autor sõnastada MHS § 8 lg 2 nii, et sellest nähtuks mida täpselt, mis ulatuses ja kui suures mahus on täidesaatvat võimu volitatud määruses reguleerima. Teiseks tuleks tagada KAHOS-e õigusselgus ka teistele isikutele, mitte üksnes normi kohaldajatele. Magistritöö autor soovib ühtlustada KAHOS-es termineid „väärtus“ ja „turuväärtus kasutamist. Magistritöö autori hinnangul tuleks KAHOS-es täpsustada, mida tähendab KAHOS § 12 lg 5 tähenduses „hoone kulumiga ehitismaksumuse summas“. KAHOS-e § 12 lg-s 2 tuleks ümber sõnastada nii, et sellest nähtuks, et menetluse läbiviija võib väärtuse määrata, lähtudes maa hindamise seaduse alusel kinnitatud meetodikast erakorralise hindamise puhuks. Kolmandaks võiks KAHOS-e §-i 12 täiendada nii, et sellest nähtuks selgelt, et menetluse läbiviija peaks igakordselt teostama kontrolli kutselise hindaja poolt leitud hindamistulemuse üle. Neljandaks tuleks magistritöö autori hinnangul määratleda KAHOS-es tähtaeg, mille jooksul tuleb kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses sundvõõrandamine otsustada, et kindlustada kinnisasja omanikule õiglane hüvitis sundvõõrandamise seisuga.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö esimene eesmärk oli uurida, mis on PS § 32 lg 1 2. lause tähenduses õiglane hüvitis ja kas kehtiv regulatsioon tagab selle isikule sundvõõrandamisel. Teine eesmärk oli analüüsida kehtivat regulatsiooni hüvitise määramiseks sundvõõrandamise korral ja anda hinnang kas see vastab põhiseadusest tulenevatele eeldustele. Magistritööga leidis magistritöö autor vastuse küsimusele, kas magistritöö kirjutamise ajal kehtiv regulatsioon sundvõõrandamise korral hüvitise määramiseks on põhiseaduspärane.

Magistritöös leidis autor, et Riigikohtu praktika ja õiguskirjanduse pinnalt tuleb reeglina sundvõõrandamise korral hüvitada vara väärtus selle turuväärtuses. Samas ei ole Eesti Vabariigi põhiseadusega ka vastuolus see, kui omanikule makstakse turuväärtusest väiksemat tasu, kui üldised huvid kaaluvad üles üksisiku huvid. Magistritöö autor esitas magistritöös ülevaate kehtivast regulatsioonist, millele tuginedes määratakse kindlaks hüvitise suurus sundvõõrandamise korral. Sundvõõrandamise hüvitise määramine toimub kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses, millele kohaldub HMS ja mida reguleerib KAHOS ning selles viidatud seadused ja määrused. KAHOS § 12 lg 3 järgi tuleb kinnisasja tasu ehk sundvõõrandamise kontekstis hüvitise väärtuse leidmisel lähtuda hüvitisväärtusest, mis KAHOS-e seletuskirja põhjal tähendab, et juhinduda tuleb kinnisasja turuväärtusest. Ka standardisari EVS 875, millest juhindub kutseline hindaja hindamisel, ja kinnisasja erakorralise hindamise kord, millest lähtub menetluse läbiviija hindamisel, seavad eesmärgiks võtta tasu hindamisel aluseks hinnatava asja turuväärtus. Niisiis vastab kehtiv hüvitise määramise regulatsioon üldiselt põhiseadusest tulenevale õiglase hüvitise nõudele. Probleemne võib siiski olla olukord, kus kinnisasja hindamise ja sundvõõrandamise otsustamise vahele jääb liiga pikk ajavahemik, mistõttu ei pruugi hindamistulemus vastata turu tegelikule olukorrale ja olla seega õiglane. Nimelt ei sätesta KAHOS tähtaega, mille jooksul tuleb sundvõõrandamine otsustada. Selles osas soovib magistritöö autor teha seadusandjal KAHOS-es täiendusi.

