

# Salajase määruse mõiste ning üld- ja üksikakti piiritlemine<sup>1</sup>

**Hannes Toodu**

Vandeadvokaadi abi

Reinmaa & Partnerid Advokaadibüroo

Riigi Teatajas on avaldatud teadaandeid määruste – formaalselt üldaktide kohta, millest on võimalik teada saada vaid nende olemasolu fakt, määruse sisu on salastatud.<sup>2</sup> Kuna tegemist on Riigi Teatajas avaldamist nõudvate määrustega, siis käsitleb käesolev artikkel määrusi PS § 87 punktist 6, § 94 lõikest 2 ja § 96 lõikest 3 ning Vabariigi Valitsuse seadusest (edaspidi VVS) lähtudes. See tähendab, et hõlmamata jäävad põhiseadusest tuletatud määrusandlusõigusega kehtestatud määrused ning kohtumenetluse ja kriminaalmenetluse määrused. Et selliste määruste tegelik sisu on paigutatud nende salastatud lisadesse ja on seetõttu tahtlikult muudetud avalikkusele kättesaamatuks, võiks selliseid määrusi nimetada salajasteks määrusteks. Seega lisaks kõikvõimalikele muudele õigusaktide eristustele (nt välisõigusakt või siseõigusakt) võib Eesti õiguskorras liigitada õigusakte salajasteks ja mittesalajasteks. Salajasi õigusakte võib omakorda liigitada absoluutselt salajasteks ja salajasteks. Absoluutselt salajased on õigusaktid, mille salajaseks olemine on juba iseenesest saladus ning avalikkusel puudub üldse aimus selliste aktide olemasolust.<sup>3</sup> Nende kohta ei ole Riigi Teatajas isegi avaldamismärget.

Lisaks salajase määruse mõistele käsitleb käesolev artikkel üld- ja üksikakti piiritlemise probleeme, kasutatavaid teooriaid ja nende kohaldamise võimalusi salajastele õigusaktidele.

Määruste avaldamise sätestab PS § 3 lõige 2 ning seda täpsustab VVS § 29 lõige 2, mille kohaselt avaldatakse Vabariigi Valitsuse määrused Riigi Teataja seadusega ettenähtud korras. 1938. aasta Riigi Teataja seaduse<sup>4</sup> § 3 kohaselt ei avaldatud Riigi Teatajas akte, mille avaldamine oli eriseadustes ette nähtud mõnes teises ametlikus väljaandes. Nii jäid Riigi Teatajas avaldamata kaitseväge koosseisud ning palganormid, ohvitserideks ülendamised, alandamised ja degradeerimised, auastmes ülendamised, ametisse nimetamised, ümberpaigutamised, teenistusest vabastamised, samuti määrused, mida Riigikaitse Nõukogu pidas vajalikuks hoida saladuses.<sup>5</sup>

Esimene Riigi Teataja seaduse (edaspidi RTS) terviktekst võeti vastu 1993. aastal<sup>6</sup> ja selle § 2 lõikes 1 sätestati kõik Riigi Teatajas avaldatavad dokumendid. Seaduse § 2 lõike 2 kohaselt

<sup>1</sup> Artikkel on osa autori magistritööst „Salajane määrus“. Autor tänab magistritöö teema uurimisel osutatud kaasabi ja juhendamise eest LLM Madis Ernitsat.

<sup>2</sup> Sellised määrused on näiteks Teabeameti osakondade struktuur ja alluvus (RTL 2001, 35, 462), Teabeameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid (RTL 2001, 58, 816), Teabeameti struktuur ja teenistujate koosseis (RT I, 12.01.2012, 2), tunnistajakaitse kaitsetoimiku pidamise ja säilitamise kord (RTL 2009, 95, 1409), Kaitsepolitsei ameti struktuur ja teenistujate koosseis (RTL 2009, 95, 1407), tunnistajakaitse kaitselepingu vormi kehtestamine (RTL 2009, 95, 1410 ning kiirgusturbe tagamise nõuded (RTL 2008, 21, 311).

<sup>3</sup> C. Kutz. Secret Law and the Value of Publicity. – Ratio Juris, Volume 22, Issue 2, June 2009, lk 201.

<sup>4</sup> Riigi Teataja seadus. – RT 1938, 39, 350.

<sup>5</sup> Riigi Teataja seaduse 1993. a eelnõu seletuskirjale lisatud ekspertarvamus mainib sõjajärgset Riigi Teataja seadust, lk 4 (eelnõu § 3 komm). Ekspertarvamuse koostajad: I. Rebane, H. Allvee, A. Glikman, H. Kiviloo, A. Leps, E. Raska, R. Söörd, H. Schneider. Kättesaadav Riigikogu Kantselei arhiivis.

<sup>6</sup> RT I 1993, 20, 352; 1998, 59, 941. Riigi Teataja seaduse §-ga 22 tunnistati kehtetuks kaks varasemat õigusakti: 1) Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 1958. aasta 29. novembri seadlus "Eesti NSV seaduste, Eesti NSV Ülemnõukogu otsuste ning Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi seadluste ja otsuste avaldamise ja jõustumise

avaldati riigikaitset reguleerivad õigusaktid Riigi Teatajas Vabariigi Presidendi otsusel. Seaduse eelnõu seletuskiri<sup>7</sup> selgitab: „Siit järeldub, et seadused, sealhulgas riigikaitset käsitlevad seadused kuuluvad igal juhul avaldamisele. Kui seadust Riigi Teatajas ei avaldata, siis ta ei jõustu, nagu see otseselt järeldub põhiseaduse §-st 108. Mõeldav oleks vaid, et Riigi Teatajas ei avaldata mõningaid seadusest madalama jõuga riigikaitset käsitlevaid õigustloovaid akte.“ Samuti viidatakse eeskuju võtmiseks Riigi Teataja sõjaeelsele seadusele,<sup>8</sup> mille kohaselt lubati jätta avaldamata teatud kaitseväge seonduvad aktid ning määrused, mida Riigikaitse Nõukogu pidas vajalikuks hoida saladuses.<sup>9</sup>

Lisaks selgitatakse seletuskirjas Riigi Teatajas avaldamisega seonduvat järgmiselt: „Põhiseaduse § 108 järgi loetakse seaduse ametlikuks avaldamiseks ainult avaldamist Riigi Teatajas, kusjuures põhiseadus lubab seaduses endas kümnepäevast *vacatio legis*'e<sup>10</sup> aega sätestada ka teisiti, kas lühendada või pikendada. See ei tähenda aga, et põhiseadus lubaks loobuda Riigi Teatajas avaldamise nõudest kui seaduse jõustumise vajalikust tingimusest. [...] Seaduste suhtes põhiseaduses kehtestatud kord tuleks laiendada kõigi õigustloovate aktide jõustumisele.“<sup>11</sup>

1999. aastal jõustunud Riigi Teataja seaduse uue tervikteksti § 4 sätestas esimest korda mõne õigusakti avaldamise piirangud. Selle lõige 1 reguleeris ka riigisaladusega seonduvate õigusaktide mitteavaldamist: „(1) Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja ministrite üksikaktid, milles käsitletakse riigi julgeolekut, riigikaitset või jälitustegevust ning millega ei piirata teenistusväliste isikute õigusi ja vabadusi ega panda neile kohustusi, avaldatakse neis õigusaktides ettenähtud korras. Riigisaladust sisaldavaid õigusakte Riigi Teatajas ei avaldata.“ Samuti reguleeris RTS-i § 4 lõige 2 teiste õigusaktide avaldamisega seonduvaid erisusi: „Kui Vabariigi Valitsuse, ministri või Eesti Panga määruse või välislepingu lisa avaldamine Riigi Teatajas osutub tehniliselt või suure mahu tõttu põhjendamatuks, võidakse see riigisekretäri otsusel jätta Riigi Teatajas avaldamata või avaldatakse lühikokkuvõttena või avaldatakse ametliku dokumendina vastava ministeeriumi või ametkonna ametlikus väljaandes. Sellise õigusakti juures avaldatakse Riigi Teatajas riigisekretäri teadaanne selle kohta, kus ja millises korras saab lisaga tutvuda.“

Praegu reguleerib õigusaktide avaldamist RTS,<sup>12</sup> mille § 2 lõike 2 punkti 5 kohaselt avaldatakse RT I osas Vabariigi Valitsuse, ministri, Vabariigi Valimiskomisjoni ja Eesti Panga presidendi määrus. RTS-i § 4 sätestab eriregulatsiooni teatud kategooria aktidele, mida RT-s ei avaldata ning selle lõike 2 kohaselt avaldatakse riigisaladust sisaldava määruse kohta Riigi Teatajas määruse osa, millele riigisaladus ei laiene, või teadaanne, mis sisaldab

---

korrast" (Eesti NSV Ülemnõukogu Presiidiumi 1980. aasta 28. augusti seadluse sõnastuses – ENSV Teataja 1980, 31, 494 ja 495 );

2) Eesti Vabariigi Ülemnõukogu Presiidiumi 1990. aasta 10. mai seadlus "Riigi Teataja väljaandmise kohta" (ENSV Teataja 1990, 16, 254).

