

§ 114. [Riigi vara valdamine, kasutamine ja käsutamine]

Riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus.

Autor *Priit Kama*

Olulised kohtulahendid

RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-10/94; RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08

Sisukord:

- I. Sissejuhatus**
- II. Riigivara mõiste**
- III. Valdamine, kasutamine ja käsutamine**
- IV. Riigivara reguleerivad õigusaktid**

I. Sissejuhatus

- 1 Riigivara kasutamise reguleerimist põhiseaduses võib pidada ebatüüpiliseks. Selle põhjendusena on nähtud eelkõige parlamentaarse kontrolli tagamist riigi olulisemate varaliste otsuste üle.¹ Paragrahv on põhiseaduse teksti võetud Jüri Raidla juhitud töörühma koostatud eelnõust, kus ainsa erinevusena oli sõna „sätestab“ asemel „määrab“.² Riigivara käsitlev säte oli ka Jüri Adamsi juhitud töörühma eelnõus, kus nähti ette, et riigivara erastab ja valitseb ministri tasemel juhitud riigivaraamet.³
- 2 Vabariigi Valitsuse 1996. a moodustatud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon pidas § 114 tervikuna õnnestunud normiks, mis muutmist ei vaja.⁴ Ka 2016. a detsembris Justiitsministeeriumi juurde moodustatud põhiseaduse asjatundjate kogu selle paragrahvi muutmiseks ettepanekuid ei teinud.⁵

II. Riigivara mõiste

- 3 Riigivara mõistet põhiseaduse tähenduses võib pidada loogiliselt seotuks vara mõistega TsÜS §-s 66, mille kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum. Kui TsÜSi määratluses ei ole eraldi välja toodud asju, käsitledes õigusi asjadele hõlmatuna õiguste mõistega, siis paiguti tuuakse asjad vara määratlemisel õiguste kõrval eraldi välja, nagu nt VÕS § 180 lg-s 2. Nii võib riigivara määratleda riigile kuuluvate asjade, õiguste ja kohustustena.
- 4 Kommenteeritavas paragrahvis, § 133 punktis 2, ja §-s 135 kasutatav termin „riigi vara“ on samatähenduslik § 133 punktis 3 kasutatava terminiga „riigivara“.⁶ Riigivara mõistet põhiseaduses ei saa sisustada alamalseisvate õigusaktide määratluste kaudu, kuna põhiseadus võib kasutada mõisteid suurema abstraktsusastmega ning selle koostamisel ei saanud arvestada mõisteparaati, mis on kasutusele võetud pärast põhiseaduse jõustumist

¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa, 8. peatükk „Rahandus ja riigieelarve“. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/media/1075/download>

² V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 1152.

³ Samas, lk 1177.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni lõpparuanne, II osa, 8. peatükk „Rahandus ja riigieelarve“.

⁵ Põhiseaduse asjatundjate kogu tegevuse aruanne.

⁶ RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 42.

vastuvõetud seadustes. Seetõttu ei saa muu hulgas Riigikontrolli pädevust riigivara kasutamise ja käsutamise kontrollimisel seada sõltuvusse sellest, kas mingit objekti on käsitletud riigivarana RVSis.⁷

- 5 Riigivarana kommenteeritava paragrahvi tähenduses tuleb mõista õigusi ja kohustusi, mis kuuluvad vahetult riigile. Riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute puhul tuleb riigivaraks pidada riigile kuuluvaid aktsiaid, osasid ja muid liikmelisusõigusi, mitte aga juriidilisele isikule kuuluvaid õigusi ja kohustusi. Avalik-õigusliku juriidilise isiku vara võib kommenteeritava paragrahvi tähenduses pidada riigivaraks nende juriidiliste isikute puhul, kellele on selline õiguslik seisund antud peamiselt tsiviilkäibe lihtsustamiseks, nagu nt Kaitseliit või Tervisekassa. Kui avalik-õiguslikule juriidilisele isikule on tagatud autonoomia, nagu seda on tehtud ülikoolidele ja teadusasutustele vastavalt PS § 38 lg-le 2, siis ei saa nende vara § 114 tähenduses riigivaraga samastada. Ka ei saa riigivaraks pidada vara, mis kuulub kohalikele omavalitsusüksustele, kellele on autonoomia tagatud PS § 154 järgi.

