ADVOKAADIBÜROO
Tehver & Partnerid

Pr. Kaie Karniol, osakonna juhataja
Finantsauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt. 11a
15013 Tallinn

08.06.2004

ÕIGUSLIKU ARVAMUSE EDASTAMINE

Lugupeetud proua Karniol,

käesolevaga edastame Teile vandeadvokaat Jaanus Tehveri poolt koostatud õigusliku arvamuse ja kliendilepingu (25.05.2004) kohaselt väljastatud arve.

Lisad:
1. õiguslik arvamus (9-l lehel)
2. arve nr. 20040121 (2-l lehel)

Lugupidamisega,

Anu Tehver

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.06.04 Reg nr 2-7.5-FA/04/833

Kreutzwaldi 12 Tel: +372 6 830 390 e-post: info@tehver.ee
Tallinn 10124 Faks: +372 6 830 391 www.tehver.ee

ADVOKAADIBÜROO
Tehver & Partnerid

Pr Kaie Karniol, osakonna juhataja
Finantsauditi osakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

4. juuni 2004

ÕIGUSLIK ARVAMUS

1. Sissejuhatus

Vastavalt 25.05.2004.a. sõlmitud kliendilepingule annan käesolevaga oma arvamuse järgmistes küsimustes:

1. Kas Ida-Viru Maavalitsuse poolt läbiviidud eelläbirääkimistega pakkumine Aa Hooldekodu hoonetekompleksi rendileandmiseks ja pakkumismenetluse tulemusena sõlmitud rendileping OÜ-ga Häcke on tühine Riigivaraseaduse § 25 nõuete täitmata jätmise tõttu?

2. Kas seadusevastastena saab käsitleda kõiki tehinguid piiratud tsiviilkäibega riigivaradega, mis on tehtud ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, sõltumata asjaolust, et Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud piiratud tsiviilkäibega riigivarade nimekirja?

Arvamuse andmisel on minu käsutuses koopia 17.07.2001.a. sõlmitud ja notariaalselt tõestatud riigivara rendilepingust, hüpoteegi seadmise lepingust ja asjaõiguslepingust Eesti Vabariigi, OÜ Häcke ja Ilmar Köögi vahel.

Lisaks arvamuses viidatud õigusaktidele ja faktilistele asjaoludele olen arvamuse andmisel lähtunud sellest, et mulle teadaolevalt ei ole Vabariigi Valitsus kuni käesoleva ajani kinnitanud Riigivaraseaduse § 25 lg 1 nimetatud piiratud tsiviilkäibega riigivarade nimekirja.

Arvamuses käsitlen kõigepealt piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste erinevaid tõlgendamisvõimalusi, seejärel analüüsin 17.07.2001.a. rendilepingu vastavust RVS § 25 nõuetele ning lõpuks annan hinnangu nii 17.07.2001.a. rendilepingu kui teiste analoogsete tehingute võimalikule tühisusele.

2. Piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste ja selle tõlgendamine

Riigivaraseaduse (RVS) § 25 lg 1 esimene lause sätestab piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste järgmiselt: „Riigi omandis olevad sotsiaal- ja kultuuriobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad ei tohi olla tavalises korras toimuva tsiviilkäibe objektiks." Sama normi teine lause sisaldab delegatsiooninormi Vabariigi Valitsusele kinnitada piiratud tsiviilkäibega varade nimekiri.

Kreutzwaldi 12 Tel: +372 6 830 390 e-post: info@tehver.ee
Tallinn 10124 Faks: +372 6 830 391 www.tehver.ee

RVS § 25 lg 1 kohaldamise kontekstis tuleb vastata järgmisele küsimusele: kas riigivara tuleb lugeda piiratud tsiviilkäibega riigivaraks seaduses sätestatud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste alusel (edaspidi: Tõlgendus I) või on selleks vajalik ka täiendava formaalse tingimuse – vastavasse nimekirja kandmine – täitmine (edaspidi: Tõlgendus II).

