

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

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse (edaspidi ka *KAOKS*) muutmise 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 määramist ja laiendatakse kitsenduste regulatsiooni.

Eelnõuga luuakse volitusnorm, mille alusel nimetatakse kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavad riigid ning mis võimaldab keelata pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõigusega Venemaa ja Valgevene kodanikel, nende riikide ettevõtetel ning juriidilistel isikutel, milles nad on tegelikud kasusaajad, kinnisasja omandamine kogu Eesti Vabariigi territooriumil. Keeld ei ole tagasiulatuva ega puuduta isikuid, kellel on pikaajaline elamisluba või alaline elamisõigus. Eelnõuga kõrvaldatakse ka võimalus piirangutest mööda minna ettevõtete kaudu, täpsustades tegeliku kasusaaja rolli ning kohustades notarite ja teiste tehingu kontrollijate kaudu tuvastama kasusaajate kodakondsust.

Kokkuvõttes plaanitakse eelnõuga:

- 1) luua õiguslik alus, mille kohaselt on võimalik keelata Eestis kinnisasja omandamist Eesti pikaajalise elaniku elamisloata ja alalise elamisõigusega füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukohajärgne riik ohustab kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda (edaspidi ka *kinnisasja omandamise kaudu 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 ohustab kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda;
- 2) täiendada kehtivat kinnisasja omandamise piiranguala selliselt, et kinnisasja omandamise keeld kohaldub ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi¹ või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanik;

¹ Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) lepinguriigid on kõik 27 Euroopa Liidu liikmesriiki ning kolm Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni (EFTA) riiki: Island, Liechtenstein ja Norra. Kokku on 30 EMP riiki: Austria, Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Island, Iirimaa, Itaalia, Läti, Liechtenstein, Leedu, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania ja Rootsi.

- 3) ajakohastada kehtivat kinnisasja omandamise piiranguala (KAOKS § 10) selliselt, et see oleks küladepõhine ja avalikult kättesaadavalt kaardilt kontrollitav, asendades 1999. aasta haldusjaotuse põhise piiranguala;
- 4) kaotada kehtivad erisused maareformi seaduse (edaspidi ka *MaaRS*) alusel kinnisasja omandamisele, välja arvatud ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmisel ja kinnisasja 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 ja keeld ei võta kelleltki ära olemasolevat vara. Isikutel jääb võimalus kinnisasju üürida või rentida ja Vabariigi Valitsus võib põhjendatud juhtudel anda kinnisasja omandamiseks loa.

Muudatusel on oluline positiivne mõju riigi julgeolekule ja avalikule korrale. Majanduslikku ja sotsiaalset mõju on hinnatud väheoluliseks. Piirang puudutab ligikaudu 600 tehingut aastas ega avalda märkimisväärset mõju kinnisvaraturu toimimisele. Seaduseelnõuga kavandatavate nõuete tõttu ei kasva ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, kuivõrd tegeliku kasusaaja andmete esitamine tuleneb juba kehtivast rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest. Eelnõuga vähendatakse riske, mis tulenevad strateegiliselt tundlike objektide läheduses kinnisvara koondumisest, ja tõkestatakse võimalikke eelpositsioone luuretegevuseks või sabotaaži korraldamiseks. Kuna küsimus on riigi julgeolekus, puudutab eelnõu kaudselte kõiki Eesti elanikke. Otseselt puudutavad kavandatavad kitsendused eelkõige pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõigusega Venemaa ja Valgevene kodanikke, kellel kaob ära õigus Eestis kinnisasju omandada.

Eelnõu tugineb laiapõhjaliselt koostatud analüüsile, kuhu panustasid mitmed ministriumid, asutused, kohalikud omavalitsused ja erialaliidud. Eesti toetub rahvusvahelises võrdluses Soome ja Läti praktikale, millega on samuti karmistatud kolmandate riikide isikute kinnisvara omandamist julgeolekuohtude tõttu.

Eelnõus lähtutakse Eesti julgeolekupoliitika alustes nimetatud eesmärgist, milleks on kindlustada Eesti Vabariigi iseseisvus ja sõltumatus, eesti rahvuse, keele ja kultuuri kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord, elanikkonna turvalisus ja ühiskonna toimimine. Samuti lähtutakse eesmärgist, et julgeoleku tagamiseks kasvanud ohutingimustes ei piisa olemasolevast, vaid tuleb teha rohkem.²

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

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

Eelnõu väljatöötamisse olid kaasatud:

- ministriumid: 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: Kaitsepolitseiamet (edaspidi ka *KAPO*), Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi ka *PPA*), Maa- ja Ruumiamet, Välisluureamet (edaspidi ka *VLA*), Tarbijakaitse- ja Tehnilise Järelevalve Amet (edaspidi ka *TTJA*);

² Dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. – [RT III, 28.02.2023](#).

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

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Luisa Keelelahenduste eesti keele vanemtoimetaja Tiina Alekõrs (tiina@luisa.ee).

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, 14;
- 4) riigivaraseadust avaldamismärkega RT I, 27.05.2026, 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 väljatöötamise kavatsust Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta 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 alustega³, milles sätestatakse põhialused, mille kohaselt Eesti kaitseb end igal juhul ja kõikide ohtude eest, sõltumata nende päritolust või ilmnemise ajast ja kohast, ning kui tahes ülekaaluka vastase vastu, võttes arvesse kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid suundumusi ja tegureid.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte 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 korraldab Venemaa Föderatsioon hübriidrünnakuid Ukrainat toetavate demokraatlike ja suveräänsete riikide, sealhulgas Eesti vastu. Kinnisvara omandamine väljaspool Venemaad on osa Venemaa arsenalist hübriidrünnakute kavandamisel ja täideviimisel.

³ Dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. – [RT III, 28.02.2023](#).

Kehtiv õigus ei võimalda piisavalt piirata kolmandate riikide kodanike ja ettevõtete õigust omandada kinnisasju, kui see on vajalik selleks, et ennetada Eesti ja tema liitlaste julgeolekut ohustavaid riske. Täpsemalt on eelnõu koostamise põhjuseks asjaolu, et praegune 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 mööda minna, kitsendustega keelatakse kinnisasja omandamist riigikaitse eesmärgil ainult Venemaa Föderatsiooni piiriga külgnevates valdades ja väikesaartel. Samas on mujal Eestis hulgaliselt riigi julgeoleku seisukohalt olulisi asukohti, kus kolmanda riigi, eelkõige agressorriigi kodaniku või ettevõtte kinnisasjaomand võib kujutada endast julgeolekuohtu, kuid riigil puuduvad võimalused seda ohtu ennetada ja 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 kanalis⁴, Rootsis on sealne Vene Õigeusu Kirik omandanud kinnisasju riigi julgeoleku seisukohalt strateegilistes asukohtades⁵ ning Norras Bardufossis asuva kaitseväe ja NATO õhuväebaasi kõrval tuvastati, et mõnda sealset kinnisasja omavad Venemaa kodanikud⁶.

Selles kontekstis on oht ohustaja võimalus:

- luua positsioone olulistes asukohtades (nt sõjalise ja kriitilise taristu, sidevõrkude, sadamate, lennuväljade või muu riigikaitsele tähtsusega objektide lähedus), et koguda teavet eri luuredistsipliinide kaudu;
- häirida või halvata riigi seisukohalt oluliste teenuste toimimist;
- valmistada ette positsioone kriisiks või sõjaks.

Teatud riikide õigusruum või praktika kohustab nende riikide kodanikke tegutsema oma riigi julgeolekuteenistuste või välispoliitiliste eesmärkide täitmiseks, sealhulgas väljaspool selle riigi territooriumi.

Strateegilised ohud tekivad laiemalt kogumis, kui ohustaja kontrollitavate isikute või ettevõtete kätte koondub teatud hulk kinnisasju. Selle tulemusel on võimalik kujundada piirkonna olustikku, sealhulgas mõjutada kinnisasjade turu üüri- ja ostuhindu, mis omakorda võib mõjutada nii kohaliku kui ka üleriigilise majanduse toimimist. Samuti võib ühetaoliste tunnustega isikute kinnisasjade koondumine mingis piirkonnas mõjutada sealset keele-, kultuuri- ja komberuumi. Eelnõu väljatöötamisel on arvestatud, et eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade on Eesti Vabariigi põhiseaduse järgi Eesti riigi olulised eesmärgid.

Praegu on Venemaa Föderatsiooni kodanikel võimalik oluliste piiranguteta omandada kinnisvara Eestis, samas kui Eesti ei väljasta neile viisasid, ei registreeri nende lühiajalist töötamist ega anna välja tähtajalisi elamislube (välja arvatud erandjuhtudel). Samuti on Eesti tunnistanud kehtetuks nende isikute relvaload, kes ei ole Euroopa Liidu ega NATO liikmesriigi kodanikud, ning kehtestanud muidki tehingupiiranguid.

Kui eeltoodud kitsaskohti ei lahendata, võivad realiseeruda ohud ja tekkida haavatavused, mis kombineerituna teiste julgeolekuohtudega võivad kaasa tuua Eesti iseseisvusele traagilised tagajärjed.

⁴ <https://yle.fi/a/74-20058190>.

⁵ <https://www.err.ee/1609519306/rootsis-asuv-vene-kirik-on-ekspertide-sonul-julgeolekuoht>.

⁶ <https://www.tv2.no/spesialer/nyheter/bardufoss-hytte-russere>.

Eelnõu koostamisel on arvestatud, et kõiki eelkirjeldatud riske ei ole võimalik täielikult maandada. Ohtude tõrjumisel ja ennetamisel 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

Hoolimata kehtestatavatest piirangutest jääb nii julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide kodanikele kui ka teistele Euroopa Majanduspiirkonna väliste riikide kodanikele alles võimalus kinnisvara üürida või rentida. Eelnõu väljatöötamise käigus on muu hulgas analüüsitud üüri- ja rendisuhte reguleerimise võimalusi.

Selleks et täiendavalt reguleerida üüri- ja rendisuhteid, sealhulgas välistada agressorriikide kodanike võimalus kinnisasju ja kortereid üürida või rentida, tuleb teha olulisi õiguslikke muudatusi. Kinnisvaratehingu jõustamiseks peab olema tehtud kanne kinnistusregistrisse ja tehing peab olema notariaalselt tõestatud. Seega on kinnisvaratehingu puhul olemas mehhanism, mille abil on võimalik seada piiravad kriteeriumid. Üüri- ja rendisuhete puhul sellised kohustused nagu kanne kinnistusraamatusse ning notariaalne tõestamine puuduvad. Seetõttu tuleks vastavate piirangute kehtestamiseks luua täiendav regulatsioon, millel on suure tõenäosusega oluline ja negatiivne mõju nii halduskoormusele kui ka ärikeskkonnale.

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

Aspekt	Omanik	Üürnik
Põhiõiguslik staatus	omandipõhiõigus (PS § 32)	puudub omandipõhiõigus
Õigus kasutada	täielik, seaduse piirides	lepinguline, piiratud
Õigus käsutada	jah (müüa, üürida)	ei
Riigi sekkumise piirangud	tugev põhiseaduslik kaitse	kaudne kaitse (eraelu, kodu puutumatus)
Hüvitis sundvõõrandamisel	jah, õiglane ja kohene	ei
Õigus vaidlustada riigi sekkumine	jah, põhiseaduslikult	piiratud (vaid lepingulised vaidlused)
Kohustused	hooldus, maksud, ohutus	lepingu täitmine, heaperemehelik kasutus

Üürimine või rentimine ja omandamine erinevad oluliselt põhiõiguste vaates. Omand on kaitstud põhiseaduse §-ga 32, mille kohaselt on igäühe omand puutumatu ja võrdselt kaitstud. 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 ja 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 ja 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 ega anna üürnikule samaväärset võimalust riigi sekkumist vaidlustada.

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 suhteid sisuliselt ümber kujundada. Samas ei tähenda see, et üürisuhe oleks teatud (ohu)olukorras täielikult riigi sekkumise eest kaitstud.

Kui üürnik ise 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 liikumispiirangud. Sellisel juhul ei ole üürilepingu lõpetamine riigi otsus, vaid eelkõige üürileandja õigus tugineda sellele, et üürnik ei saa enam lepingut täita. Seega toimub sekkumine kaudselt, isikukesksete meetmetega, mitte lepingulise suhte ümberkujundamise teel.

2.2. Eelnõu eesmärk

Seaduse eesmärk on tõhustada kinnisasjade omandamist reguleerivaid meetmeid, et ennetada ja vähendada Eesti riigi julgeolekule ja avalikule korrale tekkivaid riske ning tagada riigile julgeoleku seisukohalt olulistes piirkondades tõhusam ennetav sekkumisvõime.

Eelnõu täiendav eesmärk on toetada Euroopa Liidu ja Vabariigi Valitsuse kehtestatud piiravaid meetmeid, avaldades kinnisasjade omandamist reguleerivate meetmete kaudu täiendavat survet Venemaa Föderatsioonile agressioonist loobumiseks ning Valgevenele agressiooni toetamise lõpetamiseks, muutes sarnaselt sanktsioonidele agressiivse tegevuse ja selle toetamise senisest kulukamaks ja piiratumaks.

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. KAOKS-is kavandatavad muudatused ei kitsenda Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodaniku kinnisasjade omandamist Eestis.

Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ka *ELTL*) artikli 63 kohaselt 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

artikli 64⁷ alusel.⁸ Samas tuleb silmas pidada, et EL-is asutatud ja registreeritud juriidiline isik on EL-i isik ka siis, kui tema tegelik kasusaaja on kolmanda riigi kodanik.

Komisjoni teatise⁹ 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 tähenduses¹⁰. ELTL artikli 65 lõike 1 punkti b alusel on liikmesriikidel õigus võtta kapitali vaba 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 põhihuvide ähvardav oht on tegelik ja piisavalt tõsine.¹¹ Samuti ei tohiks piirangu kehtestamise eesmärgid olla puhtalt majanduslikud ning nende põhjendused teenida pelgalt majanduslikke huvisid.¹² Näiteks juhul, kui välisinvestorid ostavad strateegilisi varasid turuvallutuslikul eesmärgil, sealhulgas selleks, et piirata teatava kauba tarnimist liidu turule või teatava teenuse pakkumist turul, on erandi tegemise kõige asjakohasem alus 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.¹³

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 ühiskonna põhihuve ähvardav.

2.4. Vastastikkuse põhimõte

⁷ ELTL artikli 64 lõige 1: artikli 63 sätteid 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.

⁸ [Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine](#), Riigikantselei 2021; lk 131.

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 C 99, 26. märts 2020, lk 1, p 4.

¹⁰ Euroopa Kohtu 07.06.2012. aasta otsus C-39/11, VBVB – Vorsorgekasse AG vs. Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), (ECLI:EU:C:2012:327), punkt 28 ja selles viidatud praktika.

¹¹ Vt Euroopa Kohtu 14.03.2000. aasta otsus nr C-54/99, Église de Scientologie (ECLI:EU:C:2000:124), punkt 17; Euroopa Kohtu 04.06.2002. aasta otsus nr C-503/99, komisjon vs. Belgia (ECLI:EU:C:2002:328), punkt 47; ja Euroopa Kohtu 13.05.2003. aasta otsus nr C-463/00.

¹² Euroopa Kohtu 07.06.2012. aasta otsus C-39/11, VBVB – Vorsorgekasse AG vs. Finanzmarktaufsichtsbehörde (FMA), (ECLI:EU:C:2012:327), punkt 29 ja selles viidatud praktika; Euroopa Kohtu 27.02.2019. aasta otsus nr C-563/17, Associação Peço a Palavra (ECLI:EU:C:2019:144), punkt 70.

¹³ 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 C 99, 26. märts 2020, lk 1, p 4).

Rahvusvahelises õiguses tuntakse vastastikkuse (*reciprocity*) põhimõtet, mis tähendab, et kui üks riik teatud viisil tegutseb (lubab, keelab, piirab), siis võib teisel riigil olla õigus või poliitiline võimalus vastata samalaadse meetmega.

Venemaa Föderatsioon on kehtestanud piirangud „ebasõbralike riikide“ kodanikele kinnisvara ostmisel alates 1. märtsist 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 kinnisvaramõeldis, mis peab olema samas tema elukoht.

Pärast Venemaa täiemahulise sõjalise agressiooni algust Ukraina vastu 2022. aastal kujundas Venemaa kiiresti välja eraldiseisva õigusliku režiimi nende riikide kodanike ja äriühingute suhtes, keda ta ise nimetas „ebasõbralikeks riikideks“. See mõiste ei ole rahvusvahelise õiguse termin, vaid Venemaa riigisisene poliitilis-õiguslik konstruktsioon, mis seoti otseselt sanktsioonide kehtestamisega Venemaa vastu. Riikide loetelu fikseeriti Venemaa Föderatsiooni valitsuse 5. märtsi 2022. aasta korraldusega ning sellesse kanti muu hulgas kõik Euroopa Liidu liikmesriigid, Ameerika Ühendriigid, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, Kanada, Jaapan, Austraalia ja Šveitsi Konföderatsioon. Sellest hetkest alates hakati nende riikide kodanikke ja ettevõtteid kohtlema Venemaa õiguses erikorras kui niinimetatud ebasõbraliku jurisdiktsiooniga seotud isikuid.

Selle režiimi keskseks normiks sai 1. märtsil 2022. aastal vastu võetud Venemaa Föderatsiooni presidendi dekreet nr 81, millega kehtestati „täiendavad ajutised majandusmeetmed Venemaa Föderatsiooni finantsstabiilsuse tagamiseks“. Kuigi dekreediga ei keelatud otseselt ebasõbralike isikute kinnisvaratehinguid, lõi see põhimõttelise muudatuse: kõik tehingud, mis toovad kaasa kinnisvara omandi tekkimise, muutumise või lõppemise ja milles osaleb ebasõbraliku riigi isik, allutati eelnevale riiklikule loale. Praktikas tähendab see, et tavapärane tsiviilõiguslik autonoomia asendati administratiivse kontrolliga ning eraõiguslik tehing muutus sõltuvaks riigi kaalutlusotsusest.

