



ÕIGUSKANTSLER

Märt Rask  
Riigikohtu esimees  
info@riigikohus.ee

Teie 1.02.2011 nr 3-3-8-30-11  
Õiguskantsler 22.03.2011 nr 9-2/110226/1101495

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas**

Lugupeetud härra Rask

Palusite minu arvamust looduskaitseaduse § 10 lg 1 põhiseadusele vastavuse kohta, kuna Riigikohtu üldkogu menetluses on OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonikaebus Tallinna Ringkonnakohtu 21.05.2010 otsuse peale haldusasjas nr 3-08-166. Riigikohtu halduskolleegium leidis nimetatud haldusasja üleandmisel üldkogule, et kaebuses nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse kui haldusakti õiguspärasuse kontrollimine eeldab looduskaitseaduse § 10 lg 1 kohaldamata jätmist.

Olles analüüsinud nimetatud normi, leian, et

- 1. looduskaitseaduse § 10 lg 1 on asjassepuutuv üksnes osas, mille kohaselt vormistatakse Vabariigi Valitsuse otsus hoiuala moodustamise kohta määrusena. Samuti on LKS § 10 lg 1 asjassepuutuv ainult hoiualasid puudutavas osas.**
- 2. looduskaitseaduse § 10 lg 1 on asjassepuutuvas osas põhiseadusega kooskõlas.**

**Ühtlasi esitan põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 49 lg 1 ja § 51 lg 2 alusel taotluse asja läbivaatamiseks suulises menetluses.**

Oma seisukohta looduskaitseaduse § 10 lg 1 põhiseaduspärasuse küsimuses põhjendan järgmiselt.

#### **I Asjaolud ja menetluse käik**

- Riigikogu võttis 21.04.2004 vastu looduskaitseaduse (edaspidi: LKS), mille § 10 lg 1 sätestab, et ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega. Kõnealune säte kehtib tänaseni muutmata kujul.
- LKS § 10 lg 1 alusel ja LKS § 11 lõikest 1 lähtudes andis Vabariigi Valitsus 27.07.2006 määruse nr 176 „Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas“ (edaspidi: määrus nr 176). Seda määrust muutis Vabariigi Valitsus 18.05.2007 määrusega nr 156 „Vabariigi Valitsuse 27. juuli 2006. a määruse nr 176 „Hoiualade kaitse alla võtmine Saare maakonnas“ muutmise“ (edaspidi:

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

määrus nr 156). Muu hulgas täiendati määruse nr 156 punktiga 1 määruse nr 176 § 1 lõiget 1 punktiga 66, mille kohaselt võetakse Saare maakonnas hoiualana kaitse alla Võilaiu hoiuala. Määruse nr 176 § 1 lõikes 1 nimetatud hoiualade piirid on märgitud kaartidel määruse nr 176 lisas. Vastavalt määruse nr 156 punktile 3 täiendati määruse nr 176 lisa muu hulgas kaardiga „Võilaiu“.

3. OÜ Baltic Wind Energy esitas 28.01.2008 Tallinna Halduskohtule kaebuse taotlusega tühistada määruse nr 156 § 1 lg 1 p 66 osas, millega arvati Võilaiu hoiuala koosseisu OÜ Baltic Wind Energy omandis olevad kinnistud.

4. Tallinna Halduskohus võttis 10.04.2008 määrusega OÜ Baltic Wind Energy kaebuse menetlusse, leides, et kaebus kuulub halduskohtu pädevusse ja vastab formaalselt halduskohtumenetluse seaduse (edaspidi: HKMS) §-s 10 sätestatud nõuetele ning tasutud on riigilõiv. 12.09.2008 määruses asus Tallinna Halduskohus seisukohale, et LKS § 10 lg 1 alusel antud hoiuala kaitse alla võtmise määrus on üldkorraldus, seega haldusakt HMS § 51 lg 2 tähenduses, sest tegu on konkreetsete kinnistute avalik-õiguslikku seisundit muutva regulatsiooniga. Sama seisukohta kordas kohus 08.05.2009 otsuses nr 3-08-166. Selle otsusega jättis Tallinna Halduskohus OÜ Baltic Wind Energy kaebuse rahuldamata.

