

Eesti Vabariik
Justiitsministeeriumi kaudu
Illimar Pärnamägi
Seoses töövõtulepinguga nr 4-7/29

28.02.2023

*Edastatud e-maili aadressidel / aadressil:
Illimar.parnamagi@just.ee*

Õiguslik analüüs

1. Asjaolud ja tellimus

1. Tellija (Eesti Vabariik Justiitsministeeriumi kaudu) ja töövõtja (advokaadibüroo Levin OÜ) sõlmisid 23.02.2022 töövõtulepingu nr 4-7/29. Vastavalt töövõtulepingu nr 4-7/29 lisale 1 peab töövõtja hindama täiendavalt 15.02.2023 Riigikogu vastu võetud ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivara seaduse muutmise seaduse (edaspidi ka eelnõu) kooskõla põhiseadusega.
2. Riigikogu õigus- ja analüüsisiosakonna juriidilises arvamuses leiti, et:
 - 1) eelnõu § 1 p 1 ei vasta õiguskindluse ja selguse põhimõttele;
 - 2) nõuetele mittevastava ehitise ümberehitamise või lammutamise kohustus (eelnõu § 2) ja sellega kaasnevad kulud ei ole kooskõlas omandipõhiõigusega;
 - 3) eelnõus ette nähtud tähtaeg ehitise probleemseks tunnistamiseks ja nõuetega vastavusse viimiseks (eelnõu § 2) ei ole kooskõlas õiguskindluse põhimõttega.
3. Käesolevaga analüüsib töövõtja täiendavalt kooskõla põhiseadusega, adresseerides seejuures võimalikke vastuolusid ja võimalusel tuues välja parendusvõimalusi.

2. Eelnõu põhiseaduspärasusega seonduvad küsimused

4. Töövõtulepingu lisas 1 viidatakse Riigikogu õigus- ja analüüsisiosakonna juriidilisele arvamusele, milles mh leitakse, et eelnõu § 1 p 1 ei vasta

õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetele, kuivõrd keskmiste võimetega isik ei saa aru esiteks, kas hoone osa on vaenuõhutav, ning teiseks, millisel määral on hoone osa avalikult nähtav. Töövõtja hinnangul puudub siinkohal vastuolu põhiseaduse §-ga 10 ja §-ga 13. Määratlemata õigusmõisted kui sellised on Eesti õiguskorras tavapärased kategooriad ja Riigikohus on korduvalt märkinud, et mis tahes selgusetus ei too kaasa seaduse põhiseadusevastasust (vt nt Riigikohtu lahendi nr 5-19-38 p 68). Töövõtja selgitab enda vastavad seisukohad lahti käesoleva **p-s 2.1**.

5. Õigus- ja analüüsiosakond on kriitiline eelnõu suhtes ka seetõttu, et see võimaldab nende hinnangul teha ettekirjutusi tervete hoonete lammutamiseks, pidamata silmas proportsionaalsuse põhimõtet. Meie hinnangul on kriitika suunatud eelkõige kujutletavate õigusvastaste haldusaktide vastu, mille suhtes on võimalik kohtulik kontroll. Seadus ise ebaproportsionaalseid piiranguid ei sisalda. Selgitame oma seisukohti täpsemalt käesoleva dokumendi **p-s 2.2**.
6. Riigikogu õigus- ja analüüsiosakonna juriidilises arvamuses tuuakse välja, et 3-kuune tähtaeg ehitise nõuetele vastavusse viimiseks ei vasta *vacatio legis* nõudele. Vastav tähtaeg on käesolevaks ajaks pikendatud 6 kuuni. Töövõtja leiab, et 6 kuud on piisav aeg, et rahuldada *vacatio legis* nõuded. Töövõtja selgitab enda vastavad seisukohad lahti käesoleva **p-s 2.3**.

