



ÕIGUSKANTSLER

Taavi Raadik
Metsamaahalduse AS
taavi.raadik@vestman.ee

Teie nr
Õiguskantsler 15.03.2010 Nr 6-1/100408/1001504

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra Raadik

Pöördusite minu poole 21.01.2010 avaldusega, milles palusite uurida, kas kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse (edaspidi: *KAOKS*) § 2 lõiked 2 ja 3 vastavad põhiseadusele.

KAOKS § 2 lg 2 p 3 sätestab, et maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja, mille kõlvikulises koosseisus on põllumajandusmaad 10 hektarit või rohkem, võib täiendavate tingimusteta omandada Eesti äriregistrisse või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud juriidiline isik, kes on tegelenud Eestis vähemalt kolm viimast majandusaastat asutamislepingu¹ lisas I loetletud põllumajandustoodete tootmisega. *KAOKS* § 2 lg 3 p 3 sätestab, et maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja, mille kõlvikulises koosseisus on metsamaad 10 hektarit või rohkem, võib täiendavate tingimusteta omandada Eesti äriregistrisse või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud juriidiline isik, kes on tegelenud Eestis vähemalt kolm viimast majandusaastat metsa majandamisega metsaseaduse tähenduses või asutamislepingu lisas I loetletud põllumajandustoodete tootmisega.

Kui juriidiline isik ei vasta *KAOKS* § 2 lõigetes 2 või 3 sätestatud nõuetele, võib ta omandada maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja, mille kõlvikulises koosseisus on põllumajandus- või metsamaad 10 hektarit või rohkem, üksnes maavanema loal (*KAOKS* § 2 lg 4). *KAOKS* § 4 lg 1 kohaselt otsustab maavanem § 2 lõikes 4 sätestatud juhul loa andmise 60 päeva jooksul nõuetekohase taotluse saamisest arvates. Maavanem edastab nõuetekohase taotluse viivitamata kinnisasja asukohajärgse kohaliku omavalitsuse volikogule seisukoha võtmiseks. Volikogu edastab oma otsuse kinnisasja omandamise loa andmise toetamise või sellest keeldumise kohta maavanemale 45 päeva jooksul taotluse saamisest arvates. Kui volikogu pole nimetatud aja jooksul seisukohta võtnud, loetakse see nõusolekuks loa andmisega.

KAOKS § 4 lg 3 kohaselt hinnatakse loa andmise otsustamisel ja seisukoha andmisel taotleja vastavust § 2 lõikes 2 või 3 sätestatud nõuetele. Täiendavate hindamiskriteeriumidena võetakse arvesse taotleja eeldusi kinnisasja sihtotstarbele vastavaks ja efektiivseks kasutamiseks, eelkõige: taotleja esitatud tegevuskava omandatava kinnisasja sihtotstarbeliseks kasutamiseks; taotleja kasutuses olevaid vahendeid, sealhulgas finantsvahendeid põllumajandustoodete tootmiseks või

¹ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon.

metsa majandamiseks; taotleja kogemust majandustegevuse või muu tööalase tegevuse valdkonnas. KAOKS § 4 lg 4 järgi antakse luba, kui isik on tegelenud põllumajandustoodete tootmise või metsa majandamisega vähemalt ühe aasta ja KAOKS § 4 lõikes 3 sätestatud täiendavad kriteeriumid on loa andja hinnangul piisaval määral täidetud, et tagada kinnisasja efektiivne ja sihtotstarbeline kasutamine. KAOKS § 4 lg 5 järgi ei anta luba, kui see on vastuolus riigi või kohaliku omavalitsuse avaliku huviga kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse tähenduses või julgeolekuga. Eelkõige ei toeta kohaliku omavalitsuse volikogu loa andmist ja maavanem ei anna luba, kui KAOKS § 4 lõikes 4 sätestatud nõuded ei ole täidetud või kui taotleja esitatud dokumendid ei võimalda kõiki hindamiseks vajalikke asjaolusid tuvastada.

Eelnevast tuleneb, et maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja, mille kõlvikulises koosseisus on 10 ha või rohkem põllumajandusmaad või metsamaad, omandamine on juriidilistele isikutele piiratud.² Siinjuures saab järeldada, et põllumajandustoodete tootmisega tegelev juriidilisel isikul, kes täidab muud KAOKS § 2 sätestatud nõuded, on võrreldes metsa majandamisega tegeleva juriidilise isikuga mõnevõrra avaramad võimalused põllumajandusmaad või metsamaad sisaldava kinnisasja omandamiseks.