<sup>7</sup> Riigi Teataja seaduse 1993. a eelnõu seletuskirjale lisatud ekspertarvamus, lk 3. Kättesaadav Riigikogu Kantselei arhiivis.

<sup>8</sup> „Riigikaitset ja kaitseväge puudutavate õigusaktide avaldamise kord on analoogiline 1938. aasta Riigi Teataja seaduse §-ga 2.“ Riigi Teataja seaduse 1993. a eelnõu seletuskiri, lk 4 (§ 2 komm). Kättesaadav Riigikogu Kantselei arhiivis.

<sup>9</sup> Riigi Teataja seaduse 1993. a eelnõu seletuskirjale lisatud ekspertarvamus, lk 3. Kättesaadav Riigikogu Kantselei arhiivis.

<sup>10</sup> Vahemik seaduse vastuvõtmise, avaldamise ja jõustumise vahel.

<sup>11</sup> Riigi Teataja seaduse 1993. a eelnõu seletuskirjale lisatud ekspertarvamus, lk 7. Kättesaadav Riigikogu Kantselei arhiivis.

<sup>12</sup> RT I 2010, 19, 101.

vähemalt määruse pealkirja, vastuvõtmise kuupäeva ja numbrit. RTS-i § 4 lõike 1 punkt 2 ja lõige 2 kehtestasid salajaste ja juurdepääsupiiranguga aktide avaldamise keelu.

Seaduse eelnõu seletuskirja lisas nr 1 „Riigi Teataja seaduse eelnõu seletuskirja juurde“, mis sisaldab kooskõlastusringil laekunud ettepanekute arvestamise ja arvestamata jätmise põhjendusi, on õiguskantsler tõstatanud salajaste määruste küsimuse, tehes eelnõu § 4 punkti 2 kohta järgmise märkuse: „RTS § 4 punkti 2 alusel ei ole lubatud riigisaladust ja juurdepääsupiirangut sisaldavate dokumentide avaldamine Riigi Teatajas. Olen juba varem kokku puutunud probleemiga, mis puudutab nn salajaste määruste<sup>13</sup> avaldamist. Nimelt on Eesti õiguskorras olemas ka õigustloovaid akte, mille sisu on riigisaladus.<sup>14</sup> Märgin, et kõnealune teema – kuivõrd on põhiseadusega kooskõlas avalikustamisele mitte kuuluvate määruste olemasolu – vajab eraldi analüüsi. RTS eelnõu ettevalmistamisega seoses tuleb siiski läbi mõelda, kas ja kuidas sellised praegu osaliselt Riigi Teatajas avaldatud salajased määrused või muud dokumendid eelnõu järgi avaldatakse (nt piirdudes akti vastuvõtmise aja, vastuvõtja, pealkirja äramärkimisega). Eelnõu praegune sõnastus välistab avaldamise, aga ei ole selge, mida see praktikas täpsemalt tähendab. Seetõttu tuleks vähemalt eelnõu seletuskirja selles osas täpsustada.“ Justiitsministeerium on märkust arvestanud ning selgitanud, et „nn salajaste määruste kohta on lisatud § 4 lõige 2, mille kohaselt avaldatakse sellise määruse kohta Riigi Teatajas teadaanne, mis sisaldab vähemalt määruse pealkirja, vastuvõtmise kuupäeva ja numbrit, ning täiendatud vastavalt seletuskirja.

Õiguskantsleri märkusest tulenevalt täiendati RTS-i eelnõu seletuskirja<sup>15</sup> ning märgiti, et oluline on see, et määruse kui õigustloova akti kehtestamise fakt oleks teada.

Seaduse eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et § 4 lõike 1 punktis 3 nimetatud aktide puhul on tegemist haldusaktidega, mis jäävad avalikkuse eest varjatuks, kuid konkreetsetele adreessaatidele tehakse need haldusmenetluse seaduse kohaselt teatavaks isikule kättetoimetamise teel. Nende avaldamine Riigi Teatajas ei ole kättetoimetamise korral vajalik, kui seda ei tingi avalik huvi.

