



MAAELUMINISTEERIUM



Kristi Lahesoo
Õiguskantsleri Kantslei

Teie: 22.06.2018

Meie: 19.07.2018 nr 4.1-3/3274-1

Maaeluministeeriumi selgitus kodakondsuseta isikute poolt kinnisasja omandamise kohta kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse alusel

Austatud proua Lahesoo

Anname Maaeluministeeriumi seisukoha kodakondsuseta isikute poolt kinnisasja omandamise kohta kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse (edaspidi *KAOKS*) alusel vastavalt Teie poolt esitatud küsimustele.

1. *Seisukoht piirangu põhjendatusele isikulisest aspektist: mis põhjustel tuleb Eestist välismaalase passi saanud kodakondsuseta isikut kohelda võrdselt kolmanda riigi kodanikega. Kuna piirangu eesmärgiks on eelkõige tagada see, et metsa- ja põllumaad kasutataks sihtotstarbeliselt ning välismaa isiku kätte sattudes on alust rohkem kahtlustada, et n-ö maad võidakse osta ka muul eesmärgil (nt spekulatiivne tulu), siis alalise elamisloaga isikute puhul ei ole põhjust eeldada rohkem kui Eesti kodaniku puhul, et ta omandab metsa- ja põllumaad selleks, et seda mitte sihtotstarbeliselt kasutada. Kas ja milliseid võimalusi näete seaduse muutmiseks nii, et loakohustus ei laieneks nt Eestis elamisloa ja välismaalase passi (kuna välismaalase pass näitab, et isik ei ole mõne teise riigiga tihedamalt seotud kui Eestiga) saanud isikule.*

KAOKSis sisalduva regulatsiooni eesmärgiks on üldisest huvist tulenevalt kaitsta põllumajandus- või metsamaad sisaldavate maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjade sihtotstarbelist ja jätkusuutlikku majandamist, sest viimastel aastakümnetel on linnastumise, pinnase erosiooni ja jätkusuutmatute maakasutusvõtete tagajärjel arvestatavalt vähenenud produktiivne põllumajandusmaa. Maatulundusmaa, mis rahvusliku rikkusena kuulub põhiseaduse § 5 kaitsealasse, sihtotstarbega kinnisasjade kaitse on oluline, et vältida nende maade sattumist isiku kätte, kes ei oska või ei soovi viidatud maad vastavalt sihtotstarbele majandada. Mittesihtotstarbeline kasutamine viib omakorda põllumajandusliku maa kasutusest välja ja seega võib seda pöördumatult kahjustada. Maa kaitse vajalikkuse osas on ka Saksa põhiseaduskohus leidnud juba oma 12. jaanuari 1967. aasta kohtuotsuses (1 BvR 169/63, BVerfG 21, 73-87), et põllumajandusmaaga ei pea saama kaubelda niisama vabalt nagu mis tahes muu kapitaliga, kuna maa on taastumatu ja vältimatult vajalik ning õiglase ühiskonna- ja õiguskord nõuab, et maa puhul tuleb avalike huvidega arvestada hoopis rohkem kui mis tahes muu vara puhul.

Maailma rahvastiku kasvust tulenev suurenev nõudlus toiduainete järele toob endaga kaasa vajaduse kaitsta põllumajandusmaad. Teisest küljest prognoositakse, et arenenud riikides väheneb põllumajandusmaa pindala ja tootlikkus ning aastaks 2030 kaob Euroopas kuni 20 miljonit hektarit põllumajandusmaad.¹ Euroopa Parlament on 27. aprilli 2017. aasta resolutsioonis teemal „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“² juhtinud tähelepanu sellele, et maa, selle haldamine ja linnaehituseeskirjad kuuluvad liikmesriikide pädevusse ning kutsunud seepärast liikmesriike üles oma riiklikes meetmetes paremini arvesse võtma põllumajandusmaa kaitset ja haldamist ning maatehinguid.³

Euroopa Kohus on ka leidnud, et mõned territoriaalplaneerimise eesmärgid, nagu põllumajandusmaade struktuuride kontrollimise kaudu stabiilse põllumajanduse toetamine ja arendamine, võivad teatud tingimustel olla kapitali liikumisvabadusega kooskõlas (23. septembri 2003 kohtuasi nr C-452/01: Ospelt ja Schlössle Weissenberg, EKL 2003, lk I9743, punktid 41–45). Euroopa Kohus asus pärast kaasuse analüüsimist muu hulgas seisukohale, et sotsiaalsete aspektide ja maakasutuse planeerimise kaalutluste seisukohalt on jätkusuutliku ja areneva põllumajanduse eesmärgiks kasutada põllumajandusmaad sihtotstarbeliselt, hoides seda eesmärgipäraselt ja jätkusuutlikult kasutamises, ning et selles kontekstis on maa ostu-müügi tehingu eelnev kontrollimine kompetentsete isikute poolt (loamenetlus) asjakohane veendumaks, et põllumajandusmaa võõrandamise korral ei läheks see maa põllumajanduslikust kasutusest välja.

Põllumajandusmaa kaitse vajaduse sisustamisel on oluline pöörata tähelepanu ka toiduga kindlustatusele ja toidujulgeolekule. Maakasutusotsustuste tegemisel tuleb arvestada vajadusega kaitsta põllumajandusmaad, sest põllumajandusmaal on toidu kvaliteedi, toiduainetega kindlustatuse ja inimeste heaolu seisukohalt otsustav tähtsus. Samale seisukohale osundab ka 2015. aasta septembris ÜRO Peaassambleel vastu võetud ülemaailmne säästva arengu tegevuskava aastani 2030 – "Muudame maailma", mis seab üheks eesmärgiks kaotada nälg, saavutada toiduga kindlustatus ja parem toitumine ning toetada säästvat põllumajandust.³

Eelkirjeldatud maa kaitse vajadusest tulenevalt on KAOKS § 4 lõikega 1 sätestatud kodakondsuspõhised piirangud põllumajandus- ja metsamaad sisaldava kinnisasja omandamisele. Nimetatud sätte kohaselt on üksnes Eesti või teise Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi või Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni liikmesriigi kodanikul õigus omandada põllumajandus- ja metsamaad sisaldav kinnisasi ilma kitsendusteta. Kinnisasja omandamist puudutava kitsenduse sätestamise õiguslik alus tuleneb põhiseaduse § 32 lõikest 3. Seejuures peavad põhiseaduse § 32 lõikest 3 tulenevad piirangud olema kehtestatud üldistes huvides ning, nagu nähtub eelnevast, on põllumajandusmaa kaitse kahtlemata üldistes huvides. Lisame, et sarnase iseloomuga regulatsioon on kehtestatud ka veeseaduse § 22⁹ lõikes 5, mille kohaselt antakse isikule, kes ei ole Eesti ega Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi kodanik või Eesti ega Euroopa Majanduspiirkonna juriidiline isik, hoonestusluba avaliku veekogu koormamiseks kaldaga püsivalt ühendamata ehitisega ainult riigi olulistest huvidest lähtuvalt.

¹ K. Salomoni magistritöö teemal „Väärtusliku põllumajandusmaa määramise meetodikate võrdlus tartu maakonna näitel“–

http://dspace.emu.ee/xmlui/bitstream/handle/10492/3278/Kadri_Salomon_2017MA_MI_täistekst.pdf?sequence=1#page31

² Euroopa Parlamendi 27. aprilli 2017. aasta resolutsioon teemal „Põllumajandusmaa koondumise hetkeseis ELis: kuidas soodustada põllumajandustootjate juurdepääsu maale?“ (2016/2141(INI))
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0197&language=ET&ring=A8-2017-0119>

³ Veebis kättesaadav aadressil https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/SA_eeesti/saastva_arengu_tegevuskava_2030_uro_et.pdf

Kodakondsus on isiku ja riigi vaheline püsiv seos, mis toob kaasa kohustusi mõlemale poolele. Riigikohus on ka väljendanud, et naturalisatsioonitingimuste täitmine näitab üldkorras naturalisatsiooni sooviva isiku tahet siduda end püsivalt Eesti riigiga ning võimaldab eeldada tema integreerumist Eesti ühiskonda ning õigussuhetesse.⁴ Üksnes kodakondsus tagab inimesele täieõiguslikkuse suhtes riigiga, kuigi mittekodanike õiguste laiendamine on vähendanud vahetegu kodanike ja mittekodanike vahel.⁵ Samas isik, kellele on Eestis väljastatud välismaalase pass, on Eestiga seotud küll tihedamalt, kui mõne teise riigiga, kuid samas ei ole need isikud siiski püsivalt sidunud end Eesti riigiga läbi kodakondsuse.

Kohtuasjas C-135/08 on kohtujurist leidnud järgmist: „Samuti on teada, et kodakondsust võib määratleda kui avalik-õiguslikku suhet, mis ühendab isiku vastava riigiga ja millest tulenevalt saab sellest isikust teatud hulga õiguste ja kohustuste kandja. Kodakondsussuhtele on iseloomulik, et see põhineb erilisel solidaarsussuhtel asjaomase riigiga ning õiguste ja kohustuste vastastikkusel.“ Näiteks põhiseaduse § 124 lõikest 1 tulenev riigikaitse keskne põhimõte, mille kohaselt kaitsevad riiki Eesti kodanikud üldise põhiseadusliku kohustuse alusel, on kohustus, mis lasub üksnes kodanikel.

Arvestades, et rahvusvaheline praktika ei soosi kodakondsusetust (kuigi riikidel ei ole kohustust kodakondsuseta isikuid naturaliseerida), leiame, et seni kodakondsuseta või välismaalase passiga isikutel, kes on otsustanud püsivalt Eestisse asuda, on asjakohane taotleda Eesti kodakondsus, sest üksnes kodakondsus näitab isiku püsivaimat seost riigiga ning võimaldab isikul ja riigil luua täieõiguslik õigustel ja kohustustel rajanev suhe. Kodakondsus tagab isikule Eesti riigi kaitse põhiseaduse tähenduses ning seega on Eesti kodakondsusega isikud kaitstud ka väljasaatmise, mida tuleb lugeda püsiva sideme katkemiseks, eest.

Lisaks märgime, et Riigikogu on korduvalt menetlenud KAOXS § 10 muutmiseks eelnõu, milles tehti kõnealuse küsimusega analoogne ettepanek, mille kohaselt riigikaitseelased kitsendused ei kohalduks Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel elavale füüsilisele isikule, kes omandab kuni 0,2 hektari suuruse kinnisasja. Eelnõud 110SE 2011. aastal, 694SE ja 769SE 2014. aastal ja 7SE 2015. aastal lükkas Riigikogu täiskogu tagasi.

Lähtuvalt eeltoodust saab kinnitada, et seaduse andja tahe kolmandate riikide kodanike määratlemisel ja nende võrdsel kohtlemisel on üheselt mõistetav. Maaeluministeerium ei pea asjakohaseks kohelda Eestis maatulundusmaa omandamisel kolmandate riikide kodanikke ja määratlemata kodakondsusega isikuid erinevalt ega algatada KAOXS-i muutmist nii, et kodakondsuseta isik ehk mittelepinguriigi kodanik võiks ilma piiranguteta omandada maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja, samal ajal kui teised kolmandate riikide kodanikud saavad seda teha üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse loaga.

2. Konkreetne maatükk, aiamaa, kus ei kavandata/ei saa kavandada suuremahulist põllumajandustoodete tootmist – kas peaksite võimalikuks lihtsustusnormi, mis loakohustuse välistaks? Nt kuni teatud ha suurusega maatükk loakohustusele ei alluks?

3. Kas peaksite võimalikuks tõlgendada seadust teisiti, lähtudes seaduse eesmärgist, milleks on „põllumajandus- ja metsamaad sisaldava maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja sihtotstarbelise ja jätkusuutliku majandamise edendamine. Isiklikul otstarbel kasutatava aiamaa võõrandamise piiranguid ei olnud seadusandjal ehk siiski kavas seada?

Kuigi teise ja kolmanda küsimuse vastus sisaldub olulises osas juba eespool, lisame seoses katastriüksuse sihtotstarvetega järgmist.

⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 20. oktoobri 2008. aasta otsus nr 3-3-1-42-08 (punktid 29 ja 30).

⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Paragrahv 8 komm 3.

Maaeluministeerium peab KAOKSi tõlgendamisel muu hulgas oluliseks lähtuda maakatastriseaduse §-s 18¹ sätestatud katastriüksuste sihtotstarbe määratlusest. Maakatastriseaduse § 18¹ lõike 9 järgi on maatulundusmaa põllumajandussaaduste tootmiseks või metsakasvatuseks kasutatav maa ja maa, millel on põllu- või metsamajanduslik potentsiaal. Sama seaduse § 18¹ lõike 1 kohaselt on elamualune, sealhulgas korterelamu-, suvila- ja aiamajaalune ning selle juurde kuuluv majapidamis- ja abiehitise alune ja ehitist teenindav maa, elamumaa.

Soovime ka märkida, et kuigi KAOKS sätestab piiranguid maatulundusmaa omandamisele, ei ole selliseid piiranguid ette nähtud elamumaa omandamisele. Eeltoodust tulenevalt ei ole välismaalase passi omaval isikul takistatud omatarbeks aiandusega tegelemine, sest selleks otstarbeks on võimalik omandada elamumaa sihtotstarbega kinnisasi. Maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasjad on mõeldud eelkõige põllumajandustoodete tootmiseks või metsakasvatuseks, mitte isiklikuks otstarbeks ja mitte tootmistevusega seotud aianduseks. Ka maatulundusmaa kasutamise analüüs toob välja, et üldjuhul kasutatakse haritavat maad ka tegelikult haritava maana, samas rõhutades jätkuvat vajadust kaitsta põllumajandusmaad võsastumise eest.⁶

Lisaks on isikutel, kes soovivad tegeleda põllumajandusliku tootmisega, võimalik ka rentida põllumajandusmaad. Põllumajandusmaad on võimalik rentida kõigil isikutel. Rendisuhe võimaldab maad tootmistevuseks kasutada ka neil isikutel, kellel ei pruugi olla püsivat sidet Eestiga, tagades siiski selle, et püsivat sidet mitteomavate isikute lahkumisel või pikemaajalisel eemal viibimisel ei lange põllumajandusmaa kasutusest välja.

Tulenevalt ülal nimetatud õigusaktides sätestatust oleme seisukohal, et maaüksustele/kruntidele (antud juhul näiteks Jõelähtme vallas Mardi 4 kinnistu detailplaneeringu ala), kus ei ole võimalik põllumajandusega tegelemine, ei ole põhjendatud maatulundusmaa sihtotstarbe määramine.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Illar Lemetti

Kantsler

Teadmiseks: Jõelähtme Vallavalitsus

Helve Hunt

625 6511 helve.hunt@agri.ee

Elis-Ketter Müürsepp

625 6280 elis-ketter.myyrsepp@agri.ee

⁶ Eesti Maaülikooli analüüs „Maatulundusmaa sihtotstarbega katastriüksuste tegeliku kasutamise ning võimalike meetmete välja selgitamine põllu- ja metsamajanduse taristu arendamiseks kuni aastani 2020“ - https://www.agri.ee/sites/default/files/public/Leping-94_LOPP_aruanne__2013_.pdf