



Õiguskantsler

Hr Mati Raidma
keskkonnaminister
Keskkonnaministeerium
keskkonnaministeerium@envir.ee

Teie nr

Meie 07.01.2015 nr 6-2/140672/1500080

Märgukiri Maa ajutiseks kasutamiseks andmise korrast

Austatud keskkonnaminister

Tänan Teid Vabariigi Valitsuse 06.06.2007 määruse nr 169 „Maareformi seaduse“ § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord“ kohta antud selgituste eest.

Analüüsisin lisaks Teie kirjale ka asjakohaseid õigusakte, nende seletuskirju ja kohtupraktikat. Eelneva tulemusel palun Teil

hinnata Vabariigi Valitsuse 06.06.2007 määruse nr 169 „Maareformi seaduse“ § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord“ § 5 lg 1 kooskõla üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele. Täpsemalt seda, kas taotlejate üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele on tagatud, kui maa ajutisse kasutusse andmisel eelistatakse alati maa varasemat kasutajat, kuid seejuures ei arvestata maa kasutamise katkematus ja järjepidevusega.

Vajadusel algatage palun määruse muutmise eelnõu koostamine. Palun andke mulle oma seisukohast teada hiljemalt 10.02.2015.

Järgnevalt selgitan, kuidas ma eeltoodud seisukohani jõudsin.

Asjaolud

1. Maareformi seaduse (edaspidi: MaaRS) § 3 järgi tagastatakse või kompenseeritakse maareformi käigus endistele omanikele või nende õigusjärglastele õigusvastaselt võõrandatud maa, antakse tasu eest või tasuta maa eraõigusliku isiku, avalik-õigusliku juriidilise isiku või kohaliku omavalitsusüksuse omandisse ning määratakse kindlaks riigi omandisse jäetav maa.
2. Maa riigi omandisse jätmine on reguleeritud muu hulgas MaaRS §-s 31, mille lõikes 1 esitatakse riigi omandisse jäetava maa liikide loetelu. MaaRS § 31 lg 2 järgi on maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse MaaRS § 31 lg 1 alusel, samuti riigi omandis.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. Maareformi seaduse muutmise seaduse¹ § 24 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada MaaRS § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise ning kasutusse andmisega seotud kulude kandmise kord. Selline kord ongi kehtestatud Vabariigi Valitsuse 06.06.2007 määruses nr 169 „Maareformi seaduse“ § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord“ (edaspidi: määrus).

4. Minu poole pöördus avaldaja, kes leiab, et määrus, eelkõige selle § 5 lg 1, piirab maa varasemale kasutajale eelise andmisega põhiseadusvastaselt tema võimalusi sõlmida ise maa ajutise kasutamise leping. See tekitab avaldaja arvates olukorra, kus temal puudub juurdepääs määrusega hõlmatud maale, kuivõrd enamasti leidub isik, kes on maa varasem kasutaja ning soovib maa kasutamist jätkata, kui tema on omapoolse taotluse maa ajutiseks kasutamiseks esitanud.

Põhiseaduse § 14 ja asjakohane õiguslik regulatsioon

5. Kuigi eelnevalt viidatud maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 annab Vabariigi Valitsusele õiguse kehtestada MaaRS § 31 lg 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise korra, ei sisalda see norm juhiseid ega kaalutuspiire selle korra kehtestamiseks.² Vaatamata normi puudustele on selge, et kehtestatav regulatsioon peab arvestama Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) nõuete ja suunistega. Nimetatud kord peab muu hulgas vastama PS §-le 14.

6. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Muu hulgas tähendab see, et avalik võim peab kehtestama haldusmenetluse reeglid. Kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.³ Menetlusnormidel on tähtis roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel.⁴ Menetlusnormid aitavad kaasa sellele, et tehtav otsus oleks mittediskrimineeriv, läbipaistev ja eesmärgipärane (tulemuslik) – teisisõnu aitab kohane menetlus kaasa teiste põhiseaduses sätestatud õiguste, nagu näiteks üldine võrdsuspõhiõigus (PS § 12) ja ettevõtlusvabadus (PS § 31) tagamisele.

7. Kuna järgmiseks tuleb välja selgitada, kas Vabariigi Valitsuse kehtestatud MaaRS § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord arvestab PS §-st 14 isiku üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele nendes olukordades, kus taotluse maa ajutiseks kasutamiseks on esitanud mitu isikut, vaatan, mida asjakohane kord reguleerib.

