

Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse ja sellega seondult teiste seaduste muutmise eelnõu keskne eesmärk on tugevdada Eesti riigi julgeolekut, piirates vaenulike riikide või nende kontrolli all olevate isikute võimalust kasutada kinnisvara Eesti vastu suunatud luure- ja mõjutustegevuses või sabotaažioperatsioonides. Venemaa Föderatsiooni agressioonisõda Ukraina vastu on näidanud, et Venemaa kasutab vastaspoole alistamiseks ja mõjutamiseks kõikvõimalikke vahendeid ning kinnisvara omandamine on osa sellest tööriistakastist.

Kinnisasjade omandamist reguleerivas kehtivas õigusruumis ei ole julgeolekuohtudele vastamiseks ja nende ennetamiseks piisavalt meetmeid - kehtivad kitsendused on piiratud üksnes 1999. aasta haldusjaotuse põhise piirangualaga. Samas on mujal Eestis hulgaliselt riigi julgeoleku seisukohalt olulisi asukohti, kus kinnisasja omandamisega võivad kaasneda julgeolekuohud. Seetõttu ajakohastatakse piiranguala määratlemist ning laiendatakse regulatsiooni.

Eelnõuga luuakse volitusnorm, mille alusel nimetatakse Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavad riigid (kinnisasjade omandamise kitsendamise kontekstis) ning mis võimaldab keelata pikaajalise elamisloata Venemaa ja Valgevene kodanikel, nende riikide ettevõtetel ning juriidilistel isikutel, milles nad on tegelikud kasusaajad, kinnisasja omandamine kogu Eesti Vabariigi territooriumil. Keeld ei ole tagasiulatuv ning ei puuduta isikuid, kellel on pikaajaline elamisluba, kuna nende isikute taust on Eestis elatud aja ja pikaajalise elamisloa nõuetele vastavuse kaudu riigi poolt piisavalt kontrollitud. Samuti ühtlustatakse piirangud nii, et need laienevad ka korteriomanditele, mis seni olid kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse (edaspidi ka *KAOKS*) kohaldamisalast väljas. Eelnõu kõrvaldab ka võimaluse piirangutest mööda minna Eesti või Euroopa Majanduspiirkonna riikide ettevõtete kaudu, täpsustades tegeliku kasusaaja rolli ja kohustades notarite ning teiste tehingu kontrollijate kaudu tuvastama kasusaajate kodakondsust.

Kokkuvõtlikult plaanitakse KAOKSi ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga:

- 1) luua õiguslik alus, mille kohaselt on võimalik keelata Eestis kinnisasja ja korteriomandi omandamist Eesti elamisloata ja tähtajalise elamisloaga füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukohajärgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale, kui see riik võib kasutada oma kodanikke või juriidilisi isikuid viisil, mis ohustavad Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda (edaspidi ka *julgeolekut või avalikku korda ohustav riik*). Nimetatud keeldu kavandatakse kohaldada ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kelle kodakondsuse järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale;
- 2) täiendada kehtivat kinnisasja omandamise piiranguala (*KAOKS* § 10) selliselt, et kinnisasja omandamise keeld kohaldub ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanik;

- 3) ajakohastada kehtivat kinnisasja omandamise piiranguala (KAOKS § 10) piirjoont selliselt, et see oleks külade piiride põhine, asendades 1999. a haldusjaotuse põhise piirjoone;
- 4) kaotada kehtivad erisused maareformi seaduse (edaspidi ka *MaaRS*) alusel kinnisasja omandamisele, välja arvatud ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmisel ja kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa omandamisel.

Eelnõu väljatöötamisel on hinnatud selle põhiseaduspärasust ning järeldatud, et eelnõu on põhiseaduspärane. Kavandatu näol on tegemist mõõduka ja legitiimse riivega, mis teenib äärmiselt kaalukat eesmärki - Eesti riigi julgeoleku kaitset. Omandipõhiõigust ei piirata tagasiulatuvalt ning keeld ei võta kelleltki ära olemasolevat vara. Võrdse kohtlemise põhimõtte riive on põhjendatud, kuna eristamine tugineb objektiivsele julgeolekuohule, mitte isikute kollektiivsele vastutusele. Eelnõu on kooskõlas ka Euroopa Liidu õigusega, mis lubab kapitali vaba liikumist piirata avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel. Isikutel jääb võimalus kinnisasju üürida või rentida ja Vabariigi Valitsus võib riiklikult olulisel põhjusel või humaansetel kaalutlustel anda kinnisasja omandamiseks loa.

Muudatusel on oluline positiivne mõju riigi julgeolekule ja avalikule korrale. Majanduslikku ja sotsiaalset mõju on hinnatud väheoluliseks. Piirang puudutaks ligikaudu 600 tehingut aastas ning ei avalda märkimisväärset mõju kinnisvaraturu toimimisele. Samas aitab see vähendada riske, mis tulenevad strateegiliselt tundlike objektide läheduses kinnisvara koondumisest, ning tõkestada võimalikke eelpositsioone luuretegevuseks või sabotaaži korraldamiseks. Kuivõrd küsimus on riigi julgeolekus, siis puudutab eelnõu kaudselt kõiki Eesti elanikke. Otseselt puudutavad kavandatavad kitsendused eelkõike pikaajalise elaniku elamisloata Venemaa ja Valgevene kodanikke, kel kaob ära õigus Eestis kinnisasju omandada.

Eelnõu tugineb laiapõhjaliselt koostatud analüüsile, kuhu panustasid mitmed ministeeriumid, julgeolekuasutused ja erialaliidud. Rahvusvahelises võrdluses toetub Eesti Soome, Läti ja Leedu praktikale, mis on samuti karmistanud kolmandate riikide isikute kinnisvara omandamist julgeolekuohtude tõttu.

Eelnõu lähtub Eesti julgeolekupoliitika alustes nimetatud eesmärgist, milleks on kindlustada Eesti Vabariigi iseseisvus ja sõltumatus, eesti rahvuse, keele ja kultuuri kestmise, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord, elanikkonna turvalisus ja ühiskonna toimimine. Samuti sellest, et julgeoleku tagamiseks kasvanud ohutingimustes ei piisa olemasolevast vaid tuleb teha rohkem.¹

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud ning juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi ametnikud (sjo@siseministeerium.ee).

Eelnõu väljatöötamisse olid kaasatud:

- ministeeriumid: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (edaspidi ka *REM*), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi ka *MKM*), Rahandusministeerium, Kaitseministeerium, Välisministeerium (edaspidi ka *VÄM*); Justiits- ja Digiministeerium (edaspidi ka *JDM*),
- ametid: Kaitsepolitsei (edaspidi ka *KAPO*), Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi ka *PPA*), Maa- ja Ruumiamet, Välisluureamet (edaspidi ka *VLA*), Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi ka *TTJA*),
- Riigikantselei,

¹ "Eesti julgeolekupoliitika alused" heakskiitmine.- [RT III, 28.02.2023](#).

- Notarite Koda,
- Linnade ja Valdade Liit,
- Eesti Põllumajandus- ja Kaubanduskoda,
- Eestimaa Talupidajate Keskliit,
- Eesti Omanike Keskliit,
- Eesti Erametsaliit.

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse:

- 1) kinnisasja omandamise kitsendamise seadust, avaldamismärkega RT I, 06.07.2023, 41;
- 2) maareformi seadust, avaldamismärkega RT I, 18.12.2025, 9;
- 3) rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust, avaldamismärkega RT I, 13.02.2026, 13;
- 4) riigivaraseadust, avaldamismärkega RT I, 31.12.2025, 6.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi, muu menetluses oleva eelnõu ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse muutmise seaduse eelnõu küsimust on käsitletud Vabariigi Valitsuse 29. jaanuari 2026. aasta kabinetinõupidamisel, milles anti Siseministeriumile ülesanne valmistada ette KAOKS-i muudatused kiireloomulisena. Seetõttu ei ole koostatud eelnõu väljatöötamiskavatsust Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 "Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri" § 1 lõike 2 punkti 1 alusel.

Eelnõu on seotud „Siseturvalisuse arengukava 2020–2030“ tegevussuunaga „Kindel sisejulgeolek“, mille kohaselt tuleb muu hulgas suurendada vastupanuvõimet põhiseaduslikku korda ohustavate tegevuste, hübriidohtude ja vaenuliku mõjutustegevuse suhtes. Samuti on eelnõu seotud Eesti julgeolekupoliitika alustega², milles sätestatakse põhialused, mille kohaselt Eesti kaitseb end igal juhul ja kõikide ohtude eest, sõltumata nende päritolust või ilmnemise ajast ja kohast, ja kui tahes ülekaaluka vastase vastu, võttes arvesse kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid suundumusi ja tegureid.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus, sest ei muudeta seadust, mille vastuvõtmiseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 kohaselt vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Kehtiv õigus ja selle muutmise vajadus

Julgeolekukeskkond on muutunud. Venemaa Föderatsioon alustas 2022. aastal täiemahulist sõda Ukraina vastu. Paralleelselt sõjategevusega Ukrainas viib Venemaa Föderatsioon läbi hübriidrännakuid Ukrainat toetavate demokraatlike ja suveräänsete riikide, sh Eesti vastu. Kinnisvara omandamine väljaspool Venemaad on osa Venemaa arsenalist hübriidrännakute kavandamisel ja täideviimisel.

Käesoleval ajal eksisteerivad puudulikud õiguslikud võimalused julgeoleku tagamise eesmärgil kinnisasjade omandamise kitsendamiseks kolmandate riikide kodanikele ja ettevõtetele, et ennetada võimalikke ohte Eestile ja liitlastele. Täpsemalt on eelnõu koostamise põhjuseks

² "Eesti julgeolekupoliitika alused" heakskiitmine. - [RT III, 28.02.2023](#).

asjaolu, et tänane KAOKS ei võimalda julgeoleku tagamise eesmärgil kitsendada kinnisasjade omandamist suuremal osal Eesti territooriumist, välja arvatud KAOKS §-s 10 määratud piirangualas. Olemasolevatest kinnisasja omandamise kitsendustest on lihtne nõ mööda minna, kitsendused keelavad kinnisasja omandamist riigikaitse eesmärgil ainult Venemaa Föderatsiooni piiriga külgnevates valdades ning väikesaartel. Samas on aga mujal Eestis hulgaliselt riigi julgeoleku seisukohalt olulisi asukohti, kus kinnisasja omamine kolmanda riigi, eelkõige agressorriigi kodaniku või ettevõtte poolt võib olla julgeolekuohuks, kuid riigil puuduvad võimalused neis kohtades ohtu ennetada ning kinnisasja omandamist piirata.

Nii Eesti lähiriikides kui ka mujal maailmas on kasvanud juhtumite arv, kus kinnisasjade omandamise kaudu kujutatakse ohtu riigi julgeolekule. Näiteks omandas Soomes Vene oligarh saare strateegiliselt olulises kanalis, Rootsis on sealne Vene Õigeusu Kirik omandanud kinnisasju riigi julgeoleku seisukohalt strateegilistes asukohtades ning Norras Bardufossis asuva kaitseväe ja NATO õhuväebaasi kõrval tuvastati, et mõningaid sealseid kinnisasju omavad Venemaa kodanikud.

Ohuks antud kontekstis on **ohustaja võimalus**:

- luua positsioone olulistes asukohtades teabe kogumiseks läbi erinevate luuredistsipliinide,
- häirida või halvata riigi seisukohalt oluliste teenuste toimimist,
- valmistada ette positsioone kriisiks või sõjaks.

Kokkuvõtlikult võib kinnisasja omandamine teatud riikide füüsiliste ja juriidiliste isikute puhul tuua kaasa **riske**, kuna:

- kinnisasjade omand võib võimaldada strateegiliselt tundlikku ligipääsu või mõju (nt sõjalise infrastruktuuri, kriitilise taristu, sidevõrkude, sadamate, lennuväljade või muu riigikaitsealise tähendusega objektide lähedus),
- omandit võidakse kasutada mõjutus-, surve- või sekkumisvahendina välisriigi huvide edendamiseks,
- teatud riikide õigusruum või praktika kohustab nende riikide kodanikke tegutsema oma riigi julgeolekuteenistuste või välispoliitiliste eesmärkide täitmiseks, isegi väljaspool selle riigi territooriumi.

Strateegilised ohud laiemalt tekivad kogumis, kui ohustaja kontrollitavate isikute või ettevõtete kätte koondub teatud hulk kinnisasju, mille tulemusel on võimalik kujundada piirkonna olustikku - näiteks ka kujundada kinnisasjade turu üüri- ja ostuhindasid, millel võib olla mõju nii kohaliku kui ka üleriigilise majanduse toimimisele. Samuti võib ühetaoliste tunnustega isikute kinnisasjade koondumine mingis piirkonnas mõjutada sealset keele-, kultuuri- ning komberuumi. Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud, et Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade on Eesti riigi olulisteks eesmärkideks tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseadusest.

Täna on Venemaa Föderatsiooni kodanikel võimalik oluliste piiranguteta omandada kinnisvara Eestis, samal ajal kui Eesti ei väljasta neile viisasid, ei registreeri nende lühiajalist töötamist ega anna välja tähtajalisi elamislubasid (välja arvatud erandjuhtudel). Samuti on Eesti tunnistanud kehtetuks mitte-ELi või -NATO liikmesriikide kodanikele antud relvaload ja lõpetanud neile uute lubade väljastamise, lisaks on kehtestanud muid tehingupiiranguid.

Kui eeltoodud kitsaskohti ei lahendata, võivad realiseeruda ohud ja tekkida haavatavused, mis kombineerituna teiste julgeolekuohtudega võivad viia Eesti iseseisvuse jaoks traagiliste tagajärgedeni.

Arvestatud on, et eelnõuga ei ole võimalik täielikult maandada kõiki eelkirjeldatud riske. Ohtude tõrjumise ja ennetamise puhul jäävad paratamatult alles teatud jääkriskid, kuna ohustaja kohandab oma tegevust ja otsib pidevalt uusi võimalusi oma eesmärkide saavutamiseks.

Kinnisasja omamise ning üürimise ja rentimise võrdlus

Vaatamata kehtestatavatele piirangutele jääb nii julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide kodanikele, kui teistele Euroopa Majanduspiirkonna väliste riikide kodanikele alles võimalus kinnisvara üürimiseks või rentimiseks. Eelnõu väljatöötamise käigus on analüüsitud ka üüri- ja rendisuhete reguleerimise võimalusi.

Üüri- ja rendisuhete täiendavaks reguleerimiseks (näiteks eesmärgiga välistada agressorriikide kodanike poolt kinnisasjade ja korterite rentimine või üürimine) tuleb teha olulisi õigusalasid muudatusi. Kinnisvaratehingu jõustamiseks peab olema tehtud kanne kinnistusregistrisse ning tehing peab olema notariaalselt tõestatud. Seega on kinnisvaratehingu puhul olemas mehhanism, mille abil on võimalik seada piiravad kriteeriumid. Üüri- ja rendisuhete puhul sellised kohustused (kanne kinnistusraamatusse, notariaalne tõestamine) puuduvad ning vastavate piirangute kehtestamiseks tuleks luua täiendav regulatsioon, millel on suure tõenäosusega oluline ja negatiivne mõju nii halduskoormusele kui ärikeskkonnale.

Üürimine või rentimine ja omandamine erineb oluliselt põhiõiguste vaates. Omand on kaitstud põhiseaduse §-ga 32, mille kohaselt on igaühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. Üüri- ja rendisuhete osas selliseid põhiseaduslikke õigusi ei kaasne. Üüri- ja rendisuhe on üldjuhul ajutise iseloomuga ning suhte lõpetamine, sealhulgas riskantse olukorra maandamine, on tõenäoliselt kiirem, kui omandi kasutamiseõiguse piiramine või sundvõõrandamine. Seega kinnisasja omanik ja üürimine või rentimine asetavad isiku põhiõiguslikult väga erinevasse positsiooni. Kui kinnisasja omanikule laieneb põhiseaduslik omandipõhiõigus, siis üürniku õigused on valdavalt lepingulised ning nende põhiseaduslik kaitse on kaudne ja piiratud. See erinevus ei ole pelgalt tehniline, vaid mõjutab nii riigi sekkumise ulatust kui ka isiku võimalusi oma õigusi kaitsta.

aspekt	Omanik	Üürnik
põhiõiguslik staatus	omandipõhiõigus (PS § 32)	puudub omandipõhiõigus
õigus kasutada	täielik, seaduse piirides	lepinguline, piiratud
õigus käsutada	jah (müüa, pantida, üürida)	ei
riigi sekkumise piirangud	tugev põhiseaduslik kaitse	kaudne kaitse (eraelu, kodu puutumatus)
hüvitis sundvõõrandamisel	jah, õiglase ja kohase	ei
õigus vaidlustada riigi sekkumine	jah, põhiseaduslikult	piiratud (vaid lepingulised vaidlused)
kohustused	hooldus, maksud, ohutus	lepingu täitmine, heaperemehelik kasutus

Tabel 1. Omandamise ja üürimise või rentimise võrdlus põhiõiguste vaates.

Omanikule tagab põhiseaduse § 32 ulatusliku õiguse oma kinnisasja vallata, kasutada ja käsutada. See tähendab, et omanik saab otsustada, kuidas kinnisasja kasutada, kellele seda võõrandada või kas seda üldse võõrandada. Riigi sekkumine sellesse sfääri on rangelt piiratud: igasugune omandiõiguse riive peab tuginema seadusele, teenima legitiimset eesmärki ning olema proportsionaalne. Omanikule on tagatud ka õigus saada õiglast ja kohest hüvitist juhul, kui riik omandi üldistes huvides võõrandab. Seega on omanikul tugev põhiseaduslik kaitse, mis võimaldab tal riigi tegevust vajaduse korral kohtus vaidlustada.

Üürniku positsioon on olemuslikult teistsugune. Üürnik ei saa kinnisasja omandiõigust ning seetõttu ei laiene talle ka põhiseaduslik omandipõhiõigus. Tema õigused tulenevad peamiselt üürilepingust ja võlaõigusseadusest. Kuigi üürnikul on õigus kinnisasja vallata ja kasutada, on see õigus piiratud lepinguga ning sõltub üürileandja otsustest ja käitumisest. Põhiseaduslik kaitse avaldub üürniku puhul eelkõige eraelu puutumatuse kaudu: üürileandja ei tohi eluruumi

siseneda omavoliliselt ning üürniku kodu puutumatus peab olema tagatud. Samuti peab üürniku väljatõstmine olema seaduslik ja proportsionaalne. Need õigused on aga oma olemuselt kitsamad kui omaniku omandipõhiõigus ning ei anna üürnikule samaväärset võimalust riigi sekkumist vaidlustada.

Seega võib kokkuvõtlikult järeldada, et kinnisasja omamine loob isikule tugeva ja põhiseaduslikult kaitstud positsiooni, mis annab talle nii ulatuslikud õigused kui ka selged võimalused riigi sekkumist kontrollida. Rentimine või üürimine seevastu asetab isiku lepingulisse ja nõrgemasse positsiooni, kus põhiõiguslik kaitse on pigem kaudne ning sõltub suuresti üürilepingu sisust ja eraelu puutumatuse tagamisest.

Riigi võimalused sekkuda üürisuhtesse julgeolekuohu maandamiseks on Eesti õiguskorras väga piiratud ning seda põhjusel, et üürisuhe on eraõiguslik leping, mille autonoomiat kaitseb nii lepinguvabaduse põhimõte kui ka eraelu puutumatus. Seetõttu ei ole riigil tavapärastes oludes õigust üürilepingut otseselt lõpetada ega üürniku ja üürileandja vahelisi suhteid sisuliselt ümber kujundada. Samas ei tähenda see, et üürisuhe oleks ohuolukorras täielikult riigi sekkumise eest kaitstud. Pigem toimub sekkumine kaudselt, läbi teiste õigusharude ja riigi julgeoleku tagamise funktsioonide, mille mõju üürilepingule võib olla mõnikord märkimisväärne.

Näiteks kriisiolukorras saab riik rakendada meetmeid, mis ei ole suunatud üürilepingu lõpetamisele, kuid muudavad selle täitmise objektiivselt võimatuks. Nii erakorralise seisukorra seadus (edaspidi ka *ErSS*), riigikaitseseadus (edaspidi ka *RiKS*) kui ka hädaolukorra seadus (edaspidi ka *HOS*) võimaldavad riigil kehtestada piiranguid, mis takistavad üürilepingu täitmist (sundkasutus, viibimiskeelud, kohustuste peatamine). Eriolukorra juht või tööde juht võib otsustada kinnisasja, ehitise või ruumi ajutisse sundkasutusse võtmise, kui see on vältimatult vajalik eriolukorra töö tegemiseks (*HOS* § 28 lg 1). Samuti võib teha valdaja kinnisasjal või ruumis töid ilma valdaja nõusolekuta (*HOS* § 30). Isiku valduses oleva asja võib võtta sundkasutusse, kui see on vältimatult vajalik riigikaitseülesande täitmiseks (*RiKS* § 15 lg 2, *RiKS* § 82¹ lg 1). Sellisel juhul on isik kohustatud taluma tema suhtes kohaldatavaid piiravaid meetmeid (*RiKS* § 10 lg 2¹). Vabariigi Valitsus võib kehtestada politseitunni ehk keelu viibida tänavatel ja avalikes kohtades (*ErSS* § 17 lg 1 p 3) ning erakorralise seisukorra juht võib piirata liikumisvabadust Eesti territooriumil (*ErSS* § 18 lg 2 p 5). Võidakse kehtestada viibimiskeeld, kohustades isikut piirkonnast lahkuma või keelates seal viibimise (*HOS* § 31 lg 1). Haldusorgan võib riigikaitse haldusakti andmisel peatada konkureeriva kohustuse täitmise või tunnistada see kehtetuks, kui see takistab riikliku kohustuse täitmist (*RiKS* § 82¹¹ lg 2 p 1 ja 2). See tähendab, et riik võib seadusjärgse korraldusega peatada üürilepingust tulenevad kohustused.

Kui üürnik on seotud tegevusega, mis ohustab riigi julgeolekut - näiteks luuretegevus, terrorism või vägivaldne ekstremism -, ei sekku riik üürilepingusse, vaid isiku tegevusse. Korrakaitse- ja kriminaalmenetluslikud meetmed võivad viia selleni, et üürnik eemaldatakse eluruumist või talle seatakse liikumiskiirangud. Sellisel juhul ei ole üürilepingu lõpetamine riigi otsus, vaid üürileandja õigus tugineda sellele, et üürnik ei saa enam lepingut täita. Seega toimub sekkumine kaudselt, läbi isikukesksete meetmete, mitte läbi lepingulise suhte ümberkujundamise.

Riigi sekkumine üürisuhtesse julgeolekuohu tõttu toimub Eestis valdavalt kaudselt, kas läbi kinnisasja kasutamise piirangute või läbi üürniku tegevuse reguleerimise. Otsene sekkumine üürilepingusse on lubatav üksnes äärmuslikes olukordades ja selgelt seadusega ette nähtud juhtudel. See tasakaal peegeldab Eesti õiguskorras olulist põhimõtet: isegi julgeoleku tagamisel peab riik austama eraõiguslike suhete autonoomiat ning sekkuma vaid ulatuses, mis on vältimatult vajalik põhiseadusliku korra kaitseks. Seega saab riik üürisuhet mõjutada ainult kaudselt, luues olukorra, kus üürilepingu täitmine muutub võimatuks.

2.2. Eelnõu eesmärk

Eelnõul on kaks peamist eesmärki:

- 1) tõhustada regulatiivseid meetmeid, et paremini ennetada ja kaitsta Eesti julgeolekut ohtude vastu, mis on seotud kinnisasja omandiga;
- 2) survestada Venemaa Föderatsiooni loobuma agressioonist ja Valgevenet agressiooni toetamisest, tõstes sarnaselt Euroopa Liidu ja Vabariigi Valitsuse sanktsioonidega selle hinda.

2.3. Eelnõu kooskõla Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus määrata, kes võivad selles riigis kinnisasju omandada. Seega puudub teise riigi kodanikul subjektiivne õigus kinnisasjade omandamisele. KAOKSis planeeritavad muutused ei kitsenda Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodaniku kinnisasjade omandamist Eestis.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ka *ELTL*) artiklist 63 tulenevalt keelatakse lepingu 4. peatüki sätete kohaselt liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel kõik kapitali vaba liikumise makse- ja muud piirangud, samuti kõik maksepiirangud liikmesriikide vahel ning liikmesriikide ja kolmandate riikide vahel. See ei mõjuta liikmesriigi õigust võtta meetmeid siseriiklike õigusnormide rikkumise takistamiseks või avaliku korra või avaliku julgeoleku tagamiseks. Need meetmed ja kord ei tohi kujutada endast suvalise diskrimineerimise vahendit ega varjatud piirangut kapitali ja maksete vabale liikumisele.

Kapitali vaba liikumise põhimõtte seisukohast on piiranguid peetud õigustatuks, kui Euroopa Liidu (ka Euroopa Majanduspiirkonna) raames ei toimu diskrimineerimist näiteks kodakondsuse alusel ning seda õigustab ülekaalukas avalik huvi. Kolmandatest riikidest pärit isikute suhtes rohkemate piirangute ettenägemist on samuti peetud õigustatuks ELTLi art 64³ alusel.⁴ Samas tuleb silmas pidada, et ELis asutatud ja registreeritud juriidiline isik on ELi isik ka siis, kui tema tegelik kasusaaja on kolmanda riigi kodanik.

Komisjoni teatise⁵ kohaselt on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 63 ette nähtud kapitali vaba liikumine mitte ainult Euroopa Liidu piires, vaid ka Euroopa Liidu ja kolmandate riikide vahel ning kõik piirangud peavad olema sobivad, vajalikud ja proportsionaalsed avaliku poliitika õiguspärase eesmärkide saavutamiseks. Sellised eesmärgid on asutamislepingus või Euroopa Kohtu praktikas määratletud ülekaaluka üldise huvina. Euroopa Kohus on kapitali piiriülese liikumise piirangu põhjendamise küsimuses korduvalt selgitanud, et riigisiseste õigusnormidega võib kapitali vaba liikumist piirata üksnes siis, kui see on põhjendatud mõnel ELTL artiklis 65 nimetatud alusel või ülekaalukates üldistes huvides Euroopa Kohtu praktika tähenduses⁶. ELTL artikli 65 lg 1 punkti b alusel on liikmesriikidel õigus võtta kapitali vaba

³ ELTL artikkel 64 lg 1: *Artikli 63 sätted ei takista kohaldamast kolmandate riikide suhtes 31. detsembril 1993 siseriikliku või liidu õiguse järgi kehtivaid piiranguid, mis käsitlevad kapitali liikumist kolmandatesse riikidesse või kolmandatest riikidest seoses otseinvesteeringutega – kaasa arvatud investeeringud kinnisvarasse –, asutamisega, finantsteenuste osutamisega või väärtpaberite lubamisega kapitaliturgudele.*

⁴ Välisinvesteeringute taustauuringute mõjude hindamine, Riigikantslei 2021; lk 131.

⁵ Komisjoni teatis „Suunised liikmesriikidele seoses välismaiste otseinvesteeringute, kolmandatest riikidest kapitali vaba liikumise ja Euroopa strateegiliste varade kaitsega enne määruse (EL) 2019/452 (välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus) kohaldumist“, ELT CI 99, 26. märts 2020, lk 1, p 4.

⁶ Euroopa Kohtu 07.06.2012 otsus C-39/11, VBV – Vorsorgekasse AG vs Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), (ECLI:EU:C:2012:327), punkt 28 ja selles viidatud praktika.

liikumist piiravaid meetmeid, mis on **õigustatud avaliku korra või avaliku julgeoleku seisukohalt**. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib avaliku korra ja julgeoleku põhjendustele tugineda üksnes siis, kui ühiskonna põhihuvisid ähvardav oht on tegelik ja piisavalt tõsine.⁷ Samuti ei tohiks piirangu kehtestamise eesmärgid olla puhtalt majanduslikud ning nende põhjendused teenida pelgalt majanduslikke huvisid.⁸ Näiteks välisinvestorite poolt strateegiliste varade turuvallutuslikul eesmärgil ostmise korral (nt eesmärgiga piirata teatava kauba tarnimist liidu turule või teatava teenuse pakkumist turul) on kõige asjakohasem põhjus erandi tegemiseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 65 sätestatud „avalik kord või avalik julgeolek“. See võib näiteks õigustada piiravaid meetmeid, mida on vaja varustuskindluse tagamiseks (näiteks energiavaldkonnas) või oluliste avalike teenuste osutamiseks, kui vähem piiravad meetmed (näiteks reguleerivad meetmed, millega kehtestatakse avalike teenuste osutamise kohustused kõigile teatavates sektorites tegutsevatele ettevõtjatele) ei ole piisavad, et kõrvaldada tõeline ja piisavalt tõsine oht mõnele ühiskonna põhihuvile.⁹

Eelnõuga on kavandatud piirangud riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil ning käesoleva eelnõu koostamise käigus on arvestatud, et muudatuste rakendamiseks peab oht julgeolekule või avalikule korrale olema tegelik ja piisavalt tõsine, sealhulgas peab oht olema ühiskonna põhihuve ähvardav.

2.4. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

KAOKS muutmise kavandamisel on hinnatud, kas võimalik keeld omandada kinnisasja Eesti Vabariigi territooriumil pikaajalise elamisloata riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide (eelduslikult Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi) kodanikele, on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi ka *PS*). Kavandatav seadusemuudatus piirab nimetatud isikute võimalust omandada kinnisasja Eestis pärast seaduse jõustumist ning ei oma tagasiulatuvat mõju. Lisaks hõlmatakse eelnõu muudatustega ka juriidilised isikud, kelle tegelikud kasusaajad on piirangute all olevad füüsilised isikud. Kavandatavat piirangut Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide isikute suhtes kavandatakse kohaldada ka mitut kodakondsust omavale füüsilistele isikutele, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud.

2.4.1. Kohaldatavad põhiseaduse sätted

Kinnisasjade omandamisele piirangute kehtestamisel ei saa piirduda üksnes omandipõhiõiguse riive hindamisega. Käesolevas kontekstis tuleb arvesse võtta ka teisi põhiseaduslikke õigusi ja väärtusi. Vastupidisel juhul - eelistades üht põhiõigust teisele või jättes põhiseaduslikud väärtused tervikuna ja koostoimes kaalumata - võib lõpptulemus olla vastuolus sellega, mida põhiseadus seadusandjalt nõuab.

Asjakohased põhiseaduse sätted on eelkõige:

- PS § 32, mis sätestab omandi puutumatuse,
- PS § 12, mis tagab võrdse kohtlemise,

⁷ Vt Euroopa Kohtu 14.03.2000 otsus nr C-54/99, *Église de Scientologie* (ECLI:EU:C:2000:124), punkt 17; Euroopa Kohtu 04.06.2002 otsus nr C-503/99, komisjon vs. Belgia (ECLI:EU:C:2002:328), punkt 47 ja Euroopa Kohtu 13.05.2003 otsus nr C-463/00.

⁸ Euroopa Kohtu 07.06.2012 otsus C-39/11, *VBV – Vorsorgekasse AG vs Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA)*, (ECLI:EU:C:2012:327), punkt 29 ja selles viidatud praktika; Euroopa Kohtu 27.02.2019 otsus nr C-563/17, *Associação Peço a Palavra* (ECLI:EU:C:2019:144), punkt 70.

⁹ Komisjoni teatis „Suunised liikmesriikidele seoses välismaiste otseinvesteeringute, kolmandatest riikidest kapitali vaba liikumise ja Euroopa strateegiliste varade kaitsega enne määruse (EL) 2019/452 (välismaiste otseinvesteeringute taustauuringute määrus) kohaldumist“ (ELT CI 99, 26. märts 2020, lk 1, p 4).

- PS § 11, mille kohaselt võib põhiõigusi piirata üksnes põhiseadusega kooskõlas olevate, demokraatlikus ühiskonnas vajalike meetmetega,
- PS § 1 ja preambul, mis rõhutavad Eesti riigi iseseisvuse, sõltumatuse ja julgeoleku kaitset.

2.4.2. Omandipõhiõiguse riive olemasolu

PS § 32 kaitsealas on isiku olemasolev omand, mitte aga absoluutne õigus kinnisvara tulevikus omandada. Paragrahvi 32 lg 3 võimaldab seadusega ja üldistes huvides kehtestada piiranguid teatud vara liikide omamisele. Riigikohus on rõhutanud, et sellise erandi tegemiseks tuleb seadusega sätestada isikud ja vara liigid, kelle ja mille suhtes piirangud kehtivad. Piirangud peavad olema kehtestatud üldistes huvides¹⁰. Üheks selliseks seaduseks on kinnisasjade omandamise kitsendamise seadus (KAOKS), mis sätestab avalikust huvist tulenevad maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja ning riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused. Samas sisaldab asjaomaseid norme ka veeseadus, mis sätestab, et avalikud veekogud kuuluvad riigile ega ole tsiviilkäibes, ning muinsuskaitseseadus, mis sätestab, et arheoloogiline leid kuulub riigile, sõltumata sellest, kelle kinnisasjast see leiti või kelle valduses see on.

Riigikohus on märkinud, et PS § 32 lg 2 teine lause näeb omandiõiguse piiramiseks ette lihtsa seadusereservatsiooni. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PSga vastuolus¹¹.

Käesoleval juhul ei kavandata võtta isikutelt ära neile kuuluvat vara ega piirata selle kasutamist, vaid kavandatakse reguleerida kinnisasja omandamise tingimusi tulevikus. Seetõttu on tegemist omandipõhiõiguse piiratud riivega. Riivet õigustab riigi kohustus kaitsta oma julgeolekut ja avalikku korda.

2.4.3. Võrdse kohtlemise põhimõtte riive

Eelnõu eristab isikuid kodakondsuse, elamisloa ja tegeliku kasusaaja alusel, mistõttu on tegemist PS § 12 riivega. Võrdse kohtlemise põhimõtte ei keela siiski igasugust eristamist, vaid üksnes meelevaldset ja põhjendamatut ebavõrdset kohtlemist. Riigikohus on leidnud, et kodanike ja välismaalaste erinev kohtlemine võib olla õigustatud juhul, kui selleks esineb mõistlik ja asjakohane põhjus ning meetmel on legitiimne eesmärk¹². Käesoleval juhul on meetme legitiimne eesmärk riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse (vt ka järgmist punkti).

2.4.4. Regulatsiooni eesmärk

Seadusandja eesmärk on Eesti Vabariigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse, arvestades agressorriikide tegevust ning nendest riikidest lähtuvaid julgeolekuohte. Riigi julgeoleku tagamine on põhiseaduslikult kaitstav väärtus, mis tuleneb nii põhiseaduse preambulist kui ka PS §-st 1. Riigikohtu hinnangul on tegemist äärmiselt kaalukat laadi eesmärgiga, mis võib õigustada põhiõiguste piiranguid¹³.

2.4.5. Proportsionaalsuse hindamine (PS § 11)

¹⁰ RKPJKo 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 11.

¹¹ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37.

¹² Alates RKPJKo 03.04.2002, 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002, 3-1-1-77-02, p 22; vt iseäranis RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p-d 27, 32, 35.1.

¹³ RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15, 17.

Kinnisvara omandamise keeld Eesti elamisloata ja tähtajalise elamisloaga füüsilisele isikule, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisele isikule (sealhulgas kelle tegelikud kasusaajad on piirangu all olevad isikud), kelle asukoha järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale :

- teenib põhiseaduslikult legitiimset ja kaalukat eesmärki,
- on sobiv ja vajalik meede selle eesmärgi saavutamiseks,
- on mõõdukas ega riiva põhiõigusi ülemääraselt.

Seetõttu on eelnõu põhiseadusega kooskõlas.

Sobivus

Keeld omandada kinnisasja on sobiv meede, kuna see vähendab võimalusi kasutada kinnisvara:

- vaenuliku luure- ja mõjutustegevuse ning sabotaažioperatsioonide toetamiseks,
- strateegiliste positsioonide loomiseks,
- kriisiolukorras Eesti riigi julgeolekut ohustavate muude tegevuste hõlbustamiseks.

Seega aitab meede kaasa seatud eesmärgi saavutamisele.

Vajalikkus

Julgeolekuvaldkonnas on seadusandjal lai otsustusruum. Kuigi teoreetiliselt võiks kaaluda alternatiivseid meetmeid (nt individuaalne loamenetlus), ei taga need sama tõhusat ja kiiret ohu ennetamist.

Arvestades ohu laadi ja ulatust, ei ole ilmne, et mõni muu meede saavutaks eesmärgi võrreldava tõhususega ja väiksema põhiõiguste riivega.

Mõõdukus

Piirangu mõõdukust toetavad järgmised asjaolud:

- keeld ei ole tagasiulatuva ja regulatsioon ei laiene olemasolevale omandile,
- keeld ei välista isikute elamist, töötamist ega ettevõtlusega tegelemist Eestis,
- seadusandja on ette näinud erandid püsiva ja tugevama seotuse korral Eesti riigiga. Kavandatavate muudatuste kohaselt jääb Eestis pikaajalise elaniku elamisloaga viibivatele Venemaa ja Valgevene kodanikele kinnisvara omandamise võimalus alles, kuna riik on kontrollinud piisavalt nende tausta pikaajalise elaniku elamisloa andmise eel ning keelu kehtestamine neile pole praegu põhjendatud.

Seega ei ole põhiõiguste riive ebaproportsionaalselt intensiivne võrreldes kaitstava hüve - riigi julgeoleku - kaaluga.

Kollektiivse vastutuse küsimus

Kavandatav regulatsioon ei kujuta endast karistuslikku meetet ega põhine isiku süül. Tegemist on ennetava iseloomuga haldusõigusliku regulatsiooniga, mis lähtub objektiivsest julgeolekuohust.

2.5. Eelnõu väljatöötamiskavatsus

Seoses 2022. a veebruaris alanud Venemaa Föderatsiooni agressioonisõjaga Ukraina vastu on ka Eesti julgeolekuolukord oluliselt halvenenud, mistõttu tuleb eelnõud menetleda põhjendatult

kiireloomulise vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“¹⁴ paragrahv § 1 lõike 2 punktile 1.

2024. aasta 6. juunil esitas Siseministerium Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele analüüsi, mille koostamiseks kaasati üle 21 erineva osapoole: Välisministerium, Justiitsministerium, Regionaal- ja Põllumajandusministerium, Maa-Amet, Riigikantselei, Rahandusministerium, Kliimaministerium, Kaitseministerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, Kaitseväe Luurekeskus, Kaitsepolitsei, Notarite Koda, Rahapesu Andmebüroo, Välisluureamet, Linnade ja Valdade Liit, kohaliku omavalitsuse esindajad, Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda, Eestimaa Talupidajate Keskliit, Eesti Omanike Keskliit, Eesti Erametsaliit. Koostöös kaardistati ohud julgeolekule, probleemid olemasolevas õiguskeskkonnas ning võimalikud lahendused.

Eelnõu tugineb muu hulgas nimetatud analüüsis esitatud järeldustele.

2.6. Teiste riikide praktika agressorriikide kodanikele ja juriidilistele isikutele kinnisasjade omandamise kitsendamisel

Lahenduste väljatöötamisel on eeskujuks Soomes kehtiv regulatsioon. Eelkõige on eeskujuks 2025. aastal jõustunud seadusemuudatus, mis näeb ette keelu Soome julgeolekut ohustava riigi (kui see riik kasutab oma kodanikke viisil, mis kahjustab Soome julgeolekut) isikutel Soomes kinnisasju omandada. Sellise julgeolekut ohustava riigina on Soome määratlenud Venemaa. Sellest tulenevalt ei tohi alalise elamisloata Venemaa isikud Soomes kinnisasju omandada. Samuti kehtib sama piirang juriidilistele isikutele, mille asukoht on Venemaal, ja juriidilistele isikutele, millede üle on oluline mõju eelkirjeldatud isikutel.¹⁵ Varasemalt on Soomes kehtestatud loamenetlus kõikide kolmandate riikide isikute (füüsiliste ja juriidiliste) poolt kinnisasjade omandamisel - alates 01.01.2020 peavad Soomes kolmandate riikide isikud, samuti Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna juriidilised isikud, milles on kolmandast riigist pärit isikul vähemalt 1/10 osalus või vastav mõju, taotlema kinnisasjade omandamisel Soome Kaitseministeriumilt luba¹⁶.

Täiendava kinnisasjade omandamise piiranguna on Soomes sätestatud ka riigi ostueesõigus¹⁷. Vastavad objektid ja nende piiranguvõõndid on avalikud, erinevalt Eesti ja Läti regulatsioonist, kus riigikaitseobjektid ja nende asukohad on kaitstud riigisaladusega. Ostueesõiguse kasutamise huvi kohta on võimalik esitada ka tasuline päring Kaitseministeriumile enne tehingut, samas Kaitseministeriumil ei ole kohustust päringule vastata.¹⁸

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. - RT I, [29.12.2011, 228.8](#)

¹⁵ Soome kinnisasjade kitsendamise eelnõu ja seletuskiri aastast 2025. <https://www.finlex.fi/fi/hallituksensesitykset/2025/2>

¹⁶ Loakohustus ei puuduta nn korteriaktsiaseltside aktsiate omandamist. Üle 40% kogu elukondlikust kinnisvarast ning 67% sellistest kinnistutest kus asub kaks või rohkem eraldiseisvat elamispinda (kas korterit või ridaelamut) on käibel korteriaktsiaseltsi aktsiatena.

¹⁷ Teabe kas kinnistu asub ostueesõiguse alal on võimalik saada Soome Maamõõtmisametist.

¹⁸ Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine, Riigikantselei 2021; lk 138.

Seadus kinnisvara ja eriliste õiguste väljaostmiseks rahvusliku julgeoleku kindlustamiseks (inglise k *Act on the Right of Redemption of Immovable Property and Special Rights in Order to Protect National Security*) <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190468>.

Seadus riigi ostueesõigusest teatud piirkondades (inglise k *Act on the State's right of pre-emption in certain areas*) <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190469>.

Seadus teatud kinnisvaratehingute loakohustusest (inglise k *Act on Transfers of Real Estate Requiring Special Permission*)

Hinnatud on samuti järgmistes riikides kehtivaid regulatsioone.

Lätis kehtib alates 19.06.2025 seadus, mis näeb Lätis ette kinnisvara ostmise keelu pikaajalise elaniku elamisloata Venemaa ja Valgevene kodanikele. Pikaajalise elaniku elamisloaga on lubatud omandada üks kinnisasi elukohana. Seaduse eesmärk on tugevdada riigi julgeolekut ja ennetada võimalikke ohte riigile. Keeld laieneb ka juriidilistele isikutele, milles vähemalt 25% osalusest kuulub Venemaa või Valgevene kodanikele, samuti ettevõtetele, kus nad on tegelikud kasusaajad, või mis on asutatud nimetatud riikides¹⁹.

Leedus piiratakse kinnisasja omandamist riigi julgeoleku huvides riigi jaoks olulise vara omandamisel. Loa kinnisasja valdamiseks saab juhul, kui investori tegevust on riigi julgeoleku huvides hinnatud positiivseks. Investor saab omada kinnisasja valdust, kuid talle ei saa üle anda omandiõigust. Määratud on olulised objektid, vara ja kaitsevööndid.²⁰²¹

Venemaal on piirangud „ebasõbralike riikide“ kodanikele kinnisvara ostmisel alates 01.03.2022. Kinnisvara ostuks on vajalik välisinvesteeringutega tegeleva valitsuskomisjoni otsus.

Hiinas peab välismaalane enne kinnisvara ostmist olema seal õppinud või töötanud vähemalt ühe aasta. Välismaalasel võib Hiinas olla ainult üks kinnisasi, mis peab olema samas tema elukoht. Pekingis tuleb maksta sotsiaalkindlustusmaksid ja muid makse vähemalt viis aastat, enne kui lubatakse kinnisvara omandada.

Poola kinnisvaratoiminguid reguleeritakse 1920. aastal jõustunud aktiga, mis kehtib väheste muudatustega siiani. Selle kohaselt peavad mitte EL kodanikud taotlema Siseministeeriumilt luba ja andma selgitusi kinnisvara omandamise põhjuste või huvi kohta (nt pikaajalise elaniku elamisluba, Poola juured, põllumajanduslik ärihuvi jne). Loa andmisest võib keelduda, kui kinnisvara omandamine võib ohustada riigikaitset, riigi julgeolekut või avalikku korda.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist:

- §-ga 1 muudetakse KAOKSi,
- §-dega 2–4 muudetakse maareformi seadust, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust ja riigivara seadust,
- §-ga 5 määratakse seaduse jõustumine.

3.1. Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse muutmine

Eelnõu § 1 punktis 1 sätestatud muudatuse tulemusel sõnastatakse KAOKS § 1 lõike 1 teine lause järgmiselt: „Avalik huvi käesoleva seaduse tähenduses on muu hulgas põllumajandus- ja

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190470?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20er%C3%A4iden%20kiinteist%C3%B6nhankintojen%20luvanvaraisuudesta%20>.

¹⁹ Läti eelnõu <https://likumi.lv/ta/id/361619-nacionalo-drosibu-apdraudosu-darijumu-ierobezosanas-likums>

²⁰ Leedu Vabariigi seadus rahvusliku julgeoleku tagamiseks oluliste objektide kaitse kohta (inglise k *The Law on the Protection of Objects Important for Ensuring the National Security of the Republic of Lithuania*).

²¹ Valitsuse korraldus nr 746, milles määratletakse riigi julgeoleku seisukohalt oluliste seadmete ja vara kaitsevööndite loetelu (*Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. lapkričio 12 d. nutarimo Nr. 1252 „Dėl nacionaliniam saugumui svarbių apsaugos zonų nustatymo“ pakeitimo*).

metsamaad sisaldava maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja sihtotstarbelise ja jätkusuutliku majandamise edendamine“.

Teise lause muudatus tuleneb vajadusest asendada sõna „eelkõige“ sõnadega „muu hulgas“, kuna sõna „eelkõige“ on avaliku huvi kirjeldamisel liialt kitsendav. Avalik huvi ei ole eelkõige põllumajandus- ja metsamaad sisaldava maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja sihtotstarbelise ja jätkusuutliku majandamise edendamine - avalik huvi võib olla ka riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse või riigi ja ühiskonna jaoks muu avalik huvi.

Avalik huvi on huvi, mis teenib ühiskonda tervikuna või selle olulist osa, mitte üksikisiku, ettevõtja või kitsalt määratletud grupi erahuvi. Avalik huvi on kaalukas põhjus, millega saab õigustada riiveid põhiõigustesse, erandite kehtestamist või riigi sekkumist.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse paragrahvi 1 lõikega 4¹ järgmises sõnastuses: „Käesolevas seaduses käsitatakse tegelikku kasusaajat rahapesu- ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 9 tähenduses“.

Muudatus on vajalik, et tagada kinnisasja omandamise piirangute üheselt mõistetav ja tõhus kohaldamine juriidiliste isikute suhtes, sidudes mõiste „tegelik kasusaaja“ selgelt ja kooskõlas kehtiva õigusega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) §-s 9 sätestatud määratlusega ning vältides tõlgenduslikke ebaselgusi ja regulatiivsetest piirangutest kõrvalehiilimist.

RahaPTS § 9 lõike 1 mõistes on tegelik kasusaaja füüsiline isik, kellel on omandi või muul viisil kontrollimise kaudu lõplik valitsev mõju füüsilise või juriidilise isiku üle või kelle huvides, kasuks või nimel tehing või toiming tehakse. RahaPTS § 9 lõike 2 kohaselt, kui tegelikku kasusaajat ei ole RahaPTS § 9 lõikes 1 nimetatud viisil võimalik kindlaks teha, on äriühingu tegelik kasusaaja selline füüsiline isik, kelle otsene või kaudne osalus või kõigi otseste ja kaudsete osaluste summa ületab äriühingus 25 protsenti, sealhulgas osalused esitajaaktsiate või -osade kujul või muul viisil.

RahaPTS 9. peatükk käsitleb juriidilise isiku tegeliku kasusaaja andmeid. Seaduse kohaselt on eraõiguslikel juriidilistel isikutel kohustus hoida ja koguda asjakohaseid, täpseid ja ajakohastatud andmeid tegelike kasusaajate kohta, samuti teavet omandiõiguse või muude kontrolli teostamise viiside kohta. Tegelikku kasusaaja tuvastamise kohustus on seni olnud krediidi- ja finantseerimisasutustel, notaritel jm kohustatud isikutel ärisuhte loomisel või tehingute tegemisel. RahaPTS sätete kohaselt on eraõiguslikel juriidilistel isikutel kohustus oma tegelikud kasusaajad äriregistri infosüsteemi kaudu avaldada. Selleks peavad juriidilise isiku osanikud, aktsionärid või liikmed tegelike kasusaajate andmed juhatusele avaldama. Juhatus esitab või kinnitab need andmed äriregistri ettevõtjaportaalis. Juhatus kinnitab andmete õigsust ja seejärel saavad need andmed avalikuks äriregistri teabesüsteemis. Kui juhatusel puudub võimalus andmeid esitada ettevõtjaportaalis (nt puudub kehtiv ID-kaart), on seda võimalik teha notari vahendusel. Praktikas peab juhatus aru saama nii juriidilise isiku omandi- ja kontrollstruktuurist kui ka tuvastama tegeliku kasusaaja kriteeriumitele vastavad füüsilised isikud. Välja on töötatud juhised tegeliku kasusaaja tuvastamiseks. Tegelikku kasusaaja hindamisel on juba pikaajaline praktika.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks valdav osa erisustest MaaRSi alusel kinnisasja omandamisel. Säilitatakse vaid erisused juhaks, kui MaaRSi alusel toimub ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmine ja kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa omandamine.

Muudatus on vajalik, et kõrvaldada MaaRSi alusel kinnisasja omandamise põhjendamatud erisused ning tagada, et kinnisasja omandamise kitsendused, mis on kehtestatud riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks, kohalduksid ühtselt ka maareformi käigus, välja arvatud kitsalt põhjendatud juhtudel.

Kehtiva KAOKS § 2 lõike 1 punkti 1 kohaselt ei kohaldata KAOKSi kinnisasja omandamise korral MaaRSi alusel. Täna on muutunud julgeolekuolukorras, võrreldes normi loomise ajaga, on toimunud oluline muutus ning KAOKSi mitte kohaldamine MaaRSi alusel toimuvates menetlustes ei ole valdavas osas enam põhjendatud. Seda eelkõige põhjusel, et ka MaaRSi alusel võivad kinnisasjade võõrandamisel kaasneda ohud.

Kehtivas MaaRSis puuduvad KAOKSiga sarnased piirangud kolmandate riikide füüsiliste ja juriidiliste isikutega seotud ohtude maandamiseks. Käesoleval ajal on tekkinud olukord, kus KAOKS piirangualal on MaaRS alusel võimalik maad võõrandada kolmandate riikide kodanikele, sh Venemaa Föderatsiooni kodanikele. Piiriäärsed alad on julgeoleku tagamise seisukohalt kõrgema strateegilise tähtsusega ning kui riigis on otsustatud, et teatud piirkonnad vajavad suuremat kaitset, siis seda põhimõtet tuleb rakendada võimalikult laiapindset. Eelkirjeldatust tulenevalt on julgeoleku tagamise mõttes otstarbekas ühtlustada piirangud selliselt, et KAOKS kitsendused kehtiksid ka MaaRS alusel kinnisasjade võõrandamisel.

Eestis on reformimata maaüksusi täna teadaolevalt 10161 ja need hõlmavad kokku 9171 ha (keskmine arvutuslik pindala on seega 0,9 ha). Nende hulgas on Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmete kohaselt ehitistega maaüksusi üle 2800, neist 452 asub KAOKS § 10 lõikes 1 nimetatud alal (piirangualal)²². Täna ei ole teada, kas kõik ühel maaüksusel asuvad ehitised kuuluvad samale omanikule. Tulenevalt välja selgitatavatest asjaoludest võivad muutuda maareformi käigus nii maaüksuste arv kui ka piirid.

	EV			Kogu EV, v.a KAOKS piiranguala			KAOKS piirangualal		
	maaüksuste (ka MÜ) arv			maaüksuste arv			maaüksuste arv		
Maareformi liik ↓	MÜ arv kokku	sh ETAK andmetel ehitistega (üle 1m)	ehitise ulatus MÜ-le >50%	MÜ arv	sh ETAK andmetel ehitistega (üle 1m)	ehitise ulatus MÜ-le >50%	MÜ arv	sh ETAK andmetel ehitistega (üle 1m)	ehitise ulatus MÜ-le >50%
Hoonestusõiguse seadmine	1139	898	886	862	687	675	277	211	211
Ostueesõigusega erastamine	1257	809	801	918	712	705	339	97	96
Korteriomand	257	242	242	246	231	231	11	11	11
Mitu liiki koos	14	7	7	14	7	7	0	0	0
Teadmata	767	365	358	624	298	294	143	67	64
Riba menetlus	5365	306	241	4880	276	211	485	30	30
Maa tagastamine	29	8	8	28	8	8	1	0	0
Munitsipaalomandisse andmine	354	110	105	323	98	93	31	12	12

²² KAOKSi § 10 lõike 1 kohaselt on füüsilisel isikul, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanik, või juriidilisel isikul, kelle asukoht ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigis, keelatud omandada kinnisasja meresaartel, välja arvatud Saare- ja Hiiumaa, Muhu ning Vormsi ning Vene Föderatsiooniga piirnevate kohalike omavalitsuste maa-aladel nende 1999. aasta 31. detsembri seisuga eksisteerinud piirides.

ROJ ²³ maareserv	568	104	106	446	84	86	122	20	20
ROJ teistel alustel	395	9	7	357	5	3	38	4	4
Vaba metsamaa	9	0	0	8	0	0	1	0	0
Vaba põllumaj. maa	7	1	1	7	1	1	0	0	0
Kokku	10161	2859	2762	8713	2407	2314	1448	452	448

Tabel 2. Kokkuvõte reformimata maadest seisuga 27.03.2026.

Maa- ja Ruumiametil puuduvad andmed selle kohta, kui palju reformimata maal asuvate ehitiste omanike hulgas on isikuid, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanikud, või juriidilisi isikuid, kelle asukoht ei ole eelnimetatud riikides, kuivõrd reformimata maal asuva ehitise omaniku väljaselgitamine on valla- või linnavalitsuse pädevuses. Samuti puuduvad täpsed andmed, kui palju on Eesti Vabariigi territooriumil ehitisi, mille omanikule laienevad KAOKS § 10¹ kavandatavad piirangud.

Tuginedes olemasolevatele andmetele ja senisele maareformi praktikale võib hinnata, et KAOKS § 10 lõike 1 kohased piirangud kohalduvad kuni 300 reformimata maaüksuse puhul. Eeldatavalt kuni 10% ülejäänud Eesti Vabariigi territooriumil reformimata katastriüksustel asuvatest ehitistest kuuluvad isikutele, kellele hakkavad kohalduma KAOKS §-ga 10¹ kavandatavad muudatused ja seega ulatub selle kavandatava muudatuse mõju kuni 240 katastriüksusele. Puudutatud isikuid on mõnevõrra rohkem, sest sageli on ühel ehitisel mitu omanikku.

Eelnõu § 1 punktiga 4 asendatakse paragrahvi 2 lõike 3 esimeses lauses tekstiosa „5 ja 10“ tekstiosaga „5, 10 ja 10¹“. Muudatus on vajalik, kuna seadust kavandatakse täiendada §-ga 10¹ (Eesti Vabariigi territooriumil kinnisasja omandamise keeld) ning ka nimetatud uue paragrahvi puhul tuleb kinnisasja omandamisega võrdsustada hoonestusõiguse omandamine, kinnisasja koormamine kasutusvaldusega rohkem kui kümneks aastaks või tähtajatult ning kinnisasja koormamine hoonestusõigusega.

KAOKS § 2 lõigete 3 ja 4 puhul tuleb silmas pidada, et vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *TsÜS*) § 50 lõikele 1 on kinnisasi maapinna piiritletud osa ehk maatükk. Seega kinnisasi on kitsas tähenduses maatükk. Kinnistu on aga registriüksus, mis hõlmab nii maatükke kui ka neist eraldatud õigusi (nagu hoonestusõigus, korteriomand, korterihoonestusõigus). Korteriomand või hoonestusõigus ei ole "kinnisasi" *TsÜS* § 50 lg 1 tähenduses. Kinnisasja olulisteks osadeks on sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili (*TsÜS* § 54 lg 1). Samuti on kinnisasja olulised osad sellega seotud asjaõigused (*TsÜS* § 54 lg 4).

Seega kinnistu on laiem termin kui kinnisasi. Kinnistusraamatuseaduse (edaspidi *KRS*) kohaselt on kinnistu kinnistusraamatusse iseseisva üksusena kantud (*KRS* § 5¹): kinnisasi (maatükk); hoonestusõigus; korteriomand; korterihoonestusõigus. Seega on iga kinnisasi, mis on kantud kinnistusraamatusse, kinnistu (*KRS* § 8 lg 1), kuid iga kinnistu ei pruugi olla kinnisasi (see võib olla ka näiteks hoonestusõigus).

Eelnõu § 1 punktis 5 sätestatud muudetakse paragrahvi 2 lõiget 4 ja sõnastatakse see järgmiselt: „Käesoleva seaduse §-s 10¹ on kinnisasja omandamisega võrdsustatud korteriomandi ja korterihoonestusõiguse omandamine ning kinnisasja koormamine korterihoonestusõigusega“.

²³ ROJ – maa riigi omandisse jätmise; ROJ maareserv – maa riigi omandisse jätmise maareservina; ROJ teistel alustel – maa riigi omandisse jätmise, kui eeldatakse mõne riigivara valitseja või volitatud asutuse kindlal eesmärgil huvi (nt Transpordiamet või looduskaitseliste piirangutega maade puhul RMK huvi).

Kehtiva KAOKS § 2 lõike 4 kohaselt ei kohaldata KAOKS-i tervikuna korteriomandi ja korterihoonestusõiguse omandamise korral ning kinnisasja koormamise korral korterihoonestusõigusega.

Muudatus on vajalik, et välistada kinnisasja omandamise §-s 10¹ sätestavatest piirangutest kõrvalehiilimine korteriomandi ja korterihoonestusõiguse kaudu ning tagada, et riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks kehtestatud keeld kohalduks ühtselt ka nendele omandivormidele, mis on praktikas sageli kasutatavad ja julgeolekuriski seisukohalt samaväärsed kinnisasja omandamisega. Seega muudatuse tulemusena tähendaks KAOKS-i täiendatava § 10¹ (Eesti Vabariigi territooriumil kinnisasja omandamise keeld) kohaldamise puhul kinnisasja omandamise keeld ka korteriomandi ja korterihoonestusõiguse omandamise ning korterihoonestusõigusega kinnisasja koormamise keeldu.

Eesti elamisloata ja tähtajalise elamisloaga füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale ning kui see riik võib kasutada oma kodanikke või juriidilisi isikuid viisil, mis ohustavad Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda, ei ole lubatud omandada kinnisasja, sealhulgas korteriomandit. Nimetatud isikute poolt korterite omandamisel kaasnevad samuti mõjud avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Seega muutunud julgeolekuolukorras ei ole kehtiv KAOKS § 2 lõikest 4 tulenev erisus enam põhjendatud. Just korteriomand on sageli investeeringutena atraktiivsem, lihtsamini hallatavam ning see on linnastumistingimustes peamine tehinguobjekt. Samuti on võimalikud olukorrad, kus üksikute korterite kokkuostmise kaudu saavutatakse kontroll terve hoone või sellega seotud otsustusprotsesside (näiteks korteriühistu otsuste) üle.

Korteriomand on juriidiliselt eriline omandivorm. Korteriomandi- ja korteriühistuseaduse (edaspidi *KrtS*) § 1 lg 1 kohaselt on korteriomand eriomand hoone reaalosa üle, mis on ühendatud mõttelise osaga kinnisasja kaasomandist. Kuigi korteriomand on KRS § 5¹ punkti 3 kohaselt "kinnistu", on see olemuselt spetsiifiline kinnisomandi vorm.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse seaduse 3. peatüki pealkirja ja sõnastatakse see järgmiselt: „Riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused“.

Kehtivas KAOKS-is on 3. peatüki pealkiri „Kinnisasja omandamise riigikaitselised kitsendused“.

Muudatus on vajalik, kuna julgeoleku tagamise eesmärgil kinnisasja omandamise kitsendamisi saab riigikaitselistest kitsendustest mõista oluliselt laiemalt, mistõttu on otstarbekas kasutada nimetatud laiemat mõistet. Eesti julgeolekupoliitika alustes nenditakse, et oleme kogu Eesti taasiseseisvumise järgse aja kõige pinevamas julgeolekuolukorras ning peame riigis ja ühiskonnas tervikuna olema valmis varem mõeldamatuna tundunud riskideks. Julgeoleku tugevdamiseks tegutseb Eesti viies omavahel tihedalt seotud ja üksteist toetavas tegevusvaldkonnas, mis moodustavad terviku ning mille iga osa on samaväärse tähtsusega: 1) ühiskonna sidusus ja riigi kerksus, 2) majandusjulgeolek ja elutähtsad teenused, 3) sisejulgeolek ja avalik kord, 4) sõjaline kaitse, 5) rahvusvaheline tegevus.²⁴ Seega riigikaitse on üks mitmest julgeoleku tagamise tegevussuunast ning kuivõrd kinnisasjade omandamisel võivad ohustava riigi isikute poolt kaasneda erinevad ohud ja neid maandatakse läbi erinevate tegevussuundade, siis on mõistlik antud seaduse tähenduses edaspidi kasutada laiemat mõistet.

²⁴ „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. - [RT III, 28.02.2023](#).

Eesti keele seletava sõnaraamatu (EKI) kohaselt on 'kitsendus' piirav, kitsendav asjaolu, tingimus. Nimetatud sõnaraamatu kohaselt on 'piirang' piirav, kitsendav määrus, keeld vm. asjaolu, kitsendus. Eeltoodust lähtudes hõlmab kitsendus ka keeldu.

Eelnõu § 1 punktiga 7 muudetakse paragrahvi 10 pealkiri ja sõnastatakse see järgmiselt: „Piirangualas kinnisasja omandamise keeld“.

Kehtivas KAOKSis on § 10 pealkiri „Riigikaitselised kitsendused“. Sõna „riigikaitseline“ ärajätmine põhjendus on sama, mis 3. peatüki pealkirja muutmisel. Koondnimetus „piiranguala“ tuleb asjaolust, et seadusega on määratud **alad**, kus füüsilisel isikul, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanik, või juriidilisel isikul, kelle asukoht ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigis, on keelatud omandada kinnisasja.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse paragrahvi 10 lõike 1 sissejuhatavat lauseosa ja sõnastatakse see järgmiselt: „Füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriik või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, on keelatud omandada kinnisasja järgmistel maa-aladel (edaspidi *piiranguala*)“.

Muudatus on vajalik, et ajakohastada ja täpsustada piiranguala regulatsiooni kohaldamisala. Muudatus võrreldes kehtiva sõnastusega seisneb selles, et seadusest kaob ära viide 1999. aasta 31. detsembri seisuga eksisteerinud valdade piiridele. Pärast 1999. aasta 31. septembrit on haldusjaotus muutunud ning selleaegsete kaartide leidmine keskmise inimese jaoks võib olla keeruline ja põhjustada segadust ning seeläbi nõrgendada seaduse rakendamist. Muudatuse eesmärk on lisaks valdadele lisada külade loetelu, mida on tehingu osapooltel lihtsam jälgida, kuivõrd küla nimetus on iga katastriüksuse nimetuses toodud. Samuti näitab praktika, et külade piirid on ajas väga vähe muutunud. Kirjeldatud muutus on tehnilist laadi, et muuta piiranguala selgemini loetavaks ja arusaadavaks. Ala piirjooni, kus piirangud kehtivad, valdavalt ei muudeta. Seaduse uuendamisega viiakse see suuremasse vastavusse seaduse mõttega ning kaotatakse ära üksikud tühimikud, mis on tekkinud kohalike omavalitsuste piiride muudatuste tõttu. Samuti ei muudeta selles lõikes põhimõtteid, kellele piirangud kohalduvad.

Eelnõu § 1 punktiga 9 tunnistatakse paragrahvi 10 lõikes 1 kehtetuks punktid 2–5. Nimetatud punktides on kehtiva KAOKS-i kohaselt loetletud järgmised maa-alad: Ida-Virumaa: Narva, Narva-Jõesuu ja Sillamäe linn, Alajõe, Iisaku, Illuka, Toila ja Vaivara vald; Tartumaa: Meeksi ja Piirissaare vald; Põlvamaa: Mikitamäe, Orava, Räpina ja Värska vald; Võrumaa: Meremäe, Misso ja Vastseliina vald. Eelmises ning järgnevas punktis kirjeldatud muudatuse jõustamiseks on vaja ära kaotada senine loend valdadest.

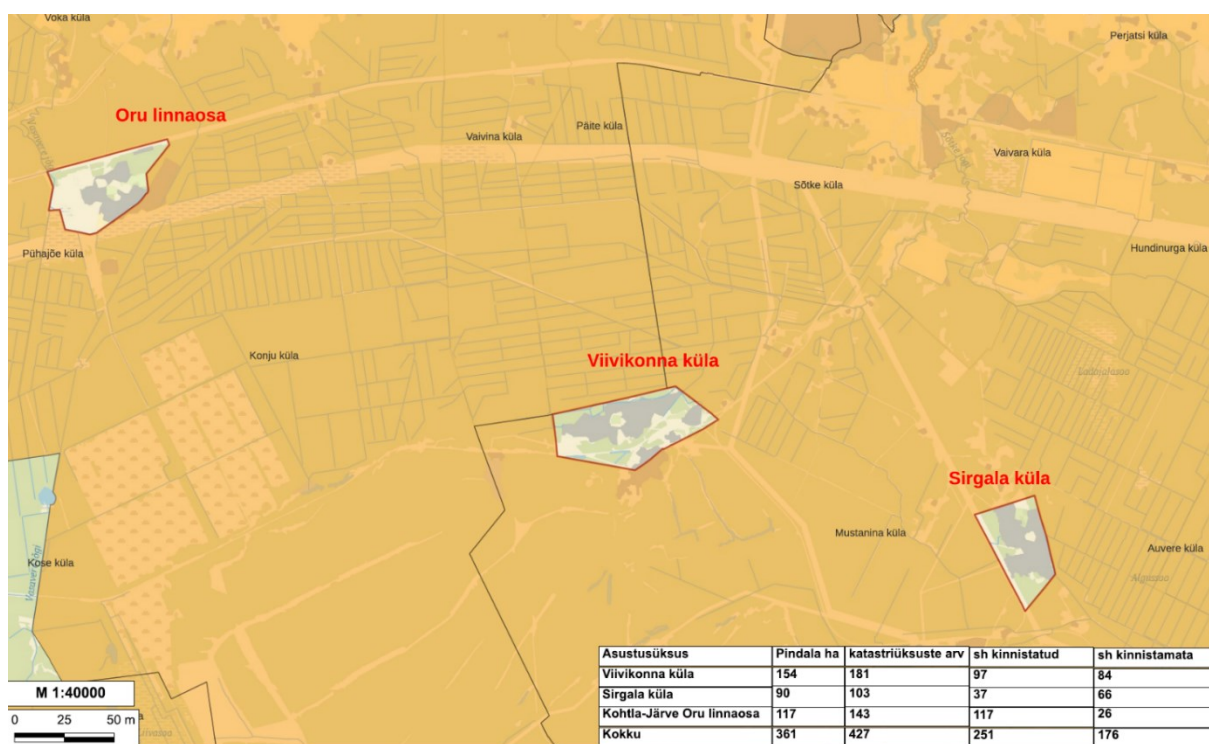
Eelnõu § 1 punktiga 10 täiendatakse paragrahvi 10 lõiget 1 punktidega 6–17, milledes on loetletud piirangualas olevad maa-alad külade täpsusega.

Piiranguala kinnisasjade omandamise kitsendamiseks välismaalastele ei ole Eesti õiguskorras uus nähtus, vaid sellel on väga pikaajaline ja järjepidev ajalugu. Juba Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil kehtestati välismaalaste kinnisvara omandamisele riigikaitselistel ja avaliku korra kaalutlustel olulised piirangud. Sarnaste põhimõtetega regulatsioonid sisaldasid muu hulgas 1928. aasta ja 1939. aasta välismaalastele kinnisvara omandamise, valdamise ja kasutamise kitsendamise seadustes ning 1938. aasta maaomandite kaitse seaduses. Samu

põhimõtteid on järginud ka kõik Eesti taasiseseisvumise järgsed seadused²⁵, millega on välismaalastele kehtestatud maa ja kinnisasjade omandamisel riigikaitse- ja julgeolekulised kitsendused strateegilistes piirkondades. Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse vastuvõtmisel 2002. aastal jätkati teadlikult seda õiguspoliitilist lähenemist, määratledes piiranguala Venemaa Föderatsiooniga piirnevatel aladel ja väikesaartel, lähtudes tollasest julgeolekuolukorrast ja haldusterritoriaalsest jaotusest.

Eelnõuga kavandatud muudatus on vajalik, et ajakohastada ja täpsustada piiranguala loetelu, viies see vastavusse kehtiva haldusterritoriaalse jaotusega ning määratledes piiranguala külapõhiselt selliselt, et see kajastaks tegelikke ruumilisi ja julgeoleku tagamise vajadusi ning oleks õigusselgelt ja üheselt kohaldatav.

Käesoleval ajal on KAOKS § 10 piiranguala 1999. aasta haldusjaotuse piiride põhine, mistõttu on see keskmisele inimesele või välismaalasele iseseisvalt raskesti leitav ja tuvastatav, samuti on see segadust tekitav, kuivõrd samade nimedega vallad erinevates piirides eksisteerivad ka käesoleval ajal. Eelnõuga ei muudeta valdavas osas piiranguala suurust, vaid selle eesmärk on asendada senine 1999. a haldusjaotuse põhine KAOKS piiranguala piirjoon ajakohase külade piiride põhise joonega. Muudatusega kaotatakse ära üksikud tühimikud, mis on tekkinud kohalike omavalitsuste piiride muudatuste tõttu. Nimelt on piirangualast varasemalt välja jäänud Narva-Jõesuu linnas asuvad Sirgala küla²⁶ ja Viivikonna küla²⁷ (need olid enne 2017. aasta haldusreformi Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa haldusalas) ja Kohtla-Järve Oru linnaosa²⁸.



Joonis 1. KAOKS § 10 määratletud piiranguala sees olevad tühimikud, mis on tekkinud kohalike omavalitsuste piiride muudatuste tõttu ning mis arvestatakse edaspidise piiranguala hulka.

²⁵ 25.09.1996 Välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/25122>; 12.02.2003 Kinnisasja omandamise kitsendamise seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/693794>

²⁶ Sirgala küla <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/link/uaqjan9U>

²⁷ Sirgala küla <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/link/uaqjan9U>

²⁸ Oru linnaosa <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/link/NHVOPhmk>

Kehtivaid põhimõtteid ei muudeta - 2002. a KAOKS-i vastu võtmisest ja ka enne seda riigikaitsealised eesmärkidel kolmandate riikide isikutele kehtestatud kinnisasja omandamise keeluala jääb suures osas muutumatuks. Venemaaga piirnevate valdadega piiritletud territoorium on julgeoleku tagamise vaates (sh riigikaitsealised) suurema strateegilise tähtsusega ala ning riik peab seal võimalike meetmetega julgeolekuriske ennetama ja minimeerima.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse paragrahvi 10 lõigetega 1¹ ja 1² järgmises sõnastuses: „(1¹) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud piirangut kohaldatakse ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud füüsiline isik.

(1²) Käesolevat paragrahvi ei kohaldata isikule, kellele kohaldatakse käesoleva seaduse § 10¹ lõigetes 1–3 nimetatud keeldu“.

Lõige 1¹. Muudatus on vajalik, et täpsustada piiranguala regulatsiooni kohaldamisala juriidiliste isikute suhtes ning tagada, et kinnisasja omandamise keeld laieneks tõhusalt ka nendele juriidilistele isikutele, kelle tegelik kasusaaja on piirangualas keeluga hõlmatud füüsiline isik, vältides seeläbi keelust kõrvalehiilimist juriidilise isiku kaudu.

Majandusekeskkonna ja tehnoloogia muutus on toonud kaasa võimaluse välismaalasel, sh kolmanda riigi isikul või ettevõttel, asutada ettevõtte Eestis või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis kiiresti ja suuremate takistusteta. Seega on saanud võimalikuks olukord, kus kavandatud piirangust möödaminemiseks piisab Eestis või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis ettevõtte asutamisest ning selle kaudu kinnisasja omandamisest. Varifirmasid kasutades on kolmandate riikide kodanikel võimalik vältida KAOKS-is toodud piiranguid.

Näiteks Šveits on loonud nõuded maad omandavatele firmadele: välismaised firmad ei saa Šveitsis maad omandada, kuid võimalus on seda teha Šveitsis registreeritud firmade nimel. Selline firma peab olema registreeritud Šveitsi börsil ja mittekodanik ei või omada üle 33% selle kapitalist²⁹.

Tegeliku kasusaaja küsimus on oluline, kuivõrd läbi selle on võimalik saada kontroll ettevõtte ja selle varade, käesolevas kontekstis kinnisasja üle. Oluline on vältida olukorda, kus kehtiva õiguse järgi näiteks konkreetne Venemaal asutatud juriidiline isik ei saaks Eestis kinnisasja omandada, küll aga saab see võimalikuks, kui isik loob või omandab Eestis või Euroopa Majanduspiirkonnas ettevõtte, sest sel juhul on kinnisasja omandava ettevõtte asukoht Euroopa Majanduspiirkonnas ja keeld ei kohaldu, kuigi sisuliselt on kinnisasjal sama omanik.

Seega, kuna olulise osaluse omandamine või kontrolli saavutamine võib olla ka kaudne, tuleb piirang kohaldada ka juriidilisele isikule, kes on kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja kontrolli all, sh isegi siis, kui see juriidiline isik ise on asutatud ja registreeritud Euroopa Liidus. Kontroll juriidilise isiku üle annab sellele isikule võimaluse korraldada teise ühingu juhtimist ja suunata nii tema igapäevaseid kui strateegilisi otsuseid, mis kontsernide puhul hõlmab kogu kontrolli kaudu omavahel seotud ettevõtjate gruppi. Teiste sõnadega, kolmanda riigi füüsiline isik, kelle kontrolli all on kontserni emaühing, omab selle kaudu kontrolli ka kõikide viimase tütarühingute üle ning võib eeldada, et kontrolli teostamisel seab ta esiplaanile oma strateegilised huvid. Sisuliselt on kontrolli kaudu seotud ettevõtjate näol seetõttu tegemist ühe ja sama majandusüksusega, mis koosneb mitmetest isikutest, kus selle sisemine jagunemine eraldiseisvateks ühinguteks või üksusteks on pelgalt kontserni siseküsimus. Seetõttu on kavandatava § 10 lõikega 1¹ hõlmatud juriidilised isikud, olenemata nende asukohast.

²⁹ Artikkel: European limitations on foreign property purchases
https://tranio.com/articles/european_limitations_on_foreign_property_purchases/

Antud juhul rakendub konkreetsetele tegelikele kasusaajatele keeld, kuid oma olemuselt on tegemist välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamise sarnase süsteemiga, kus määratletakse füüsilised ja juriidilised isikud, kellele menetlus kohaldub. Ka välisinvesteeringute sõelumisel on keeldumisalused, mille esinemisel tehing keelatakse. Eesti välisinvesteeringute usaldusväarsuse hindamine toimub sarnaselt eelkirjeldatud printsiibile ka ettevõtjate suhtes, kelle kontrolliv ettevõtja on kas füüsiline isik, kellel on kolmanda riigi kodakondsus, füüsiline isik, kellel on mitu kodakondsust, millest vähemalt üks on kolmanda riigi kodakondsus, kodakondsuseta füüsiline isik või ettevõtja, kes on asutatud kolmanda riigi õiguse alusel. Erinevus seisneb selles, et välisinvesteeringute usaldusväarsuse seadus kasutab juriidilise isiku mõiste asemel ettevõtja mõistet ja tegeliku kasusaaja asemel kontrolli ja kontrollitava ettevõtja mõistet väärtpäberituru seaduse § 10 tähenduses.

KAOKS puhul kasutakse juriidilise isiku mõistet, kuivõrd see on notarite praktikas kasutatav termin tulenevalt notariaadiseadusest jm valdkonna õigusaktidest. Samuti kasutatakse KAOKS puhul tegeliku kasusaaja terminit, kuivõrd selle tuvastamise ja määramise praktika on notaritel juba aastast 2020 vastavalt notariaadiseadusele (§ 29 lg 3 p 13). Tegeliku kasusaaja termin on selgelt määratletud ning selle tuvastamise kord on rahapesu- ja terrorismi rahastamise seaduse jm valdkonna kordade või juhenditega selgelt reguleeritud.

Näiteks Saksamaa välisinvesteeringute taustakontrolli puhul **kohaldatakse sõelumist** äriühingute või neis osaluse omandamisel välismaiste isikute poolt järgmistel juhtudel:

1. kodumaise kaitsetööstuse ettevõtja otsesel või kaudsel omandamisel või rohkem kui 10% hääleõigusele vastava osaluse üle otsese või kaudse kontrolli saavutamisel välismaise füüsilise või juriidilise isiku poolt. Kaitsetööstuse ettevõtja puhul rakendatakse sõelumist kõigi välismaiste investorite puhul, s.h. teistest ELi liikmesriikidest pärinevate investorite puhul. 10% piir rakendub kumulatiivselt, s.t. ka mitme väiksema osaluse omandamisel, kui selle tulemusel investor saavutab otseselt või kaudselt kokku üle 10% hääleõigusest (väliskaubanduse korraldamise seaduse §§ 60-62);
2. äriühingu otsesel või kaudsel omandamisel või rohkem kui 25% hääleõigusele vastava osaluse omandamisel mitte-ELi füüsilise või juriidilise isiku poolt. EFTA liikmesriikide (Norra, Island, Šveits, Liechtenstein) füüsilised või juriidilised isikud on võrdsustatud EL-i isikutega (väliskaubanduse korraldamise seaduse §§ 55-56);
3. tundliku taristu (s.h. taristu opereerimiseks vajaliku tarkvara, telekommunikatsiooni seadmed, pilveteenused, aga ka avalikku arvamust mõjutav meedia) puhul võib sõelumist rakendada rohkem kui 10% hääleõigusele vastava osaluse otsesel või kaudsel omandamisel mitte EL füüsilise või juriidilise isiku poolt (väliskaubanduse korraldamise seaduse §§ 55-56);
4. sõelumist kasutatakse ka Saksa (üksnes kaitsetööstusettevõtja puhul) või ELi juriidiliste ja füüsiliste isikute puhul (igal juhul) kui on alust arvata, et neid isikuid on kasutatud investeeringu sõelumise vältimiseks ja tegelike kasusaajate varjamiseks. Mitte-ELi äriühingute poolt kontrollitavaid ELis asuvaid äriühinguid ei loeta sõelumise läbiviimise mõttes ELi äriühinguteks (väliskaubanduse korraldamise seaduse §§ 55 ja 60).³⁰

Tegelike kasusaajate tuvastamisel lähtutakse rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduses kirjeldatud hoolsuskohustuse nõuetest ja Rahapesu andmebüroo väljatöötatud tegeliku kasusaajate tuvastamise juhenditest. Käesoleva seadusemuudatusega ei nähta ette täiendavaid tegevusi või halduskoormust, vaid tuginetakse juba väljatöötatud tegeliku kasusaaja tuvastamise põhimõtetele ja süsteemile.

³⁰ Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine, Riigikantselei 2021; lk 100.

KAOKS vaates on tegelike kasusaajate tuvastamise fookus seatud tema kodakondsuse tuvastamisele, kuivõrd sellest lähtuvalt kohalduvad piirangud kinnisasjade omandamisele.

Tegeliku kasusaaja tuvastamise puhul on alus täna eelkõige rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) § 20 lg 1 p 3, mille kohaselt kohustatud isik peab tuvastama tegeliku kasusaaja ja võtma meetmeid tema isikusamasuse kontrollimiseks ulatuses, mis võimaldab veenduda, et ta teab, kes on tegelik kasusaaja, ning saab aru kliendi omandi- ja kontrollstruktuurist.

RahaPTS § 23 lg 2 p 5 kohaselt tuleb ärisuhtele või tehingule suuremat tähelepanu pöörata muu hulgas siis, kui kliendil on suure riskiga kolmanda riigi või *RahaPTS* § 37 lg 4 riigi kodakondsus. Siia kategooriasse kuulub ka Venemaa, mis tähendab, et juba käesoleval ajal tuleb välja selgitada täiendavad asjaolud, muu hulgas tegeliku kasusaaja kodakondsuse.

Tegeliku kasusaaja tuvastamist kirjeldab Rahapesu Andmebüroo juhendi „Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimine ning hoolsusmeetmete kohaldamine Rahapesu Andmebüroo järelevalvatavatele kohustatud isikutele“³¹.

Tegelikud kasusaajad 2025. a detsembri seisuga³²

Eesti Äriregistris on 269 572 ettevõtet, kellest 269 501 puhul on tegeliku kasusaaja nimi märgitud. Unikaalseid tegelikke kasusaajaid on 221 151.

Tegelikest kasusaajatest on:

- a. Venemaa isikud - 1537 (nendest ettevõtteid 1220),
- b. Valgevene isikud - 419 (nendest ettevõtteid 335),
- c. Hiina isikud - 453 (nendest ettevõtteid 439).

Seega on Venemaa ja Valgevene kodanikest tegelikke kasusaajaid Eestis Äriregistri andmetel 1956.

Hiina tegelike kasusaajatega ettevõtete tegevusaladest kõige suurem osa on „Jaemüük posti või Interneti teel“ (130 ettevõtet). Oluline osa on ka tegevusalal „spetsialiseerimata jaemüügi ja vahendusteenus“ (111 ettevõtet). Venemaa puhul tulevad tegevusaladest esile programmeerimine (100 ettevõtet), spetsialiseerimata hulgikaubandus (86 ettevõtet) ja enda või renditud kinnisvara üürileandmine ja käitus (77 ettevõtet). Valgevene puhul tuleb samuti esile programmeerimine (80 ettevõtet). Teised tegevusalad on oluliselt vähem esindatud, nt spetsialiseerimata hulgikaubandus (29 ettevõtet). Eeltoodust võib järeldada, et kinnisasjade omandamise kontekstis on kõige enam mõjutatud Venemaa kodanikud, kuna eeltoodud statistikast nähtub, et venemaa kodanikest tegelikud kasusaajad tegelevad 77 juhul enda või renditud kinnisvara üürileandmise ja käitusega.

³¹ [Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimine ja hoolsusmeetmete kohaldamine Rahapesu Andmebüroo järelevalvatavatele kohustatud isikutele_20220506.pdf](#)

³² Valimis ainult jur. isikud, kelle registrikood algab 1-ga ehk äriühingud.

ka õigussubjektide jaoks (nt küsimus, millist erandit kohaldada). Kavandatav säte välistab normide kattumise ja tagab, et rangemat, üleriigilist keeldu käsitatakse piiranguala suhtes *lex specialis*'e asemel *lex generalis*'ena, mida piiranguala regulatsioon enam ei dubleeri.

Ilma § 10 lg-ta 1² tekiks regulatiivne lünk, mille tulemusel võiksid näiteks Eesti tähtajalise elamisloaga Venemaa Föderatsiooni kodanikud, kelle suhtes kavandatult kohaldub § 10¹ lõige 1, piirangualas siiski omandada korteriomandi. Arvestades, et piiranguala on määratletud just riigi julgeoleku seisukohalt kõrgema riskiga piirkonnana, oleks selline tulemus vastuolus nii piiranguala mõtte kui ka eelnõu üldise eesmärgiga.