5. OÜ Baltic Wind Energy esitas Tallinna Halduskohtu 08.05.2009 otsuse peale apellatsioonkaebuse, milles taotles kohtuotsuse tühistamist ja uue otsusega kaebuse rahuldamist. Tallinna Ringkonnakohus jättis nimetatud apellatsioonkaebuse 21.05.2010 otsusega nr 3-08-166 rahuldamata. Muu hulgas asus ringkonnakohus oma otsuses seisukohale, et asjas pole vaidlus selle üle, et vaidlustatud määrus on üldkorraldus.

6. Seejärel esitas OÜ Baltic Wind Energy Riigikohtule kassatsioonkaebuse, milles paluti ringkonnakohtu otsus tühistada ja teha uus otsus, millega rahuldada määruse nr 156 osalise tühistamise taotlus. Riigikohtu halduskolleegium otsustas 19.01.2011 määrusega nr 3-3-1-85-10 anda asi läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule. Riigikohtu halduskolleegiumil on kõnealuse määruse p 19 kohaselt tekkinud kahtlus LKS § 10 lg 1 vastuolust õigusselguse põhimõttega, mis tuleneb põhiseaduse § 13 lõikest 2. Sellest lähtudes otsustas halduskolleegium anda asi HKMS § 70 lg 1<sup>1</sup> alusel läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule, kuna kohtuasja lahendamine eeldab halduskolleegiumi veendumusel põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist. Täpsemalt selgitan Riigikohtu halduskolleegiumi kaalutlusi põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisel alljärgnevas analüüsis.

## **II Vaidlusalune säte**

Looduskaitseseadus sätestab:

### **„§ 10. Loodusobjekti kaitse alla võtmine**

(1) Ala võtab kaitsealana või hoiualana kaitse alla Vabariigi Valitsus määrusega.“

## **III Õiguskantsleri seisukoht**

### **1. Normikontrolli lubatavus – vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus**

7. Käesoleva normikontrolli aluseks olevas põhikohtuvaidluses ei ole ükski menetlusosaline esitanud taotlust LKS § 10 lg 1 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kaebaja on olnud seisukohal, et määrus nr 156, mille osalist tühistamist kaebusega taotletakse, on üksikakt

(üldkorraldus). Nii Tallinna Halduskohus kui ka Tallinna Ringkonnakohus on samuti asunud seisukohale, et määrus nr 156 on üldkorraldus ning kaebaja määruse nr 156 osaliseks tühistamiseks esitatud kaebuse lahendamisel tuleb kohaldada haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) haldusakti sätteid (ennekõike haldusmenetluse seaduse 4. peatükki).

8. LKS § 10 lg 1 põhiseadusele vastavuse kontroll on seega Riigikohtu halduskolleegiumi omaalgatus. See ei välista aga antud juhul normikontrolli lubatavust, kuna Riigikohtu üldkogu seisukoha järgi peab PS § 15 lõikest 2 tulenevalt iga kohus „[...] kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust, kui selle kohta on tekkinud kahtlused. Kohus peab seda tegema ka omal algatusel, mitte ainult siis, kui mõni menetlusosalistest seda taotleb.“<sup>1</sup>

9. Kohtu õigus ja kohustus omal algatusel kontrollida kohaldatava õiguse kooskõla põhiseadusega ei too aga kaasa õigust alгатada abstraktset normikontrolli ning ka omaalgatuse puhul peab kohus piirduma konkreetse normikontrolliga. Kohtul puudub õigus alгатada abstraktset normikontrolli.<sup>2</sup> „Konkreetne normikontroll saab alguse konkreetsest kohtuasjast - üldjuhul isiku õiguste ja vabaduste kaitseks toimuvast haldus-, tsiviil- ja kriminaal- või väärteoasjast - ning selle kohtuasja menetlemisel peab olema tekkinud kahtlus asjassepuutuva ehk kohaldamisele kuuluva õigusakti põhiseaduspärasuses. [...] Konkreetse normikontrolli käigus kontrollitakse, kas õigustloov akt rikub isiku õigusi ja vabadusi. Kohtute pädevuses ei ole alгатada konkreetset normikontrolli, kui see ei riku menetlusosaliste õigusi ja vabadusi.“<sup>3</sup>