III. Valdamine, kasutamine ja käsutamine

- 6 Valdamise, kasutamise ja käsutamise kolmikmääratlust on tavapäraselt kasutatud just omandiõiguse sisu kirjeldamiseks, nagu seda teeb ka § 32 lg 2. Sellist omandi sisu määratlust seostatakse tavapäraselt Rooma õigusest pärineva traditsiooniga, ehkki ka Rooma õiguses käsitleti omandiõigust mitmekesisemalt ning aja jooksul see käsitlus ka muutus.⁸ Tänapäeval sisustatakse omandit seaduse tasemel selle kolmikmääratlusega pigem Kesk- ja Ida-Euroopa riikides, mille õigusteadlaste hulgas kujunes juba Nõukogude Liidu domineerimise ajal lihtsustatud arusaam, et sellisena mõistetakse omandi sisu Lääne turumajanduslikus ühiskonnas.⁹ Omandit määratletakse tänapäeval eelkõige täieliku õigusliku võimuna asja üle (niivõrd kui see seadusest tulenevalt selgelt piiratud ei ole), ilma et seejuures selle sisu elemente üksteisest väga selgelt eristada püütaks.
- 7 Valdamisena mõistetakse tegeliku võimu teostamist asja üle (AÕS § 33 lg 1). Kasutamine, millega võib sageli kaasneda asja valdamine, kujutab endast selle kasulike omaduste tarbimist ja asjalt viljade saamist.¹⁰ Asjade käsutusõigus seisneb nende õigusliku staatuse määramises, eelkõige nende võõrandamises ja piiratud asjaõigustega koormamises.¹¹ Kui valdamist kasutatakse õigusterminoloogias peaaegu alati üksnes asjade kohta, siis kasutamise ja käsutamise mõiste on analoogiliselt tarvitusel ka muude esemete puhul. Kuna riigivara määratlus hõlmab endas ka kohustusi ning muid õigusi peale asjaõiguste, siis käsitleb kommenteeritav paragrahv vaieldamatult ka õiguste kasutamist ja käsutamist ning kohustuste käsutamist.
- 8 RVS § 1 lg 2 kasutab riigivara valdamist, kasutamist ja käsutamist kirjeldava terminina „riigivara valitsemine“, mis seisneb vara riigi nimel omandamises, kasutamiseks võtmises, valdamises, kasutamises ja käsutamises ning riigi osalemises Eestis registrisse kantud juriidilises isikus või varaühisuses ja välisriigis registreeritud piiratud vastutusega eraõiguslikus juriidilises isikus. RVSis antud riigivara valitsemise määratlus on siiski kitsam põhiseaduse kommenteeritava paragrahvi reguleerimisalast, kuna viimane hõlmab ka riigi osalust muudes juriidilistes isikutes, kui riik on seal osaluse omandanud.

⁷ Samas, p 32.

⁸ A. Földi. Historic and dogmatic aspects of the triad of proprietary rights. 2009, lk 8–12. Arvutivõrgus: https://www.academia.edu/37266312/Historic_and_dogmatic_aspects_of_the_triad_of_proprietary_rights

⁹ Samas, lk 1–2.

¹⁰ P. Varul jt (koost.). Asjaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2014, lk 279, § 68 komm. 3.1.1.6 (I. Kull).

¹¹ Samas, komm 3.1.1.7 (I. Kull).

IV. Riigivara reguleerivad õigusaktid

- 9 Paragrahvis nimetatud seaduse all tuleb mõista kõiki seadusi, mis riigivara valdamist, kasutamist ja käsutamist sisuliselt reguleerivad. Kehtivatest seadustest tuleb siin arvesse eelkõige RVS, aga ka RHS ja RES. Riigivara käsutamist reguleerivateks seadusteks on ka ORAS, EES ja MaaRS, mille järgi tagastatavat või erastatavat vara käsitleb seadus riigivara kuni selle õigustatud subjektile võõrandamiseni. Kuigi nende reformiseaduste kohaldamisele ei laiene Eesti tehtud reservatsioon¹² kohaselt EIÕK esimese lisaprotokolliga omandikaitset käsitlev 1. artikkel, ei saa need mõistagi olla välistatud põhiseaduse rakendusala. Siseriikliku seadusega ei ole täielikult või osaliselt hõlmatud riigivara, mille õiguslik seisund on reguleeritud välislepinguga ning millele kohaldatakse vastavalt § 123 lg-le 2 välislepingu sätteid. Eelkõige saab siin arvesse tulla vara, mida riik kasutab endale võetud kohustuste täitmisel rahvusvahelistes organisatsioonides.
- 10 Kommenteeritavast paragrahvist ega § 32 lg-st 2 ei tulene, et omandiõiguse kitsendused riigivara peaksid olema kehtestatud seaduse tasemel. Riigikohus on rõhutanud, et riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise õigus ja kohustus lasub Vabariigi Valitsusel ning riigi omandi valdamise, kasutamise ja käsutamise piiranguid on võimalik kehtestada tema määrusega.¹³
- 11 Riigivara valdamist, kasutamist ja käsutamist sätestavad seadused peavad olema kooskõlas §-st 31 tulenevate ettevõtlusvabaduse nõuetega. Riigivara valitsemist reguleerivad õigusaktid ei tohi anda eeliseid riigivara kasutajatele teiste isikute ees. Eelkõige tuleb seejuures silmas pidada, et riigivara kasutada andes või käsutades ei tohi kahjustada konkurentsikeskkonda keelatud riigiabiga. Kuna riigivarakas kommenteeritava paragrahvi tähenduses on ka riigi osalus äriühingutes ja muudes juriidilistes isikutes, ei tohi ettevõtlusvabadust kahjustada ka riigi tegevus oma osaluse valitsemisel neis.

¹² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus. Vastu võetud 13.03.1996. RT II 1996, 11, 34.

¹³ RKPJKo 21.12.1994, III-4/1-10/94.