



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 12.01.2021  
Meie 15.02.2021

nr 10-3/208

### **Arvamuse andmine põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-20-12**

Riigikohus on 12. jaanuaril 2021 küsinud justiitsministri arvamust põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-20-12, milles Riigikohtult on taotletud kaitseministri 26. juuni 2015. a määruse nr 16 „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta“ (edaspidi *määrus nr 16*) § 6<sup>1</sup> lõike 2 ning ehitusseadustiku (EhS) § 120 lõike 4 põhiseaduspärasuse kontrolli.

**Olen seisukohal, et määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 ei ole asjasse puutuvad sätted, mistõttu ei ole taotlus hinnata nende sätete põhiseaduspärasust lubatav ja tuleb jätta läbi vaatamata. Kui Riigikohus leiab, et nimetatud sätted on asjasse puutuvad, siis olen seisukohal, et need on põhiseadusega kooskõlas.**

#### **I Asjaolud**

1. Tartu Ringkonnakohus tunnistas 22. detsembri 2020. a kohtuotsusega haldusasjas nr 3-16-1562 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõike 2 ning EhS § 120 lõike 4 osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest. Ringkonnakohus leidis, et määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõikel 2 ei ole piisavat seaduslikku alust, mistõttu on tegemist määrusandlusvolitust ületava määrusega, mis on põhjusel, et määrus ei ole antud seaduse alusel ja täitmiseks, vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lõike 1 lausega 1 ja § 94 lõikega 2 ning sellest tulenevalt ka nende põhiõigustega, mida ehitusloa menetluses kooskõlastusest keeldumine antud juhul riivab (PS § 31, § 32 lg-d 1 ja 2). Samuti leidis ringkonnakohus, et EhS § 120 lõige 4 on ülal kirjeldatud osas formaalses vastuolus PS §-ga 31, § 32 lõigetega 1 ja 2 ning § 3 lõike 1 lausega 1.

#### **II Vaidlustatud sätete asjasse puutuvus**

2. Käesolev põhiseaduslikkuse järelvalve asi on võrsunud halduskohtumenetluses lahendatud kohtuasjast. Põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse on algatanud Tartu Ringkonnakohus. Põhiseaduslikkuse järelvalve kohtuotsuse või -määruse alusel on lubatav üksnes juhul, kui esimese või teise astme kohtu poolt kohtuasja lahendamisel kohaldamata jäetud ja põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud õigustloov akt on asjasse puutuv (põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõige 2). Õigustloov akt või selle säte on asjasse puutuv, kui see on kohtuasja lahendamiseks otsustava tähtsusega, s.t kohus peaks akti või selle sätte põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusele vastavuse korral.

3. Ringkonnakohus on pidanud asjasse puutuvateks säteteks määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõiget 2 ning EhS § 120 lõiget 4. Määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõige 2 on ringkonnakohtu seisukoha järgi asjasse puutuv seetõttu, et annab Kaitseministeeriumile õiguse keelduda kooskõlastuse andmisest, ning EhS § 120 lõige 4 seetõttu, et volitab Vabariigi Valitsust või valitsuse volitusel valdkonna eest vastutavat ministrit andma määrust, mis sätestab riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumilise ulatuse ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta, olles määruse nr 16 andmise aluseks. Ühtlasi on ringkonnakohus leidnud, et asjasse ei puutu EhS § 120 lõige 1, kuna see säte ei

olnud käesoleval juhul ehitusprojekti Kaitseministeeriumiga kooskõlastamise kohustuse aluseks ega Kaitseministeeriumile õiguslikuks aluseks keelduda kooskõlastuse andmisest.

**4.** Leian, et käesolevas juhtumis on kooskõlastamise kohustuse aluseks lennundusseaduse (LennS) § 35 lõige 6<sup>1</sup> koostoimes EhS § 120 lõikega 1 ning kooskõlastuse andmisest keeldumise aluseks EhS § 120 lõige 1. EhS § 120 lõike 4 alusel antav määrus üksnes täpsustab EhS § 120 lõikes 1 sätestatud, kuid ei sätesta kooskõlastuse andmisest keeldumise aluseid.

**5.** LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> kohaselt tuleb tuulegeneraatorite ja tuuleparkide detailplaneeringud ning ehitusprojektid asjakohasel juhul kooskõlastada Lennuameti, Kaitseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveametiga; Kaitseministeeriumiga kooskõlastamisel lähtutakse planeerimisseaduses või ehitusseadustikus sätestatud alustest; Lennuametil, Kaitseministeeriumil ning Politsei- ja Piirivalveametil on õigus 30 päeva jooksul esitada põhjendatud vastuväiteid detailplaneeringule või ehitusprojektile. EhS-s sätestatud alusteks, millele LennS § 35 lõikes 6<sup>1</sup> viidatakse, on § 120 lõike 1 lause 2 punktid 1–3.

**6.** EhS § 120 lõikest 1 tuleneb, et ilma Kaitseministeeriumi antud kooskõlastuseta on keelatud sellise ehitise püstitamine, laiendamine või ümberehitamine, mille kavandatud kõrgus on üle 28 meetri või mis on kavandatud riigikaitselise ehitise piiranguvööndisse või asub seal või mis võib kaasa tuua riigikaitselise ehitise töövõime vähendamise. Ringkonnakohus on leidnud, et kui Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumine on õiguspärane, siis ei ole ehitusloa andmiseks pädeval asutusel vastavalt EhS § 44 punktile 1 muud valikut kui keelduda ehitusloa andmisest (otsuse punkt 98). Ka Riigikohus on haldusasjas nr 3-17-2766 asunud seisukohale, et kohalikul omavalitsusel ei ole tulenevalt EhS § 44 punktist 6 ja § 120 lõikest 1 kaalutusõigust, kui Kaitseministeerium keeldub põhjendatult kooskõlastust andmast (RKHKo 3-17-2766, p 27.1).

**7.** Ringkonnakohtu käsitlese kohaselt ei ole EhS § 120 lõige 1 Kaitseministeeriumi kooskõlastuse andmata jätmise õiguslikuks aluseks, sest sättes on juttu ainult kooskõlastamiseks esitamisest. Olen seisukohal, et EhS § 120 lõige 1 on ka Kaitseministeeriumi kooskõlastuse andmisest keeldumise õiguslikuks aluseks, sest vastasel juhul ei oleks Kaitseministeeriumiga kooskõlastamisel mingit tähendust. Kaitseministeerium tohib jätta kooskõlastuse andmata EhS § 120 lõikes 1 ette nähtud juhtudel. Riigikohus on haldusasjas nr 3-17-2766 tehtud otsuses märkinud: „Ka Kaitseministeeriumil ei ole kooskõlastuse andmisest keeldudes kaalutusõigust. Kaitseministeeriumil on asjaolude tuvastamise, määratlemata õigustumõistete sisustamise ja nende pinnalt otsuse tegemise õigus. Otsus on kohtulikult kontrollitav. Kaitseministeeriumil tuleb kooskõlastuse andmist otsustades esiteks uurimisprintsibiist lähtudes selgitada välja asjaolud, teiseks subsumeerida tuvastatud asjaolud õigusnormi alla, et tuvastada, kas mõju riigikaitselise ehitise töövõimele esineb, ja kolmandaks, kui esineb, siis kas mõju on selline, et see tuleb lugeda töövõime vähenemiseks määruse nr 16 § 4 lg 2 mõttes. Kui vastus on jaatav, tuleb Kaitseministeeriumil keelduda kooskõlastusest.“ (RKHKo 3-17-2766, p 27.2).

**8.** EhS § 120 lõike 4 kohaselt kehtestab riigikaitselise ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumilise ulatuse ja andmed riigikaitselise ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta Vabariigi Valitsus või tema volitusel valdkonna eest vastutav minister määrusega. Delegatsioon määrusandluseks on ette nähtud EhS § 120 lõikes 1 sätestatu konkretiseerimiseks. Määrus nr 16 omakorda konkretiseerib vastavalt delegatsiooninormis sätestatule EhS § 120 lõikes 1 sätestatud, ent ei näe ette täiendavaid aluseid. EhS § 120 lõige 4 ega määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõige 2 ei anna Kaitseministeeriumile õigust keelduda kooskõlastuse andmisest, nagu väidab ringkonnakohus. Kooskõlastuse andmisest saab Kaitseministeerium keelduda EhS § 120 lõike 1 alusel, võttes arvesse EhS § 120 lõike 4 alusel antud määruses nr 16 sätestatud kriteeriume.

**9.** Eelnevast tulenevalt ei ole määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 asjasse puutuvad sätted PSJKS § 14 tähenduses, kuna kohus tõlgendas neid Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumise alust kehtestavate sätete, mitte aga EhS § 120 lõikes 1 sisalduvaid juhte konkretiseerivaid kriteeriume kehtestavate sätetena. Kuna, nagu eespool märgitud, Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumise aluseks on EhS § 120 lõige 1, mitte aga määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõige 2, ei ole viimane kohtuasja lahendamise seisukohalt otsustava tähtsusega. Sellega seoses ei ole otsustava tähtsusega ka EhS § 120 lõige 4.

### **III Vaidlustatud sätete põhiseaduspärasus**

**10.** Kui Riigikohus siiski peab ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud sätteid asjasse puutuvateks, siis leian, et need sätted ei ole põhiseadusega vastuolus.

**11.** Minu hinnangul on määruse nr 16 § 6<sup>1</sup> lõige 2 kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Vaidlusaluse normiga ei sätestata Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumise alust, vaid täpsustatakse kriteeriume, millest lähtudes hinnatakse riigikaitse ehitise töövõime vähenemist.

**12.** EhS § 120 lõige 4 on ringkonnakohtu seisukoha järgi vastuolus põhiseadusest tuleneva parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõttega, kuna ei sisalda õiguslikke aluseid, millele tuginevalt oleks Kaitseministeeriumil õigus keelduda kooskõlastuse andmisest. Leian, et EhS § 120 lõige 4 ei ole vastuolus parlamendireservatsiooni põhimõttega. Selles sättes ei peagi sisalduma Kaitseministeeriumi kooskõlastusest keeldumise alused, kuna need sätestab EhS § 120 lõige 1. EhS § 120 lõige 4 üksnes volitab Vabariigi Valitsust või, viimase volitusel, valdkonna eest vastutavat ministrit kehtestama EhS § 120 lõikes 1 sätestatud juhte konkretiseerivad kriteeriumid. Sättega ei ole täitevvõimule delegeeritud seda, mida parlamendireservatsiooni põhimõtte kohaselt tohib ja peab reguleerima üksnes seadusandja.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Maris Lauri  
minister

Aaro Mõttus 620 8170  
Aaro.Mottus@just.ee