Loamenetlust hakkas läbi viima Venemaa Föderatsiooni valitsuse juures tegutsev välisinvesteeringute kontrolli komisjon, mille koosseisu loodi spetsiaalne alamkomisjon just sanktsioonidega seotud juhtumite jaoks. Eripärane on seejuures asjaolu, et luba nõuti mitte üksnes Venemaal asuva kinnisvara müügiks või ostuks, vaid ka mitme muu tehingu jaoks, mis tsiviilõiguslikult loovad omandiõiguse – näiteks annetamise, vahetuse või kinnisvara sissemakse äriühingu osakapitali. Samuti ei piirdunud loakohustus tehingutega Venemaa residendi ja ebasõbraliku isiku vahel, vaid laienes ka olukordadele, kus vara omandas kolmas isik, kes oli saanud kinnisvara ebasõbralikult isikult pärast 22. veebruari 2022. Nõnda kehtestati lai ja ajaliselt tahapoole ulatuv kontrollirežiim, mille piirid jäid teadlikult hägusaks.

Teine keskne mehhanism, millega „ebasõbralike riikide“ kodanike omandiõigust sisuliselt piiratakse, on nn C-konto süsteem. Kui ebasõbralik isik saab valitsuskomisjoni loa kinnisvara müümiseks, peab müügist saadav tasu reeglina laekuma spetsiaalsele rublakontole Venemaa pangas, mille kasutamine on rangelt reguleeritud. Sellelt kontolt ei ole lubatud raha vabalt konverteerida, välja kanda ega Venemaalt väljapoole viia, mistõttu jääb müügist saadud vara majanduslikult Venemaa jurisdiktsiooni „lukku“. Kuigi formaalselt ei ole tegemist sundvõrandamisega, saavutatakse sama majanduslik efekt: omanik kaotab reaalse kontrolli oma vara väärtuse üle.

Lisaks on praktikas kujunenud välja olukord, kus valitsuskomisjon seab loa andmisele täiendavaid, seaduses otseselt nimetatuta tingimusi. Levinud on nõue müüa kinnisvara märkimisväärse allahindlusega võrreldes turuhinnaga ning mitmel juhul on loa eeltingimuseks

olnud nn vabatahtliku panuse tegemine Venemaa riigieelarvesse, mida rahvusvahelises õiguskirjanduses on iseloomustatud kui varjatud väljumismaksu. Menetlused on sageli pikaajalised, ilma kindlate tähtaegadeta ja sisuliselt vaidlustamatud, mis tugevdab muljet, et tegemist ei ole neutraalse haldusregulatsiooniga, vaid poliitilise survevahendiga.¹⁴ Kuna Venemaa on juba seadnud piirangud kinnisasjade omandamisele välismaalastele, siis on vastastikkuse printsiibi kohaselt Eesti piirangud Venemaa kodanikele proportsionaalsed.

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

Seaduseelnõuga ette nähtud lahenduste väljatöötamisel on eeskujuks Soomes kehtiv regulatsioon. Eelkõige on eeskujuks 2025. aastal jõustunud seadusemuudatus, millega on ette nähtud keeld 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. Seega ei tohi alalise elamisloata Venemaa isikud Soomes kinnisasju omandada. Sama piirang kehtib ka juriidilistele isikutele, mille asukoht on Venemaal, ja juriidilistele isikutele, mille üle on oluline mõju eelkirjeldatud isikutel.¹⁵ Varem on Soomes kehtestatud loamenetlus kõigile kolmandate riikide isikutele, sealhulgas füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes soovivad omandada kinnisasja: alates 1. jaanuarist 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 Kaitseministeeriumilt luba¹⁶.

Täiendava kinnisasjade omandamise piiranguna on Soomes sätestatud riigi ostueesõigus¹⁷. Vastavad objektid ja nende piiranguvõõndid on avalikud, erinevalt Eesti ja Läti regulatsioonist, kus riigikaitseobjektid ja nende asukohad on kaitstud riigisaladusega. Ostueesõiguse

¹⁴ DLA Piper. Real Estate Transactions in Russia: Overview of Special Regime Established for Transactions Involving Parties Connected with “Unfriendly” States. 30. märts 2022.

Lexology (DLA Piper Russia). Real Estate Transactions in Russia: Overview of Special Regime Established for Transactions Involving Parties Connected with “Unfriendly” States. 31. märts 2022.

Baker McKenzie – Global Sanctions and Export Controls Blog. Real estate sale and purchase transactions between Russian persons and foreign persons affiliated with “unfriendly” states are now subject to government approval. 9. märts 2022.

Nordic Star Law Offices. Real estate transactions involving persons from “unfriendly” countries: September 2022 digest. September 2022.

Van Rhijn & Partners. Can You Still Sell Property in Russia as a Foreign National? 7. mai 2025.

Clifford Chance. Seeking Compensation for Losses Resulting from Russian Measures Against Foreign Companies and Assets. Märts 2022 (uuendatud käsitlused 2023).

Lidings Law Firm. Encumbrances on Assets in Special Accounts of Type “C” and Type “I” Are Prohibited. 18. jaanuar 2024.

Russian-farmland.com. Permission of the Government Commission for the transaction. 15. august 2024.

Vene Föderatsiooni Valitsuse korraldus nr 430-r. List of foreign states committing unfriendly actions toward the Russian Federation. 5. märts 2022.

Venemaa Föderatsiooni Presidendi dekreet nr 81. On Additional Temporary Economic Measures Aimed at Ensuring the Financial Stability of the Russian Federation. 1. märts 2022.

Venemaa Föderatsiooni Presidendi dekreet nr 95. On Temporary Procedure for the Execution of Obligations to Certain Foreign Creditors. 5. märts 2022.

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

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

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

kasutamise huvi kohta on võimalik esitada ka tasuline päring Kaitseministeeriumile enne tehingut, samas ei ole Kaitseministeeriumil kohustust päringule vastata.¹⁸

Lätis kehtib alates 19. juunist 2025 seadus, mis näeb Lätis ette kinnisvara ostmise keelu Venemaa ja Valgevene kodanikele, kellel puudub pikaajalise elaniku elamisloa. 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 protsenti 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. Kinnisasja valdamise loa 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

Poola kinnisvaratoiminguid reguleeritakse 1920. aastal jõustunud aktiga, mis kehtib väheste muudatustega siiani. Selle kohaselt peavad Euroopa Liidu väliste riikide kodanikud taotlema Siseministeeriumilt luba ja andma selgitusi kinnisvara omandamise põhjuste või huvi kohta, näiteks pikaajalise elaniku elamisloa, Poola päritolu või põllumajandusliku ärihuvi kohta. Loa andmisest võib keelduda, kui kinnisvara omandamine võib ohustada riigikaitset, riigi julgeolekut või avalikku korda.

2.6. Eelnõu meetmed ja nende põhiseaduspärasus

KAOKS-i ja teiste seaduste muutmise kavandamisel on hinnatud, kas pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõigusega ning kinnisasja omandamise kaudu riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide (eelduslikult Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi) kodanikele seatav keeld omandada kinnisasja Eesti Vabariigi territooriumil on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Kavandatav seadusemuudatus piirab nimetatud isikute võimalust omandada kinnisasja Eestis pärast seaduse jõustumist ega oma tagasiulatuvat mõju. Lisaks hõlmatakse eelnõu muudatustega juriidilised isikud, kelle tegelikud kasusaajad on piirangute all olevad füüsilised isikud. Kavandatavat piirangut kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide isikute suhtes kavandatakse kohaldada ka mitme kodakondsusega füüsilistele isikutele, kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi, Suurbritannia ega Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanikud. Lisaks puudutavad kavandatavad muudatused füüsiliste isikute, sealhulgas tegelike kasusaajate isikuandmete töötlemist.

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

Seadus kinnisvara ja eriliste õiguste väljaostmiseks rahvusliku julgeoleku kindlustamiseks (ingl 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 (ingl Act on the State's Right of Pre-emption in Certain Areas) <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190469>.

Seadus teatud kinnisvaratehingute loakohustusest (ingl Act on Transfers of Real Estate Requiring Special Permission).

<https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190470?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Laki%20er%20C3%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 (ingl 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 nacionalinių saugumui svarbių apsaugos zonų nustatymo“ pakeitimo).

2.6.1. 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 seadusandjalt põhiseadusega nõutakse.

Asjakohased põhiseaduse sätted on eelkõige:

- PS § 1 ja preambul, milles on rõhutatud Eesti riigi iseseisvuse, sõltumatuse ja julgeoleku kaitset;
- PS § 11, mille kohaselt võib põhiõigusi piirata üksnes põhiseadusega kooskõlas olevate, demokraatlikus ühiskonnas vajalike meetmetega;
- PS § 12, millega on tagatud võrdne kohtlemine;
- PS § 26, millega on sätestatud õigus perekonna- ja eraelu puutumatusele;
- PS § 32, millega on sätestatud omandi puutumatus.

2.6.2. 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 piiranguid²².

Muudatuste eesmärk on tagada ka rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise meetmete tõhus rakendamine, parandades tegelike kasusaajate tuvastamise kvaliteeti ja usaldusväärsust. Tegemist on ka siin põhiseaduse preambulist tuleneva riigi kohustusega tagada sisemine rahu ning kaitsta ühiskonda kuritegevuse, sealhulgas finantskuritegevuse eest. Samuti aitavad muudatused täita Euroopa Liidu õigusest tulenevaid kohustusi. Eesmärki tuleb pidada legitiimseks.

2.6.3. Omandipõhiõiguse riive olemasolu

PS § 32 kaitsealas on isiku olemasolev omand, mitte aga absoluutne õigus kinnisvara tulevikus omandada. Paragrahvi 32 lõige 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 huvides²³. Üks selliseid seadusi on kinnisasjade omandamise kitsendamise seadus (KAOKS), milles on sätestatud avalikust huvist tulenevad maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja ning riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused. Samas sisaldab asjaomaseid norme ka veeseadus, milles on sätestatud, et avalikud veekogud kuuluvad riigile ega ole tsiviilkäibes, ja muinsuskaitseadus, milles on sätestatud, et arheoloogiline leid kuulub riigile, sõltumata sellest, kelle kinnisasjast see leiti või kelle valduses see on.

²² RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p 15, 17.

²³ RKPJKo 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 11.

Riigikohus on märkinud, et PS § 32 lõike 2 teises lauses on omandiõiguse piiramiseks ette nähtud lihtne seadusereservatsioon. Lihtne seadusereservatsioon tähendab, et üldjuhul võib omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole PS-iga vastuolus²⁴.

Käesoleval juhul ei kavandata võtta isikult 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.

2.6.4. Perekonna- ja eraelu puutumatus riive olemasolu

Kavandatavad muudatused puudutavad ka füüsiliste isikute, sealhulgas tegelike kasusaajate isikuandmete töötlemist ja seetõttu võivad need riivata põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusle. Muudatuste kooskõla nimetatud põhiõigusega tuleb hinnata kooskõlas põhiseaduse §-ga 11, mille kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema sätestatud seaduses, teenima legitiimset eesmärki ning olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja proportsionaalsed. Käesoleval juhul on hinnatud, et lähtudes eelnõuga seatud eesmärgist on muudatused vajalikud ning proportsionaalsed.

2.6.5. Võrdse kohtlemise põhimõtte riive

Eelnõus on eristatud isikuid kodakondsuse, elamisloa ja tegeliku kasusaaja alusel, mistõttu on tegemist PS § 12 riivega. Võrdse kohtlemise põhimõttega ei ole keelatud siiski igasugune eristamine, vaid üksnes meelevaldne ja põhjendamatult ebavõrdne kohtlemine. Riigikohus on leidnud, et kodanike ja välismaalaste erinev kohtlemine võib olla õigustatud juhul, kui selleks esineb mõistlik ja asjakohane põhjus ning meetmel on legitiimne eesmärk²⁵. Käesoleval juhul on meetme legitiimne eesmärk riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse (vt ka järgmine punkt).

2.6.6. Proportsionaalsuse hindamine (PS § 11)

Kinnisvara omandamise keeld pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõigusega füüsilisele isikule, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisele isikule (sealhulgas kelle tegelikud kasusaajad on piirangu all olevad isikud), kelle asukoha järgne riik ohustab kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda:

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

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 eesmärkide saavutamisele.

²⁴ RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 37.

²⁵ 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.

Tegelike kasusaajate isikuandmete töötlemisega seonduv muudatus (sh kodakondsuse andmete töötlemise võimaldamine) võimaldab täpsemalt tuvastada füüsilisi isikuid ning hinnata nendega seotud geograafilisi ja jurisdiktsioonipõhiseid riske. See aitab vältida eksimusi isikute tuvastamisel ning toetab rahvusvaheliste sanktsioonide ja muude piirangute kohaldamist. Seetõttu on muudatus eesmärgi saavutamiseks sobiv.

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.

Seoses tegelike kasusaajate isikuandmete töötlemisega on järeldatud, et alternatiivsed, isiku põhiõigusi vähem riivavad meetmed ei võimaldaks samaväärselt tagada isikute üheselt mõistetavat tuvastamist ega hinnata nendega seotud riske. Ilma kodakondsuse andmeteta võib isikute tuvastamine olla ebatäpne, eriti rahvusvaheliste struktuuride ja keerukate omandisuhete puhul. Samuti on oluline arvestada, et kodakondsuse andmeid kogutakse praktikas juba praegu riskipõhise lähenemisviisi alusel. Muudatusega ei looda sisuliselt uut andmeliiki, vaid sätestatakse see seaduses sõnaselgelt. Seetõttu on muudatus vajalik.

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 ebalproportsionaalselt intensiivne võrreldes kaitstava hüve – riigi julgeoleku – kaaluga.

RahaPTS-is sätestatavate muudatustega kaasneva riive intensiivsust tuleb hinnata kogutavate andmete olemuse ja kasutuse kontekstis. Kogutavad andmed (nimi, isikukood, sünniaeg ja -koht, kodakondsus(ed), elukohariik) ei hõlma eriliigilisi isikuandmeid ega puuduta isiku eraelu kõige intiimsemaid aspekte. Andmete töötlemine on piiratud konkreetsete seadusest tulenevate eesmärkidega ning toimub üksnes ulatuses, mis on vajalik rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks.

Lisaks kaasnevad andmete töötlemisega järgmised kaitsemehhanismid:

- andmeid töödeldakse üksnes seaduses sätestatud eesmärkidel;
- andmetele juurdepääs on piiratud ja juurdepääs tagatakse üksnes juurdepääsuõigusega isikutele (pädevad asutused, kohustatud isikud ja õigustatud huvi tõendavad isikud);
- andmesubjektil on õigus pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni poole isikuandmete töötlemise seaduslikkuse kontrollimiseks;
- kohustatud isikute kohta kehtivad andmekaitse üldmäärusest tulenevad nõuded, sealhulgas andmete minimaalsuse, eesmärgipärasuse ja turvalisuse põhimõtted.

Eeltoodut arvestades ei ole riive ülemäärane ega moonuta põhiõiguse olemust.

Kollektiivse vastutuse küsimus

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

Kooskõla Euroopa Liidu õigusega

Isikuandmeid töödeldakse kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus). Andmete töötlemise õiguslik alus tuleneb üldmääruse artikli 6 lõike 1 punktist c (õiguslik kohustus) ja artikli 6 lõike 1 punktist e (avalikes huvides ülesande täitmine).

Kavandatavad muudatused on kooskõlas ka direktiiviga (EL) 2024/1640, mis käsitleb mehhanisme, mille liikmesriigid peavad kehtestama, et tõkestada finantssüsteemi kasutamist rahapesu ja terrorismi rahastamise eesmärgil, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama tegelike kasusaajate andmete piisava ulatuse, sealhulgas kodakondsuse andmete kättesaadavuse.

Kokkuvõte

Kavandatavad muudatused on kooskõlas põhiseaduse ja Euroopa Liidu andmekaitseõigusega. Muudatused teenivad legitiimset eesmärki, on selle saavutamiseks sobivad ja vajalikud ega riiva isikute põhiõigusi ebaproportsionaalselt.

2.7. Eelnõu väljatöötamiskavatsus

Seoses 2022. aasta veebruaris alanud Venemaa Föderatsiooni agressioonisõjaga Ukraina vastu on ka Eesti julgeolekuolukord oluliselt halvenenud, mistõttu tuleb eelnõu menetleda põhjendatult kiireloomulisena vastavalt Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“²⁶ § 1 lõike 2 punktile 1.

2024. aasta 6. juunil esitas Siseministerium Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele analüüsi, mille koostamiseks kaasati üle 21 osalise: Välisministerium, Justiitsministerium, Regionaal- ja Põllumajandusministerium, Maa-amet (praegu Maa- ja Ruumiamet), 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 tehti kindlaks julgeolekuohud, olemasoleva õiguskeskonna probleemid ja võimalikud lahendused.

Eelnõu tugineb muu hulgas nimetatud analüüsis esitatud järeldustele.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb viiest paragrahvist:

- §-ga 1 muudetakse KAOKS-i;
- §-dega 2–4 muudetakse maareformi seadust, rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadust ning riigivaraseadust;
- §-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

²⁶ Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. – RT I, [29.12.2011, 228](#).

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 liiga kitsendav. Avalik huvi ei ole eelkõige põllumajandus- ja metsamaad sisaldava maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja sihtotstarbelise ja jätkusuutliku majandamise edendamine, vaid avalik huvi võib olla ka riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitse või riigile ja ühiskonnale 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 põhiõiguste riiveid, erandite kehtestamist või riigi sekkumist.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse KAOXS § 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 tõlgenduslikku ebaselgust 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 lõikes 2 on sätestatud, et 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. peatükis käsitletakse juriidilise isiku tegeliku kasusaaja andmeid. RahaPTS 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 ja muudel kohustatud isikutel ärisuhte loomisel või tehingute tegemisel. RahaPTS-i 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 on õigustatud isikutele tagatud äriregistri teabesüsteemis ligipääs tegeliku kasusaaja andmetele. 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 füüsilised isikud, kes vastavad tegeliku kasusaaja kriteeriumitele. Välja on töötatud juhend tegeliku kasusaaja tuvastamiseks. Tegelikku kasusaaja hindamiseks on juba välja kujunenud pikaajaline praktika.