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse paragrahvi 10 lõiget 2 ja sõnastatakse see muudatuse tulemusena järgmiselt: „Riiklikult olulise põhjuse või humaansete kaalutluste korral võib Vabariigi Valitsus korraldusega anda käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 1¹ nimetatud isikule loa omandada kinnisasja lõikes 1 nimetatud maa-alad.“. Sisuliselt lisatakse paragrahvi 10 lõikesse 2 sõnad „humaansete kaalutluste korral“ ja parandatakse viiteid lõigetele.

Muudatus on vajalik, et tagada regulatsiooni paindlikkus, proportsionaalsus ning võimalus arvestada Eesti riigi julgeoleku- ja strateegiliste huvidega üksikjuhtumite kaupa, ilma et see seaks kahtluse alla piiranguala keelu üldise eesmärgi ja toime. Kuigi piiranguala regulatsiooni eesmärk on vältida julgeolekuriske, ei ole kõik kolmandatest riikidest pärit isikute investeeringud piirangualas olemuslikult julgeolekut ohustavad. Vastupidi - teatud juhtudel võib kolmanda riigi isiku poolt kinnisasja omandamine piirangualas olla Eesti riigi jaoks strateegiliselt oluline ja julgeolekut toetav. Näiteks võib riiklikult oluline põhjus esineda olukorras, kus:

- kolmanda riigi (nt Ameerika Ühendriigid, Kanada, Jaapan, Lõuna-Korea) füüsiline või juriidiline isik soovib piirangualas omandada kinnisasja eesmärgiga rajada riigi julgeoleku, majanduse või kriitilise taristu seisukohalt oluline ettevõte;
- tegemist on liitlasriikidest või Eestiga tihedaid julgeoleku- ja kaitsealaseid suhteid omavatest riikidest pärit isikuga, kelle tegevus tugevdab Eesti strateegilist kohalolekut, investeerimiskeskonda või varustuskindlust.

Selliste juhtumite automaatne välistamine pelgalt kodakondsuse või asukohariigi alusel ei oleks kooskõlas regulatsiooni eesmärgiga ega proportsionaalsuse põhimõttega. Seetõttu on vajalik säilitada Vabariigi Valitsuse kaalutusõigus anda erandkorras luba kinnisasja omandamiseks.

Vabariigi Valitsus on pädev hindama kinnisasja omandamisega seotud asjaolusid riigi kui terviku huvidest lähtudes, sealhulgas julgeolekuasutuste hinnanguid, välis- ja julgeolekupoliitilisi kaalutlusi, majandus- ja taristulisi mõjusid, rahvusvaheliste kohustuste ja liitlassuhete konteksti. Loa andmise koondamine Vabariigi Valitsuse tasandile tagab, et erand tehakse üksnes läbikaalutult ja kooskõlas riigi julgeolekuhuvidega, vältides olukorda, kus erandeid antakse killustatult või ilma piisava strateegilise vaatenurgata.

Lisaks riiklikult olulistele põhjustele on säte vajalik ka humaansete kaalutluste arvestamiseks, mida seadusandjal ei ole võimalik ega mõistlik ammendavalt ette loetleda. Humaansed kaalutlused võivad hõlmata muu hulgas olukordi, kus isiku või tema perekonnaliikmete eluline olukord on erandlik ja kinnisasja omandamise keeld tooks kaasa ebaproportsionaalselt raske tagajärje, mis ei ole seotud julgeolekuohuga. Selliste olukordade eelnev detailne normatiivne reguleerimine ei ole võimalik, mistõttu on vajalik jätta seadusesse üldine humaansete kaalutluste klausel, mille sisustamine toimub üksikjuhtumi põhiselt Vabariigi Valitsuse kaalutusotsusega.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse paragrahvi 10 lõikega 3 järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud maa-alade suuruse või nime muutmise korral tuleb piiranguala määratlemisel lähtuda nende maa-alade piiridest 1. jaanuari 2027. a seisuga.“.

Muudatus on vajalik õigusselguse, regulatsiooni stabiilsuse ning seaduse praktilise kohaldatavuse tagamiseks, arvestades haldusterritoriaalse jaotuse dünaamilist iseloomu. Piiranguala on seaduses määratletud konkreetsete haldusüksuste ja külade loeteluna. Praktikas võib aga haldusüksuste, külade või nende piiride muutmine toimuda kohaliku omavalitsuse või haldusreformi käigus ilma, et muutuks piiranguala tegelik ruumiline asukoht või selle julgeolekualane tähendus. Ilma kavandatava sätteta tekiks olukord, kus üksnes külade piiride või nimede muutmise tõttu võiks piiranguala ulatus muutuda ebaselgeks või tekiks vajadus iga sellise muudatuse korral muuta KAOKS-i. See vähendaks seaduse õigusselgust ning looks ebavajalikku normatiivset ebastabiilsust.

Piiranguala kehtestamisel on seadusandja lähtunud konkreetsetest ruumilistest ja julgeolekulistest kaalutlustest, mitte haldusüksuste nimetustest kui sellistest. Kavandatav säte tagab, et piiranguala sisu ja ulatus jäävad vastavaks seadusandja algsele tahtele; hilisemad tehnilised või administratiivsed muudatused ei muuda piiranguala tegelikku ulatust ilma seadusandja teadliku otsuseta. Seega võimaldab säte fikseerida piiranguala ruumilise ulatuse kindla ajahetke seisuga, välistades juhuslikud või tahtmatud muutused regulatsiooni kohaldamisalas.

1. jaanuar 2027. aasta seis valiti lähtepunktiks, kuna see langeb kokku seaduse kavandatava jõustumise ajaga ning tagab, et piiranguala on määratletud õiguslikult selgel ja ajaliselt ühtsel alusel.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse paragrahvi 10 lõikega 4 järgmises sõnastuses: „Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 6–17 nimetatud piiranguala piir kantakse maakatastri kitsenduste kaardile ja see ei muutu maakonna, valla, linna või asustusüksuse nime ega piiri muutmise korral“.

Muudatuse eesmärk on tagada piiranguala välispiiri üheselt arusaadavus ka olukordades, kus muudetakse valla, linna või asustusüksuse nime või piire. Piiranguala piiri kandmine maakatastri kitsenduste kaardile muudab piiranguala asukoha ja ulatuse selgelt tuvastatavaks ning välistab tõlgendusprobleemid haldusüksuste piiride või nimetuste muutmise korral.

Muudatus lihtsustab notarite, Maa- ja Ruumiameti ning teiste asutuste tööd, kellel on õigusaktidest tulenev vajadus kontrollida, kas kinnisasi asub piirangualal. Kitsenduste kaardile kantud piir võimaldab sellise kontrolli teostamist üheselt ja sõltumatult haldusjaotuse muudatustest.

Kitsenduste kaardi pidamist reguleerib maakatastriseadus (MaaKatS § 2, § 9 lõige 5, § 12 ja § 19¹). Asjaõigusseaduse tähenduses on tegemist seadusjärgse kitsendusega (AÕS § 140 ja § 141), mis seab piiranguid kinnisasja omaniku õigusele kinnisasja käsutada.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse seaduse 3. peatükki §-ga 10¹ järgmises sõnastuses:

„§ 10¹. Eesti Vabariigi territooriumil kinnisasja omandamise keeld

(1) Eesti elamisloata ja tähtajalise elamisloaga füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale, kui see riik võib kasutada oma kodanikke või juriidilisi isikuid viisil, mis

ohustavad Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda, ei ole lubatud omandada kinnisasja Eesti Vabariigi territooriumil.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud keeldu kohaldatakse ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud füüsiline isik.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud keeldu kohaldatakse ka mitut kodakondsust omavale füüsilisele isikule, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi julgeolekule või avalikule korrale ohtu kujutavate riikide loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Vabariigi Valitsus tugineb määruse andmisel muu hulgas julgeolekuasutuste poolt edastatud teabele, mis on vajalik lõikes 1 nimetatud riikide loetelu kehtestamiseks. Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimused ei ole enam täidetud, võtab Vabariigi Valitsus viivitamata meetmeid määruse muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

(5) Riiklikult olulise põhjuse või humaansete kaalutluste korral võib Vabariigi Valitsus korraldusega anda käesoleva paragrahvi lõigetes 1–3 nimetatud isikule loa omandada kinnisasi Eesti Vabariigi territooriumil.“;

Lõige 1. Muudatus on vajalik, et kehtestada selge ja ühtne üleriigiline kinnisasja omandamise keeld isikutele, kelle kodakondsuse või asukohariigi tõttu esineb põhjendatud julgeolekuoht või oht avalikule korrale, võimaldades sellega ennetada riigi julgeolekut ja avalikku korda ohustavaid riske kogu Eesti Vabariigi territooriumil ning sulgeda senised regulatiivsed lüngad, mida üksnes piiranguala-põhine regulatsioon ei kata.

Venemaa Föderatsioon alustas 2022. aastal täiemahulist sõda Ukraina vastu. Paralleelselt sõjategevusega Ukrainas viib Venemaa Föderatsioon läbi hübriidrännakuid Ukrainat toetavate demokraatlike ja suveräänsete riikide, sh Eesti vastu. Kinnisvara omandamine väljaspool Venemaad on osa Venemaa arsenalist hübriidrännakute kavandamisel ja täideviimisel.

Eelkirjeldatust ja Eesti julgeolekupoliitika alustest lähtuvalt ei piisa julgeoleku tagamiseks kasvanud ohutingimustes olemasolevast vaid tuleb teha rohkem³³. Lisaks on vaja tugevdada vastumeetmeid kinnisasjade valdkonnas, kuivõrd ka kinnisasjade kaudu on võimalik kahjustada Eesti riigi julgeolekut. Eesti on lõpetanud Venemaa Föderatsiooni kodanikele viisade ja tähtajaliste elamislubade välja andmise (välja arvatud erandjuhtudel), keelanud neil relva omamise, kehtestanud sanktsioone, samal ajal on neil võimalik suurte probleemideta omandada kinnisvara Eestis. Siiski tuleb silmas pidada, et julgeolekut või avalikku korda ohustav riik ei pruugi olla vaid Venemaa Föderatsioon ja Valgevene.

Kinnisasja omandamine teatud riikide füüsiliste ja juriidiliste isikute puhul võib kaasa tuua riske, kuna:

- kinnisasjade omand võib võimaldada strateegiliselt olulisele objektile ligipääsu või suurendada mõju sellele (nt sõjalise infrastruktuuri, kriitilise taristu, sidevõrkude, sadamate, lennuväljade või muu riigikaitsealase tähendusega objektide lähedus),
- omandit võidakse kasutada mõjutus-, surve- või sekkumisvahendina välisriigi huvide edendamiseks,
- teatud riikide õigusruum või praktika kohustab nende riikide kodanikke tegutsema oma riigi julgeolekuteenistuste või välispoliitiliste eesmärkide täitmiseks, isegi väljaspool selle riigi territooriumi.

³³ ”Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine. - [RT III, 28.02.2023.](#)

Kehtestada tuleb täiendav piirang lisaks KAOXS piirangualale, kuivõrd Eesti territooriumil, sh vetes asub julgeoleku seisukohalt hulgaliselt olulisi objekte, mille suhtes võib riigi julgeoleku ohustajal olla huvi ja need võivad olla julgeoleku ohustaja sihtmärgiks. Konkreetseteks kuid mitte ainsateks näideteks on siinkohal esimese brigaadi peamine paiknemiskoht Tapa sõjaväelinnakus³⁴, teise brigaadi paiknemiskohad Luunjal ja Taara sõjaväelinnakus³⁵, liitlasüksuste paiknemiskohad nende juures, Ämari Lennubaas, Tallinnas asuv NATO küberkaitsekoostöö keskus ja julgeolekuasutuste peahooned Tallinnas.

Soome „Ariston Helmi“ kaasuse ja ka teiste riikide näidetest võib järeldada, et julgeolekut ohustav riik või organisatsioon omandab kinnisasju julgeoleku sisukohalt oluliste objektide lähedusse või omandab vahetult neid objekte oma eesmärkide täitmiseks. Põhjuseid on olnud mitmeid: luureinfo kogumine või objekti mõjutamiseks positsiooni loomine, enda muu tegevuse ettevalmistamine või toetamine, mis lühemas või pikemas perspektiivis võib tekitada ohtu julgeolekule.

Lõike 1 subjektideks on **Eesti elamisloata ja tähtajalise elamisloaga füüsilised isikud**. Need on isikud, kellel ei ole Eesti kodakondsust. Välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) kohaselt on Eesti elamisloata isikuteks:

- 1) välismaalased, kes viibivad Eestis ajutiselt. VMS tähenduses on Eestis ajutine viibimine välismaalase viibimine Eestis ilma Eesti elamisloata või elamisõigusega (VMS § 7). Sellistel isikutel peab Eestis viibimiseks olema seaduslik alus, milleks on muu hulgas: Eesti pädeva asutuse antud viisa (VMS § 43 lg 1 p 1); Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud viisa või elamisluba (VMS § 43 lg 1 p 2 ja 6); välislepingust või Vabariigi Valitsuse otsusest tulenev õigus viibida Eestis viisavabalt (VMS § 43 lg 1 p 3 ja 4); vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus (VMS § 43 lg 1 p 5); Välisministeeriumi antud diplomaatiline isikutunnistus (VMS § 43 lg 1 p 7); tähtajalise elamisloa kehtivusaja lõppemisest tulenev õigus viibida Eestis täiendavalt 90 või 270 päeva (VMS § 43 lg 1 p 8 ning lg 4 ja 5); teise Euroopa Liidu liikmesriigi antud ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja elamisluba, EL sinine kaart või teadlase/üliõpilase elamisluba (VMS § 43 lg 1 p 9, 10 ja 11);
- 2) isikud, kelle suhtes välismaalaste seadust ei kohaldata. Vastavalt VMS § 2 lõikele 1 ei kohaldata seadust isikutele, kellel on Eestis viibimis- või elamisõigus Euroopa Liidu kodaniku seaduse tähenduses. Nendeks on: Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikud; Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodanikud; Šveitsi Konföderatsiooni kodanikud; eelpool nimetatud isikute perekonnaliikmed (VMS § 1 lg 2);
- 3) muud eriregulatsiooniga isikud. Isikud, kelle viibimise alused sätestavad muud seadused või aktid, mitte VMS-i järgne elamisluba: rahvusvahelise kaitse taotlejad ja saanud, kelle alused sätestab välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VMS § 1 lg 3); diplomaatiliste esinduste ja konsulaarasutuste töötajad ning nende perekonnaliikmed, kelle viibimine tugineb välislepingutele ja rahvusvahelise õiguse aktidele (VMS § 1 lg 4); rahvusvahelise sõjalise koostöö raames Eestisse saabuval välismaalased, kelle viibimise sätestab riigikaitse seadus (VMS § 1 lg 5).

Tähtajalise elamisloaga isik on välismaalane, kes on isik, kes ei ole Eesti kodanik (VMS § 3). Erinevalt pikaajalise elaniku elamisloaga isikust ei loeta tähtajalise elamisloaga välismaalast „alaliseks elanikuks“, vaid ta on välismaalane, kellele on antud luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks vastavalt seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele

³⁴ <https://kra.ee/kaitsevae-vaeliigid-ja-teised-uksused/diviis/diviisi-1-jalavaebrigaad/>

³⁵ <https://mil.ee/uksused/maavagi/diviis/2-jalavaebrigaad/>

(VMS § 5 ja § 112). Tähtajalise elamisloaga isik on isik, kellele on antud elamisõigus kehtivusajaga kuni viis aastat (VMS § 119 lg 1). Kui isiku peamine elukoht on Eestis ja ta viibib siin elamisloa alusel, loetakse teda püsivalt Eestis elavaks (VMS § 6). Vastavalt VMS §-le 118 võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa järgmistel alustel: elama asumiseks abikaasa, registreeritud elukaaslase või lähedase sugulase juurde; õppimiseks, töötamiseks või ettevõtluseks; kriminaalmenetluses osalemiseks; kaaluka riikliku huvi korral; välislepingu alusel; püsivalt Eestisse elama asumiseks.

Pikaajalise elaniku elamisluba on VMS § 230 kohaselt välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Pikaajalise elaniku elamisloa andmise tingimused sätestab VMS § 232, mille kohaselt pikaajalise elaniku elamisloa võib anda välismaalasele, kes vastab järgmistele tingimustele:

- 1) ta on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist;
- 2) tal on kehtiv tähtajaline elamisluba;
- 3) tal on püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks;
- 4) ta on kindlustatud isik ravikindlustuse seaduse või Eesti Vabariigi välislepingu tähenduses;
- 5) ta on täitnud integratsiooninõude;
- 6) tema elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja
- 7) tema puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

Tähtajalise elamisloaga Venemaa ja Valgevene kodanikud on piiranguga hõlmatud just seetõttu, et nende isikute elamisluba on tähtajalise ehk ajutise iseloomuga. Pikaajalise elaniku elamisloa korral tuleb täita integratsiooninõue, samuti on 5 aastase Eestis elamise jooksul võimalik teha järeldus, kas isik kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

Peamised piirangutest mõjutatud isikud on kavandatu kohaselt ilma pikaajalise Eesti elaniku elamisloata Venemaa ja Valgevene kodanikud ja juriidilised isikud, mille tegelikud kasusaajad nad on. Järgnevast tabelist nähtuvad ajaloolised andmed kinnisasja omandamise tehingutest Eestis, mille puhul omandaja on olnud Venemaa või Valgevene kodanik. Lisaks nähtub tabelist, millist viibimisalust välismaalasest kinnisasja omandaja omas. Rida „elamisluba puudub“ hõlmab kõnesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud välismaalasi. Ridade „elamisluba puudub“ ja „tähtajalise elaniku elamisloaga“ väärtusi hinnates nähtub ligikaudne arv isikutest, kellele piirangud kohalduvad ja kes on vahetult muudatusest mõjutatud. Näiteks 2025. aastal oli kinnisasjade omandamise tehinguid, milles omandaja oli Venemaa kodanik, kokku 3249. Neist 3066 puhul oli omandaja Eesti elamisloaga (nii tähtajalise kui pikaajalise elaniku elamisloaga) isik. 170 kinnisasja omandamise puhul oli omandaja Venemaa kodanik, kel Eesti elamisluba puudus. Omandamise tehingute puhul oli pikaajalise elaniku elamisloaga Venemaa kodanikke 2702 ehk enam kui 3066-st. 364 tehingu puhul oli omandaja tähtajalise elamisloaga Venemaa kodanik. Seega kokku mõjutanuks 2025. aastal piirang 534 tehingut (364+170), mille puhul omandaja oli Venemaa kodanik. See on ca 16 protsenti kõigist tehingutest, kus omandaja oli Venemaa kodanik. Samuti nähtub, et enam kui kinnisasjade omandamise tehinguid, kus omandaja oli Eesti elamisloaga (nii tähtajalise kui pikaajalise elaniku elamisloaga) isik, tehti korteriomandiga.

	Venemaa Föderatsioon					Valgevene Vabariik			
	2022	2023	2024	2025		2022	2023	2024	2025
kinnisasjade omandamisi kokku	4662	3721	3534	3249		128	141	119	93
elamisloaga isikud kokku	3999	3448	3300	3066		114	130	109	85
elamisõigusega isikud	20	20	16	13		0	1	2	1

elamisluba puudub	643	253	218	170		14	10	8	7
pikaajalise elaniku elamisloaga isik	3326	2940	2882	2702		39	94	42	30
tähtajalise elaniku elamisloaga	673	508	418	364		75	36	57	50
elamisloaga isikute korteriomand	3261	2816	2653	2621		94	115	92	72
elamisloaga isikute kinnisasi	722	589	623	602		20	15	17	13
elamisloaga isikute hoonestusõigus	16	16	19	17		0	0	0	0
elamisloaga isikute korterihoonestusõigus	0	0	5	3		0	0	0	0

Tabel 3. Kinnisasja ja kinnistu omandamised kinnistusraamatu põhjal, mille puhul on omandaja Venemaa või Valgevene kodakondsusega isik.

2025. aasta aprilli seisuga oli Eestis kinnisvara omanikest Venemaa Föderatsiooni kodanikke 36 952 ja Valgevene kodanikke 896. See iseloomustab juba väljakujunenud olukorda Venemaa ja Valgevene kodanike kinnisvara vaates.

Kokku elab Eestis 9. jaanuari 2026. aasta seisuga:

- 7797 tähtajalise ja 70 237 pikaajalise elaniku elamisloaga Venemaa Föderatsiooni kodanikku;
- 1476 tähtajalise ja 1190 pikaajalise elaniku elamisloaga Valgevene kodanikku.

Sellest nähtub võimalik maksimaalne isikute hulk tähtajalise elamisloaga isikute lõikes, keda piirang võib puudutada. Samas tuleb arvestada, et need isikud on Eestis ajutiselt ning neil ei pruugi üldse olla huvi end Eestiga pikemalt siduda ning neil ei pruugi olla huvi Eestis kinnisasja omandada (või vahendeid selleks). Samuti on näha pikaajalise ja tähtajalise elaniku elamislubadega isikute omavahelisi proportsioone. Võib järeldada, et ligikaudu üheksa korda rohkem on Eestis pikaajalise elaniku elamisloaga Venemaa kodanikke ning et seatavad täiendavad kinnisasja omandamise kitsendused suurt osa Eestis olevaid Venemaa kodanikke ei puuduta.