Riigi Teataja seaduse menetlemise protsess näitab, et kui algselt oli seaduses säte, et riigisaladust sisaldavad aktid ei kuulu avalikustamisele, siis 2010. a RTS-i regulatsioon täiendati selliselt, et avalikkusel oleks võimalik saada faktiteavet selle kohta, et vastu on võetud järjekordne määrus, ilma et määruse sisuga oleks võimalik tutvuda. Seega asendus absoluutselt salajane õigusakt salajase õigusaktiga, mille faktilisest olemasolust üldsust teavitatakse. Seda võib ilmselt põhjendada õiguskantsleri märkustega eelnõu menetlemisel,

<sup>13</sup> PS § 3 lg 2 sätestab, et seadused tuleb ettenähtud korras avaldada ning täitmiseks on kohustuslikud üksnes avaldatud seadused. Mõistet "seadus" antud normi mõttes tuleb tõlgendada materiaalselt, see tähendab, et PS § 3 lg 2 hõlmab kindlasti ka määrusi. Teisisõnu, määrused kui materiaalsed seadused tuleb õigusriigi põhimõttest tulenevalt samuti normiadreessaatidele avalikustada (Riigi Teatajas või muul ettenähtud kohasel viisil, mis tagab õigusakti kättesaadavuse).

<sup>14</sup> Sellised määrused on: 1) julgeolekuasutuste seaduse § 28 alusel kehtestatud kaitseministri 07.05.2001 määrus nr 37-TS-01 "Teabeameti poolt teabe varjatud kogumise meetodid ja vahendid". Määruse ainus paragrahv sätestab: "Kinnitan Teabeameti poolt teabe varjatud kogumisel kasutatavad meetodid ja vahendid (lisa 1 - täiesti salajane)."; 2) riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 39 lg 2 alusel on kehtestatud kaitseministri 07.03.2008 määrus nr 5 "Kiirgusturbe tagamise nõuded". Määruse ainus paragrahv sätestab: "Määrusega kehtestatakse kiirgusturbe tagamise nõuded (lisa – piiratud" tasemel riigisaladus)." Lisaks on määrusi, mille sisu on osaliselt riigisaladus: 1) kaitseministri 05.12.2003 määruse nr 14 "Elektroonilise teabeturbe ning eriside korraldamiseks ja kontrollimiseks kasutatavad meetodid ja vahendid" §-d 6–8; 2) siseministri 21.03.2001 määruse nr 62 "Kaitsepolitsei ameti põhimäärus" § 16.

<sup>15</sup> Riigi Teataja seaduse eelnõu (654 SE) ja seletuskiri, Riigikogu XI koosseis. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=886967&u=20100819211454](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=886967&u=20100819211454)

millest seadusandja järeldas, et põhiseaduse § 3 lõikes 2 sätestatud avaldamiskohustusel on ilmselt seos ka seadusest madalamal seisvate õigusaktidega.

Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi *RSVS*) § 3 punkt 1 sätestab riigisaladuse mõiste – Eesti Vabariigi julgeoleku või välissuhtlemise tagamise huvides avalikuks tuleku eest kaitset vajab üksnes *RSVS*-is ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud tunnustele vastav teave, välja arvatud salastatud välisteave. Järelikult on salajaste määruste puhul tegemist õigustloovate aktidega, mis vajavad avalikuks tuleku eest kaitset. Täidesaatva võimu antud salastatud õigusaktid eksisteerisid ka varem, kuid alates *RTS*-i § 4 lõikes 2 sätestatust on seadusandja salajastele õigusaktidele püüdnud anda seaduslikkust nende olemasolust teadaandmise kaudu.

## Üld- ja üksikakti piiritlemine

Kuna salajaste määruste puhul on vähemalt formaalselt tegemist üldaktidega, siis ei pääse teema käsitlemisel ka üld- ja üksikakti eristamise probleemidest praktikas. Vastavalt sellele, kas tegemist on üld- või üksikaktiga, kohalduvad sellele erinevad menetlus- ja vorminõuded ning erinevad vaidlustamise võimalused. See, kas konkreetsel juhul on tegemist üld- või üksikaktiga on aga kõike muud kui selge.