2.1 Seoses eelnõu § 1 p 1 õigusselgusega

7. Riigikohus on lahendi nr 3-4-1-5-02 p-s 31 õigusselguse kohta selgitanud:

„Põhiseaduse § 13 lg 2 järgi kaitseb seadus igaiht riigivõimu omavoli eest. Sellest sättest tuleneb ka õigusselguse põhimõte. Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida. Kodanik "peab saama - kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga - asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu" (vt EIÕK otsus 27. oktoobrist 1978 kohtuasjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik).“

8. Väita, et eelnõu § 1 p 1 oleks laitmatult ühemõttelise sõnastusega, ei saa. Eelnevale vaatamata - kui küsimus taandub sellele, kas sättest nähtub piisava selguse ja arusaadavusega selle sisu selliselt, et üksikisikul on võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja enda käitumist reguleerida, tuleb leida, et säte on piisavalt selge.

Põhiseaduse kommentaarid¹ ja Riigikohus seletavad mitmes instantsis, et sellist õiguskindlust, mis välistab sätte tõlgendamise kui sellise, ei ole üldjuhul võimalik saavutada ning et õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist (vt Riigikohtu lahendi nr 5-19-38 p 71 ja lahendi nr 5-18-4 p 62). Nende Riigikohtu seisukohtadega tuleb nõustuda ning lisame omalt poolt täiendavalt, et teatud reguleerimisesemete puhul võib isegi lõpuni määratletud õigusmõistete kasutamine raskendada või isegi muuta võimatuks seadusandja eesmärkide saavutamist.

9. Millised objektid on vaenu õhutavad ja millised ei ole, on seaduse järgi jäetud haldusorgani diskretsioonivälja, mille üle teostab lõppastmes seaduslikkuse kontrolli kohus. Seletuskirja järgi ei ole seadusandja tahteks mitte liigselt sekkuda ehitiste välisilme kujundamisesse, vaid takistada selliste objektide eksponeerimist, millest erinevatel ajahetkedel võib lähtuda oht avalikule korrale ja julgeolekule, kuna just sel hetkel need kannavad endas vaenu õhutavat sisu. Kui sellised objektid täpselt määratleda, võib keelatuks osutuda selliste elementide kasutamine, mis kunagi on kõnealust sisu kandnud, aga seaduse jõustumise hetkel enam ei kannu; samuti sellised objektid ja sümbolid, mis võivad ebasoovitava tähenduse omandada ja võimendada tulevikus.
10. Lahendis 3-4-1-9-04 selgitas Riigikohus, et proportsionaalsuse põhimõte on olulises seoses kaalutlusõigusega, sest kaalutlusõigust on täitevvõimul vaja just selleks, et tagada üksikjuhtumil proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine. Pädeval haldusorganil lasub üldjuhul kohustus hinnata, kas isiku huvid ja avalik huvi on omavahel tasakaalus, kas kitsendused on proportsionaalsed ning hinnata proportsionaalsust konkreetsetele asjaoludele tuginedes. Sel puhul leidis Riigikohus, et välismaalaste seaduse sätte, mis kohustas haldusorganit keelduma elamisloa andmisest mistahes valeandmete esitamise korral, oli kaalutlusõiguse puudumise tõttu vastuolus põhiseadusega (3-4-1-9-04, p 21-22). Ehkki kaalutlusõiguse puudumine ei pruugi tingimata iseenesest olla põhiseadusevastane, on ta põhiseaduspärane siiski vaid juhtudel, kui kaalutlusõigusetu normi mehaaniline rakendamine annab igal juhul ja alati ise proportsionaalse tulemuse (3-4-1-9-04, p 18). Sellest järeldame, et Riigikohus peab oluliseks, et normi rakendajale oleks antud seaduse eesmärgi täitmiseks piisav kaalutlusruum või et seadus ise oleks sedavõrd detailne, et selle mehaaniline rakendamine tooks igal üksikjuhtumil kaasa proportsionaalse lahendi. Antud juhul on seadusandja valinud esimese võimaluse ning leiame, et põhjendatult.

¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus kommenteeritud väljaanne. 2020. K. Albi, L. Madise, L. Mälksoo, H. Karmo *et al.* § 13 kommentaarid alates p 37.

11. Küsimused selle kohta, mis on avalikust kohast nähtav hoone osa ja kas näiteks drooniga vaadeldav hoone osa on samuti avalikult nähtavad eelnõu § 1 p 1 tähenduses, on õigustatud, kuid tõlgendamise teel ületatavad ja seega ei ulatu põhiseaduse rikkumiseni. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse „avalikult eksponeerimise“ kohta, et selle sisu juhindub KarS §-st 151¹, mille muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas sisustatakse sümboli avalikku eksponeerimist järgnevalt:

„Sümboli eksponeerimine on avalik, kui see on potentsiaalselt tajutav määramatule või vähemalt suurele hulgale isikutele.“

12. Töövõtja hinnangul on „potentsiaalselt tajutav määramatule või vähemalt suurele hulgale isikutele“ samaväärne avalikult nähtav olemisega, st eristus „avalikult nähtava“ ja „avalikult eksponeeritava“ vahel on üleliigne. Kui asi on potentsiaalselt tajutav määramatule või vähemalt suurele hulgale isikutele, on see ka avalikult nähtav. Siinkohal tuleks õiguselgusele kasuks terminite ühesugune kasutamine, st nähtavuse küsimuses tuleks loobuda hoone osa ja monumentide, skulptuuride, mälestusmärkide jms rajatiste eristamisest. Kuigi sätte normitehnilist poolt on võimalik selliselt parendada, ei kaasne selle olemasoleva kujuga sätte õiguselgusetust – keskmine inimene on võimeline mõistma, et sättega peetakse silmas seda, et keelatud asju ei tohi näha inimesed, kes asuvad väljaspool asja asukoha valdust. Küsimus sellest, kas asi on piisavalt nähtav, et pidada selle nähtavust teatud lävendit ületavaks, on diskretsiooniotsus.
13. Igas konkreetsetes asjas on vajalik hinnata, kas puudusi õiguslikus regulatsioonis oleks võimalik ületada põhiseaduskonformse tõlgendamisega (vt Riigikohtu lahendi nr 3-2-1-73-04 p 36 ja 3-4-1-11-10 p 72). Selliselt näiteks, koosmõjus proportsionaalsuse printsiibiga, tuleks leida, et eramaja sisehoovis hekkide vahel asuv genotsiidirežiimi diktaatori büst ei ole avalikult nähtav, sest see on nähtav vaid piiritletavale või väiksele hulgale inimestele, ent lennujaama lähedal asuvale kortermaja katusele maalitud sümboolika on, kuivõrd seda võib iga lennujaama külastaja maandumisel ja õhkutõusul näha. Analoogseid näiteid võib lõputult manada, kuid sama saab öelda peaaegu mistahes muu määratlemata õigusmõiste kohta, mille kohalduvust tuleb *ad hoc* hinnata. Selles osas on Riigikohus lahendi nr 3-4-1-23-15 p-s 97 selgitanud:

„Õiguselguse põhimõte ei nõua, et seadusandja otsustaks kõik küsimused ise. Seaduse rakendamise üksikasjad võib seadusandja jätta otsustamiseks täitevvõimule, sh kohalikule omavalitsusele. Seadusandaja peab reguleerima kõik olulised küsimused, lähtudes sellest, kui tähtsad on normid põhiseaduse, ennekõike põhiõiguste teostamise

seisukohalt (Riigikohtu üldkogu 3. detsembri 2007. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-41-06, punkt 21).“

14. Samuti näevad Põhiseaduse kommentaarid² ette, et ka intensiivsete põhiõiguste riivete puhul on lubatav määratlemata õigusmõistete kasutamine ja kaalutusõiguse sätestamine pädeva organi jaoks:

„Õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist ega kaalutusõiguse sätestamist pädeva organi jaoks (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 71; RKPJKo 18.01.2019, 5-18-4/10, p 62). See on põhimõtteliselt lubatav ka väga intensiivsete põhiõiguse piirangute, sh isikuandmete varjatud töötlemiseks volitavate normide puhul (RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38/15, p 71).“
15. Eelnev kehtib lisaks nähtavusele ka teistele eelnõu § 1 p 1 elementidele. Võib asuda seisukohale, et stalinistlikus arhitektuuristilis ehitatud hoone on tervikuna okupatsioonirežiimi õigustamiseks vastavalt disainitud, kuid sellest ei järelduks eelnõu § 1 p 1 kohaldavus stalinistlikele hoonetele kui sellistele, sest selline tõlgendus ei kätkeks proportsionaalseid ehk põhiseaduskonformseid tagajärgi. Kuivõrd nende peamine funktsioon ei ole sümboolne, vaid praktiline, tuleb leida, et stalinistlikud ehitised kui sellised ei õigusta okupatsioonirežiime jne. Keskmise mõistlik isik nt on võimeline eristama stalinistlikku hoonet selle fassaadil asetsevast viisnurgast ja mõistma, et hoone ja sümboli saab üksteisest eraldada ning et terve hoone lammutamine ei oleks proportsionaalne.
16. Eelnõu seletuskirjast (lk 2) nähtub, et esmalt hindab ehitise kooskõla eelnõu § 1 p-ga 1 omanik ning seejärel jääb küsimus KOV-i diskretsiooni, mille suhtes saab hiljem teostada järelevalvet Justiitsministeerium või selleks moodustatud valitsuskomisjon. Küsimus sellest, kas KOV-i esindajatel on piisavad erialateadmised, et hinnata ehitisele nõuetelevastavust, ei seondu eelnõu õigusselgusega kui sellisega.
17. Võimalik õigusselgusetus, mis võib kaasneda määratlemata õigusmõistete kasutamisel, on ületatav EhS § 11 lg 1¹ põhiseaduskonformse tõlgendamisega. Kokkuvõttes on töövõtja hinnangul EhS § 11 lg-t 1¹ võimalik tõlgendada selliselt, et ehitise või selle osa on vaenu õhutav või okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist toetav või õigustav siis, kui selline on selle ehitise või osa peamine või otsene funktsioon. Selline tõlgendus jätab EhS § 11 lg 1¹ raamidest välja okupatsioonirežiimi ajal ehitatud

² Eesti Vabariigi Põhiseadus kommentaarid väljaanne. 2020. K. Albi, L. Madise, L. Mälksoo, H. Kalmo et al. § 13 kommentaarid p 43.

hooned (mh stalinistlikud hooned) ja sellest tulenevalt olukorras, kus tuleks kaaluda nt hoone kui terviku lammutamist.

2.2 Seoses eelnõu § 1 lg 1^a proportsionaalsusega

18. Riigikogu õigus- ja analüüsi osakonna 31.01.2023 analüüsi p-st 2 nähtub kriitika, et nõuetele mittevastava ehitise ümberehitamise või lammutamise kohustus ja sellega kaasnevad kulud ei pruugi olla kooskõlas põhiseadusest tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega.
19. Töövõtja on arvamusel, et proportsionaalsuse põhimõtte rikkumist sellises ulatuses ja tähenduses, nagu õigus- ja analüüsi osakonna analüüsis kirjeldatakse, ei esine. Analüüsis kaheldakse, kas tervete ehitiste lammutamine on proportsionaalne, eelkõige kui neid kasutatakse eluhoonetena.
20. Käesoleva analüüsi p-s 2.1. esitatud põhjendused õigusselguse kohta kehtivad *mutatis mutandis* ka siin. Seadus ei näe ette ega kohusta lammutama terveid ehitisi, mille puhul – tuleb nõustuda – kaasneksid tõenäoliselt eba-proportsionaalselt suured kulud. Õigus- ja analüüsi osakonna kriitika põhineb meie hinnangul utreeritud tõlgendusel, mille puhul peetakse võimalikuks, et hoone tervikuna (näiteks stalinistlikus stiilis hoone) võiks õhutada vaenu või toetada või õigustada okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase või sõjakuriteo toimepanemist. Meie ei pea õigusnormide sõnastust ja seletuskirja arvestades sellist tõlgendust võimalikuks.
21. Me peame EhS § 11 lg 1^a puhul võimalikuks ainult sellist tõlgendust, et ehitist tervikuna võiks olla vaenu õhutav või okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist toetav või õigustav, kui selline on selle ehitise või osa peamine/otsene funktsioon. Muudel juhtudel on raske ette kujutada juhtumeid, kus ehitist ei saa eemaldada või ümber ehitada osa, mis sellist funktsiooni täidavad ning õigus- ja analüüsi osakonna analüüsis sellistele ka ei viidata.
22. Hoone peamine või otsene funktsioon ei ole vaenu õhutamine või okupatsioonirežiimi või muu toetamine või õigustamine, isegi kui see on näiteks stalinistlik. Eluhoone peamine või otsene funktsioon on mõistagi eluasemeks vajaliku ruumi võimaldamine, laohoone peamine või otsene funktsioon on asjade ladustamiseks vajaliku keskkonna pakkumine jne. Küll aga võib vaenu õhutamine või okupatsioonirežiimi või muu toetamine või õigustamine olla eraldiseisvalt hoone osa peamine või otsene funktsioon. Sellise peamise või otsese funktsiooniga on ka monumendid, skulptuurid ja muud sellised rajatised. Selliste hoone osade või rajatiste lammutamine on proportsionaalne, kuna selliste ehitiste omanike

omandiõiguse (õiguse omada okupatsioonirežiimi sümbolikat) riive ei kaalu üles seadusemuudatusega kaitstavat väärtust – tagada Eestis selline avalik ruum, milles ei ole Eesti ühiskonna õiglustunnet riivavat ja Eesti julgeolekule ohtu kujutavat sümbolikat. Ebaproportsionaalset riivet ehk olukorda, kus korrakaitseorgan otsustab inimese elukoha lammutamise, EhS §11 lg 1¹ põhiseaduspärase tõlgendamise korral tekkida ei saa.

23. Kokkuvõttes saab järeldada, et EhS § 11 lg 1¹ põhiseaduspärase tõlgenduse korral on põhiseadusega kooskõlas ka EhS § 132 lg 3 punkti 1 täiendus, mille järgi võib korrakaitseorgan otsustada ehitise lammutamise ka siis, kui nõuetele mittevastavust ei ole võimalik muul viisil kõrvaldada.

2.3 Seoses *vacatio legis*-ega

24. Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivaraseaduse muutmise seaduse § 2 näeb ette, et ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadust täiendatakse §-ga 30⁸ sõnastuses, mille järgi tuleb hoone avalikult nähtav osa, samuti avalikult eksponeeritud monument, skulptuur, mälestusmärk ja muu selline rajatis, mis on ehitatud enne ehitusseadustiku § 11 lõike 1¹ jõustumist, nõuetega kooskõlla viia kuue kuu jooksul nimetatud sätte jõustumisest arvates (§ 30⁸ lg 1).
25. 6-kuuline tähtaeg ehitise nõuetele vastavusse viimiseks on põhiseaduspärane, st on kooskõlas PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse, kitsamalt *vacatio legis*-põhimõttega.
26. See, milline on *vacatio legis*-põhimõtet järgiv aeg, on õigusakti andja otsustada ja selle otsustamisel tuleb hinnata, kas uuest normist tulenevate kohustuste täitmiseks määratud aeg on piisav ehk mõistlik (RKKo 3-1-1-65-16, p 13). *Vacatio legis*'e piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu (samas, p 16; RKÜKo 3-4-1-8-09, p 83).
27. Arvestades seadusemuudatusega tekkiva kohustuse iseloomu, kohustuse ulatust, sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide (ehitise omanike) tegevuses ja seadusemuudatuse ettenähtavust, võib järeldada, et 6 kuud on mõistlik aeg ehitise nõuetele vastavusse viimiseks.
28. Kohustuse iseloom ja ulatus ning sellest tulenev vajadus ümberkorraldusteks - seadusemuudatusega tekkiv kohustus seisneb eelkõige sellise ehitise avalikult nähtava osa, mis on vaenu õhutav või toetab või õigustab okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist, eemaldamises

sellise osa hävitamisega või kohast, kust see on avalikult nähtav, ümberpaigutamisega. Hoonete puhul puudutab niisugune kohustus vaid selliste hoonete osade eemaldamist ja mitte hoone hävitamist tervikuna (vt selles osas seadusemuudatusega kehtima hakkava EHS § 11 lg 1¹ analüüsi põhiseaduspärase tõlgenduse kohta üleval) ja selliste hoonete osade eemaldamine tähendab eeldatavasti lihtsaid ja väiksemahulisi ehitustöid. Monumentide, skulptuuride, mälestusmärkide ja muude selliste rajatiste puhul tähendab kohustus küll niisuguse rajatise eemaldamist tervikuna, kuid ka sellisel juhul on ehitustööd või tööd rajatise ümberpaigutamiseks väiksemahulised või sellised, mille teostamine ei vaja palju aega. Näiteks Narva tanki eemaldamine toimus ühe päeva jooksul.³ Seoses vajadustega ümberkorraldusteks tuleb eelkõige silmas pidada ehitise või selle osa eemaldamiseks vajalike tegevuste (ehitustöö) planeerimisele kuluvat aega. Teatud olukordades võib eeldada, et ehitise omanik ei ole võimeline ehitist ise seadusega vastavusse viia ja vajalike tegevuste teostamisel tuleb kasutada kõrvalist abi, nt ehitaja abi. 6-kuuline tähtaeg seadusemuudatusega tekkiva kohustuse täitmiseks vajalike tegevuste planeerimiseks (sh vajaliku abi leidmiseks) on eelduslikult piisav. Seega seadusemuudatusega tekkiva kohustuse iseloomu ja ulatust arvestades on 6 kuuline tähtaeg kohustuse täitmiseks mõistlik.

29. Muudatuse ettenähtavuse osas leiame, et seadusemuudatusega loodavat kohustust saab pidada selle tekkimise hetkel (seadusemuudatuse jõustumise) ettenähtavaks. Seadusemuudatuse ajendiks on otseselt 24.02.2022 alguse saanud Vene Föderatsiooni täiemahuline invasioon Ukrainasse.⁴ Seaduse jõustumisel on sellest hetkest möödunud enam kui aasta. Avalikkuses on üldisemalt nii Vene Föderatsiooni reaalsest ohust Eesti iseseisvusele, minevikus Eestis valitsenud NSVL-i okupatsioonirežiimi olemusest ja sarnasustest Vene Föderatsiooni ja NSVL-i okupatsioonirežiimi sarnasuste kui ka kitsamalt punamonumentide ja -sümbolika eemaldamise üle arutatud regulaarselt ja keskmiselt informeeritud mõistlikule inimesele peaks see vähemalt üldiselt olema teada. Seda silmas pidades võib väita, et seadusemuudatusega tekkiv kohustus on muudatuse jõustumise hetkel kohustuste adressaatidele ettenähtav.
30. Järelikult on 6-kuuline tähtaeg alates seadusemuudatuse jõustumisest ehitise nõuetele vastavusse viimiseks mõistlik. 6 kuud on piisav aeg, et täita seadusemuudatusega tekkiv kohustus ning et kohustuse täitmiseks vajalikud tegevused ette valmistada.

³ <https://www.err.ee/1608685876/valitsus-teisaldas-narva-tank-monumendi> (28.02.2023).

⁴ Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 1.

31. Isegi kui mõnel juhtumil nõuab kohustuse täitmine rohkem aega, ei kaasne 6 kuu möödumisel kohe kohustuse adressaadi õiguste täiendav riivamine. Eelkõige tähendaks täiendav riive sunnivahendi rakendamist (sunniraha määramist või asendustäitmist vastavalt ATSS-ile), kuid järelevalve menetluse alustamisel ei saa sunnivahendit kohe rakendada. Järelevalvemenetluse tulemusel saab riikliku järelevalve teostaja (KOV-üksus) kohustatud isikule esmalt teha ettekirjutuse kohustuse täitmiseks (tuleneb EhS §-st 133 ja ATSS §-dest 4 lg 1 ja § 8 lg 1), ja ettekirjutuse tegemisel peab KOV-üksus kohustuse täitmiseks määrama tähtaja, mis arvestab juhtumi eripäraga (vastava kohustuse saab tuletada nt HMS § 4 lg-st 2, mille järgi peab haldusorgan kaalutusõiguse teostamisel (s.o tähtaja määramisel) arvestama oluliste asjaoludega). Kui ettekirjutus jääb täitmata, tuleb enne sunnivahendi rakendamist teha hoiatus (ATSS § 7) ja alles siis või rakendada sunnivahendeid (ATSS § 8 lg 1). Seda arvestades saab kohuse adressaadi õiguste täiendav riivamine kõne alla tulla eelkõige juhtudel, kus kohustuse adressaat ei soovi kohustust täita, mitte juhtumitel, kus kohustuse täitmine 6 kuu ja järelevalvemenetluses määratud täiendava tähtaja jooksul on selle ulatuse tõttu võimatu.
32. Järelikult ei too juhtumid, kus seadusemuudatusega tekkiva kohustuse täitmine ei ole 6 kuu jooksul võimalik, kaasa kohustuste adressaatidele täiendavat õiguste riivet. Järelevalvemenetluse raames, kui see sellistel juhtumitel algatatakse, saab kohustuse täitmise tähtaega juhtumi eripärasid arvestades pikendada ettekirjutusega. Olgu märgitud, et selliseid juhtumeid praktikas ilmselt ette ei tule või kui tuleb, siis esineb neid väga üksikul korral (vt selles osas seadusemuudatusega kehtima hakkava EhS § 11 lg 11 analüüsi põhiseaduspärase tõlgenduse kohta üleval). *Vacatio legis*'e pikendamine ei ole sellistel asjaoludel vajalik.

2.4 Seoses valitsuskomisjoni loomisega

33. Riigikogu õigus- ja analüüsiosakond on normile, mis näeb ette valitsuskomisjoni, mis tuvastab vajadusel ehitise kooskõla EhS § 11 lg-ga 1¹ heitnud ette vastuolu PS § 13 lg-st 2 tuleneva riigi omavoli keeluga. Sellist vastuolu ei ole meie hinnangul võimalik siiski tuvastada.
34. Nähtavasti on õigus- ja analüüsiosakond omavoli järeldanud normi võimalikust ebaselgusest. Riigikogu õigus- ja analüüsiosakond on normile heitnud ebaselgust ette küsimustes, kas komisjon lähtub oma töös HMS-ist ja kas ja kuidas sellised organid on allutatud kohtulikule järelevalvele. Niisugust ebaselgust ei ole põhjust normile ette heita. Esiteks, kuna seadusemuudatuses silmas peetud valitsuskomisjoni ülesandeks on sisuliselt EhS § 11 lg 1¹ rakendamine ja seda normi rakendatakse riiklikus järelevalvemenetluses, mis on haldusmenetlus, siis saab järeldada, et komisjon peab oma töös juhinduma HMS-ist. Teiseks, kuna riikliku järelevalve teostaja on EhS § 130 lg 2 p-st 2 tulenevalt kohaliku