10. Järelikult on ka käesolevas asjas Riigikohtu halduskolleegiumi poolt alгатatud normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluse sätte asjassepuutuvus, nagu nõuavad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: PSJKS) § 14 lg 2 ja § 3 lg 3. Riigikohtu seisukoha järgi on oluline, et Riigikohtule taotluse esitanud kohus (või asja üldkogule üleandnud Riigikohtu kolleegium) oleks veendunud, et just seda seadust või muud õigusakti tuleb vaidluse lahendamisel kohaldada ning igasugune muu lahendus on välistatud.<sup>4</sup> Normi asjassepuutuvust on Riigikohus sisustanud läbi normi otsustava tähtsuse: „Seadus on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse Põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse Põhiseadusele vastavuse korral.“<sup>5</sup>

11. Põhivaidluses on OÜ Baltic Wind Energy esitanud Riigikohtule kassatsioonikaebuse, milles palub tühistada ringkonnakohtu otsus, teha uus otsus ja rahuldada määruse nr 156 osalise tühistamise taotlus. Riigikohus peab seega vastavalt HKMS § 64 lõikele 1 kontrollima, kas ringkonnakohus ja esimese astme kohus on järginud kohtumenetluse seaduse sätteid ja õigesti kohaldanud seadust.

12. OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonikaebuse lahendamisel leidis Riigikohtu halduskolleegium, „et Vabariigi Valitsuse 18. mai 2007. a määruse nr 156 kui haldusakti õiguspärasuse kontrollimine eeldab LKS § 10 lg 1 kohaldamata jätmist. LKS § 10 lg 1 kohaldamise korral tuleb vaidlustatud akti käsitada aga üldaktina, mille vaidlustamiseks ei saa esitada kaebust halduskohtule ning mida halduskohus võimaliku haldusmenetluse seadusele mittevastava vormistamise või menetlemise tõttu ei saaks tühistada.“<sup>6</sup> Samuti märgib halduskolleegium lahendi punktides 18 ja 19: „LKS § 10 lg 1 näeb ette, et hoiuala kaitse alla

<sup>1</sup> RKÜKo 08.06.2009, nr 3-4-1-7-08, p 21.

<sup>2</sup> RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-9-08, p 20.

<sup>3</sup> RKPJKm 28.05.2008, nr 3-4-1-4-08, punktid 13 ja 18.

<sup>4</sup> RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-9-08, p 15.

<sup>5</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 15.

<sup>6</sup> RKHKm 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 21.

võtmise otsus on määrus. Määruseid kui õigusakte puudutavad nõuded on sätestatud haldusmenetluse seaduse 6. peatükis ja need erinevad oluliselt haldusaktile esitatavatest nõuetest. HMS § 89 lg 2 kohaselt ei kohaldata määruse andmisele haldusmenetluse seaduse 1. osas sätestatud, välja arvatud esimese peatüki 1. ja 2. jao ning 3. peatüki sätteid [...]. Kolleegium leiab, et LKS § 10 lg-s 1 sätestatu tõttu on kujunenud olukord, kus seadust järgides määrusena vastu võetud ja sellisena vormistatud akti õiguspärasuse hindamisel tuleks kohaldada haldusakti puudutavaid nõudeid. Nimetatud nõuetele aga määrus ei peagi vastama (HMS § 89 lg 2).“<sup>7</sup>

13. Järeldan osundatust, et Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et kui seaduses sätestatud volitusnorm näeb *expressis verbis* ette määruse andmise, siis ei kohaldu vastava volitusnormi alusel antud määrusele haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti puudutavad nõuded. Nõustun selle seisukohaga, kuigi see muudab Riigikohtu senist praktikat küsimuses, kas LKS § 10 lg 1 alusel määrusena antud õigusaktile võivad kohalduda haldusakti nõuded.<sup>8</sup> Käesoleva arvamuse andmisel tuginen Riigikohtu käesoleva normikontrolli menetluse aluseks olevale 19.01.2011 määruses nr 3-3-1-85-10 väljendatud seisukohale.

14. Ometi ei nõustu ma halduskolleegiumi kõnealuse määruse punktis 21 väljendatud seisukohaga osas, mille kohaselt tuleb määrust nr 156 käsitleda üldaktina, mille vaidlustamiseks ei saa esitada kaebust halduskohtule, kui kohus kohaldab põhivaidluses LKS § 10 lõiget 1. Käsitlen seda küsimust lähemalt allpool normikontrolli põhjendatuse analüüsis. See ei mõjuta aga LKS § 10 lg 1 asjassepuutuvust põhivaidluses ja normikontrolli lubatavust järgnevatel põhjustel.

15. Nagu Riigikohtu halduskolleegium märkis, sõltub vaidlusaluse normi põhiseadusele vastavusest küsimus, kas määruse nr 156 õiguspärasuse kontrollimisel tuleb kohaldada (haldusmenetluse seaduses sätestatud) menetlus- ja vorminõudeid, mis kehtivad haldusakti või määruse suhtes. Leian, et käesolevas normikontrolli asjas piisab sellest, et omistada LKS § 10 lõikele 1 otsustav tähtsus põhikohtuasja lahendamisel, kuna Riigikohtu üldkogu peab lisaks LKS § 10 lg 1 põhiseadusele vastavuse küsimusele lahendama ka OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonikaebuse. Seega on LKS § 10 lg 1 asjassepuutuv õigusnorm PSJKS § 14 lg 2 ja § 3 lg 3 tähenduses ning normikontroll vaidlusaluse sätte suhtes lubatav.

16. Täiendavalt pean oluliseks rõhutada, et LKS § 10 lg 1 saab käesolevas normikontrolli menetluses olla üksnes osaliselt asjassepuutuv õigusnorm. Seda põhjusel, et OÜ Baltic Wind Energy kassatsioonikaebuse läbivaatamisel on Riigikohtu halduskolleegium tõstatanud küsimuse, kas määrusele nr 156 rakenduvad haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti või määruse menetlus- ja vorminõuded. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et „[a]sjassepuutuvaks tuleb lugeda see [...] norm, mis vaatlusalust suhet või olukorda ka tegelikult reguleerib.“<sup>9</sup> **Riigikohtu halduskolleegiumi tõstatatud küsimust reguleerib LKS § 10 lg 1 üksnes osas, mis määrab kindlaks õigusakti liigi, millega hoiuala kaitse alla võetakse. Ehk teisisõnu öeldes on asjassepuutuv ainult LKS § 10 lõikes 1 sätestatud sõna „määrusega“.** Samuti on LKS § 10 lg 1 asjassepuutuv ainult hoiualasid puudutavas osas, kuna põhikohtuasjas vaidlustatud määruse esemeks on hoiualade, mitte kaitsealade kaitse alla võtmine.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> RKHKm 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, punktid 18. ja 19.

<sup>8</sup> Vt ennekõike RKHKo 15.10.2009, nr 3-3-1-57-09, punktid 11 ja 12. Samuti RKHKo 19.06.2009, nr 3-3-1-27-09, kus Riigikohus küll selgesõnaliselt ei käsitle haldusmenetluse seaduse haldusakti nõuete kohaldumist LKS § 10 lg 1 alusel antud määrusele, kuid samas ei sea kahtluse alla alama astme kohtute seisukohta, et vaidlustatud määrus on materiaalses mõttes üksikakt, mille õiguspärasust tuleb hinnata vastavalt haldusmenetluse seaduses haldusakti kohta sätestatule. Lisaks vt RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 63.

<sup>9</sup> Vt nt RKPJKo 02.11.2006, nr 3-4-1-8-06 p 17; RKPJKo 03.12.2007, nr 3-4-1-17-07, p 15. RKPJKm 09.12.2008, nr 3-4-1-15-08, p 16.

