

Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Möödunud aastal lõppesid Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduses (edaspidi *ORAS*) sätestatud tähtajad õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise toimingute lõpuleviimiseks ja kompensatsiooni määramiseks, ent aasta lõpuks jäid siiski rahuldamata ligikaudu 400 isiku restitutsiooninõuded, millest pooltel juhtudel ei saa kohalikud omavalitsused nõuete edasiseks menetlemiseks seada uusi tähtaegu.

Käesoleva seaduseelnõuga kavandatakse abinõud õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise protsessi jätkamiseks ja kiireks lõpetamiseks. Eelnõu kohaselt saavad kohalikud omavalitsused täiendada volituse jätkata ka nende nõuete menetlemist, mida ei olnud võimalik õigustatud isikutest mitte olenevail põhjustel lõpule viia kehtivateks tähtpäevadeks. Seadusemuudatus võimaldab lõpetada valdava osa pooleliolevatest menetlustest 2017. aasta jooksul praeguste õigusnormide ja halduskorralduse raames.

Seadusemuudatustel on seega järgmised eesmärgid:

- 1) kõrvaldada õiguslik vaakum restitutsiooninõuete menetlemisel,
- 2) lõpetada vara tagastamise ja kompenseerimise toimingud valdavas osas enne haldusreformiga seonduvaid struktuurimuudatusi.

Tulenevalt eelnimetatud eesmärkidest muudetakse ja täiendatakse *ORAS* paragrahve 12 ja 13.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Rahandusministeeriumi riigivara osakonna nõunik Uku Hänni (611 3439; uku.hanni@fin.ee) ja sama osakonna juhtivspetsialist Annike Riibe (611 3694; annike.riibe@fin.ee). Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud õigusosakonna juhataja Aet Sallaste (611 3497; aet.sallaste@fin.ee).

1.3. Märkused

Käesolevas eelnõus kavandatakse abinõud kiirendavad ühe peamise poolelioleva omandi- ja maareformi valdkonna – õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise lõpuleviimist.

Eelnõu ei ole seotud muude menetluses olevate seaduseelnõudega, ent ette valmistatavas maavalitsuste reformi käsitlevas eelnõupaketis kavandatakse ka omandireformi aluste seaduse muutmist. Kavandatakse seadusemuudatused ei lähe vastuollu Euroopa Liidu õigusega.

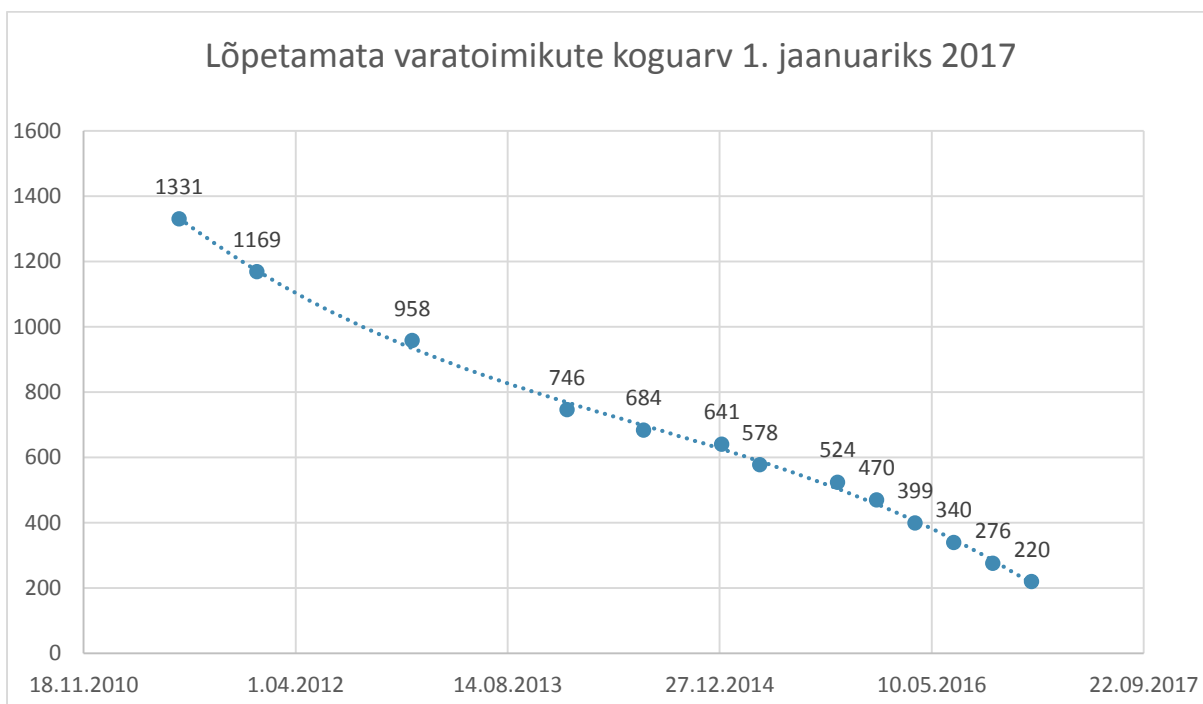
Eelnõuga muudetakse *ORAS* 01.07.2015. a jõustunud redaktsiooni. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

ORAS sätestab kõigi omandireformi valdkondade, sh õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise põhimõtted, läbiviimise korra ja tähtajad. *ORAS* § 12 lõike 7¹ ko-

haselt võib kohalik omavalitsus maa tagastamise õigustatud subjekti poolt maa tagastamise menetluses tehtavate toimingute tähtaega pikendada arvestusega, et toimingute lõpule viimise tähtpäev on hiljemalt 2016. aasta 30. juuni. ORAS § 13 lõike 8 kohaselt teeb kohalik omavalitsus vara kompenseerimise otsuse hiljemalt 2016. aasta 31. detsembril. Need tähtajad ei kohaldu juhtudele, kui toiminguid ei saa lõpule viia või otsust teha kohtuvaidluse või nõudeõiguse pärimisel tekkinud probleemide tõttu.

Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise protsess on valdavas osas lõppenud. Restitutsioonitaotluste esitamine lõppes üldjuhul 1992. aastal, erijuhtudel ka hiljem. Avati umbes 140 500 varatoimikut, mis sisaldasid 233 400 isiku nõuet vara tagastamiseks või kompenseerimiseks. Tänapäevaks on suletud (lõpetatud) ligikaudu 140 000 toimikut, tagastatud on ca 1,5 mln hektarit maad ja ligi 12 000 ehitist ning riik on maksnud kompensatsiooni (erastamisväärtpaberites ja rahas) 542 mln euro ulatuses. 2016. aasta lõpuks oli lõpetamata 220 vara tagastamise ja kompenseerimise toimikut (0,16% kõigist nõuetest).



Üheksakümne aastate keskel kulmineerunud omandireformi protsesside tempo on viimase kümne aastal oluliselt langenud. Aeglustumise põhjused liigituvad üldjoontes kahte rühma. Paradoksaalsel viisil on üheksakerdumise põhjuseks õiguskeskkonna ja ühiskonna õigusteadvuse areng – omandireformi lihtsakoelised ja õiguse üldiste põhimõtete kohati kooskõlastamata reeglid on sattunud vastuollu märksa rafineeritumate tsiviilõiguse ja haldusmenetluse normidega. See vastuolu avaldub eelkõige arvukate nõudeõiguse pärimisega ja kohtu- või kohtuväliste vaidlustega seotud vara tagastamise ja kompenseerimise menetluste puhul. Teiselt poolt on märksa nõrgemaks jäänud ka peamine reformiprotsessi tagant tõukav mootor – materiaalne huvi. Lõpetamata menetluste hulgas on palju selliseid, mille puhul oodatav hüve – väheväärtuslik maatükk või tagasihoidlik kompensatsioonisumma ei ole õigustatud isikule piisavaks stiimuliks vajalike toimingute tegemiseks ja kulude kandmiseks. Ent tuleb ette ka vastupidiseid olukordi, kus menetlus on seiskunud huvide konflikti tõttu erinevate õigustatud isikute või õigustatud isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel. Kokkuvõttes on jäänud järele arvestatav hulk objektiivset või subjektiivset laadi umbsõlmi, mille lahti harutamine nõuab ühtaegu nii individuaalset lähenemist igale üksikjuhtumile kui ka professionaalset teadmisi ühes tavapärase haldustegevuse suhtes erandlikus valdkonnas. Siin peitubki üks peamisi vastuolusid – keeruliste üksikjuhtude kallal peavad töötama kohalikud omavalit-