2.1. Grammatiline tõlgendamine

RVS § 25 lg 1 grammatiline (keeleline) tõlgendamine ei anna alust järelduseks, et piiratud tsiviilkäibega on ainult selline riigivara, mis on kantud vastavasse Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirja (Tõlgendus II). RVS § 25 lg 1 esimene lause kirjeldab teatud riigivara neile iseloomulike objektiivsete tunnuste alusel ning sätestab sellisele varale tavalises korras tsiviilkäibe objektiks olemise keelu. Keelunorm ise ühelegi täiendavale formaalsele tingimusele ei viita. Ka RVS § 25 lg 1 teises lauses sisalduv delegatsiooninorm ei ole sõnastatud selliselt, mis võimaldaks kindlalt väita, et esimeses lauses sätestatud keeld kehtib üksnes delegatsiooninormi rakendamisel kehtestatud nimekirja kantud varadele. Juhul, kui seaduseandja mõtte kohaselt oleks piiratud tsiviilkäibe mõiste seotud vastavasse nimekirja kandmisega, olnuks seda mõtet võimalik ka grammatiliselt selliselt väljendada (näiteks: „Riigi omandis olevad kultuuri- ja sotsiaalobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad, mis on kantud Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud nimekirja, ei tohi olla tavalises korras toimuva tsiviilkäibe objektiks. Vabariigi Valitsus kinnitab nimetatud nimekirja riigivara valitsejate ettepanekul pärast võimalike vaidluste lahendamist käesoleva seaduse §-is 36 sätestatud korras."). Grammatiline tõlgendamine lähtub põhimõttest, et sõnade tähendus on seaduse mõte (lad k *sensus verborem est anima legis*)[1] ning antud juhul võib väita, et selle tõlgendamismeetodi kohaselt määratleb RVS § 25 lg 1 piiratud riigivara mõiste üksnes esimeses lauses loetletud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste abil (Tõlgendus I).

2.2. Süstemaatiline tõlgendamine

Kõnealuse normi süstemaatilisel tõlgendamisel tuleb kõigepealt lahendada küsimus piiratud tsiviilkäibega riigivara kahe võimaliku määratluse vastavusest põhiseadusele – kui üks variantidest on kooskõlas põhiseadusega ja teine mitte, tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust, sest üksnes see võimaldab jätta normi jõusse.[2] Laskumata siinkohal pikemasse analüüsi võib asuda seisukohale, et Tõlgendus II on põhiseadusega kooskõlas. Tõlgenduse I põhiseaduspärasus vajab aga eraldi hinnangut, kuivõrd on võimalik seada kahtluse alla selle vastavus põhiseaduse § 13 lg 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium ja üldkogu on oma otsustes väljendanud seisukohta, et õigusselguse põhimõtte järgimata jätmine võib kaasa tuua normi põhiseadusevastaseks tunnistamise § 13 lg 2 rikkumise tõttu.[3] Riigikohus on muuhulgas viidanud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.04.1979.a. otsusele *Sunday Times v Ühendkuningriik*, milles EIÕK märkis järgmist: „Normi saab lugeda „seaduseks" üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – antud asjaolusid

[1] Rait Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn, 2004. Lk 132.
[2] Sealsamas, lk 138.
[3] Vt 12.01.1994.a. otsus nr III-4/A-1/94, 05.10.2000.a. otsus nr 3-4-1-8-2000 ja 28.10.2002.a. otsus nr 3-4-1-5-02.

arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus kaasa võib tuua."[4] RVS § 25 lg 1 on suunatud eelkõige riigiorganitele, kuid õigusselguse põhimõtte kohaldamisel tuleb järgida sisuliselt samu kriteeriume, mis kehtivad üksikisikute puhul, kuivõrd antud õigusnorm võib piirata ka üksikisiku õigusi ja vabadusi (näiteks sätestavad Täitemenetluse seadustiku § 49 p 10 ja § 64^{17} lg 3 ja RVS § 25 lg 3, et piiratud tsiviilkäibega riigivarale ei saa pöörata sissenõuet).

Eeltoodust tulenevalt saab Tõlgendust I lugeda õigusselguse ja põhiseaduse § 13 lg 2 kooskõlas olevaks tingimusel, et vara piiratud tsiviilkäibega riigivaraks tunnistamise materiaalsed (objektiivsed) tingimused on piisavalt selged võimaldamaks isikul aru saada, et teatud vara suhtes rakendub RVS § 25 lg 1 esimeses lauses sisalduv keeld.

RVS § 25 lg 1 kasutatud mõiste „sotsiaal- ja kultuuriobjekt" on iseenesest küll ähmane, kuid samaaegselt on tegemist määratletud õigusmõistega, mille defineerib „Kultuuri- või sotsiaalobjektide pankrotivarast välistamise seaduse" (KSPVS) § 2. Kuivõrd RVS § 25 lg 1 ja KSPVS eesmärk on sisuliselt sama, siis pole takistusi KSPVS §-is 2 sisalduva definitsiooni kasutamiseks RVS § 25 lg 1 sisustamiseks vaatamata sellele, et viimatinimetatud sättes KSPVS-ile ei viidata. Siinkohal on asjakohane märkida, et KSPVS § 2 sisalduv legaaldefinitsioon kehtis ka RVS § 25 lg 1 vastuvõtmise (15.02.1995.a.) ajal.

„Muinsuskaitselise väärtusega vara" on määratlemata õigusmõiste, kuid seda on võimalik täpsemalt sisustada sõna „muinsuskaitse" üldlevinud tähenduse ning Muinsuskaitseseaduses sätestatud mälestise ja muinsuskaitseala mõiste abil. „Looduskaitselise väärtusega vara" on samuti määratlemata õigusmõiste, kuid ka seda on võimalik piisava täpsusega sisustada Looduskaitseseaduses sätestatud kaitstava loodusobjekti määratluse abil kooskõlas sõna „looduskaitse" üldlevinud tähendusega. Minu hinnangul on RVS § 25 lg 1 esimese lause tekst piisav järeldamaks, et „muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega vara" on vara, mis on kaitse alla võetud vastavalt Muinsuskaitseseaduses või Looduskaitseseaduses sätestatud korras. Ka RVS kehtestamise ajal oli kõnealune mõiste analoogselt sisustatav Kaitstavate loodusobjektide seaduse ja Muinsuskaitseseaduse tolleaegse redaktsiooni alusel.

Kokkuvõtvalt on RVS § 25 lg 1 sätestatud piiratud tsiviilkäibega riigivara materiaalsed (objektiivsed) tunnused piisavalt selged, et ainuüksi nende tunnuste tõlgendamise läbi otsustada kas konkreetne riigivara on piiratud tsiviilkäibega või mitte. Järelikult ei ole Tõlgendus I vastuolus põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Ühtlasi järeldub siit, et põhiseadusega kooskõla nõue süstemaatilisel tõlgendamisel ei eelista Tõlgendust I Tõlgendusele II ega vastupidi.

Siinkohal on oluline märkida, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium on oma 05.10.2000.a. otsuses nr 3-4-1-8-2000 tunnistanud põhiseadusevastaseks Konkurentsiseaduse § 18 lg 1 p 3 vastuolu tõttu põhiseaduse § 13 lg 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Vastava sätte umbmäärasus seisnes kolleegiumi arvates selles, et normis sisaldunud otsene viide Riigihangete seadusele (RHS) tekitas normi adressaadis (eri- või ainuõigust omav ettevõtja) kindlusetuse oma käitumisviisi määramisel, kuna riigihangete teostamise korda polnud RHS kohaselt võimalik täies mahus järgida (see võimatus omakorda tulenes asjaolust, et Riigihangete Ametil puudus RHS kohaselt volitus teha sellise ettevõtja

[4] *Case No 4/1977/22/35 Sunday Times v The United Kingdom. Judgement*, p 49. Otsus kättesaadav internetis aadressil http://www.echr.coe.int/Hudoc.htm. Märkus: Riigikohtu 05.10.2000.a. otsuses nr 3-4-1-8-2000 ja 28.10.2002.a. otsuses nr 3-4-1-5-02 on EIÕK kõnealuse lahendi kuupäevaks ekslikult märgitud 27.10.1978.

suhtes teatud menetlustoiminguid). Mina toetan nende õigusteadlaste seisukohta, kelle arvates on kõnealuses Riigikohtu lahendis normi määratuse põhimõtte lävi tõstetud liiga kõrgele[5]. Kuigi Riigikohtu 05.10.2000.a. otsus nr 3-4-1-8-2000 võib seada kahtluse alla Tõlgenduse I põhiseaduspärasuse, ei saa sellest otsusest siiski tuletada tõsikindlat järeldust, et lahendis rõhutatud määratuse kriteeriumide kohaselt ei vastaks RVS § 25 lg 1 Tõlgendus I õigusselguse põhimõttele. Üldistatult võib väita, et Konkurentsiseaduse kaasuses oleksid vaidlusaluse sätte rakendamisel tekkinud probleemid, mis ei olnuks ainult tõlgendamise teel ületatavad (Riigihangete Ameti volituste puudumine, volitusi ei saa aga tuletada seaduse laiendava tõlgendamise või õiguse analoogia kaudu), RVS § 25 lg 1 puhul aga selliseid probleeme minu hinnangul ei teki.

RVS teised sätted, mis käsitlevad piiratud tsiviilkäibega riigivara (§ 18 lg 2 ja § 19 lg 8) viitavad omakorda RVS §-ile 25 ega aita seetõttu kaasa viimatinimetatud normi süstemaatilisele tõlgendamisele.

RVS § 25 lg 1 kahe esimese lause süstemaatilisel tõlgendamisel on oluline pöörata tähelepanu nende omavahelisele toimele. Tõlgenduse I puhul RVS § 25 lg 1 esimene lause ei välista teise lause toimimist. Tõlgenduse II puhul aga välistab RVS § 25 lg 1 teine lause esimese lause iseseisva toimimise – olukorras, kus Vabariigi Valitsus pole vastavat nimekirja kehtestanud, ei ole piiratud tsiviilkäibega riigivara olemas, vaatamata RVS § 25 lg 1 esimesele lausele. Süstemaatilise tõlgendamise reeglite kohaselt tuleb üksiksätet püüda tõlgendada nii, et see ei välistaks teiste sätete toimimist[6].

Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et süstemaatilise meetodi järgi tuleks RVS § 25 lg 1 Tõlgendust I eelistada Tõlgendusele II.

2.3. Teleoloogiline tõlgendamine

Teleoloogilisel tõlgendamisel on antud juhul oluline vastata järgmistele küsimustele:
a) mis on RVS § 25 lg 1 eesmärk?
b) mis on RVS § 25 lg 1 teises lauses sisalduva delegatsiooninormi eesmärk juhul, kui normi suhtes tervikuna tuleb eelistada Tõlgendust I?

RVS § 25 lg 1 eesmärk on kehtestada tavalisest rangem kord tehinguteks teatud liiki riigivaradega, millel on ühiskonna kui terviku seisukohast oluline roll, vältimaks nende väljumist riigi kui avalike huvide garandi kontrolli alt ja sellega kaasnevat ühiskonna huvide kaitstuse taseme alanemist. Seda eesmärki silmas pidades on põhjendatud väide, et seadusandja tahte kohaselt on teatud liiki riigivarad objektiivsete tunnuste alusel *de facto* ja *de iure* piiratud tsiviilkäibega. Tõlgendus II, mis seab tehingupiirangute kehtivuse sõltuvusse vara kandmisest vastavasse nimekirja, ei ole RVS § 25 lg 1 eesmärgiga kooskõlas, sest sellise tõlgenduse puhul tuleneb formaalsest loogikast, et nimekirja puudumisel piiratud tsiviilkäibega riigivara ei eksisteeri. RVS § 25 lg 1 on suunatud eelkõige täitevvõimu volituste piiramisele, kuivõrd just täitevvõim on see, kes riigivaraga tehinguid teha saab. Tõlgendus II tähendaks aga seda, et seadusandja annaks sisuliselt täitevvõimule voli otsustada iseendale tehingupiirangute kehtestamise. RVS § 25 lg 1 eesmärki silmas pidades on ilmne, et selline tõlgendus ei ole põhjendatud. Sellist järeldust toetab ka RVS § 25 lg 4,

[5] Vt kohtunik Uno Lõhmuse eriarvamus Riigikohtu 05.10.2000.a. otsusele nr 3-4-1-8-2000, samuti Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2002, lk 128 (kommentaari autor M. Ernits).
[6] Rait Maruste. Osundatud teos, lk 135.

mis annab kõigi seaduse tasandil lahtiseks jäetud küsimuste puhul piiratud tsiviilkäibega riigivaraga tehingute tegemise Riigikogu komisjoni otsustada ehk vahetult seadusandja, mitte täitevvõimu, kontrolli alla.

Kui asuda seisukohale, et riigivara tuleb lugeda piiratud tsiviilkäibega riigivaraks üksnes RVS § 25 lg 1 esimeses lauses nimetatud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste alusel, siis tekib küsimus, et mis eesmärk on teises lauses sätestatud delegatsiooninormil? Mina olen seisukohal, et delegatsiooninormil on RVS § 25 lg 1 esimese lause rakendamist abistav funktsioon ning see teenib ühelt poolt täidesaatva riigivõimu asutuste tegevuse lihtsustamise ja teiselt poolt avalikkuse informeerimise ehk avaliku võimu teostamise läbipaistvuse tagamise eesmärki. Nimekiri vabastaks riigivara valitsejad kohustusest tõlgendada RVS § 25 lg 1 esimeses lauses sätestatud piiratud tsiviilkäibega riigivara mõistet nimekirja kantud varade osas ning teavitaks avalikkust konkreetsetest varadest, mille osas kehtivad tehingupiirangud. Eeltoodust järeldub, et ka Tõlgenduse I puhul ei oleks RVS § 25 lg 1 teine lause nn tühi õigusnorm, millele ei ole kohta õiguskorras ning mis võiks seetõttu Tõlgenduse I põhjendatuse kahtluse alla seada.

Antud küsimusega seonduvalt on oluline märkida, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on korduvalt väljendanud järgmist seisukohta: "Seaduses sisalduv delegatsiooninorm pole üksnes volitus täitevvõimule anda seaduse täitmiseks määrusi. Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutuda võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud. Põhiseaduslikkuse järelevalve seisukohalt ei saa aktsepteerida seda, et Vabariigi Valitsus tegevusetusega takistab seaduse realiseerimist."[7]

Kuivõrd RVS § 25 lg 1 teises lauses sisalduval delegatsiooninormil on iseseisev eesmärk, mille täitmata jätmine küll raskendab RVS § 25 lg 1 kui terviku eesmärgi saavutamist, kuid ei muuda seda võimatuks, siis on RVS § 25 lg 1 esimene lause rakendatav ja normi eesmärk realiseeritav ka piiratud tsiviilkäibega riigivarade nimekirja puudumisel. Seega toetab teleoloogiline meetod Tõlgendust I. Nimekirja puudumine paneb igale riigivara valitsejale kohustuse RVS § 25 lõiget 1 iga konkreetse vara suhtes iseseisvalt tõlgendada ja rakendada.

Siinkohal tuleb märkida, et juhul, kui RVS § 25 lg 1 nimetatud nimekiri oleks kinnitatud, vabastaks see täidesaatva riigivõimu asutused piiratud tsiviilkäibega riigivara mõiste iseseisva tõlgendamise ja rakendamise kohustusest üksnes nimekirja kantud varade osas. Nimekirja olemasolu ei välista seda, et piiratud tsiviilkäibega võib olla lisaks nimekirja kantud varadele ka sellist RVS § 25 lg 1 esimeses lauses nimetatud tunnustele vastavat vara, mida pole nimekirja kantud. Nimekirja kandmine ei muuda riigivara piiratud tsiviilkäibega riigivaraks, vaid üksnes fikseerib objektiivselt esinevat asjaolu.

2.4. Vahekokkuvõte

RVS § 25 lg 1 grammatiline, süstemaatiline ja teleoloogiline tõlgendamine võimaldavad asuda seisukohale, et riigivara tuleb lugeda piiratud tsiviilkäibega riigivaraks seaduses sätestatud materiaalsete (objektiivsete) tunnuste alusel, s.t. sotsiaal- ja kultuuriobjektid ning muinsuskaitselise või looduskaitselise väärtusega varad on piiratud tsiviilkäibega riigivarad

[7] Riigikohtu 17.06.1998.a. otsus nr 3-4-1-5-98 ja 12.05.2000.a. otsus nr 3-4-1-5-2000.

sõltumata sellest, kas Vabariigi Valitsus on kinnitanud vastavate varade nimekirja või mitte ning kas konkreetne vara on kantud vastavasse nimekirja või mitte.

3. 17.07.2001.a. riigivara rendilepingu ese kui piiratud tsiviilkäibega riigivara

17.07.2001.a. riigivara rendilepingu ese on lepingu p 3.1 kohaselt Aa Hooldekodu hoonetekompleks, millesse kuuluvate hoonete ja rajatiste nimekiri on toodud lepingu lisas nr 1. Rendilepingu eseme näol on minu arvates tegemist sotsiaalobjektiga RVS § 25 lg 1 tähenduses.

KSPVS § 2 p 5 nimetab hooldekodu *expressis verbis* kui kultuuri- või sotsiaalobjekti ühte alaliiki. Üldhooldekodu on Sotsiaalhoolekande seaduse § 18 lg 1 p 6 kohaselt hoolekandeasutus ning hooldamine hoolekandeasutuses on sama seaduse § 10 p 6 kohaselt sotsiaalteenus. Aa Hooldekodu on riigiasutus (registrikood 70001484), mille tegevusala on „eakate hoolekandeasutused" (kood 85311). Eelpool viidatud seadusesätted kehtisid ka rendilepingu sõlmimise ajal.

Rendilepingu p 6.1 sätestab sõnaselgelt lepingu eseme kasutamise sihtotstarbe – hooldekodu kui sotsiaalobjekt. Lepingu p 6.11 paneb rentnikule sotsiaalteenuste osutamise kohustuse.

Rendilepingu lisa nr 1 ja riigivararegistri andmed[8] annavad alust väita, et lepingu objektiks on kõik riigiasutuse Aa Hooldekodu valduses olnud objektid (hooned ja rajatised, 28 nimetust) ning rendilepingu ese tervikuna moodustab ühtse kompleksi, mida kasutatakse hoolekandeteenuse osutamiseks. Seda asjaolu ei muuda ka fakt, et lepingu p 6.1 kohaselt on rentnikule pandud kohustus kasutada renditud vara sotsiaalobjekti – hooldekoduna – vähemalt 60 % rendipinna ulatusest, s.t. vara on lubatud osaliselt kasutada ka muuks otstarbeks.

Ülaltoodut arvestades olen seisukohal, et 17.07.2001.a. riigivara rendilepingu ese – Aa hooldekodu hoonetekompleks – on riigi omandis olev sotsiaalobjekt, mis on RVS § 25 lg 1 kohaselt piiratud tsiviilkäibega riigivara.

4. Piiratud tsiviilkäibega riigivara suhtes kehtivad tehingupiirangud

RVS § 25 lg 1 sätestab, et piiratud tsiviilkäibega riigivaraga võib mis tahes tehinguid sooritada ainult seadustes ja nende alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustes ettenähtud ühtseid piiranguid arvestades. RVS sätestab piiratud tsiviilkäibega riigivaradele järgmised tehingupiirangud:
1) üldjuhul ei tohi selliseid varasid võõrandada (RVS § 25 lg 2);
2) neid ei tohi kasutada tehingute tagatisena (RVS § 25 lg 3);
3) nende vastu ei saa pöörata sissenõuet (RVS § 25 lg 3, TMS § 49 p 10 ja § 64^{17} lg 3);
4) üldjuhul ei anta neid teise isiku tasuta kasutusse (RVS § 18 lg 2);
5) üldjuhul ei anta neid tasu eest teise isiku kasutusse (RVS § 19 lg 8).

[8] Kättesaadavad internetis aadressil https://pubdb.fin.ee/rvr/.

Toodud loetelust on absoluutsed ehk eranditena kehtivad üksnes tagatisena kasutamise ja sissenõude pööramise keelud (loetelu punktid 2 ja 3). Teistest tehingupiirangutest näeb RVS ette võimaluse erandite tegemiseks.

Vabariigi Valitsuse 01.08.1995.a. määrustega nr 285 ja 286 kinnitatud "Riigivara võõrandmise kord" ja "Riigivara kasutusse andmise kord" ei sätesta piiranguid tehingutele piiratud tsiviilkäibega riigivaradega.

RVS § 25 lg 2 sätestatud piirangutest erandite tegemise kord seadusest ei selgu. Järelikult tuleb selle piirangu rakendamisel kohaldada RVS § 25 lg 4, mille kohaselt otsustab küsimuse RVS § 36 lg 2 nimetatud Riigikogu komisjon[9].

Piiratud tsiviilkäibega riigivara tasuta teise isiku kasutusse andmisel näeb ainsa erandi ette RVS § 18 lg 2, ning selleks on vara andmine teise riigivara valitseja kasutusse riigivõimu teostamise otstarbeks (RVS § 18 lg 1 p 1). Järelikult on RVS § 18 lg 2 tulenev piirang seaduses selgelt määratletud ning selle rakendamisel puudub vajadus kohaldada RVS § 25 lg 4.

RVS § 19 lg 8 näeb ette võimaluse anda piiratud tsiviilkäibega riigivara tasu eest teise isiku kasutusse "erandjuhul [ja] seaduses sätestatud piiranguid arvestades". Kuivõrd seadus nimetatud erandite tegemise kriteeriume ei sätesta, siis tuleb ka nende tegemisel juhinduda RVS § 25 lg 4, mille kohaselt peab küsimuse otsustama Riigikogu komisjon.

Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et RVS sätestab piiratud tsiviilkäibega riigivarale selged tehingupiirangud tagatisena kasutamise, sissenõude pööramise ja tasuta kasutusse andmise osas ning need piirangud kehtivad üksnes seaduse alusel. Piiratud tsiviilkäibega riigivara võõrandamise ja tasu eest kasutusse andmise suhtes kehtib seaduse alusel üldine tehingute tegemise keeld, kuid seadus näeb ühtlasi ette võimaluse erandite tegemiseks, mis eeldab RVS § 25 lg 4 kohaselt Riigikogu komisjoni otsust.

5. 17.07.2001.a. rendilepingu ja sellele eelnenud enampakkumise tühisus

17.07.2001.a. rendilepinguga anti piiratud tsiviilkäibega riigivara tasu eest OÜ Häcke kasutusse. Riigikontrolli poolt mulle edastatud informatsiooni kohaselt pole RVS § 36 lg 2 nimetatud Riigikogu komisjon sellise tehingu tegemist otsustanud. Järelikult on rendileping vastuolus tehingu tegemise ajal kehtinud RVS § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 (piiratud tsiviilkäibega riigivara suhtes kehtiva tehingupiirangu rikkumine).

„Võlaõigusseaduse, tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse rakendamise seaduse" § 2 kohaselt kohaldatakse asjaolule või toimingule, mis on tekkinud või tehtud enne 01.07.2002.a., asjaolu tekkimise või toimingu tegemise ajal kehtinud seadust. Tehingu kehtivuse üle otsustamisel tuleb lähtuda tehingu tegemise ajal kehtinud seadustest.

17.07.2001.a. rendilepingu sõlmimise ajal reguleeris tehingute tühisust 28.06.1994.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seadus (TsÜS). TsÜS § 66 lg 2 sätestas, et seadusega

[9] Käesoleval hetkel täidab RVS § 36 lg 2 nimetatud komisjoni ülesandeid Riigikogu majanduskomisjon.

vastuolus olev tehing on tühine, välja arvatud, kui seadust ei ole oluliselt rikutud. Järelikult tuleb rendilepingu tühisusega seonduvalt vastata küsimusele, kas RVS § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 tuleneva tehingupiirangu rikkumine, mis seisnes riigivara tasu eest kasutusse andmises ilma Riigikogu komisjoni nõusolekuta, on seaduse oluline rikkumine või mitte.

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikas on RVS sätete rikkumist riigivara võõrandamisel (müügilepingu sõlmimine isikuga, kelle pakkumist ei ole müügi otsustaja parimaks tunnistanud) peetud seaduse oluliseks rikkumiseks ja vastavat tehingut seetõttu tühiseks[10]. Samuti on Riigikohus käsitlenud seaduse olulise rikkumise tõttu tühistena Perekonnaseaduses sätestatud abikaasa kirjaliku nõusolekuta tehtud võõrandamistehingut[11] ja Äriseadustikus sätestatud äriühingu nõukogu nõusolekuta tehtud võõrandamistehingut[12]. Riigikohtu praktikat üldistades võib asuda seisukohale, et kõigil juhtudel, kus seadus nõuab teatud tehingu tegemiseks konkreetse isiku või organi otsust (nõusolekut) ning tehing on tehtud ilma selleta, on tegemist seaduse olulise rikkumisega, välja arvatud kui seadusest tuleneb nõusoleku nõude mittekehtivus kolmandate isikute suhtes või kui seadus sätestab, et tehing kehtib vaatamata vastava formaalse nõude rikkumisele[13].

Antud juhul ei sisalda RVS sätteid, mis võimaldaksid väita, et piiratud tsiviilkäibega riigivaraga tehingute tegemiseks RVS § 25 lg 4 kohaselt nõutava otsuseta tehingute tegemise keeld ei kehtiks kolmandate isikute suhtes või et selline tehing on kehtiv vaatamata Riigikogu komisjoni otsuse puudumisele. Arvestades asjaolu, et RVS § 25 lg 1 ja § 19 lg 8 näevad ette üldise keelu piiratud tsiviilkäibega riigivara andmisele tasu eest kolmandate isikute kasutusse ning erandi tegemise eelduseks on RVS § 25 lg 4 sätestatud otsus, siis on minu arvates põhjendatud seisukoht, et üldise tehingukeelu rikkumine ilma RVS § 25 lg 4 ettenähtud Riigikogu komisjoni otsuseta on seaduse oluline rikkumine. Kõnealuse nõude rikkumise olulist on võimalik põhjendada ka RVS § 25 eesmärgiga (vt eespool).

Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et 17.07.2001.a. rendileping, millega anti Aa hooldekodu hoonetekompleks tasu eest OÜ Häcke kasutusse ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, on tühine vastavalt TsÜS § 66 lg 2 RVS § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 rikkumise tõttu. Kuivõrd 17.07.2001.a. leping sisaldab lisaks rendilepingule ka hüpoteegi seadmise lepingut, siis tuleb märkida, et viidatud alusel tehingu tühisus puudutab küll üksnes rendilepingu osa, kuid samal ajal võib eeldada, et tehingu kehtetus laieneb ka hüpoteegi osale TsÜS § 68 alusel.

RVS § 25 lg 1 näeb ette piirangud "mis tahes tehingutele" piiratud tsiviilkäibega riigivaradega. Kuivõrd vara rendileandmiseks enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine on ka iseenesest suunatud tsiviilõiguste ja -kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele, siis on tegemist tehingutega TsÜS § 60 mõttes ning järelikult pidanuks ka neile eelnema Riigikogu komisjoni otsus vastavalt RVS § 25 lg 4. Sellest tulenevalt võib asuda seisukohale, et Aa hooldekodu hoonekompleksi kui piiratud tsiviilkäibega riigivara rendileandmiseks enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine on tühised vastavalt TsÜS § 66 lg 2 RVS § 25 lg 4 rikkumise tõttu.

---

[10] Riigikohtu 29.11.2000.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-157-00.
[11] Riigikohtu 20.06.2001.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-81-01 ja 16.06.2003.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-68-03.
[12] Riigikohtu 17.06.2002.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-81-02 ja 17.04.2002.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-21-02.
[13] Vt Riigikohtu 04.03.2002.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-26-02 ja 07.02.2001.a. otsus nr 3-2-1-5-01.

6. Teised tehingud piiratud tsiviilkäibega riigivaradega

Ülaltoodud analüüsist on võimalik üldistatult järeldada, et kõik RVS kehtivusajal tehtud tehingud piiratud tsiviilkäibega riigivaradega, mille puhul on rikutud RVS-is sätestatud tehingupiiranguid (st on rikutud RVS-is üheselt määratletud keelde või tehtud üldjuhul keelatud tehinguid ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, vt arvamuse p 4), on seadusevastased, sõltumata sellest, et Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud RVS § 25 lg 1 nimetatud nimekirja.

Enne 01.07.2002.a. tehtud sellised tehingud on tühised vastavalt 28.06.1994.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 lg 2. Alates 01.07.2002.a. tehtud tehingute kehtivuse üle otsustamisel tuleb lähtuda 27.03.2002.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 87. Viimase kohaselt on seadusest tuleneva keeluga vastuolus olev tehing tühine, kui keelu mõtteks on keelu rikkumise korral tuua kaasa tehingu tühisus, eelkõige juhul, kui seaduses on sätestatud, et teatud tagajärg ei tohi saabuda. Uue TsÜS § 87 rakenduspraktika on hetkel välja kujunemata[14], kuid ma arvan, et RVS § 25 lg 1 eesmärki silmas pidades on tõenäoline, et RVS tehingupiiranguid rikkuvaid tehinguid käsitletaks tühistena ka TsÜS § 87 alusel.

8. Kokkuvõte

Vastuseks mulle esitatud küsimustele annan järgmise õigusliku arvamuse:

1. 17.07.2001.a. rendileping, millega anti Aa Hooldekodu hoonetekompleks tasu eest OÜ Häcke kasutusse ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta, on tühine vastavalt 28.06.1994.a. vastu võetud Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 66 lg 2 Riigivaraseaduse § 25 lg 4 ja § 19 lg 8 rikkumise tõttu. Samal põhjusel on tühine ka kõnealuse riigivara rendileandmiseks enampakkumise väljakuulutamine ja läbiviimine.

2. Kõik Riigivaraseaduse kehtivusajal tehtud tehingud piiratud tsiviilkäibega riigivaradega, mille puhul on rikutud Riigivaraseaduses sätestatud tehingupiiranguid (st on rikutud seaduses üheselt määratletud keelde või tehtud üldjuhul keelatud tehinguid ilma Riigikogu komisjoni vastava otsuseta), on seadusevastased, sõltumata sellest, et Vabariigi Valitsus ei ole kinnitanud Riigivaraseaduse § 25 lg 1 nimetatud nimekirja.

Jaanus Tehver
vandeadvokaat

[14] Riigikohtu tsiviilkolleegium on antud sätet rakendanud ainult ühes lahendis, vt 09.06.2003.a. otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-72-03.