



Õiguskantsler

Hr Aivar Kokk
Riigikogu
maelukomisjon@riigikogu.ee

Teie nr
Meie 07.01.2019 nr 18-1/181591/1900079

Arvamus väärtusliku põllumaa kaitse eelnõu SE 735 kohta

Austatud komisjoni esimees

Riigikogu maaelukomisjoni menetluses on [maaelu ja põllumajandusturu korraldamise seaduse muutmise ning sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse](#) eelnõu (SE 735), mille eesmärk on muuta olemasolevaid väärtusliku põllumaa kaitse abinõusid, piirates selleks täiendavalt nii linnade ja valdade kui maaomanike õigusi.

Väärtusliku põllumaa kaitse on vaieldamatult oluline, kuid selleks tuleb valida tulemuslikud põhiseaduspärased meetmed. Eelnõu näeb paraku ette sellised omandiõiguse ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 32) ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangud (PS § 154 lg 1), mida ei saa pidada põhiseaduspäraseks.

Põllumaa kaitsele aitaks ilmselt kaasa, kui seaduses määratletaks väärtusliku põllumaa mõiste. Muus osas piisab põllumaa kaitseks olemasolevatest planeerimisseaduse normidest. Neid on võimalik ja tulebki asjakohaselt rakendada. Mõistan, et aastaid ette valmistatud uute piirangute kaalukaim põhjendus on linnade ümbruses asuva väärtusliku põllumaa täisehitamine. See on paraku juba teoks saanud. Seal, kus veel võiks olla huvi väärtusliku põllumaa kasutusotstarvet muuta, saab muudatuse tõkestada olemasolevate normide alusel. Eelnõu pakutavad maaomanike ja kohalike omavalitsuste õiguste piirangud on ülemäärased.

Omandipõhiõiguse piirang, omandiga seotud koormis

1. Eelnõuga piiratakse oluliselt maaomaniku võimalusi oma maa kasutamise üle otsustada. Põllumaa omanik peab jätkama põllumajandusliku maa kasutamist senisel viisil ning tohib oma maale ehitada (sh näiteks teed, kaevu, kuuri) või puid istutada üksnes erandjuhul Põllumajandusameti loal (§ 35⁹, § 35¹⁰ lg 7, § 35¹¹ lg 3). Piirang väljendub mitmel eelnõu § 1 p-s 4 loetletud viisil (ehituskeeld – § 35⁹ lg 1, puude istutamise keeld – § 35⁹ lg 3, maastikuelemendi rajamise keeld – § 35⁹ lg 5 jne).

2. Omandipõhiõiguse (PS § 32) piirang seisneb seega omaniku otsustusõiguse olulises vähendamises. Eelnõu kohaselt tuleb maaomanikul küsida luba mistahes ehitustegevuseks (§ 35¹⁰ lg 10) ning otsustamisel rakendatakse väga kitsaid erandeid (§ 35¹⁰), mis välistab enamiku omandi

Õiguskantsleri Kantselei

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

kasutamise võimalustest. Omandiõiguse piirangu kaudu on ühtlasi piiratud ettevõtlusvabadust (PS § 31), kuna isikul on oma vara kasutamiseks ettevõtluses ainult üks seadusega määratud viis, mida saab muuta vaid riigi loal.

3. Eelnõus valitud lähenemine muudab omandi ja omaniku riigi tööriistaks, mingi eesmärgi saavutamise vahendiks. See ei sobi kuidagi kokku vabadusele tugineva ühiskonnakorraldusega (vt põhiseaduse preambul), milles põhiõigusi võib piirata minimaalses vajalikus ulatuses ning piirang ei tohi moonutada õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11). Kui soovitud eesmärki on võimalik saavutada muul, kuid põhiõigusi vähem piiraval moel, siis pole piirang vajalik. Tarbetu piirang on põhiseadusega vastuolus.

4. Seaduses on juba olemas abinõud väärtusliku põllumaa kaitseks. [Planeerimisseadus](#) (PlanS) näeb ette väärtusliku põllumaa kaitse (§ 75 lg 1 p 14). Isik saab oma huve ja vajadusi väljendada planeerimismenetluses ning kohalik omavalitsus peab avatud menetluses erinevate huvide ja väärtuste vahel leidma tasakaalu. Niisiis on ka praegu planeeringutes seatud põllumaa kaitseks piiranguid ning planeerimisseadust pole põhjust pidada selles osas puudulikuks.

5. Kehtivad PlanS normid on järelikult eelnõuga kavandatud piirangute alternatiiviks. Planeeringuga põllumaa kaitset saab pidada leebemaks piiranguks, kuna tegemist ei ole maa kasutusotstarbe muutmise keeluga. Maa omanikul on võimalus osaleda planeerimismenetluses ning nõuda, et tema huve ja vajadusi arvestataks kõigi teiste huvide ja vajaduste kõrval. Planeerimismenetlus tagab, et lahendust otsitakse üksikjuhtumile ning arvesse võetakse seejuures nii isiku õigus kui ka avalikke huve. Kui põllumaa kaitse vajadus kaalub üles muud huvid, siis kehtestatakse planeeringus omandile vastav piirang. Seega on planeerimisseadust rakendades võimalik jõuda eelnõuga sarnase või ligilähedaselt sama tulemuseni põhiõigusi vähem piiraval viisil.

6. Kuna planeeringu näol on põllumaa kaitseks põhiõigusi vähem kitsendav abinõu olemas, ei ole väärtusliku põllumaa kaitseks eelnõus ette nähtud omandipõhiõiguse piirangud proportsionaalsed. Riigikohus on korduvalt tunnistanud sellised piirangud põhiseadusvastaseks põhjusel, et oleks saanud kohaldada leebema toimega samaväärseid kitsendusi.¹

7. Omandiga seondub ka eelnõuga omanikule pandav koormis. Eelnõu § 35⁹ lg-te 3 ja 5 kohaselt peab maaomanik, kelle maa on vähemalt 2 ha suuruse väärtusliku põllumajandusmassiivi osa, hoidma seda põllumaana, kus ei kasva puittaimi kõrgusega vähemalt 1,3 m ja puuvõrade liitusega vähemalt 30 protsenti ega teki maastikuelementi (nt puudesalu).

8. Väärtusliku põllumaa omaniku kohustust hoida maad metsastumast võib käsitada kui kohustust teha metsastumise vältimiseks vajalikku tööd (nt võsalõikuse). Selline maaomaniku tegutsemiskohustus on PS § 113 tähenduses koormis. PS § 113 lubab kehtestada koormisi – mitterahalise iseloomuga tavalise kodanikukohustusega seotud ülesandeid –, kuid need ei või olla ülemäärased ja omaniku õigusi ülemäära koormavad. Töökohustuse või töö korraldamise kohustuse panemine eelnõus toodud ulatuses sisaldab sunnitöö elemente (PS § 29). Asjakohased ei ole selle piirangu põhjendamiseks seletuskirjas toodud võrdlused metsauuendusega või ehitise/auto hooldamisega. Metsa uuendamise kohustus tekib metsaraiega, see tähendab, et isiku metsa uuendamise kohustus kaasneb raieõigusega. Asja hooldamise kohustus tekib siis, kui asi (ehitis või auto) on hooldamata kujul ohtlik.

¹ Vt nt koos viidetega varasematele otsustele Riigikohtu lahend nr [3-4-1-20-13](#) p 68–70.

Kohaliku omavalitsuse õiguste piirang

9. Peale omandipõhiõiguse piirab eelnõu ka kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ehk omavalitsusüksuse kaalutusõigust kohaliku elu küsimuste lahendamisel. Põhiseaduse § 154 lg 1 järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 6 lg 1 järgi on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vallas või linnas ruumilist planeerimist niivõrd, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellelegi teisele.

10. Üldisemad planeeringud koostab ja kehtestab riik (PlanS § 13 lg 6, § 55 lg 4), üksikasjalikumad kohalik omavalitsus (PlanS § 74 lg 8, § 124 lg 10). Planeerimine on seega riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud ülesanne, kuid valla või linna territoriaalne planeerimisvõim üld- ja detailplaneeringute kaudu on kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse oluline väljund.

11. Üldplaneeringus tuleb määratleda kogu valla või linna territooriumi ruumilise arengu põhimõtted (PlanS § 74 lg 1) ja muu hulgas seada ka väärtuslike põllumajandusmaade kaitse- ja kasutustingimused (PlanS § 75 lg 1 p 14). Kohtupraktika järgi ongi maakasutuse otstarbe määramine eeskätt kohaliku elu küsimus (RKPJKo, 19.01.2010, nr [3-4-1-13-09](#), p 22) ning kohaliku omavalitsuse planeering kohane otsustustasand.

12. Seega saab ja peab kohalik omavalitsus ka praegu ruumilises planeerimises silmas pidama väärtusliku põllumajandusmaa kaitse eesmärki. Planeerimise põhimõtetest lähtudes on planeerimine avalik ning huvigruppe ja kogukondi kaasav protsess, mille käigus tasakaalustatakse erinevaid huve ning püütakse jõuda konkreetse piirkonna eripära ja vajadusi arvestava maakasutuseni (PlanS 2. peatükk). Planeerimismenetluses saab ja tuleb järelikult arvestada kõigi oluliste huvidega, sh põllumaade kaitsega.

13. Eelnõu läheb eelkirjeldatud põllumaa kaitse võimalustest oluliselt kaugemale. Eelnõu § 1 p-s 4 toodud § 35⁹ lg 8 kohaselt võib väärtusliku põllumajandusmaa kohta kehtestada planeeringu, millega määratud maakasutus- ja ehitustingimused on kooskõlas arutusel oleva eelnõuga. Niisiis, eelnõust lähtudes peaks planeering järgima kõiki eelnõu piiranguid, mis on eeskätt suunatud senise maakasutuse konserveerimisele.

14. Seeläbi kaotavad kohalikud omavalitsused väärtusliku põllumaa osas (ligi 20% riigi territooriumist) planeerimisvõimu. Kui kohalik omavalitsus ei saa enam oma haldusterritooriumil väärtuslikku põllumaad planeerida, siis saab näiteks põldudest ümbritsetud asulate edasine areng toimuda üksnes tiheasustuses. Selleks et tulevikus planeerida kohaliku kogukonna jaoks oluline ehitis või rajatis põllumaale, on vaja saada riigilt luba. Riigil on loa andmisel või sellest keeldumisel kitsas otsustusruum (eelnõu § 1 p-s 4 toodud § 35¹⁰ ja § 35¹¹) ning otsustamisel ei pea riik asetama end kohaliku omavalitsuse olukorda, et leida erinevate vajaduste ja huvide vahel mõistlik tasakaal. Kohaliku omavalitsuse võimalused kohaliku elu arendada ja probleeme lahendada vähenevad, sest planeerimisvõim osa territooriumi üle läheb riigile.

15. Kohaliku omavalitsuse planeerimisvõimu ülevõtmine riigi poolt pole kooskõlas kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega ja läheb vastuollu subsidiaarsuse põhimõttega (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art 4 lg 3). Subsidiaarsuse põhimõtte järgi täidavad avalikke ülesandeid üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid ning kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile tuleb kaaluda ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid.

16. Võrreldes planeerimismenetlusele omase kaasamise ja avaliku menetlusega, on keeldude ja piirangute sätestamine riigile kindlasti lihtsam. See lihtsus saavutatakse aga põhiõiguste (PS § 32) ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse (PS § 154 lg 1) arvel. Isikul, kes soovib omandiõigust kasutada, tuleb taotleda erandit. Samas olukorras on ka kohalik omavalitsus põllumaa kasutamise planeerimise korral. Eelnõus pole eesmärgiks seatud erinevate huvide kaalumist ega tasakaalustamist, vaid eeskätt ja kitsalt põllumaa kaitse.

17. Põhiseaduspärane on selline lahendus, millega riik ei sekku põhiõigustesse ega kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusesse rohkem kui vaja. Piirangute ja keeldude asemel tuleb eelistada abinõusid, millega leitakse eri huvide ja väärtuste vahel tasakaal.

18. On olemas vähemalt üks põhiseaduspärane viis põllumaa kaitseks, mis arvestab omandipõhiõigusega ja jätab kohalikule omavalitsusele väärtusliku põllumaa osas alles enesekorraldusõiguse. See võiks olla järgmine: eelnõus sätestatakse väärtusliku põllumaa mõiste ning normid, mis seonduvad väärtusliku põllumaa kindlaksmääramisega. Põllumaa kaitse toimuks ka edaspidi planeeringuga.

19. Menetluses olev eelnõu vajab eelnevate märkustega arvestamisel põhimõttelisi muudatusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Evelin Lopman 693 8431
Evelin.Lopman@oiguskantsler.ee

Marje Kask 693 8427
Marje.Kask@oiguskantsler.ee