

Villu Kõve  
Riigikohus

Teie 12.01.2021 nr 5-20-12/2

Meie .02.2021 nr 2-8/21-3/3

## Arvamuse andmine

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-12 ehitusseadustiku (EhS) § 120 lg 4 osas, kus on sätestatud volitusnorm, mille alusel on kaitseminister 26.06.2015 kehtestanud määruse nr 16 „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta“ (määrus nr 16). Tartu Ringkonnakohus leidis, et määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lg 2 ning EhS § 120 lg 4 on põhiseadusega vastuolus ning jättis vastavad sätted kohaldamata. Teie kiri suunati vastamiseks majanduskomisjonile, kes arutas tõstatatud küsimust oma 08.02.2021 istungil.

Majanduskomisjon leidis, et ülalviidatud normid ei ole põhiseadusega vastuolus.

## Eelnõu menetlusest

Vabariigi Valitsus algatas 09.12.2013 Riigikogus ehitusseadustiku eelnõu (555 SE). Seaduseelnõu eesmärgiks on erivaldkondade ja -ehitiste reeglite koondamine ja ühtsete õiguslike aluste loomine. Eelnõuga sooviti koondada järgmised ehitise puudutavad valdkonnad: üldehitised, elektripaigaldised, sideehitised, survetorustikud ja -anumad, raudteeinfrastruktuur ning seda teenindavad rajatised, lift, köistee ja muud tõsteseadmed, teed, ehitised avalikus veekogus ning riigikaitse ehitised ja julgeolekuasutuse ehitised. Lisaks on seadustikus reguleeritud nõudeid energiatõhususele ning ehitise kaitsevõõndile, ühitatud järelevalve ja vastutuse sätteid.

Eelnõu menetlus parlamendis kestis aasta ja 2 kuud. Kehtiv ja koos terviktekstiga 11.02.2015 vastu võetud EhS § 120 lg 4 on algatamisel esitatud kujul ning Riigikogu menetluses sisuliselt ei muutunud. EhS seletuskirjas (lk 152) on § 120 lg-t 4 selgitatud järgmiselt: „Nimetatud kriteeriumid kirjeldavad miinimumnõudeid riigikaitse objektidele (eelkõige Kaitseväge radaritele ja raadioseadmetele). Et kriteeriumid sisaldavad erinevate riigikaitse objektide tehnilisi andmeid, on kriteeriumid osaliselt salastatud (tase: konfidentsiaalne). Kriteeriumid kirjeldavad muuhulgas Kaitseväge primaarradari töövõimet etalonobjekti (*nominal target*) osas, Kaitseväge primaarradari töövõimet väikese ja kiire objekti (*small and fast target*) osas, objekti avastamise tõenäosuse määra, raadioelektronilise müra esinemist, samuti passiivradari töövõime kriteeriume ja raadioseadmete töövõime kriteeriume (tuulegeneraatori minimaalsed kaugused riigikaitse objektist). Kaitseminister kehtestab määrusega riigikaitse objekti töövõime kriteeriumid ning kui planeeringuga kavandatav mõjutaks riigikaitse objekti

töövõimet, lähtub Kaitseministeerium kooskõlastuse andmisel määrusega kehtestatud kriteeriumidest ning muust asjassepuutuvast teabest.“

EhS menetluses Riigikogus täpsustati sättes vaid rakendusakti kehtestaja osa. Algatatud tekstis olnud „... kehtestab kaitseminister määrusega“ asendati „... kehtestab Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna eest vastutav minister määrusega“ (teine lugemine, 03.12.2014, muudatusettepanek nr 7 (ap 7.15)). Muudatusettepaneku selgituse kohaselt täpsustus „[...] tuleneb Vabariigi Valitsuse seaduse muudatusest, mille kohaselt ei nimetata volitusnormides enam konkreetset ministrit. Seni konkreetsele ministrile suunatud volitusnormid tuleb sõnastada valdkonna eest vastutavale ministrile suunatuks. Kuivõrd valdavalt on eelnõus valdkonna eest vastutava ministri all mõeldud majandus- ja taristuministrit ja ainult riigikaitseliste ehitiste regulatsiooni all olnud volitusnorm puudutas kaitseministrit, muudeti viimatinimetatud volitusnormi selliselt, et anti üldvolitusnorm Vabariigi Valitsusele õigusega volitada vastava valdkonna ministrit“ (teise lugemise seletuskiri, 03.12.2014, lk 3).

EhS algatamise eelsetest menetlusedokumentidest nähtub, et vaidlustatud volitusnormi teemat käsitleti eelnõu ministeeriumide kooskõlastusringil, kus Kaitseministeerium tõstatas eelnõus kooskõlastamise regulatsiooni ja selle aluste küsimuse (EhS kooskõlastusmenetlus EISis, toimik 13-0907, kooskõlastustabel EhS, lk 69). Kooskõlastamismenetluse materjalidest nähtub, et kooskõlastamise regulatsiooni koostamisel EhS-is on tegemist õigusloome teadliku valikuga.

### **Majanduskomisjoni seisukoht**

Alljärgnevalt esitan selgitused EhS § 120 lg 4 kujunemise ning seadustiku koostamise põhimõtete kohta, sealhulgas ulatuses, mis puudutab kooskõlastamiskohustuse aluseid ja kooskõlastamata jätmist:

1. EhS § 120 lg 4 ning määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lg 2 ei ole käesolevas kohtuasjas määrava tähtsusega normid, sest nende normide põhiseadusvastasuse korral oleks Kaitseministeeriumil ikkagi kohustus hinnata ehitiste mõju riigikaitseobjektide töövõimele ning ülemäärase mõju korral jätta ehitusloa taotlus kooskõlastamata või esitada ehitusloa elluviimiseks lisatingimused. Riigikohus on leidnud, et „[k]onkreetsed normikontrolli eelduseks on vaidlustatud sätte asjassepuutuvus ehk selle otsustav tähtsus kohtuasja lahendamise seisukohalt. Säte on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse põhiseadusele vastavuse korral“ (RKPJKm 18.12.2015, 3-4-1-27-15, p 33).

2. Ehitusloa kooskõlastamise kohustus tuleneb EhS § 42 lg 7 p-st 1, kus pädev asutus esitab ehitusloa eelnõu vajaduse korral kooskõlastamiseks asutusele, kelle õigusaktist tulenev pädevus on seotud ehitusloa taotluse esemega. EhS § 120 lg 4 ja selle alusel antud määruse nr 16 normi puudumisel, oleks kohalikul omavalitsusel jätkuvalt kohustus kooskõlastada ehitusloa taotlus Kaitseministeeriumiga, sest vaidlusaluste ehitiste ehitamine võib mõjutada Kaitseministeeriumi vastutusalas olevate riigikaitseliste ehitiste tööd. Kohalikul omavalitsusel on kohustus ehitusloa andmisel kontrollida ehitise (EhS § 11) ja ehitamise (EhS § 12) vastavust nõuetele ning mitte lubada ohtlike ehitiste ehitamist. Sealhulgas tuleb tähelepanu pöörata sellele, et kavandatava ehitise kasutamine oleks selle valmimisel ohutu (EhS § 16 ).

3. EhS § 42 lg 7 p 1 sätestab kohalikule omavalitsusele kohustuse kooskõlastada ehitusloa eelnõu kõikide asjassepuutuvate haldusorganitega. Säte tugineb haldusmenetluse seaduse (HMS) § 16 lg-le 1, kus haldusorgan kaasab teise haldusorgani, kui tema arvamus on vajalik taotluse lahendamiseks. Kohalikul omavalitsusel puudub pädevus hinnata ehitiste mõju riigikaitseobjektidele. Seega on ka üldnormidest tulenevalt kohustus Kaitseministeerium

menetluse kaasata ning tal on õigus anda kooskõlastus või mittekooskõlastus oma pädevusest tulenevalt.

4. EhS koostamisel lähtuti kooskõlastamise teema lahendamisel põhimõttest, et kooskõlastamiskohustus ning kooskõlastuse või mittekooskõlastuse sisu peab küll tuginema õigusaktidele ning mittekooskõlastus peab olema põhjendatud. Samas tuleb aga jätta kooskõlastamise alused paindlikuks, et tagada pädeva haldusorgani kaasarääkimisvõimalus erinevates olukordades. Sellest tulenevalt kehtestati planeerimisseaduse (PlanS) § 4 lg 4 alusel Vabariigi Valitsuse 17.12.2015 määrus nr 133 (määrus nr 133), mis sätestab planeeringute koostamisel koostöö tegemise korra ja planeeringute kooskõlastamise alused. Korrast tulenevad koostöö tegemise põhimõtted on kohaldatavad ka ehitusloa menetluses, sest planeeringuid viiakse muuhulgas ellu ehitusloaga, seega hinnatakse planeeringute kooskõlastamise käigus etteulatuvalt mõju ka planeeringu elluviimisele, sealhulgas ehitusloa andmisele. Määruse nr 133 § 3 p 1 sätestab, et Kaitseministeeriumi kooskõlastus on vajalik, kui planeeringu elluviimine võib kaasa tuua riigikaitse ehitise planeeritud töövõime vähenemise. Seaduseelnõude koostamise raames peeti õigusloomeliselt ebamõistlikuks, et õigusaktide tekste peaks koormama sätetega, mis loetlevad täpselt nii positiivseid kui ka negatiivseid kooskõlastamise aluseid.

5. Ehitusõiguse eesmärk on kaitsta ohutust. Kohustus tagada ohutus tuleneb EhS üldosast (§-d 11, 12 ja 16) koosmõjus EhS eriosaga (EhS § 120 lg 1). Kohalikul omavalitsusel on ehitusloa menetluses kohustus kontrollida ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuetele vastavust, sealhulgas hinnata ehitusloa elluviimise mõjusid. Kui vastavat pädevust omav haldusorgan on leidnud, et ehitusloa elluviimisel kaasneb oht riigikaitsele ehitistele, siis ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik asuda vastupidisele seisukohale. Ka Riigikohus on leidnud, et „[...] kui kooskõlastamata jätmisel tuginetakse vastuolule seaduse või seaduse alusel kehtestatud õigusakti või kehtestatud planeeringuga, on see kooskõlastamata jätmise planeeringu koostamise korraldajale siduv ning ta ei või planeeringut samal kujul kehtestada. Samas oleksid mittesiduvad näiteks ettepanekud, mis tugineksid otstarbekuse kaalutlusele“ (RKHKm 15.04.2010, 3-3-1-1-10, p 12).

6. Tartu Ringkonnakohtu otsuses leiti, et EhS § 120 lg 4 ning sellel alusel kehtestatud määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lg 2 riivavad põhiseaduse §-s 31 ja §-s 32 sätestatud põhiõigusi. Tuginedes eelnevale, võib asuda seisukohale, et kohus on hinnanud üksnes EhS eriosa sätet ning jätnud tähelepanuta EhS üldosast tulenevad põhimõtted, sealhulgas EhS eesmärgi, mis on ehitiste ohutuse tagamine. Eriosa sätteid tuleb siiski koosmõjus kohaldada üldosast tulenevate nõuetega kõikidele ehitistele. Üld- ja eriosa tõlgendamise kaudu on võimalik jõuda järelduseni, et kooskõlastamata tuleb jätta selliste ehitiste ehitamine, mis on ohtlikud. Sealjuures on ohtlik riigikaitse ehitise töövõime vähenemist põhjustavate ehitiste ehitamine.

7. PS § 31 ja § 32 riive peab olema eesmärgipärane, vajalik, sobiv ja mõõdukas. Eelnevalt jõuti järeldusele, et põhiõiguste riive eesmärk on riigikaitse ehitise töövõime tagamine, mis on laiemalt seotud riigikaitse toimimise ning sellele tekkivate ohtude välistamisega. EhS § 120 lg-1 4 ning selle alusel antud määrusel nr 16 on kitsendav mõju Kaitseministeeriumi pädevusele hinnata riigikaitse ehitiste töövõimet. Volitusnorm määruse kehtestamiseks on piisav, sest selle eesmärk on anda juhised Kaitseministeeriumile enda suhtes piirangute kehtestamiseks. Piirangute eesmärk ei ole otseselt mõjutada kolmandate isikute õigusi. Kolmandate isikute õigused saavad mõjutatud riigikaitse ehitise asukohast tulenevalt, sõltumata määrusest nr 16.

8. Määrus nr 16 piirab Kaitseministeeriumi kaalutusõigust hindamaks riigikaitse ehitise töövõime vähenemist. Määruses nr 16 sätestatud alused võimaldavad Kaitseministeeriumil selgemalt piiritleda, millal eelduslikult puudub mõju riigikaitse objektidele, mis omakorda

tähendab võimalust kooskõlastada rohkematel juhtudel ehitusloa eelnõu. Ohu esinemine riigikaitsele ehitistele on määruse nr 16 alusel selgemalt piiritletud ning mittekooskõlastamise alused on isikute jaoks ettenähtavad. Seega leiame, et määruses sätestatud piirangud on sobivad, vajalikud ja mõõdukad ning et riigikaitsele ehitiste töövõime tagamise eesmärk kaalub siinkohal üles PS § 31 ja § 32 riive.

Tuginedes ülaltoodule on majanduskomisjon seisukohal, et vaidlustatud normid ei ole põhiseadusega vastuolus.

Pärast komisjoni istungit esitasid komisjoni liikmed Martin Helme ja Riho Breivel eriarvamuse: Minu hinnangul ei saa riigikaitsele põhjendusel nimetatud seaduste ja määruste raames ehitust takistada. Kui ehitusloa andmata jätmist põhjendatakse riigikaitsele objekti töövõimega, peaks lasuma sellise piirangu tegijal (antud juhul Kaitseministeeriumil) tõenduskoostus. Seda pole tehtud, viidates riigisaladusele, aga riigisaladust on võimalik asjassepuutuvatele osapooltele avaldada seda ohtu seadmata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kristen Michal

Esimees