sused, aga just seal on omandireformi alane haldusvõimekus oluliselt vähenenud ja kohati täiesti olematuks muutunud. Haldusvõimekuse vähenemine on ühtaegu nii tempolangukse põhjus kui ka tagajärg – viimane selles mõttes, et omavalitsustel ei ole huvi tööl hoida omandireformi valdkonnas pädevaid spetsialiste, kuna nende rakendatavus on liiga väike ja nende tegevus harvade üksikjuhtude menetlemisel on muutunud ebaefektiivseks ning ebamõistlikult kulukaks. Peaaegu kõigis maakondades leidub omavalitsusüksusi, kus on lõpetatud kõik vara tagastamise ja kompenseerimise menetlused. Samas on mõnes vallas ja linnas pooleli hulk toimikuid juhtudega, mille lahendamine käib ilmselgelt kohalikule omavalitsusele üle jõu.

Kehtiv seadus annab võimaluse lõpetada vara tagastamise menetluse, kui õigustatud isik ei ole tähtaegselt ära teinud ettenähtud toiminguid – kohalik omavalitsus loeb õigustatud isiku nõudest loobunuks ja lõpetab menetluse. Ent mõnel juhul ei sõltu menetluse käik õigustatud isiku toimingutest vaid muudest asjaoludest, mis ei sõltu õigustatud isiku tahtest või sõltuvad sellest osaliselt või tingimisi. Pooleliolevate omandireformi menetluste hulgas moodustavad olulise osa sellised, mille käiku mõjutavad erinevate isikute kokkulepped ja vara tagastamist ei ole võimalik otsustada konkureerivate huvide või mõne muu omandireformi valdkonna – näiteks maa erastamise toimingute takerdumise tõttu.

Nagu ülaltoodud andmetest nähtub, jäi 2016. aasta lõpuks pooleli 220 vara tagastamise ja kompenseerimise toimikut, mis sisaldavad orienteerivalt kuni 400 isiku nõudeid. Osa nendest moodustavad õigustatud isiku tegevusetuse tõttu seiskunud menetlused, mille kohalik omavalitsus peab seaduse kohaselt lõpetama negatiivse, nõuet rahuldamata jätva otsusega, samuti pärimise või kohtuasja tõttu seiskunud menetlused, mis on võimalik lõpetada pärast pärijate kindlaksmääramist või kohtuotsuse jõustumist, ent mõningatel juhtudel ei paku kehtiv seadus olukorrale lahendust – s.t tekib õiguslik vaakum. Sihtrühm, keda tekkiv probleem otseselt puudutab, ei ole suur – see võib olla umbes 100–200 vara tagastamist või kompenseerimist taotlevat füüsilist ja juriidilist isikut. Võttes arvesse ka pärimise või kohtuasja tõttu seiskunud menetlusi, mida kohalikud omavalitsused samuti ei tarvitse lõpetada ettenähtud tähtaegadel, laieneb problemaatiline sihtrühm üle 200 isiku.

Käimasoleva riigihalduse reformiga seonduvad seadusandlikud muudatused on alles ettevalmistamisel ja rakenduvad järgmisel aastal. Pidades silmas kavandatavaid olulisi struktuurseid muudatusi – omavalitsusüksuste liitmist ja riigi regionaalhalduse korralduse muutmist, tuleks eesmärgiks seada järelejäänud omandireformi menetluste võimalikult suures ulatuses või isegi praktiliselt täielik lõpule viimine veel seniste pikaajaliselt toimunud menetluskäikude raames, et üksikud keskvalitsuse tasandile koondatavad omandireformi ülesanded nõuaksid võimalikult vähe struktuurseid muudatusi riigiorganite tegevuses.