Põllumajandusmaad, mis on vähemalt 10 ha suurune võib lähtuvalt KAOKS § 2 lg 2 p 3 omandada piiranguteta vaid põllumajandustoodete tootmisega tegelev juriidiline isik.³ Kõik muud juriidilised isikud, sh metsa majandamisega tegelevad juriidilised isikud saavad sellise kinnistu, mille koosseisus on põllumajandusmaad vähemalt 10 ha, omandada vaid maavanema loal.

PS §-st 31 tuleneb igapäevase õiguse tegeleda ettevõtlusega. See õigus laieneb ka juriidilistele isikutele. Tulenevalt PS § 32 lõikest 3 võib seadus üldistes huvides sätestada vara liigid, mida tohivad Eestis omandada ainult Eesti kodanikud, mõnda liiki juriidilised isikud, kohalikud omavalitsused või Eesti riik. PS § 32 lg 3 lähtuvalt kehtestatud vara omandamise piirangud, mis võivad muu hulgas riivata isiku õigust tegeleda ettevõtlusega, peavad olema kehtestatud üldistes huvides ega tohi olla meelevaldsed s.o vastama PS §-le 11. Tulenevalt PS § 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seetõttu peab KAOKS § 2 lg 2 punktist 3 tuleneva võimaliku ettevõtlusvabadusõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks analüüsima riive vastavust PS §-le 11, millest tuleneb nõue, et iga põhiõiguse riive peab olema proportsionaalne. Enne riive proportsionaalsuse hindamist on vaja välja selgitada riive eesmärk, kuivõrd vaid legitiimse eesmärgiga riive on lubatav ning on põhjust hinnata sellise riive proportsionaalsust.

Õigusnormi eesmärgi väljaselgitamiseks tuleb uurida seaduses eneses sätestatud eesmärki ning seaduse vastuvõtmisele eelnenud arutelusid parlamendis ning seaduse eelnõule lisatud seletuskirja. KAOKS § 1 lõikest 1 tulenevalt on seaduse ülesandeks sätestada avalikust huvist tulenevad kinnisasja omandamise kitsendused. Seaduse tähenduses on avalikuks huviks eelkõige põllumajandus- või metsamaa kõlvikut sisaldavate maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjade sihtotstarbelise majandamise edendamine. Lähtudes KAOKS § 1 lg 1 teisest lausest on seadusandja sooviks olnud seaduses erinevate omandamispiirangute sätestamise kaudu tagada põllumaa kasutamine vastavalt selle sihtotstarbele.

² Arvestades esitatud avaldust, ei analüüsi füüsilistele isikutele kehtestatud piiranguid.

³ Isik peab olema lisaks tegelenud Eestis vähemalt kolm viimast majandusaastat asutamislepingu lisan I loetletud põllumajandustoodete tootmisega.

Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse eelnõule lisatud seletuskirjast nähtub samasugune eesmärk.⁴ Järelikult on kinnisasja omandamisele seatud piirangute eesmärgiks vältida põllumaade ja metsamaade sattumist selliste juriidiliste isikut omandusse, kes ei suuda neid kogemuste puudumise tõttu sihtotstarbeliselt kasutada. Põllu- ja metsamaade järjepidev sihtotstarbeline kasutus on oluline põllumajanduse ja metsanduse kui majandusharude jätkusuutlikku arengut silmas pidades. Põllu- või metsamaa sihtotstarbele mittevastav kasutamine tähendab, et vastava põllumaa või metsamaa hilisem sihtotstarbeline kasutus on keeruline ja väga suuri kulutusi nõudev (nt võsastunud alal põllumaa taastamine või vääralt majandatud metsamaal nõ vigade parandamine). Põllumaa ja metsamaa sihtotstarbelist kasutamist soodustaval piirangul on seetõttu legitiimne eesmärk.

Kui riive eesmärk on legitiimne, tuleb hinnata riive proportsionaalsust. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjestikuliselt kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust.⁵

Sobiv on legitiimne abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse hindamiseks tuleb välja selgitada KAOKS § 2 lg 2 p 3 eesmärk. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.⁶

Kui põllumajandusega tegelev juriidiline isik omandab põllumaad, siis võib tema tegevusala ja kogemust arvestades eeldada, et ta asub omandatud maad kasutama vastavalt selle sihtotstarbele. Seetõttu on põllumaa omandamisele selliste piirangute seadmine, mis arvestab põllumaa omandaja tegevusalaga, sobivaks abinõuks.

