



Saue Vallavalitsus

Rahandusministeerium
Suur-Ameerika 1, Tallinn, 10122
info@fin.ee

26.02.2026 nr 14-13/533-1

Saue Vallavalitsuse seisukoht seoses „Riigivaraseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusega“

Esitame Saue Vallavalitsuse seisukoha seoses „Riigivaraseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsusega“, millega soovitakse muuta riigilt tasuta üleantud maa kasutamise ja võimaliku võõrandamise regulatsiooni.

1. Riikliku poliitika järjepidevus

Juhime tähelepanu, et alles kolm aastat tagasi riik lihtsustas maatoiminguid omavalitsustega (Riigivaraseaduse, maareformi seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seadus). Esitame väljavõtte tollase eelnõu seletuskirjast, mis on igati asjakohane ka praegu:

„Eelnõuga muudetakse regulatsiooni kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) ja riigi vaheliste maatoimingute lihtsustamiseks ning läbipaistvamaks ja kiiremaks muutmiseks. Eesti tuleviku lahendused peavad olema piirkonna erisustest lähtuvalt inimeste ja ettevõtete huve ja vajadusi arvestavad, paindlikud ja kergesti kohandatavad, mis eeldab, et tuleviku väljakutsete lahendamisel peab KOV'ide roll suurenema ja neist kujunema kohaliku elu- ja ettevõtluskeskkonna peamised arengu suunajad. Sealjuures ei ole võimalik kohalikku arengut edendada maaga seotud küsimusi lahendamata, kuna maa kui piiratud ressurss on kriitilise tähendusega üldise heaolu suurendamise, majanduse arengu, loodus- ja kultuuriväärtuste säilimise ning sotsiaalse sidususe mõttes.“

Käesoleval ajal on maakatastri andmetel KOV'ide omandis ümardatult vaid 1% (täpsemalt 1,42%), riigi omandis 40% ning eraomandis 59% Eesti territooriumil olevast maast, kuna maareformi läbiviimisel otsustati anda KOV'ide omandisse vaid neile põhitegevuseks otseselt vajalik maa. Samal ajal on riigi maareserv mõeldud nii riigile kui KOV'idele avalikul eesmärgil vajaliku maafondi tagamiseks.“

2. Reeglina puudub seadustel tagasiulatuv mõju

Õiguskindlus ja usaldus riigi vastu eeldavad, et riik ei muuda kergekäeliselt alles mõni aasta tagasi vastu võetud seadusi. Saue Vallavalitsuse hinnangul töötab praegune regulatsioon hästi (sh riigi huvi väljaselgitamine riigivara registri abil) ning puudub vajadus selle muutmiseks. Kui regulatsiooni laiendatakse olemuslikult tagasiulatuvalt või muudetakse selle sisulisi tingimusi (nt järjekordse hüvitamiskohustuse kohaldamise kaudu), kahjustab see õiguspärast ootust, riigi poliitika prognoositavust ning omavalitsuste arenguplaanide stabiilsust. Riigi ja kohalike omavalitsuste vaheline vara üleandmine peab põhinema selgel ja ettevaadatal õigusruumil, mitte hiljem muudetavatel tingimustel. Võõrandamise tingimused on ka määratud

haldusaktides, millega riigivara on KOV'idele võõrandatud. Seadusega haldusaktis määratud maksetingimuste tagantjärele muutmine ei ole õigusriigile kohane.

Põhiseadus sätestab, et riigivõimu teostamine peab toimuma üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3). Põhiseadus sätestab demokraatliku õigusriigi põhimõtte, mille kohaselt peavad isiku õigused, vabadused ja kohustused vastama inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele (PS § 10). Seadus kaitseb igapäevaste riigivõimu omavoli eest (PS § 13). Need põhimõtted piiravad seadusandja suva muuta tagantjärele isikute õiguslikku seisundit viisil, mis ei ole kooskõlas õiguskindlusega.

Tagasiulatuva jõuga seaduse vastuvõtmine rikub õiguskindlust mitmel põhjusel:

- a. Rikub ettenähtavuse põhimõtet. Kui seadus hakkab kehtima mingis osas nõ tagasiulatuvalt, ei saanud isik oma käitumist selle normi järgi kujundada, sest normi veel ei eksisteerinud. Sellisel juhul karistatakse või koormatakse isikut käitumise eest, mis oli toimepanemise hetkel lubatud või teistsuguste tagajärgedega.
- b. Kahjustab õiguspärast ootust. Õigusriigis peab isik saama usaldada, et kehtiv õigus ei muutu tagantjärele tema kahjuks. Kui riik võib oma suva järgi muuta minevikus toimunud olukordade õiguslikku hinnangut, muutub õiguskord ebastabiilseks ja usaldus riigi vastu väheneb.
- c. Tagasiulatuva norm võib rikkuda võimude lahususe ja seaduslikkuse põhimõtet. Seadusandja ei tohi kasutada normiloomet vahendina konkreetsete juba toimunud juhtumite ümberhindamiseks poliitilise või muu oportunistliku eesmärgi saavutamiseks. See muudaks seaduse üldist ja abstraktset iseloomu ning tooks kaasa meelevaldse riigivõimu.