Eespool viitasime, et ORAS § 12 lõikes 7¹ ja § 13 lõikes 8 sätestatud tähtajad ei kohaldu juhtudele, kui toiminguid ei saa lõpule viia või otsust teha kohtuvaidluse või nõudeõiguse pärimisel tekkinud probleemide tõttu. Käesoleva eelnõuga antakse kohalikule omavalitsusele õigus jätkata ja eelnimetatud juhtudega sarnastel alustel lõpule viia ka neid vara tagastamise ja kompenseerimise menetlusi, mille puhul õigustatud subjekt ei saanud temast mitte oleneval põhjusel vajalikke menetlustoiminguid teha.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Käesoleva eelnõuga tehakse ORAS §-des 12 ja 13 järgmised muudatused:

Paragrahvi 12 lõike 7¹ viimane lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Kui vara tagastamiseks vajalikke toiminguid ei ole võimalik määratud tähtaja jooksul teha kohtuvaidluse või nõudeõiguse pärimisel tekkinud probleemide tõttu või muul õigustatud sub-

jektist mitte oleneval põhjusel, peab õigustatud subjekt vara tagastamise otsustamiseks vajalikud toimingud tegema ühe aasta jooksul pärandi vastuvõtmise, kohtuotsuse jõustumise või toimingute sooritamist takistava asjaolu äralangemisest. Kui kohalik omavalitsus ei ole õigustatud subjekti vara tagastamise toimingute lõpuleviimise tähtajast teavitanud ega tähtaega pikendanud, peab õigustatud subjekt vajalikud toimingud tegema ühe aasta jooksul käesoleva seaduse jõustumisest.“

3) paragrahvi 13 lõike 8 viimane lause muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„Kui vara kompenseerimise otsust ei saa teha kohtuvaidluse või vara tagastamise nõudeõiguse pärimisel tekkinud probleemide tõttu või muul õigustatud subjektist mitte oleneval põhjusel, siis otsustatakse vara kompenseerimine kuue kuu jooksul pärast kohtulahendi jõustumist, pärija selgumist või otsuse tegemist takistava asjaolu äralangemist.“.

Menetlust läbi viivale kohalikule omavalitsusele jääb seega otsustusõigus selle üle, kas toimingute sooritamist takistav põhjus on õigustatud subjektist sõltuv või mitte. Eelnõu pakub lahenduse ka nendele praktikas esinenud juhtudele, kui kohalik omavalitsus ei ole õigustatud subjekti teavitanud Vabariigi Valitsuse määratud tähtajast ega hiljem seda tähtaega pikendanud.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõu ei sisalda Eesti õigusaktides varem kasutamata termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Omandireformi õigusaktid seonduvad Euroopa Liidu õigusega peamiselt Euroopa Ühenduse asutamislepingus sätestatud kapitali vaba liikumise põhimõtetega. Kapitali liikumisvabaduse puhul on tegemist universaalse fundamentaalse vabadusega, mis hõlmab *Nõukogu Direktiivis N° 88/361/EEC 24. juunist 1988* loetletud kapitalisirded. Omandireformi õigusaktides, sh vara tagastamist ja kompenseerimist reguleerivais õigusaktides leidub mitmeid kapitali liikumisvabadust piiravaid sätteid, kuid Eesti liitumistingimused võimaldavad omandireformi protsesside lõpule viimist, sh restitutsiooninõuete rahuldamist seni kehtinud õiguslikel alustel ning kavandatavad seadusemuudatused neid õiguslikke aluseid ei muuda.

6. Seaduse mõjud ja selle rakendamisega seotud tulud ja kulud

Omandireformi massilised protsessid lõppesid ja selle struktuuripoliitilised eesmärgid (turumajandusele omaste omandisuhete, ettevõtluskeskkonna, kinnisvara- ja väärtpaberituru loomine) saavutati juba rohkem kui 10–15 aastat tagasi. Omandi- ja maareformiga seotud ülesannete ja kulude maht on oluliselt vähenenud. Omandireformi tööjõukulu moodustas kogu riigi ulatuses 2008. aastal 42,2 miljonit krooni (umbes 2,7 miljonit eurot) ja selles valdkonnas töötas täieliku või osalise koormusega 390 inimest. Reformitoimingutega seotud tööjõukulu osa kohaliku omavalitsuse kogu tööjõukulus oli sel ajal keskmiselt 4%, kuid see näitaja varieerus omavalitsuste lõikes tugevalt, ulatudes mõnest kümnendikust protsendist 10–15 protsendini. Arvestades reformiprotsesside aeglast vaibumist järgnenud aastatel, on praegused kulud tõenäoliselt veelgi väiksemad.

Üle 99% õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise nõuetest on tänaseks rahuldatud. Mistahes õiguslike muudatuste majanduslik või sotsiaalne mõju ei saa seetõttu olla suur. Seadusemuudatuste sihtrühmaks on omandireformi õigustatud subjektid, kelle restitutsiooninõuded on menetlemisel kohalikes omavalitsustes. Isikuid, keda seadusemuudatus puudutab, on hinnanguliselt umbes 200. Kuna seadusemuudatuste eesmärgiks on õigusliku määramatuse ärahoidmine ja pooleliolevate menetluste kiirem ja kvaliteetsem lõpetamine, on nende oodatav mõju õigustatud subjektidele soodne ning see ei sisalda nende jaoks vähimatki

riski. Teiselt poolt on sihtrühmaks ka omandireformi kohustatud subjektid – kohalikud omavalitsused. Omandireformi ülesannete osatähtsus kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste kohustuste hulgas on kiirelt kahanev. Paljudes omavalitsusüksustes on juba lõpetatud kõik vara tagastamise ja kompenseerimise menetlused ning pooleliolevaid menetlusi on veel umbes 90 omavalitsusüksuses, kusjuures mõnes maakonnas on neid järel vaid kahes või kolmes vallas. Seega omavalitsusüksuste praegust arvu aluseks võttes ei puuduta need muudatused poolte omavalitsusüksuste tegevust enam üldse.

Muudatuste oodatav mõju on küllaltki hästi prognoositav ega vaja sügavat analüüsi. Kavandatavate abinõude tulemuslikkust on võimalik hinnata vara tagastamise ja kompenseerimise menetluste lõpetamise tempo põhjal.

7. Rakendusaktid

Vara tagastamise ja kompenseerimise menetluste läbiviimine ja haldusotsuste tegemine jäävad ka edaspidi kohaliku omavalitsuse ülesandeks. Vastavais rakendusaktides – Vabariigi Valitsuse 05.02.1993. a määruses nr 36 „Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise kord“ ja 13.07.1993. a määruses „Õigusvastaselt võõrandatud vara eest kompensatsiooni määramise kord“ teha minimaalseid muudatusi ja täiendusi, mis reguleerivad õigustatud subjektide teavitamist toimingute lõpuleviimise tähtaegadest.

Seletuskirjale on lisatud vastavate õigusaktide eelnõude kavandid.

8. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma 2017. aasta 1. maist.

9. Eelnõu kooskõlastamine

Kooskõlastamisele esitatud eelnõu nägi ette, et vara tagastamise ja kompenseerimise menetlustähtaegade lõppemise tõttu tekkivate problemaatiliste olukordade lahendamiseks määrab vara tagastamise ja kompenseerimise toimingute lõpuleviimise tähtaja maavanem. Kuna riigi-reformi kava kohaselt säilivad maavalitsused seniste funktsioonidega 2018. aasta alguseni, võimaldaks täiendav ülesanne lõpuni ära kasutada maavalitsuste omandireformi alase kompetentsi.

Väljatöötamiskavatsuse ja seaduseelnõu kooskõlastamisel soovisid autorid arvamusi ja ettepanekuid esmajoones asjaomastelt valitsusasutustelt – Maa-ametilt, maavalitsustelt ja Justiitsministeeriumilt. Kõigis aramusavaldustes nõustutakse eelnõu eesmärgiga – kõrvaldada tekkiv õiguslik määramatus, mis takistab pooleliolevate vara tagastamise ja kompenseerimise taotluste menetlemist, ent alternatiivseid lahendusi kaaluvate haldusreformi visioonide taustal pikaleveninud kooskõlastusprotsessis asusid Justiitsministeerium ja Maa-amet seisukohale, et seoses maavalitsuste eelseisva likvideerimisega ei ole otstarbekas panna neile lühiajaliselt täiendavaid ülesandeid. Arvestades kujunenud olukorda, loobusid eelnõu autorid esialgselt kavast ja esitavad alternatiivse eelnõu, milles maavanematele täiendavaid ülesandeid ei panda. Kuna kooskõlastamisel esitatud aramusavaldused ja diskussioonid ei oma enam tähtsust, puudub vajadus ka nende refereerimiseks. Käesolevas eelnõus pakutud lahendus ei muuda üldist menetluskorda ja kohalike omavalitsuste ülesandeid, vaid üksnes likvideerib tähtaegade lõppemise tõttu tekkinud õigusliku määramatuse ning loob võimaluse pooleliolevaid vara tagastamise ja kompenseerimise menetlusi jätkata.