omavalitsuse üksus, on küll kohtulikule järelevalvele vahetult allutatud KOV-üksuse tegevus, kuid kaudselt läbi KOV-üksuse tegevuse ka valitsuskomisjoni tegevus, s.o hinnang ehitise vastavusele EhS § 11 lg-ga 1¹, mis on KOV-üksuse jaoks siduv. Valitsuskomisjoni hinnangul eraldiseisvalt, st KOV-üksuse vastava ettekirjutuseta õiguslikku tähendust ei ole ja sellest tulenevalt ei vaja valitsuskomisjoni antud hinnang ka vahetut kohtulikku kontrolli.

35. Riigikogu õigus- ja analüüsi osakond on normile samuti heitnud ebaselgust ette küsimuses, kas valitsuskomisjoni all mõeldakse juba Riigikantselei juurde loodud nõ punamonumentide töörühma, kelle isikukoosseis on 31.01.2023 seisuga salajane. Seaduseelnõu seletuskiri nimetab, et Vabariigi Valitsuse korraldusega võib moodustada valitsuskomisjoni, mis tuvastab hoonete ja rajatiste kooskõla seaduses sätestatud nõudega (kooskõla EhSi lisatava § 11 lg-ga 1¹)⁵, millest saab piisava selgusega järeldada, et seaduseelnõus ei ole silmas peetud juba Riigikantselei juurde loodud salajase koosseisuga nõ punamonumentide töörühma, vaid tulevikus loodavat valitsuskomisjoni. Samal ajal ei esine ühtegi alust eeldada, et ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse § 30⁸ lg-s 2 nimetatud valitsuskomisjoni koosseis saab olema salajane.
36. Samuti täheldas õigus- ja analüüsi osakond, et eelnõust ei selgu, kas valitsuskomisjon luuakse *ad hoc* ehk vastavalt vajadusele või on tegemist alalise valitsuskomisjoniga. Eelnõu nimetab, et valitsuskomisjon moodustatakse VVS-i alusel, millest saab järeldada, et loodav komisjon vastab oma olemuselt sellisele, millisele peab vastama VVS § 21 lg 1 alusel loodav valitsuskomisjon. Valitsuskomisjoni ülesande sisu ja ulatuse määrab Valitsus korraldusega. Seega ülesande sisu ja ulatuse määramine on valitsuse diskretsiooniväljas.
37. Viimaks nägi õigus- ja analüüsi osakond ebaselgust küsimuses, kas komisjon võib omal initsiatiivil menetlust alustada või mitte. Kuna riiklikku järelevalvet teostab EhS § 130 lg 2 p-st 2 tulenevalt siiski KOV-üksus ja eelnõu seletuskirja kohaselt saab valitsuskomisjonilt küsida hinnangut, kui see on otstarbekas, on mõistlikult selge, et valitsuskomisjon ei saa omal initsiatiivil menetlust alustada.
38. Kokkuvõttes on Riigikogu õigus- ja analüüsi osakonna etteheited kirjeldatud seadusemuudatusele põhjendamatud ja normi, mis näeb ette sellise valitsuskomisjoni moodustamise, mis hindab ehitise vastavust EhS § 11 lg-ga 1¹, põhiseaduspärasuses ei ole põhjust kahelda.

⁵ Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 3.

2.5 Muude normide põhiseaduspärasus

39. Muude ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivaraseaduse muutmise seaduse normide (§ 1 p 1 osas, milles see puudutab EhS § 11 lg-t 1², § 1 p-d 2, 3, 4, 6 ja 7, § 3) osas ei ole nende põhiseaduspärasuses põhjust kahelda.

Lugupidamisega

/ allkirjastatud digitaalselt /

Paul Keres
vandeadvokaat

Aleksander Muru
advokaat

Joonas Pöder
advokaat