Riigikohus on üld- ja üksikakti eristamist puudutavas praktikas pidanud korduvalt tõdema, et määruse õigusliku olemuse hindamine on õiguslikele kriteeriumidele tuginedes keeruline<sup>16</sup> ning üld- ja üksikaktide vahel ei ole selget piiri<sup>17</sup>. Vaheteo keerulisus on seotud määratlemisel kasutatava teooriaga. Seniajani on Riigikohus täitevvõimu aktide määratlemisel rakendanud materiaalsel teoorial, et see, kas õigusakt vormistada ja avaldada üld- või üksikaktina, peab tulenema õigusakti sisust, täpsemalt regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest.<sup>18</sup> Formaalse teooria kohaselt tuleneb see, kas tegemist on üld- või üksikaktiga, selle vormist, milles see on antud. Kui rakendada materiaalsel teoorial, siis on kõik määruse vormis antud individuaalsed õigusaktid, mis ei sisalda „üldkohustuslikke käitumisreegleid“, materiaalselt individuaalaktid, mille õiguspärasuse kontroll ei kuuluks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi, vaid halduskohtu pädevusse. Materiaalse teooria kohaselt on ükskõik mis vormis antud halduse õigusakt, mis on suunatud määratlemata adressaatide ringile, õigusakt selle kitsamas tähenduses, mille kontroll kuulub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi või üldkogu pädevusse.<sup>19</sup> Materiaalsest teooriast lähtuvalt on Riigikohus oma senises praktikas klassifitseerinud määrusena vormistatud akte ümber üksikaktideks ning üksikaktina vormistatud akte „edutanud“ üldaktideks, võttes aluseks erinevaid kriteeriume<sup>20</sup>. Selliselt muundub täitevvõimu aktide liigitamise materiaalne teooria kohtu poolt kohaldatuna ümberklassifitseerimisteooriaks<sup>21</sup>, mille põhiline õigustus vähemalt n-ö ülalt alla

<sup>16</sup> RKPJKo, 22. november 2010, nr 3-4-1-6-10 õiguskantsleri taotlus tunnistada kehtetuks Tallinna Linnavalitsuse 30.09.2009. a määruse nr 75 "Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonna veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinnad" § 1.

<sup>17</sup> RKHKm, 7. mai 2003, nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali ning Keskkonnaministeeriumi erikaebused Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 16. detsembri 2002. a määruse peale haldusajajas nr 2-3/726/2002 J. Vaheri, A. Rehkalti, L. Velleste ja H. Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasuse kindlakstegemise ja tühistamise nõudes.

<sup>18</sup> **E.-J. Truuväli** jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2., täiendatud tr, Juura, 2008, § 152 komm, lk 708, p 3.1.2.

<sup>19</sup> Samas.

<sup>20</sup> **M. Ernits**. Määruse mõiste. – Õiguskeel 2010, lk 21.

<sup>21</sup> Samas.

klassifitseerimise puhul on akti adressaatide õiguste tõhusam kaitse. Siinse artikli autori arvates ei saaks aga salajase õigusakti puhul rääkida selle sisust ega täpsemalt tegelikust konkreetusastmest, kuna see ei ole avalikkusele kättesaadav.

Materiaalset teooriat rakendades on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium lähtunud mitmest kriteeriumist. Näiteks võtnud liigitamise aluseks üldkohustuslikkuse ja mitteüldkohustuslikkuse 22. juuni 2000. aasta otsuses<sup>22</sup> ja 10. aprilli 2002. aasta otsuses, sõnastades määruse ja kitsamas tähenduses haldusakti vaheteo kriteeriumi järgmiselt: „vaidlustatud korraldused on õigusaktid, mis sisaldavad üldkohustuslikke käitumisreegleid – norme, mis loovad õigusi ja kohustusi konkretselt määratlemata isikute ringile. Seega on tegemist õigustloovate aktide ehk õiguse üldaktidega.“<sup>23</sup> Selle vaheteo probleemiks on, et ka individuaalakti vormis antav üldkorraldus on selle definitsiooni järgi universaalakt, ning samas pole välistatud, et mõni parlamendiseadus või määrus on oma sisult individuaalakt, sest ta loob õigusi või kohustusi konkretselt määratletud isikute ringile.<sup>24</sup>

Riigikohus on 7. mai 2003. aasta kohtumääruses loobunud üldkohustuslikkuse ja mitteüldkohustuslikkuse kriteeriumist.<sup>25</sup> Selles lahendis võttis Riigikohtu halduskolleegium piiritlemise kriteeriumiks üksikjuhtumi ja piiritlemata arvu juhtumeid: „Vastavalt HMS-i § 51 lõikele 1 on haldusakti kui üksikakti olemuslikuks tunnuseks üksikjuhtumi reguleerimine. Viimane ei samastu täielikult sellega, kas akti adressaatide ring on selle aktiga kindlaks määratud või mitte. Üksikjuhtumi reguleerimisega võib olla tegemist ka siis, kui regulatsiooni adressaatide ring õigusaktist otseselt ei nähtu. Sellist haldusakti nimetatakse HMS-i § 51 lõike 2 kohaselt üldkorralduseks, mille üheks liigiks on ka konkreetse asja avalik-õiguslikku seisundit reguleeriv haldusakt.“<sup>26</sup> Pakutud piiritlemiskriteerium jääb aga ebaselgeks, kuna juhtum, kus adressaatide ring ei ole kindlaks määratud, võib tähendada nii seda, et adressaatide ring on määratletav, kui ka seda, et adressaatide ring on määratlematu, mistõttu võiks iga universaalakt olla sisuliselt üksikjuhtumit reguleeriv.<sup>27</sup> Samas lahendis kasutas kohus piiritlemisel ka konkreetse ja abstraktsuse kriteeriumi: „See, kas õigusakt vormistada ja avaldada üld- või üksikaktina (määrusena või korraldusena), peab tulenema õigusakti sisust, täpsemalt regulatsiooni tegelikust konkreetusastmest.“<sup>28</sup> Seejuures ei selgita kolleegium, mida mõista abstraktsuse ja mida konkreetse all. Katse klassifitseerida abstraktseid ja konkreetseid regulatsioone erinevalt ilmselt ei õnnestu, sest kui ka materiaalses

