



Õiguskantsler

Andrus Umboja  
Jõelähtme Vallavalitsus  
kantselei@joelahtme.ee

Teie 19.06.2018 nr 5-2/2221

Meie 13.07.2018 nr 6-1/180880/1803204

### **Kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse sätete kooskõla põhiseadusega**

Austatud Andrus Umboja

Palusite õiguskantsleril hinnata [kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse](#) (KAOKS) põhiseaduspärasust. KAOKS näeb ette kolmandate riikide kodanike ja juriidilistele isikutele metsamaad ja põllumajandusmaad sisaldava maatulundusmaa omandamise piirangu. Need isikud võivad metsamaad ja põllumajandusmaad omandada üksnes seaduses sätestatud tingimuste täitmise korral maa asukohajärgse kohaliku omavalitsuse volikogu loal.

Jõelähtme vallavalitsuse poole pöördusid maatulundusmaa omandamiseks loa saamiseks Eestis elamisloa alusel elavad määratlemata kodakondsusega isikud, kes soovivad osta Jõelähtme vallas asuvaid maatulundusmaa sihtotstarbega maatükke. Ühel juhul on omandatava maatüki suurus 1287 m<sup>2</sup>, teisel juhul 873 m<sup>2</sup>. Jõelähtme vallale teadaolevalt on tegemist aiamaaga. Maakatastris ei ole maatükkide kõlvikulist koosseisu märgitud. Mõlema maatüki sihtotstarve on 100% maatulundusmaa.

Teie küsimus Eestis pikaajalise elamisloa alusel elavatelt inimestelt aiamaa krundi omandamise piirangu proportsionaalsuse osas on asjakohane. Arvestades Teie kirjeldatud kaasuseid on aga konkreetsetel juhtumitel lahendus võimalik leida seaduse põhiseaduspärase tõlgendamise teel.

KAOKS § 1 lõike 1 järgi sätestab seadus avalikust huvist tulenevad maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja ning riigi julgeoleku kaalutlustest lähtuvad kinnisasja omandamise kitsendused. Avalik huvi on eelkõige põllumajandus- ja metsamaad sisaldava maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja sihtotstarbelise ja jätkusuutliku majandamise edendamine. Põllumajandusmaa on määratletud KAOKS § 1 lõikes 2 kui maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja või selle osa kõlvikulises koosseisus olev haritava maa või loodusliku rohumaa või mõlema nimetatud maa kõlvik. Metsamaa on maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja või selle osa kõlvikulises koosseisus olev metsamaa kõlvik. KAOKS § 1 lõige 4 sätestab, et omandatava kinnisasja kõlvikuline koosseis tehakse kindlaks maakatastri andmete alusel.

Tulenevalt KAOKS § 5 lõikest 1 on kolmanda riigi kodanikul õigus omandada põllumajandus- ja metsamaad sisaldav kinnisasi üksnes kinnisasja asukohajärgse kohaliku omavalitsuse volikogu loal, kui ta on vahetult enne loa taotlemist elanud Eestis püsivalt vähemalt kuus kuud või kui ta on loa taotlemise aastale vahetult eelnenud aasta tegelenud Eestis füüsilisest isikust ettevõtjana kas põllumajandustoodete tootmise või metsa majandamisega, olenevalt sellest, kas inimene soovib omandada põllumajandus või metsamaad või mõlemat maad sisaldavat maatükki. Kolmanda riigi kodanik on füüsiline isik, kes ei ole lepinguriigi kodanik (KAOKS § 5 lg 2). Seega laienevad

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

kolmanda riigi kodanikele maatulundusmaa omandamisel kehtivad piirangud ka Eesti riigis pikaajalise elamisloa alusel elavatele kodakondsuseta inimestele.

KAOKS § 1 lõige 4 sätestab üheselt, et maa kõlvikulise koosseisu kindlaks tegemisel lähtutakse maakatastri andmetest. Seetõttu ei saa nõustuda seisukohaga, et maatulundusmaa sihtotstarbega kinnisasja omandamise korral tuleb järgida KAOKSist tulenevaid piiranguid, olenemata sellest, kas maakatastri andmetel on kõlvikuline koosseis määratud või mitte. See tõlgendus ei arvesta KAOKS § 1 lõikes 4 sätestatuga, muutes normi sisutühjaks.<sup>1</sup> Maaeluministeerium on konkreetsete maatükkide suhtes omandamise piirangu üle otsustamisel tuginenud Jõelähtme valla kirjas toodud teabele, et maaüksuseid kasutatakse aiamaana ning järeldanud sellest teabest, et maa on põllumajanduslikus kasutuses. Samuti on ministeerium märkinud, et ei saa eeldada, et Jõelähtme vallavolikogu tahe oleks olnud vastava detailplaneeringu kehtestamisega kõnealusele maaüksusel maatulundusmaa sihtotstarbe määramine, ilma et selle kõlvikulises koosseisus oleks haritavaid maad või looduslikku rohumaad, mida saab kasutada põllumajandussaaduste tootmiseks. Maatulundusmaa koosseisus olev õuema või muu maa kõlvik saab olla üksnes vähetähtis või kaasnev osa haritava maa või loodusliku rohuma kõlviku kõrval.

KAOKS seob maa omandamise piirangu maakatastri andmete alusel kindlaks määratava haritava maa, loodusliku rohuma või metsamaa kõlviku olemasoluga. KAOKS ei sätesta, et maa kõlvikulise koosseisu kindlaks tegemiseks tuleks koguda või hinnata muud liiki tõendeid (nt selgitused ja teave KOV-lt, krundi vaatlus) või et maa omandamise piirangut kaasa toova kõlviku olemasolu saab eeldada pelgalt maa sihtotstarbe põhjal. Maakatastri andmete tähtsust maatüki omandamise piirangu kindlakstegemisel kinnitab ka KAOKS seletuskiri: “Seaduse rakendajatel on võimalik hinnata vaid maakatastrisse kantud maatulundusmaa sihtotstarbega maa kõlvikulist koosseisu. Lähtuvalt eeltoodust kohaldatakse seaduse nõudeid üksnes haritava maa, loodusliku rohuma ja metsamaa suhtes, mitte aga metsa- ja põllumajandusliku potentsiaaliga maatulundusmaa suhtes.”<sup>2</sup> Metsa- ja põllumajandusliku potentsiaaliga maatulundusmaa on loakohustusest vabastatud põhjusel, et maa kõlvikulist koosseisu ei ole võimalik maakatastri andmete põhjal hinnata. Parlament on järelikult maa omandamise loakohustust kehtestades pidanud oluliseks, et piirangu olemasolu saaks kindlaks teha maakatastris olevate andmete alusel. Notar või tehingupooled ei pea maa omandamise piirangu kindlaks tegemiseks hakkama koguma ja analüüsima täiendavat teavet.

Kuna Teie kirjas viidatud maatükkide (Kivinurme tee 15 ja Saue tee 1) kõlvikulist koosseisu ei ole maakatastris määratud, ei võimalda maakatastri andmed ka tuvastada, et maatükkide koosseis on haritava maa, loodusliku rohuma või metsamaa kõlvik, millega seoses kehtib maa omandamise piirang. Seadus ei näe ette, et kõlvikuid tuleks tuvastada muude kui maakatastris olevate andmete alusel. Järelikult ei ole KAOKS § 1 lõigetes 2-4 sätestatud tingimused täidetud ning loakohustus ei laiene. Kivinurme tee 15 ja Saue tee 1 aadressil asuvate maatükkidega seonduvalt on oluline veel see, et maakatastri põhikaartide andmete järgi on nende maatükkide alune maa õuema.<sup>3</sup> Seega ei saa maakatastris maatükkide kohta olevast muust teabest ka järeldada, et maatükkide koosseisu peaks kindlasti kuuluma haritava maa, loodusliku rohuma või metsamaa kõlvik.

Tõlgendus, mille järgi loakohustus konkreetsetel juhtudel ei laiene, on kooskõlas ka KAOKS eesmärgiga. 2003. aastal kehtima hakanud kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse eesmärgiks oli seada piirangud põllumajandus- ja metsamaa omandamisele, et vältida maade

<sup>1</sup> Seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudab seaduse või selle sätte mõttetuks. Vt RKPJKo 02.11.1994 nr [III-4/1-6/94](#)

<sup>2</sup> Vt seletuskirja kinnisasja omandamise kitsendamise seaduse eelnõu [108 SE](#) juurde.

<sup>3</sup> Vt <https://xgis.maaamet.ee/ky/24501:001:0974> ja <https://xgis.maaamet.ee/ky/24501:001:0984>

sattumist isiku kätte, kes ei oska või soovi seda vastavalt sihtotstarbele majandada, vältimaks maade ebamõistlikku tükeldamist või nende sihtotstarbe muutmist. 2012. aastal vastu võetud KAOKS-i seletuskirjas on selgitatud, et eesmärgid on sarnased varasema seaduse eesmärkidega. Maatulundusmaa omandamise piirangu eesmärk on tagada majanduslikul ehk ettevõtluse eesmärgil kasutatavate maatükkide edasine sihtotstarbeline ja jätkusuutlik kasutamine. Seaduse eesmärgiks ei ole kehtestada isiklikul otstarbel kasutamiseks mõeldud väikeste aiamaa kruntide omandamise piiranguid, vaid kaitsta tükeldamise ja mittesihtotstarbelise kasutamise eest põllumajandus- ja metsamaa massiive. Oleks ka ilmselgelt ülemäärane nõuda aiamaad osta soovivalt inimeselt aiamaa kohta vähemalt viie aasta majandamise tegevuskava esitamist ning selleks vajalike vahendite, sh rahaliste vahendite olemasolu tõendamist. Samavõrd küsitav oleks, kui aiamaa krunti soetada soovivale isikule laieneks piirang, mille järgi on keelatud kavandada aiamaa teisele isikule kasutada andmist (KAOKS § 6 lg 7).

Pärisime ka maakatastrist teavet konkreetsete maatükkide kõlvikulistest koosseisude puudumise kohta, paraku ei osatud selgitada, miks kirjas märgitud maatükkide kõlvikulist koosseisu ei ole maakatastris määratud. Maakataster juhtis tähelepanu sellele, et alates 01.01.2019 hakatakse kõlvikuid ja nende pindala hindama Eesti topograafia andmekogu alusel. Selline hindamine kajastab maa looduslikku seisundit kõige ajakohasemalt. Edaspidi ei pruugi kõlvikuline koosseis seega olla kooskõlas katastriüksustele kunagi määratud sihtotstarvetega, sest kõlvikuid määratakse ja kõlvikute suurust arvutatakse kord aastas lähtuvalt tegelikult looduses tuvastatud olukorrast. Ei saa välistada, et maatulundusmaa sihtotstarbega maatükil on edaspidi ainult õuema ja/või muu maa kõlvik. Arvestades näiteks Kivinurme tee 15 ja Saue tee 1 aadressil asuvate maatükkide kohta maakatastri põhikaartidel märgitud teavet (õuema), on võimalik, et alates 01.01.2019 määratakse nende maatükkide kõlvikuteks õuema kõlvikud. Lisaks juhtis maakataster tähelepanu sellele, et Kivinurme tee 15 ja Saue tee 1 maaüksuste sihtotstarbeks võib olla ekslikult määratud maatulundusmaana. Kuivõrd tegemist on aia- või suvilamaaga, võib kohasem määrata nende kruntide sihtotstarbeks elamumaa. Seda ka juhul, kui maatükkidel alaliselt ei elata (vt [maakatastriseaduse](#) § 18<sup>1</sup> lg 1).

Uus kõlvikukaardi koostamist ja kõlvikute pindala arvutamist puudutav kord, mille järgi tehakse kõlvikud kindlaks lähtudes tegelikult looduses eksisteerivast olukorrast (kui aiamaana kasutuses olevatele väikestele maatükkidele ei määrata haritava maa või loodusliku rohumaa kõlvikut), võib lahendada loakohustuse probleemi. Teie kirjas kirjeldatud juhtumitega sarnastel juhtumitel, kus aiamaa krundid on maatulundusmaa sihtotstarbega. Kuivõrd vastavat ministri määrust ei ole veel vastu võetud, ei ole praegu kindlalt võimalik öelda, kas ja millisel määral uus kord probleemid lahendab. Kohalikel omavalitsustel on aga võimalik aiamaana kasutatavate maatükkide sihtotstarbeks määrata elamumaa, mitte maatulundusmaa ning seeläbi tagada, et aiamaa kruntide omandamiseks ei pea taotlema kohaliku omavalitsuse luba.

Täna Teid pöördumise eest. Loodan, et nendest selgitustest on abi.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Maaeluministeerium ([info@agri.ee](mailto:info@agri.ee)); Maa-amet ([maaamet@maaamet.ee](mailto:maaamet@maaamet.ee))

Kristi Lahesoo 693 8409 [Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee](mailto:Kristi.Lahesoo@oiguskantsler.ee)