



Riigikohus  
Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 12.01.2021 nr 5-20-12/2

Meie 08.02.2021 nr 5-15/21/4320

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-12**

1. Tartu Ringkonnakohus tegi 22.12.2020. a haldusasjas nr 3-16-1562 kohtuotsuse, millega tunnistas kaitseministri 26.06.2015. a määruse nr 16 „Riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta“ (edaspidi **Määrus**) § 6<sup>1</sup> lõike 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ning ehitusseadustiku (EhS) § 120 lõike 4 põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette aluseid, millele tuginevalt saaks Kaitseministeerium keelduda tuuliku ehitusprojekti kooskõlastamisest, ning jättis mõlemad viidatud normid kohaldamata.

2. 12.01.2021. a nõudega küsis Riigikohus kaitseministri arvamust Tartu Ringkonnakohtu poolt põhiseaduse vastaseks tunnistatud normide põhiseaduspärasuse kohta hiljemalt 08.02.2021. a. Käesolevaga esitan oma arvamuse tähtaegselt.

### **Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 ei ole asjassepuutuvad normid**

3. Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 ei ole asjassepuutuvad ning ringkonnakohtu taotlus tuleb põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 14 lõike 2 alusel jätta seega läbi vaatamata. Juhtides tähelepanu ning nõustudes ringkonnakohtu kohtuotsuse punktis 93 esitatuga, kus kohus on leidnud, et sisuliselt oli Kaitseministeeriumi kooskõlastuse andmisest keeldumine õiguspärane, tuleb asuda seisukohale, et ringkonnakohus on põhiseaduslikkuse probleemi tekitanud kunstlikult ja käesoleva kaasuse asjaoludest irduvalt.

4. Kohtuotsuse punktis 103 on ringkonnakohus normide asjassepuutuvuse hindamise sidunud sellega, kas säte oli aluseks kooskõlastamise kohustusele. See on minu hinnangul ka õige lähtealus, mida toetab aastatepikkune Riigikohtu praktika. Normi asjassepuutuvusest annab primaarselt tunnistust see, kas sellele on vaidlusaluses menetluses tuginetud. Eelnevas johtun muuhulgas Riigikohtu kohtuotsusest asjas 3-4-1-5-10, mille punktis 19 on Riigikohus normi asjassepuutuvuse hindamise osas selgitanud, et normide asjassepuutuvusel tuleb lähtuda ka sellest, kas konkreetses menetluses pidi rakendatama neid norme kohtuotsuseni jõudmiseks. Osundan siinkohal ka ringkonnakohtu kohtuotsuse punktile 87. Nimetatud punktis on ringkonnakohus õigesti sedastanud, et Kaitseministeerium tugines kooskõlastusotsustuse tegemisel lennundusseaduse (LennS) §-le 35 lõikele 6<sup>1</sup>. Lisaks on ringkonnakohus tuvastanud:

*"Muid aluseid Kaitseministeerium 20.04.2016. a kirjas nr 12.2-1/16/1147 raadiosüsteemi töövõime vähendamise tõttu kooskõlastusest keeldumiseks märkinud ei ole".* Lisades eelnevale veel ka tähelepaneku, et käesolevas haldusasjas on vaidlustatud kohaliku omavalitsuse keeldumist ehitusloa andmisest EhS § 44 alusel, siis on vaidluseta selge, et Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 ei ole sellised normid, millel on asja lahendamisel tähtsust. Nende normide alusel ei ole Kaitseministeerium kooskõlastuse andmisest keeldunud ega ka kohalik omavalitsus ehitusloa väljastamisest keeldunud.

5. Ülal esitatust loobumata lisan täiendavalt järgmist. Ringkonnakohus oleks pidanud Määruse § 6<sup>1</sup> lõike 2 ning EhS § 120 lõike 4 asjassepuutuvuse osas lähtuma sellest, kas neid sätteid kohaldatai kooskõlastusmenetluses ning kas need sätted on kohtuasja lahendamisel seega otsustava tähendusega (vt muuhulgas Riigikohtu seisukohad asjades 3-4-1-16-08 ja 3-4-1-16-05). Kui ringkonnakohus oleks sellisest eeldusest ka tegelikult lähtunud, oleks kohus jõudnud järeldusele, et Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 ei ole asjassepuutuvad. Remargina lisan, et asjaolu, et kaebaja on menetluses esitanud seisukoha, mille kohaselt kaebaja hinnangul on Kaitseministeerium vaidlusalusele regulatsioonile kooskõlastusmenetluses tuginenud, ei tõenda ega kinnita seda, et Kaitseministeerium ka tegelikult oleks vaidlusalusest regulatsioonist kooskõlastusotsustuse tegemisel lähtunud. Eelnevas tuginen muuhulgas ringkonnakohtu otsuse punktis 87 tuvastatule.

6. Vaatlusaluses kooskõlastusmenetluses ei tuginenud Kaitseministeerium Määruse §-le 6<sup>1</sup> lõikele 2 ning EhS § 120 lõikele 4. See nähtub selgelt ka Kaitseministeeriumi 20.04.2016. a kooskõlastusotsustusest. Nimetatud dokumendis ei ole osundatud Määruse § 6<sup>1</sup> lõikele 2. Seega ringkonnakohtu enda kriteeriumite kohaselt ei ole need sätted asjassepuutuvad (vt kohtuotsuse punkt 103).

7. Kaitseministeerium tugines kooskõlastamismenetluses LennS §-le 35 (6<sup>1</sup>), mis sätestab kohustuse ehitusprojektid kooskõlastada muuhulgas Kaitseministeeriumiga. LennS § 35 (6<sup>1</sup>) alusel läbi viidavas kooskõlastusmenetluses oli ja on Kaitseministeeriumil õigus hinnata kõiki asjaolusid, sh kavandatava tuulikupargi mõju raadiosüsteemidele ning selline õigus oli Kaitseministeeriumil ka enne Määruse § 6<sup>1</sup> jõustumist ja sõltumata selle kehtivusest. Selline hindamine on kooskõlas kooskõlastusmenetluse eesmärgiga.

8. Selgitan täiendavalt, et ehitusprojekti kooskõlastamata jätmisel on Kaitseministeerium leidnud, et kavandatav tuulikupark mõjutaks raadiosüsteemide töövõimet ning sellel põhjusel on jäetud kooskõlastus andmata, kuid see ei tähenda seda, et kohaldatud oleks Määruse § 6<sup>1</sup> lõiget 2 ning EhS § 120 lõiget 4. Raadiosüsteemide töövõime tagamise kriteeriumid on kehtestatud NATO tasandil ning Kaitseväge aastakäskudes (1) NATO dokument reg 29.05.2013 nr C-M (2013)0023 (ES) (NATO piiratud); 2) väljavõtted Kaitseväge juhataja aastakäskudest 2013-2016: 2.1) väljavõtte Kaitseväge juhataja 18.12.2012 käskkirjast nr 51-S (salajane), 2.2) väljavõtte Kaitseväge juhataja 05.12.2013 käskkirjast nr 20-S (salajane), 2.3) väljavõtte Kaitseväge juhataja 14.01.2015 käskkirjast nr 2-S (salajane), 2.4) väljavõtte Kaitseväge juhataja 17.12.2015 käskkirjast nr 26-S (salajane); 3) väljavõtte Kaitseväge juhataja 14.10.2015 käskkirjast nr 20-S (konfidentsiaalne); 4) väljavõtted Kaitseväge dokumentidest: 4.1) 20.09.2013 nr LuP-0.1-2/4-S (salajane) 4.2) 22.01.2014 nr LuP-0.1-2/6-S (salajane); 4.3) 28.01.2015 nr LuK-3.1-6/2-S (salajane), 4.4) 08.02.2016 nr LuK-3.1-6/2-S (salajane)), milliste dokumentide asja juurde võtmist Kaitseministeerium on kohtuasjas taotlenud, kuid mida kohtud ei ole vajalikuks

pidanud. Seega ei olnud Määrus esmane akt ega ole seni ka ainus alus, milles raadiosüsteemidega seonduvat on käsitletud ning mida Kaitseministeerium peab kooskõlastusmenetlustes arvesse võtma. Kaitseministeerium on kooskõlastusmenetluses lähtunud just eelnevalt loetletud dokumentidest, teostades kooskõlastusmenetlust LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel, mille osas on ringkonnakohus öelnud, et see on eraldi kooskõlastamise alus. Loetletud salastatud teavet sisaldavatest dokumentidest lähtumise õigust on Riigikohus kinnitanud kohtuasjas 3-17-2766 tehtud kohtuotsuse punktis 27.3.

**9.** Samuti ei ole Kaitseministeerium asunud kohtumenetluses tuginema Määruse § 6<sup>1</sup> lõikele 2 ning EhS § 120 lõikele 4 selliselt, et vaidlusalust kooskõlastuse mitteandmist on asunud kohtumenetluses täiendavalt põhjendada. Eelnevat kinnitab selgelt kohtumenetluse käik ning selles Kaitseministeeriumi poolt esitatud seisukohad:

**9.1.** 02.09.2016. a esitatud vastuses kaebaja esialgse õiguskaitses taotlusele on Kaitseministeerium punktis 13 põhjendanud, et ehitusprojekt kuulus kooskõlastamisele LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel. Sama menetlusdokumendi punktis 15 on Kaitseministeerium muuhulgas esitanud asjakohase õigusliku käsitluse LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> suhtes EhS §-ga 120 ning põhjendanud, et LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel tuleb ehitusprojekt Kaitseministeeriumiga kooskõlastada juhul, kui esineb üks või mitu EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 sätestatud alustest. Sellise käsitlusega on käesoleva haldusaja menetluses nõustunud ka halduskohus 06.09.2016. a tehtud kohtumääruse punktis 15. Just eelneva tõttu on ka vaidlusaluses kooskõlastusotsustuses viidatud EhS § 120 lõikele 3.

**9.2.** 17.12.2016. a kaebusele esitatud vastuse punktides 16 ja 23 on Kaitseministeerium samuti jäänud seisukohale ning põhjendanud, et kooskõlastamise kohustuse ning seega ka sellest keeldumise aluseks oli LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> koosmõjus EhS § 120 lõike 1 punktiga 3.

