

## EELNÕU 746 SE PÕHISEADUSPÄRASUSE ANALÜÜS

### 1. SISSEJUHATUS JA LÄHTEÜLESANNE

1. Justiitsministeerium pöördus Advokaadibüroo Sorainen AS poole palvega analüüsida Riigikogu poolt 15.02.2023 vastu võetud ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivara seaduse muutmise seaduse (edaspidi **seaduseelnõu**) kooskõla põhiseadusega (sh omandipõhiõigust, õigusselgust, õiguskindlust).

2. Seaduseelnõu põhiseaduspärasuse analüüsimise vajadus eelviidatud asjaoludest lähtuvalt on tekkinud seoses Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna poolt 31.01.2023 seaduseelnõu kohta esitatud arvamusega.

3. Tulenevalt lähteülesandest ei kuulu analüüsi skoopi seaduseelnõu põhiseaduspärasuse analüüs seoses kohaliku omavalitsuse autonoomia ja autoriõiguste küsimustega. Seetõttu kõnealune analüüs neid teemasid ei käsitle.

4. Kuna tegemist on väljakuulutamata seadusega, on analüüsi aluseks võetud abstraktse normikontrolli meetodika, mille puhul analüüsitakse normide vastavust põhiseadusele eelkõige keskmiste eluliste juhtumite valguses ning ei võeta aluseks kõige negatiivsemate prognooside või äärmuslike näidete rakendumist.<sup>1</sup> Seega ei tähenda antud analüüsis toodud järeldused, et üksikjuhtudel ei või seaduseelnõu kohaldamisel esile tulla küsitavusi, mis võivad tingida vajaduse algatada mõnes üksikus kohtuasjas konkreetse normikontrolli menetlus.<sup>2</sup>

5. Kokkuvõttes leidsime järgmist:

5.1. Seaduseelnõu on formaalselt õiguspärane, sh õigusselge. Arvestades Riigikohtu poolt õigusselguse küsimuses seni loodud kriteeriume, ei esine seaduseelnõul selliseid puuduseid, mis tingiksid selle põhiseaduse §-st 10 ja 13 tuleneva õigusselguse nõudega vastuolus olevaks tunnistamise.

5.2. Seaduseelnõu on materiaalselt õiguspärane. Juhime aga tähelepanu põhimõtetele, mida seaduse rakendamisel tuleb järgida:

1) avaliku korra ja julgeoleku tagamise eesmärgi saavutamiseks tuleb valida konkreetsel juhul sobiv meede. See võib olla ehitise või rajatise kinnikatmine, teisaldamine, ümberehitamine või muu sarnane meede. Ehitise osaline või täielik lammutamine on võimalik, kuid see peab jääma viimaseks abinõuks;

<sup>1</sup> Vt RKÜKo 5-20-3, p 52.

<sup>2</sup> Sarnaselt nt RKÜKo 5-18-4, p 64.

- 2) meetme vajalikkuse põhiseaduspärasus on võimalik saavutada kitsendava ja põhiseaduskonformse tõlgendamise kaudu, eelkõige kehtib see seaduseelnõus kasutatud määratluse „okupatsioonirežiimi toetav või õigustav“ kohta;
- 3) meetme mõdukust on võimalik tagada erinevatel viisidel. Sealhulgas on võimalik anda vabatahtlik täitmise tähtaeg, luua toetavad meetmed ning võimaldada omanikel esitada kahjunõue.

## 2. ÕIGUSANALÜÜS

6. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramisel on kaks mõõdet: formaalne ehk vormiline ja materiaalne ehk sisuline. See tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt on põhiseaduspärane, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.<sup>3</sup>

7. Järgnevalt analüüsime seaduse formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust lähtuvalt lähteülesandes esitatud teemaringist.

### 2.1. Formaalne põhiseaduspärasus

8. Riigikohus on leidnud, et seadus on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, kui selle vastuvõtmisel on järgitud pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid, samuti parlamendireservatsiooni ja õigusselguse põhimõtteid.<sup>4</sup>

9. Põhiseaduse (PS) §-st 3 lõikest 2 tuleneb seaduslikkuse printsiip, mille kohaselt peab igal põhiõiguse riivel olema seaduslik alus. Seaduseelnõu on vastu võetud 15.02.2023 Riigikogu poolt, kelle pädevusse kuulub seaduste vastuvõtmine (PS § 60, § 65 p 1). Seega on seaduseelnõu vastuvõtmisel järgitud pädevusnõudeid.

10. Seaduseelnõu võeti vastu poolthälteenamusega. Kuivõrd tegemist ei ole PS § 104 lg-s 2 loetletud konstitutsioonilise seadusega, mida saab vastu võtta ainult Riigikogu koosseisu hälteenamusega, siis on seaduseelnõu vastuvõtmisel järgitud menetlusnõudeid. Puuduvad andmed selle kohta, et seaduseelnõu vastuvõtmisel on rikutud seaduste vastuvõtmisele ettenähtud muid menetlusnorme.

11. Kuigi Riigikogu on seaduseelnõu vastu võtnud, siis ei ole seda veel ettenähtud korras välja kuulutatud (PS § 107 lg 1) ega avaldatud (PS § 3 lg 2, § 108). Seetõttu käesolevas analüüsis me seaduseelnõu väljakuulutamise ega avaldamisega seonduvat ei käsitle.

12. PS § 3 lõike 1 esimesest lausest tulenev parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõte nõuab, et demokraatlikus riigis peab olulised küsimused otsustama seadusandja.<sup>5</sup> Kuivõrd antud juhul on seaduseelnõu vastu võtnud Riigikogu (vt p 5), on järgitud ka parlamendireservatsiooni põhimõtet.

13. Lähteülesandest nähtub, et antud juhul on tekitanud formaalse põhiseaduspärasuse osas küsimust seaduseelnõu õigusselgus, analüüsime järgnevalt seaduseelnõud õigusselguse põhimõttest lähtuvalt.

---

<sup>3</sup> RKÜKo 5-20-3, p 37.

<sup>4</sup> RKPJKo 3-4-1-3-16, p 106.

<sup>5</sup> RKPJKo 3-4-1-3-16, p 111.

### 2.1.1. Seaduseelnõu kooskõla õigusselguse põhimõttega

14. Õigusselguse põhimõtte sisu on selgus kehtivate õigusnormide sisu osas.<sup>6</sup> Kõnealune põhimõte tuleneb nii PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttest kui ka § 13 lg-s 2 sätestatud riigi omavoli keelust.<sup>7</sup>

15. Seaduseelnõu § 1 p-ga 1 täiendatakse ehitusseadustiku (EhS) § 11 lg-ga 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „Hoone avalikult nähtav osa, samuti avalikult eksponeeritud monument, skulptuur, mälestusmärk ja muu selline rajatis ei tohi olla vaenu õhutav ega toetada või õigustada okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist.“.

16. Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakonna 31.01.2023 arvamuse kohaselt ei ole seaduseelnõu põhiseadusega kooskõlas, kuna seaduseelnõu § 1 p 1 kohane nõuetele mittevastava ehitise määratlus ei vasta õigusselguse põhimõttele. Eelviidatud arvamuses leitakse, et määratlused „avalikult nähtav osa“ ja „vaenu õhutav ja okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist toetav ja õigustav“ on mitmetähenduslikud ja seetõttu ei saa keskmiste võimetega isik nendest terminitest aru.

#### (a) Õigusselguse põhimõte

17. Järgnevalt analüüsime seaduseelnõus kasutatud määratluste kooskõla õigusselguse põhimõttega. Selleks on kohane alustada õiguskirjanduses selgitatud õigusselguse põhimõtte sisu ja vastava kohtupraktika avamisest.

18. Õiguse arusaadavus (õigusselgus) on vajalik seetõttu, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Normid peavad olema võimalikult ülevaatlikud, vastuoludeta ning loogiliselt üles ehitatud. Õigusaktid peavad olema sõnastatud piisavalt täpselt, et igauks saaks aru, mida temalt nõutakse, mis on tema kohustused ning et riigi tegevus oleks piisavalt ette ennustatav.<sup>8</sup>

19. Seega tuleb õigusselguse põhimõttest tulenevalt õigusaktid sõnastada piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma käitumist kujundada ja asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua.<sup>9</sup>

20. Õigusselguse põhimõtte annab edasi PS § 11, mis sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Järelikult ei ole põhiseadusega kooskõlas selline õiguste piiramine, mis ei tulene seadusest. Riigikohus on öelnud: „Põhiõiguse iga riive peab vastama kõigile põhiseaduse normidele“.<sup>10</sup>

21. Riigikohus on seni õigusselguse küsimuses asunud järgmistele seisukohtadele:

- 1) Isiku õigusi piirava normi puhul peab õigusselguse aste olema kõrge ja õigusselgeks ei saa pidada normi, millest keskmiste võimetega isikud aru ei saa.<sup>11</sup> Sealjuures vastab norm õigusselguse põhimõttele ka siis, kui isik vajab sellest arusaamiseks asjakohast nõustamist.<sup>12</sup>
- 2) Igasugune seaduse ebaselgus ei tähenda tingimata põhiseadusevastasust.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Saaremäel-Stoilov, K. Õigusselguse põhimõtte Riigikohtu praktikas. – Õiguskeel 2008/1, lk 1.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> T. Annus. Riigiõigus. Juura AS. Tallinn, 2006, lk 100.

<sup>9</sup> Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – Õiguskeel 4/2015, lk 1.

<sup>10</sup> RKPJKo 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 35.

<sup>11</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05, p 22.

<sup>12</sup> EIK 18.05.1977 otsus nr 6538/74, *Sunday Times vs Ühendkuningriik*; RKPJKo 3-4-1-5-02, p 31.

<sup>13</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23.

- 3) On vältimatu, et paljud seadused kasutavad termineid, mis on suuremal või vähemal määral ähmased ning mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus.<sup>14</sup>
- 4) Õigusseleks võib pidada ka raskepärast ja esmapilgul ebaloogiliselt sõnastatud normi, mille ühesugune mõistmine on eriteadmisi omamata raskendatud, kui on kujunenud ühte rakenduspraktika ning normi kohaldatakse üksnes õigusnõustaja abil.<sup>15</sup>
- 5) Normi ei saa pidada õigusseleguse põhimõttega vastuolus olevaks, kui normi sisu avaldub tõlgendamismeetodite abil.<sup>16</sup> Sealjuures tuleb normi tõlgendada põhiseadusega kooskõlas. Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.<sup>17</sup>
- 6) Õigusseleguse põhimõttega ei ole vastuolus normitehniline viga, mis on tõlgendamise teel ületatav.<sup>18</sup>
- 7) Õigusseleguse põhimõtte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist.<sup>19</sup> Sealjuures nimetatakse määratlemata õigusmõisteteks mõisteid, mille tunnused ei ole üheski õigusaktis üheselt kindlaks määratud, vaid nende tunnused on määratud väga üldiselt.<sup>20</sup> Sellisel juhul tuleb normi kohaldada põhiseaduskonformselt tõlgendades.<sup>21</sup>

22. Eeltoodust tulenevalt on senine Riigikohtu praktika küll toonitanud kõrge õigusseleguse astme olulisust, kuid samas ei ole peetud igasugust seaduse ebaselgust põhiseadusvastaseks ja sellel põhjusel normide kehtetuks tunnistamine on pigem olnud erandlik senises Riigikohtu praktikas. Nii on peetud aktsepteeritavateks ka määratlemata õigusmõistete kasutamist ja olukorda, kus seaduses käsitletav mõiste avaldub seaduse tõlgendamisel ja kohaldamispraktikas.

23. Järgnevalt analüüsime eeltoodud tingimuste valguses seaduseelnõu § 1 p 1 õigusselegust, täpsemalt kõnealuses normis sisalduvaid määratlusi „avalikult nähtav osa“, „vaenu õhutav“, „okupatsioonirežiimi toetav või õigustav“ ning „agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist toetav või õigustav“.

(b) Määratlus „avalikult nähtav osa“

24. Seaduseelnõu kasutab nõuetele mittevastava hoone määratlemisel mõistet „avalikult nähtav osa“. Kuigi seaduseelnõu kõnealust mõistet täpsemalt ei defineeri, avab seda seaduseelnõu seletuskiri. Seletuskirja kohaselt kasutatakse eelnõus hoone mõiste puhul piiravat kriteeriumi „avalikult nähtav osa“, et välistada hoone osad, mis ei ole *avalikust kohast* vaadeldavad. Näitena tuuakse eelnõu seletuskirjas erakasutuses olevad siseruumid.<sup>22</sup> Sealjuures mõistetakse hoonena väliskeskkonnas katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitist.

25. Seega tuleb meie hinnangul hoone „avalikult nähtava osa“ mõiste avamisel lähtepunktiks võtta „avaliku koha“ mõiste. Avalik koht on defineeritud korrakaitseaduse (**KorS**) §-s 54,

<sup>14</sup> RKPJKo 3-4-1-19-10, p 40.

<sup>15</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p-d 23–25.

<sup>16</sup> RKPJKo 3-4-1-33-05, p 23.

<sup>17</sup> RKPJKo 3-4-1-11-10, p 72.

<sup>18</sup> RKPJKo 3-4-1-4-01, p 17.

<sup>19</sup> RKPJKo 3-4-1-19-10, p 40.

<sup>20</sup> Mauer, H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Kirjastus Juura 2004, lk 90.

<sup>21</sup> RKPJKo 3-4-1-19-10, p-d 31, 42; RKJKo 3-4-1-63-13, p 32.

<sup>22</sup> Eelnõu 746 seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b37f5973-52c5-4202-ac86-0dab876fdd77/Ehitusseadustiku%2C+ehitusseadustiku+ja+planeerimisseaduse+rakendamise+seaduse+ning+riigivaraseaduse+muutmise+seadus> (26.02.2023), lk 3.

mille kohaselt on avalik koht määratlemata isikute ringile kasutamiseks antud või määratlemata isikute ringi kasutuses olev maa-ala, ehitised, ruum või selle osa, samuti ühissõiduk.<sup>23</sup>

26. Õiguskirjanduses on „avaliku koha“ mõistet seostatud koha kasutusse antusega või tegeliku kasutamise määratlemata isikute ringile. Sealjuures ei ole määratlemata isikute ringi kuuluvad isikud nimeliselt või muude individualiseeritud tunnuste alusel üheselt identifitseeritavad. Avalik koht on eelkõige avalik tee, väljak, park, avalik supelrand, kasutamiseks avatud metsaala, kalmistu, ametiasutuse hoone, kaubandus- ja teenindushoone jms. Samas on avalik koht ka selline koht, mille omaniku selge tahe seda avalikuks kasutamiseks anda ei ole tuvastatav, kuid mis on faktiliselt avalikus kasutuses, nagu tähisted ja tõketeta eraisikule kuuluv maatükk, mida avalikkus kasutab.<sup>24</sup> Eeltoodust tulenevalt tuleb hoone „avalikult nähtavaks osaks“ seaduseelnõu § 1 lg 1 mõttes pidada hoone osa, mis on KorS § 54 mõttes avalikust kohast nähtav või vaadeldav.

27. Seega kuulub Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakonna 31.01.2023 arvamuses näitena toodud hoone katus hoone „avalikult nähtava osa“ alla, kuivõrd see on taevast (nt lennukist) vaadeldav avalik koht (nt spordihalli katusel kasutatav logo vms). Samas eelviidatud arvamuses toodud teine näide, mil hoone on rõdult vaadeldav, ei kuuluks see hoone osa „avalikult nähtava osa“ alla vaid siis, kui see on määratletud isikute hulga nähtav vaid sellelt konkreetse rõdult (nt on tegemist eramaja või -korterirõduga).

28. Hoone avalikult nähtava osa alla ei tohi siiski paigutada neid hoone osasid, mille nägemiseks on vajalik kasutada eritehnikat, nt binoklit, droone vms.

29. Eeltoodust tulenevalt on meie hinnangul määratlus „avalikult nähtav osa“ piisavalt arusaadav ja selles osas õigusselgusega probleeme ei esine. Kõnealust määratlust on võimalik avada mõiste „avalik koht“ kaudu, milline mõiste on KorS-is defineeritud ning õiguskirjanduses ja kohtupraktikas põhjalikult läbi analüüsitud.

(c) Määratlus „vaenu õhutav“

30. Seaduseelnõu jõustumisel ei tohi hoone avalikult nähtav osa ja avalikult eksponeeritud rajatis olla „vaenu õhutav“.

31. Seaduseelnõu ise ei defineeri, mida tuleks mõista „vaenu õhutamise“ all. Samas võimaldab seaduseelnõu seletuskiri tuletada üsna selgelt seaduseelnõu mõtte ja eesmärgi ning sellest tulenevalt anda eelnimetatud mõistetele sisu. Nähtuvalt seletuskirjast ei soovita seaduseelnõuga anda vaenu õhutamisele ka mingit uut või erinevat sisu võrreldes olemasoleva õigusliku tähendusega.

32. „Vaenu õhutamise“ mõistet kasutavad erinevad siseriiklikud ja rahvusvahelised õigusaktid. Esmajoones kohustab juba PS § 12 lg 2 Riigikogu kehtestama keelde ja karistusi vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamise korral, andes kinnise loetelu alustest, millal see on nõutav. PS § 12 lg 2 kaugem eesmärk on ära hoida ühiskonna lõhestamist ning vältida ühiskondlikke pingeid, mis võivad oluliselt takistada põhiseadusliku korra funktsioneerimist ja viia isegi põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele.<sup>25</sup>

33. Kuigi PS ei kasuta otseselt „vanu õhutamise“ mõistet, ollakse seisukohal, et eelkõige on Riigikogu vastavad karistused kehtestanud karistusseadustiku (KarS) §-ga 151 („Vaenu õhutamine“).<sup>26</sup> KarS §-s 151 loeb vaenu õhutavaks tegevust, millega on avalikult kutsutud üles vihkamisele, vägivaldale või diskrimineerimisele selles koosseisus loetletud tunnuste alusel.

<sup>23</sup> Korrakaitseadus. – RT I, 06.08.2022, 16.

<sup>24</sup> Aas, N. KarS kommentaarid. § 262/3.1.1. – Sootak, J., Pikamäe, P., Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2021.

<sup>25</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura: Tallinn 2020, § 12 komm 28.

<sup>26</sup> Vt *mutatis mutandis* RKKKo 14.12.1999, 3-1-1-113-99, p 2.

Avalik üleskutsumine eeldab edastatavat sõnumit, millega mitte lihtsalt ei väljendata oma vaenulikkumeelestatust teatud ühiskonnagrupi vastu, vaid mis võiks esile kutsuda vihkamist või vägivalda ka teistes isikutes, tuua kaasa mingi sotsiaalse grupi vastu suunatud vihkamise, vägivalda või diskrimineerimise leviku. Sealjuures ei ole oluline mitte vaid konkreetne märk (sõna, fraas, lause, žest, kujutis), millele üleskutsuv iseloom omistatakse, vaid ka konteksti, milles see on esitatud, ning tähendusvarjund.

34. Riigikohus on lisaks leidnud, et vaenu õhutamise puhul rahvuse, rassi, nahavärvi, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste veendumuste, varalise või sotsiaalse seisundi alusel eristatavate gruppide puhul ühe grupi („meie“) liige eitab teise gruppi („nemad“) kuuluvate isikute võrdväarsust esimese grupi liikmetega.<sup>27</sup>

35. Eeltoodust tulenevalt saab asuda järeldusele, et „hoone avalikult nähtav osa“ või „avalikult eksponeeritud rajatis“ ei saa olla asjana iseenesest abstraktselt vaenu õhutav, nagu ei ole seda ka mingi eraldivõetav (nõukogudeaegne) sümbol. Need on vaid nõ vahendid, millega üks sotsiaalne grupp („meie“) või selle liige eitab teise gruppi („nemad“) kuuluvate isikute võrdväarsust esimese grupi liikmetega. Ühtlasi tähendab see seda, et mõne hoone või rajatise tähendus võib aja jooksul muutuda nii viha õhutavaks (nt kui mõni ühiskondlik grupp võtab selle oma üleoleku sümboliks), kui ka vastupidi.

36. Kuigi KarS § 151 osas on kõrgemate kohtute praktika üsna napp ja „vaenu õhutamise“ küllaltki abstraktne mõiste on jätkuvate ühiskondlike diskussioonide keskmes, saab kokkuvõttes asuda seisukohale, et see on olnud seaduse rakendamiseks siiski piisavalt õigusselge. Sisustades seaduseelnõu määratlust „vaenu õhutav“ sarnaselt senisele praktikale, saab seetõttu järeldada, et see ei ole õigusselgusetu Riigikohtu poolt väljatoodud standardite valguses.

(d) *Määratlus „agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist toetav või õigustav“*

37. Seaduseelnõu keelab ka hoone või rajatise, mis „toetab või õigustab agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist.“<sup>28</sup>

38. Kuigi selle määratluse saaks jagada omakorda väiksemateks osadeks, on kohane neid analüüsida koos, kuna on arusaadav, et eelnõu loojad on siinkohal eeskujuks võtnud KarS § 151<sup>1</sup> teksti, mis alates 29.04.2022 keelab agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemisega seotud sümboli avaliku eksponeerimise neid tegusid toetaval või õigustaval viisil.<sup>29</sup>

39. Eelnõu 576 SE seletuskirjast nähtub, et KarS § 151<sup>1</sup> tähenduses mõistetakse agressiooniakti all KarS § 91 lg-s 3, genotsiidi all KarS §-s 90, inimsusevastase kuriteo all KarS 8. ptk 2. jaos ja sõjakuriteo all KarS 8. ptk 4. jaos sätestatud konkreetseid kuritegusid. Samas ei oma tähtsust, kas kõnesolevad kuriteod on kohtuotsusega tuvastatud või mitte. Nende kuritegude toetamise või õigustamise eesmärk tähendab toimepanija kavatsust väljendada oma heakskiitu või toetust taoliste kuritegude toimepanemisele. Seeläbi pisendatakse nende kuritegude raskust ning püütakse taolisi tegusid normaliseerida.<sup>30</sup>

40. Võttes sarnase lähenemise aluseks seaduseelnõu § 1 lg 1 kasutatud määratluse tõlgendamisel, saab asuda seisukohale, et hoone avalikult nähtav osa, samuti avalikult eksponeeritud monument, skulptuur, mälestusmärk ja muu selline rajatis toetab või õigustab agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist juhul, kui

<sup>27</sup> RKKKo 10.04.2006, 3-1-1-117-05, p 20

<sup>28</sup> Eelnõu 746 seletuskiri, lk 3.

<sup>29</sup> RT I, 28.04.2022, 24

<sup>30</sup> Karistusseadustiku ja väärtemenetluse seadustiku muutmise seaduse (agressiooni toetamine ja sellega seondud vaenutegevus) 576 SE seletuskiri, lk 10-11.

*esiteks* on seda võimalik seostada ühe või mitme konkreetse nn maailmakuriteoga, mis on ohtlikud tervele inimkonnale ning mille käsitlemine kuriteona tuleneb rahvusvahelise õiguse printsiipidest<sup>31</sup> ja *teiseks*, kui need väljendavad mingil viisil heakskiitu või toetust taoliste kuritegude toimepanemisele. Sel viisil normi tõlgendades ei ole see määratlus õiguselgusetu Riigikohtu poolt väljatoodud standardite valguses

41. Analüüsi koostajad ei oska välja tuua ühtegi näidet, kas mõni täna Eestis olemasolev hoone või rajatis sellele tunnusele vastab, samuti ei ole toodud vastavaid näiteid seaduseelnõu seletuskirjas. Samas on selle keelu mõju suunatud ka tulevikku ja nt ei ole selle alusel lubatud ehitada edaspidi hooneid, mis sümboliseerivad „Z“ tähte, jne.

(e) *Määratlus „okupatsioonirežiimi toetav või õigustav“*

42. Seaduseelnõus kasutatud määratlus „okupatsioonirežiimi toetav või õigustav“ on teistest mõnevõrra lahtisem ja rohkem erinevatele tõlgendustele avatud, kuna sellel puudub selge vaste ja väljakujunenud sisu muudes õigusaktides ja kohtupraktikas. Seejuures ei ole probleem mitte niivõrd „okupatsioonirežiimi“ mõistes, kui selles, mida tähendab selle toetamine ja õigustamine.

43. „Okupatsioonirežiimi“ mõiste avamiseks saab aluseks võtta okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seaduse<sup>32</sup> § 3, mille alusel loetakse okupantriikideks Eesti Vabariiki 1940. aasta 16. juunist kuni 1991. aasta 20. augustini okupeeritud riigid, ehk siis Natsi-Saksamaa ja Nõukogude Liit. Selle määratluse alt jääb välja nt Venemaa Keisririik, kuid ka seaduseelnõu seletuskiri ei viita, et sellega soovitakse reguleerida Eesti Vabariigi ametlikule loomisele (1918. a) eelnenud ajajärgust pärit sümbolite kasutamist.

44. Seaduseelnõu ei täpsusta, mida mõeldakse okupatsioonirežiimi „toetava ja õigustava“ hoone avalikult nähtava osa või avalikult eksponeeritava rajatise all. Samas võimaldab seaduseelnõu seletuskiri siiski anda sellele määratlusele selgema sisu ja seda piiritleda.

45. Näiteks märgitakse seletuskirjas, et selle „nõude lisamine seadusesse ei tähenda, et kõik okupatsiooniaegseid sümboleid kandvad hooned ja rajatised või nende osad kuuluksid automaatselt eemaldamisele“. Seaduseelnõu kohaldamisalasse mittekuuluva olukorra näitena tuuakse seletuskirjas välja olukord, kus mõne ajaloolise hoone küljes on okupatsioonirežiimile iseloomulik sümbolika, kuid see ei toeta ega õigusta okupatsiooni. Samuti leitakse eelnõu seletuskirjas, et ei ole välistatud, et teatud hoonete ja rajatiste puhul võib olla määrav mitte üksnes visuaalne kujund kui selline, vaid ka tõlgenduslik seos eksponeerimise viisi ja kujundi vahel, st kas kujundit eksponeeritakse keelatud tegu toetaval või õigustaval viisil.<sup>33</sup>

46. Seega saab seletuskirja pinnalt teha järelduse, et näiteks pelgalt nõukogulikku ühiskonnakorraldust, ideoloogiat või riigivõimu peegeldav sümbolika (nt viisnurk, sirp ja vasar) mõnel hoonel ei tähenda automaatselt, et seda tuleb kindlasti käsitleda okupatsioonirežiimi toetava ja õigustavana seaduseelnõu mõttes. Sellele peab lisanduma sümboli eksponeerimise viisi (nt agressiivne või pealetükkiv) viisi, asukoha (nt kesklinn vs. kalmistu) või sellele hoonele või rajatisele ajalooliselt väljakujunenud tähenduse jms tõttu nõ tõiendav semiootiline laeng, mistõttu on see kujunenud (või omab potentsiaali saada) ühiskonna lõhestamise ja ühiskondlikke pingete või julgeolekuohu allikaks. Näiteks loosung „Elagu NLKP“ laguneva kolhoosilauda seinal sellist ohupotentsiaali kindlasti ei oma (kui sellest laudast ei kujune mingil põhjusel just okupatsioonirežiimi õigustajate „palverännakute“ sihtpunkt), samas näiteks mõni 1944. aastal Eesti „vabastamise“ ülistamiseks loodud militaarne mälestusmärk aga küll.

<sup>31</sup> Maailmakuriteo mõistest vt J. Sootak (koost). Kuristusõigus. Üldosa. Juura 2018, lk 639-640 (A. Parmas).

<sup>32</sup> Okupatsioonirežiimide poolt represseeritud isiku seadus. – RT I, 22.12.2022, 12.

<sup>33</sup> Eelnõu 746 seletuskiri, lk 3–4.

47. Üldistavalt võibki märkida, et eelduslikult ongi monumentidel, skulptuuridel ja mälestusmärkidel suurem potentsiaal saada taoliste ühiskondlike pingete allikaks, kuna need on loodud kandma endas teatud võimendatud ideoloogilist tähendust ja paljuski on see nende ainus eesmärk<sup>34</sup>, seda erinevalt näiteks hoonetest, mille peamine funktsioon on üldjuhul muu.

48. Kitsendava tõlgenduse kasuks räägib ka näiteks seaduseelnõu võrdlus Riigikogu poolt 22.02.2023 vastu võetud kohanimeseaduse ja ruumiandmete seaduse muutmise seaduses kasutatud terminoloogia.<sup>35</sup> Viimatinimetatud seaduse eesmärk on eemaldada võimalikult kiireloomuliselt käibelt Eestit okupeerinud Nõukogude Liidu repressioonide ja kuritegevusega seotud olnud isikute pühendusnimed ja muud kohanimed, mis on selgelt sobimatu Eesti aja- ja kultuurilooga.<sup>36</sup> Selleks täiendatakse kõnealuse seadusega muuhulgas kohanimeseaduse § 13 lg-ga 6<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „Kui pühendusnimeks on määratud käesoleva paragrahvi lõikes 42 nimetatud isikunimi või kui tegemist on käesoleva paragrahvi lõike 6 punktis 3 nimetatud *Eesti aja- ja kultuurilooga selgelt sobimatu kohanimega, sealhulgas kui kohanimi on seostatav Eesti Vabariigi loomise, põhiseadusliku korra püsimise või Eesti iseseisvuse taastamise vastaste isikute, sümbolite või sündmustega* [analüüsi koostaja rõhuasetus], teeb valdkonna eest vastutav minister kohanimemäärajale ettepaneku kohanime muutmiseks ja seadusega kooskõlas oleva kohanime määramiseks.“<sup>37</sup>

49. Nagu näha, läheb Riigikogu eelviidatud seaduses tunduvalt kaugemale ning keelab nime juba siis, kui see on pelgalt seostatav mõne Eesti iseseisvuse vastase sümboliga (nt ei võimalda see seadus tänavanimena kasutada „Punatähe tn“ vms) või on see sobitamatu Eesti kultuurilooga, seevastu kui analüüsitava seaduseelnõu seletuskiri viitab üheselt, et selle eesmärk ei ole kaotada avalikust ruumist kogu nõukogulikku sümboolikat, vaid üksnes need, „mis riivavad ühiskonna õiglustunnet või kujutavad ohtu Eesti julgeolekule“<sup>38</sup>.

50. Nende kahe seaduse võrdluse puhul on oluline tähele panna ka seda, et tänavanimede määramine ei riiva üldjuhul ühegi isiku põhiõigusi, mistõttu seadusandja mänguruum on tunduvalt suurem kui põhiõigusi riivavate normide puhul. Kuna seaduseelnõu § 1 lg 1 võib seevastu kaasa tuua isiku põhiõiguste (eelkõige omandipõhiõigus piiramise), on seadusandja oma tegevuses aga oluliselt piiratum ja seotud täiendavate tingimustega.

51. Määratluse „okupatsioonirežiimi toetav või õigustav“ kitsama tõlgenduse kasuks räägib seetõttu ka põhiseaduskonformse tõlgendamise printsiip. Põhiseaduskonformne tõlgendamine tähendab, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada sellist tõlgendusviisi, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.<sup>39</sup> Mitmetitõlgendatavate normide puhul tuleb eelistada kitsendavat tõlgendust ka juhul, kui need on aluseks põhiõiguste piiramisele (nn *in dubio pro libertate* printsiip).<sup>40</sup>

52. Andes määratlusele „okupatsioonirežiimi toetav ja õigustav“ liiga laia tõlgenduse, mille järgi peaksid ehitiste ja rajatiste (era)omanikud omal kulul piiratud aja jooksul kõrvaldama, (osaliselt) lammutama või ümber ehitama näiteks kõik hooned ning rajatised, millel leidub või

<sup>34</sup> Ka eelnõu 746 seletuskiri (lk 11) viitab sellele, et eelnõuga kavandatud muudatuste otseseks ajendiks on okupatsioonirežiimi sümboliseerivad monumendid või mälestusmärgid Eesti avalikus ruumis, milliseid Riigikantselei hinnangul on Eestis alles umbes 200–400.

<sup>35</sup> Riigikogu. Kohanimeseaduse ja ruumiandmete seaduse muutmise seadus 768 SE. Vastuvõetud seadus. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/019bcf9e-a7ec-4324-a5ec-b743b5a61712/kohanimeseaduse-ja-ruumiandmete-seaduse-muutmise-seadus>

<sup>36</sup> Eelnõu 768 seletuskiri. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/019bcf9e-a7ec-4324-a5ec-b743b5a61712/kohanimeseaduse-ja-ruumiandmete-seaduse-muutmise-seadus>, lk 3.

<sup>37</sup> Riigikogu. Kohanimeseaduse ja ruumiandmete seaduse muutmise seadus 768 SE. Vastuvõetud seadus.

<sup>38</sup> Eelnõu 746 seletuskiri, lk 1. lause.

<sup>39</sup> RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04, p 36.

<sup>40</sup> Vt ka RKTkm 3-2-1-37-07, p 9; RKHKm 3-3-1-27-06, p 13.



mis esindavad nõukogulikku sümboolikat või stalinistlikku arhitektuuri, võib olla see vastuolus omandipõhiõiguse piiramise proportsionaalsuse printsiibiga. Seega viib ka põhiseaduskonformne tõlgendus järeldusele, et (vähemalt) eraomandis olevate ehitiste ja rajatiste puhul saab kulukaid rajatiste eemaldamise, hoonete ümberehitamise jms kohustusi isikutele panna vaid siis, kui senisel kujul säilimisel oleks vastav hoone või rajatis ühiskonna lõhestamise ja ühiskondlikke pingete allikaks või ohuks Eesti julgeolekule (või oleks neil konkreetne potentsiaal selleks saada).

53. Kokkuvõttes ei ole määratlus „okupatsioonirežiimi toetav ja õigustav“ õigusselgusetu, kui seda tõlgendada kitsendavalt seletuskirjas viidatud näidete valguses. Samuti on taoline kitsendav tõlgendus vajalik, et säiliks seaduseelnõu kooskõla põhiseadusega.

## 2.2. Materiaalne põhiseaduspärasus

54. Materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli raames kontrollitakse riive legitiimset eesmärki ja proportsionaalsust. Riigikohus on rõhutanud, et juhul, kui seaduses sätestatud põhiõiguse riivel ei ole legitiimset eesmärki või kui piirang on legitiimse eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne, on tegemist põhiõiguse rikkumisega.<sup>41</sup> Piirang on proportsionaalne, kui see on saavutatava eesmärgi suhtes sobiv, vajalik ja mõõdukas.<sup>42</sup> Mida suurem on avalik huvi avaliku korra ja julgeoleku tagamise vastu käesolevas olukorras, seda suuremad võivad olla omanikule seatud piirangud oma vara kasutamisel, tingimusel, et need on sobivad ja vajalikud.

### 2.2.1. Omandipõhiõigus

#### (a) Esemeline kaitseala

55. Põhiõiguse esemeliseks kaitsealaks on põhiõiguse kandja tegevus, omadus või seisund, mida põhiõigussäte hõlmab. PS § 32 esemeline kaitseala hõlmab omandiõigust ning vara vaba valdamist, kasutamist ja käsutamist.<sup>43</sup>

#### (b) Isikuline kaitseala

56. PS § 9 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igapäevaste õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

57. Omandipõhiõigus laieneb füüsilistele isikutele, olenemata sealjuures kodakondsusest. Kooskõlas juriidilise isikute eesmärkide ja omandiõiguse kaitse mõttega laieneb PS §-s 32 sätestatu ka juriidilistele isikutele.<sup>44</sup> Omandiõigus laieneb seega eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kuid puudub kohtupraktika küsimuses, kas ja millises ulatuses omandipõhiõigus avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul piiratud on.<sup>45</sup> Riik omandipõhiõigusele toetuda ei saa.<sup>46</sup> Kohalikud omavalitsused ei ole põhiõiguste kandjad, kuid PS §-st 3 tuleneb nende võrdse kohtlemise põhimõte.<sup>47</sup>

<sup>41</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura: Tallinn 2020, § 32, komm 25.

<sup>42</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 39.

<sup>43</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura: Tallinn 2020, § 32 komm 15.

<sup>44</sup> RKÜKo 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p 18.

<sup>45</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura: Tallinn 2020, § 32 komm 4.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> RKPJKo 20.12.2016, 3-4-1-3-16, p 119.

### 2.2.2. Riive legitiimne eesmärk

58. PS § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. Sellest tuleneb, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk ja riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik, mõõdukas).<sup>48</sup>

59. Eelnõu seletuskirjas on seaduse eesmärgina defineeritud hoonete ja rajatiste nõuete reguleerimine EhS-s ja selliste rajatiste eemaldamise võimaluste ette nägemine, mis Eesti avalikku ruumi ei sobitu seetõttu, et need õhutavad vaenu või teotavad ja õigustavad okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist. Lisaks sellele, et sellised hooned ja rajatised ei sobitu sellisel kujul Eesti avalikku ruumi, võivad need kujutada endast ohtu eesti avalikule korrale ja julgeolekule.<sup>49</sup> Seadusandja tahe on suunatud üksnes selliste ehitiste nõuetele vastavuse tagamisele, mida on kirjeldatud käesoleva analüüsi ptk-s 2.1.1.

60. Avaliku korra ja julgeoleku kaitse on põhiseaduses väljendatud väärtused. Põhiseaduse preambulas on väljendatud, et riik kaitseb sisemist ja välist rahu. See tähendab, et avaliku korra ning julgeoleku kaitse on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk. Põhiõiguse riivel on legitiimne eesmärk, kuna tänases geopoliitilises olukorras ei ole mõistlik leida end olukorrast, kus vahetu oht nendest ehitistest tulenevalt leiaks aset. Vahetu oht on olukord, kus ehitisest lähtuvad avaliku korda ohustavad tingimused (vrd KorS § 5 lg 5) leiavad juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe juhtub. Seega on mõistlik sellist olukorda ennetada, sest sellega võiksid kaasnedä täiendavad avaliku korra rikkumised.

### 2.2.3. Riive

61. Omandiõigus kaitseb omaniku õigust (kinnis)asjadele. Omandipõhiõiguse oluline osa on õigus asja kasutada.<sup>50</sup> PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive on igasugune omaniku õigusliku positsiooni kitsendamine ja omanikule varalise kaotuse põhjustamine.<sup>51</sup> Omandipõhiõiguse riive on omaniku nõusolekuta võõrandamine ja omandikitsendused.<sup>52</sup>

62. Eelnõu § 1 p 1 seab hoone või muu rajatise avalikult nähtavale osale nõuded, mille kohaselt ei tohi see olla vaenu õhutav ega toetada või õigustada okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist. Eelnõu § 2 seab kohustuse viia ehitise või rajatise EhS § 11 lg 1<sup>1</sup> nõuetega kooskõlla kuue kuu jooksul sätte jõustumisest arvates.

63. Ehitise EhS § 11 lg-ga 1<sup>1</sup> kooskõlla viimine võib ehitise puhul tähendada nii selle terviklikku kui osalist lammutamist või muude meetmete kasutuselevõttu, näiteks vaenu õhutava sümboli kinni katmist. Rajatise korral (nt mälestusmärk) võib tulla kõne alla ka selle (osaline) teisaldamine. Ehitise või selle osa lammutamine või muu laadne meede mõjutab negatiivselt ehitise omaniku õigust oma vara vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Seega esineb käesoleval juhul omandipõhiõiguse riive. PS § 32 lg 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusreservatsiooni. See tähendab, et omandiõigust võib piirata mistahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.<sup>53</sup> Avaliku korra ja julgeoleku kaitse on

<sup>48</sup> RKPJKo 23.02.2023, 5-22-12, p 41.

<sup>49</sup> Eelnõu 746 SE seletuskiri, lk 3.

<sup>50</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura: Tallinn 2020, § 32 komm 6.

<sup>51</sup> RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57.

<sup>52</sup> RKPJKo 17.04.2012, 3-4-1-25-11, p 35.

<sup>53</sup> *Ibid*, p 37.

põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk (vt ptk 2.2.2). Seega on omandipõhiõiguse riive käesoleval juhul lubatud.

64. Riigikohus on mitmetes oma lahendites rõhutanud, et Riigikohtul puudub alus seaduse või muu põhiseadusest alamal seisva õigusakti põhiseadusvastaseks tunnistamiseks, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduskonformselt, st kui mõistliku pingutusega on tõlgendamist kasutades võimalik leida põhiseaduspärane käitumisjuhised. /.../ Kui võimalikud on erinevad tõlgendusvariandid, siis tuleb eelistada sellist tõlgendust, mis on põhiseadusega kooskõlas ehk tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse.<sup>54</sup> Seega esitame alljärgnevalt põhjendused ja selgitused, kuidas on võimalik tagada seaduseelnõus toodud normide põhiseaduskonformne tõlgendamine.

65. Lisaks lähtub käesolev analüüs abstraktse normikontrolli meetodikast, mille puhul analüüsitakse normide vastavust põhiseadusele eelkõige keskmiste eluliste juhtumite valguses ning ei võeta aluseks kõige negatiivsemate stsenaariumite rakendumist või äärmuslikke näiteid (nt kogu Sillamäe kesklinna ümberehitamist). Seega ei tähenda antud analüüsis toodud järeldused, et üksikjuhtudel ei või seaduseelnõu kohaldamisel esile tulla küsitavusi, mis võivad tingida vajaduse algatada mõnes üksikus kohtuasjas konkreetse normikontrolli menetlus.

#### **2.2.4. Riive sobivus**

66. Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele.<sup>55</sup> Meede, mis ei aita saavutada legitiimset eesmärki, ei ole sobiv ja seega ebaproportsionaalne.

67. Käesoleval juhul on seadusemuudatuse eesmärk avaliku korra ning julgeoleku kaitse (vt ptk 2.2.2). Eelnõuga kehtestatav EhS § 11 lg 1<sup>1</sup> sätestab, et hoone avalikult nähtav osa, samuti avalikult eksponeeritud monument, skulptuur, mälestusmärk ja muu selline rajatis ei tohi olla vaenu õhutatav ega toetada või õigustada okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist.

68. Tulevikus ei ole seega lubatud rajada ehitisi ja rajatiseid, mille avalikult nähtav osa läheb normi nõuetega vastuollu. Olukorras, kus ei saa ehitada näiteks maja, mille fassaadil eksponeeritaks sõjakuritegusid toetavat sõnumit, ei saa tekkida ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Meede on seega tulevikku suunatuna sobiv.

69. Juba olemasolevate ehitiste ja rajatiste puhul tekib eelnõu §-ga 2 nende omanikele kohustus ehitise kuue kuu jooksul nõuetega vastavusse viia. Kooskõla nõuetega hindab KOV või valitsuskomisjon.<sup>56</sup> Eelnõu ega seletuskiri ei loetle konkreetseid meetmeid, mida ehitise või rajatise nõuetega kooskõlla viimine hõlmab.

70. Vaenu õhutava või muul viisil EhS § 11 lg-ga 1<sup>1</sup> vastuolus olevat ehitist saab sümbolika eemaldamiseks EhS § 4 lg 4 mõttes lammutada või kasutada muid meetmeid, näiteks katta sümbol kinni. Rajatise puhul (nt avalikult eksponeeritav skulptuur või mälestusmärk) võib olla võimalik ka selle teisaldamine muuseumisse või eravaldusse. Siiski ei saa välistada olukorda, kus juba eemaldatud sümboli varasemal asukohal käiakse seda jätkuvalt mälestamas.<sup>57</sup> Sellisel juhul jääks oht avalikule korrale ja julgeolekule püsima. Vastavat riski on võimalik maandada omakorda KorS-s loetletud erimeetmete kasutamisega, sh viibimiskeelu kehtestamisega.<sup>58</sup>

71. Seaduseelnõu rakendamisel tuleb meetme sobivust tagada kasutades kaalutusõigust. Kui seadusandja eesmärk on mitte eksponeerida kirjeldatud sümboleid, siis on võimalik meetme

<sup>54</sup> Vt nt RKPJKo 31.03.2010, 3-4-1-19-10, p 31.

<sup>55</sup> RKPJKo 23.02.2023, 5-22-12, p 43.

<sup>56</sup> Eelnõu 746 SE seletuskiri, lk 9.

<sup>57</sup> Vt nt <https://www.err.ee/1608790807/narvas-kaiakse-endiselt-tank-monumenti-meenutamas> (28.02.2023).

<sup>58</sup> Vt nt <https://dhs.riigikantselei.ee/avalikteave.nsf/documents/NT003A5BE6?open> (28.02.2023).

sobivuse saavutamiseks analüüsida nende sümbolite kinnikatmist, ümberehitamist, osalist lammutamist või muid proportsionaalsust tagavaid meetmeid. Kuigi eelnõu probleemistik keerleb lammutamise ümber, siis on korrakaitseorganil alati kohustus kaaluda ka vähem riivavamate meetmete kasutamist ja muude meetmete rakendamist ei ole ka seaduseelnõuga piiratud. Seaduseelnõus sätestatud meetmed on avaliku korra ja julgeoleku tagamise eesmärgi suhtes sobilikud ning aitavad eesmärgi saavutamisele kaasa. Juhul, kui oht jääb ehitise endises asukohas püsima, on seda võimalik leevendada, valides sobivuselt järgmise meetme.

### **2.2.5. Riive vajalikkus**

72. Piirang on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava meetmega, mis on sama efektiivne.<sup>59</sup>

73. Tulevikus ehitatavate hoonete ja rajatiste puhul on seaduseelnõu legitiimse eesmärgi suhtes vajalik. Käesoleval juhul ei nähtu alternatiivset meetet, mis oleks avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks ehitiste kontekstis sama efektiivne, kuid isikut vähem koormav.

74. Eelnõu ei näe ette konkreetset meetet, mida ehitise omanik kasutama peab, et olemasolev ehitise seaduseelnõu nõuetega vastavusse viia. Seletuskirjas on kirjutatud, et kõik okupatsiooniaegseid sümboleid kandvad hooned ja rajatised ning nende osad ei kuulu automaatselt eemaldamisele ning iga üksikobjekti tuleb hinnata sisuliselt ja eraldiseisvalt.<sup>60</sup> Riive vajalikkuse hindamisel tuleb niisamuti sisuliselt analüüsida ptk-s 2.1.1 toodud kitsendavaid kriteeriume, mis võimaldavad seaduseelnõuga loodud erinõuet rakendada üksnes teatud kitsamale ringile ehitistele.

75. Seadusega on iga ehitise puhul võimalik kaaluda erinevaid variante ehitise nõuetega kooskõlla viimiseks ning valida meede, mis saavutab eesmärgi, kuid mis riivab omandipõhiõigust kõige vähem. Seega on eelnõuga tekkiv riive vajalik.

### **2.2.6. Riive mõõdukus**

76. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt tuleb abinõu mõõdukuse üle otsustamisel kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärkide tähtsust.<sup>61</sup> Käesoleval juhul peab riive mõõdukuse sedastamiseks kaaluma eelnõu eesmärki kaitsta avalikku korda ja julgeolekut ning omaniku õigust ehitist või rajatist kasutada sellel kujul, mis eelneb ehitise või rajatise nõuetele vastavusse viimisele.

77. Samuti tuleb riive mõõdukuse hindamisel arvestada seda, et antud piirang võib tabada nõ täielikult heauskseid ehitiste ja rajatiste omanikke, kes seni ei ole eksinud omanikuna ühegi õigusnormi vastu.

78. Riive mõõdukust on käesoleval juhul võimalik tagada, kui:

- 1) Katta kinni hoonel olev sümbol. Siis on riive omandipõhiõigusele väike ning suure tõenäosusega proportsionaalne.
- 2) Teisaldada hoonele paigaldatud sümbol või mälestustahvel ja jätta see omanikule kohustusega seda mitte avalikult eksponeerida. Riive omandipõhiõigusele on sel juhul väike ning suure tõenäosusega proportsionaalne.
- 3) Kui ehitise lammutamine osutub vajalikuks, siis tuleb kaaluda osalist lammutamist võimalikult väikeses ulatuses, et tagada meetme rakendamise proportsionaalsus. Kui

---

<sup>59</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>60</sup> Eelnõu 746 SE seletuskiri, lk 3.

<sup>61</sup> RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15

ehitist on võimalik ettenähtud otstarbel täies mahus edasi kasutada, siis ei ole omanikule tekkiv riive osalisest lammutamisest tõenäoliselt ebaproportsionaalne.

- 4) Rajatise puhul (nt avalikult eksponeeritav skulptuur või mälestusmärk) on võimalik selle teisaldamine muuseumise või eravaldusesse. Riive omandipõhiõigusele on sel juhul väike ning suure tõenäosusega proportsionaalne.
- 5) Korrakaitseorgan hindab ehitisest lähtuvat vahetut ohtu ning põhjendab, milline ohuaste konkreetsel juhul esineb. Mida kõrgem ohu aste esineb, seda tõenäolisemalt on põhjendatud rangemate meetmete rakendamine ehitise suhtes.
- 6) Korrakaitseorganil on võimalik anda vabatahtlik kinnikatmise, ümberehitamise, osalise lammutamise vms meetme rakendamise tähtaeg, kus omanik ise valib, kuidas ta saavutab seaduseelnõus toodud avaliku korra kaitse eesmärgi.
- 7) Korrakaitseorgan või riik kaaluvad, kas tal on seaduseelnõu eesmärgi elluviimiseks võimalik rakendada toetusmeetmeid, mis vähendaksid riive intensiivsust (nt tehtavaid kulutusi lammutus- või ümberehitamisprojekti koostamisele, lammutusloa taotlemisele).
- 8) Omanikul on võimalik nõuda tekitatud või tekkiva kahju hüvitamist (riigivastutuse seaduse (**RVastS**) § 16 lg 1), ehitis võõrandada või lasta omandada avalikes huvides.

79. Riive mõõdukuse hindamisel tuleb ühe aspektina arvestada ka võimalikke kulusid, mis ehitise või rajatise seaduseelnõu nõuetega kooskõlla viimisel omanikule kaasnevad. Riigikohus on asunud seisukohale, et omanik peab omandiõiguse teostamisel järgima riigi seatud piiranguid ja mida suurem on avalik huvi, seda suuremad võivad olla omanikule seatud piirangud oma vara kasutamisel, tingimused, et need on sobivad ja vajalikud. Isiku kohustused ei tohi seejuures olla siiski ülemäärased. Samas toetuse või hüvitise puudumine ehitise nõuetega kooskõlla viimiseks ei vabasta omanikku kohustustest ega muuda neid kohustusi õigusvastaseks, kuid see võib anda õiguse nõuda hüvitise maksmist, kui vastasel juhul oleks isiku tahtest sõltumatu omandiõiguse riive ebavõrdselt ja erakordselt piirav, st õiglast talumiskohustust ületav. Kohustuste proportsionaalsust peab hindama riik. Omanik võib hüvitist nõuda RVastS § 16 lg 1 alusel, kui erakordne riive põhjustatakse toiminguga või haldusaktiga.<sup>62</sup> Sedalaadi hüvitamiskohustus saab tekkida vaid siis, kui isik leiab end oma tahtest ja tegevusest sõltumata olukorrast, kus ta peab avalikes huvides taluma intensiivsemaid subjektiivsete õiguste piiranguid võrreldes teistega.<sup>63</sup>

80. Kokkuvõttes on analüüsi koostajad seisukohal, et kuigi riigil oleks mõistlik ette näha teatud hüvitis eraomanikele hoonete või rajatiste nõuetega kooskõlla viimiseks, et muuda selle puudumine riivet automaatselt ebaproportsionaalseks, kuna kulukamatel juhtudel võib isikul tekkida õigus riigilt hüvitise saamiseks RVastS alustel.

### 2.2.7. Õiguskindlus

81. Riigikohus on rõhutanud, et PS §-st 10 tulenev õiguskindluse põhimõtte tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõtte) kui kindlust kehtestatud normide püsijäämise osas (õiguspärase ootuse põhimõtte).<sup>64</sup> Õiguskindluse põhimõtte osaks on *vacatio legis*.<sup>65</sup>

82. Ajavahemik, mis jääb seaduse avaldamise ja jõustumise vahele on osa PS §-s 10 ettenähtud õiguskindluse põhimõttest, mille kohaselt peab õigusnormi kehtestamisel selle

<sup>62</sup> Vt RKPJKo nr 3-19-1841, p 18.

<sup>63</sup> Vt RKPJKo nr 5-21-3/11, p 40.

<sup>64</sup> RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12.

<sup>65</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Juura: Tallinn 2020, § 10 komm 46.

adressaadile jätma piisavalt aega õigusnormiga tutvuda ja sellest aru saada, samuti valmistuda muutunud õiguskorraga kohanemiseks.<sup>66</sup>

83. Riigikohtu praktika kohaselt sõltub *vacatio legis* pikkus õiguskorras toimunud muudatuste mahust. Kui muutunud õigusnorm näeb ette isikule suuremad kohustused või halvendab tema senist õiguslikku positsiooni, peab tal olema piisavalt aega otsida ja kasutada ressursse, et uusi õigusnorme järgida.<sup>67</sup>

84. Eelnõu § 2 täiendab ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadust normiga, mis kohustab ehitise omanikku oma ehitise kuue kuu jooksul EhS § 11 lg 1<sup>1</sup> nõuetega vastavusse viima. Olenevalt meetmest, mis konkreetse ehitise puhul kasutusele võetakse, on kuus kuud piisav aeg, et hoone nõuetega vastavusse viia. Ehitise lammutamisel tuleb vastava aja jooksul ka leida proportsionaalseim meede eesmärgi saavutamiseks. Meetme rakendamisel tuleb järgida EhS muid sätteid, sh põhimõtteid ning seoseid KorS-ga.

85. Eelnõu § 1 p 5 täiendab EhS-i lammutusettekirjutuse andmise aluseid nõuetele mittevastavusega, kui seda ei ole võimalik teisiti kõrvaldada. Kuigi seletuskirjas ei seota uut alust ohu olemasoluga, peab proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt sellega siiski arvestama. Näiteks on lammutusettekirjutuse tegemine õigustatud, kui lisandub ka mingi sisuline oht KorS tähenduses.

86. Tuleb siiski tähele panna, et mahukamate (ümber)ehitustööde puhul võib antud aeg osutuda üsna piiripealseks. Kuna kõnealune regulatsioon on viidud EhS-sesse, tuleb ehitise või rajatise lammutamiseks või ümberehitamiseks täita ka kõiki muid EhS-es ja muudes seadustes toodud nõudeid ehitamiseks. Näiteks tuleb keerukamatel juhtudel kuue kuu jooksul koostada asjakohane ehitusprojekt, taotleda ehitusluba, saada selleks vajalikud kooskõlastused, leida ehitaja, viia läbi ehitustööd jne. Kortermajade puhul tõusetub lisaks küsimus üldkoosoleku otsuse või kaasomanike kokkuleppe vajadusest (nt hoone välisseina suuremahuline lammutamine mõjutab oluliselt kaasomanike õiguseid, samuti on vaja ühistul nt laenu võtmiseks KrtS § 36 alusel enamike ühistuliikmete nõusolek, jne).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Norman Aas

Vandeadvokaat

<sup>66</sup> RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 73.

<sup>67</sup> RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-33-06, p 18; RKPJKo 16.12.2013, 3-4-1-27-13, p 51.