Lõige 2. Juriidiliste isikute tegelike kasusaajate kontekstis kehtib sama põhimõte, mis ka kodanike puhul - kui Venemaa või Valgevene kodanikust tegelik kasusaaja omab pikaajalise elaniku elamisluba, siis keeld ei kohaldu. Täpsemad selgitused tegelike kasusaajate regulatsiooni kohaldamise kohta on toodud seletuskirja punktis 3.1 osas, mis käsitleb eelnõu § 1 punktis 11 toodud muudatust.

Lõige 3. Lõike eesmärk on tagada kavandatava keelurežiimi tõhus kohaldatavus olukordades, kus füüsilisel isikul on mitu kodakondsust. Mitme kodakondsuse korral võib praktikas tekkida küsimus, millise riigi kodakondsust käsitada § 10¹ lõike 1 tähenduses „kodakondsuse järgse riigina“ ning millise dokumendi alusel omandaja staatust tehingus hinnata. Selge normilahendus on vajalik eelkõige õigusselguse ja keelu jõustatavuse tagamiseks, kuna kinnisasja omandamise kontroll põhineb suurel määral isiku esitatud isikut tõendavatel dokumentidel ja registriandmetel ning tehingu läbiviijad (nt notar) peavad saama teha üheselt mõistetava järelduse, kas keeld kohaldub.

Lõige 3 välistab olukorra, kus isik saaks keelust kõrvale hoiduda üksnes seeläbi, et esitab tehingus teise riigi passi ja „valib“ enda jaoks soodsama kodakondsuse. Julgeoleku- ja avaliku korra riskid, mida § 10¹ lõike 1 kohane keeld adresseerib, võivad püsida ka mitme kodakondsuse korral, sest isiku side riigiga, mida Vabariigi Valitsus käsitleb § 10¹ lõike 4 alusel julgeolekut või avalikku korda ohustavana, ei kao pelgalt teise (kolmanda riigi) kodakondsuse lisandumise tõttu. Seetõttu on proportsionaalne ja eesmärgipärane siduda keelu kohaldumine ka mitut kodakondsust omavate isikutega, et minimeerida võimalusi regulatsioonist mööda minna.

Lahendus on kooskõlas Eesti õiguses juba kasutusel oleva lähenemisega julgeoleku- ja avaliku korra riskide maandamisel: näiteks välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise regulatsioon käsitleb välisinvestorina mh füüsilist isikut, kellel on mitu kodakondsust, millest vähemalt üks on kolmanda riigi kodakondsus, just selleks, et riskihindamise kohaldamisala ei oleks lihtsasti välditav üksnes „alternatiivse“ kodakondsuse kasutamisega (VUHS § 3 lg 1 p 1).

Lõike 3 kohaldamisala on piiratud viisil, mis arvestab Euroopa Liidu õiguse raamistikku: keeld ei laiene Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikule, sest eelnõu peab oluliseks liidu õigusega seotud kapitali vaba liikumist ja võrdset kohtlemist ning tugineb avaliku korra ja avaliku julgeoleku erandile ulatuses, mis on vajalik ja proportsionaalne. Sellega välditakse liidu-sisese põhjendamatut eristamise riski ning hoitakse regulatsioon fookusseerituna kolmandate riikide isikutest tulenevatele riskidele.

Lõige 4. Muudatuse tulemusel kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega riikide nimekirja, milles on tuvastatud riigid, kes võivad ohustada kinnisasjade omandamise vaates Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda. Vastava nimekirja järgi kohaldatakse keeld selle riigi kodakondsus- või asukoha järgsele isikule või juriidilistele isikutele, mille tegelikud kasusaajad nad on.

Käesoleval ajal kavandatakse, et Vabariigi Valitsus nimetab sellisteks riikideks Venemaa Föderatsiooni ja teda toetava Valgevene, lähtudes muu hulgas 18. oktoobri 2022. a Riigikogu avaldusest, mis mõistis hukka Ukraina territooriumi annekteerimise ja kuulutas Venemaa režiimi terroristlikuks ja Venemaa Föderatsioon terrorismi toetavaks riigiks³⁶.

Põhiseaduse kohaselt on **riigi julgeolek** riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleva viisil. Erialakirjanduse kohaselt hõlmab riigi julgeolek kõige avaramalt mõistetuna poliitilise tegevuse institutsionaalseid tingimusi, protsesse, sisu ja tulemusi, mille eesmärgiks on täita korra- ja kaitseülesandeid ühiskonna iga liikme hüvanguks ja avalikes huvides. Riigi julgeolekuga seondub poliitiline, militaarne, majanduslik, sotsiaalne, õiguslik, kultuuriline jne kaitstus.

Eesti julgeolekupoliitika eesmärk on kindlustada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus. Eesti julgeolekupoliitika põhineb avaral julgeolekukäsitusel - arusaam julgeolekust kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ja eesmärke mitmesuguste väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude ja riskide ning nende koosmõjude eest ja saavutada nende ohtude ja riskide tasalülitamine. Esmane eesmärk on tagada riigi julgeolek mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil.

Mõiste „**avalik kord**“ on laiatähenduslik mõiste, ning sellel on rahvusvahelises era- ja avalikus õiguses ning Euroopa Liidu õiguses erinev sisu. Avalikku korda ei defineeri otseselt ei Euroopa Liidu esmane ega teine õigus, samas on avaliku korra mõistet käsitletud kohtupraktikas. Euroopa Kohus on sedastanud, et mõiste „avalik kord“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seaduserikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Praktikas võib piir julgeolekuohu ja tõsise avaliku korra ohu vahel olla hägune.

³⁶ [Riigikogu avaldus](#), millega kuulutatakse Venemaa režiim terroristlikuks ja Venemaa Föderatsioon terrorismi toetavaks riigiks.

Eesti seadustes on avalik kord defineeritud nii rahvusvahelise eraõiguse seaduses (edaspidi *REÕS*) kui ka korrakaitseseaduses (edaspidi *KorS*). REÕS § 7 mõistes hõlmab avalik kord Eesti õiguse olulisi põhimõtteid. KorS-i § 4 kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.³⁷ Avaliku korra kaitseala hõlmab lisaks õigusaktidele ka kogu objektiivset õiguskorda, seejuures mitte ainult õiguskorda kui õigusnormide süsteemi, vaid ka sellele üles ehitatud elukorraldust tervikuna (isikute era- ja avalik-õiguslikud subjektiivsed õigusi, ühiskonna turvalisust ning avaliku võimu ja avalike teenuste toimimist).³⁸ Riigikohtu praktikas on avaliku korra mõistet analüüsinud ja sellele sisu andnud eelkõige Riigikohtu kriminaalkolleegium. Seda on tehtud näiteks karistusseadustiku §-des 262 ja 263 sätestatud süüteo koosseisude sisustamise kontekstis. Avalikku korda selles tähenduses tuleb mõista kui kommete, normide või reeglitega kinnistatud isikute vahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde ning võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.³⁹

Seega on Eesti õiguses avaliku korra mõistel väga lai tähendus ja seda ka korrakaitseseaduses. Samas ei ole KAOKS piirangu põhjendamisel (julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi tuvastamisel) vajalik lähtuda korrakaitseseaduses ette nähtud vastava mõiste sisust, kuna tegemist ei ole riikliku järelevalve menetlusega. Eelnõu kohaselt arvestatakse avaliku korra sisustamisel Euroopa Liidu kohtupraktikaga ja lähtutakse avalikule korrale mõju hindamisel lisaks õigusnormidest kinnipidamisele ja ebaseaduslikule tegevusele ka sellest, kas agressorriigi kodanik ning tema poolt kinnisasja omandamine võib reaalselt kahjustada või ohustada mõnda ühiskonna põhihuvi või õiguskorraga kaitstavaid õigushüvesid (elu, tervis, vabadus, vara, looduskeskkond). Igasugune ebaseaduslik tegevus ei viita kohe võimalusele, et isik võib ohustada avalikku korda eelnõu tähenduses. Väiksemat tüüpi rikkumiste (sh väärtegade) ja teistes riikides haldusõigusrikkumiste toimepanemine ei ole üldjuhul piisav, et tuvastada märkimisväärne mõju avalikule korrale.

Lõike 4 näol on tegemist volitusnormi andmisega Vabariigi Valitsusele määruse kehtestamiseks. Haldusmenetluse seaduse § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Julgeolekule või avalikule korrale ohtu kujutavate riikide loetelu kehtestamine on üldise iseloomuga regulatsioon, mis puudutab ebamäära hulk isikuid. Kuna ohtu kujutavate riikide loetelu määramine toob kaasa üldkohustuslikud käitumishaldusnormid ja võimalikud piirangud isikute põhiõigustele, peab selline regulatsioon olema kehtestatud õigustloova aktiga ehk määrusega.

Volitusnorm on kooskõlas põhiseadusega. Riigikohus on oma lahendites rõhutanud, et PS § 32 lg 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusreservatsiooni. Seega võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus (vt nt RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37). Omandiõiguse piiranguid võib seada formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja nõuetele vastava volitusnormi alusel. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi olla ebaproportsionaalsed ega piirata omanikke ebamõistlikult. Omandipõhiõiguse kitsendused ei tohi vastuollu minna ka üldiste võrdsuspõhimõtetega.

Vastav kinnisasja omandamise piirang on ennetav ja riskipõhine meede, mille eesmärk on tagada riigi julgeolek. Oht Eesti riigi julgeolekule tähendab olukorda, kus mõne riigi tegevus, praktikad või strateegilised eesmärgid võivad kahjustada Eesti suveräänsust, territoriaalset terviklikkust, põhiseaduslikku korda või olulisi julgeolekuhuve. Ohu sisustamisel lähtutakse riigi julgeoleku terviklikust käsitlusest, mis hõlmab nii sõjalisi, poliitilisi, majanduslikke kui ka hübriidseid mõjutustegevuse vorme. Hinnang tugineb muu hulgas:

³⁷ Tartu Ülikooli uuring, lk 25.

³⁸ Samas, lk 26.

³⁹ M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. *Juridica* 4/2021, lk 250.

- vastava riigi välis- ja julgeolekupoliitilisel käitumisel,
- selle riigi varasematel või teadaolevatel (mõjutus)tegevuse mustritel,
- rahvusvaheliste organisatsioonide analüüsidel,
- Eesti julgeolekuasutuste riskihinnangutel.

Vabariigi Valitsuse kehtestatav nimekiri ei ole poliitiline hinnang, vaid proportsionaalne ja dünaamiline riskihaldusmeede. Nimekirja lisatakse riigid, mille puhul on tuvastatud:

- süstemaatiline tegevus, mis on vastuolus rahvusvahelise õiguse normide või Euroopa julgeolekuhuvidega;
- tõenäosus, et nende riikide kodanikke või juriidilisi isikuid kasutatakse Eesti julgeoleku vastu suunatud (mõjutus)tegevuseks;
- risk, et selliste füüsiliste ja juriidiliste isikute kinnisvaraomand Eestis võib olla kasutatav riikliku survevahendina, luure- ja mõjutustegevuse, sabotaaži, eelpositsioonide loomise eesmärgil, teatud infrastruktuurile ligipääsu loomiseks või muul julgeolekut või avalikku korda ohustaval viisil.

Eelõuga kavandatav meede on kooskõlas muu hulgas põhiseaduse §-ga 11, mis lubab õigusi piirata, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik, sh riigi julgeoleku tagamiseks. Loodav süsteem on läbipaistev, ennustatav ja võimaldab valitsusel muuta nimekirja vastavalt muutuvatele rahvusvahelistele riskidele.

Eelnõu § 1 punktiga 16 täiendatakse seaduse 3. peatükki §-ga 10² järgmises sõnastuses:

„§ 10². Riigi julgeoleku tagamiseks kehtestatud kinnisasja omandamise nõuetele vastavuse kontrollimine

- (1) Käesoleva seaduse §-des 10 ja 10¹ sätestatud nõuetele vastavust kinnisasja omandamise korral kontrollib notar, kohtutäitur, pankrotihaldur, riigivara võõrandaja, kohaliku omavalitsuse üksus ning Maa- ja Ruumiamet.
- (2) Füüsilisest isikust kinnisasja omandaja elamisloa andmeid ja kodakondsust kontrollitakse Eesti rahvastikuregistri andmete alusel. Kui füüsilisest isikust kinnisasja omandaja ei ole Eesti rahvastikuregistri andmesubjekt, tuginetakse andmete kontrollimisel tema isikut tõendavale dokumendile või asjakohasel juhul selle koopiale.
- (3) Kui kinnisasja omandajaks on Eestis registreeritud juriidiline isik, tuvastatakse tegelik kasusaaja ja tema kodakondsus tegelike kasusaajate andmekogu andmete alusel.
- (4) Välisriigis registreeritud juriidilise isiku puhul tuginetakse asjaolude kontrollimisel tema esindaja esitatud andmetele.
- (5) Kinnisasja omandaja esitab vajadusel notarile, kohtutäiturile, pankrotihaldurile, riigivara võõrandajale, kohaliku omavalitsuse üksusele või Maa- ja Ruumiametile seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks muid menetluses vajalikke andmeid ja dokumente.“.

Muudatus on vajalik, et luua selge ja ühtne menetlusraamistik kinnisasja omandamise kitsenduste praktiliseks rakendamiseks ning tagada, et KAOKS §-des 10 ja 10¹ sätestatud keeldude järgimine oleks kontrollitav.

Menetlejatena on nimetatud notar, kohtutäitur, pankrotihaldur, riigivara võõrandaja, kohaliku omavalitsuse üksus ning Maa- ja Ruumiamet, kuna need isikud ja asutused osalevad kehtiva õiguse kohaselt vahetult kinnisasja omandamise või võõrandamise menetlustes. Notarid osalevad kinnisasja tehingute tõestamisel, kohtutäiturid ja pankrotihaldurid kinnisasja sundvõõrandamise ja pankrotimenetluste läbiviimisel, riigivara võõrandajad riigile kuuluva kinnisvara käsutamisel, kohaliku omavalitsuse üksused maareformi ja muude kinnisasjadega seotud haldusmenetluste raames ning Maa- ja Ruumiamet riigimaa ja maareformiga seotud toimingutes.

Sätete eesmärk ei ole kehtestada menetlejatele uusi, iseseisvaid kontrollikohustusi, vaid sätestada KAOKS-i mõttes miinimumnõuded, mis peavad olema täidetud kinnisasja omandaja nõuetele vastavuse kontrollimisel. Näiteks notarite kohustus tuvastada tehingu pooled, kontrollida nende esindusõigust, isikusamasust ja tegelikku kasusaajat tuleneb juba notariaadiseadusest, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest ning tulenevatest hoolsusmeetmete nõuetest. Käesolev säte koondab ja täpsustab, milliste andmete ja asjaolude kontrollimine on vähemalt vajalik just KAOKS-i nõuete täitmise hindamiseks.

Samuti on regulatsioon vajalik selleks, et ühtlustada erinevate menetlejate (notar, kohtutäitur, pankrotihaldur, kohalik omavalitsus, riigivara võõrandaja, Maa- ja Ruumiamet) praktikat, tagades, et kinnisasja omandamise piirangute kontroll ei sõltu menetluse liigist ega tehingu vormist. Sellega suurendatakse õigusselgust, õiguskindlust ja regulatsiooni tõhusust ning vähendatakse riski, et kehtestatud julgeolekumeetmetest oleks võimalik kõrvale hoida.

Lisaks vajab märkimist, et kavandatava lõike 5 eesmärk on tagada, et kinnisasja omandamise kitsenduste kontrollimisel oleks menetlejal piisav õiguslik alus nõuda täiendavaid andmeid ja dokumente, kui seaduses loetletud miinimumandmed ei ole konkreetse juhtumi asjaolude selgitamiseks piisavad. Tegemist on vajaliku (paindlikkus)sättega, mis võimaldab arvestada tehingute ja omandajate struktuuride mitmekesisust ning välistab olukorra, kus KAOKS §-des 10 ja 10¹ sätestatud keeldude järgimist ei ole võimalik tõhusalt kontrollida üksnes formaalsete andmete alusel.

Sätted ei loo omandajale uusi sisulisi kohustusi, vaid toetavad olemasolevate kontrollikohustuste täitmist, võimaldades menetlejal vajaduse korral küsida lisateavet (nt omandistruktuuri, tegeliku kasusaaja seoste või esitatud andmete usaldusväärsuse kohta), et tagada kinnisasja omandamise vastavus riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitseks kehtestatud nõuetele.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täiendatakse paragrahvi 11 lõikega 4 järgmises sõnastuses: „Enne 2027. aasta 1. jaanuari algatatud kinnisasja omandamisega seotud haldusmenetlused, notariaalsed toimingud ning maareformi seaduse alusel läbiviidavad menetlused viiakse lõpule menetluse algatamise ajal kehtinud korra kohaselt.“.

Muudatus on vajalik, et tagada õigusselgus ja õiguskindlus üleminekuperioodil ning vältida uute piirangute tagasiulatuvat kohaldamist, nähes ette, et enne 2027. aasta 1. jaanuari algatatud kinnisasja omandamise menetlused viiakse lõpule menetluse alustamise ajal kehtinud seaduse redaktsiooni või korra kohaselt, tagades sellega menetlusosaliste õiguspärase ootuse kaitse ja menetluste sujuva lõpetamise.

Kinnisasja omandamine koosneb nii pooltevahelistest tehingutest kui ka ametlikust menetlusest. Menetlus algab üldjuhul kinnistamisavalduse esitamisega (HMS § 35 lg 1 p 1; KRS § 34 lg 1). Avaldus peab olema notariaalselt kinnitatud, digitaalselt allkirjastatud (KRS § 34 lg 2¹). Kinnistamiseks pädev isik vaatab avalduse läbi ja teeb kandemääruse (KRS § 46 lg 2). Kui dokumendid on nõuetekohased, tehakse kandemääruse alusel kanne kinnistusregistrisse (KRS § 49 lg 1). Kinnisomand loetakse üleantuks ja asjaõiguslik muudatus jõustub hetkest, mil kandemääruse teinud isik sellele alla kirjutab ja kanne tehakse (AÕS § 64¹; KRS § 49 lg 5).

3.2. Maareformi seaduse muutmine

Eelnõu § 2 punktiga 1 täiendatakse paragrahvi 21 lõiget 1 pärast lauseosa „käesolevast seadusest“ lauseosaga „ja kinnisasja omandamise kitsendamise seadusest“.

Muudatus on vajalik, kuna MaaRS § 21 sätestab maa erastamise ja maa kasutusvaldusesse saamise õigustatud subjektid ning KAOKS muudatuste jõustumiseks ja ühtlustamiseks MaaRSist tulenevate nõuetega on vaja ka MaaRSis teha viide KAOKSile. Eesmärk on, et ka MaaRSist tulenevate menetluste korral oleks selge, et ka sellele kohalduvad KAOKS kitsendused.

Eelnõu § 2 punktiga 2 täiendatakse paragrahvi 21 lõike 2 esimest lauset sõnadega „kui maa erastamine ei ole kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse kohaselt keelatud“.

Kehtiv MaaRS § 21 lõige 2 reguleerib välismaalasest füüsilise isiku õigust maa omandamisele maareformi käigus. Sätte kohaselt võib välismaalane erastada talle Eesti NSV taluseaduse alusel põliseks kasutamiseks antud maa, talle kuuluva ehitise teenindamiseks vajaliku maa ning MaaRS § 22 lõikes 13 nimetatud maa. MaaRSi tähenduses loetakse välismaalaseks füüsiline isik, kes ei ole Eesti kodanik.

Muudatus on vajalik, kuna kehtiv regulatsioon ei võimalda arvestada tänases julgeolekuolukorras oluliste täiendavate riskidega, mis võivad tuleneda isiku kodakondsuse järgsest riigist või selle riigi praktikast kasutada oma kodanikke Eesti vastu suunatud mõjutus-, luure- või hübriidtegevuseks. MaaRSis puuduvad seega mehhanismid, mis võimaldaksid maa omandamist piirata isikute puhul, kelle suhtes esineb põhjendatud oht Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale.

Muudatuse eesmärk on luua selge õiguslik alus KAOKS kolmandas peatükis sätestatud riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvate kitsenduste kohaldamiseks ka MaaRSi alusel toimuvates menetlustes. Seni kehtinud erand, mille kohaselt KAOKS ei kohaldu MaaRSi alusel kinnisasja omandamisele, ei ole muutunud julgeolekuolukorras enam põhjendatud. Ka maareformi käigus võib kinnisasjade omandamisega kaasneda samasugune julgeoleku ja avaliku korra oht nagu muudes omandamise viisides.

Normitehniliselt ei ole otstarbekas dubleerida MaaRSi KAOKSis juba detailselt reguleeritud kitsenduste põhimõtteid ja subjektide ringi. Seetõttu nähakse muudatusega ette viiteline regulatsioon, mille kohaselt kohaldatakse maa omandamisele MaaRSi alusel KAOKSis sätestatud kitsendusi. Selline lahendus tagab õigusselguse ning väldib paralleelsete ja sisuliselt kattuvate normide teket erinevates seadustes. KAOKS-i kitsenduste kohaldamine tähendab, et edaspidi ei või maad omandada isikud, kelle suhtes kehtivad KAOKS §-s 10 ja §-s 10¹ sätestatud keelud. Nendeks on muu hulgas:

1. piirangualal füüsilised isikud, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi ega Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanikud;
2. kogu Eesti Vabariigi territooriumil füüsilised isikud, kellel puudub pikaajalise elaniku elamisluba ja kelle kodakondsuse järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale;
3. samuti juriidilised isikud, mille tegelikud kasusaajad on eeltoodud füüsilised isikud.

Muudatuse tulemusel tagatakse, et MaaRSi alusel toimuvad maa omandamised alluvad samadele julgeoleku- ja avaliku korra kaalutlustele nagu muud kinnisasja omandamise viisid, vältides regulatiivseid lünki ja võimalusi kehtestatud kitsendustest mööda hiilida.

Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse paragrahvi 21 lõike 3 esimest lauset sõnadega „kui maa erastamine ei ole kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse kohaselt keelatud“.

Kehtiv MaaRS § 21 lõige 3 sätestab välismaisele juriidilisele isikule maa ostueesõigusega erastamise tingimused. Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib välismaine juriidiline isik erastada

talle kuuluva ehitise teenindamiseks vajalikku maad ning käesoleva seaduse § 22 lõikes 13 nimetatud maad, tingimusel et välismaise äriühingu filiaal on kantud Eesti äriregistrisse. Samuti on kehtivas õiguses sätestatud, et välisriigil ei ole maa ostueesõigusega erastamise õigust.

Muudatus on vajalik MaaRS ja KAOKS regulatsioonide ühtlustamiseks. Kehtivas õiguses ei ole MaaRSis juriidiliste isikute puhul otseselt viidatud KAOKS kolmanda peatüki alusel kehtestatud kinnisasja omandamise kitsendustele, mistõttu võib tekkida ebaselgus nende kohaldamises maareformi menetlustes. Õigusselguse ja õiguse ühetaolise kohaldamise huvides on vajalik sätestada selge alus KAOKSist tulenevate kitsenduste rakendamiseks ka MaaRSi § 21 lõikes 3 reguleeritud juhtudel.

Muudatuse tulemusena kohaldatakse Eestis kinnisasja omandamisele juriidiliste isikute puhul KAOKS §-des 10 ja 10¹ sätestatud piiranguid. See tähendab, et edaspidi ei või kinnisasju omandada juriidilised isikud, kelle suhtes esinevad nimetatud sätetes ette nähtud välistavad asjaolud. Eelkõige puudutab see KAOKS piirangualal juriidilisi isikuid, kelle tegelikud kasusaajad on kõikide riikide kodanikud, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi ega Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanikud, samuti kogu Eesti territooriumil juriidilisi isikuid, mille tegelikud kasusaajad on ilma pikaajalise elamisloata Venemaa Föderatsiooni või Valgevene Vabariigi kodanikud.

MaaRSis ei ole otstarbekas kinnisasja omandamise kitsenduste põhimõtteid detailselt uuesti reguleerida, kuna need on juba terviklikult ja süsteemselt sätestatud KAOKSis. Seetõttu piirdub muudatus viitega KAOKSile, tagades sellega normide kooskõla, vältides regulatsiooni dubleerimist ning vähendades vastuolude riski erinevate seaduste vahel. Muudatus toetab riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse eesmärke ning tagab, et maareformi käigus toimuv kinnisasjade erastamine vastab kinnisasja omandamisele kehtestatud üldistele julgeolekupõhistele kitsendustele.

Eelnõu § 2 punktiga 4 tunnistatakse paragrahvi 21 lõiked 5 ja 6 kehtetuks.

Kehtiva MaaRS § 21 lõige 5 sätestab, et Vabariigi Valitsus kehtestab nende riigipiiri, piiriveekogu või mererannikuga piirnevate kohaliku omavalitsuse üksuste või maa-alade ning muude riigi julgeolekule tähtsate maa-alade loetelu, kus maa erastamine välismaalase või Eesti eraõigusliku juriidilise isiku poolt on lubatud üksnes juhul, kui see ei ole vastuolus riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse avalike huvide või julgeolekuga. Sama paragrahvi lõige 6 näeb ette erastamise korraldaja kohustuse küsida nimetatud juhtudel maa asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse ja Siseministeeriumi seisukohta ning sätestab otsustuskorra juhuks, kui maa erastamine on vastuolus kohaliku omavalitsuse üksuse avalike huvidega.

Muudatus on vajalik MaaRS ja KAOKS regulatsioonide sisuliseks ja menetluslikuks ühtlustamiseks. KAOKS § 10 sätestab piiranguala, mis hõlmab senini MaaRS § 21 lõike 5 alusel nimetatud maa-alasid, kus kinnisasja omandamine on seotud riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitsega. Samuti määratleb KAOKS § 10 selgelt nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, kellel on piirangualal kinnisasja omandamine keelatud.

Arvestades, et KAOKS reguleerib nimetatud küsimused terviklikult ja siduvalt, puudub edaspidi vajadus säilitada MaaRSis eraldi kooskõlastus- ja kaalutusmenetlus, mis dubleerib KAOKSist tulenevaid piiranguid. KAOKSist tulenevate kitsenduste kohaldamine on õiguslikult automaatne ega eelda iga üksikjuhtumi puhul eraldi Siseministeeriumi või kohaliku omavalitsuse üksuse seisukoha küsimist.

Lõigete 5 ja 6 kehtetuks tunnistamise tulemusena rakendab Maa- ja Ruumiamet maareformi menetlustes edaspidi KAOKSist tulenevaid kinnisasja omandamise kitsendusi otse ja automaatselt, välistades kinnisasjade võõrandamise isikutele, kellele see on KAOKSi kohaselt keelatud. Seeläbi kaob vajadus senise kooskõlastusmenetluse järele ning väheneb nii Siseministeeriumi kui ka Maa- ja Ruumiameti halduskoormus.

Muudatus suurendab õigusselgust, lihtsustab menetlusi ning tagab, et maareformi käigus toimuv maa erastamine vastab ühtsetele ja ajakohastele riigi julgeolekust lähtuvatele kinnisasja omandamise kitsendustele. Samuti välditakse paralleelsete regulatsioonide ja menetluste säilitamist erinevates seadustes, mis aitab kaasa õigusruumi selgusele ja seaduste paremale rakendamisele.

3.3. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse muutmine

Eelnõu § 3 punktiga 1 täiendatakse paragrahvi 20 lõikega 2⁶ järgmises sõnastuses: „Kohustatud isik säilitab tegelikust kasusaajast füüsilise isiku vähemalt järgmised andmed: nimi, isikukood ja selle riik, selle puudumise korral sünniaeg ja sünnikoht, kodakondsus või kodakondsused, elukohariik ning andmed kontrolli tegemise viisi kohta.”.

Eelnõuga sätestatakse selgemalt kohustatud isiku kohustus säilitada andmeid tegeliku kasusaaja kohta. Muudatus on muu hulgas vajalik, kuna KAOKS piirangute rakendamise üheks aluseks on füüsilise isiku kodakondsus.

Muudatuse eesmärk on tagada tegeliku kasusaaja tuvastamiseks ja kontrollimiseks vajalike andmete üheselt mõistetav ja piisav loetelu ning suurendada õigusselgust kohustatud isikute jaoks. Täpsustatud andmekoosseis aitab kaasa rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete tõhusamale rakendamisele ning võimaldab pädevatel asutustel vajaduse korral hinnata, kas tegeliku kasusaaja tuvastamine on toimunud nõuetekohaselt.

Muudatus ei laienda kohustatud isiku kohustuste sisu võrreldes kehtiva õigusega, vaid täpsustab ja konkretiseerib seadusest tulenevaid nõudeid, lähtudes praktikas ilmnunud vajadusest selgemate juhiste järele.

Eelnõu kohaselt lähtutakse KAOKSi kohaldamisel ja tegeliku kasusaaja mõiste sisustamisel RahaPTSis sõnastatud tegeliku kasusaaja mõistest, samuti tugineb tegeliku kasusaaja tuvastamise RahaPTS korrale. Kehtivas RahaPTS hoolsusmeetmetes ei nimetata otsesõnu kodakondsust väljaselgitatava asjaoluna. KAOKS piirangute kohaldamisel on see aga oluline, kuivõrd on ette nähtud, et piirangud kohalduvad kõigile mitte Euroopa Majanduspiirkonna riikide, Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa kodakondsusega tegelikule kasusaajale. Sealhulgas kohalduvad piirangud isikute suhtes, kes pole suure riskiga kolmanda riigi kodanikud.

Eelnõu § 3 punktiga 2 täiendatakse paragrahvi 21 lõike 1 punkti 2 pärast sõna „sünniaeg“ lauseosaga „ja sünnikoht, kodakondsus või kodakondsused“.

Muudatuse eesmärk on täpsustada ja täiendada kogutavate andmete loetelu, et tagada isiku üheselt tuvastamine ning KAOKS nõuete rakendamine. Sünnikoha ning kodakondsuse või kodakondsuste lisamine toetab paremini hoolsusmeetmete rakendamist.

Muudatus aitab ühtlustada seaduse sätteid tegeliku kasusaaja tuvastamist reguleerivate nõuetega ning on kooskõlas rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise eesmärkidega. Tegemist on täpsustava muudatusega, mis ei too kaasa kohustatud isikutele sisuliselt uusi kohustusi, vaid selgitab ja konkretiseerib kehtivaid nõudeid.

Eelnõu § 3 punktiga 3 asendatakse paragrahvi 77 lõike 1 punktis 1 sõnad „ning elukohariik“ lauseosaga „, kodakondsus või kodakondsused ning elukohariik“.

Muudatuse eesmärk on täiendada ja täpsustada järelvalve käigus kogutavate andmete loetelu, lisades nõude esitada ka andmed isiku kodakondsuse või kodakondsuste kohta. See võimaldab terviklikumat ülevaadet isiku taustast ning toetab rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamist ja järelvalvemeetmete tõhusamat rakendamist.

Muudatus tagab andmenõuete sisulise kooskõla seaduse muude sätetega, mis reguleerivad tegeliku kasusaaja ja muude asjakohaste isikute tuvastamist, ning suurendab õigusselgust nii kohustatud isikute kui ka järelvalveasutuste jaoks. Tegemist on täpsustava muudatusega, mis ei muuda järelvalve olemust ega laienda selle eesmärki, vaid konkretiseerib kogutavate andmete koosseisu.

Muudatus on tingitud ka Euroopa Liidu direktiivi 2024/1640 nõuetest, mis käsitlevad mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama tõkestamiseks finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil. Selle artikkel 12 lõige 1 punkt c näeb ette, et liikmesriigid tagavad, et igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes suudab tõendada õigustatud huvi seoses rahapesu, selle eelkuritegude ja terrorismi rahastamise tõkestamise ja nende vastu võitlemisega, on juurdepääs artiklis 10 osutatud omavahel sidestatud keskregistrites hoitavale järgmisele teabele juriidiliste isikute ja õiguslike üksuste tegelike kasusaajate kohta, ilma asjaomast juriidilist isikut või õiguslikku üksust hoiatamata: tegeliku kasusaaja elukohariik ja kodakondsus või kodakondsused.

3.4. Riigivara seaduse muutmine

Eelnõu § 4 punktiga 1 paragrahvi 58 täiendatakse lõikega 2¹ järgmises sõnastuses: „Enampakkumise väljakuulutamisel esitatakse teave kinnisasja omandamise kitsendamise seadusest tulenevate piirangute kohta ning sätestatakse, et enampakkumisel võivad osaleda üksnes isikud, kes ei ole nimetatud seaduse alusel kinnisasja omandamisest välistatud.“.

Muudatus on vajalik, et tagada riigivara võõrandamisel kinnisasja omandamise kitsenduste tõhus ja läbipaistev kohaldamine, nähes ette kohustuse teavitada enampakkumisel osalejaid KAOKSist tulenevatest piirangutest ning välistada juba enampakkumise etapis isikud, kellel puudub õigus kinnisasja omandada, vältides seeläbi õigustühiseid tehinguid ja asjatut halduskoormust.

Täiendava bürokraatia ja kulude vältimiseks on mõistlik riigivara võõrandamisel seada tingimused ka KAOKS piiranguid arvestades. Näiteks, kui on teada, et kinnisasja ei tohi võõrandada pikaajalise elaniku elamisloata Venemaa Föderatsiooni kodanikule, on mõistlik teavitada sellest põhimõttest ka võõrandamistingimustes, et vältida olukorda, kus näiteks enampakkumise võidab ja omandaja kandidaadiks saab kirjeldatud tingimustele vastav isik ning tehingu sõlmimisel selgub, et isikuga ei saa tehingut sõlmida ning kogu riigivara võõrandamise enampakkumist tuleb uuesti läbi viia. Mõistlik oleks luua võõrandamise tingimustega alus sellistele tingimustele vastava isiku välistamiseks ja kui selline isik peaks enampakkumisel osalema, on võimalik ta välistada ja leida enampakkumisel sobiv võitja.

3.5. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole vastuolus ELi õigusega.

6. Seaduse mõjud

Eesti kinnisasjade omandamise kitsendamise põhimõtete muutmise mõjude hindamisel arvestatakse muu hulgas Soome kogemusega. Soomes 2020. aastast kehtima hakanud uue regulatsiooni järgselt hinnati regulatsiooni mõjusid vastava uuringuga⁴⁰, mille kohaselt olulisi negatiivseid mõjusid turule ega piiranguid puudutavate rahvusgruppide käitumisele ei olnud.

Eelnõuga kavandatakse järgmisi suurema mõjuga muudatusi:

- 1) luuakse õiguslik alus, mille kohaselt on võimalik keelata Eestis kinnisasja ja korteriomandi omandamist Eesti elamisloata ja tähtajalise elamisloaga füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale.
- 2) kohaldatakse keeldu ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kelle kodakondsuse järgne riik võib kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale (KAOKS § 10¹) või kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanik (KAOKS § 10);
- 3) kaotatakse kehtivad erisused MaaRSi alusel kinnisasja omandamisele, välja arvatud ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmisel ja kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa omandamisel.

Käesolevas seletuskirjas samasisulise või korduva mõjuhinnangu kirjeldamise vältimiseks on järgnevas mõjuanalüüsis valitud lähenemine, mille kohaselt hinnatakse eelnõu mõju tervikuna, lahterdades eelnõu mõjud tavapäraselt valdkondade ja sihtrühmade kaupa. Mõjuanalüüsis ei ole kajastatud vähese mõjuga muudatusi, näiteks muudatust ajakohastada kehtivat kinnisasja omandamise piiranguala (KAOKS § 10) piirjoont selliselt, et see oleks külade piiride põhine, asendades 1999. a haldusjaotuse põhise piirjoone. Selle muudatuse vähene mõju on kirjeldatud seletuskirja peatükis 3.1.

6.1. Mõju valdkond I – mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Eelnõul on tõenäoliselt oluline mõju riigi julgeoleku tugevdamisele. Muudatused toetavad muu hulgas riigikaitset, tõhustavad majandusjulgeolekut, vastutegevust vaenulikule luuretegevusele ja mõjutustegevusele ning on oluliseks lisameetmeks muude põhiseaduslikku korda ohustavate tegurite maandamisel.

Mõju sihtrühm I: Eesti elanikud

Eelnõul on mõju Eestis elavatele isikutele ja nende turvatundele. Siseturvalisuse vaates aitab meede vähendada olukordi, kus Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi isikutel on Eestis püsiv füüsiline tugipunkt, mille suhtes riigil on piiratud sekkumisvõimalused (kuna

⁴⁰ EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolista kiinteistöomistusta koskeva jatkoselvitys – Arviomuistio Venäjän kansalaisiin ja venäläisiin yhteisöihin kohdistuvista kiinteistöhankinnan mahdollisista lisärajoituksista.

tegemist on eraomandiga). Kui kinnisasja omandamise õigus seotakse pikaajalise elamisloa ja sellega kaasneva taustakontrolliga, muutub isikute riskiprofiil oluliselt läbipaistvamaks: riigil on parem ülevaade isikute seostest, varasemast tegevusest ja isikuga seonduvatest võimalikest julgeolekuohtudest. See toetab nii vastuluure kui ka korrakaitse tööd, sest vähendab „hallide tsoonide“ hulka, kus Eestis füüsiliselt kohal olevad, kuid teadmata taustaga isikud saavad julgeolekut või avalikku korda ohustada.

Muudatused vähendavad võimalust, et vaenulike riikide isikud ostaksid kinnisasju strateegiliste objektide lähedusse luuretegevuseks, tehinguid kasutatakse eelpositsioonide loomiseks (nt sabotaažiks, sh sidekatkestuste tekitamiseks või muul viisil kriitilise taristu mõjutamiseks), kinnisvara kaudu kogutaks teavet signaal- või küberluure vahenditega või visuaalset luureinfot. Põhiseadusliku korra kaitse vaates aitab eelnõu tõkestada äärmuslike organisatsioonide keskuste loomist, propagandakeskuste või kogunemiskohtade rajamist või kinnisvara kasutamist kogunemispunktidenä.

Eeldatavasti tugevdab eelnõu riigi julgeolekut ja siseturvalisust, vähendades raskesti maandatavaid omandipõhiseid riske. Samal ajal eeldab see meede regulaarset mõjuhindamist ning teadlikku kommunikatsiooni, et vältida nii õiguslikke kui ka strateegilise kommunikatsiooni riske. Kinnisasja omandamise võimalus Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide isikute poolt on seotud pikaajalise elamisloa ja vastava taustakontrolliga, mitte pelgalt kodakondsusega.

Kuna liitlaste üksused kasutavad Eesti kaitsetaristut, aitab eelnõu vähendada riske liitlasriikide personali ja varustuse turvalisusele, NATO ühisoperatsioonidele ja tugevdada vastuvõtva riigi (*Host Nation Support*) usaldusväärset. Sõjalise kaitse toetus seisneb selles, et sõjalise kaitse seisukohalt oluliste objektide ümbruses on võimalik tõkestada vastase eelpaigutusi, luure- ning sabotaažipositsioone, mille tulemusena on tagatud operatsioonide turvalisus.

Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene kodanikele kinnisasjade omandamise keeld on samuti samm tõstmaks nende agressiooni hinda, et sundida neid lõpetama valitud agressiooni. Üksikuna ei oma keeld otsustavat mõju, kuid see on lisameetmeks juba kehtestatud sanktsioonidele.

Samas ei ole meede riskideta. Julgeoleku- ja siseturvalisuse vaates tuleb arvestada, et täielik keeld võib soodustada varikanalite ja vahendajate kasutamist - näiteks Eesti territooriumil (välja arvatud piirangualas) kinnisvara omandamist kolmandate riikide kodanike, juriidiliste isikute või topektkodakondsusega isikute kaudu. See võimalus võib tegelikke riske varjata. Sellisel juhul peab riik tugevdama nii rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise süsteeme kui ka tegelike kasusaajate tuvastamise mehhanisme. Lisaks võib meedet kasutada Venemaa ja Valgevene propagandas tõendina „vaenuliku“ või „diskrimineeriva“ poliitika kohta, mis võib omakorda suurendada infosõja intensiivsust ja mõjutustegevust Eesti vastu. Samas väärinfo vastu tuleb Eestil võidelda igapäevaselt ja eelnõuga seonduvalt ei ole ette näha olulist väärinfo ja mõjutustegevuse leviku tõusu.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale I: mõju on positiivne ja oluline.

Mõju sihtrühm II: julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide kodanikud

Alates Venemaa agressioonisõja algusest Ukraina vastu (perioodil 2022–2025) on Eestis tehtud 3492 kinnisasja omandamise tehingut, mille puhul olid omandajad pikaajalise Eesti elamisloata (st elamisloata või tähtajalise elamisloaga) Venemaa Föderatsiooni või Valgevene kodanikud.

Seega järgneva nelja aasta jooksul võib olla mõjutatud isikute arv 3500.

Meetmel on sümboolne ja heidutav efekt: see annab selge signaali, et Eesti ei käsitle Venemaa ja Valgevene kodanike kinnisvaraomandit neutraalse majandustehinguna, vaid potentsiaalse julgeolekuriskina.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale II: mõju on positiivne ja keskmine.

6.2. Mõju valdkond II: mõju riigiasutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja notarite töökorraldusele

Muudatused mõjutavad Siseministeeriumi, julgeolekuasutuste, notari, kohtutäituri, pankrotihalduri, riigivara valitseja, kohaliku omavalitsuse üksuse ning Maa- ja Ruumiameti tööd.

Rahapesu- ja terrorismivastase seaduse täiendamine kodakondsuse tuvastamise nõudega mõjutab potentsiaalselt sama seaduse §-s 2 nimetatud kohustatud isikuid (seadust kohaldatakse notari, advokaadi, kohtutäituri, pankrotihalduri, ajutise pankrotihalduri ja muu õigusteenuse osutaja majandus-, kutse- või ametitegevuses, kui ta tegutseb finants- või kinnisvaratehingus oma kliendi eest ja nimel). Eeldatavasti kontrollivad asjaolusid ja rakendavad keeldu peamiselt notarid, kes kontrollivad tehingu vastavust tingimustele.

Eelnõu rakendamise tulemusel muutub kinnisasjade omandamise kontroll ühtsemaks ja prognoositavamaks kõigile osapooltele. Juba kehtiva õiguse kohaselt tuleb kinnisasjatehingute puhul välja selgitada juriidiliste isikute tegelikud kasusaajad, seega olulist ja suurt muutust praktikas ei ole ette näha. Halduskoormus võib mõningatel juhtudel veidi kasvada, kuid prognoositud on, et olulist halduskoormuse tõusu muudatustega ei kaasne.

Kui info seadusemuudatusest jõuab õigete sihtgruppideni, võib samuti prognoosida, et halduskoormus senisega võrreldes väheneb, kuna keelatud tehinguid ei hakata sõlmima (kuivõrd kinnisasja omandamise keeld seaduses on isikutele, sealhulgas tegelikele kasusaajatele teada).

Mõju sihtrühm I: notarid

Notarite tööprotsessi muudatused on minimaalsed, sest notarid tuvastavad tegelikke kasusaajaid juba täna vastavalt RahaPTSle ja kontrollivad tehingu asjaolusid muu hulgas vastavalt tõestamiseseadusele. Eesti äriühingute tegelikke kasusaajad tuvastatakse tegelike kasusaajate andmekogu kaudu. Samuti kontrollivad notarid juba täna Eesti elamisloa kehtivust ja kodakondsust. Elamisloaga seotud isikuandmeid saab Eesti rahvastikuregistri alusel kontrollida ning notaril on võimalik neid seadusega ettenähtud ulatuses e-notari kaudu pärida. Täiendav kohustus seisneb peamiselt tegelike kasusaajate kodakondsuse tuvastamise süsteemsel rakendamisel, kuid see on selgelt juhustega piiritletud. Seega ei lisandu seadusemuudatusega uusi tööprotsesse, mida tuleb juurde õppida, vaid olemasolevad protsessid muutuvad reguleeritumaks.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale I: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm II: Siseministeerium

Siseministeeriumi halduskoormus väheneb seoses MaaRSi alusel tehtud päringute (seisukohtade küsimise riigi huvi välja selgitamiseks) äralangemise ja ühtlustatud menetlusreeglitega, millega kaovad ära juhtumipõhised riskihindamised. Koormus suureneb

seoses Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ettevalmistamise ja selle ajakohastamisega (sh julgeolekuasutuste teabe põhjal analüüsi tegemisega (uute) riikide lisamiseks või eemaldamiseks). Nimetatud määrusega nimetatakse riigid, kelle puhul kohaldub KAOKS § 10¹.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale II: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm III: julgeolekuasutused

Julgeolekuasutuste roll seisneb KAOKS § 10¹ rakendamises ja § 10 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ettevalmistamises julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide väljaselgitamisel ja julgeolekuohu seiramisel.⁴¹ Eesti julgeolekupoliitika alused ja julgeolekuasutuste iga-aastased raportid kirjeldavad peamise julgeolekuohuna Venemaad, mistõttu KAOKS raames tehtav langeb kokku asutuste põhiülesannete täitmisega ning ei põhjusta olulisel määral täiendavat tööd. Kinnisasja omandamise kitsendamise keelud on imperatiivsed ja otse kohalduvad, mistõttu puudub julgeolekuasutuste vahetu roll edasises protsessis.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale III: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm IV: Maa- ja Ruumiamet ning riigivara valitseja

Eelnõu mõju riigivara valitsejale ja Maa- ja Ruumiametile on keskmine, sest KAOKSist tulenevate piirangute rakendumise korral tuleb maareformi läbiviimisel ja ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmise korral riigil tegeleda hoonestusõiguse haldamise ja riigimaa osas riigivara valitseja ülesannete täitmisega. Riigi maaportfelli võib lisanduda ligikaudu 540 maaüksust, millele seatakse hoonestusõigus ja mille puhul hoonestusõiguse omanikul ei teki RVS § 105¹ lõikes 1 nimetatud õigust hoonestusõigusega koormatud maa omandamiseks. Vajalik on kavandada ressursid sellise riigivara haldamiseks. Lisaks võivad tekkida täiendavad kulud seoses varem sõlmitud lepingute haldamisega tulenevalt sellest, et hoonestusõiguse omanikud ei saa edaspidi ehitise juurde kuuluvat maad omandada.

Eelnõuga kavandatud muudatuste tulemusel on võimalik julgeolekuohte ennetada ja tõkestada KAOKS-i piirangualas samadel alustel, st maareformi läbiviimisel kohaldatakse kinnisasja omandamisel üldjuhtudel KAOKS-i. Selle tulemusena ühtlustub kinnisasjade omandamise menetlus ning kohaldatav regulatsioon muutub õigusselgemaks. Samuti väheneb halduskoormus, kuna Maa- ja Ruumiamet ei pea enam MaaRS § 21 lg 5 alusel küsima maa võõrandamisel Siseministeeriumilt seisukohta riigi huvi välja selgitamiseks ja erisuste kaotamine MaaRS-i osas tähendab, et KAOKS muutub automaatselt kohaldatavaks, vähendades eraldiseisvaid kooskõlastusmenetlusi. Samas peab Maa- ja Ruumiamet tagama, et hoonestusõigusega koormatud maad ei omanda isikud, kes kuuluvad § 10¹ keelu alla. On arvestatud, et Maa- ja Ruumiameti haldusala halduskoormus võib jääda kokkuvõttes samaks, kuna halduskoormus seoses Siseministeeriumilt seisukoha võtmise küsimisega kaob.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale IV: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm V: kohtutäitur, pankrotihaldur, riigivara võõrandaja

Pankrotihalduri ja kohtutäituri roll on sarnane riigivara võõrandaja rolliga. Täiendava bürokraatia vähendamiseks tuleb kinnisasja võõrandamisel selgitada välja võimalikud

⁴¹ Lõige 4: Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi julgeolekule või avalikule korrale ohtu kujutavate riikide loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Vabariigi Valitsus tugineb määruse andmisel muu hulgas julgeolekuasutuste poolt edastatud teabele, mis on vajalik lõikes 1 nimetatud riikide loetelu kehtestamiseks. Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tingimused ei ole enam täidetud, võtab Vabariigi Valitsus viivitamata meetmeid määruse muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks.

võõrandamist välistavad asjaolud ja kirjeldada need enampakkumise tingimustes, et välistada ebasobivate juriidiliste ja füüsiliste isikute osalemine enampakkumisel. Kohtutäituri ja pankrotihalduri läbiviidavad kinnisasjade võõrandamised peavad olema notariaalselt tõendatud, mis tähendab, et isegi kui eelnevalt pole hoolsustingimusi täidetud, siis notaril tuleb rakendada KAOKSis sätestatud keelde. Kinnisasjade võõrandamine ei moodusta suurt osa kohtutäituri või pankrotihalduri menetlustest. Samuti ei nõua kinnisasja omandamise nõuetele vastavuse kontrollimine ajamahukaid täiendavaid toiminguid, vaid tugineda saab seaduse alusel kogutavale teabele. Elamisloa päring või tegeliku kasusaaja väljaselgitamine vastava registri abil on elektrooniline, kiirelt ja lihtsalt teostatav.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale V: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm VI: kohalikud omavalitsused

Mõju KOV-idele seisneb nendele antud kohustuses hinnata KOV vara võõrandamisel kinnisasja võimalike omandajate vastavust KAOKS § 10¹ tingimustele ning vajaduses koguda täiendavaid andmeid elamisloa ja kodakondsuse kohta.

Samuti tuleb KAOKS 2. peatüki loamenetlustes hinnata taotleja vastavaust KAOKS 3. peatükis toodud tingimustele. Statistika näitab, et KOV KAOKS 2. peatüki menetluste arv on viimased aastad selges langustrendis. Näiteks 2025. aastal oli selliseid menetlusi kokku 44.

<u>aasta</u>	<u>loa-</u> <u>menetluste</u> <u>arv</u>	<u>kinnis-</u> <u>asjade</u> <u>arv</u>	<u>põllu-</u> <u>majandus</u> <u>maa (ha)</u>	<u>metsamaa</u> <u>(ha)</u>	<u>Eesti jur.</u> <u>isikud</u>	<u>3. riigi</u> <u>kodanikud</u>	<u>keeldumised</u>
<u>2021</u>	<u>134</u>	<u>157</u>	<u>1191</u>	<u>727</u>	<u>56</u>	<u>765</u>	<u>2</u>
<u>2022</u>	<u>52</u>	<u>65</u>	<u>770</u>	<u>645</u>	<u>43</u>	<u>6</u>	<u>3</u>
<u>2023</u>	<u>61</u>	<u>87</u>	<u>1456</u>	<u>660</u>	<u>46</u>	<u>1</u>	<u>14</u>
<u>2024</u>	<u>52</u>	<u>71</u>	<u>1045</u>	<u>587</u>	<u>50</u>	<u>1</u>	<u>1</u>
<u>2025</u>	<u>44</u>	<u>85</u>	<u>1062</u>	<u>662</u>	<u>41</u>	<u>3</u>	<u>0</u>
<u>KOKKU</u>	<u>343</u>	<u>465</u>	<u>5524</u>	<u>3281</u>	<u>236</u>	<u>87</u>	<u>20</u>

Tabel 4. Aastatel 2021–2025 kohaliku omavalitsuse üksuste poolt läbi viidud KAOKSi loamenetlused.

Täiendava bürokraatia ja kulude vältimiseks seatakse riigivara võõrandamise menetluses uued tingimused, mille kohaselt tuleb arvestada ka KAOKS piirangutega. Kui kinnisasja ei tohi võõrandada elamisloata või tähtajalise elamisloaga Venemaa Föderatsiooni kodanikule, tuleb seada see põhimõtte ka enampakkumise tingimustesse, et vältida olukorda, kus näiteks enampakkumise võidab ja omandaja kandidaadiks saab kirjeldatud tingimustele vastav isik ning tehingu sõlmimisel notaris selgub, et isikuga ei saa tehingut sõlmida ning enampakkumine tuleb uuesti läbi viia. Seetõttu luuakse enampakkumise võõrandamise regulatsiooni alus KAOKS tingimustele mittevastava isiku välistamiseks ja kui selline isik osaleb enampakkumisel, on võimalik ta välistada ja leida enampakkumisele sobiv võitja.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale VI: mõju on vähene.

6.3. Mõju valdkond III - majanduslik mõju

Eelnõu tugevdab majandusjulgeolekut. On oluline, et vaenulikud riigid ei saavutaks võimet turgu domineerida või seda oluliselt mõjutada, mille tagajärjel saab riiki destabiliseerida, mõjutada suveräänseid otsuseid ja ohustada sellega riigi julgeolekut. Oluline on, et kinnisvara ei koonduks piirkondlikult või ka üleriigiliselt julgeolekut või avalikku korda potentsiaalselt ohustavate isikute kätte.

Mõju sihtrühm I – julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide kodanikud

Majanduslikus plaanis on mõju esmapilgul piiratud, sest piiratavate riikide isikute osakaal Eesti kinnisvaraturul ei ole olnud märkimisväärne ega ole kujundanud turu üldist hinnadünaamikat.

Keeld puudutab hinnanguliselt u 600 tehingut aastas, mis on turu üldmahu kõrval marginaalne (vastavalt tabelile 3: 2025. aastal ca 534 VF+57 BY=**591**, 2024. aastal ca 636 VF+65 BY=**701**, 2023. aastal ca 761 VF+46 BY=**807**, 2022. aastal ca 1304 VF+ 89 BY=**1393**). Kuna enamik Venemaa ja Valgevene kodanikke, kes kinnisvara omandavad, omavad juba pikaajalist elamisluba, jääb neile tehinguvõimalus alles. Muudatustest on mõjutatud ilma pikaajalise elamisloata isikud, kelle juba soetatud kinnisasja või kinnistut eelnõu ei puuduta (eelnõul ei ole tagasiulatuvat jõudu) ning kel jääb jätkuvalt võimalus elamispinda üürida ning tegeleda ettevõtlusega renditud pinnal.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale I: mõju on positiivne ja keskmine.

Mõju sihtrühm II – ettevõtjad ja välisinvestorid

Makromajanduslikus plaanis on mõju pigem sümboolne kui struktuurne. Eesti kinnisvaraturu kogumaht on piisavalt suur ja mitmekesine ning üksikute riikide kodanike poolt kinnisasja ostmise keeld ei põhjusta süsteemseid kõikumisi.

Mõju investeerimiskeskonnale on väike. Muudatus ei mõjuta rahvusvahelist investorit oluliselt, kuivõrd tegemist ei ole Eesti majanduskeskkonna sulgemisega. Regulatsioon ei piira EL/EMP kapitali vaba liikumist ning globaalses kontekstis on sarnased piirangud tavapärase (Soome, Läti, Leedu, Poola, Hiina, Venemaa). Piiritletud meetmete eesmärk on julgeoleku tagamine, mitte majanduslik proteksionism.

Mõju turuhindadele ja spekulatiivsetele ostudele on vähene. Võib avalduda positiivne kõrvalmõju, mis seisneb spekulatiivsete ostude vähenemises, pakkumise püsivamas laekumises turule, väiksemas hinnatõususe survetundlikes piirkondades (piirialad, väiksemad linnad). Piirangud võivad vähendada ka välismaist spekulatiivset ostuhuvi ja seeläbi hoida kinnisvarahinnad mõistlikumal tasemel. See võib aidata noortel peredel ja kohalikel inimestel soetada endale kodu, eriti väiksemates kogukondades. Lisaks, kui kolmandate riikide kinnisvaraostud on piiratud, võib see vähendada “tühjade majade” ja “hooajaliste külaliste” probleemi.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale II: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm III – maareformis osalevad isikud

Eelnõu mõju maareformi läbiviimisele ja maareformis osalevatele isikutele on väike, kui arvestada, et see puudutab kuni 540⁴² maaüksust ligikaudu 4790-st (reformimata maaüksuste koguarvust ehk 10161-st on 5365 nn ribad ehk maaüksused, mis ei ole iseseisvalt kasutatavad ja mille osas eeldatavalt viiakse maareform läbi maakorraldustoiminguga).

⁴² Vaata ka seletuskirja punktis 3.1 eelnõu paragrahv 1 punkti 3 selgitust ja tabelit. Sealhulgas: *Tuginedes olemasolevatele andmetele ja senisele maareformi praktikale võib hinnata, et KAOKS § 10 lõike 1 kohased piirangud kohalduvad kuni 300 reformimata maaüksuse puhul. Eeldatavalt kuni 10% ülejäänud EV territooriumil reformimata katastriüksustel asuvatest ehitistest kuuluvad isikutele, kellele hakkavad kohalduma KAOKS §-ga 101 kavandatavad muudatused ja seega ulatub selle kavandatava muudatuse mõju kuni 240 katastriüksusele.*

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale III: mõju on vähene.

6.4. Mõju valdkond IV - sotsiaalne mõju

Mõju sihtrühm I – Eesti elanikud

Elanike turvatunne suureneb, kui muu hulgas strateegiliste objektide lähedusse ei saa kinnisvara omandada vaenulike riikide isikud. Kogukonnad tajuvad riigi paremat kontrollivõimet.

Suureneb mõju kogukondade sidususele, kuivõrd väheneb kinnisvara omamine julgeolekut potentsiaalselt ohustavate isikute poolt. Kuivõrd Venemaa ja Valgevene kodanikest suurema osa kinnisasjade omandamise tehinguid teevad pikaajalise elamisloaga isikud ning neile jäävad alles samad õigused, mis varem, välja arvatud tegeliku kasusaajana kinnisasju piirangualal soetada, siis olulist sotsiaalset mõju ei kaasne. Piirang puudutab isikuid, kel puudub Eesti elamisluba või kel on tähtajaline elamisluba.

Eestis elas 2025. aastal 7797 tähtajalise ja 70 237 pikaajalise elaniku elamisloaga Venemaa Föderatsiooni kodanikku. Puudub ülevaade kinnisasjade kohta, mille omanik on ELis ja Eestis registreeritud ühing, aga kelle tegelik kasusaaja on julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi kodanik. Seega võib mõjutatud isikute ring olla laiem.

Eesti elamislubadeta isikute puhul ei pruugi sotsiaalne mõju avalduda. Tähtajalise elamisloaga isikud on Eestiga seotud lühiajaliselt ning neil ei pruugi suures osas olla ei vahendeid ega tahet Eestis kinnisasju omandada. Olemasolev statistika näitab, et isikutest, kes aasta jooksul omandavad kinnisasja, on 10% Venemaa ja Valgevene kodanikud, kel on tähtajaline elamisluba. Viimase 4 aasta lõikes on neid aastas 360–670.

Sotsiaalne mõju võib avalduda läbi venekeelse elanikkonna informatsioonilise mõjutustegevuse, ehk Venemaa Föderatsioon võib keeldu võimendada ja kasutada seda ära oma narratiivide huvides eesmärgiga ühiskonda lõhestada.

Kavandatavate muudatuste positiivseks sotsiaalseks mõjuks on tõenäoliselt riigi julgeoleku ja ühiskondliku turvatunde kasv. Kui kinnisvara ei saa omandada isikud riikidest, mis võivad kujutada ohtu, võib see tugevdada elanike turvatunnet ja usaldust riigi vastu. Piirialadel võib see vähendada kodanike hirmu strateegiliste objektide kontrolli pärast.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale I: mõju on positiivne ja keskmine.

6.5. Mõju valdkond V - mõju rahvusvahelisele suhtlusele

Eesti ja Venemaa Föderatsiooni ning Valgevene suhted on pingelised ning kavandatavad muudatused selles osas midagi oluliselt ei muuda. Teadaolevalt on Venemaa Föderatsioonis piirangud ka Eesti elanikele kinnisvara omandamisel, seega ei saa ette heita asümmeetrilist kohtlemist. Eesti regulatsioon ei ole pretsedenditu ning sarnast praktikat on kohaldanud paljud teised riigid nagu Soome, Läti, Leedu, Poola, samuti Hiina ja Venemaa. Kolmandate riikide füüsilistele isikutele ja ettevõtetele kehtib viisa, elamisloa ning muud ettevõtlusega seotud piirangud, mistõttu ei saa neil olla eeldust ega ootust Eestis kinnisvara vabaks omandamiseks. Ka paljudes teistes kolmandates riikides on piirangud välismaalastele maa omandamisele, mistõttu Eesti kavandatav regulatsioon pigem peegeldab olemasolevaid regulatsioone, kui loob uudeid tingimusi, mis võiks avaldada negatiivset mõju rahvusvahelisele suhtlusele.

Eelnõu tugineb tugeval õiguslikul raamistikul. Volitusnorm valitsusele riikide nimekirja kehtestamiseks põhineb julgeolekuasutuste analüüsil ja on sisult proportsionaalne.

Eesti käitub kooskõlas Euroopa julgeolekupõhimõtetega, muudatused tugevdavad Eesti kui turvalise investeerimis-sihtkoha mainet (turvaline ja kontrollitud ruum) ning partnerid (NATO, EL) näevad seda kui vastutustundlikku tegevust.

Järeldus mõju olulisuse kohta: Mõju Eesti mainele on positiivne ja keskmine.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kavandatavate piirangutega riigieelarvele ja kohalike omavalitsuste eelarvele täiendavaid kulusid ja tulusid ei kaasne.

8. Rakendusaktid

Muudatuste rakendamiseks on vaja kehtestada uus Vabariigi Valitsuse määrus:

1. Loetelu riikidest, kes võivad kujutada ohtu Eesti riigi julgeolekule või avalikule korrale, kui need riigid võivad kasutada oma kodanikke või juriidilisi isikuid viisil, mis ohustavad Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda.

Rakendusakti kavand on seletuskirja lisas 1. Kavand on esialgne ja muutub töö käigus. Kavandatud rakendusakt esitatakse eraldi kooskõlastamiseks.

9. Seaduse jõustumine

Seaduseelnõu on kavandatud jõustuma 2027. aasta 1. jaanuaril. Eelnõu kehtestamise ja jõustumise vahele tuleb jätta piisav aeg, et rakendusakti eelnõu koostamisega tegelevad ametnikud jõuaksid muudatustega tutvuda ning ettevalmistamisel olev rakendusakt nõuetekohaselt ette valmistada. Samuti tuleb jätta mõistlik aeg notarile, kohtutäiturile, pankrotihaldurile, riigivara võõrandajale, kohaliku omavalitsuse üksusele ning Maa- ja Ruumiametile muudatustega seonduvate ettevalmistuste tegemiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitseiametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Maa- ja Ruumiametile, Välisluureametile, Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Riigikantseleile, Notarite Kojale, Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Põllumajandus- ja Kaubanduskojale, Eestimaa Talupidajate Keskliidule, Eesti Omanike Keskliidule, Eesti Erametsaliidule.

Lisa

Rakendusakti kavand