**9.3.** 11.09.2016. a kaebaja seisukohale vastusena esitatud menetlusdokumendis on Kaitseministeerium selgitanud kordavalt, et ehitusprojekti kooskõlastamise kohustus tulenes LennS regulatsioonist ning just sellele on Kaitseministeerium kooskõlastusmenetluses tuginenud. Sama menetlusdokumendi punktis 5 selgitas Kaitseministeerium, et ka LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel toimetatud kooskõlastusmenetluses oli Kaitseministeeriumil õigus ning kohustus raadiosüsteemide töövõimet hinnata. Menetluses tugines Kaitseministeerium salastatud teavet sisaldavatele dokumentidele, mille asja juurde võtmist Kaitseministeerium ka taotles, kuid millest kohus kahetsusväärset keeldus. 11.09.2016. a menetlusdokumendis on Kaitseministeerium adresseerinud kaebaja taotlust tunnistada põhiseaduse vastaseks EhS § 120 lõiked 1 ja 4 ning Määrus. Esitades enda seisukohad (vaid ja ainult vastusena kaebaja väidetele) nimetatud regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta, ei ole Kaitseministeerium aga mis tahes viisil ega ulatuses asunud kooskõlastamisotsustusega seonduvalt tuginema Määrusele ega ka selle § 6<sup>1</sup> lõikele 2.

**9.4.** Ka asjas 19.09.2018. a peetud halduskohtu kohtuistungil on Kaitseministeerium põhjendanud seisukohta, et ehitusprojekti kooskõlastuskohustus tulenes LennS § 35 lõikest 6<sup>1</sup>. Seejuures selgitas Kaitseministeerium täiendavalt, et kooskõlastusmenetluses tugineti raadiosüsteemide töövõime hindamisel salastatud teavet sisaldavatele dokumentidele.

**9.5.** 10.01.2019. a menetluskohu punktis 13 on Kaitseministeerium taas korranud ehituprojekti kooskõlastusmenetluses LennS § 35 lõikele 6<sup>1</sup> tuginemist. Ka asjas 22.01.2019. a toimunud kohtuistungil kordas Kaitseministeerium, et ehitusprojektil puudub LennS regulatsiooni alusel nõutav kooskõlastus.

**9.6.** Halduskohtu poolt asjas 15.03.2019. a tehtud kohtuotsuses on kohus tuvastanud punktis 62, et *Päite-Vaivina tuulikupargi püstitamiseks keelduti ehituslubade väljastamisest Est Wind Powerile Ehitusseadustiku § 120 lg 1 ja § 44 p-le 1 ja Lennundusseaduse § 35 lõike 6' ning Toila vallavalitsuse 19. jaanuari 2016 korraldusega 11 ja 17. märtsi 2016 korraldusega nr 44 muudetud projekteerimistingimuste alusel*. Kohtuotsuse punktis 95 on halduskohus küll ebaõigesti leidnud, et Kaitseministeerium on kooskõlastuses tuginenud taotluse esitamise ajal jõustumata Määruse § 6<sup>1</sup> regulatsioonile. See ei ole õige järeldus asjas esitatud tõenditest. Kuigi nimetatud osas on tegemist sisulise vaidlusesse puutuva küsimusega, siis selgitab Kaitseministeerium asjaolude selguse huvides ning ringkonnakohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normide asjasse puutumatus põhendamiseks, et Kaitseministeerium sai ja pidi LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel toimetatud kooskõlastusmenetluses hindama raadiosüsteemide töövoimet. Sisuliseks aluseks kooskõlastusmenetluses ei olnud mitte Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2, vaid EhS § 120 lõike 1 punkt 3 koosmõjus salastatud teavet sisaldavate dokumentidega, mille asja juurde võtmist Kaitseministeerium ka taotles. Asjaolu, et Kaitseministeeriumi poolt kooskõlastamata jätmise otsustuses esitatud põhjendused ühtivad täna kehtiva Määruse regulatsiooniga on ka igati mõistetav ning loogiline ega anna kinnitust sellest, et Kaitseministeerium oleks kooskõlastusmenetluses tuginenud Määrusele. Selgitan, et Määrus kajastabki salastatud teavet sisaldavates dokumentides toodud seda osa, mida on võimalik avalikustada. Seega ei ole Määrus sisuliselt midagi uut, vaid juba varem kehtinud sisulise aluse avalik osa.

**9.7.** Kaitseministeerium ei ole ka apellatsiooni astmes asunud kooskõlastusotsustust täiendavalt sisustama Määruse regulatsioonile tuginevalt. Kaitseministeerium on apellatsioonkaebusele esitatud vastuses kooskõlastusega seonduvalt samuti tuginenud LennS § 35 lõikele 6<sup>1</sup> ning viidanud EhS §-le 120, lähtudes ülal esitatud tõlgendusest, mille kohaselt tuleb ehitusprojekt LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel Kaitseministeeriumiga kooskõlastada juhul, kui esineb üks või mitu EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 sätestatud alust (vt apellatsioonkaebuse vastuse punktid 7-12).

**9.8.** Ringkonnakohtu 11.03.2020. a kohtuistungil oli Kaitseministeerium samuti läbivalt seisukohal, et kooskõlastusmenetluses lähtuti LennS § 35 lõikest 6<sup>1</sup>. Ringkonnakohtu kohtuistungil ei käsitletud üldse kaebaja taotlust regulatsiooni põhiseadusevastaseks tunnistamiseks ning sellist võimalust ei toonud välja ega arutanud menetlusosalistega ka kohus. Just eelneva tõttu on kohtuotsus ka üllatuslik.

**9.9.** Apellatsioonimenetluses 25.11.2020. a esitatud seisukohas on Kaitseministeerium Määruse §-le 6<sup>1</sup> osundatud vaid ja ainult vastuväitena kaebaja poolt 05.08.2020. a menetluskohu punktis esitatud seisukohtadele seonduvalt Määrusega. Kaitseministeerium on konstateerinud Määruse § 6 ja § 6<sup>1</sup> kehtimist. Seejuures ei ole Kaitseministeerium aga asunud ise tuginema Määruse § 6<sup>1</sup> lõikele 2. Kaitseministeerium on 25.11.2020. a menetluskohu punktides 6 ja 8 korranud, et ehitusprojekti kooskõlastamiskohustus tuleneb LennS § 35 lõikest 6<sup>1</sup>. Samuti on 25.11.2020. a menetluskohu punktis 11 küll viidatud Määrusele vastuväitena kaebaja seisukohtadele,

kuid samas punktis on ka põhjendatud, et kooskõlastusmenetluses on tuginenud sisulisele analüüsile raadiosüsteemide töövõimest, mille hindamiseks oli Kaitseministeeriumil LennS § 35 lõikest 6<sup>1</sup> koosmõjus EhS § 120 lõike 1 punktiga 3 kohustus.

10. Eelnevast lähtuvalt ei ole kahtlust, et Kaitseministeerium on kooskõlastusmenetluses tuginenud LennS § 35 lõikele 6<sup>1</sup>. Kooskõlastamata jätmise alusena ei ole Kaitseministeerium ringkonnakohtu poolt põhiseadusevastaseks tunnistatud normidele tuginenud ei kooskõlastusotsustuse tegemisel ega kohtumenetluses. Ringkonnakohtu poolt kohtuotsuse punktis 89 esitatud vastupidised järeldused ei ole põhjendatud.

11. Eelnevast lähtuvalt on ringkonnakohtu kohtuotsus üllatuslik osas, milles ringkonnakohus leidis, et selles asjas on võimalik üldse arutleda Määruse § 6<sup>1</sup> lõike 2 ning EhS § 120 lõike 4 ja nende põhiseaduspärasuse üle ning need normid tunnistada põhiseadusevastaseks. Kuivõrd Kaitseministeeriumi poolt teostatud menetlustoimingus, mis ei ole üldse haldusasjas esitatud kaebuse esemeks, ei ole tuginetud Määruse § 6<sup>1</sup> lõikele 2 ning EhS § 120 lõikele 4 ja seda ei ole tehtud ka hiljem kohtumenetluses. Ei saa kordamata jätta, et käesolevas asjas on vaidlustatud kohaliku omavalitsuse keeldumist ehituslubade väljastamiseks, mille aluseks on olnud EhS § 44. EhS § 44 alusel peab kohalik omavalitsus keelduma ehitusloa väljastamisest, kui puudub kohustuslik kooskõlastus (EhS § 120 lõige 1 koosmõjus LennS § 35 lõikega 6<sup>1</sup>).

12. Kuivõrd Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 ei ole asjassepuutuvad, siis ei ole nende normide kontroll lubatav (PSJKS § 14 lõige 2) ning ringkonnakohtu taotlus nende sätete kontrollimiseks tuleb jätta PSJKS § 11 lõike 2 alusel läbi vaatamata.

### **Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 on põhiseadusega kooskõlas**

13. Olukorras, kus kolleegium peab Kaitseministeeriumi kooskõlastusotsustusest, milles sisuliselt on küll raadiosüsteemide töövõime hindamisele tuginetud, kuid mitte Määruse § 6<sup>1</sup> lõikest 2 johtuvalt, lähtuvalt siiski võimalikuks kõnealuste normide põhiseaduslikkust hinnata, esitan järgmised seisukohad.

14. Kui Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 oleksid asjassepuutuvad, siis ei ole kahtlust selles, et kõnealused normid on põhiseadusega kooskõlas. Tuginen eelnevas muuhulgas Riigikohtu kohtuotsusele asjas 3-17-2766, mille punktis 31 on Riigikohus sedastanud: „*Eeltoodust nähtub, et määruse § 16 lg 4 p 2 ei välju delegatsiooninormi piiridest (otsuse p 26). Samuti ei piira EhS § 120 lg 1 ja määruse nr 16 § 4 lg 2 ebaproportsionaalselt kaebaja ettevõtlusvabadust ega omandipõhiõigust (otsuse p-d 27-29). Kolleegium nõustub ringkonnakohtu seisukohaga, et EhS § 120 lg 1 ja määruse nr 16 § 4 lg 2 ei ole vastuolus ka õiguskindluse põhimõttega (ei õigusselguse, õiguspärase ootuse ega vacatio legis põhimõtetega), samuti ei ole rikutud riigivõimu omavoli keeldu.*“ Lisan, et Määruse § 4 lõige 2 on oma sisus ning eesmärgis põhimõtteliselt samane Määruse § 6<sup>1</sup> lõikega 2. Seega on Riigikohus juba varasemas kohtupraktikas deklareerinud, et ringkonnakohtu poolt käesolevas asjas esile tõstetud põhiseaduslikkuse probleemi ei esine.

15. Ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 107 asunud seisukohale, *et ehituspiirang piirab käesoleval juhul nii kaebaja ettevõtlusvabadust (PS § 31) kui kitsendab ka kaebaja omandipõhiõigust (PS § 32 lg 1 ja 2). Ehitamise lõpliku mitteväimaldamise korral võib olla*

*koguni tegu materiaalses mõttes omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisega PS § 32 lg 1 mõttes, sest kinnistute väärtus väheneb märkimisväärselt.* Seda, miks ringkonnakohus on Määruse § 6<sup>1</sup> lõiget 2 ning EhS § 120 lõiget 4 kõrvutanud PS §-ga 31, on käesolevas asjas isegi arusaadav, kuigi ringkonnakohtu vastavat nappi selgitust ei saa pidada piisavaks ega veenvaks.

**16.** Lisan siiski, et ettevõtlusvabaduse piiramiseks piisab igast mõistlikust põhjusest (3-3-1-75-15). See põhjus peab johtuma avalikust huvist või teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse vajadusest, olema kaalukas ja enesestmõistetavalt õiguspärane (vt Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 31 p 20 [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee)). Näiteks riigi julgeolekut tuleb käsitleda põhiseaduslikku järku õigusväärtusena, sest seda eeldavad ja/või tagavad preambuli esimene, teine ja neljas osalause, § 1 lõige 2 ning §-d 54, 55 ja 124–131. Ka Riigikohus on tuletanud PS-st riigi julgeoleku kui põhiseaduslikku järku õigusväärtuse: “Mitmetele Põhiseaduse normidele, eriti preambulale tuginedes võib järeldada, et riigi julgeolek on Põhiseaduse sätte ja vaimu kohaselt väärtus, mida saab tunnustada kui põhiõiguse piiramise legitiimset eesmärki.” (3-4-1-2-01, p 15; vrd ka 3-3-1-44-11, p 82). Riigi julgeoleku tagamine on kaalukas avalik huvi, mis õigustab PS §-s 31 sätestatud põhiõiguse, ehk ettevõtlusvabaduse piiranguid. PS § 31 teine lause sätestab, et seadus võib sätestada ettevõtlusega tegelemise õiguse kasutamise tingimused ja korra.

**17.** Kuidas aga on käesolevas kaasuses asjakohane kõnealuste normide analüüs suhtes PS § 32 lõigetega 1 ja 2 jääb kahjuks mõistetamatuks, kuivõrd kinnistud, millel ehitamiseks kaebaja on ehituslube (mille saamata jäämist on kaebusega vaidlustatud) taotlenud, ei kuulu üldse kaebajale. Seega ei saa ka juttu olla kaebaja omandipõhiõiguse kitsendamisest. Ringkonnakohus ei ole ka tuginenud sellele, et kaebaja saaks omandipõhiõiguste rikkumisel tugineda kellegi teise omandile. Eelnevast lähtuvalt ei ole Määruse § 6<sup>1</sup> lõike 2 ning EhS § 120 lõike 4 kontroll suhtes PS § 32 lõigetega 1 ja 2 üldse asjakohane.

**18. Määruse § 6<sup>1</sup> lõike 2 formaalne põhiseaduspärasus.** Ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 108 jaatanud Määruse sätete formaalset kooskõlas PS-ga. Nõustun sellise järeldusega.

**19. Määruse § 6<sup>1</sup> lõike 2 materiaalne põhiseaduspärasus.** Vastupidiselt ringkonnakohtu seisukohale leian, et Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 on ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Määrus ja täpsemalt selle § 6<sup>1</sup> lõige 2 ei ole haldusmenetluse seaduse (HMS) § 90 lõikega 1 vastuolus.

**20.** Ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 110 leidnud, et EhS § 120 lõike 4 kehtestamisel on jäetud tähelepanuta, et kooskõlastuse andmisest keeldumise alused on jäänud nimetatud normis sätestamata ning EhS § 120 lõikele 4 tuginevalt ei ole võimalik kooskõlastuse andmisest keelduda.

**21.** Olen seisukohal, et EhS § 120 lõige 4 ei pea kordavalt sätestama kooskõlastuse andmisest keeldumise alust. Nagu ka ringkonnakohus ise on õigesti öelnud, on tegemist volitusnormiga Määruse kehtestamiseks. Määruses kehtestatakse, nagu ka EhS § 120 lõige 4 ning Määruse pealkiri ütleb, riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumiline ulatus ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta. Seda on Määrusega tehtud. Seega on Määrus antud kohaselt EhS § 120 lõike 4 alusel, pidades silmas HMS § 90 lõike 1 regulatsiooni. Määrusega on kehtestatud kriteeriumid, mis kirjeldavad miinimumnõudeid riigikaitse ehitistele. Selliste kriteeriumite kehtestamine Määrusega ei piira iseseisvalt

arendaja põhiõiguseid. Nendest kriteeriumitest, sh Määrus § 6<sup>1</sup> lõikest 2 lähtutakse kooskõlastusmenetluses. Olukorras, kus kavandatav ehitise vähendab raadiosüsteemide töövõimet, mis on üheks riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumiks osas, milles see sätestab, et töövõime peab olema tagatud maksimaalses ulatuses, ei tohi Kaitseministeerium ehitusprojekti või detailplaneeringut (LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup>) või projekteerimistingimusi, ehitusloa eelnõu või ehitamise teatist (EhS § 120 lõige 1) kooskõlastada (vt Riigikohtu kohtuotsus asjas 3-17-2766 p 27.2). Minu hinnangul ei pea EhS § 120 lõikest 4 eraldi loeteluna nähtuma see, et Kaitseministeerium võib ehitusprojektile jätta kooskõlastuse andmata. Selline keeld on sätestatud juba EhS § 120 lõige 1 ning see kehtib ka LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel toimetatavas kooskõlastusmenetluses.

**22.** Kooskõlastuse andmise või selle andmata jätmise aluseks on LennS § 35 lõige 6<sup>1</sup> (mis on asjassepuutuvaks normiks käesolevas kaasuses) ja EhS § 120 lõige 1. EhS § 120 lõike 1 osas on Riigikohus juba varasemas praktikas mulle äratuntavalt põhiseaduslikkuse probleemi puudumist jaatanud (vt Riigikohtu kohtuotsus asjas 3-17-2766 p 31). Määruse § 6<sup>1</sup> lõikele 2 saab kooskõlastamismenetluses tugineda sisuliselt (mida küll käesoleval juhul ei ole tehtud), kuid see ei ole kooskõlastamata jätmise iseseisvaks aluseks. Seega ei ole minu hinnangul EhS § 120 lõikes 4 ega Määruse § 6<sup>1</sup> lõikes 2 vaja sätestada seda, millisel juhul Kaitseministeerium saab ja peab jätma kooskõlastamiseks esitatud dokumendi kooskõlastamata.

**23.** Pigem võib tõstatada küsimuse selles, kas LennS § 35 lõige 6<sup>1</sup> ja EhS § 120 lõige 1 kui lõpliku kooskõlastusotsuse aluseks olevad normid peaksid sisaldama sellist sõnastust, nagu on ringkonnakohus välja toonud kohtuotsuse punktis 111. Ka see ei ole minu hinnangul vajalik ning nimetatud normides täiendi, näiteks „*jätab kooskõlastuse andmata, kui..*“, puudumine ei ole aluseks käesoleval juhul hinnatava regulatsiooni põhiseadusevastasuse jaatamisele. Ennekõike tuleb aga rõhutada, et LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> ega EhS § 120 lõike 1 osas ei ole ringkonnakohus esitanud taotlust nende põhiseaduslikkuse kontrolliks. Seega ei saa käesolevas asjas arutleda ka selle üle, kas nimetatud normid peaksid või kas mõni muu norm sisaldab volitust, mida ringkonnakohus on looduskaitse seaduse ning maapõueseaduse näitel pidanud piisavaks. Remargina lisan, et selline regulatsioon, kus ühe haldusorgani lõppotsus sõltub teise haldusorgani poolt menetlustoiminguna antavast arvamusest, seisukohast või kooskõlastusest on Eesti õiguskorras tavapärane ja laialt levinud (vt näiteks Riigikohtu kohtuotsus asjas 3-17-796 ning seal osundatud maapõueseaduse regulatsioon). Seejuures on väga suur hulk paragrahve, kus menetlustoimingut teostava asutuse arvamuse, seisukoha või kooskõlastamise täpseid tingimusi ei ole õigusaktides sätestatud, kuivõrd see oleks mahuliselt ebamõistlik ning sisuliselt võimatu, kuivõrd arvamuse andjad, seisukoha esitajad või kooskõlastuse andjad on tihti nn ekspertasutused, kes enda pädevustest johtuvalt olukorda hindavad, ning kõiki hindamise tulemeid ei ole võimalik õigusaktidesse kirjutada. Seda ei ole ka võimalik teha olukorras, kus seadusandja sekkuks selliselt näiteks põhjendamatult kohaliku omavalitsuse autonoomiasse.

**24.** Adresseerides ringkonnakohtu seisukohta, et isik peab seaduse alusel aru saama, millistel juhtudel tema taotlus või selle osa kooskõlastamata jäetakse, selgitan järgmist. EhS § 120 lõige 1 sätestab eeldusena keelu ehitada EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 nimetatud juhul ilma Kaitseministeeriumi kooskõlastuseta. Regulatsioonis ei ole eeldust, et isik peaks igal juhul saama ehitada üle 28 meetri kõrguseid ehitisi, ehitisi riigikaitse ehitise piiranguvööndis või ehitisi, mis võivad kaasa tuua riigikaitse ehitise töövõime vähenemise. Kuivõrd ehitamise keelu olukorrad on EhS § 120 lõikes 1 loetletud, siis saab isik aru või vähemalt peab aru saama, et kui kavandatakse EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 kirjeldatud ehitisi, siis võib isiku taotlus

jääda rahuldamata. Korrates ülal esitatut, siis ei nõustu ma sellega, et EhS § 120 lõikes 4 peaks olema korratud EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 sätestatud alused kooskõlastusest keeldumise alustena. Leian, et piirangud võivad olla tuletatavad teistest sätetest ehk piirangud võivad tuleneda ka mujalt. Tuginen eelnevas Riigikohtu seisukohale asjas nr 5-19-40 punktis 48, kus Riigikohus on minu hinnangul jaatanud seda, et volitusnormi sisu võib täpsustada mõni teine säte. EhS § 120 lõiget 4 ning Määruse § 6<sup>1</sup> lõiget 2 ei saa sisustada isoleeritult EhS § 120 teistest lõigetest ning LennS § 35 lõikest 6<sup>1</sup>.

**25.** Lisaks eelnevale ning tuginedes Riigikohtu seisukohale asjas nr 5-19-40 punktis 64, leian, et EhS § 120 regulatsioon koos Määrusega ei ole selgusetu ega normitehniliselt keerukas selliselt, et ei võimalda isikutel oma kohustustest aru saada ning haldusorganite otsuseid kohtus vaidlustada. See, et eeldusena on EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 loetletud ehitiste ehitamine ilma Kaitseministeeriumi kooskõlastuseta keelatud, on kindlasti selge normi adressaatidele, kelleks on peamiselt kohalikud omavalitsused, kes detailplaneeringule, ehitusprojektile, projekteerimistingimustele ja teistele dokumentidele peavad Kaitseministeeriumilt kooskõlastust küsima. Kohalikul omavalitsusel omakorda on õigus (käesoleval juhul kohustus) ehitusloa väljastamisest keelduda, kui puudub kohustuslik Kaitseministeeriumi kooskõlastus (EhS § 44 punkt 6). Seega on isikule EhS regulatsioonist (EhS § 120 koosmõjus EhS § 44 punktiga 6) kindlasti aru saada, millistel juhtudel ehitusloa ei väljastata ning ka see, millisel alusel Kaitseministeerium võib kooskõlastuse andmisest keelduda.

**26.** Riigikohus on pikaajalises praktikas ikka ja taas selgitanud, et määrus, mis sätestab põhiõiguste piirangu, peab vastama põhiseadusest tulenevatele isikute põhiõiguse ja vabaduste piiramise tingimustele (PS § 11). Ringkonnakohus on käesolevas asjas punktis 113 asunud seisukohale, et Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 on proportsionaalne. Seega ei ole ka käesoleval juhul ringkonnakohtu hinnangul vajalik teostada proportsionaalsuse kontrolli.

**27.** Ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 113 leidnud, et Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 on vastuolus seaduse mõtte ning eesmärgiga. Minu hinnangul ei ole ringkonnakohtu poolt esitatud põhjendustest selline puudus äratuntav. Eraldiseisvalt ringkonnakohtu põhjendusest, ei saa samuti asuda seisukohale, et Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 oleks seaduse mõtte ja eesmärgiga vastuolus, mille tuvastamisel peab muuhulgas tuginema EhS seletuskirjale, mida ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 110 tsiteerinud.

**28.** Selgitan täiendavalt ning alternatiivselt, et isegi, kui Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 oleks põhiseadusevastane, siis ei muudaks see siiski lõpptulemust käesolevas ning võimalikes sarnastes vaidlustes. Määruse § 6<sup>1</sup> lõike 2 osas ei ole tegemist millegi uuega, vaid sisuliselt juba rahvusvahelise õiguse alusel seatud kriteeriumite avaliku osaga, mida normitehniliselt ei ole asjakohane ega sobiv seaduse tasandil käsitleda. Määrusega on sätestatud kooskõlastusnõude aluse tehnilisem täpsustus. Määruses on võimalikult palju kooskõlastamise nõude aluseid lahti kirjutatud. Tulenevalt riigisaladuse kaitse nõuetest ei ole rohkem kooskõlastusnõude aluseid avaliku õigusakti tasandil võimalik täpsustada. *Riigikohus on märkinud: "Seadus ei pea kõiki [...] piiranguid detailselt kirjeldama. Küll aga peab seadus määratlema raamid, mille sees täitevvõim täpsustab seaduse vastavaid sätteid."* (RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p 14). *Riigikohus on põhiseadust tõlgendades kindlaks määranud need tingimused, millele peab volitusnorm vastama: "Täitevvõimu üldakti andmiseks peab seaduses olema vastavasisuline volitusnorm, milles täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus."* (RKPJKo 13.02.2007, 3-4-1-16-06, p 21;



02.05.2007, 3-4-1-2-07, p 20; vrd ka 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p III; 05.02.1998, 3-4-1-1-98, p V; 08.02.2001, 3-4-1-1-01, p 13) (vt Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, § 3 p 25 [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee)) Seega, kui kõnealune norm tunnistatakse põhiseadusevastaseks, siis peaks Kaitseministeerium LennS § 35 lõike 6<sup>1</sup> alusel läbi viidavas kooskõlastusmenetluses ikka tuginema ülal loetletud dokumentidele ning raadiosüsteemide töövõime vähenemise tuvastamisel jätma kooskõlastuse andmata. Siseriikliku regulatsiooni võimalik põhiseadusevastatus ei vabasta Kaitseministeeriumit rahvusvahelistest dokumentidest tulenevast kohustusest sisuliselt raadiosüsteemide töövõimet hinnata ning seda kooskõlastusmenetluses arvesse võtta.