Arvestades magistritöö mahtu, ei teostatud magistritöös kõigi asjakohaste õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrolli täiemahuliselt, vaid magistritöö autor keskendus nendel õiguspärasuse kontrolliastmetel, mis magistritöö autori hinnangul vajasisid analüüsimist. KAHOS § 12 lg 2 2. lauses on sätestatud, et menetluse läbiviija võib vara väärtuse määrata, lähtudes MHS, LKS, RVS või muu asjakohase seaduse alusel kinnitatud meetodikast. Magistritöös asus autor seisukohale, et sundvõõrandamise korral on asjakohane võtta aluseks MHS-i alusel kinnitatud meetodika. MHS § 8 lg 2 järgi tuleb erakorralisel hindamisel lähtuda



kinnisasja erakorralise hindamise korrast, mis on Vabariigi Valitsuse määrus. Magistritöö autor jõudis järeldusele, et põhiseadusega ei pruugi olla kooskõlas, et seadusandja on delegeerinud hüvitise väärtuse määramise metoodika reguleerimise tervikuna määrusandjale. PS § 3 lg-s t 1 pärineb parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõtte, mille kohaselt peab kõik olulised otsused tegema seadusandja ise, delegeerimata seda täitevvõimule. Magistritöö autori hinnangul oleks põhiseaduspärane see, kui seadusandja reguleerib ise hindamise metoodikaga seotud olulised küsimused, näiteks mis võetakse hindamisel üldiseks aluseks, mille põhjal valitakse asjakohane meetod ja mis on meetodi komponendid. Üksnes hindamise seisukohalt tehnilised küsimused võiksid olla täpsustatud määruse tasandil.

Kinnisasja erakorralise hindamise kord on antud nelja sätte alusel, millest üks on MHS § 8 lg 2. Magistritöö autor jõudis töös järeldusele, et tulenevalt MHS § 8 lg 2 lakoonilisest sõnastusest on see pigem pädevus- kui volitusnorm. Sellest sättest ei nähtu magistritöö autori hinnangul mida täpselt, mis ulatuses ja kui suures mahus on määrusandja volitatud määruks reguleerima. Siiski ainuüksi see, et MHS § 8 lg 2 ei kvalifitseeru magistritöö autori hinnangul volitusnormiks, ei tähenda, et kinnisasja erakorralise hindamise kord oleks antud volitusnormita, sest ülejäänud kolm sätet täidavad volitusnormile kehtestatud tingimused.

Magistritöö autor leidis, et kinnisasja erakorralise hindamise kord kui määrus ei ole kooskõlas KAHOS-ega, mis puudutab otseselt kaasneva varalise kahju hüvitamist. Nimelt jõudis magistritöö autor seisukohale, et kinnisasja erakorralise hindamise kord võimaldab arvestada otseselt kaasneva varalise kahjuna ka seda kahju, mis ei sisaldu omandatava kinnisasja väärtuses. KAHOS võimaldab hüvitada otseselt kaasneva varalise kahjuna vaid sellist kahju, mis tekib turuväärtuse vähenemisega äralõike tõttu.

KAHOS on kohati ebaselge, tõstatades küsimuse selle õigusselgusest. Magistritöös tõi autor välja kolm KAHOS-e õigusselguse probleemkohta. Esiteks kasutatakse KAHOS-es termineid „väärtus“ ja „turuväärtus“ läbisegi. Teiseks kasutatakse KAHOS-es määratlemata termineid, millest on siiski võimalik tõlgendamise ja teiste sätete koosmõjus aru saada. Kolmandaks ei nähtu KAHOS § 12 lg-s 2, et menetluse läbiviija peab juhinduma hindamisel kinnisasja erakorralise hindamise korrast, vaid selleni jõutakse alles MHS § 8 lg 2 kaudu. Samuti ei täpsustada KAHOS-es, millest peab väärtuse hindamisel juhinduma kutseline hindaja, vaid see nähtub alles KAHOS-e seletuskirjast ja kohtupraktikast. Arvestades, et KAHOS-e kohaldaja on eeskätt menetluse läbiviija, kes võiks olla suuteline teatud ebaselgused tõlgendamise teel

ületada, ei tähenda eelnev, et KAHOS oleks formaalselt põhiseadusega vastuolus. Küll aga tuleks esile toodud puudused siiski kõrvaldada, et tagada üldine õigusselgus.

KAHOS § 12 lg 2 1. lause järgi võib väärtuse määramiseks tellida hindamise kutseliselt hindajalt. Magistritöö autor märgib, et kehtiv regulatsioon ei kohusta menetluse läbiviijat otsesõnu teostama igakordset kontrolli kutselise hindaja poolt leitud hindamistulemuse üle. Küll aga arvestades, et tasu ehk hüvitise määramine toimub haldusmenetluses, peaks menetluse läbiviija selle kontrolli teostama. Magistritöö autori järeldus põhineb küll kohtupraktikal, kuid autor märgib, et selles osas vajaks kehtiv regulatsioon täpsustust.