8. Määrus reguleerib põllumajandusmaa, mille suhtes on maareform lõpule viimata, ajutist kasutada andmist. Reformimata põllumajandusmaa, mis on MaaRS § 31 lg 2 alusel riigi omandis, antakse määruse järgi ajutiselt nende isikute kasutada, kes vajavad seda oma tegevuses, sest nii tagatakse maa hooldamine ja kasutamine. Alates 12.01.2014 kehtiva määruse § 6 lg 2 sõnastuse järgi sõlmitakse maa ajutise kasutamise lepingud selliselt, et lepingu lõppemise

¹ Vastav maareformi seaduse muutmise seadus on avaldatud RT I 2005, 61, 476. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/958527>

² Viidatud norm on ebaselge ja üldise sisuga ega anna ülevaadet Vabariigi Valitsusele antava ülesande täpsest ulatusest ega piiridest. Kuna maareformi käigus ajutist maakasutust reguleeriva normina on sellel eelduslikult piiratud kehtivuse aeg, ei alusta ma selles osas eraldi menetlust. Samas palun käesoleva märgukirja lõpus ministril siiski kaaluda ka selle normi ülevaatamist.

³ RKPSKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12; RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30.

⁴ RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 14.

tähtpäev on hiljemalt 31.12.2017. a. Määruse § 6 lg 2 varasemates redaktsioonides nähti ette, et maa ajutise kasutamise leping sõlmitakse kuni kaheks aastaks.

9. Maad ajutiselt kasutada soovival isikul tuleb esitada maavanemale taotlus (määruse § 2 ja § 3 lg 1). Taotluse menetlemisel selgitatakse välja, kas konkreetset maatükki saab ajutiseks kasutamiseks anda. Määrus reguleerib ka juhtumeid, mil üht maatükki soovivad ajutiselt kasutada mitmed isikud (määruse § 5 lg 1). Kui maa ajutiseks kasutamiseks on esitanud taotluse mitu isikut, eelistatakse selle sätte järgi isikut, kes on seda maad varem õiguslikul alusel kasutanud. Kui maad on varem õiguslikul alusel kasutanud mitu taotlejat, eelistatakse isikut, kes maad viimati kasutas. Kui maad varem õiguslikul alusel kasutanud isik ei ole esitanud taotlust maa ajutiseks kasutamiseks, eelistatakse isikut, kelle taotlus on registreeritud esimesena. Määruse § 5 lõikes 1 sätestatud taotlejate vahel valiku tegemise reeglid on seega vajalikud juhtumil, mil piiratud ressursi soovivad kasutada mitmed isikud ning nende taotlusi ei ole võimalik üheaegselt rahuldada.

10. Nii Teie, minu teabe nõudele vastates, kui avaldaja, kinnitasite praktikat, et alati eelistatakse maa varasemat kasutajat isiku ees, kes pole maad varem kasutanud. Nimelt märkisite määruse § 5 lg 1 selgituseks, et kui maa ajutiseks kasutamiseks on esitanud taotluse mitu isikut, eelistatakse isikut, kes on seda maad varem õiguslikul alusel kasutanud. Maad varem õiguslikul alusel kasutanud isikut eelistatakse Teie sõnul isegi juhul, kui mitme aasta vältel pole maad kasutanud ükski isik (sh ka isik, kes maad kunagi minevikus õiguslikul alusel kasutas).⁵ Kui maad on varem õiguslikul alusel kasutanud mitu taotlejat, eelistatakse isikut, kes maad viimati kasutas. Kui maad varem õiguslikul alusel kasutanud isik ei ole esitanud taotlust maa ajutiseks kasutamiseks, eelistatakse isikut, kelle taotlus on registreeritud esimesena. Selgitasite veel, et määruses ei ole reguleeritud, millal tuleb taotlus maa ajutiseks kasutamiseks esitada. Samuti puudub regulatsioon selle kohta, kas registreeritud taotlust tuleb asuda lahendama kohe peale selle registreerimist või mõnel muul ajahetkel, mis tundub lähtuvalt asjaoludest mõistlik. Nendite kokkuvõtvalt, et kuivõrd määrus ei reguleeri korraldaja poolset taotluse menetlust üheselt, võib menetluse läbiviimise detailne viis maakonniti erineda.

Määruse § 5 lg 1 kooskõla üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele

11. Hindan järgmiseks, kas määruse § 5 lõikes 1 sätestatud kord, kuidas eelistada ühte maad kasutada soovivat isikut teisele, on kooskõlas PS §-st 14 tuleneva üldise põhiõigusega korraldusele ja menetlusele.

