



Õiguskantsler

Tõnis Mölder
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie nr
Meie 06.10.2021 nr 6-3/211220/2106665

Metsaühistute kvalifitseerimise tingimused keskkonnaministri määru

Lugupeetud hr Tõnis Mölder

Õiguskantsleril paluti hinnata keskkonnaministri 14.04.2014 määruse nr 10 [„Erametsanduse toetuse andmise alused, taotluse kohta esitatavad nõuded, toetuse taotlemise ja taotluse menetlemise kord, taotluse hindamise alused ning toetuse tagasinõudmise kord“](#) (edaspidi määrus) § 3¹ lõike 6 põhiseaduspärasust.

Leian, et määru

sätetatud metsaühistute kvalifitseerimise tingimus (§ 3¹ lg 6 p 2), mille kohaselt ei tohi toetuse taotlejal olla taotluse esitamisele eelneval kahel kalendriaastal olulisi vaidlusi, on vastuolus [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 15 lõikega 1.

Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib isiku õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Kohtukaebõigus on isiku põhiseaduslik õigus, mis tuleneb põhiseaduse § 15 lõike 1 esimesest lausest. Põhiseaduse § 15 lõike 1 esimene lause on ilma seadusereservatsioonita põhiõigus. See tähendab, et selle sätte piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.

Eeltoodud põhiõiguse kitsendamist on määruse seletuskirja kohaselt põhjendatud metsaühistu jätkusuutlikkuse hindamisega, kuna olulised vaidlused nõrgestavat ühistut rahaliselt ja kahjustavat tema mainet. Metsaühistu jätkusuutlikkuse hindamine ei saa olla seadusereservatsioonita põhiõiguse piiramise alus. Jätkusuutlikkust saab hinnata ka muul moel, näiteks saab võtta aluseks ühistu tegevusega seotud majanduslikud näitajad (sh finantsseisundi).

Põhiseaduse § 142 lõike 1 ja [õiguskantsleri seaduse](#) § 17 alusel palun viia määruse § 3¹ lõike 6 punkt 2 põhiseaduse §-ga 15 kooskõlla. Palun andke hiljemalt 5. novembriks 2021 teada, mida on ministeerium teinud selle ettepaneku järgimiseks.

Kohtukaebeõiguse piiramine

1. Määruse kohaselt saavad erametsanduse arendamiseks toetust taotlema metsaühistud, füüsilisest või eraõiguslikust juriidilisest isikust erametsaomanikud ja mitu metsaühistut koos (määruse § 3 lg 1 punktid 1–3), kuid taotleja (metsaühistu) peab vastama kvalifitseerimistingimustele (määruse § 3¹ lg 6 punktid 1–3).
2. Kvalifitseerimistingimuste kohaselt (määruse § 3¹ lg 6) peab metsaühistul olema esitatud äriregistrile tähtjaks viimase lõppenud majandusaasta aruanne. Peale selle ei tohi metsaühistul olla olulisi vaidlusi ega võlgnevusi taotluse esitamisele eelneval kahel kalendriaastal. Samuti ei tohi eelneva kahe kalendriaasta jooksul esitatud toetuse taotlustes olla olulisi puudusi.
3. Määruse seletuskirjas on öeldud, et vaidluste olulisust hinnatakse jõustunud kohtuotsuse, väärteprotopokoll, jõustunud vaideotsuse, metsaomaniku teadete jms alusel, milles on tuvastatud, et metsaühistu ei ole täitnud oma kohustusi. Vaidlused ja võlgnevused (rahalised ja mitterahalised) võivad seejuures olla seotud metsaomanikuga või metsaühistu tegevusega, mis puudutavad kolmandaid isikuid.
4. Vaidluste (kohtumenetluse, vaidemenetluse, kohtuvälise menetluse jne) puudumise tingimusega piiratakse määruse § 3¹ lõikega 6 põhiseaduse § 15 lõikest 1 tulenevat igäühe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.
5. Õigus kaitsta kohtus oma õigusi on peamine vahend, et garanteerida teiste riigivõimuharude põhiseaduspärane ja seaduslik toimimine (PS § 3 lg 1 lause 1), kontroll ja tasakaalustamine (§ 4), õigusriigi põhimõtte järgimine (§ 10), samuti riigi ja seaduse kaitse (§ 13), õigused ja vabadused üldisemalt (§ 14), nagu ka kahju hüvitamine õiguste rikkumise korral (§ 25).
6. Riigikohus ([RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-88-07, p 41](#)) on kinnitanud kohtusse pöördumise õiguse lünkadeta kaitset ja märkinud, et tõhus õiguskaitse tuleb tagada igäühele, kes kaebab, et tema õigusi ja vabadusi on rikutud. Põhiseaduse § 15 lõike 1 esimese lause järgi on isikul õigus nõuda, et kohus täidaks §-s 14 sätestatud kaitsekohustust nii teiste võimuharude (haldusasutused, süüteasjade kohtuvälised menetlejad, Riigikogu) kui ka eraisikute suhtes. Kohtukaebeõigus ja kaitsekohustus kompenseerivad riiklikku võimumonopoli ja omaabi piiranguid. Põhiseaduse § 15 toimimisel on oluline roll preventiivsel mõjul, see aga eeldab, et vajaduse korral on õigused võimalik reaalselt maksta panna. Kohtukaebeõigus tagab kodanikule reaalse kaasärääkimise õiguse teda puudutavates asjades, sunnib asutusi oma otsuseid põhjendada.
7. Kvalifitseerimistingimused peavad olema mõistlikud ja asjakohased pakutava toetuse kasutamiseks ja teenuse pakkumiseks. Oluliste vaidluste puudumine ei anna piisavalt teavet selle kohta, et taotleja on võimeline pakkuma konkreetset teenust. Kvalifitseerimistingimustega peab tagama, et taotlejal oleks piisav kutsealane pädevus ning majanduslik ja finantsseisund nõuetekohase teenuse pakkumiseks.
8. Eesmärk on praegusel juhul välistada jätkusuutmatud metsaühistud ja seeläbi ilmselt suurendada toetuste kasutamise efektiivsust/otstarbekust. Seda eesmärki on võimalik saavutada muude tõhusate ja isikut vähem koormavate abinõudega, sh näiteks juba nõutavate majandusaasta aruannete sisulise hindamise kaudu.

9. Minister saab kvalifitseerimistingimuste kehtestamisel tugineda majandusnäitajatele ja finantsseisundile ning kutsealasele pädevusele, milleks saab näiteks (sarnaselt [riigihangete seaduses](#) sätestatuga) nõuda:

- asjakohast pangaõindit või muud asjakohast dokumenti, mis näitab teenuse pakkumise tagamiseks vajaliku raha olemasolu;
- asjakohast kutsealase vastutuskindlustuse tõendit või muu asjakohast dokumenti, mis näitab, et taotlejal on võimalike rikkumistega tekkida võiva kahju hüvitamiseks vajalik raha olemas või tal on võimalus seda saada;
- taotlemise ajaks lõppenud majandusaasta kinnitatud aruandeid, mis näitavad nõutud varade ja kohustuste suhtarvu taset ning andmeid taotleja kogu majandustegevuse netokäibe kohta või netokäibe kohta teenusega seotud valdkonnas.

10. Metsaühistu jätkusuutlikkuse hindamine peab olema eesmärgipärane ning seotud majanduslike näitajate ning finantsseisundiga. Riigikohus ([RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-88-07, p 43](#)) on märkinud, et põhiõiguste piirang, millel puudub äratuntav eesmärk või mis on kehtestatud põhiseadusest mittetuleneval eesmärgil, on põhiseadusega vastuolus ja selle proportsionaalsust ei ole võimalik kontrollida.

11. Õiguskantsleri päringule saadetud ministri vastuskirjas (18.08.2021) on küll nõustatud määruse § 3¹ lõike 6 hindamisel õiguskantsleri seisukohaga, et taotleja kohtukaebeõigus ei saa olla seotud otseselt tema jätkusuutlikkusega (sh majandusliku kulukusega), ent sellest hoolimata ei ole siiski peetud seni vajalikuks määrust muuta.

12. Vastuses on minister veel öelnud, et kvalifitseerimisel ei hinnata oluliste vaidluste olemasolu korral avaliku sektori asutuste otsuste vaidlustamist, kuid samas võib määruse seletuskirja kohaselt seda siiski järeldada, sest seletuskirjas on viidatud vaidemenetlusele ja kohtuvälisele menetlusele (vaideotsus, vääртеoprotokoll jms). Samuti võimaldab määruse sõnastus keelduda toetuse andmisest isikutele, kellel on või on olnud vaidlusi avaliku sektoriga, sh toetuse andjaga.

13. Niisiis ei ole põhiseaduspärane metsaühistute kohtukaebeõiguse (õigusvaidluste pidamine) sidumine tema jätkusuutlikkusega. Toetuste sihipärast kasutamist saab kontrollida ning ettevõtete jätkusuutlikkust tuleb hinnata majanduslike näitajate põhjal. Isikut ei tohi seada valiku ette, kas loobuda õigusvaidlustest või toetuse taotlemisest. Samuti ei saa eeldada, et isiku kohtusse pöördumine toob endaga kaasa ülemäärase kahju hüvitamise riski.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise