



ÕIGUSKANTSLER

Teie 10.03.2008 nr 4.2-1/1062-1

Minister Helir-Valdor Seeder
Põllumajandusministeerium
Lai 39/41
15056 TALLINN

Õiguskantsler 04.2008 nr 6-3/080282/00802357

Märgukiri

Lugupeetud minister

1. Tänan Teid, et vastasite minu esitatud teabe nõudmisele ja andsite seletuse põllumajandusministri 20.04.2007 määruse nr 62 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ ja 11.01.2008 määruse nr 2 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007–2013“ asjus.

Oma teabe nõudmises palusin Teil esitada oma seisukohad ja põhjendused nimetatud määruste vastavusest põhiseaduse §-st 10 tulenevatele õiguspärase ootuse ja õigusselguse printsiipidele ning ka õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjale.¹ Mulle laekunud teabe analüüsi põhjal leian, et nimetatud määruste puhul on eksitud õigusselguse printsiibi vastu. Põhjendan ülalöeldut allpool põhjalikumalt ja esitan Teile oma soovitusel.

I Vaidlustatud määrused

2. Käesolevalt käsitlen järgmisi asjassepuutuvaid põllumajandusministri määrusi:

- Põllumajandusministri 20.04.2007 määruse nr 62 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ redaktsioon 20.04.2007 – 27.01.2008 (edaspidi *määruse nr 62 vana redaktsioon*);
- Põllumajandusministri 20.04.2007 määrus nr 62 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ (edaspidi *määrus nr 62*);
- Põllumajandusministri 11.01.2008 määrus nr 2 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007–2013“ (edaspidi *määrus nr 2*).

II Asjaolud ja menetluse käik

¹ Vabariigi Valitsuse 28.09.1999.a. määrus nr 279

3. Algatasin kõnealuse menetluse avalduse alusel, kus leiti, et põllumajandusministri 20.04.2007 määrus nr 62 ja 11.01.2008 määrus nr 2 on omavahel vastuolus ning mõlemad nimetatud määrused on vastuolus seaduse ja õiguse üldpõhimõtetega. Kõnelauses menetluses tuli lisaks nimetatud kahele määrusele analüüsida ka põllumajandusministri 20.04.2007 määruse nr 62 redaktsiooni seisuga 20.04.2007 – 27.01.2008 ehk määruse nr 62 vana redaktsiooni.

4. Euroopa Liidu liikmesriigina on Eestil võimalik osaleda ühenduse maaelupoliitikas ja saada osa Euroopa Liidu maaelu arengu toetuste eelarvest. Sellega seoses kiideti Vabariigi Valitsuse poolt 08.02.2007 heaks „Eesti maaelu arengukava 2007-2013“, mis saadeti 2007. aasta aprillis Euroopa Komisjonile ning alustati ametlikke läbirääkimisi. Arengukava raames on Eestil muuhulgas võimalik kasutada Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi vahendeid. Iga riik võis rakendada arengukava meetmeid enne selle heakskiitmist Euroopa Liidu tasandil.²

Põllumajandusminister võttis 20.04.2007 vastu määruse nr 62 selleks, et isikutel oleks võimalik taotleda poolloodusliku koosluse hooldamise toetusi juba 2007. aastal, arvestades toetuste menetlemise protsessi keerukust ja poolloodusliku koosluse nõuetekohase säilitamise ja hooldamise olulisust. Toetuste taotluste varasemas vastuvõtus nähti võimalust hakata toetusi maksma varem. Taotletav maaelu arengu toetus oli kavandatud 1-aastase Natura 2000 toetusena kooskõlas nõukogu määruse (EÜ) 1698/2005 artikliga 38.

Nagu öeldud, olid samal ajal alles käimas ametlikud läbirääkimised Euroopa Komisjoniga Vabariigi Valitsuse poolt 08.02.2007 heaks kiidetud „Eesti maaelu arengukava 2007-2013“ asjus. Läbirääkimiste käigus selgus, et poollooduslike koosluste hooldamise toetust saab rakendada Euroopa Liidu maaelu arengu toetuste eelarvest põllumajandusliku keskkonnatoetuse alammeetmena kooskõlas nõukogu määruse (EÜ) 1698/2005 artikliga 39. Nimetatud alammeetme rakendamise nõue tõi kaasa täiendava 5-aastase keskkonnakohustuse täitmise.

5. Peale läbirääkimiste lõppu Euroopa Komisjoniga tuligi muuta poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse taotlemise nõudeid ja aluseid. Põllumajandusministeeriumil tuli lahendada küsimus, kuidas käituda taotlejatega, kes olid esitanud taotlused määruse nr 62 vana redaktsiooni kohaselt, mille järgi tuli toetuse saamiseks koosluse hooldamise kohustus võtta üheks aastaks. Selleks võttis põllumajandusminister 11.01.2008 vastu uue poolloodusliku koosluse hoidmise toetuse küsimusi reguleeriva määruse nr 2. Nimetatud määrus seadis toetuse saamisele rangemad nõuded. Lisaks ülalnimetatud 5-aastasele keskkonnakohustuse täitmisele lisati määrusesse nr 2 taotluse esitajale nõue kanda kaitstavad looduse üksikobjektid, kinnismälestised ja pärandkultuuriobjektid vastavale taotlusele lisatavale kaardile (määruse nr 2 § 16 lg 6 ja 7).

11.01.2008 vastu võetud määrus nr 2 muutis ühtlasi ka seni kehtinud määrust (määruse nr 62 vana redaktsioon) selliselt, et oleks võimalik maksta rahalist toetust ka endiselt 1-aastase toetusena ilma täiendavate kohustuste võtmiseta. Samas muudeti määruse nr 62 õiguslikku alust, mille kohaselt vana redaktsiooni järgne maaelu arengu toetus muutus vähese tähtsusega abiks.

6. Seega on täna võimalik saada kahte erinevat poolloodusliku koosluse hooldamise toetust. Nimetatud toetuste maksmist reguleerivad kaks väga sarnase nimega põllumajandusministri määrust. Mõlemate määruste pealkirja järgi on võimalik esitada poolloodusliku koosluse

² Vt seletuskiri põllumajandusministri määruse „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007 – 2013“ juurde: http://www.agri.ee/public/PLK_SK_11_01_08.pdf.

hooldamise toetuse taotlusi. Samal ajal on määrustel erinevad õiguslikud alused ning, nagu öeldud, saab määruste alusel taotleda erinevatel alustel erinevate tingimustega toetusi.

Nii on määruse nr 2 siseriiklikuks volitusnormiks sama norm, mis oli määruse nr 62 vana redaktsiooni volitusnorm – selleks on Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 45⁴ lg 2 ja 45⁵ lg 2. Nimetatud määruse alusel makstakse poolloodusliku koosluse hooldamise toetust Euroopa Liidu maaelu arengu toetuste eelarvest põllumajandusliku keskkonnatoetuse alammeetmena.

Määrusel nr 62 on volitusnormiks maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 66³ lg 1 ning selle määruse alusel makstakse poolloodusliku koosluse hooldamise toetust vähese tähtsusega abina. Teie selgituse järgi kehtestab määrus nr 62 nii praeguses kui vanas redaktsioonis 1-aastase abikava ning sisuliselt selle alusel makstav toetus ei muutunud, küll aga muudeti rahastamise alust. Määrusest nr 62 ei selgu, et vana redaktsiooni järgselt taotletud maaelu arengu toetus on nüüdseks määruse nr 62 alusel vähese tähtsusega abi. Sellele viitab ainult muutunud õiguslik alus - maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 66³ lg 1. Sama seaduse § 66¹ sätestab, et vähese tähtsusega põllumajanduslikku abi võib anda, kui see vastab Euroopa Komisjoni määruses 1860/2004/EÜ, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 87 ja 88 kohandamist vähese tähtsusega abi suhtes põllumajandus- ja kalandussektoris, sätestatud tingimustele.

Selleks, et määruse nr 62 vana redaktsiooni kohaselt taotluse esitanu saaks toetust Euroopa Liidu maaelu arengu toetusena (nüüd juba kui 5-aastast põllumajanduslikku keskkonnatoetust), pidi ta esitama PRIA-le 15. märtsiks 2008 kinnituse 5-aastase koosluse hooldamise kohustuse võtmise kohta, ühtlasi saades kohustuse kanda hiljem taotlusele lisatavale kaardile ülalnimetatud mälestised ja objektid (määruse nr 2 § 16 lõiked 2, 6 ja 7).

7. Leiate, et 20.04.2007 määruse nr 62 muutmise ja uue 11.01.2008 määruse nr 2 vastuvõtmisega ei ole rikutud ei õiguspärase ootuse ega õigusselguse printsiipi. Euroopa Liidu õiguses kehtib põhimõte, et taotleja peab olema kursis kehtivate asjakohaste õigusaktidega, et toetuse saajal ei tekiks õiguspärast ootust saada toetust, mille andmiseks puudub Euroopa Komisjoni nõusolek. Seoses määruse nr 2 vastuvõtmisega teavitati taotlejaid toetusega seotud nõuete muutmisest nii kirja teel, koolitustel kui ka pressi kaudu. Samas on määruse nr 2 alusel makstava toetuse suurus suurem kui määruse nr 62 alusel makstav, mis on Teie sõnul õiglane arvestades lisakohustuste kehtestamist. Määruste pealkirjade muutmine oleks Teie arvates toonud kaasa suure segaduse taotlejate jaoks, samuti tuli määruse nr 2 puhul kindlasti järgida Euroopa Komisjoni poolt heaks kiidetud maaelu arengukava, mistõttu ei saanud ka selle pealkirjas muudatusi teha.

III Õiguskantsleri seisukoht ja soovitused

8. Olles analüüsinud poolloodusliku koosluse hooldamise toetusi reguleerivaid määruseid leian, et põhiseaduse §-st 10 tuleneva õigusselguse printsiibiga ei ole kooskõlas olukord, kus erinevatel alustel ja erinevate tingimustega toetusi makstakse äravahetamiseni sarnaste pealkirjadega määruste alusel. Põhjendan eelnevat järgnevalt.

9. Nimelt tuleneb põhiseaduse §-st 10 õigusriigi põhimõte ning põhiseaduse § 13 lg 2 järgi kaitseb seadus igauht riigivõimu omavoli eest. Nimetatud sätetest tuleneb ka õigusselguse põhimõte.

Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.³

Põllumajandusminister on tekitanud olukorra, kus poolloodusliku koosluse hooldamiseks rahaliste vahendite saamist võib taotleda kahe erineva, kuid väga sarnase pealkirjaga määruse alusel, mis on kehtestatud erinevatel õiguslikel alustel ja mis käsitlevad erinevaid rahalisi allikaid. Määruste pealkirjade ja üldsätetega tutvudes on taotlejal raske teha vahet määruste reguleerimisesemes. Määruse nr 62 pealkirjaks on „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ ning määruse nr 2 pealkirjaks on „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord aastateks 2007–2013.“ Lisaks on identne mõlema määruse § 1 „Reguleerimisala“.

Samal ajal makstakse määruste alusel erinevaid toetusi ja nende taotlemise kord on erinev. Nagu eelnevalt öeldud, on üks toetus iga-aastane vähese tähtsusega abi ning teine toetus on Euroopa Liidu maaelu arengu toetuste eelarvest makstav 5-aastase toetusskeemiga põllumajanduslik keskkonnatoetus.

10. Mõistan, et segadused määruste pealkirjade ja reguleerimisesemetega tekkisid Euroopa õiguse rakendamise tõttu. Teie ise leiate, et õigusselgusetu oluks olukord, kus määruse nr 62 pealkirja oleks muudetud. Teie sõnul ei saaks taotleja enam aru, mis toetust ta taotles ja millise määruse alusel talle toetust makstakse. Minu hinnangul rikub õigusselguse printsiipi olukord, kus äravahetamiseni sarnase pealkirjaga määruste alusel makstakse eriliigilisi toetusi erineva taotlemise korra alusel. Leian, et määruse nr 62 pealkirjas ning üldsätetes peaks olema viide, et selle järgi makstakse toetust vähese tähtsusega abina. Nii oleks õigusselgelt eristatud kahe määruse alusel makstava toetuse erinevus.

11. Õiguskantsleri seaduse alusel soovitan Teil põllumajandusministri 20.04.2007 määruse nr 62 „Poolloodusliku koosluse hooldamise toetuse saamise nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise täpsem kord“ pealkirja ja üldsätteid täiendada nii, et oleks arusaadav selle määruse alusel makstava toetuse liik – vähese tähtsusega abi.

Palun teavitada ka mind korra vastavatest muudatustest hiljemalt 30.05.2008.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Triin Roosve 693 8439
E-post: triin.roosve@oiguskantsler.ee

³ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31