



Õiguskantsler

Adressaat
Aadress

Teie 30.01.2012 nr

Õiguskantsler 22.02.2012 nr 6-1/120090/1200870

**Vastus täiendavale pöördumisele
Maamaksuseaduse muutmise seaduses kasutatavast terminoloogiast**

Lugupeetud

Täna Teid 30.01.2012 pöördumise eest, milles väljendasite rahulolematust seoses vastuoluga 16.06.2011 vastuvõetud koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse pealkirja ja seaduse sisu vahel. Osutasite oma avalduses, et koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse pealkirjas kasutatakse terminit „koduomanik“, kuid seaduse põhitekstis ei avata selle mõiste sisu ega kasutada seda terminit. Probleem seisneb Teie hinnangul selles, et kui omistada terminile „kodu“ elukeskkonna tähendus, mida „koduomanik“ oma soovide ja võimaluste alusel kujundab ja mis ei sõltu elamispinna omandivormist, siis on koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse pealkiri eksitav, sest seaduse sisuks on vabastada maamaksust üksnes maa omanikud ehk ainult üks osa koduomanikest. Seoses sellega esitasite mulle mitu täpsustava iseloomuga küsimust, millele sooviksite vastust saada.

Tutvusin Teie pöördumisega ning võtan Teie poolt avaldatu teadmiseks. Lisaks pean vajalikuks selgitada Teile järgnevat.

Kõigepealt möönan, et kahetsusväärsel moel on õigusaktid ajapikku muutunud aina spetsiifilisemateks ning tavainimese jaoks raskemini arusaadavateks. Selle üheks põhjuseks on vaieldamatult asjaolu, et seaduste kirjapanemisel kasutatakse palju niinimetatud määratlemata õigusmõisteid, mille eesmärk on jätta õigusnormi sõnastus sedavõrd laiaks ehk abstraktseks, et säte võiks kehtida paljude tulevaste juhtumite suhtes.¹ Teine asi, mis võib tekitada õigusakti lugejale raskusi on see, et praeguseks on õigusakti keel kujunenud spetsiifiliseks formaliseeritud keeleks, kus sõnad ja terved laused võivad omada tavakeelest oluliselt erinevat tähendust. Lisaks ei ole õigusaktide tekstid sageli üheselt mõistetavad ka sellepärast, et seadusandja poolt õigusakti

¹ Määratlemata õigusmõiste annab õiguse rakendajale üksnes eesmärgi või juhise, kuidas ta peab üksikjuhtumil seadust rakendama.

teksti kätketud sõnum võib olla sõnastatud puudulikult, segaselt või vastuoluliselt. Nende iseärasustega peab õigusaktide lugemisel paraku arvestama ning õigusaktist arusaamiseks ja selle korrektseks rakendamiseks tuleb kõik puudused, ebamäärasused ja vastuolud ületada. Selleks on vaja selgitada välja seadusandja tegelik tahe ja lugeda õigusakti seadusandja tahte vaatevinklist lähtudes. Seadusandja tahte kindlakstegemine on oluline sellepärast, et õigusakti lugeja ei saa astuda seadusandja asemele ning kujundada õigust oma äranägemise järgi. Muidu kaotaks elu õiguslik reguleerimine oma mõtte.

Seadusandja tahe ehk õigusakti tegelik sisu selgitatakse välja õigusnormide tõlgendamise kaudu. Traditsiooniliselt tuntakse nelja meetodit, millest lähtuvalt seaduse sätte sisuni jõuda: grammatiline tõlgendamine, süstemaatilis-loogiline tõlgendamine, ajalooline ehk subjektiiv-teleoloogiline tõlgendamine ehk tõlgendamine seadusandja tahte kaudu ning objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine ehk tõlgendamine seaduse sätte mõtte ja eesmärgi kaudu. Kõiki neid meetodeid võib ja tuleb kasutada paralleelselt ning üksnes igaühe neist põhjal tehtavate järelduste mõistlik kaalumise võib viia õigusakti lugeja õige järelduseni õigusnormi sisu kohta.²

Suureks abiks õigusaktist arusaamisel on tavaliselt seletuskiri, mille seaduse eelnõu koostaja lisab eelnõule hea õigusloome ja normitehnika eeskirja nõudel. Kui tulla tagasi koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse juurde ning üritada välja selgitada seadusandja tahet maamaksuvabastuse andmisel, tuleb kindlasti heita pilk seaduse eelnõu juurde lisatud seletuskirjale, mis on kättesaadav Riigikogu kodulehelt.³

Koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast tuleneb, et eelnõu pealkirjas kasutatud termin „koduomanik“ tähistab „inimest, kes vastavalt rahvastikuregistri andmetele elab tema omandis oleval maal asuvas hoones, samuti hooneühistu füüsilisest isikust liiget“.⁴ Lisaks selgitatakse seletuskirjas maamaksuvabastuse võimaldamise tagamaid. Maamaksuvabastuse võimaldamist põhjendatakse sellega, et koduomanike maamaksuga koormamine on muu hulgas ebamoraalne: kui inimene on juba korra teinud suure kulutuse kodu ostmiseks, siis ei ole riigil ega ka omavalitsusel moraalset õigust hakata kodu maksustama. Tänapäevase maksimaalse maamaksu määra – 2,5% – rakendamisel, mida paljud omavalitsused ka kasutavad, peaks omanik oma maa väärtuse uuesti maksma 40 aastaga. Seega on koduomanik muudetud rentnikuks omal maal ning seda olukorda pidas seadusandja vajalikuks muuta.⁵

Ülaltoodust nähtub, et seadusandja määratles maamaksuvabastuseks õigustatud isikute ringi väga selgelt: ta pidas koduomanikele mõeldud maamaksuvabastuse sätestamisel silmas üksnes neid koduomanikke, kes on oma kodu aluse maa omanikud. Sellest tuleneb, et seaduse pealkiri on esmapilgul tõepoolest eksitav. Selle eksitavuse ainsa vabandusena võin tuua üksnes seda, et Eestis on väga palju inimesi, kelle kodu asub korteris või majas, mille omanikeks nad ise on. Eestit peetakse isegi koduomanike ühiskonnaks, sest ligi 90% inimestest elab enda või perekonna omandis oleval kinnisvaral. Võrdlusena on see arv Soomes 67% ning Saksamaal 42%.⁶

Hoolimata sellest, et seaduse pealkiri on ebatäpne, ei saa minu hinnangul eitada fakti, et, esiteks, seadusandja on andnud õiguse rakendajatele juhiseid seaduse korrektseks rakendamiseks seaduse

² Mikiver; M., Põllumäe, S. Sissejuhatus õigusesse. Tallinn, 2003. Lk 105. Arvutivõrgust kättesaadav: <http://www.sisekaitse.ee/index.php?id=12190>.

³ <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1353440&u=20120201110011> (07.06.2011 materjalide all).

⁴ Seletuskirja lk 9.

⁵ Seletuskirja lk 2.

⁶ Seletuskirja koduomanikke maamaksust vabastava maamaksuseaduse muutmise seaduse juurde, lk 1.

eelnõu seletuskirja kaudu ja, teiseks, et sisulises osas ei sisalda seadus ületamatuid vasturääkivusi, mis ei võimaldaks seadusest üheselt aru saada. Arvestades väljakujunenud õiguse tõlgendamise metoodikat, ei saa minu arvamisel süüdistada seadusandjat ülemäärases lohakuses. Siiski leian ma, et seadusandja võiks oma õigusloome alases tegevuses rohkem arvestada sellega, et õigusnormide adressaatideks on sageli õigusharidust mitte omavad isikud, ja sõnastada norme võimalikult lihtsalt, selgelt ja üheselt mõistetavalt. Loodan, et tulevikus muutub seadusandja oma põhitegevuses korrektsemaks. Kindlasti aitab sellele kaasa kodanike nõudlikkuse taseme suurenemine seadusandja tegevuse suhtes.

Täna Teid veelkord pöördumise eest ja loodan, et toodud selgitused on Teile abiks. Soovin Teile jõudu ja head tervist nii sellel külmal talvel kui ka edaspidi.

Lugupidamisega

Indrek Teder