<sup>22</sup> RKPJKo, 22. juuni 2000, nr 3-4-1-7-00 Tallinna Halduskohtu taotlus põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks Riigi Elamuameti peadirektori 20.06.1995 käskkirja nr. 45 "Hoonete registreerimise juhendi" kinnitamise kohta", p 10.

<sup>23</sup> RKPJKo, 10. aprill 2002, nr 3-4-1-4-02 Tallinna Halduskohtu taotlus jätta kohaldamata Tallinna Linnavolikogu 10.12.98 määrus nr 43 p 4.6, Tallinna Kesklinna Valitsuse 31.03.95 korraldus nr 386 ja Tallinna Kesklinna vanema 28.03.00 korraldus nr 123 kui üldaktid nende vastuolu tõttu põhiseaduse § 3 lg-ga 3, §-ga 31, §-ga 113 ja § 154 lg-ga 1, p 13.

<sup>24</sup> M. Ernits. Määruse mõiste. – Õiguskeel 2010, lk 22.

<sup>25</sup> RKHKm, 7. mai 2003, nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali ning Keskkonnaministeeriumi erikaebused Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 16. detsembri 2002. a määruse peale haldusajlas nr 2-3/726/2002 J. Vaheri, A. Rehkalti, L. Velleste ja H. Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasuse kindlakstegemise ja tühistamise nõudes, p 12: „Juhindumine normi üldkohustuslikkusest on iseenesest kooskõlas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. aprilli 2002. aasta otsuse p-ga 13. Väär on aga sellest järeldada, et määratlemata isikute ringile adresseeritud õigusakt ei saa kunagi olla üksikakt.“

<sup>26</sup> Samas p 12.

<sup>27</sup> M. Ernits. Määruse mõiste. – Õiguskeel 2010, lk 22.

<sup>28</sup> RKHKm, 7. mai 2003, nr 3-3-1-31-03 Jaak Vaheri, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali ning Keskkonnaministeeriumi erikaebused Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 16. detsembri 2002. a määruse peale haldusajlas nr 2-3/726/2002 J. Vaheri, A. Rehkalti, L. Velleste ja H. Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasuse kindlakstegemise ja tühistamise nõudes, p 11.

mõttes üksikaktid võivad sisaldada abstraktseid ettekirjutusi, ei võimalda see kriteerium adekvaatselt eristada üksikakti üldaktist.<sup>29</sup> Koos abstraktsuse ja konkreetsuse kriteeriumiga lähtub kohus akti liigi määramisel ka territooriumi suurusest, kus akt kehtib. „Territooriumi, kus õigusakt kehtib, suurus ei saa olla määravaks kriteeriumiks üld- ja üksikaktide eristamisel. Siiski võib õigusaktis käsitletud territooriumi ulatus olla üheks tunnuseks, mis võib rääkida ühe või teise lahenduse kasuks.“<sup>30</sup>

Alates 2007. aastast on halduskolleegium käsitanud üldkorraldusena ka vangla kodukorda<sup>31</sup> ning peamise argumendina akti klassifitseerimisel haldusaktiks kitsamas tähenduses on seejuures nimetatud mõistlikkust: „Sellise akti õiguspärasuse kontrolli võimaldamine üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses oleks ebamõistlik.“<sup>32</sup>

Professor Kalle Merusk on üld- ja üksikakti piiritlemist käsitledes leidnud ühe lahendusena, et vanglat võiks käsitada asjana, ning leidnud piiritlemisele lahenduse asja avalik-õigusliku seisundi kaudu, mille kohaselt oleks tegemist üldkorraldusega<sup>33</sup>. Ka Pirita jõeoru maastikukaitseala puhul kaitse-eeskirja<sup>34</sup> kaasuse puhul leiab professor Kalle Merusk, et määrus reguleerib konkreetset juhtumit, konkreetse asja avalik-õiguslikku seisundit, vastates üldkorraldusele. Kui kaitseala käsitada konkreetse avalik-õigusliku asjana, mille seisundit määrus reguleerib, siis sellise käsituse kohaselt võiks konkreetse asja avalik-õigusliku seisundi reguleerimisega olla tegemist ka kesklinna territooriumil kauplemise eeskirja kehtestamisega, kuna mõlema puhul pole tegemist muuga kui konkreetselt piiritletud territooriumiga ning kesklinna kauplemiseeskirja puhul oleks avalik-õiguslikuks asjaks kesklinna territoorium.

Pirita jõeoru maastikukaitseala lahendis märgib halduskolleegium, et "asja avalik-õigusliku seisundi muutmise" all tuleb HMS-i § 51 lõikes 2 mõista asja kasutamise seotud subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuste muutmist. Üksikaktile omase konkreetsusega ei ole tegemist, kui reguleeritakse üldist käitumise korda piiritletud maa-alal, nt tänavatel kauplemist või kasside ja koerte pidamise nõudeid linna või ka linnaosa territooriumil. „Üldkorraldusega reguleeritav tegevus peab olema seotud konkreetse kinnistuga.“<sup>35</sup> Selle

<sup>29</sup> M. Ernits. Määruse mõiste. – Õiguskeel 2010, lk 24.

<sup>30</sup> RKHKm, 7. mai 2003, nr 3-3-1-31-03 Jaak Vahe, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali ning Keskkonnaministeeriumi erikaebused Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 16. detsembri 2002. a määruse peale haldusajlas nr 2-3/726/2002 J. Vahe, A. Rehkalti, L. Velleste ja H. Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasuse kindlakstegemise ja tühistamise nõudes, p 13.

<sup>31</sup> RKHko, 31. oktoober 2007, nr 3-3-1-54-07 Stanislav Issajevi kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 5. juuni 2007. a otsuse peale haldusajlas nr 3-06-2407 kaebuses Tartu Vangla administratsiooni toimingute kohtusse ja prokuratuuri helistamise mittelubamisel, p 7. Vrd. RKHKm 13. veebruarist 2008 nr 3-3-1-95-07 Romeo Kalda määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 25. oktoobri 2007. a määruse peale haldusajlas nr 3-07-1557 kaebuses Tartu Vangla direktori 22. juuni 2007. a käskkirja nr 1-3/65 tühistamiseks; RKHko 26. maist 2008 nr 3-3-1-20-08 Romeo Kalda ja Tartu Vangla kassatsioonkaebused Tartu Ringkonnakohtu 14. detsembri 2007. a otsuse peale haldusajlas nr 3-07-981 Romeo Kalda kaebuses Tartu Vangla toimingute ja Tartu Vangla 16. märtsi 2007. a käskkirja nr 1-3/23 peale ning ettekirjutuse tegemiseks.

<sup>32</sup> RKHKm, 13. veebruar 2008, nr 3-3-1-95-07 Romeo Kalda määruskaebus Tartu Ringkonnakohtu 25. oktoobri 2007. a määruse peale haldusajlas nr 3-07-1557 kaebuses Tartu Vangla direktori 22. juuni 2007. a käskkirja nr 1-3/65 tühistamiseks, p 11.

<sup>33</sup> K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica I/2011, lk 30.

<sup>34</sup> RKHKm, 7. mai 2003, nr 3-3-1-31-03 Jaak Vahe, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali ning Keskkonnaministeeriumi erikaebused Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 16. detsembri 2002. a määruse peale haldusajlas nr 2-3/726/2002 J. Vahe, A. Rehkalti, L. Velleste ja H. Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasuse kindlakstegemise ja tühistamise nõudes.

<sup>35</sup> RKHKm, 7. mai 2003, nr 3-3-1-31-03 Jaak Vahe, Anne Rehkalti, Luule Velleste ja Hillar Taamali ning Keskkonnaministeeriumi erikaebused Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 16. detsembri 2002. aasta

kohtu seisukohaga võib nõustuda. Kui vangla puhul on ilmselt tegemist konkreetse kinnistuga, siis kaitse-eeskirja puhul see nii ei ole, mistõttu ei võimalda piiritlemise raskustest üle saada ka selle käsitlemine avalik-õigusliku asja reguleerimise kaudu. Käsitades kindlaksmääratud territooriumi konkreetse asja avalik-õigusliku seisundi muutmisena, võiks enamiku üldakte klassifitseerida üldkorralduseks, kuna nendes on võimalik määrata territoorium, millel käitumist need reguleerivad ja käsitledes antud territooriumi avalik-õigusliku asjana.

Eeltoodust nähtuvalt rajaneb Riigikohtu senine praktika piiritlemise raskustest hoolimata järjekindlalt materiaalsel teorial ning kohus klassifitseerib sisuliselt üldaktid, mis on vormistatud üksikaktina, ümber üldaktideks, allutades need põhiseaduslikkuse järelevalve kontrollile, ning üldaktina vormistatud, kuid sisuliselt üksikaktid klassifitseeritakse üksikaktiks, et neid siis halduskohtumenetluse korras kontrollida. Materiaalse teooria puudus on aga see, et puuduvad ratsionaalsed kriteeriumid määruse üldkorraldusest eristamiseks.

### Kokkuvõte

Eesti õiguses eksisteerib tänapäeval salajane osa, on olemas vähemalt formaalselt üldaktid, mida seadusandja peab vajalikuks kaitsta avalikkuse eest. Omaette küsimus on selliste õigusaktide kehtivus demokraatlikus õigusriigis ning kuivõrd on õigusakti avaldamise kohustus täidetud selle olemasolu fakti avaldamisega (ehk õigusakti mitteavaldamisega).

Samuti tekitab tänaseni raskusi üld- ja üksikakti piiritlemine materiaalsest teoriast lähtudes. Ratsionaalse kriteeriumi puudumine määruse ja üldkorralduse piiritlemisel tekitab õiguskindlusetust, mistõttu ei saa materiaalsest teoriast lähtumist pidada ratsionaalseks ega mõistlikuks. Õiguskindluse keskseks osaks oleva õiguselguse põhimõtte põhiliseks sisuks on ettenähtavus, mis tähendab ratsionaalset piiritletavust<sup>36</sup>. Kuigi ratsionaalsed kriteeriumid puuduvad, siis on Riigikohtu praktikas kasutus leidnud kriteeriumide alusel võimalik teha teatud ulatuses järeldusi akti üld- või üksikaktiks liigitamise kohta ning tegemist ei ole nõ absoluutse õiguskindlusetusega. RSVS-i alusel salastatud ja RTS-i § 4 lõikes 2 sätestatud avaldamise erandi alusel avaldamata jäetud määruste puhul aga ei ole võimalik avalikkusel teha mingeid järeldusi akti liigi kohta, lähtudes selle sisust. Avalikkusel on võimalik saada teavet vaid määruse olemasolu faktist. Seega kui tavalise üld- ja üksikakti liigitamisel võib raskustest hoolimata edaspidigi lähtuda materiaalsest teoriast, siis salajase määruse puhul peaks olema ainuvõimalik formaalne teooria, mille kohaselt oleks akti näol tegemist määrusega sõltumata selle sisust. Vastupidine tähendaks (materiaalse teooria rakendamine salajase määruse puhul) absoluutset õiguskindlusetust, kuna isik, kellele väidetak mõni õigus või kohustus tulenevat säärasest salajasest määrusest, ei saaks teha mingeid järeldusi akti liigi ja seega ka oma õiguste kaitse kohta selle sisu põhjal. Omaette küsimus on ka see, kas kohus, rakendades formaalset teooriat, peaks üldse vajalikuks tutvuda salastatud määruse sisuga, millest väidetakse kellelegi kohustusi tulenevat, või laheneks kaasus juba salajase õigusakti formaalse õiguspärasuse kontrollimisel.<sup>37</sup>

Kui määruste puhul on valdavalt kasutuses üld- ja üksikakti piiritlemisel materiaalne teooria, siis salajaste määruste puhul peaks ainuvõimalik olema formaalsest teoriast lähtumine.

---

määruse peale haldusasjas nr 2-3/726/2002 J. Vaheri, A. Rehkali, L. Velleste ja H. Taamali kaebuses Vabariigi Valitsuse määruse õigusvastasuse kindlakstegemise ja tühistamise nõudes, p 16.

<sup>36</sup> M. Ernits. Määruse mõiste. – Õiguskeel, 2010, lk 28.

<sup>37</sup> Ka kohtuasjas C-345/06, Gottfried Heinrich, ei pidanud eelotsuse taotluse esitanud riigi kohus ega Euroopa Kohus vajalikuks tutvuda Euroopa Komisjoni salastatud määruse sisuga, millele tuginedes riigivõim tegi toimingut isiku suhtes ja keeldus avaldamast selle aluseks olevat õigusakti.