**29. EhS § 120 lõike 4 materiaalne õiguspärasus.** Ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 117 leidnud, et EhS § 120 lõige 4 on materiaalselt põhiseaduspärane. Nõustun sellise järeldusega.

**30. EhS § 120 lõike 4 formaalne põhiseaduspärasus.** Kohtuotsuse punktides 115 ja 116 on ringkonnakohus leidnud, et EhS § 120 lõige 4 ei ole formaalselt põhiseaduspärane. Eelnevat sedastades on ringkonnakohus peamiselt tsiteerinud erinevaid Riigikohtu seisukohti, millest on teinud põhjendamata järelduse, et EhS § 120 lõige 4 ei ole kooskõlas Riigikohtu praktikast tulenevate kriteeriumitega. Eelnevaga ei saa nõustuda. Kordamata ülal esitatut, ei peagi EhS § 120 lõige 4 sisaldama sellist sõnastust, mis loetleb ammendavalt olukorrad, mille esinemisel on Kaitseministeeriumil õigus jätta kooskõlastus andmata. EhS § 120 lõige 1 sätestab sellised alused, st seaduses on õiguslik alus kooskõlastuse andmisest keeldumiseks ning neid ei pea EhS §-s 120 lõikes 4 kordama. EhS § 120 regulatsioonist johtuvalt on selge, et Kaitseministeerium saab ja peab kooskõlastuse andmisest keelduma juhul, kui kavandatakse EhS § 120 lõike 1 punktides 1-3 nimetatud ehitisi ning riigikaitse ehitise töövõime võib väheneda. Seejuures täpsustab EhS § 120 lõike 4 alusel antud Määrus EhS § 120 lõike 1 punkti 3, kuid ei loo iseseisvaid piiranguid. Seega on EhS § 120 lõige 4 kooskõlas Riigikohtu seisukohtadega, millele ringkonnakohus on kohtuotsuse punktis 115 osundanud.

**31.** Täiendavalt lisan, et sellise regulatsiooni kehtestamisel ei ole eksitud ning tegemist on teadlike valikutega normiloomes. Nii on Kaitseministeerium tõstatanud küsimuse sellest, kas õigusaktid peaksid sisaldama kordavat sõnastust, et Kaitseministeeriumil on õigus kooskõlastuse andmisest keelduda, kui kavandatakse võib kaasa tuua riigikaitse ehitise töövõime vähenemise, kuid seda ei peetud regulatsiooni kehtestamisel vajalikuks (vt EhS kooskõlastusmenetlus EISis, toimik 13-0907, 2. menetlusetapp 20.11.2013 esitamine Vabariigi Valitsuse istungile, kooskõlastustabel EhS, lk 69). See on ka põhjendatud, kuivõrd ka olemasolevas sõnastuses on selged alused, millisel juhul on Kaitseministeeriumil õigus ning kohustus jätta kooskõlastus andmata.

**32.** PS preambul sätestab põhilised püsiva iseloomuga ülesanded, mida vabadusele, õiglusele ja õigusele rajatud Eesti riik on kohustatud täitma. Preambuli neljanda lõigu kohaselt on riigi esmane ülesanne sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Esimesel juhul ähvardab riiki ja ühiskonda oht seestpoolt, nagu näiteks kuritegevus, nakkushaigused, loodusõnnetused ja inimesed, kes eiravad õiguslikke ning muid ühiselureegleid ega täida oma kohustusi. Teiseks peab riik kaitsma ühiskonda ja inimesi ka väljastpoolt tuleva ohu korral. Sellest riiklikust ülesandest tuleneb riigikaitsefunktsioon, mille korraldamise õiguslikud alused määrab kindlaks PS X peatükk. (vt Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, 2017, preambul p 14 [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee)) Riigikaitse piirangud on kehtestatud riigi olemasolu tagamise huvides ning regiooni julgeoleku tagamiseks. Kui riigi väline rahu ja julgeolek on kaitsmata, on küsitav ka kaebaja õiguste realiseerimine ning võimalus tegutseda talle sobival tegevusalal. Lisaks

eelnevale kohustab PS selgelt ning ilma igasuguse vaidlusega lähtuma rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetest ning normidest, kuivõrd need on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. NATO regulatsioonid on nendele kriteeriumitele vastavad.

**33.** Lõpetuseks lisan, et alati tuleb eelistada sellist regulatsiooni tõlgendust, et regulatsioon on PS-ga kooskõlas (vt Riigikohtu kohtuotsus asjas 3-2-1-73-04, p 36). Minu hinnangul on võimalik Määruse § 6<sup>1</sup> lõiget 2 ning EhS § 120 lõiget 4 tõlgendada põhiseaduse valguses ning sellega kooskõllaliselt. Seega puudub alus ringkonnakohtu taotluse rahuldamiseks.

**Ülal esitatust lähtuvalt olen seisukohal, et primaarselt ei ole Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 asjassepuutuvad normid ning sekundaarselt, kui Määruse § 6<sup>1</sup> lõige 2 ning EhS § 120 lõige 4 on asjassepuutuvad, on viidatud normid kooskõllas Eesti Vabariigi Põhiseadusega.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Kalle Laanet  
Minister

Merle Vilu 717 0084  
Merle.Vilu@kaitseministeerium.ee