Eelnõu väljatöötamisel on lähtutud eeldusest, et soovitatav eesmärk saavutatakse võimalikult vähese halduskoormuse ja bürokraatia lisandumisega. Tegelike kasusaajate andmete tuvastamisel lähtutakse sellekohastest juhenditest ning võimalike kahtluste korral lähtuvad kohustatud isikud ettenähtud korrast ja juhenditest. Juhul, kui on kahtlus, et isik soovib vältida

tegelike kasusaajate avaldamist või soovib muul viisil luua tegelikest kasusaajatest ebaõige ettekujutuse, rakendatakse täiendavaid kontrollimeetmeid. Eelnõu väljatöötajatel puudub teave ebaõigete kannete statistika ja esitatud andmete ebatõesuse kohta, mistõttu lähtutakse üldprintsipibist, et esitatud andmed tegelike kasusaajate andmekogus on tõesed.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks enamik erisusi MaaRS-i alusel kinnisasja omandamisel. Vastavalt KAOKS § 2 lõike 1 punkti 1 muudatusele ei kohaldata KAOKS-i MaaRS-i alusel „algatatud ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmise menetluse käigus hoonestusõiguse seadmise või kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa omandamisel“. Samas kohaldatakse KAOKS-i hoonestusõiguse seadmise menetluse käigus võimalikul maa erastamisel.

Hoonestusõiguse seadmise menetluse käigus võimalikuks maa erastamiseks annab aluse MaaRS § 35¹ lõige 2, mille kohaselt ehitise omanikul, kelle kasuks hoonestusõiguse seadmiseks on menetlus algatatud, on pärast ehitise teenindamiseks vajaliku maa maakatastris registreerimist õigus ehitise juurde kuuluv maa erastada juhul, kui tegemist ei ole maaga, mis on vajalik riigile tema ülesannete täitmiseks. Maa- ja Ruumiamet teavitab ehitise omanikku kahe kuu jooksul pärast maaüksuse maakatastris registreerimist maa erastamise tingimustest ja teeb ettepaneku maa erastamiseks. Erastatava maa müügihinnaks on 2001. aasta maa maksustamishind. Maa erastamisel ei saa kasutada maareformi seaduse § 22³ 9. ja 10. lõikes nimetatud soodustusi. Säilitatakse vaid erisused juhuks, kui MaaRS-i alusel toimub ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmine ja kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa omandamine.

Muudatus on vajalik, et kõrvaldada MaaRS-i 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 KAOKS-i kinnisasja omandamise korral MaaRS-i alusel. Praeguses muutunud julgeolekuolukorras, võrreldes normi loomise ajaga, on toimunud oluline muutus ja KAOKS-i kohaldamata jätmine MaaRS-i alusel toimuvates menetlustes ei ole enamasti enam põhjendatud. Seda eelkõige põhjusel, et ka MaaRS-i alusel võivad kinnisasjade võõrandamisega kaasneda ohud.

Kehtivas MaaRS-is puuduvad KAOKS-iga sarnased piirangud kolmandate riikide füüsiliste ja juriidiliste isikutega seotud ohtude maandamiseks. Käesoleval ajal on tekkinud olukord, kus KAOKS-i piirangualal on MaaRS-i alusel võimalik maad võõrandada kolmandate riikide kodanikele, sealhulgas Venemaa Föderatsiooni kodanikele. Piiriäärsed alad on julgeoleku tagamise seisukohalt suurema strateegilise tähtsusega ning kui riigis on otsustatud, et teatud piirkonnad vajavad rohkem kaitset, siis tuleb seda põhimõtet rakendada võimalikult laiapindselt. Eelkirjeldatu alusel on julgeoleku tagamise mõttes otstarbekas ühtlustada piirangud selliselt, et KAOKS-i kitsendused kehtiksid ka MaaRS-i alusel kinnisasjade võõrandamisel.

Eestis on reformimata maaüksusi praegu teadaolevalt 10 161 ja need hõlmavad kokku 9171 hektarit (keskmine arvutuslik pindala on seega 0,9 hektarit). Nende hulgas on Eesti topograafia andmekogu (ETAK) andmete kohaselt ehitistega maaüksusi üle 2800, millest 452 asub KAOKS § 10 lõikes 1 nimetatud alal (piirangualal)²⁷. Praeguse seisuga ei ole teada, kas kõik

²⁷ KAOKS § 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.

ühel maaüksusel asuvad ehitised kuuluvad samale omanikule. Väljaselgitatavate asjaolude tõttu võivad maareformi käigus muutuda nii maaüksuste arv kui ka piirid.

Tabel 2. Kokkuvõte reformimata maadest seisuga 27.03.2026. Maa- ja Ruumiamet

	Eesti Vabariik			Kogu Eesti Vabariik, v.a KAOKS-i piiranguala			KAOKS-i piiranguala		
	maaüksuste (ka MÜ) arv			maaüksuste arv			maaüksuste arv		
Maareformi liik ↓	MÜ arv kokku	sh ETAK-i andmetel ehitistega (üle 1 m)	ehitise ulatus MÜ-le > 50%	MÜ arv	sh ETAK-i andmetel ehitistega (üle 1 m)	ehitise ulatus MÜ-le > 50%	MÜ arv	sh ETAK-i andmetel ehitistega (üle 1 m)	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
ROJ ²⁸ 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 põllumajandusmaa	7	1	1	7	1	1	0	0	0
Kokku	10 161	2859	2762	8713	2407	2314	1448	452	448

Maa- ja Ruumiametil puuduvad andmed selle kohta, kui palju on reformimata maal asuvate ehitiste omanike hulgas 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 protsenti ülejäänud Eesti Vabariigi territooriumil reformimata katastriüksustel asuvatest ehitistest kuulub 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 täiendatakse KAOKS § 2 lõike 1 punkti 6 pärast sõna „teel“ tekstiosaga „, sealhulgas annaku täitmise teel“. Muudatuse tulemusena ei kohaldata KAOKS-i lisaks kinnisasja omandamisele pärimise teel ka olukordades, kus kinnisasi saadakse annakuna.

²⁸ ROJ – maa riigi omandisse jätmise; ROJ maareserv – maa riigi omandisse jätmise maareservina; ROJ teistel alustel – maa riigi omandisse jätmise, kui võib eeldada, et mõnel riigivara valitsejal või volitatud asutusel on maa vastu kindlal eesmärgil huvi (nt Transpordiamet või looduskaitseliste piirangutega maade puhul RMK huvi).

Pärimisseaduse (edaspidi *PärS*) § 56 lõikes 1 on sätestatud, et kui testaator ei ole määranud isikule kogu oma vara ega selle mõttelist osa, vaid üksnes teatud varalise hüve, pidamata hüve saajat oma õigusjärglaseks, loetakse hüve annakuks ja hüve saaja annakusaajaks. Annaku määramise korraldus annab annakusaajale õiguse nõuda annakutäitjalt annakuks määratud eseme üleandmist, mis tähendab, et kinnistu puhul tuleb pärija(te)l ja annakusaajal sõlmida notariaalselt tõestatud leping annaku eseme annakusaajale üle andmiseks.

Muudatus on vajalik, kuna kehtiv regulatsioon ei kata sõnaselgelt pärandist annakuna saadava kinnisasja omandamist. Muudatus tagab regulatsiooni sisemise loogilise terviklikkuse ja õigusselguse.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse KAOKS § 2 lõiget 2 ja sõnastatakse see järgmiselt: „Kinnisasja omandamisega on käesolevas seaduses võrdsustatud kinnisasja mõttelise osa omandamine, kui kinnisasi tervikuna vastab käesoleva seaduse § 4 lõigetes 3–5 või §-s 5 sätestatud nõuetele või asub käesoleva seaduse §-s 10 nimetatud piirangualal või kui kinnisasja tervikuna omandamisele kohaldub käesoleva seaduse § 10¹.“

Muudatus on vajalik, kuna KAOKS § 2 lõike 2 eesmärk ei ole olnud välistada kolmanda riigi kodanikke ja kolmanda riigi juriidilisi isikuid (edaspidi koos *kolmanda riigi isik*) kinnisasja mõttelise osa omandamisel KAOKS §-s 5 sätestatud kitsendustest. Eesmärk oli, et kolmanda riigi isikutele kehtivad KAOKS §-s 5 sätestatud kitsendused ja nõuded, sõltumata sellest, mitu hektarit põllumajandus- või metsamaad kolmanda riigi isik omandab või kas kinnisasi omandatakse tervikuna või mõttelise osana sellest. KAOKS § 5 lõigetes 3–5 sätestatud kitsendusi kolmanda riigi juriidilisele isikule oli soov rakendada ka juhul, kui ta omandab alla kümne hektari suuruse kinnisasja või kui ta omandab mõttelise osa kinnisasjast, mis tervikuna on alla kümne hektari suurune.

Ringkonnakohus on oma otsuses asjas 2-24-11661 välja toonud, et KAOKS-i eelnõu (XII koosseis, 108 SE) seletuskiri oli selles osas liiga lakooniline ning samuti ei nähtunud kohtu hinnangul KAOKS §-de 4 ja 5 sõnastusest ega sisust erisusi kinnisasjade mõtteliste osade suhtes. KAOKS § 2 paiknemise tõttu seaduse 1. peatükis ehk üldosas rakendub see kõigile sama seaduse eriosa sätetele, sealhulgas §-le 5. Seadusandjal oli võimalus moodustada seaduse struktuur teisiti, piirata § 2 lõike 2 kohaldamisala, märkida mõttelise osa omandamine § 2 lõike 3 loetus või näiteks sõnastada § 5 lõige 1 avaramalt, lisades sõna „kinnisasi“ järgi sõnad „või selle mõtteline osa“. Ühtegi neist või mõnda muud võimalust seadusandja ei kasutanud. Kohtu arvates ei olnud seega tegemist seaduselüngaga. Kohtu arvates oli arusaadav ja põhjendatud argument, et KAOKS-i praegune tekst ja selle järgimine toovad kaasa mõneti vastuolulise tulemuse: kolmanda riigi isik ei saa ilma volikogu loata omandada kinnisasja, mille koosseisu kuulub vähem kui kümne hektarit põllumajandusmaad, aga saab piiranguteta omandada sellest näiteks 99 protsendi suuruse mõttelise osa. Samuti ei takista kehtiv õigus seda, et mitu kolmanda riigi isikut omandavad mõtteliste osadena kogu kinnisasja. Osutatud kitsaskohad ei andnud kohtu hinnangul alust kehtiva õiguse tõlgendamiseks *contra legem*, kuid neid saab arvestada seadusemuudatuse kaaludes (kohtuotsuse punktid 14.1–14.4).

Käesoleva seadusemuudatusega kõrvaldatakse kirjeldatud kitsaskoht ning viiakse seaduse tekst kooskõlla seadusandja algse eesmärgiga. Selleks täiendatakse KAOKS § 2 lõiget 2 pärast sõna „nõuetele“ tekstiosaga „või §-s 5 sätestatud nõuetele“, et tagada §-s 5 sätestatud kitsenduste kohaldumine ka kinnisasja mõttelise osa omandamisel.

Täiendavalt lisatakse tekstiosa „või kui kinnisasja tervikuna omandamisele kohaldub käesoleva seaduse § 10¹“. See muudatus on vajalik, et tagada § 2 lõike 2 kohaldumine ka uute kavandatavate sätete puhul, st olukordades, kus isiku suhtes kohaldub Eesti Vabariigi

territooriumil kinnisasja omandamise keeld. Muudatus välistab võimaluse omandamiskeelust mööda hiilida kinnisasja mõttelise osa omandamise kaudu ning tagab seaduse eesmärkide järjepideva ja tõhusa rakendamise.

Eelnõu § 1 punktiga 6 asendatakse KAOKS § 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 pida, et vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi *TsÜS*) § 50 lõikele 1 on kinnisasi maapinna piiritletud osa ehk maatükk. Seega on kinnisasi 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 lõike 1 tähenduses. Kinnisasja olulised osad on sellega püsivalt ühendatud asjad, nagu ehitised, kasvav mets, muud taimed ja koristamata vili (*TsÜS* § 54 lõige 1). Samuti on kinnisasja olulised osad sellega seotud asjaõigused (*TsÜS* § 54 lõige 4).

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

Eelnõu § 1 punktiga 7 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“.

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 sätestatud 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 tähendaks muudatuse tulemusena 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.

Pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõigusega füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne ohustab kinnisasja omandamise kaudu 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 ei ole muutunud julgeolekuolukorras kehtiv KAOKS § 2 lõikest 4 tulenev erisus enam põhjendatud. Just korteriomand on sageli investeeringutena atraktiivsem, lihtsamini hallatav ning 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 lõike 1 kohaselt on korteriomand eriomand hoone reaalsena 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 8 muudetakse seaduse 3. peatükki ja sõnastatakse see tervikuna uues redaktsioonis.

3. peatüki pealkiri sõnastatakse järgmiselt: „Riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused“. Kehtivas KAOKS-is on 3. peatüki pealkiri „Kinnisasja omandamise riigikaitse kitsendused“.

Muudatus on vajalik, kuna julgeoleku tagamise eesmärgil kinnisasja omandamise kitsendamisi saab mõista oluliselt laiemalt kui riigikaitse kitsendusi, 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.²⁹ Seega on riigikaitse üks mitmest julgeoleku tagamise tegevussuunast ning kuna ohustava riigi isikute kinnisasjade omandamisega võivad kaasneda erinevad ohud ning neid maandatakse eri tegevussuundade kaudu, on edaspidi mõistlik kasutada käesoleva seaduse tähenduses laiemat mõistet.

Eesti keele seletava sõnaraamatu (EKI) järgi on „kitsendus“ piirav, kitsendav asjaolu, tingimus, ja „piirang“ on piirav, kitsendav määrus, keeld vm asjaolu, kitsendus. Eeltoodust lähtudes hõlmab kitsendus ka keeldu.

Paragrahvi 10 pealkiri sõnastatakse järgmiselt: „Piirangualas kinnisasja omandamise keeld“.

Kehtivas KAOKS-is on § 10 pealkiri „Riigikaitse kitsendused“. Sõna „riigikaitse“ ärajätmine põhjendus on sama mis 3. peatüki pealkirja muutmisel. Koondnimetus „piiranguala“ tuleneb 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.

Paragrahvi 10 lõike 1 sisese juhataja lauseosa sõnastatakse 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

²⁹ Dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. – [RT III, 28.02.2023](#).

31. detsembri seisuga eksisteerinud valdade piiridele. Pärast 1999. aasta 31. septembrist on haldusjaotus muutunud ning selleaegsete kaartide leidmine võib keskmisele inimesele olla keeruline ning seeläbi nõrgendada seaduse rakendamist. Muudatuse eesmärk on peale valdade lisada külade loetelu, mida on tehingupooltel lihtsam jälgida, kuna 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.

Lõikes asendatakse punktid 2–5 punktidega 2–13. Kehtiva KAOKS § 10 lõike 1 punktides 2–5 on 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 ja järgnevas punktis kirjeldatud muudatuse jõustamiseks on vaja ära kaotada senine valdade loend.

Uute punktidega 2–13 on loetletud piirangualas olevad maa-alad külade täpsusega.

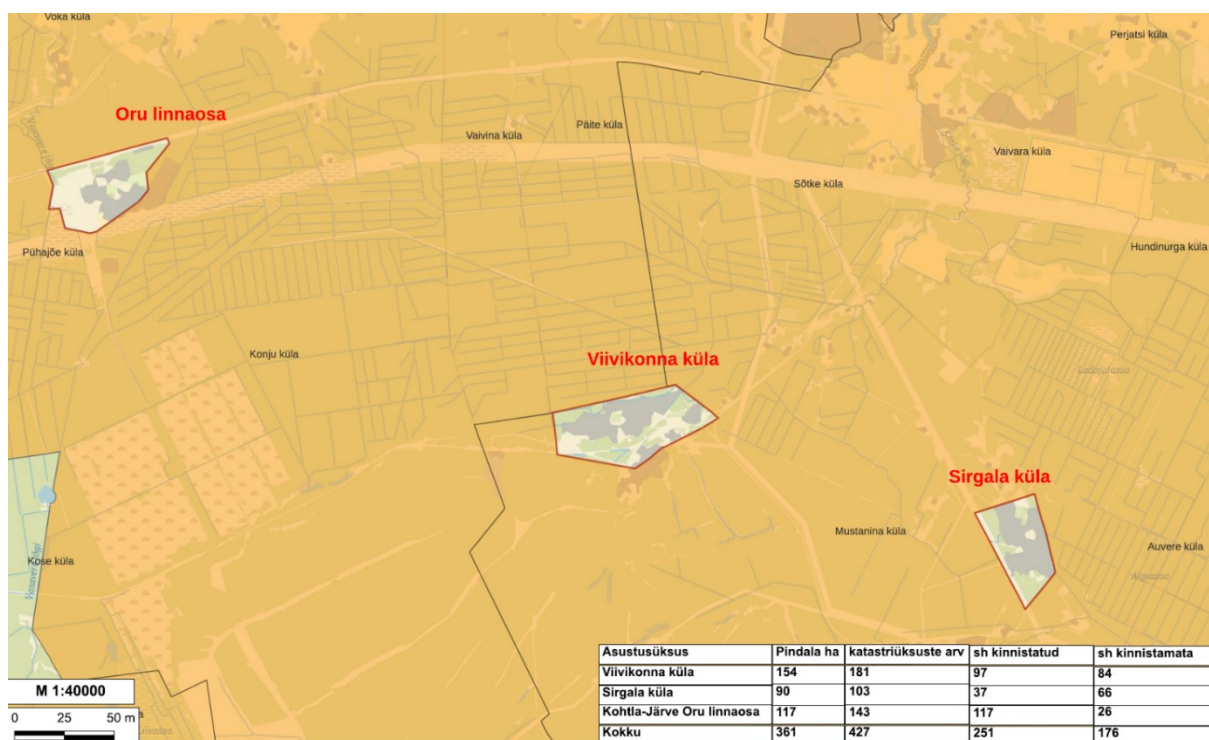
Piiranguala kinnisasjade omandamise kitsendamiseks välismaalastele ei ole Eesti õiguskorras uus nähtus, vaid sellel on väga pikaajaline ja järjepidev ajalugu. Juba Eesti Vabariigi esimesel iseseisvusperioodil kehtestati välismaalaste kinnisvara omandamisele riigikaitselistel ja avaliku korra kaalutlustel 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 seadused³⁰, millega on välismaalastele kehtestatud maa ja kinnisasjade omandamisel riigikaitselikud ja julgeolekulised kitsendused strateegilistes piirkondades. Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse vastuvõtmisel 2002. aastal jätkati teadlikult seda õiguspoliitilist lähenemisviisi, määratledes piiranguala Venemaa Föderatsiooniga piirnevatel aladel ja väikesaartel, lähtudes tollasest julgeolekuolukorrast ning haldusterritoriaalsest jaotusest.

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

Praegu 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, kuna samade nimedega vallad eri piirides eksisteerivad ka käesoleval ajal. Eelnõuga ei muudeta valdavas osas piiranguala suurust, vaid selle eesmärk on asendada senine 1999. aasta haldusjaotuse põhine KAOKS-i piiranguala piirjoon ajakohase külade piiride põhise joonega. Muudatusega kaotatakse ära üksikud tühimikud, mis on tekkinud kohalike omavalitsuste piiride muudatuste tõttu. Nimelt on piirangualast varem välja jäänud Narva-

³⁰ 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>.

Jõesuu linnas asuvad Sirgala küla³¹ ja Viivikonna küla³² (need olid enne 2017. aasta haldusreformi Kohtla-Järve Viivikonna linnaosa haldusalas) ning Kohtla-Järve Oru linnaosa³³.



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

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

Paragrahvi 10 lõige 2 sõnastatakse järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud keeldu kohaldatakse ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud füüsiline isik.“

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, sealhulgas 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.

³¹ Sirgala küla, <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/link/uaqjan9U>.

³² Sirgala küla, <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/link/uaqjan9U>.

³³ Oru linnaosa, <https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/link/NHVOPhmk>.

Tegelikult kasusaaja küsimus on oluline, kuna selle kaudu on võimalik saada kontrolli 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 omanda. Küll aga saab see võimalikuks siis, 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 piirangut kohaldada muu hulgas juriidilisele isikule, kes on kolmanda riigi füüsilise isiku või ettevõtja kontrolli all, sealhulgas 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 ka strateegilisi otsuseid, mis kontsernide puhul hõlmab kogu kontrolli kaudu omavahel seotud ettevõtjate gruppi. Teisisõnu, 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 tegemist ühe ja sama majandusüksusega, mis koosneb mitmest isikust ning mille sisemine jagunemine eraldiseisvateks ühinguteks või üksusteks on pelgalt kontserni siseküsimus. Seetõttu on kavandatava § 10 lõikega 1¹ hõlmatud juriidilised isikud, olenemata nende asukohast.

Antud juhul rakendub konkreetsetele tegelikele kasusaajatele keeld, kuid oma olemuselt on tegemist välisinvesteeringute usaldusvärsuse hindamise sarnase süsteemiga, kus määratletakse füüsilised ja juriidilised isikud, kellele menetlus kohaldub. Ka välisinvesteeringute sõelumisel on keeldumisalused, mille esinemisel tehing keelatakse. Eesti välisinvesteeringute usaldusvärsust hinnatakse sarnaselt eelkirjeldatud printsiibile ka ettevõtjate suhtes, kelle kontrolliv ettevõtja on 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 usaldusvärsuse seaduses on juriidilise isiku mõiste asemel kasutatud ettevõtja mõistet ning tegeliku kasusaaja asemel kontrolli ja kontrollitava ettevõtja mõistet väärtpäberituru seaduse § 10 tähenduses.

Eesti rahapesu ja terrorismi tõkestamise seaduse tegeliku kasusaaja määratlemisel (RahaPTS § 9) on kokku lepitud, et kui tegelikult kasusaajat ei ole paragrahvi 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. Eri regulatsioonide puhul võib vastavalt kaitstavale väärtusele osalusmäär protsent olla suurem või väiksem.

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

1. kui välismaine füüsiline või juriidiline isik omandab otseselt või kaudselt kodumaise kaitsetööstuse ettevõtja või saavutab otsese või kaudse kontrolli osaluse üle, mis vastab rohkem kui 10 protsendile hääleõigusest. Kaitsetööstuse ettevõtja puhul rakendatakse sõelumist kõigi välismaiste investorite puhul, sealhulgas teistest EL-i liikmesriikidest pärinevate investorite puhul. 10-protsendine piir rakendub kumulatiivselt, s.t ka mitme väiksema osaluse omandamisel, kui selle tulemusel saavutab investor otseselt või kaudselt kokku üle 10 protsendi hääleõigusest (väliskaubanduse korraldamise seaduse §-d 60–62);
2. kui EL-i-väline füüsiline või juriidiline isik omandab otseselt või kaudselt äriühingu või omandab osaluse, mis vastab rohkem kui 25 protsendile hääleõigusest. EFTA liikmesriikide

- (Norra, Island, Šveits, Liechtenstein) füüsilised või juriidilised isikud on võrdsustatud EL-i isikutega (väliskaubanduse korraldamise seaduse §-d 55–56);
3. tundliku taristu (sh selle opereerimiseks vajalik tarkvara, telekommunikatsiooni seadmed, pilveteenused, aga ka avalikku arvamust mõjutav meedia) puhul võib sõelumist rakendada, kui EL-i-väline füüsiline või juriidiline isik omandab otseselt või kaudselt osaluse, mis vastab rohkem kui 10 protsendile hääleõigusest (väliskaubanduse korraldamise seaduse §-d 55–56);
 4. sõelumist kasutatakse ka Saksa (üksnes kaitsetööstusettevõtja puhul) või EL-i juriidiliste ja füüsiliste isikute puhul (igal juhul), kui on alust arvata, et neid isikuid on kasutatud investeringu sõelumise vältimiseks ja tegelike kasusaajate varjamiseks. EL-i-väliste äriühingute kontrollitavaid EL-is asuvaid äriühinguid ei loeta sõelumise läbiviimise mõttes EL-i äriühinguteks (väliskaubanduse korraldamise seaduse §-d 55 ja 60).³⁴

KAOKS-i puhul kasutakse juriidilise isiku mõistet, kuna see on notarite praktikas kasutusel tulenevalt notariaadiseadusest jm valdkonna õigusaktidest. Tegelik kasusaaja termin on selgelt määratletud ning selle tuvastamise kord on RahaPTS-i jm valdkonna kordade või juhenditega selgelt reguleeritud.

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

KAOKS-i vaates on tegeliku kasusaaja tuvastamise fookus seatud tema kodakondsuse tuvastamisele, kuna sellest lähtuvalt kohalduvad piirangud kinnisasjade omandamisele.

Tegeliku kasusaaja tuvastamise puhul on praegu kehtiv alus eelkõige rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse (edaspidi *RahaPTS*) § 20 lõike 1 punkt 3, mille kohaselt peab kohustatud isik 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 lõike 2 punkti 5 kohaselt tuleb ärisuhtele või tehingule suuremat tähelepanu pöörata muu hulgas siis, kui kliendil on suure riskiga kolmanda riigi või RahaPTS § 37 lõike 4 järgi riigi kodakondsus. Siia kategooriasse kuulub ka Venemaa, mis tähendab, et juba käesoleval ajal tuleb välja selgitada täiendavad asjaolud, muu hulgas tegeliku kasusaaja kodakondsus.

Tegeliku kasusaaja tuvastamist on Rahapesu Andmebüroo kirjeldanud juhendis „Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimine ning hoolsusmeetmete kohaldamine Rahapesu Andmebüroo järelevalvatavatele kohustatud isikutele“³⁵.

Tegelikud kasusaajad 2025. aasta detsembri seisuga³⁶

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

Tegelikest kasusaajatest on:

³⁴ Välisinvesteeringute taustauuringu mõjude hindamine, Riigikantselei 2021, lk 100.

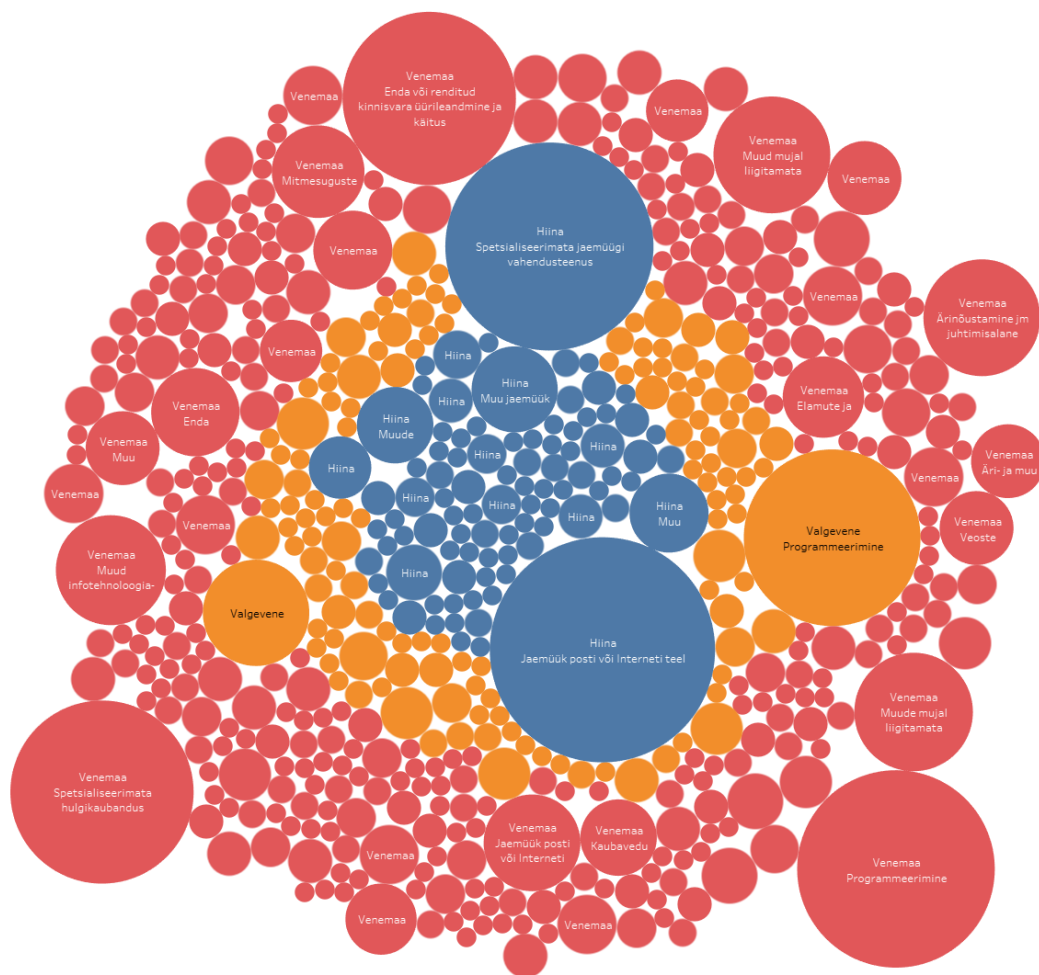
³⁵ [Rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide juhtimine ja hoolsusmeetmete kohaldamine Rahapesu Andmebüroo järelevalvatavatele kohustatud isikutele_20220506.pdf](#).

³⁶ Valimis on ainult juriidilised isikud, kelle registrikood algab 1-ga, ehk äriühingud.

- 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 äriregistri³⁷ andmetel 1956.

Hiina tegelike kasusaajatega ettevõtete tegevusaladest kõige suurema osa moodustab „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, näiteks 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.



Joonis 2. Venemaa, Valgevene või Hiina tegelike kasusaajate ettevõtete tegevusalad.
Rahapesu Andmepüroo

³⁷ Tegelikke kasusaajate registrit ei peeta äriregistris (seda peab Tartu Maakohtu registriosakond), vaid eraldi andmekoguna Registre ja Infosüsteemide Keskuse peetavas äriregistri infosüsteemis. RahaPTS § 76² lõikele 2 vastavalt on selle andmekogu vastutav töötleja Rahandusministeerium.

Tabel 3. Kinnisvaraga seotud EMTAK-i koodidega ettevõtete jaotus. Rahapesu Andmebüroo

Riik	EMTAK TEGEVUSALA				
	Enda kinnisvara ost ja müük	Enda või renditud kinnisvara üürileandmine ja käitus	Kinnisvarabüroode tegevus	Kinnisvarateenuste vahendusteenus	Muu kinnisvarahaldus või haldusega seotud tegevused
Hiina		3			
Valgevene	1	7	1		1
Venemaa	20	77	5	1	2

Tabelis 3 on välja toodud Venemaa, Valgevene ja Hiina tegelike kasusaajatega juriidiliste isikute tegevus kinnisvaraga seotud valdkondades. See iseloomustab teadaolevat Eestis registreeritud juriidiliste isikute hulka, kes võib olla mõjutatud kavandatud KAOKS-i muudatusest. Samas puudub ülevaade, kui palju võib teistes Euroopa Majanduspiirkonna riikides olla juriidilisi isikuid, mille tegelikud kasusaajad on siinkohal käsitletud subjektid.

Paragrahvi 10 lõige 3 sõnastatakse järgmiselt: „Käesolevat paragrahvi ei kohaldata isikule, kellele kohaldatakse käesoleva seaduse § 10¹ lõigetes 1–3 sätestatud keeldu.“

Muudatus on vajalik eelkõige selleks, et tagada regulatsiooni sisemine kooskõla, õigusselgus ja julgeolekueesmärkide tõhus saavutamine. Ilma kavandatava § 10 lõiketa 3 tekiks olukord, kus piirangualas kohaldataks sama isiku suhtes paralleelselt kahte erinevat keelurežiimi: KAOKS § 10 (piirangualas kinnisasja omandamise keeld) ja KAOKS § 10¹ (üleriigiline kinnisasja omandamise keeld kinnisasja omandamise kaudu julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi isikutele). Selline topeltregulatsioon ei loo täiendavat julgeolekualast kaitset, kuid muudaks õiguse kohaldamise keerukamaks ning võib tekitada tõlgenduslikku ebaselgust nii notarite kui ka õigussubjektide jaoks (nt küsimus, millist erandit kohaldada). Kavandatava sättega välistatakse normide kattumine ja tagatakse, et rangemat, üleriigilist keeldu käsitatakse piiranguala suhtes *lex specialis*’e asemel *lex generalis*’ena, mida piiranguala regulatsioon enam ei dubleeri.

Ilma lõiketa 3 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 suurema riskiga piirkonnana, oleks selline tulemus vastuolus nii piiranguala mõtte kui ka eelnõu üldise eesmärgiga.

Paragrahvi 10 lõige 4 sõnastatakse järgmiselt: „Vabariigi Valitsus võib anda käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud isikule korraldusega loa kinnisasja omandamiseks lõikes 1 nimetatud maa-alal põhjendatud juhtudel ning tingimusel, et see ei kahjusta piirangu eesmärki.“

Võrreldes kehtiva regulatsiooniga asendatakse sõnad „riiklikult olulise põhjuse korral“ tekstiosaga „põhjendatud juhtudel ning tingimusel, et see ei kahjusta piirangu eesmärki“.

Muudatus on vajalik, et tagada regulatsiooni paindlikkus, proportsionaalsus ning võimalus arvestada Eesti riigi julgeoleku- ja strateegilisi huve üksikjuhtumite kaupa, ilma et see seaks kahtluse alla piiranguala keelu üldise eesmärgi ja toime.

Vabariigi Valitsus on pädev hindama kinnisasja omandamisega seotud asjaolusid riigi kui terviku huvidest lähtudes, sealhulgas julgeolekuasutuste hinnanguid, välis- ja

julgeolekupoliitilisi kaalutlusi, majandus- ja taristulist mõju ning rahvusvaheliste kohustuste ja liitlассuhete 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 näiteks 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 julgeolekuhuga. Selliste olukordade eelnev üksikasjalik normatiivne reguleerimine ei ole võimalik, mistõttu on vajalik jätta seadusesse üldine tingimus „põhjendatud juhtudel ning tingimusel, et see ei kahjusta piirangu eesmärki“, mis sisustatakse üksikjuhtumi põhisel Vabariigi Valitsuse kaalutusotsusega.

Paragrahvi 10 lõige 5 sõnastatakse järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud maa-alade suuruse või nime muutmise korral lähtutakse piirangualast 1. jaanuari 2027. aasta seisuga.“

Muudatus on vajalik selleks, et tagada õigusselgus, regulatsiooni stabiilsus ja seaduse praktiline kohaldatavus, 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 ja looks ebavajalikku normatiivset ebastabiilsust.

Piiranguala kehtestamisel on seadusandja lähtunud konkreetsetest ruumilistest ja julgeoleku kaalutlustest, mitte haldusüksuste nimetustest kui sellistest. Kavandatava sättega tagatakse, et piiranguala sisu ja ulatus jäävad vastavaks seadusandja algsele tahtele; hilisemad tehnilised või halduslikud 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.

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

Paragrahvi 10 lõige 6 sõnastatakse järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud piiranguala kannab katastripidaja kitsenduste kaardile ja see ei muutu haldusjaotuse, haldusterritoriaalse korralduse ega asustusjaotuse muutmise korral.“

Muudatuse eesmärk on tagada piiranguala üheselt arusaadavus ka olukordades, kus muudetakse valla, linna või asustusüksuse nime või piire. Piiranguala 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 piiranguala võimaldab sellist kontrolli teha üheselt ja haldusjaotuse muudatustest sõltumatult.

Eesti territooriumi haldusjaotuse seaduse (edaspidi *ETHS*) § 2 kohaselt on Eesti territooriumi haldusjaotus Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks. Asustusüksuste liigitus on sätestatud *ETHS* § 6 lõikes 1, mille kohaselt jagunevad vald ja linn asustusüksusteks. *ETHS* § 6 lõike 2 kohaselt on asustusüksused asulad, milleks on linnad, külad, alevikud ja alevid. *ETHS* § 6 lõike 3 kohaselt on linn haldusüksusena samades piirides ka asula. Kui haldusüksusena linna haldusterritooriumil asub linn asustusüksusena, mille piir ei lange haldusüksuse piiridega kokku, siis ei ole linn haldusüksusena käsitletav asulana.

Eeltoodust tulenevalt on maakonnal, vallal ja linnal haldusüksusena piir ning asustusüksusel on lahkmejoon. *ETHS* § 6 lõike 5 kohaselt kehtestab asustusüksuste liigi, nime ja lahkmejoonte määramise alused ja korra Vabariigi Valitsus määrusega. Vabariigi Valitsuse 25. novembri 2004. aasta määruse nr 335 „Asustusüksuse liigi, nime ja lahkmejoonte määramise alused ja kord“ (edaspidi *määrus nr 335*) § 5 lõike 1 kohaselt on asustusüksuse lahkmejoon asustusüksuse territooriumi piiritlev mõtteline joon ning lõike 2 kohaselt kantakse asustusüksuse nimi, liik ja lahkmejoon elektroonilisse katastrisse ning katastrikaardile. Asustusjaotuse muutmise juhud on reguleeritud määruse §-s 9.

Kuna piiranguala piir on määratud mööda asustusüksuse lahkmejoont ja asustusüksuse lahkmejoon kulgeb maastikul tegelikult mööda kinnistu piiri, siis kinnistu piiri täpsem mõõdistamine võib täpsustada nii asustusüksuse lahkmejoont kui ka sellega seonduvalt piiranguala piiri. Selle tulemusel võib kitsenduste kaardil piiranguala piir täpsustada täpsemale asukohale, kuid see on andmete korrastamine, mitte sisuline muudatus piiranguala laiendamiseks või vähendamiseks.

Kitsenduste kaardi pidamist reguleerib maakatastriseadus (*MaaKatS* § 2, § 9 lõige 5, §-d 12 ja 19¹). Asjaõigusseaduse tähenduses on tegemist seadusjärgse kitsendusega (*AÕS* §-d 140 ja 141), mis seab piiranguid kinnisasja omaniku õigusele kinnisasja käsutada. Katastripidaja ehk Maa- ja Ruumiamet kannab piiranguala kitsenduste kaardile 1. jaanuari 2027. a seisuga. Katastriandmete korrastamise tulemused kajastatakse vastavalt vajadusele *MaaKatS* § 19¹ lõike 2 punktis 2 sätestatud tähtaja jooksul.

Kokkuvõte KAOKS § 10 kohaldamisest on toodud järgnevas tabelis.

Tabel 4. KAOKS § 10 rakendamise selgitused ja näidisolukorrad. Siseministeerium

Kellele kohaldub	Selgitus	Näide kohaldamise kohta
Füüsilistele isikutele muutusi ei tule	Kehtiva korra kohaselt füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriik või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, ei ole lubatud omandada kinnisasju (välja arvatud korterit) KAOKS-i piirangualal. Sama kohaldub ka kodakondsuseta isikutele	Pikaajalise elamisloaga kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi kodanik §-s 10 nimetatud piirangualal kinnisasja (välja arvatud korterit) omandada ei saa
Juriidilistele isikutele muutusi ei tule, välja arvatud nende tegeliku kasusaaja korral (vt järgmine punkt)	Kehtiva korra kohaselt juriidilisel isikul, kelle asukoht ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriik või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, ei ole lubatud omandada kinnisasju (välja arvatud korterit) KAOKS-i piirangualal	Kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi juriidiline isik §-s 10 nimetatud piirangualal kinnisasja (välja arvatud korterit) omandada ei saa
Juriidilisele isikule, kelle tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kelle	Kehtivas korras nimetatud isikutele piiranguid pole ja nad tohivad Eesti territooriumil omandada kinnisasju piiramatult. See on üks lihtsamaid viise,	Eestis registreeritud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on pikaajalise elamisloaga kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi

kodakondsuse järgne riik ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriik või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriik, kohalduvad samad reeglid mis füüsilisele isikule ning neil ei ole lubatud omandada kinnisasju (välja arvatud korterit) KAOKS-i piirangualal	kuidas minnakse mööda kehtivatest KAOKS-i piirangutest See ei lähe kokku KAOKS-i eesmärgiga Muudatustega ühtlustatakse praktikat nii, et põhimõtted, mis kehtivad samade tunnustega füüsiliste ja juriidiliste isikute kohta, hakkavad kehtima ka nende juriidiliste isikute kohta, mille tegelikud kasusaajad nad on	julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi kodanik §-s 10 nimetatud piirangualal kinnisasja omandada ei saa
Korteriomandi suhtes muutusi ei tule	Jätkub olemasolev olukord, mille järgi 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 õigus Eesti territooriumil, sealhulgas KAOKS-i piirangualal, omandada kortereid piiramatult	Pikaajalise elamisloaga kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi kodanik saab §-s 10 nimetatud piirangualal omandada korteri

Paragrahvi 10¹ lõige 1 sõnastatakse järgmiselt: „Pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõigusega füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik ohustab kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda, ei ole lubatud omandada kinnisasja Eesti Vabariigi territooriumil.“

Muudatuse eesmärk on kehtestada selge ja ühtne üleriigiline kinnisasja omandamise keeld isikutele, kelle kodakondsuse või asukoha järgse riigi tõttu esineb põhjendatud julgeolekuoht või oht avalikule korrale, võimaldades sellega ennetada riigi julgeolekut ja avalikku korda ohustavaid riske kogu Eesti Vabariigi territooriumil ning kaotada senised regulatiivsed lüngad, mida üksnes piirangualapõhine regulatsioon ei kata.

Venemaa Föderatsioon alustas 2022. aastal täiemahulist sõda Ukraina vastu. Paralleelselt sõjategevusega Ukrainas korraldab Venemaa Föderatsioon hübriidrünnakuid Ukrainat toetavate demokraatlike ja suveräänsete riikide, sealhulgas Eesti vastu. Kinnisvara omandamine väljaspool Venemaad on osa Venemaa arsenalist hübriidrünnakute kavandamisel ja täideviimisel.

Eelkirjeldatust ja Eesti julgeolekupoliitika alustest lähtuvalt ei piisa julgeoleku tagamiseks kasvanud ohutingimustes olemasolevast, vaid tuleb teha rohkem³⁸. Lisaks on vaja tugevdada vastumeetmeid kinnisasjade valdkonnas, kuna ka kinnisasjade kaudu on võimalik kahjustada Eesti riigi julgeolekut. Eesti on lõpetanud Venemaa Föderatsiooni kodanikele viisade ja tähtajaliste elamislubade väljaandmise (välja arvatud erandjuhtudel), keelanud neil relva omamise ja kehtestanud sanktsioone, samal ajal on neil võimalik suurte probleemideta omandada kinnisvara Eestis. Sealjuures tuleb silmas pidada, et kinnisasja omandamise kaudu julgeolekut või avalikku korda ohustav riik ei pruugi olla vaid Venemaa Föderatsioon ja Valgevene.

³⁸ Dokumendi „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. – [RT III, 28.02.2023](#).

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 ja 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.

Kehtestada tuleb täiendav piirang lisaks KAOKS-i piirangualale, kuna Eesti territooriumil, sealhulgas vetes, asub julgeoleku seisukohalt palju olulisi objekte, mille suhtes võib riigi julgeoleku ohustajal olla huvi ja mis võivad olla julgeoleku ohustaja sihtmärk. Konkreetsed (kuid mitte ainsad) näited on siinkohal esimese brigaadi peamine paiknemiskoht Tapa sõjaväelinnakus³⁹, teise brigaadi paiknemiskohad Luunjal ja Taara sõjaväelinnakus⁴⁰, liitlasüksuste paiknemiskohad nende juures, Ämari Lennubaas, Tallinnas asuv NATO küberkaitsekoostöö keskus ning julgeolekuasutuste peahooned Tallinnas.

Soome „Ariston Helmi“ kaasuse⁴¹ ja ka teiste riikide näidetest võib järeldada, et julgeolekut ohustav riik või organisatsioon omandab kinnisasju julgeoleku sisukohalt oluliste objektide lähedusse või omandab neid objekte vahetult oma eesmärkide täitmiseks. Põhjuseid on olnud mitu: luureinfo kogumine või objekti mõjutamiseks positsiooni loomine, enda muu tegevuse ettevalmistamine või toetamine, mis lühemas või pikemas perspektiivis võib tekitada julgeolekuohtu.

Lõike 1 subjektid on pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõiguseta füüsilised isikud. Välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) kohaselt on pikaajalise elaniku elamisloata isikud:

- 1) välismaalased, kes viibivad Eestis ajutiselt. VMS-i tähenduses on Eestis ajutine viibimine välismaalase viibimine Eestis ilma Eesti elamisloata või elamisõiguseta (VMS § 7). Sellistel isikutel peab Eestis viibimiseks olema seaduslik alus, milleks on muu hulgas Eesti pädeva asutuse antud viisa (VMS § 43 lõike 1 punkt 1); Schengeni konventsiooni liikmesriigi pädeva asutuse antud viisa või elamisluba (VMS § 43 lõike 1 punktid 2 ja 6); välislepingust või Vabariigi Valitsuse otsusest tulenev õigus viibida Eestis viisavabalt (VMS § 43 lõike 1 punktid 3 ja 4); vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus (VMS § 43 lõike 1 punkt 5); Välisministeeriumi antud diplomaatiline isikutunnistus (VMS § 43 lõike 1 punkt 7); tähtajalise elamisloa kehtivusaja lõppemisest tulenev õigus viibida Eestis täiendavalt 90 või 270 päeva (VMS § 43 lõike 1 punkt 8 ning lõiked 4 ja 5); teise Euroopa Liidu liikmesriigi antud ettevõtjasiseselt üleviidud töötaja elamisluba, EL-i sinine kaart või teadlase/üliõpilase elamisluba (VMS § 43 lõike 1 punktid 9, 10 ja 11);
- 2) välismaalased, kellele on antud tähtajaline elamisluba VMS § 118 alusel. VMS § 118 kohaselt võib tähtajalise elamisloa anda välismaalasele elama asumiseks abikaasa või registreeritud elukaaslase juurde, elama asumiseks lähedase sugulase juurde, õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks, kriminaalmenetluses osalemiseks, kaaluka riikliku huvi korral, välislepingu alusel või püsivalt Eestisse elama asumiseks. Tähtajaline elamisluba antakse kuni viieks aastaks;

³⁹ <https://kra.ee/kaitsevae-vaeliigid-ja-teised-uksused/diviis/diviisi-1-jalavaebrigaad/>.

⁴⁰ <https://mil.ee/uksused/maavagi/diviis/2-jalavaebrigaad/>.

⁴¹ <https://yle.fi/a/3-12411087>.

- 3) välismaalased, kellele on antud tähtajaline elamisluba välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel;
- 4) välisriigi diplomaatilise esinduse või konsulaarasutuse töötajad ja nende perekonnaliikmed;
- 5) saabunud Eestisse rahvusvahelise sõjalise koostöö raames riigikaitse seaduse alusel.

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 on sätestatud VMS §-s 232, mille kohaselt võib pikaajalise elaniku elamisloa 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.

Alalise elamisõiguse puudumine tähendab, et isikul ei ole tekkinud või on lõppenud õiguslik alus Eestis alaliselt elamiseks Euroopa Liidu kodaniku seaduse (edaspidi *ELKS*) tähenduses. Alalise elamisõigusega on eelkõige:

- 1) Euroopa Liidu kodanikud, kes on tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elanud vähem kui viis aastat järjest, välja arvatud erandjuhtudel (*ELKS* § 40 lõiked 1 ja 2);
- 2) perekonnaliikmed, kes on tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elanud vähem kui viis aastat järjest, välja arvatud juhul, kui EL-i kodanikul tekib õigus alalisele elamisõigusele *ELKS* § 40 lõike 2 alusel või teatud juhtudel perekonnaliikmena (*ELKS* § 45);
- 3) alaealised lapsed, kelle vanemal puudub alaline elamisõigus või kes ei ole oma alalist elamisõigust registreerinud (*ELKS* § 40 lõiked 3 ja 3¹, § 45 lõiked 4 ja 4¹).

Alalise elamisõigusega on Euroopa Liidu kodanik, kui:

- 1) ta on elanud Eestis tähtajalise elamisõiguse alusel viis aastat järjest (*ELKS* § 40 lõige 1);
- 2) tal on ennetähtaegne õigus alalisele elamisõigusele (*ELKS* § 40 lõige 2) või ta on piiriülesest töötav isik (*ELKS* § 40 lõike 2 punkt 4);
- 3) ta on Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliige (*ELKS* § 45 lõige 2);
- 4) ta on Euroopa Liidu kodaniku või alalise elamisõigusega isiku alaealine laps (*ELKS* § 40 lõiked 3 ja 3¹, *ELKS* § 45 lõiked 4 ja 4¹).

Tähtajalise elamisloaga Eesti riigi julgeolekut ja avalikku korda ohustava riigi kodanikud on piiranguga hõlmatud just seetõttu, et nende isikute elamisluba on tähtajalise ehk ajutise iseloomuga. Pikaajalise elaniku elamisloa korral tuleb täita integratsiooninõue, samuti on viie aasta pikkuse Eestis elamise jooksul võimalik teha järeldus, kas isik kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

Peamised piirangutest mõjutatud isikud on kavandatu kohaselt Venemaa ja Valgevene kodanikud, kes ei ela Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel, ja juriidilised isikud, mille tegelikud kasusaajad eespool nimetatud isikud 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. 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 ka pikaajalise elaniku elamisloaga) isik. 170 kinnisasja omandamise puhul oli omandaja Venemaa kodanik, kellel Eesti elamisluba puudus. Omandamise tehingute puhul oli pikaajalise elaniku elamisloaga Venemaa kodanikke 2702 ehk enamik 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 moodustab umbes 16 protsenti kõigist tehingutest, kus omandaja oli Venemaa kodanik. Samuti nähtub, et enamik kinnisasjade omandamise tehinguid, kus omandaja oli Eesti elamisloaga (nii tähtajalise kui ka pikaajalise elaniku elamisloaga) isik, tehti korteriomandiga.

Tabel 5. Kinnisasja ja kinnistu omandamised kinnistusraamatu põhjal, mille puhul on omandaja Venemaa või Valgevene kodakondsusega isik. Siseministeerium

	Venemaa Föderatsioon					Valgevene Vabariik			
	2022	2023	2024	2025		2022	2023	2024	2025
Kinnisasjade omandamised	4662	3721	3534	3249		128	141	119	93
Elamisloaga isikud	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 isik	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

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 20. aprilli 2026. aasta seisuga:

- 7593 tähtajalise ja 69 623 pikaajalise elaniku elamisloaga Venemaa Föderatsiooni kodanikku;
- 1195 tähtajalise ja 1429 pikaajalise elaniku elamisloaga Valgevene kodanikku.

Sellest nähtub tähtajalise elamisloaga isikute võimalik maksimaalne arv, keda piirang võib puudutada. Samas tuleb arvestada, et need isikud on Eestis ajutiselt ning neil ei pruugi üldse olla huvi end Eestiga pikemalt siduda või Eestis kinnisasju 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.

Paragrahvi 10¹ lõige 2 sõnastatakse järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud keeldu kohaldatakse ka mitme kodakondsusega füüsilisele isikule, kui vähemalt üks tema kodakondsusest on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud riigi kodakondsus ja tal ei ole

Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodakondsust.“

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“ ja millise dokumendi alusel omandaja staatust tehingus hinnata. Selge norm 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.

Lõikega 2 välistatakse olukord, kus isik saaks keelust kõrvale hoiduda üksnes seeläbi, et esitab tehingus teise riigi passi ja „valib“ endale soodsama kodakondsuse. Julgeoleku- ja avaliku korra riskid, mida § 10¹ lõike 1 kohase keeluga maandatakse, võivad püsida ka mitme kodakondsuse korral, sest isiku side riigiga, mida Vabariigi Valitsus käsitab § 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 mitme kodakondsusega isikutega, et vähendada võimalusi regulatsioonist mööda minna.

Lahendus on kooskõlas Eesti õiguses juba kasutatava lähenemisviisiga julgeoleku- ja avaliku korra riskide maandamisel: näiteks välisinvesteeringu usaldusväärsuse hindamise regulatsioonis käsitatakse välisinvestorina muu hulgas 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 kasutamise (VUHS § 3 lõike 1 punkt 1).

Lõike 2 keeld ei laiene Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ega Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanikele, millega välditakse muu hulgas Euroopa Liidu sisese põhjendamatu eristamise riski ning piiritletakse regulatsioon kolmandate riikide isikutest tulenevate riskidega.

Lõike 2 rakendamise näited:

- Venemaa ja Kuuba Vabariigi topeltkodanik (lõike 1 subjekt ja lõikes 2 nimetatud erand puudub) → keeld rakendub;
- Venemaa ja Saksamaa Liitvabariigi topeltkodanik (lõike 1 subjekt ja lõikes 2 nimetatud erand kohaldub) → keeld ei rakendu;
- Jaapani ja Austraalia topeltkodanik (kumbki kodakondsus ei ole lõike 1 subjekt) → keeld ei rakendu.

Paragrahvi 10¹ lõige 3 sõnastatakse järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud keeldu kohaldatakse ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud füüsiline isik.“

Juriidiliste isikute tegelike kasusaajate kontekstis kehtib sama põhimõte mis ka kodanike puhul: kui kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi kodanikust tegelik kasusaaja omab pikaajalise elaniku elamisluba, siis keeld ei kohaldu. Täpsemad selgitused tegelike kasusaajate regulatsiooni kohaldamise kohta on toodud seletuskirja peatüki 3.1 osas, milles on esitatud selgitused KAOKS § 10 lõike 2 kohta.

Paragrahvi 10¹ lõige 4 sõnastatakse järgmiselt: „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kinnisasja omandamise kaudu riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.“

Eelnõu kohaselt 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 kodakondsuse 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. aasta Riigikogu avaldusest, mis mõistis hukka Ukraina territooriumi annekteerimise ning kuulutas Venemaa režiimi terroristlikuks ja Venemaa Föderatsiooni terrorismi toetavaks riigiks⁴².

Põhiseaduse kohaselt on **riigi julgeolek** riigi seisund, kus riigi suveräänsust ja tema põhiseaduslike institutsioonide demokraatlikku toimimist ei rikuta põhiseadusega vastuolus oleval viisil. Erialakirjanduse kohaselt hõlmab riigi julgeolek kõige avaramalt mõistetuna poliitilise tegevuse institutsioonilisi tingimusi, protsesse, sisu ja tulemusi, mille eesmärk on täita korra- ja kaitseülesandeid ühiskonna iga liikme hüvanguks ning 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 ning 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 koosmõju eest ning saavutada nende ohtude ja riskide tasalülitamine. Esmane eesmärk on tagada riigi julgeolek mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil.

„**Avalik kord**“ on laiatähenduslik mõiste ning sellel on rahvusvahelises era- ja avalikus õiguses ning Euroopa Liidu õiguses erinev sisu. Avalikku korda ei määratle 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 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.

Eesti seadustes on avalik kord määratletud nii rahvusvahelise eraõiguse seaduses (edaspidi *REÕS*) kui ka korrakaitse seaduses (edaspidi *KorS*). REÕS § 7 mõistes hõlmab avalik kord Eesti õiguse olulisi põhimõtteid. KorS § 4 kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.⁴³ Avaliku korra kaitseala hõlmab lisaks õigusaktidele 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).⁴⁴ Riigikohtu praktikas on avaliku korra mõistet analüüsinud ja sellele sisu andnud eelkõige Riigikohtu kriminaalkolleegium. Seda on tehtud

⁴² [Riigikogu avaldus](#), millega kuulutatakse Venemaa režiim terroristlikuks ja Venemaa Föderatsioon terrorismi toetavaks riigiks.

⁴³ Tartu Ülikooli uuring, lk 25.

⁴⁴ Samas, lk 26.

näiteks karistusseadustiku §-des 262 ja 263 sätestatud süüteo koosseisude sisustamise kontekstis. Avalikku korda selles tähenduses tuleb mõista kui kommete, normide või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde ning võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.⁴⁵

Seega on Eesti õiguses, sealhulgas korrakaitseaduses, avaliku korra mõistel väga lai tähendus. Samas ei ole KAOKS-i piirangu põhjendamisel (kinnisasja omandamise kaudu julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi tuvastamisel) vajalik lähtuda korrakaitseaduses ette nähtud vastava mõiste sisust, kuna tegemist ei ole riikliku järelevalve menetlusega. Eelnõu kohaselt arvestatakse avaliku korra sisustamisel Euroopa Liidu kohtupraktikat ja lähtutakse avalikule korrale avalduva 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 väärteude) ja teistes riikides haldusõigusrikkumiste toimepanemine ei ole üldjuhul piisav, et tuvastada märkimisväärne mõju avalikule korrale.

Lõikega 4 antakse volitusnorm 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 ebamääraalt hulka isikuid. Kuna ohtu kujutavate riikide loetelu määramine toob kaasa üldkohustuslikud käitumisnormid 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 lõike 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, punkt 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 ja avalik kord. Oht Eesti riigi julgeolekule tähendab olukorda, kus mõne riigi tegevus, praktika 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 julgeoleku ja avaliku korra vaates tugineb muu hulgas:

- vastava riigi välis- ja julgeolekupoliitilisele käitumisele;
- selle riigi varasematele või teadaolevatele (mõjutus)tegevuse muustritele;
- rahvusvaheliste organisatsioonide analüüsidele;
- Eesti julgeolekuasutuste riskihinnangutele.

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

- süstemaatiline tegevus, mis on vastuolus rahvusvahelise õiguse normide või Euroopa julgeolekuhuvidega;

⁴⁵ M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. Juridica 4/2021, lk 250.

- tõenäosus, et nende riikide kodanikke või juriidilisi isikuid kasutatakse Eesti julgeoleku vastaseks (mõjutus)tegevuseks;
- risk, et selliste füüsiliste ja juriidiliste isikute kinnisvaraomand Eestis võib olla kasutatav riikliku survevahendina, luure- ja mõjutustegevuse, sabotaaži, eelpositsioonide loomise eesmärgil, teatud taristule ligipääsu loomiseks või muul julgeolekut või avalikku korda ohustaval viisil.

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

Paragrahvi 10¹ lõige 5 sõnastatakse järgmiselt: „Vabariigi Valitsus tugineb käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud määruse andmisel muu hulgas julgeolekuasutuste edastatud teabele, mis on vajalik lõikes 1 osutatud riikide loetelu kehtestamiseks. Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud tingimused ei ole enam täidetud, võtab Vabariigi Valitsus viivitamata meetmeid, et määrust muuta või see kehtetuks tunnistada.“

Säte on vajalik õigusselguse suurendamiseks ja riigi julgeolekuhuvide tõhusamaks kaitseks. Esiteks täpsustatakse muudatusega normi adressaadile arusaadavalt, millisele teabele Vabariigi Valitsus tugineb paragrahvi 10¹ lõikes 4 nimetatud määruse andmisel. Julgeolekuasutuste edastatud teabe sõnaselge esiletoomine seaduse tasandil kajastab kehtivat haldustava ning rõhutab, et vastava riikide loetelu kehtestamine põhineb riiklikul julgeolekuhinnangul ja asjakohasel ohuteabel. See suurendab regulatsiooni läbipaistvust ja aitab paremini põhjendada täitevvõimu otsuseid tundlikus julgeolekuvaldkonnas. Teiseks loob muudatus selgema seose paragrahvi 10¹ lõikes 1 sätestatud materiaalsete tingimuste ja nende alusel kehtestatud määruse kehtivuse vahel. Lisatav kohustus võtta viivitamata meetmeid, et määrust muuta või see kehtetuks tunnistada, tagab, et regulatsioon püsib kooskõlas tegeliku olukorraga ega jää kehtima olukorras, kus selle aluseks olevad asjaolud on muutunud. See on oluline õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõtete järgimiseks. Kolmandaks toetab muudatus hea õigusloome ja normitehnika põhimõtteid, kuna vähendab tõlgendusruumi ning ennetab võimalikke vaidlusi selle üle, kas ja millal peab Vabariigi Valitsus kehtiva määruse üle vaatama. Selge seaduslik kohustus reageerida muutunud asjaoludele tagab normi kiirema ja õigeaegse ajakohastamise.

Paragrahvi 10¹ lõige 6 sõnastatakse järgmiselt: „Vabariigi Valitsus võib anda käesoleva paragrahvi lõikes 1–3 nimetatud isikule korraldusega loa kinnisasja omandamiseks Eesti Vabariigi territooriumil põhjendatud juhtudel ning tingimusel, et see ei kahjusta piirangu eesmärki.“

Muudatus on vajalik, et tagada regulatsiooni paindlikkus, proportsionaalsus ning võimalus arvestada Eesti riigi julgeoleku- ja strateegilisi huve üksikjuhtumite kaupa, ilma et see seaks kahtluse alla piiranguala keelu üldise eesmärgi ja toime.

Kokkuvõte KAOKS § 10¹ kohaldamisest on toodud järgnevas tabelis.

Tabel 6. KAOKS § 10¹ kohaldamise selgitused ja näidisolekorrad. Siseministerium

Kellele kohaldub	Selgitus	Näide kohaldamise kohta
Ilma pikaajalise elaniku elamisloata Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda	Kehtiva regulatsiooni kohaselt tohivad need isikud Eesti territooriumil omandada kinnisaju piiramatult, välja arvatud KAOKS-i piiranguala (KAOKS § 10) – s.o meresaad, kinnisasja omandamise kaudu	Pikaajalise elamisloata Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu

kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanikul ei ole lubatud omandada kinnisasju Eesti Vabariigi territooriumil, olenemata asukohast või kinnisasja liigist (sh korter)	välja arvatud Saare- ja Hiiumaa, Muhu ning Vormsi; 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 –, kus nad tohivad omandada vaid kortereid. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei laiene KAOKS-i piirangud korteriomandile ning seega saavad need isikud omandada kortereid piiramatult nii olemasoleval KAOKS-i piirangualal kui ka mujal Eestis	ohustava riigi kodanik Saaremaal kinnisasja omandada ei saa
Pikaajalise elaniku elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanikule jääb õigus kinnisasja omandada	<p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole ka praegu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanikul (olenemata elamisloa liigist) lubatud KAOKS-i piirangualal kinnisasju (välja arvatud korterit) omandada</p> <p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt tohivad need isikud Eesti territooriumil omandada kinnisasju piiramatult, välja arvatud KAOKS-i piirangualal (KAOKS § 10)</p> <p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei laiene KAOKS-i piirangud korteriomandile ning seega saavad need isikud omandada kortereid piiramatult nii olemasoleval KAOKS-i piirangualal kui ka mujal Eestis</p>	Pikaajalise elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik saab Saaremaal kinnisasja omandada
Juriidilisele isikule, kelle asukoha järgne riik on Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustav riik, erandeid ei tehta ning sel juriidilisel isikul ei ole lubatud omandada kinnisasja Eesti Vabariigi territooriumil, olenemata asukohast või kinnisasja liigist (sh korter)	<p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole praegu juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik on Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustav riik, lubatud KAOKS-i piirangualal kinnisasju (välja arvatud korterit) omandada. Mujal Eesti territooriumil tohivad nad omandada kinnisasju piiramatult</p> <p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei laiene KAOKS-i piirangud korteriomandile, isikud saavad omandada kortereid piiramatult nii olemasoleval KAOKS-i piirangualal kui ka mujal Eestis</p>	<p>Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi ettevõtte Saaremaal kinnisasja omandada ei saa</p> <p>Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi ettevõtte Narvas korterit omandada ei saa</p>
Juriidilisele isikule, kelle tegelik kasusaaja on pikaajalise elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, erandeid ei tehta ning sel juriidilisel isikul ei ole lubatud	<p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt neile piiranguid seatud pole ja nad tohivad Eesti territooriumil omandada kinnisasju piiramatult. See on üks lihtsamaid viise, kuidas minnakse mööda kehtivatest KAOKS-i piirangutest. See ei lähe kokku KAOKS-i mõttega</p> <p>Loodav keeld kohaldub kõigile juriidilistele isikutele, olenemata nende asutamiskohast, juhul, kui nende tegelik kasusaaja on elamisloata või tähtajalise elamisloaga Eesti</p>	<p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on ilma Eesti elamisloata Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, kinnisasja omandada Narvas ei saa</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on tähtajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise</p>

<p>omandada kinnisasja Eesti Vabariigi territooriumil, olenemata asukohast või kinnisasja liigist (sh korter)</p>	<p>riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik</p>	<p>kaudu ohustava riigi kodanik, kinnisasja Narvas omandada ei saa</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on ilma Eesti elamisloata Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, kinnisasja Pärnus omandada ei saa</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on tähtajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi kodanik, kinnisasja Pärnus omandada ei saa</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on ilma Eesti elamisloata Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, korterit Narvas omandada ei saa</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on tähtajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, korterit Pärnus omandada ei saa</p>
<p>Juriidilisel isikul, kelle tegelik kasusaaja on pikaajalise elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, ei ole lubatud omandada kinnisasju KAOKS-i keelualal (välja arvatud korter)</p>	<p>Kehtiva regulatsiooni kohaselt neile piiranguid seatud pole ja nad tohivad Eesti territooriumil omandada kinnisaju piiramatult. See on üks lihtsamaid viise, kuidas minnakse mööda kehtivatest KAOKS-i piirangutest. See ei lähe kokku KAOKS-i mõttega</p> <p>Rakendub sama põhimõte mis pikaajalise elaniku elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanikele, st kehtiva korra järgi ei ole ka praegusel ajal Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanikul (olenemata elamisloa liigist) lubatud KAOKS-i piirangualal kinnisasju omandada (välja arvatud korter).</p> <p>Loodav keeld kohaldub kõigile juriidilistele isikutele, olenemata nende asutamiskohast, juhul, kui nende tegelik kasusaaja on pikaajalise elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik</p>	<p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on pikaajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, kinnisasja Narvas omandada ei saa</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on pikaajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, saab kinnisasja Pärnus omandada</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on pikaajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise kaudu ohustava riigi kodanik, saab omandada korteri Narvas</p> <p>Eestis asutatud juriidiline isik, mille tegelik kasusaaja on pikaajalise Eesti elamisloaga Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda kinnisasja omandamise</p>

		kaudu ohustava riigi kodanik, saab omandada korteri Pärnus
--	--	--

Paragrahv 10² sõnastatakse järgmiselt:

„§ 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 või Maa- ja Ruumiamet.
- (2) Elamisloa kehtivust ja kodakondsust kontrollitakse Eesti rahvastikuregistri andmete alusel. Kui kinnisasja omandaja ei ole Eesti rahvastikuregistri andmesubjekt, tuginetakse andmete kontrollimisel tema isikut tõendavale dokumendile või asjakohasel juhul selle koopiale.
- (3) Kui kinnisasja omandaja on Eestis registreeritud juriidiline isik, tuvastatakse tegelik kasusaaja ja tema kodakondsus tegelike kasusaajate andmekogu andmete alusel ning rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse põhimõtete kohaselt.
- (4) Välisriigis registreeritud juriidilise isiku nõuetele vastavuse kontrollimisel tuginetakse tema esindaja esitatud andmetele.
- (5) Kinnisasja omandaja esitab vajaduse korral notarile, kohtutäiturile, pankrotihaldurile, riigivara võõrandajale, kohaliku omavalitsuse üksusele või Maa- ja Ruumiametile seaduses sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks muid menetluses vajalikke andmeid ning 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 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 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. Käesolevas sättes koondatakse ja täpsustatakse, milliste andmete ja asjaolude kontrollimine on vähemalt vajalik just KAOKS-i nõuete täitmise hindamiseks.

Samuti on regulatsioon vajalik selleks, et ühtlustada eri menetlejate (notar, kohtutäitur, pankrotihaldur, riigivara võõrandaja, Maa- ja Ruumiamet) praktikat, tagades, et kinnisasja omandamise piirangute kontroll ei sõltu menetluse liigist ega tehingu vormist. Sellega suurendatakse õigusselgust ja -kindlust 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 9 täiendatakse paragrahvi 11 lõikega 4 järgmises sõnastuses: „Enne 2027. aasta 1. jaanuari sõlmitud asjaõiguspingu korral toimub kinnisasja omandamine asjaõiguspingu sõlmimise ajal kehtinud korra kohaselt.“.

Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus ja õiguskindlus olukorras, kus kinnisasja omandamise kehtiv õiguslik regulatsioon muutub, kuid tehinguprotsess on alanud enne uute piirangute jõustumist. Eesti asjaõiguse süsteemis on kinnisasja omandi ülemineku eelduseks nii asjaõiguslepingu sõlmimine kui ka kande tegemine kinnistusraamatusse, millega omand lõplikult tekib. Seega võib ajavahemik asjaõiguslepingu sõlmimise ja kinnistusraamatu kande tegemise vahel olla märkimisväärne.

Ilma üleminekusätteta tekiks olukord, kus isikud, kes on enne seadusemuudatuse jõustumist sõlminud õiguspärase asjaõiguslepingu, ei saaks omandit omandada üksnes seetõttu, et kinnistusraamatu kanne tehakse pärast uue, rangema regulatsiooni jõustumist. See oleks vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega ning kahjustaks õiguskindlust.

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 §-s 21 on sätestatud maa erastamiseks õigustatud isikud ning KAOKS-i muudatuste tõttu tuleb MaaRS viia KAOKS-iga kooskõlla ja lisada MaaRS-i asjakohane viide KAOKS-ile. Eesmärk on, et MaaRS-ist tulenevate menetluste korral oleks selge, et ka sellele kohalduvad KAOKS-i kitsendused.

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

Kehtiva MaaRS § 21 lõikega 2 on reguleeritud välismaalasest füüsilise isiku õigus 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. MaaRS-i tähenduses loetakse välismaalaseks füüsiline isik, kes ei ole Eesti kodanik, ning Eesti kodanikele ja Eesti juriidilistele isikutele sätestatud õigusi maa erastamisel ja kasutusvaldusesse andmisel kohaldatakse vastavalt Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriikide kodanikele või nimetatud riikide juriidilistele isikutele.

Muudatus on vajalik, kuna kehtiv regulatsioon ei võimalda arvestada praeguses julgeolekuolukorras olulisi lisariske, mis võivad tuleneda isiku kodakondsuse järgsest riigist või selle riigi tavast kasutada oma kodanikke Eesti-vastaseks mõjutus-, luure- või hübriidtegevuseks. MaaRS-is 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-i kolmandas peatükis sätestatud riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvate kitsenduste kohaldamiseks ka MaaRS-i alusel toimuvates menetlustes. Seni kehtinud erand, mille kohaselt KAOKS ei kohaldu MaaRS-i alusel kinnisasja omandamisele, ei ole muutunud julgeolekuolukorras enam põhjendatud. Ka maareformi käigus võib kinnisasjade omandamisega kaasneva samasugune julgeoleku ja avaliku korra oht nagu muudes omandamise viisides.

Normitehniliselt ei ole otstarbekas dubleerida MaaRS-is KAOKS-iga juba üksikasjalikult reguleeritud kitsenduste põhimõtteid ja subjektide ringi. Seetõttu nähakse muudatusega ette viiteline regulatsioon, mille kohaselt kohaldatakse maa omandamisele MaaRS-i alusel KAOKS-is sätestatud kitsendusi. Selline lahendus tagab õigusselguse ning väldib paralleelsete ja sisuliselt kattuvate normide teket eri seadustes. KAOKS-i kitsenduste kohaldamine tähendab, et edaspidi ei või maad omandada isikud, kelle kohta kehtivad KAOKS §-des 10 ja 10¹ sätestatud keelud. Need 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 MaaRS-i 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“.

Kehtiva MaaRS § 21 lõikega 3 on sätestatud välismaisele juriidilisele isikule maa ostueesõigusega erastamise tingimused. Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib välismaine juriidiline isik erastada talle kuuluva ehitise teenindamiseks vajalikku maad ja 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-i ja KAOKS-i regulatsioonide ühtlustamiseks. Kehtivas õiguses ei ole MaaRS-is juriidiliste isikute puhul otseselt viidatud KAOKS-i 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 KAOKS-ist tulenevate kitsenduste rakendamiseks ka MaaRS § 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 kinnisasja omandada juriidilised isikud, kelle suhtes esinevad nimetatud sätetes ette nähtud välistavad asjaolud. Eelkõige puudutab see KAOKS-i piirangualal ehitisi omavaid juriidilisi isikuid, kelle tegelikud kasusaajad on nende 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.

MaaRS-is ei ole otstarbekas kinnisasja omandamise kitsenduste põhimõtteid üksikasjalikult uuesti reguleerida, kuna need on juba terviklikult ja süsteemselt sätestatud KAOKS-is. Seetõttu piirdub muudatus viitega KAOKS-ile, tagades sellega normide kooskõla, vältides regulatsiooni dubleerimist ning vähendades vastuolude riski eri 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 lõikes 5 on sätestatud, 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 lõikega 6 nähakse ette erastamise korraldaja kohustus küsida nimetatud juhtudel maa asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse ja Siseministeeriumi seisukohta ning sätestatakse otsustuskord juhuks, kui maa erastamine on vastuolus kohaliku omavalitsuse üksuse avalike huvidega.

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

Arvestades, et KAOKS-iga reguleeritakse nimetatud küsimused terviklikult ja siduvalt, puudub edaspidi vajadus säilitada MaaRS-is eraldi kooskõlastus- ja kaalutusmenetlus, mis dubleerib KAOKS-ist tulenevaid piiranguid. KAOKS-ist 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 KAOKS-ist tulenevaid kinnisasja omandamise kitsendusi otse ja automaatselt, välistades kinnisasjade võõrandamise isikutele, kellele see on KAOKS-i 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 eri seadustes, et aidata kaasa õigusruumi selgusele ning 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 tegeliku kasusaaja kohta käesoleva seaduse alusel kogutud andmed, sealhulgas:

1) nimi;

- 2) isikukood ja isikukoodi väljastanud riik, isikukoodi puudumise korral sünniaeg ja -koht;
- 3) kodakondsus või kodakondsused;
- 4) elukohariik;
- 5) andmed kontrolli tegemise viisi kohta.“

Eelnõuga sätestatakse selgemalt kohustatud isiku kohustus säilitada andmeid tegeliku kasusaaja kohta. Muudatus on vajalik muu hulgas selleks, et KAOKS-i piirangute rakendamise üks aluseid 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 tegelik kasusaaja on tuvastatud nõuetekohaselt.

Muudatus ei too kaasa sisuliselt uut tüüpi hoolsusmeetmeid, kuid täpsustab kogutavate andmete koosseisu, lisades kodakondsuse kui praktikas juba sageli kogutava, kuid seni seaduses sõnaselgelt nimetamata andmeliigi. Kodakondsus on oluline rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamisel, eelkõige geograafilise riskiprofiili ja sanktsioonirežiimide rakendamise kontekstis.

Eelnõu kohaselt lähtutakse KAOKS-i kohaldamisel ja tegeliku kasusaaja mõiste sisustamisel RahaPTS-is sõnastatud tegeliku kasusaaja mõistest, samuti tugineb tegeliku kasusaaja tuvastamine RahaPTS-i korrale. Kehtiva RahaPTS-i hoolsusmeetmetes ei nimetata otsesõnu kodakondsust väljaselgitatava asjaoluna. KAOKS-i piirangute kohaldamisel on see aga oluline, kuna on ette nähtud, et piirangud kohalduvad kõigile Euroopa Majanduspiirkonna väliste riikide, Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa kodakondsusega tegelikele kasusaajatele. Sealhulgas kohalduvad piirangud isikutele, kes pole suure riskiga kolmanda riigi kodanikud.

Kontrolli tegemise viisi all peetakse silmas teavet selle kohta, millise allika või meetodi abil tegeliku kasusaaja andmed tuvastati (näiteks ametlik register, isiku esitatud dokument või muu usaldusväärne allikas).

Muudatus ei too kaasa olulist täiendavat halduskoormust, kuna kodakondsuse andmeid kogutakse praktikas juba praegu riskipõhise hoolsusmeetmena. Vajaduse korral tuleb kohustatud isikutel ajakohastada andmekogumise protsesse ja IT-lahendusi.

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

Muudatuse eesmärk on täpsustada ja täiendada kogutavate andmete loetelu, et tagada isiku üheselt tuvastamine ning KAOKS-i nõuete rakendamine. Sünnikoha ja 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 kohustatud isikutele kaasa 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 järelevalve käigus kogutavate andmete loetelu, lisades nõude esitada ka andmed isiku kodakondsuse või kodakondsuste kohta. See võimaldab saada isiku taustast terviklikuma ülevaate ning toetab rahapesu ja terrorismi rahastamise riskide hindamist ja järelevalvemeetmete tõhusamat rakendamist.

Muudatus tagab andmenõuete sisulise kooskõla seaduse muude sätetega, millega reguleeritakse tegeliku kasusaaja ja muude asjakohaste isikute tuvastamist, ning suurendab õigusselgust nii kohustatud isikute kui ka järelevalveasutuste jaoks. Tegemist on täpsustava muudatusega, mis ei muuda järelevalve 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 artikli 12 lõike 1 punktis c on sätestatud, 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. Seega tuleb Eestil tagada, et tegelike kasusaajate andmed, sealhulgas kodakondsuse kohta, oleks osa hoolsuskohustuse käigus kogutavatest andmetest, mis tuleb kohustatud isikutel koguda ja säilitada tegelike kasusaajate andmekogus.

3.4. Riigivaraseaduse muutmine

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse riigivaraseaduse § 58 lõikega 2¹ järgmises sõnastuses: „Enampakkumise väljakuulutamisel esitatakse teave kinnisasja omandamise kitsendamise seadusest tulenevate piirangute kohta ning märgitakse, et enampakkumisel võivad osaleda üksnes isikud, kellele on lubatud nimetatud seaduse alusel kinnisasja omandamine.“

Muudatus on vajalik, et tagada riigivara võõrandamisel kinnisasja omandamise kitsenduste tõhus ja läbipaistev kohaldamine, nähes ette kohustuse teavitada enampakkumisel osalejaid KAOKS-ist 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-i 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 ja kogu riigivara võõrandamise enampakkumine tuleb uuesti läbi viia. Mõistlik oleks luua võõrandamise tingimustega alus sellistele tingimustele vastava isiku välistamiseks ja kui niisugune isik peakski 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 EL-i õigusega, vt täpsemalt seletuskirja alaosa 2.3.

6. Seaduse mõjud

Eelnõu mõjude hindamisel on lähtutud kavandatavate muudatuste sisust ning võrreldud nende rakendamisega kaasnevat mõju kehtiva olukorraga. Hindamisel on tuginetud seletuskirjas varem esitatud statistikale, analüüsidele, uuringutele ja rahvusvahelisele kogemusele. 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 uuringuga⁴⁶, mille kohaselt olulisi negatiivseid mõjusid turule ega piiranguid puudutavate rühmade käitumisele ei olnud. Sellest tulenevalt võib eeldada, et ka Eestis kavandatavatel muudatustel on kinnisvaraturule tervikuna pigem piiratud mõju, arvestades kavandatavate piirangute sarnast eesmärki ja ulatust.

Eelnõuga kavandatakse järgmisi suurema mõjuga muudatusi:

- 1) luuakse õiguslik alus, mille kohaselt on võimalik keelata Eestis kinnisasja ja korteriomandi omandamist pikaajalise elaniku elamisloata või alalise elamisõigusega füüsilisel isikul, kelle kodakondsuse järgne riik, või juriidilisel isikul, kelle asukoha järgne riik ohustab kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda.
- 2) kohaldatakse keeldu ka juriidilisele isikule, olenemata tema asukohast, kui tema tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kelle kodakondsuse järgne riik ohustab kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda (KAOKS § 10¹) või kes ei ole Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodanik (KAOKS § 10);
- 3) kaotatakse kehtivad erisused MaaRS-i alusel kinnisasja omandamisele, välja arvatud ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmisel ja kinnisasjaga liitmiseks sobiva maa omandamisel.

Et vältida käesolevas seletuskirjas samasisulise või korduva mõjuhinnangu kirjeldamist, on järgnevas mõjuanalüüsis valitud lähenemisviis, 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) selliselt, et see oleks külade piiride põhine, asendades 1999. aasta haldusjaotuse põhise ala. Muudatus on oma olemuselt tehniline ega muuda piirangute ulatust ega nende kohaldamise põhimõtteid, mistõttu on selle mõju hinnatud väheseks. Selle muudatuse vähene mõju on kirjeldatud seletuskirja peatükis 3.1.

Kõige olulisem mõju avaldub riigi julgeolekule ja välissuhetele, kuna piiratakse kinnisasja omandamist kinnisasja omandamise kaudu Eesti julgeolekut või avalikku korda ohustada võivate välisriikide isikute poolt. Mõju majandusele võib avalduda eelkõige kinnisvaraturule ja investeeringutele ning mõju regionaalarengule piirangualadel. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele seisneb kontrollkohustustega seotud võimaliku osalise töökoormuse suurenemises. Sotsiaalne mõju on pigem kaudne ja piiratud ning mõju elu- ja

⁴⁶ EU- ja ETA-valtioiden ulkopuolista kiinteistöomistusta koskeva jatkoselvitys – Arviomuistio Venäjän kansalaisiin ja venäläisiin yhteisöihin kohdistuvista kiinteistö Hankinnan mahdollisista lisärajoituksista.

looduskeskkonnale ebaoluline. Mõju puudutab eelkõige Eesti elanikke, kelle julgeolek ja turvalisus suureneb, välisriikide kodanikke ja ettevõtjaid, notarite ja teiste menetlejate kaudu tehingutes osalevaid isikuid ning avaliku sektori asutusi.

6.1. Mõju valdkond I: mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

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

Mõju sihtrühm I: Eesti elanikud

Eelnõu mõjutab Eestis elavaid isikuid ja nende turvatunnet. Siseturvalisuse vaates aitab meede vähendada olukordi, kus kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustava riigi isikutel on Eestis püsiv füüsiline tugipunkt, mille suhtes riigil on piiratud sekkumisvõimalused (kuna tegemist on eraomandiga). Kui kinnisasja omandamise õigus seotakse pikaajalise elamisloa ja sellega kaasneva taustakontrolliga, muutub isikute riskiprofiil palju läbipaistvamaks: riigil on parem ülevaade isikute seostest, varasemast tegevusest ja isikuga seonduvatest võimalikest julgeolekuohtudest. See toetab nii vastuluure kui ka korrakaitse tööd, sest vähendab nn 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 kinnisasja strateegiliste objektide lähedusse luuretegevuseks, tehinguid kasutataks eelpositsioonide loomiseks (nt sabotaažiks, sh sidekatkestuste tekitamiseks või muul viisil kriitilise taristu mõjutamiseks) ning 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 ja 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 ja NATO ühisoperatsioonidele ning tugevdada vastuvõtva riigi (Host Nation Support) usaldusväärsust. Sõjalise kaitse toetus seisneb selles, et sõjalise kaitse seisukohalt oluliste objektide ümbruses on võimalik tõkestada vastase eelpaigutusi, luure- ja 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 on lisameede 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 topeltkodakondsusega 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 peab Eesti väärinfo vastu võitlema iga päev ning eelnõuga seoses ei ole ette näha väärinfo ega mõjutustegevuse olulist kasvu.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale I: positiivne ja oluline, kuna väheneb julgeolekuriskide realiseerumise tõenäosus ning suureneb elanike turvatunne.

Mõju sihtrühm II: kinnisasja omandamise kaudu 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 võib järgneva nelja aasta jooksul olla mõjutatud isikute arv 3500.

Meetmel on sümboolne ja heidutav mõju: 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 sihtrühmale negatiivne ja keskmine, kuna meede piirab otseselt sihtrühma võimalust kinnisasja omandada, kuid mõju ulatus on piiratud nii isikute arvu kui ka tehingute kogumahu poolest ning isikutele jäävad alternatiivsed kasutusvõimalused (nt rentimine) ning eelnõu ei kohaldu tagasiulatuvalt olemasolevale.

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 osalistele. Juba kehtiva õiguse kohaselt tuleb kinnisasjatehingute puhul välja selgitada juriidiliste isikute tegelikud kasusaajad ning seega ei ole olulist ja suurt muutust praktikas ette näha. Töökoormus võib mõningatel juhtudel veidi kasvada, kuid prognoositud on, et olulist töökoormuse tõusu muudatustega ei kaasne. Arvestades, et piirang puudutab hinnanguliselt ligikaudu 600 kinnisasja omandamise tehingut aastas (vt. lk 33 statistika), suureneb töökoormus eelkõige notaritele nende juhtumite kontrollimisel ja menetlemisel, kuid mõju jääb asutuste üldist töömahtu arvestades piiratud ulatusse.

Kui teave seadusemuudatuse kohta jõuab õigete sihtrühmadeni, võib samuti prognoosida, et halduskoormus senisega võrreldes väheneb, kuna keelatud tehinguid ei hakata sõlmima (kuna kinnisasja omandamise keeld seaduses on isikutele, sealhulgas tegelikele kasusaajatele, teada).

Mõju sihtrühm I: notarid

Sihtrühma suurus on 2026 aasta seisuga 84 notarit⁴⁷. Notarite tööprotsessi muudatused on minimaalsed, sest notarid tuvastavad tegelikke kasusaajaid juba praegu vastavalt RahaPTS-ile ja kontrollivad tehingu asjaolusid muu hulgas vastavalt tõestamisseadusele. Eesti äriühingute tegelikke kasusaajad tuvastatakse tegelike kasusaajate andmekogu kaudu. Samuti kontrollivad notarid juba praegu Eesti elamisloa kehtivust ja kodakondsust. Elamisloaga seotud isikuandmeid saab Eesti rahvastikuregistri alusel kontrollida ja notaril on võimalik neid seadusega ettenähtud ulatuses e-notari kaudu pärida. Lisakohustus seisneb peamiselt tegelike kasusaajate kodakondsuse tuvastamise süsteemsel rakendamisel, kuid see on selgelt juhistega 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, kuivõrd notaritel on juba käesoleval ajal sarnased kohustused tulenevalt rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest. Elamisloa kontroll toimub elektroonselt ja registripõhiselt ning ei tekita olulist täiendavat töökoormust.

Mõju sihtrühm II: Siseministeerium

Siseministeeriumi halduskoormus väheneb, kuna MaaRS-i alusel ei ole enam vaja teha päringuid riigi huvi väljaselgitamiseks ning ühtlustatud menetlusreeglite tõttu kaovad juhtumipõhised riskihindamised. Koormus suureneb seoses Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu ettevalmistamise ja ajakohastamisega (sealhulgas tuleb analüüsida julgeolekuasutuste teavet riikide lisamiseks loetellu või sellest 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 kinnisasja omandamise kaudu julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide väljaselgitamisel ja julgeolekuohu seiramil.⁴⁸ Eesti julgeolekupoliitika alustes ja julgeolekuasutuste iga-aastastes raportites kirjeldatakse peamise julgeolekuohuna Venemaad. Seetõttu langeb KAOKS-i raames tehtav kokku asutuste põhiülesannete täitmisega ega too kaasa olulist lisatööd. 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.

⁴⁷ 2026. aasta seisuga töötab kokku 84 notarit ([Notarite Koda](#)).

⁴⁸ 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 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, et määrust muuta või see kehtetuks tunnistada.“

Mõju sihtrühm IV: Maa- ja Ruumiamet ning riigivara valitseja

Eelnõu mõju riigivara valitsejale ja Maa- ja Ruumiametile on keskmine, sest KAOKS-ist tulenevate piirangute rakendamise korral peab riik maareformi elluviimisel ja ehitise omaniku kasuks hoonestusõiguse seadmisel haldama hoonestusõigust ning täitma riigimaa suhtes riigivara valitseja ülesandeid. 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, kuna 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 elluviimisel kohaldatakse kinnisasja omandamisel üldjuhul KAOKS-i. Selle tulemusena ühtlustub kinnisasjade omandamise menetlus ja kohaldatav regulatsioon muutub õigusselgemaks. Samuti väheneb halduskoormus, kuna Maa- ja Ruumiamet ei pea enam MaaRS § 21 lõike 5 alusel küsima maa võõrandamisel Siseministeriumilt seisukohta riigi huvi väljaselgitamiseks ning erisuste kaotamine MaaRS-i suhtes 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 halduskoormus võib jääda kokkuvõttes samaks, kuna halduskoormus seoses Siseministeriumilt seisukoha võtmise küsimisega kaob.

Maa- ja Ruumiametile lisandub ühekordse tegevusena KAOKS § 10 lõikes 1 nimetatud piiranguala kitsenduste kaardile kandmine ning edaspidi tuleb vajadusel piiranguala andmed viia kooskõlla katastriandmete korrastamise tulemustega.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale IV: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm V: kohtutäitur, pankrotihaldur, riigivara võõrandaja

Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda andmetel tegutseb Eestis 2026. aastal 55 kohtutäiturit ja üle 100 pankrotihalduri⁴⁹. Pankrotihalduri ja kohtutäituri roll sarnaneb riigivara võõrandaja rolliga. Täiendava bürokraatia vähendamiseks tuleb kinnisasja võõrandamisel selgitada välja võimalikud 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, tuleb notaril rakendada KAOKS-is 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 (78)

⁴⁹ [Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda](#).