12. Nagu eelnevalt märkisin, kuulub MaaRS § 31 lg 2 järgi maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse, samuti riigile. See tähendab, et riik saab maa omanikuna otsustada, kes seda maad kasutab ning kuidas seda maad tuleks kasutada. Riik on aga omanikuna võrreldes näiteks füüsilise isikuga erisubjekt ning peab enda omandi üle otsustamisel järgima teatud reegleid.⁶ Kui füüsiline isik võib kellelgi lubada enda omandit kasutada ainult talle teadaoleval põhjusel ja otsustada oma äranägemisel enda omandi kasutamise viisi üle, siis riik on omanikuna seotud ühiskonna toimimiseks oluliste põhimõtetega ja peab neid järgima ka enda omandit kellegi teise kasutusse andmisel. See tähendab, et riik peab tagama enda omandis oleva maa teise isiku kasutusse andmisel, et maa kasutusse andmiseks on kokku lepitud reeglid ja vajalik menetluskord ning et need reeglid ja menetluskord oleksid eesmärgipärased ega lubaks näiteks üht isikut põhjendamatult eelistada teise ees. Need

⁵ Vt keskkonnaministri vastust (28.06.2014 nr 1-9/14/4730-3) minu küsimusele nr 3.

⁶ RKEKo 20.12.2001, nr 3-3-1-15-01, p 12.

kohustused tulevad riigile PS § 14 sätestatud isiku õigusest korraldusele ja menetlusele. Määruses sätestatud reeglid ja kord peavadki tagama, et põllumajandusmaa ajutisse kasutusse andmisel järgitakse muu hulgas üldist põhiõigust menetlusele ja korraldusele (vt ka punkti 6). See omakorda tähendab, et kehtestatav menetluskord peab tagama kõigi taotlejate ühetaolise kohtlemise ning viima eesmärgist lähtuva otsuseni.

13. Uurisin määruse seletuskirja, et selgitada välja, mis eesmärgil eelistab määruse § 5 lg 1 alati maa varasemat kasutajat teistele taotlejatele. Paraku on määruse seletuskiri⁷ võrdlemisi lakooniline ning sellest ma vajalikke selgitusi ei leidnud. Seletuskirjas on viidatud määruse üldisele eesmärgile. Maa ajutisse kasutusse andmise eesmärgiks on seletuskirja järgi riigi omandis olevate maade eesmärgipärase kasutamise võimaldamine ning inventeeritud poollooduslike koosluste ilme ja liigikoosseisu säilitamine või taastamine. Olete oma vastuses mulle selgitanud, et vaba põllumajandusmaa ajutiseks kasutamiseks andmine on ajutise iseloomuga ning selle eesmärk on olnud vaid vabade põllumajandusmaade ja poollooduslike koosluste hooldamise tagamine ja kasutuses hoidmine enne sellele maale maareformi käigus omaniku leidmist. Samuti olete leidnud, et määruse § 5 lg 1 järgi taotlejate eelisõiguse määramine ei ole problemaatiline, kuna sellise maa kasutamine on ajutise iseloomuga.

14. Nõustun, et riigi omandis olevate maade eesmärgipärase kasutamise võimaldamine on vajalik ja ratsionaalne ning selleks sobib ka maa isikutele ajutiseks kasutuseks andmine. Põllumajandusmaa kasutamine põllumajanduslikul otstarbel on oluline, et selleks vajalikud eeldused säiliks ka maareformi käigus. Maa kasutada andmine isikule, kelle tegevus aitab seda eesmärki saavutada, on eesmärgipärane ja mõistlik. Seejuures tekib aga küsimus, kas selle eesmärgi saavutamine on efektiivsem, kui maa ajutise kasutamise leping sõlmitakse esmajärjekorras alati maa varasema kasutajaga. On võimalik, et nii maa varasem kasutaja kui ka mõni teine isik kasutaks maad ühesugusel otstarbel. Samas, eelisseisund on määruse § 5 lg 1 järgi alati maa varasemal kasutajal. Maa ajutise kasutamise lepingu lõppedes maa varasema kasutaja eelistamine motiveerib ilmselt maa ajutist kasutajat suhtuma talle antud ressursi heaperemeheliku hoolega ning pigem vältima piiratud kasutusaja jooksul väga intensiivsete hooldusvõtete kasutamist, mis võiks maad ja ümbritsevat keskkonda liialt kurnata. Samuti tagatakse nii maa hooldamisel järjepidevus – põllupidaja vahetuse tõttu ei teki maa hooldamisel ajalisi lünkasid. Eelnimetatud kaalutlused kehtivad aga vaid põllumajandusmaad järjepidevalt, st ajaliste lünkadeta kasutanud isiku suhtes.

15. Maa ajutine kasutus kestab kuni kaks aastat (enne 12.01.2014 sõlmitud lepingute osas), kuid mitte kauem kui 31.12.2017 (alates 12.01.2014 sõlmitud lepingute osas). Nagu öeldud, siis määruse § 5 lg 1 ei erista maa varasemaid kasutajaid lähtuvalt sellest, kas maad on kasutatud järjepidevalt või on maa kasutamises aastatepikkune lünk. Määruse § 5 lg 1 järgi tuleks maa ajutise kasutamise lepingu sõlmimisel eelistada muudele isikutele **alati** isikut, kes on seda maad **varem** õiguslikul alusel kasutanud. Seega tuleks eelistada ka isikut, kes on küll konkreetset maad kunagi kasutanud, kuid kelle maakasutuses on vahepeal olnud lünk. Samas ei ole ajal, mil maad pole keegi kasutanud, täidetud maa ajutiseks kasutamiseks andmise üldine eesmärk – maa järjepideva hooldamise ja kasutamise tagamine. Maa aastatetaguse kasutaja eelistamine teis(t)ele taotleja(te)le ei ole abinõuks, mis aitaks kaasa määruse üldise eesmärgi saavutamisele. Seega tundub ülemäärane, et maad aastaid tagasi kasutanud isiku taotlusel on automaatne eelis teiste isikute taotluste ees. Arvan isegi, et aastatetagusest kasutamisest lähtuv õiguslik eelis taotluste menetlemisel võib määruse üldise eesmärgi saavutamist takistada. Nimelt ei saa välistada, et varasema kasutaja eelisõigus võib panna isiku maa kasutamisest kergekäeliselt loobuma, kui see

⁷ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse määruse “Maareformi seaduse § 31 lõikes 2 sätestatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise kord” eelnõu juurde on kättesaadav <http://eelvoud.valitsus.ee/> arhiivis, EIS nr 07-0404.

tundub olevat mingil ajahetkel majanduslikult soodsam, sest hilisema vajaduse korral on võimalik eelisseisundi kaudu maa varasemal kasutajal maa kasutamist jätkata. Leiangi, et määruse § 5 lõikest 1 tuleneva varasema maakasutaja eelisõigus teiste taotlejate ees ei aita soovitud eesmärki saavutada, kui maa kasutus ei ole olnud katkematu ja järjepidev.

16. Olen seisukohal, et määruse § 5 lg 1 piirab osas, milles see annab maa varasemale taotlejale eelisõiguse teiste taotlejate ees ka juhtumil, mil varasem kasutaja pole juba aastaid maad kasutanud ega hooldanud, ülemääraselt teiste taotlejate võimalusi maad ajutisse kasutusse saada ja seeläbi ka nende üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele.

17. Kuivõrd iga põhiõiguse piirang peab olema proportsionaalne, siis palun Teil analüüsida, kas määruse § 5 lõikest 1 tulenev eelis maa varasemale kasutajale, st isikule, kes pole maad kasutanud vahetult enne uue lepingu sõlmimist, maa ajutise kasutamise lepingu sõlmimisel on kooskõlas PS §-ga 14. Kui Teil ei õnnestu sarnaselt minuga tuvastada selle piirangu eesmärki ja selle kaudu hinnata piirangu põhiseaduspärasust, siis palun Teil algatada määruse muutmise eelnõu. Näiteks võiks kaaluda maa varasema kasutaja eelisõiguse sidumist teatud tähtajaga. Peale vastava ajavahemiku möödumist on kõik esitatud taotlused võrdsed. Võimalik oleks anda ka maavanemale kaalutusõigus otsustamiseks, millist isikut tuleks mitme taotleja korral eelistada.

Täiendav märkus maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 osas

18. Maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 on volitusnorm, mille alusel määrus on kehtestatud. Määrusega võib Vabariigi Valitsus reguleerida MaaRS § 31 lõikes 2 nimetatud maa ajutiseks kasutamiseks andmise korda. Ühestki õigusnormist ei nähtu, et määrus ise või maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 oleks ajaliselt piiratud kehtivusega ehk ajutised. Osundasin eespool maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 puudustele volitusnormina. Kui Te ei suuda prognoosida maareformi seaduse muutmise seaduse § 24 ja selle alusel antud määruse kehtivuse faktilist lõppu või see ei ole lähiajal, siis tuleks nii probleemne volitusnorm kui ka selle alusel antud määrus tervikuna üle vaadata ja neid täiendada. Volitusnormist peaks nähtuma määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.⁸ Määruses tuleks peale § 5 lg 1, millega seotud küsimusi olen käsitletud eelnevalt, reguleerida senisest põhjalikumalt taotluste menetlus tervikuna (nt taotluse esitamise aeg, taotluse sisulise läbivaatamise aeg, maa varasemate kasutajate kaasamine teise taotleja taotluse menetlusse), et kõigis maakondades oleks taotluste menetlus ühesugune (mitte erinev, millele Te viitate oma 28.06.2014 kirjas nr 1-9/14/4730-3).

Palun Teil end hiljemalt 10.02.2015 teavitada, kuidas Te kavatsete eelkirjeldatud probleeme lahendada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Evelin Lopman 693 8408 Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

⁸ RKPSKo 02.05.2007.a nr 3-4-1-2-07, p 20.