Järgnevalt tuleb välja selgitada, kas KAOKS § 2 lg 2 p 3 sätestatud piirang on seatud eesmärgi saavutamiseks vajalik. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.⁷

Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse eelnõu seletuskirjas on analüüsitud muuhulgas ka piirangu vajalikkust. “Eelnõu regulatsioon puudutab üldjuhul kinnisasju, mille kõlvikulisel koosseisus on põllumajandusmaad üle 10 ha. Maakatastris registreeritud katastriüksuste koguarvust 403 608 (30.08.02 seisuga) on põllumajandusmaa kõlvikuga katastriüksuseid 194 975, millest kümne või enama hektari suuruseid põllumajandusmaa kõlvikuid omakorda 29 268.

⁴ Väljavõtte seletuskirjast: “Kokkuvõttes on Eestis probleemiks kujunenud olukord, kus põllumajandusmaad on võimalik omandada praktiliselt igapäev - piirangud kas puuduvad või ei ole efektiivselt rakendatavad. See võimaldab isikutel omandada põllumajandusmaad kontrollimatul eesmärgil. Seetõttu satub põllumajandusmaa sageli isikute omandisse, kes kas ei oska või ei soovi seda vastavalt sihtotstarbele kasutada. Selle üheks tagajärjeks on söötis põllumaad (2001. a. statistika kohaselt on kasutamata põllumajandusmaa hulk 172 421 ha, ehk ca 15% põllumajandusmaast). Samuti esineb juhtumeid, et põllumajanduslikult kasutatavaid kinnistuid jagatakse väiksemateks kinnistuteks või elamukruntideks, mis ei võimalda seda maad enam põllumajanduslikel eesmärkidel kasutada. [...] Avaliku huvi seisukohast lähtuvalt on eelnõu eesmärgiks seada teatud piirangud põllumajandusmaa omandamisele, eesmärgiga vältida nende maade sattumist isikute kätte, kes ei oska või ei soovi seda vastavalt sihtotstarbele majandada, samuti vältimaks nende maade ebamõistlikku tükeldamist või nende sihtotstarbe muutmist. Selleks on eelnõus sätestatud tingimused isikutele, kes soovivad omandada põllumajandusmaad.” Seletuskiri on kättesaadav Riigikogu veebilehel: www.riigikogu.ee.

⁵ RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, p 15; 30.04.2004 nr 3-4-1-3-04, p 31; RKÜKo 17.03.3003 nr 3-1-3-10-02, p 30.

⁶ RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, p 15; 12.06.2002 nr 3-4-1-6-02, p 12; 30.04.2004 nr 3-4-1-3-04, p 31; RKÜKo 17.03.3003 nr 3-1-3-10-02, p 30.

⁷ RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 30; 17.06.2004 nr 3-2-1-143-03, p 23; 03.01.2008 nr 3-3-1-101-06, p 27.

Sellised katastriüksused moodustavad põllumajandusmaa kõlvikuga katastriüksuste koguarvust (194 975) 15% ja hõlmavad 55% põllumajandusmaast. Avaliku huvi seisukohast on sellise "filtri" kehtestamine optimaalseim, kuna kümme hektarit on selliseks piiriks, kust võib hakata rääkima põllumajandustootmisest. Samuti tuleks avaliku huvi seisukohalt eelistada eelnõus valitud süsteemi maksuõiguslikele ja karistusõiguslikele vahenditele, kuna see on preventiivne, mitte tagajärgedega võitlev nagu viimatinimetatud. Maksuõiguslike aspektide nõrkuseks on asjaolu, et kui põllumajandusmaad mittesihotstarbeliselt või üldse mittekasutatavale isikule kehtestatakse kõrgem maamaks määr. Kuna maamaks kehtestatakse alati järgmise aasta kohta ette, siis ei ole võimalik ette näha, kas isik sel järgneval aastal oma maad harib või mitte, ja järelikult ei saa tema suhtes etteulatavalt kehtestada ka kõrgemat maksumäära. [...] Seega on eelnõus valitud süsteem avaliku huvi seisukohast ilmselt kõige mõistlikum ja aitab soovimatut olukorra tekkimist juba eos vältida. Kuna see soodustab ka põllumajandusmaa sattumist põllumajandusega tegelevate isikute omandisse, on see kokkuvõttes märkimisväärselt odavam ka riigile. Muu hulgas aitab see vältida olukorda, kus põllumajandusmaa, millesse on näiteks maaparanduse näol tehtud suuri investeeringuid, läheks välja põllumajanduslikust kasutusest, seda lisaks mittekasutamisele ka nt elamukruntideks jagamise läbi.”⁸ Kuivõrd meetme vajalikkust on seletuskirjas piisavalt analüüsitud, siis ei ole põhjust siinkohal analoogset arutluskäiku esitada ning KAOKS § 2 lg 2 p 3 sätestatud piirangut saab lugeda vajalikuks.

Piirang on mõõdukas, kui kasutatud vahendid on proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav.⁹ Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹⁰

Põllumaad (10 ha või rohkem) sisaldava kinnisasja omandamise piirang riivab põllumajandustoodete tootmisega mittetegelevate juriidiliste isikute õigust omandada vastavat kinnisasja, mis võib negatiivselt mõjutada isiku võimalusi ettevõtlusega tegelemisel. Kui selline piirang oleks absoluutne, siis tuleks pidada seda ilmselgelt ülemääraseks. Seda seetõttu, et põhimõtteliselt võib ka muul alal, kui põllumajandustoodete tootmine, tegutsev juriidiline isik kasutada põllumaad sihotstarbeliselt, nagu maa omandamine põllumajandustoodete tootmisega tegeleva isiku poolt ei taga alati, et maad hakatakse sihotstarbeliselt kasutama.

KAOKS § 2 lg 2 p 3 sätestatud piirang ei ole absoluutne. Isik, kes ei vasta KAOKS § 2 lg 2 p 3 nõuetele saab põllumaad omandada maavanema loal. Seega juhtumil, mil põllumajandustoodete tootmisega mittetegeleva juriidilise isiku eesmärgiks on, vaatamata oma tegevusalale, põllumaa sihotstarbeline kasutamine, saab selline isik põllumaad omandada. Peamiseks kriteeriumiks loa andmise otsustamisel on KAOKS § 4 lõigete 3 ja 4 järgi isiku tahe, eeldused ja võimalused põllumaad sihotstarbeliselt kasutada.

Ehkki mistahes täiendava nõusoleku või loa taotlemine põllumaa omandamiseks seab kõik muud juriidilised isikud võrreldes põllumajandustoodete tootmisega tegelevate juriidiliste isikutega mõnevõrra ebasoodsamasse olukorda, siis ei saa maavanema nõusoleku saamiseks vajaliku taotluse esitamist pidada antud juhul liialt keeruliseks või koormavaks, et seetõttu pidada KAOKS § 2 lg 2 p 3 ebamõõdukaks arvestades piiranguga saavutada soovivat eesmärki.

⁸ Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse eelnõu seletuskiri on kättesaadav Riigikogu veebilehel: www.riigikogu.ee.

⁹ RKPJKo 17.03.1999 nr 3-4-1-1-99, p 13; 28.04.2000 nr 3-4-1-6-00, p 13; 05.03.2001 nr 3-4-1-2-01, p 16; 03.05.2001 nr 3-4-1-6-01, p 17.

¹⁰ RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02, p 15; 30.04.2004 nr 3-4-1-3-04, p 31; 09.04.2008 nr 3-4-1-20-07, p 21; RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 30; 03.01.2008 nr 3-3-1-101-06, p 27.

Tuginedes eeltoodule, leian, et KAOKS 2 lg 2 p 3 tulenev piirang põllumaa omandamisele ei ole ülemäärane. Juriidilised isikud, kelle tegevusalaks ei ole põllumajandustoodete tootmine, saavad omandada põllumajandusmaad maavanema loal, kui juriidilisel isikul on soov ja võimalused põllumaad sihtotstarbeliselt kasutada.

Põllumajandustoodete tootmisega tegelevale juriidilisele isikule ja metsa majandamisega tegelevale juriidilisele isikule on seadusandja andnud võrdsed õiguse metsamaa omandamiseks (KAOKS § 2 lg 3 p 3), seetõttu ei piira ka KAOKS § 2 lg 3 p 3 metsandusega tegelevate juriidilist isikute ettevõtlusvabadust.

Arvestades aga asjaolu, et kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse vastuvõtmisest on möödunud aastaid, siis palun põllumajandusministril kriitiliselt analüüsida, kas KAOKS § 2 lg 2 p 3 ja § 2 lg 3 p 3 tulenevate piirangute järele on olemas jätkuv vajadus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder