



Õiguskantsler

Notarite Koda
koda@notar.ee

Teie 03.04.2014 nr 7-2/90

Meie 06.10.2014 nr 6-1/140579/1404105

Lõppvastus Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse õigusselgus

Lugupeetud Anne Saaber

Pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite mul analüüsida kinnisasja omandamise kitsendamise seaduses sätestatud maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja omandamise piirangute kooskõla põhiseadusega.

Töite esmalt välja, et Teie hinnangul ei taga kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse (edaspidi *KAOKS*) § 4 lõiked 3–5 õigusselgust. Täpsemalt on küsimus selles, kuidas tuleks tõlgendada *KAOKS* § 4 lõiget 5 koostoimes sama paragrahvi lõigetega 3–4. Eeltoodule lisaks töite välja, et *KAOKS*-is põllumajandusmaa ja metsamaa omandamisele seatud kitsendused riivavad ettevõtlusvabadust ja omandipõhiõigust koostoimes võrdsuspõhiõigusega.

Teile teadaolevalt võtsin Teie avalduse menetlusse ja pöördusin Teie tõstatatud küsimustes täiendava teabe ja selgituste saamiseks põllumajandusministri poole.

Olles analüüsinud Teie avalduses tõstatatud küsimusi, asjakohaseid õigusnorme ning põllumajandusministrilt saadud selgitusi **ei tuvastanud ma *KAOKS* § 4 lõigete 3–5 materiaalsel vastuolu põhiseadusega**. Küll aga mõnan, et õigusselguse huvides võib olla vajalik ***KAOKS* § 4 lõigete 3–5 täpsustamine nii, et sätete sõnastusest oleks üheselt aru saada, millised kinnisasja omandamise kitsendused kohalduvad juhul, kui kinnisasi sisaldab nii põllumajandus- kui ka metsamaad olukordades, kus põllumajandusmaad on vastavalt kas alla või üle 10 hektari**.

KAOKS § 4 lõigete 3–5 õigusselgusesse puutuvalt tegin põllumajandusministrile vastava soovitusel. Lisan koopia sellest käesolevale kirjale.

Menetluse käik

Kirjeldan alljärgnevalt kokkuvõtlikult menetluse käiku¹ ja esitan oma seisukoha õiguslikud põhjendused.

¹ Minu põllumajandusministrile esitatud teabe nõudmise ja põllumajandusministri vastusega on Teil võimalik tutvuda täies mahus Õiguskantsleri Kantselei avalikus dokumendiregistris vastavalt siin

Palusin põllumajandusministril eelkõige selgitada seda, kas tema hinnangul on ühemõtteliselt mõistetav, et KAOKS § 4 lg 5 on kohaldatav üksnes juhul, kui kinnisasi sisaldab küll põllumajandus- ja metsamaad kokku kümme hektarit või rohkem, kuid samas on nii põllumajandusmaa kui ka metsamaad kumbagi alla 10 hektari. Samuti palusin ministril selgitada, millise reegli alusel toimub maa omandamine siis, kui omandada plaanitav kinnisasi sisaldab nii põllumajandus- kui ka metsamaad ning kumbagi neist on üle 10 ha. Veel uurisin põllumajandusministrilt selle kohta, miks on kinnisasja omandamise kitsendused seatud just juriidilistele isikutele. Samuti soovisin teada, miks on seadusandja otsustanud põllumajanduse ja metsa majandamisega tegelevaid juriidilisi isikuid maa omandamisel erinevalt kohelda – kui üle 10 ha metsamaa omandamiseks piisab metsa majandamise kogemuse asemel ka põllumajandustoodete tootmise kogemusest, siis vastupidi, üle 10 ha põllumajandusmaa omandamiseks metsa majandamise kogemusest ei piisa.

Oma vastuses asus põllumajandusminister seisukohale, et KAOKS § 4 lõikest 3 nähtuvalt on vähemalt 10 hektarit põllumajandusmaa sisaldavat kinnisasi õigus omandada üksnes põllumajandustoodete tootmisega tegeleval juriidilisel isikul. Samas on vähemalt 10 hektari suurust metsamaad seaduse järgi lubatud omandada nii metsa majandamisega kui ka põllumajandustoodete tootmisega tegeleval juriidilisel isikul. Seega seab KAOKS põllumajandusmaa omandamisele rangemad tingimused kui metsamaa omandamisele. Need rangemad tingimused on ministri sõnul põhjendatavad vajadusega tagada põllumajandusmaa sihtotstarbeline ja jätkusuutlik kasutamine. Põllumajandusministri hinnangul võib ka lühemaajaline põllumajandusmaa sihtotstarbeline kasutamata jätmine või valed kasutusvõtted tuua kaasa pöördumatuid tagajärgi (põllumajanduslikuks kasutuseks sobiva maa metsastumine või võsastumine; maaparandussüsteemide kahjustumine, mis võib tuua kaasa suurte maa-alade liigniiskuse; traditsiooniliste põllumajandusmaastike ja püsirohumaade taimestiku hävimine jms) või tuua hiljem kaasa vajaduse teha kulukaid muudatusi. Seevastu ei too metsamaal metsamajanduslike tegevuste mõningane viibimine ministri kinnitusel üldjuhul metsa seisundile kaasa kiireid või pöördumatuid muudatusi.²

Põllumajandusmaa järjepideva sihtotstarbelise kasutamise tagamine eeldab aga omakorda, et maa kasutajal oleks eelnev põllumajandusliku tegevuse kogemus. Eeltoodut arvesse võttes leidis minister, et kuna põllumajandusmaa omandamisele on seatud rangemad tingimused, on kinnisajade, mille kõlvikulises koosseisus on nii põllumajandusmaa kui metsamaad, omandamisel oluline arvestada just põllumajandusmaa osakaalu. Sellest lähtuvalt tuleb ka KAOKS-i ministri kinnitusel tõlgendada nii, et KAOKS § 4 lg 5 rakendub siis, kui KAOKS § 4 lõiked 3 või 4 (mis reguleerivad üle 10 hektari suuruse põllumajandusmaa või metsamaa omandamist) ei ole rakendatavad. Teisisõnu: KAOKS § 4 lõiget 5 rakendatakse nende juhtumite puhul, kui omandatava kinnisasi kõlvikulises koosseisus on nii põllumajandusmaa vähem kui kümme hektarit kui ka metsamaad vähem kui kümme hektarit, kuid nimetatud maid kokku on kümme hektarit või rohkem. Seevastu juhul, kui omandada soovitav kinnisasi sisaldab nii põllumajandus- kui ka metsamaad ning kumbagi neist on üle 10 ha, tuleb ministri hinnangul rakendada KAOKS § 4 lõiget 3. Viimane tähendab omakorda, et isikul, kes on tehingu tegemise aastale vahetult eelnenud kolme aasta vältel tegelenud üksnes metsa majandamisega, sellise maa omandamiseks ilma KAOKS § 4 lõike 6 kohase maavanema loata õigust ei ole.

<http://adr.rik.ee/okk/dokument/3074824> ja siin <http://adr.rik.ee/okk/dokument/3727091>. Käesolevas kirjas olen piirdunud vaid olulisema refereerimisega.

² Vt lisaks põllumajandusministri 29.05.2014 vastus teabe nõudmisele nr 8.3-4/4208-1, lk 3–4. Kättesaadav: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/3727091>.

Mis puutub sellesse, et KAOKS-is sätestatud põllumajandusmaa ja metsamaa omandamise kitsendused puudutavad üksnes juriidilisi isikuid, siis selgitas minister, et maa puhul, mille omanikuks on füüsiline isik, on avalikkuse sotsiaalne kontroll tõhusam ja läbipaistvam (maa omanik on sageli külarahvale teada ning maaga toimuv on seostatav konkreetse isikuga). Seevastu lühikest aega tegutsenud juriidilise isiku puhul, kelle omanikering ei ole teada, on aga tema tegutsemisvõime analüüsimine ja hindamine erinevate tasandite võimuesindajate (kohalik omavalitsus ja maavanem) poolt ministri arvates põhjendatud.

Õiguskantseri seisukoht

Tõite oma avalduses välja, et Teie hinnangul võivad KAOKS §-s 4 sätestatud kinnisasja omandamise kitsendused riivata võrdsuspõhiõigust koostoimes ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusega. Viitasite seejuures ühest küljest sellele, et KAOKS §-s 4 sätestatud kinnisasja omandamise kitsendused puudutavad üksnes juriidilisi isikuid, ning teisalt sellele, et seadus seab üle 10 hektari suuruse põllumajandusmaa omandamisele rangemad eeltingimused kui metsamaa omandamisele (üksnes metsa majandamise kogemustega juriidilistel isikutel ei ole võimalik omandada üle 10 hektari suurust põllumajandusmaad, samas kui vastupidine on võimalik).

Esiteks märgin, et minu hinnangul ei riiva KAOKS § 4 lõigetes 3–5 sätestatud kinnisasja omandamise kitsendused iseenesest – arvestades kitsenduste seadmise legitiimset eesmärki tagada maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjade sihtotstarbeline, järjepidev ja jätkusuutlik kasutamine³ – ebaoproportsionaalselt omandipõhiõigust (eelkõige isikute õigust oma omandit vabalt käsutada) ega ettevõtlusvabadust. Seejuures märgin, et nendest sätetest ei tulene juriidilistele isikutele, kes ei täida vastavalt vähemalt 3-aastase metsa majandamise või põllumajandustoodete tootmise kogemuse omamise nõuet, absoluutset keeldu vastavaid kinnisasju osta. Esmalt on neil isikutel võimalik vastavalt KAOKS § 4 lõikele 2 omandada põllumajandusmaad, metsamaad või põllumajandus- ja metsamaad kokku vähem kui kümme hektarit sisaldav kinnisasi ilma kitsendusteta. Samuti näeb KAOKS § 4 lg 6 ette võimaluse omandada põllumajandusmaad, metsamaad või põllumajandus- ja metsamaad kokku kümme hektarit või rohkem sisaldav kinnisasi omandatava kinnisasja asukohajärgse maavanema loal. Viimasel juhul peab vastava loa taotleja – samuti pidades silmas kitsenduste seadmise eesmärki – andma ülevaate vähemalt viie aasta kavandatavate tegevuste kohta ning kinnitama, et omandatavat kinnisasja hakatakse kasutama vastavalt selle sihtotstarbele efektiivselt, jätkusuutlikult ja sihipäraselt. Tegevuskavaga koos peab taotleja esitama dokumendid, mis tõendavad, et tegevuskavas kirjeldatud tegevuste elluviimiseks on piisavalt vahendeid, sealhulgas finantsvahendeid (KAOKS § 6 lg 4).

Samuti ei tuvastanud ma menetluse käigus võrdsuspõhiõiguse rikkumist. Isegi kui jaatada juriidilistele isikutele seatud kinnisasja omandamise piirangute ning põllumajandusmaa omandamisele seatud kõrgendatud nõudmiste puhul võrdsuspõhiõiguse riivet, siis märgin, et mitte igasugune erinev kohtlemine ei ole põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 12 lõikega 1 vastuolus, vaid üksnes selline, millel puudub õigustus⁴. Seejuures on võrdsuspõhiõigust piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel⁵. Põllumajandusminister põhjendas oma vastuses, miks on seadusandja otsustanud kehtestada omandada soovitava maa suurusest lähtuvad piirangud just juriidilistele isikutele. Samuti selgitas minister seda, miks on eelkõige põllumajandusmaa puhul eelneva põllumajandusliku tootmise kogemus maa viivitamatu sihipärase ja järjepideva kasutamise tagamiseks vajalik.

³ Vt kinnisasja omandamise kitsenduste seaduse seletuskiri, lk 4. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁴ RKPJKo 29.01.2014, nr 3-4-1-52-13, p 46.

⁵ RKPJKo 26.06.2014, nr 3-4-1-1-14, p 113.

Osutan veel, et ebavõrdse kohtlemise mõõdukuse hindamisel tuleb arvestada seadusandja kaalutlusruumiga, s.t seadusandja teatava vaba otsustusulatusega erinevate õiguste, kohustuste ja piirangute kehtestamisel. Ka Riigikohus on leidnud: „Mõistliku ja asjakohase põhjuse olemasolul on põhjendatud erinevate isikute gruppide ebavõrdne kohtlemine seadusloomes – nimelt tuleb seadusandjale jätta seadusloome tegevuseks avar otsustusulatus”.⁶ Võrdsuspõhiõiguse kontekstis oleks põhiseadusvastase seadusandja kaalutlusruumi piiride ületamisega tegemist siis, kui õigusaktist lähtuv erinev kohtlemine oleks ilmselgelt asjakohatu ja meelevaldne.

Arvestades eeltoodud arutluskäiku ning ministri esitatud põhjendusi, et leia ma, et seadusandja kehtestatud kinnisasja omandamise kitsenduste regulatsioon tingiks juriidiliste isikute, sh eelkõige varasema metsamajandamise kogemusega juriidiliste isikute meelevaldse või ilmselgelt asjakohatu ebavõrdse kohtlemise.

Viimaks, mis puutub Teie tõstatatud õigusselguse küsimusse, siis asusin seisukohale, et KAOKS § 4 lõigete 3–5 täpsustamine võib õigusselguse huvides olla tõepoolest vajalik. Selgitan.

Olles tutvunud ministri selgitustega minu KAOKS § 4 lõigete 3–5 tõlgendamist puudutavatele küsimustele, mõõnan, et KAOKS § 4 lõikeid 3–5 võib sätete eesmärgi silmas pidades olla ehk tõesti võimalik tõlgendada nii, nagu põllumajandusminister seda näeb. Samas tõden, et nende sätete sõnastuse pinnalt ei pruugi konkreetsetes olukorras seadusandja silmas peetud tulemusele jõudmine olla kuigivõrd hõlbus ning sätete sõnastus jätab ruumi erinevatele tõlgendusvõimalustele. Seejuures nõustun Teie avalduses esitatuga, et õigusselgus ja sellega seotud seaduse korrektne rakendamine kinnisasja omandamise kitsenduse kohaldamisel vaieldamatult olulised, kuna vastavalt KAOKS § 3 lõikele 1 on seaduses sätestatud kinnisasja omandamise kitsendusi rikkuv tehing on tühine.

Eeltoodu valguses saatsin põllumajandusministrile soovitusel kaaluda võimalusi KAOKS § 4 lõigete 3–5 muutmiseks selliselt, et neist lähtuvad põllumajandusmaa ja metsamaa omandamise kitsendused (kitsenduste eri juhud) nähtuksid selgemalt seaduse enda sõnastusest. Seejuures märgin, et oma vastuses minu teabe nõudmisele avaldas ka põllumajandusminister ise valmidust kõnealuseid sätteid vajadusel õigusselguse huvides täiendada.

Käesolevaga lõpetan Teie avalduse alusel algatatud menetluse. Täna Teid veel kord minu poole pöördumast.

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Soovitus põllumajandusministrile

Merike Saarmann 6938414
Merike.Saarmann@oiguskantsler.ee

⁶ RKPJKo 30.07.2008, nr 3-4-1-8-08, p 35.1.