Lisaks on magistritöö autori hinnangul probleemne olukord, et hüvitis sundvõõrandamise korral määratakse kinnisasja avalikes huvides omandamise menetluses. Viimase puhul on menetluse läbiviija eesmärk saavutada kinnisasja omanikuga kokkulepe ehk vältida olukorda, kus kinnisasi tuleks sundvõõrandada. Magistritöö autor jõudis järeldusele, et sellises olukorras põrkuvad võõrandatava kinnisasja omaniku huvid avalike huvidega, mistõttu menetluse läbiviija tegutseb erinevate huvide konflikti kokkupuutekohas.

Vastus magistritöös püstitatud uurimisküsimusele on, et sundvõõrandamise korral hüvitise väärtust määrav regulatsioon ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas. Magistritöö autori hinnangul ei oleks seadusandja tohtinud delegeerida kinnisasja väärtuse määramise meetoodika reguleerimist tervikuna täidesaatvale võimule, sest see võib olla vastuolus PS § 3 lg-st 1 tuleneva parlamendireservatsiooniga. Samuti väljendub kinnisasja erakorralise hindamise korra vastuolu kehtiva õigusega selles, et see määrus ei ole kooskõlas KAHOS-es sätestatuga, vaid reguleerib otseselt kaasneva varalise kahju hüvitamise võimalikkust ulatuslikumalt. Hoolimata eespool öeldust saab lõppastmes regulatsiooni põhiseaduspärasusele hinnangu anda Riigikohus. Magistritöös tegi autor seadusandjale mitmeid soovitusi regulatsiooni muutmiseks ja täpsustamiseks. Selleks, et hüvitise määramise regulatsiooni sundvõõrandamise korral muuta põhiseaduspäraseks, soovitab magistritöö autor reguleerida hindamise meetoodika seisukohalt olulised küsimused seaduse tasandil ning eemaldada vastuolu KAHOS § 13 ja kinnisasja erakorralise hindamise korra § 31 vahel. Lisaks eelnevale soovitab magistritöö autor täiendavalt eemaldada kehtivast regulatsioonist töös esile toodud muud ebatäpsused.

# CONSTITUTIONAL FAIR COMPENSATION IN THE CASE OF EXPROPRIATION

## ABSTRACT

Article 32(1) of the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter referred to as the "Constitution") governs the fundamental right to property. According to the article, the property of every person is inviolable and shall be equally protected. The second sentence of Article 32 (1) of the Constitution is a qualified restriction clause. Pursuant to the second sentence of Article 32 (2) of the Constitution, property may be expropriated without the consent of the owner only in the public interest, in the cases and pursuant to a procedure provided by a law, and for fair and immediate compensation. Thus, property may only be expropriated if fair compensation is provided.

The aim of the master's thesis is to first examine the concept of fair compensation as outlined in the second sentence of article 32 (1) of the Constitution and evaluate whether the existing regulation guarantee fair compensation in cases of expropriation. Secondly, the thesis aims to analyse the current legislation and determine its compliance with constitutional mandates. The overarching purpose of the master's thesis is to address whether the regulations governing the determination of compensation value in expropriation instances align with constitutional requirements.

To fulfil the objectives of the master's thesis, author uses several methods. From the methods regarding the purpose of use, the author uses the method of data collection and processing. Specifically, the author has analysed regulations, legal literature, and case law to assess how compensation is awarded in cases of expropriation under current legal frameworks and whether these align with constitutional requirements. Furthermore, from the methods regarding the content, the author employs a qualitative research method, offering a verbal theoretical analysis of the constitutionality of existing law.

In the master's thesis, the author considers that, according to prevailing case law and legal literature property should generally be compensated at its market value in the cases of expropriation. Simultaneously, it is also consistent with the Constitution if the compensation falls below market value when the public interest outweighs the interest of the owner. The author conducted an analysis of the current regulations governing the determination of the

compensation in cases of expropriation. Through this analysis, the author determined that compensation is typically assessed based on the market value of the property, indicating that the existing regulations generally ensure fair compensation as per constitutional standards.

However, the author notes that the current legislation does not specify the timeframe within which the decision on expropriation must be made following the valuation of the property subject to expropriation. This lack of specification could lead to a situation where the compensation awarded to the owner ultimately does not correspond to the actual value of the property at the time of expropriation. Such a scenario could jeopardize the compliance of the existing regulation with the requirement of fair compensation.

In Estonia, compensation in cases of expropriation is governed by the Acquisition of Immovables in Public Interest Act (hereinafter the “AIPI Act”). According to article 12 (1) of AIPI Act, the proceedings-conducting authority arranges the valuation of the immovable to be acquired and the other pecuniary damage related to the acquisition. In accordance with the Article 12 (2) of AIPI Act, the proceedings-conducting authority has three potential options for arranging the valuation. Firstly, valuation can be commissioned from valuator. Secondly, the value could be determined by the Land Board. Thirdly, the proceedings-conducting authority may establish the value by itself in accordance with the methodology approved by law. The laws referred to in Article 12 (2) of AIPI Act pertain to the Regulation of the Government of the Republic of Estonia. Therefore, the proceedings-conducting authority should adhere to the methodology established by the Government of Estonia for property valuation.

In order to consider legislation constitutional, it must be formally and materially consistent with the Constitution. A regulation aligns with the Constitution when it satisfies formal criteria, operates under a provision, and conforms to prevailing law. A law is considered constitutional when it adheres to requirements of competence, procedure, formality, and legal clarity, and when it aligns with the fundamental principles of the Constitution. In the master’s thesis, the author abstractly analysed the regulation governing compensation formation in cases of expropriation.

In the opinion of the author, delegating the regulation of the methodology for determining compensation value to the government might be unconstitutional. Article 3 (1) of Constitution establishes parliamentary reservation, according to which the legislator itself must decide all significant matter without delegation to the government. The author concluded that it is in

accordance with the Constitution if the legislature personally regulates important issues concerning the methodology of real estate valuation, while assigning the government only the power of regulating technical matters. Furthermore, the author considers that the Regulation of Government of Republic of Estonia is against the AIPI Act. The author considers that the Regulation of the Government of Republic of Estonia regulates the compensation of direct pecuniary damage more extensively than the law.

The Regulation of the Government of Republic of Estonia is based on four provisions, one of which is article 8 (2) of Land Valuation Act. The author concluded that due to the laconic wording of the article, it is more likely the rule of competence rather than of power. However, the other three provisions would seem to be enabling provisions, which is why the Regulation of the Government of Republic of Estonia is adopted under the enabling provision.

There are some ambiguities in the AIPI Act that may lead to legal uncertainty. For instance, the AIPI Act uses the terms “value” and “market value” interchangeably, alongside undefined terms. Furthermore, the AIPI Act does not specify the basis on which the professional valuer must value of the property being evaluated, nor does it explicitly state that the valuation by the proceedings-conducting authority must adhere to the Regulation of the Government of the Republic of Estonia. Nevertheless, these ambiguities can potentially be resolved through interpretation.

In addition, the author considers it problematic that compensation in cases of expropriation is determined during the acquisition procedure of immovable property in public interest. In the latter scenario, the aim of the proceedings-conducting authority is to reach negotiate an agreement with the owner of the property, thereby avoiding a situation where expropriation becomes necessary. The author concluded that in such situation, the interests of the property owner being expropriated collide with the public interest.

In conclusion, the author considers that Regulation of the Government of Estonia might be unconstitutional because the legislator should not have delegated the decision of the issues regulated by the regulation to the government. Furthermore, the Regulation of Government of Republic of Estonia does not conform to the provisions of the AIPI Act, but rather extensively regulates the possibility of the compensation for direct material damage. Therefore, the regulation for determining the compensation in cases of expropriation might be unconstitutional. However, constitutionality is finally assessed by the Supreme Court.

## KASUTATUD LÜHENDID

EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
GG	Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus <i>Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland</i>
HMS	Haldusmenetluse seadustik
KAHOS	Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus
lg	Lõige
LKS	Looduskaitse seadus
MHS	Maa hindamise seadus
nn	Niinimetatud
p	Punkt
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
ptk	Peatükk
RVS	Riigivara seadus
s.t	See tähendab
vt	Vaata

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. jt (koost). Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/Eriväljaanne.
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006
4. Erelt, T. jt (koost). Eesti õigekeelsus sõnaraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus 2013.
5. Herzog, R jt (toim). Grundesetz kommentar. – Verlag C.H.Beck 2010.
6. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – Juridica 2005/3.
7. Ikkonen, K. Omandipõhiõigus ja selle piirid. – Juridica 2006/1.
8. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 17 muutmise seaduse seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/download/cc1e3c0e-fb54-457e-85be-a1bd5e9f9395> (19.02.2024).
9. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse seletuskiri. 598 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/77792f0b-d47c-445d-92f5-745f723925e6> (18.03.2024).
10. Krujkov, A (toim). 2018. aasta halvimaks seaduseks sai kinnisasja võõrandamise seadus. – Eesti Rahvusringhääling 2019. – <https://www.err.ee/912656/2018-aasta-halvimaks-seaduseks-sai-kinnisasja-voorandamise-seadus>. (18.03.2023).
11. Kukk, I., Suuban, S. Advokaadid: regulatsioonid, mis lubavad riigil su kodu või vara võõrandada, on auklikud nagu Šveitsi juust. – Maaleht 2023. – <https://maaleht.delfi.ee/artikkel/120123728/advokaadid-regulatsioonid-mis-lubavad-riigil-su-kodu-voi-vara-voorandada-on-auklikud-nagu-sveitsi-juust> (18.03.2024).
12. Lõhmus, U. jt (toim). Eesti vabariigi põhiseaduse kommentaarid. – Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022. – <https://pohiseadus.riigioigus.ee/> (21.02.2024).
13. Maa hindamise seaduse, maamaksuseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 406 SE. – <https://www.riigikogu.ee/download/8ec4224d-e674-48c6-ac22-a95d921132fe> (14.02.2024).
14. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4 tr. Tallinn: Juura 2017.
15. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5 tr. Tallinn: Iuridicum 2020.
16. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.

17. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14 trk. – Juura Tallinn/2004.
18. Peep, V. jt (toim). Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1997.
19. Relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu teiseks lugemiseks seletuskiri. 144 SE II. – <https://www.riigikogu.ee/download/c8b33379-8b8f-4e46-9bbe-92f2e22cc6e5> (19.02.2024).
20. Rennu, T. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadusest. – Õiguskeel 2018/4.
21. Sluymans, J.A.M.A., Waring, E.J.L. Core Principles of European Expropriation Law. – European Property Law Journal 2006/5.
22. Vabariigi Valitsuse määruse „Kinnisasja erakorralise hindamise kord“ eelnõu seletuskiri. – <https://maaamet.ee/sites/default/files/documents/2023-04/Kinnisasja%20erakorralise%20hindamise%20kord%20SK.pdf> (01.03.2024).
23. Volberg, M. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse § 4 lõike 1 punkti 10 rakendamine: probleemid ja lahendused. Magistritöö. Juhendaja Alexander Lott. Tallinn: Tartu Ülikool 2023. – [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/90199/volberg\\_ma\\_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/90199/volberg_ma_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (18.03.2024).
24. Volens, U. „Ses hulluses on siiski järjekindlust“ ehk kinnisomandi kitsenduste süsteemi otsimas. – Juridica 2013/7.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

25. Advokatuuriseadus. – RT I, 05.05.2022, 5.
26. Asjaõigusseadus. – RT I, 17.03.2023, 58.
27. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
28. Ehitusseadustik. – RT I, 30.06.2023, 3.
29. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 1949. – <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (04.12.2023).
30. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
31. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus. – RT I, 06.07.2023, 17.
32. Kõrgharidusseadus. – RT I, 11.03.2023, 53.
33. Looduskaitse seadus. – RT I, 22.12.2023, 8.



34. Looduskaitseseadus. Riigi Teataja. – <https://www.riigiteataja.ee/akt/13342186> (21.03.2024).
35. Maa hindamise seadus. – RT I, 27.04.2022, 8.
36. Maakatastriseadus. – RT I, 17.03.2023, 56.
37. Majandus- ja taristuministri 11.06.2015 määrus nr 63 „Hoone keskmise ehitismaksumuse hindamise kord“. – RT I, 16.06.2015, 4.
38. Relvaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – RT I, 06.07.2023, 2.
39. Riigivaraseadus. – RT I, 06.07.2023, 84.
40. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 06.07.2023, 98.
41. Vabariigi Valitsuse 09.03.2023 määrus nr 22 “Kinnisasja erakorralise hindamise kord”. – RT I, 15.03.2023, 15.
42. Vabariigi Valitsuse 20.10.2023 korraldus nr 266 „Kaitseväe Nursipalu harjutusväljaku laiendamine planeerimisseadust kohaldamata, keskkonnamõju hindamata ja Natura asjakohase hindamise algatamine“ – RT III, 21.10.2023, 3.
43. Vangistuseseadus. – RT I, 22.03.2024, 12.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

44. RKHKo 13.11.2009, 3-3-1-63-09.
45. RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10.
46. RKHKo 12.11.2018, 3-16-812.
47. RKHKo 20.02.2024, 3-22-2187.
48. RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.
49. RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02.
50. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.
51. RKPJKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05.
52. RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07.
53. RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08.
54. RKPJKo 26.03.2009, 3-4-1-16-08.
55. RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09.
56. RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11.
57. RKPJKo 06.01.2015, 3-4-1-34-14.
58. RKPJKo 18.05.2015, 3-4-1-55-14.