KAOKS §-des 10 ja 10¹ sätestatud nõuetele vastavust kinnisasja omandamise korral kontrollib kinnisasja asukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus, kui omandatakse kehtiva KAOKS § 9 lõikes 1 nimetatud põllumajandus- ja metsamaad sisaldav kinnisasi. Nimetatud menetluses kontrollitakse ka taotleja vastavust KAOKS §-dega 10 ja 10¹ seatud tingimustele, et vältida olukorda, kus näiteks kohaliku omavalitsuse üksus väljastab loa, aga tehingut ei saa teha, sest taotleja ei vasta tingimustele. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksus ei tuvasta välistavaid asjaolusid, kuid need siiski esinevad, tuvastab need notar.

KAOKS §-s 9 sätestatud kohustusest tulenevaid menetlusi oli 2025. aastal 44, 2024. aastal 52 ja 2023. aastal 62. Kuna Eestis on 78 kohaliku omavalitsuse üksust, ei toimu menetlusi kõigis üksustes ning ühes kohaliku omavalitsuse üksuses toimub aastas tõenäoliselt keskmiselt paar sellist menetlust. Seega ei saa prognoosida menetluskoormuse suurt kasvu ega pidada vajalikuks lisaressursside eraldamist.

Tabel 7. Aastatel 2021–2025 kohaliku omavalitsuse üksustes läbi viidud KAOKS-i loamenetlused. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

<u>Aasta</u>	<u>Loa-</u> <u>menetlus</u> <u>te</u> <u>arv</u>	<u>Kinnis-</u> <u>asjade</u> <u>arv</u>	<u>Põllu-</u> <u>majandu</u> <u>s</u> <u>maa (ha)</u>	<u>Metsamaa</u> <u>(ha)</u>	<u>Eesti</u> <u>juriidilise</u> <u>d isikud</u>	<u>Kolmanda riigi</u> <u>kodanikud</u>	<u>Keeldumised</u>
2021	134	157	1191	727	56	765	2
2022	52	65	770	645	43	6	3
2023	61	87	1456	660	46	1	14
2024	52	71	1045	587	50	1	1
2025	44	85	1062	662	41	3	0
KOKKU	343	465	5524	3281	236	87	20

Kohalikele omavalitsustele on tagatud tasuta ja operatiivne ligipääs elamislubade ning muude vajalike registriandmete kontrollimiseks. Samuti on olemas juhised tegelike kasusaajate tuvastamiseks ning selge menetlusraamistik juhtudeks, kus tehing rikub seadusest tulenevaid piiranguid.

Kõigil kohalikel omavalitsustel on juurdepääs rahvastikuregistri (edaspidi RR) andmetele, erineda võivad eesmärgid ja juurdepääsu viisid. On vähemalt kolm erinevat elektroonilist kanalit, mis tagavad operatiivsuse, jääb ka lihtpäringu esitamise võimalus. Avaliku ülesande täitmiseks on juurdepääs RR andmetele tasuta. Vajadusel saab koostöös Siseministeeriumiga juurdepääsud üle vaadata ja kohaldada need vastava ülesande täitmisele vastavaks.

Tegelike kasusaajate andmekogu (TEKSA) on kõigile kättesaadav 2021. aastast alates. Juhised tegelike kasusaajate määramiseks on leitavad nii Rahandusministeeriumi, Finantsinspektsiooni kui ka Rahapesu Andmebüroo kodulehelt. Andmebaasi kasutamine võib tuua mõningast töökoormust, kuid eeldatavasti on see proportsionaalne eesmärgiga.

Töös on arendus, mis ajakava järgi peaks looma kasutajapõhise juurdepääsu alates 10. juulist 2026. a. Arenduse järgselt on kohalikel omavalitsustel võimalik teha üksikpäringuid õigustatud huvi taotluse alusel lisades kirjelduse, milleks juurdepääsu on vaja. Uue süsteemiga antakse juhised, kuidas vajalikke taotlusi teha. Päringud on seni ja edaspidi tasuta. Vajadusel leitakse koostöös Siseministeeriumi ja Rahandusministeeriumiga vastused tekkinud küsimustele.

Täiendava bürokraatia ja kulude vältimiseks võib olla omavalitsusel mõistlik oma vara võõrandamise menetluses seada tingimused, mille kohaselt tuleb arvestada ka KAOKS-i piiranguid. Kui kinnisasja ei tohi võõrandada elamisloata või tähtajalise elamisloaga Venemaa

Föderatsiooni kodanikule, võib olla mõistlik seada see põhimõte ka enampakkumise tingimustesse, et vältida olukorda, kus näiteks enampakkumise võidab ja omandaja kandidaadiks saab isik, kes vastab KAOKS-i 3. peatüki tingimustele ja kelle suhtes selgub hiljem, et tehingut ei saa sõlmida ning enampakkumine tuleb uuesti läbi viia.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale VI: mõju on vähene.

6.3. Mõju valdkond III: majanduslik mõju

Eelnõuga tugevdatakse 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. On tähtis, et kinnisvara ei koonduks piirkondlikult ega ka üleriigiliselt niisuguste isikute kätte, kes võivad kinnisasja omandamise kaudu ohustada julgeolekut või avalikku korda.

Mõju sihtrühm I: kinnisasja omandamise kaudu julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide kodanikud

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

Keeld puudutab hinnanguliselt 600 tehingut aastas⁵⁰, mis on turu üldmahtu arvestades marginaalne. 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 tagasiulatavat jõudu), ning kellel jääb endiselt võimalus elamispiinda üürida ja tegeleda ettevõtlusega rendipinnal.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale I: mõju on sihtrühmale negatiivne ja mõõdukas, kuid kinnisvaraturule tervikuna piiratud.

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 kodanikele kehtestatav kinnisasja omandamise keeld ei põhjusta süsteemset kõikumist.

Mõju investeerimiskeskonnale on väike. Muudatus ei mõjuta rahvusvahelist investorit oluliselt, kuna tegemist ei ole Eesti majanduskeskkonna sulgemisega. Regulatsiooniga ei piirata EL-i/EMP kapitali vaba liikumist ning globaalses kontekstis on sarnased piirangud tavapärased (Soome, Läti, Leedu, Poola, Hiina, Venemaa). Piiritletud meetmete eesmärk on tagada julgeolek, mitte majanduslik protektsionism.

Mõju turuhindadele ja spekulatiivsetele ostudele on vähene. Võib avalduda soodne kõrvalmõju, mis seisneb spekulatiivsete ostude vähenemises, pakkumise püsivamas laekumises turule, väiksemas hinnatõusus 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

⁵⁰ 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**.

kodu, eriti väiksemates kogukondades. Juhul kui kolmandate riikide kinnisvaraostud on piiratud, võib see lisaks kahandada tühjade majade ja hooajaliste külaliste probleemi.

Järeldus mõju olulisuse kohta sihtrühmale II: mõju on vähene.

Mõju sihtrühm III: maareformis osalevad isikud

Eelnõu mõju maareformi elluviimisele ja maareformis osalevatele isikutele on väike, arvestades, et see puudutab kuni 540 maaüksust ligikaudu 4790 maaüksusest. Reformimata maaüksusi on kokku 10 161, millest 5365 on nn ribad ehk maaüksused, mis ei ole iseseisvalt kasutatavad ja mille puhul viiakse maareform eeldatavalt ellu maakorraldustoiminguga.

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.

Eelnõu mõju kogukondade sidususele suureneb, kuna väheneb võimalus, et kinnisvara kuulub julgeolekut potentsiaalselt ohustavatele isikutele. Kuna Venemaa ja Valgevene kodanikest suurema osa kinnisasjade omandamise tehinguid teevad pikaajalise elamisloaga isikud ning neile jäävad alles samad õigused mis varem, välja arvatud õigus tegeliku kasusaajana kinnisasju piirangualal soetada, siis olulist sotsiaalset mõju ei kaasne. Piirang puudutab isikuid, kellel puudub Eesti elamisluba või kellel 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 EL-is ja Eestis registreeritud ühing, aga kelle tegelik kasusaaja on kinnisasja omandamise kaudu 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 lühikest aega ning paljudel neist ei pruugi olla vahendeid ega tahet Eestis kinnisasju omandada. Olemasolevast statistikast nähtub, et nendest isikutest, kes aasta jooksul omandavad kinnisasja, moodustavad 10 protsenti Venemaa ja Valgevene kodanikud, kellel on tähtajaline elamisluba. Viimase nelja aasta lõikes on neid olnud 360–670 aastas.

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

Kavandatavate muudatuste positiivne sotsiaalne mõju 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 kavandatud muudatused selles suhtes midagi oluliselt ei muuda. Teadaolevalt on Venemaa Föderatsioonis piirangud ka Eesti elanikele kinnisvara omandamisel ja seega ei saa asümmeetrilist kohtlemist ette heita. Eesti regulatsioon ei ole pretsedenditu ning sarnast praktikat on kohaldanud paljud teised riigid, nagu Soome, Läti, Leedu, Poola, aga ka Hiina ja Venemaa. Kolmandate riikide füüsiliste isikute ja ettevõtete kohta kehtivad 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 kehtestatud piirangud välismaalaste õigusele maad omandada, mistõttu Eesti kavandatud regulatsioon pigem kajastab olemasolevaid regulatsioone ega loo uudeid tingimusi, mis võiksid avaldada negatiivset mõju rahvusvahelisele suhtlusele.

Eelnõu tugineb tugevale õigusraamistikule. Volitusnorm valitsusele riikide nimekirja kehtestamiseks põhineb julgeolekuasutuste analüüsil ja on sisult proportsionaalne.

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

Kokkuvõttes ei kaasne eelnõuga ettevõtjatele, inimestele ega vabaühendustele olulist halduskoormuse kasvu. Tehinguosaliste jaoks võib koormus suureneda eelkõige juhtudel, kus tuleb tõendada, et kavandatud omandamine ei kuulu keelu kohaldamisalasse, või esitada andmeid tegeliku kasusaaja kohta. Notarite ja teiste tehinguid kontrollivate isikute töökoormus võib üksikjuhtudel suureneda, kuid muudatus tugineb valdavalt juba kehtivatele isikusamasuse, elamisloa, kodakondsuse ja tegeliku kasusaaja tuvastamise toimingutele.

Avaliku sektori töökoormus võib suureneda seoses rakendusakti ettevalmistamise ja ajakohastamise, juhiste täpsustamise ning piirangute kohaldamise ühtlustamisega. Samas võib osa senisest koormusest väheneda, kuna maareformi erisuste kaotamine ja keelurežiimi selgem regulatsioon vähendavad vajadust juhtumipõhiste seisukohtade ja kooskõlastuste järele.

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

6.6. Mõju valdkond VI : mõju regionaalarengule, sh maa-, ranna- ja linnapiirkondadele

Eelnõuga kavandatud kinnisasja omandamise keeld Eesti Vabariigi territooriumil on üleriigiline meede, mille eesmärk on maandada julgeolekuriske riigis. Kuigi piirang ei ole suunatud konkreetsetele piirkondadele, avaldub selle mõju ruumiliselt diferentseeritult, olenevalt piirkondade julgeoleku ja kinnisvaraturu eripäradest.

a) Avalike ja äriteenuste kättesaadavus ja kvaliteet

Eelnõu ei mõjuta avalike teenuste (haridus, tervishoid, sotsiaalteenused, kultuurivaldkond) ega äriteenuste kättesaadavust ega kvaliteeti üheski piirkonnas. Eelnõu majanduslik mõju on väheoluline ja kinnisvaraturu toimimine ei muutu, kuna piirang puudutab ligikaudu 600 tehingut aastas. Teenuste pakkumise piirkondlik jaotus ei sõltu kinnisasja omandamise piirangust ning seetõttu ei teki piirkondlikke erinevusi teenuste kättesaadavuses.

b) Ettevõtete konkurentsivõime ja tegevusvõimalused

Eelnõuga ei seata lisakohustusi Eesti ettevõtjatele ega mõjutata nende ligipääsu kapitalile, tööjõule või turule. Mõju võib avalduda üksnes nendele juriidilistele isikutele, mille tegelikud

kasusaajad on kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda ohustavate riikide kodanikud. Ettevõtluskeskkond ei muutu piirkonniti erinevalt ning eelnõu ei mõjuta ettevõtete konkurentsivõimet ega tegevusvõimalusi maapiirkondades ja linnades.

c) Tööturul osalemise ja tööalase arengu võimalused

Eelnõu ei mõjuta tööturu regionaalset dünaamikat. Piirang ei puuduta töötamist, ettevõtlusega tegelemist ega elamist Eestis, vaid üksnes kinnisasja omandamist. Seetõttu ei mõjuta meede kaugtöö võimalusi, tööalast liikuvust, ümber- ja täiendõppe kättesaadavust ega noorte tööturule sisenemist. Tööturu võimalused jäävad piirkonniti muutumatuks.

d) Elamistingimused ja sotsiaal-majanduslik toimetulek

Eelnõu võib kaudselt parandada elukeskkonna turvalisust piirkondades, kus julgeolekuriskid on suuremad, sealhulgas strateegiliste objektide ümbruses, piirialadel ja väikesaartel. Kinnisvara koondumine vaenuliku riigi kodanike kätte võib mõjutada piirkonna keele-, kultuuri- ja komberuumi ning tekitada julgeolekuriske. Piirangu rakendamine aitab neid riske vähendada. Mõju elamiskuludele, sissetulekutele ega sotsiaalteenuste kättesaadavusele ei ole.

e) Ühendus- ja liikumisvõimalused

Eelnõu ei mõjuta transporditaristut, ühistranspordi kättesaadavust ega liikumisvõimalusi. Piirkondadevahelised ühendused ja keskuse-tagamaa sidusus jäävad muutumatuks.

Eelnõu võib avaldada täiendavat positiivset mõju kohalikele kogukondadele piirkondades, kus kinnisvara omandamisega seotud julgeolekuriskid on suuremad. Sellised piirkonnad on eelkõige:

- piirialad, kus vaenuliku riigi kodanike kinnisvara koondumine võib tekitada julgeoleku- ja mõjutustegevuse riske;
- väikesaared ja rannalad, kus kinnisvara omandamine on ajalooliselt olnud tundlik ning kus strateegiline ligipääs võib olla julgeoleku seisukohalt oluline;
- strateegiliste objektide lähedus, sealhulgas kaitseväge, NATO, side- ja energiataristu ümbrus;
- Ida-Virumaa, kus keele- ja kultuuriruum on eripärane ning kus kinnisvara koondumine võib mõjutada kogukondlikku stabiilsust.

Eelnõu toetab kohalike kogukondade turvatunnet, kultuurilist järjepidevust ja piirkondlikku identiteeti, vähendades riske, mis tulenevad kinnisvara kasutamisest mõjutustegevuseks või eelpositsioonide loomiseks.

Eelnõuga ei suurene piirkondadevahelised arenguerinevused. Piirang ei mõjuta Eesti kodanikke ega Euroopa Majanduspiirkonna riikide kodanikke ning selle majanduslik mõju on väike. Kinnisvaraturu toimimine jääb ühtseks kogu riigis.

Võib eeldada, et eelnõuga vähendatakse potentsiaalset ebavõrdsust, kuna:

- kahaneb risk, et teatud piirkondades koonduvad kinnisasjad isikute kätte, kelle tegevus võib destabiliseerida kohalikku sotsiaal-majanduslikku keskkonda;
- väheneb spekulatiivne kinnisvaraostmine, mis võib hoida hinnad stabiilsemad;
- eelnõuga ei soodustata rahvastiku ega ettevõtluse koondumist kindlatesse piirkondadesse ega põhjusta sotsiaal-majanduslike probleemide kuhjumist.

Eelnõu ei mõjuta otseselt planeeringute koostamist ega ruumilise arengu otsuseid.

Järeldus mõju olulisuse kohta: mõju regionaalarengule on vähene. Seaduseelnõuga kavandatavate nõuete tõttu ei kasva ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormus, kuivõrd tegeliku kasusaaja andmete esitamine tuleneb juba kehtivast rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest.

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

Kavandatavate piirangutega ei kaasne riigieelarvele ega kohalike omavalitsuste eelarvele täiendavaid kulusid ega tulusid. Seaduse rakendamiseks vajalikud tegevused on seotud peamiselt olemasolevate kontrolli- ja menetlustoimingute täpsustamisega. Tegevused puudutavad eelkõige omandaja ja tegeliku kasusaaja nõuetele vastavuse kontrollimist, töökorralduse ja juhiste ajakohastamist ning vajaduse korral rakendusakti ettevalmistamist ja muutmist. Seaduse rakendamisega võivad kaasneda vähesed ühekordsed kulud, mis on seotud juhiste, tööprotsesside ja teavitustegevuse ajakohastamisega. Need kulud kaetakse asjaomaste asutuste olemasolevate eelarvevahendite arvelt.

8. Rakendusaktid

Muudatuste rakendamiseks on vaja kehtestada uus Vabariigi Valitsuse määrus:

1. Loetelu riikidest, kes ohustavad kinnisasja omandamise kaudu Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda.

Rakendusakti kavand on lisatud seletuskirjale (Lisa 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 rakendusakti nõuetekohaselt ette valmistada. Samuti tuleb jätta mõistlik aeg notarile, kohtutäiturile, pankrotihaldurile, riigivara võõrandajale, kohaliku omavalitsuse üksusele ning Maa- ja Ruumiametile muudatustega seonduvate ettevalmistuste tegemiseks.

Seaduse rakendamisel kohaldatakse haldusmenetluse seaduse § 5 lõiget 5, mille kohaselt – kui haldusmenetlust reguleerivad õigusnormid menetluse ajal muutuvad – kohaldatakse menetluse alguses kehtinud õigusnorme.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadeti 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 ning Eesti Erametsaliidule.

Eelnõu on täiendavalt kooskõlastatud Justiits- ja Digiministeeriumiga.

Kooskõlastamisel esitati eelnõu kohta märkusi, mis on lisatud seletuskirja juures olevasse kooskõlastustabelisse (Lisa 2).

Algatab Vabariigi Valitsus 2026

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Hussar

Riigikogu esimees