3. Kasvav tsentraliseerimine, bürokraatia ja halduskoormus

Kuigi eelnõu eesmärgiks on esitatud õigusselguse suurendamine ja menetluse lihtsustamine, toob kavandatud regulatsioon praktikas kaasa täiendava tsentraliseerimise ning halduskoormuse nii riigile kui ka omavalitsustele.

Muuhulgas tähendab see:

- riigi täiendavat kaasamist erinevatesse menetlustesse,
- täiendavat väärtuse hindamise kohustust võõrandamise hetkel,
- võimalike vaidluste kasvu maa turuväärtuse määramisel,
- kinnistusraamatu märkega seotud täiendavat õiguslikku ja halduskoormust.

Kui eelnõus viidatud kitsaskohti hakatakse täiendavalt reguleerima, muutub süsteem paratamatult detailsemaks ja bürokraatlikumaks. Selle tulemusel võivad menetlused pikeneda ning halduskoormus suurened, mis on vastuolus eelnõu deklareeritud eesmärgiga.

4. Oluline mõju omavalitsuste autonoomiale

Eesti omavalitsuste tuluautonoomia on Euroopa Liidu üks piiratumaid. Sellele on korduvalt juhitud tähelepanu ka rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Omavalitsuste kasutusse maa andmise ja selle võõrandamise lihtsustamine on suurendanud nende autonoomiat. Kavandatud samm omakorda oluliselt taas vähendab seda.

5. Vähene majanduslik mõju riigile

Seletuskirja kohaselt on juhtumid, kus omavalitsused riigilt saadud maad edasi võõrandavad, olnud pigem harvad. Seetõttu on võimalik täiendav tulu riigile pigem väike ning ebaregulaarne ja prognoosimatu.

Samas on regulatsiooni mõju kõigile omavalitsustele süsteemne ja püsiv ning finantsrisk suureneb ka neil, kes maad tegelikult ei võõranda. Kui regulatsiooni eesmärk on üksikute spekulatiivsete juhtumite vältimine, võib universaalne ja jäik mehhanism osutuda ebalproportsionaalseks võrreldes tegeliku majandusliku kasuga.

KOV'i arendusvajadused ei ole ajas staatilised. Omavalitsuse ülesanded ja prioriteedid sõltuvad paljuski demograafilistest, sotsiaalsetest ja majanduslikest muutustest, mis ei pruugi olla omavalitsuse enda kontrolli all. Näiteks elanikkonna vananemine, laste arvu vähenemine või teatud piirkondade tühjenemine võivad tuua kaasa vajaduse ümber hinnata senised maakasutus- ja ehitusplaanid. Sellises olukorras ei pruugi varem riigilt tasuta saadud ja avalikuks kasutuseks kavandatud maa enam tegelikele vajadustele vastata. Otstarbekam võib olla see võõrandada ning omandada turult sobivam kinnistu, mis võimaldab avalikke ülesandeid paremini täita.

Eelnev lubatavuse loogika lähtub sellest, et riigilt tasuta saadud maa eesmärk on teenida olemuslikult avalikku huvi, mitte kinnistada konkreetne asukoht või maatükk igaveseks. Kui avalik eesmärk säilib – st KOV tagab avaliku kasutuse mõnel teisel, funktsionaalselt paremal maaüksusel –, ei ole tegemist kasutamise otstarbe rikkumisega, vaid avaliku ressursi mõistliku ja paindliku kasutamisega. Sellisel juhul ei tohiks tekkida ka riigi ees kohustust tasuda varem tasuta saadud maa eest tasu, kuna avalik huvi ei kao, vaid realiseerub teisel kinnistul.

Oluline on, et KOV'i tegevus oleks läbipaistev, põhjendatud ja suunatud avaliku ülesande paremaks täitmiseks. Kui see tingimus on täidetud, on tegemist kooskõlalise ja eesmärgipärase maakasutuse ümberkorraldusega, mis arvestab omavalitsuse arengu dünaamilist iseloomu ning vajadust reageerida muutuvatele oludele.

On põhjendatud kahtlus, kas regulatsiooni rakendamisega avalikule sektorile lisanduv haldus- ja menetluskulu (sh võimalikud vaidlused ja ekspertiisid) ei ületa riigile laekuvat potentsiaalset rahalist tulu.

Kokkuvõte

Kavandatav lahendus nõrgestab riigi usaldusväarsust, suurendab bürokraatiat ja halduskoormust ning omab riigieelarve mahtu arvestades sisuliselt olematut majanduslikku mõju. Eelnõu väljatöötamise ajagraafikut vaadates (Riigikokku suunamine alles järgmise aasta esimeses kvartalis) on enam kui tõenäoline, et praegune Riigikogu koosseis seda vastu võtta ei jõua. Selliselt tekitatakse olukord, kus eelnõu ootusega tekib poliitiline prognoosimatus, mis halvab valdkonna protsesside toimimise. Eelnõul on oluline piirav mõju omavalitsuste automoomiale ja see on vastuolus seniste eesmärkidega autonoomiat suurendada.

Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades teeme ettepaneku selle eelnõu väljatöötamiskavatsusest loobuda.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Andres Laisk

vallavanem