59. RKPJKo 15.10.2015, 3-4-1-23-15.
60. RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4.
61. RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38.
62. RKPJKo 06.04.2021, 5-20-12.
63. RKPJKo 31.10.2022, 5-22-4.
64. RKPJKo 23.02.2023, 5-22-11.
65. RKPJKo 30.03.2023, 5-23-20.
66. RKPJKo 06.06.2023, 5-22-15
67. RKTkm 16.06.2016, 3-2-1-180-15.
68. RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13.
69. RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02.
70. RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03.
71. RKÜKo 18.03.2005, 3-2-1-59-04.
72. RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06.
73. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
74. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.
75. RKÜKo 18.05.2010, 3-1-1-116-09.
76. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09.
77. RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
78. RKÜKo 20.08.2011, 3-3-1-15-10.
79. RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11.
80. RKÜKo 20.11.2012, 3-4-1-41-12.
81. RKÜKo 21.01.2014, 3-4-1-17-13.
82. RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15.
83. RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5.
84. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3.
85. RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29.
86. TlnRnKm 27.07.2021, 3-21-1598.
87. TlnRnKo 16.09.2011, 3-10-234.
88. TlnRnKo 08.02.2012, 3-10-1441.
89. TlnRnKo 15.02.2019, 3-18-2196.
90. TlnRnKo 05.07.2023, 3-20-1914.
91. TlnHKo 19.04.2021, 3-20-721.
92. TlnHKo 17.09.2021, 3-21-873.
93. TlnHKo 10.08.2022, 3-20-1914.

94. TrtHKo 04.03.2022, 3-21-2454.

## KASUTATUD EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU PRAKTIKA

95. EIKo 13092/87; 13984/88, *The Holy Monasteries vs. Greece*.

96. EIKo 27053/95, *Vasilescu vs. Rumeenia*.

97. EIKo 28342/95, *Brumărescu vs. Rumeenia*.

98. EIKo 7151/75; 7152/75 *Sporrong ja Lönnroth vs. Roots*.

## MUUD ALLIKAD

99. Eesti kinnisvara hindajate ühing. Vara hindamise standardisari EVS 875. – <https://ekhy.ee/tegevus/standardid/riiklikud-eesti-varahindamise-standardid/> (11.03.2024).

100. Eesti standard EVS 875-11:2020. Vara hindamine. Osa 11: Võrdlusmeetod. Eesti Standardikeskus 2020 – <https://www.evs.ee/et/evs-875-11-2020> (22.02.2024).

101. Eesti standard EVS 875-12:2016. Vara hindamine. Osa 12: Hindamine hüvitamise eesmärgil. – Eesti Standardikeskus 2016 – <https://www.evs.ee/et/evs-875-12-2016> (22.02.2024).

102. Geoportaal. Kinnisvara tehingute andmebaas. – <https://geoportaal.maaamet.ee/est/Ruumiandmed/Kinnisvara-tehingute-andmebaas-p81.html> (14.02.2024).

103. Maa-amet. Rail Baltic. – <https://maaamet.ee/riigimaa-toimingud/kinnisvarahaldamine/rail-baltic> (18.03.2024).

104. Sihtasutus Kutsekoda. Kutsestandard. Vara hindaja, tase 7. – <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/11198530/?nocache=lbea3c93be> (19.02.2024).

105. Statistikaamet. Keskmise brutopalk. – <https://www.stat.ee/et/avastatistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmise-brutokuupalk> (21.04.2024).

106. Statistikaamet. PA112: KESKMINE BRUTOTUNNIPALK I Näitaja, Tegevusala ning Vaatlusperiood. [https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus\\_palk-ja-toojeukulu\\_palk\\_luhiajastatistika/PA112/table/tableViewLayout2](https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_palk-ja-toojeukulu_palk_luhiajastatistika/PA112/table/tableViewLayout2). (11.03.2024).