<sup>10</sup> Vt hoiualade ja kaitsealade erisuste kohta nt LKS § 4 lõiked 3 ja 4, samuti looduskaitseaduse 4. ja 5. peatükk.

17. Muus osas ei ole LKS § 10 lg 1 põhivaidluses asjassepuutuv norm järgnevatel põhjustel. Riigikohtu seisukohtadest järeldub, et konkreetset põhiseaduslikkuse kontrolli ei saa laiendada normile (või selle osadele), mille põhiseaduspärasuse küsimus on tunduvalt laiem normikontrolli algatanud kohtu poolt Riigikohtu ette püstitatud küsimusest.<sup>11</sup> LKS § 10 lg 1 ei reguleeri ainult küsimust, millise õigusaktina vormistab Vabariigi Valitsus otsuse hoiuala kaitse alla võtmise kohta. Selle normi reguleerimisese on oluliselt avaram. LKS § 10 lg 1 on volitusnorm, mille alusel saab Vabariigi Valitsus võtta hoiuala kaitse alla. Hoiuala kaitse alla võtmine piirab põhiõigusi, sh isikute põhiõigusi, kelle omandis on hoiualal paiknev kinnistu. Hoiuala kaitse alla võtmisega kaasneva põhiõiguste riive kooskõla põhiseadusega pole põhivaidluses kahtluse alla seadnud ei kaebuse esitaja ega kaebust lahendanud kohtud (sh Riigikohtu halduskolleegium).

18. Eelnevast lähtudes juhin ka tähelepanu olukorrale, mis tekiks siis, kui Riigikohus tunnistaks LKS § 10 lg 1 tervikuna põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Tulenevalt PS § 3 lõikest 1 puuduks siis Vabariigi Valitsusel (või mõnel teisel haldusorganil) õigus võtta hoiuala või kaitseala kaitse alla, kuna selleks puudub kehtiv seadusandja volitus. Samuti oleks määrused, mis on tänaseni LKS § 10 lg 1 alusel antud, seadusreservatsiooni põhimõttest tulenevalt põhiseadusega vastuolus.<sup>12</sup> HMS § 93 lõikest 1 järeldub, et määruse kehtivus lõppeb muu hulgas siis, kui määruse aluseks olev volitusnormi tunnistatakse kehtetuks. Seega oleks vastavalt HMS § 93 lõikele 1 kehtetu mitte ainult määrus nr 156 vaid kõik Vabariigi Valitsuse määrused hoiualade ja kaitsealade kaitse alla võtmise kohta<sup>13</sup>, kui Riigikohus tunnistab LKS 10 lõike 1 tervikuna põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.

## 2. Normikontrolli põhjendatus

19. Põhjendades konkreetse normikontrolli algatamist LKS § 10 lg 1 suhtes märgib Riigikohtu halduskolleegium, „et LKS § 10 lg-s 1 sätestatu tõttu on kujunenud olukord, kus seadust järgides määrusena vastu võetud ja sellisena vormistatud akti õiguspärasuse hindamisel tuleks kohaldada haldusakti puudutavaid nõudeid. Nimetatud nõuetele aga määrus ei peagi vastama (HMS § 89 lg 2). Selline olukord tekitab halduskolleegiumil kahtluse LKS § 10 lg 1 vastuolust õigusselguse põhimõttega, mis tuleneb põhiseaduse § 13 lg-st 2 [...]“.<sup>14</sup>

20. Seega peab Riigikohtu halduskolleegium vajalikuks kontrollida LKS § 10 lg 1 vastavust õigusselguse põhimõttele. Märgin aga, et õigustloova akti õigusselgust saab konkreetse normikontrolli menetluses kontrollida eelkõige siis, kui eelnevast on tuvastatud mõne põhiõiguse või teise põhiseadusliku põhimõtte (nt põhiseaduse XIV peatükis sätestatud kohaliku omavalitsuse tagatise) riive. Nii on Riigikohus muu hulgas märkinud: „[...] ainuüksi asjaolu, et õigusakt on õigusselgusetu, ei kujuta endast kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike garantiide rikkumist. Kui kohaliku omavalitsuse volikogu taotleb õigusakti kehtetuks tunnistamist põhjusel, et õigusakt on vastuolus õigusselguse põhimõttega, peab ta selgitama, kuidas õigusselgusetus kahjustab mõnda

<sup>11</sup> Vrd RKPJKo 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 17; vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 15. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 15 komm 4.1.3.1, lk 177.

<sup>12</sup> Vrd RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 34; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-18-07, p 37; vt ka RKPJKo 12.05.2000, nr 3-4-1-5-00 p 30: „Eelmise seaduse delegatsiooninormiga analoogiline delegatsiooninorm uues seaduses ei pane uue seaduse ajaks kehtima eelmise seaduse alusel antud määrust. **Eelmise seaduse alusel antud määrust saab uue seaduse ajaks kehtivuse ajal rakendada üksnes siis, kui uue seaduse rakendussätetes on see sõnaselgelt ette nähtud.**“

<sup>13</sup> Kokku on neid määruseid üle 200.

<sup>14</sup> RKHKm 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 19.

kohaliku omavalitsuse põhiseaduslikku tagatist.<sup>15</sup> Põhiõiguste kontekstis on õigusselgus põhiõiguse riive formaalne põhiseadusele vastavuse nõue, mida tuleb tuvastada üldise põhiõiguse riive kontrolliskeemi raames.<sup>16</sup> Seda kinnitavad mitmed Riigikohtu otsused põhiseaduslikkuse järelevalve asjades.<sup>17</sup>

21. Eelöeldust järeldub, et LKS § 10 lg 1 põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks tuleb kõigepealt tuvastada, kas ja milliseid põhiõigusi vaidlusalane säte riivab. Alles seejärel saab kontrollida sätte formaalset kooskõla põhiseadusega (sh õigusselguse põhimõttega) ning põhiseaduslikkuse järelevalve viimase astmena vastata küsimusele, kas LKS § 10 on materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

## 2.1 Põhiõiguste riive

22. Riigikohtu halduskolleegium pole põhikohtuasja üleandmisel üldkogule nimetanud konkreetset põhiõigust, mida LKS § 10 lg 1 riivab sellega, et kohustab Vabariigi Valitsust vormistama otsuse hoiuala kaitse alla võtmise kohta määrusena. Vastavas lahendis märgitakse aga, et Riigikohtu seisukoha järgi on LKS § 10 lg 1 alusel antud määrus nr 156, mille õiguspärasuse üle põhikohtuasjas vaieldakse, oma sisult üksikakt: „Ala määramisega hoiualaks muutub sellega hõlmatud kinnistute avalik-õiguslik seisund. Kinnistute hoiualasse arvamist alates tuleb kinnistutel järgida LKS §-des 14 – 17, 32 ja 33 sätestatud kohustusi ja piiranguid [...]“.<sup>18</sup> Seejärel märgib halduskolleegium, viidates varasemale Riigikohtu praktikale, et haldusorganite üksikaktid peavad vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti nõuetele. Täpsemalt toob halduskolleegium esile HMS §-s 56 sätestatud põhjendamiskohustuse, mida haldusakti andmisel järgima peab.<sup>19</sup>

23. Ometi leiab halduskolleegium, et „LKS § 10 lg-s 1 sätestatu tõttu on kujunenud olukord, kus seadust järgides määrusena vastu võetud ja sellisena vormistatud akti õiguspärasuse hindamisel tuleks kohaldada haldusakti puudutavaid nõudeid. Nimetatud nõuetele aga määrus ei peagi vastama (HMS § 89 lg 2).“<sup>20</sup> Seda põhjusel, et „HMS § 89 lg 2 kohaselt ei kohaldata määruse andmisele haldusmenetluse seaduse 1. osas sätestatud, välja arvatud esimese peatüki 1. ja 2. jao ning 3. peatüki sätteid (st kohalduvad üksnes haldusmenetluse põhimõtted ja avatud menetlust puudutav regulatsioon).“<sup>21</sup> Halduskolleegium osutab sellele, et haldusakti põhjendamise nõue tagab PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse.<sup>22</sup> Täiendavalt leiab halduskolleegium, et LKS § 10 lg 1 kohaldamise korral põhikohtuasjas „tuleb vaidlustatud akti

<sup>15</sup> RKPJKo 15.12.2008, nr 3-4-1-14-08, p 29. Vt ka RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, kus Riigikohus analüüsib Tallinna Linnavolikogu väiteid riigikontrolli seaduse õigusselgusetuse kohta kohaliku omavalitsuse tagatise riive formaalse põhiseaduspärasuse kontrollimise raamides (nt otsuse punktid 23. ja 24.: „Kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseaduslike tagatiste piiramine on lubatud, kui see on formaalselt ja materiaalselt õiguspärane [...]. Formaalse põhiseaduspärasuse kohta leiab Tallinna Linnavolikogu, et riigikontrolli seaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste kontrolli regulatsioon tervikuna [...] on vastuolus õigusselguse põhimõttega [...]“).

<sup>16</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 13 komm 5, lk 150.

<sup>17</sup> Vt nt RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8: „Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele. [...] Samuti vastab määrus määratuse nõudele. Määrus on sõnastatud piisavalt selgelt ja on arusaadav.“; samal seisukohal RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 16.

<sup>18</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 15.

<sup>19</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 17.

<sup>20</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 19.

<sup>21</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 18.

<sup>22</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 17.

käsitada [...] üldaktina, mille vaidlustamiseks ei saa esitada kaebust halduskohtule ning mida halduskohus võimaliku haldusmenetluse seadusele mittevastava vormistamise või menetlemise tõttu ei saaks tühistada.<sup>23</sup>

24. Eelöeldust järeldan, et Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha järgi riivab LKS § 10 lg 1 osas, mille kohaselt võetakse hoiuala kaitse alla määrusega, PS §-s 15 sätestatud õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Leian, et lisaks sellele on vaja analüüsida vaidlusaluse sätte mõju PS §-st 14 tulenevale põhiõigusele (õigus korraldusele ja menetlusele, sh õigus hea halduse tavale). Seda põhjusel, et asjaolust, kas isiku õigusi piirav haldusotsus on vormistatud määruse või haldusaktina, sõltub ka see, milliseid menetlus- ja vorminõudeid otsuse tegemisel järgima peab.

25. Enne, kui käsitlen põhjalikumalt nimetatud põhiõiguste kaitseala ja LKS § 10 lg 1 mõju nendele, pean kõigepealt vajalikuks täpsemalt analüüsida mõisteid määrus ja haldusakt ning üksikakt ja üldakt ehk õigustloov akt. Samuti käsitlen enne põhiõiguste kaitseala riive analüüsi küsimust, kuidas tuleb LKS § 10 lg 1 alusel antavad õigusaktid (sh määrus nr 156) kvalifitseerida.

### 2.1.1 Üksikakt ja üldakt ehk õigustloov akt ning haldusakt ja määrus

26. Kõigepealt märgin, et põhiseadus ei seo mõisteid õigustloov akt (üldakt) ja määrus. Mõiste õigustloov akt on sätestatud PS § 139 lõikes 1 ja §-des 142 ning 143. Viidatud sätted reguleerivad küll õiguskantsleri ülesandeid, kuid nendest saab järeldada, et lisaks seadusandlikule võimule on ka täidesaatval võimul (ja kohalikul omavalitsusel) õigus anda õigustloovaid akte.

27. Vastavalt PS § 87 punktile 6 ja § 94 lõikele 2 on määrus üks õigusakti liik, mida Vabariigi Valitsus ja ministrid seaduse alusel annavad. Teiseks õigusaktiks, mida Vabariigi Valitsus seaduse alusel annab, on korraldus (analoogselt võivad ministrid anda käskkirju). Põhiseadus ei täpsusta aga, kas täidesaatva võimu õigustloovad aktid on määrused või korraldused (ja käskkirjad). See tähendab, et põhiseaduse pinnalt ei saa teha kindlat järeldust selle kohta, kas määrus on õigustloov akt või mitte. Põhiseaduse teksti põhjal saab piirduda üksnes tõdemusega, et määrus ja õigustloov akt on kaks iseseisvat mõistet, millel võib olla erinev sisu.<sup>24</sup>

28. Järgnevalt analüüsin seda, kuidas sisustada mõisteid „õigustloov akt“ ja „üksikakt.“ See, kas õigusakt on üld- või üksikakt, tuleneb õigusakti sisust, täpsemalt regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest.<sup>25</sup> „Õigustloova aktina ehk õiguse üldaktina [PS § 142 ja PSJKS § 6 lõike 1 punkti 1 tähenduses] tuleb mõista õigusnorme ehk üldkohustuslikke abstraktseid käitumiseeskirju sisaldavaid õigusakte sõltumata nende nimetusest.“<sup>26</sup> Ehk teisisõnu öeldes on õigustloova akti andja sätestanud normide koosseisus vaid üldistatud tunnused, mistõttu reguleerib õigusloov akt

<sup>23</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 21.

<sup>24</sup> Vrd ka seaduse ja õigustloova akti mõiste vahekorda. Vastavalt PS § 115 lõikele 1 võtab Riigikogu iga aasta kohta **seadusena** vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Iga-aastases riigieelarve seaduses tulude ja kulude kirjed on üksikregulatsioonid, mis ei vasta õigustloova akti tunnustele (vrd RKÜKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-00, p 11).

<sup>25</sup> Vt RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 11.

<sup>26</sup> RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 44; Vt ka RKPJKo 10.04.2002, nr 3-4-1-4-02, p 13: „Linnaosa valitsuse ja vanema vaidlustatud korraldused on õigusaktid, mis sisaldavad üldkohustuslikke käitumisreegleid - norme, mis loovad õigusi ja kohustusi konkreetselt määratlemata isikute ringile. Seega on tegemist õigustloovate aktide e õiguse üldaktidega.“ Samuti K. Merusk. Veel kord õigustloovatest aktidest. Juridica 1993, nr 3, lk 56 -57: „Seepärast tuleb õigustloova aktina käsitleda õiguse üldakti, s.o. õigusakti, mis sisaldab õigusnorme (üldnorme) ehk teiste sõnadega abstraktseid käitumise üldreegleid – norme, mis loovad õigusi ja kohustusi impersonaalselt.“

määratlemata arvu juhtumeid (abstraktsus) ja puudutab määratlemata arvu adressaate (üldisus). Järelikult on õigustloov akt üldise ja abstraktse iseloomuga<sup>27</sup> (ning omab välismõju<sup>28</sup>).

29. Seevastu kehtestavad üksikaktid käitumisnorme ühe konkreetse elulise juhtumi (faktide kogumi) jaoks ning on adresseeritud individuaalselt määratletud või määratletavatele subjektidele. Seega on üksikaktidel konkreetne ja individuaalne iseloom.<sup>29</sup>

30. Nagu eespool märkisin, ei sätesta põhiseadus, kas Vabariigi Valitsuse määrus on õigustloov akt või üksikakt. Sellekohane määratlus on sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 27 lõikes 1, mille kohaselt on Vabariigi Valitsuse määrus õigustloov akt. VVS § 30 lõike 1 järgi on korraldus Vabariigi Valitsuse üksikakt. Rõhutan, et õiguskindluse ja –selguse tagamiseks on vajalik põhimõtteline otsus, milliseid valitsuse õigusakte reeglina käsitleda üldaktidena ja milliseid üksikaktidena. Seda ennekõike põhjusel, et küsimusest, kas tegemist on üld- või üksikaktiga, sõltuvad õigusakti adressaadi õigused õigusakti andmise menetluses. Samuti sõltuvad õigusakti kvalifitseerimisest õigusakti adressaadi võimalused akt kohtus vaidlustada, mida käsitlen lähemalt allpool. Siinkohal on vajalik lähemalt selgitada, kuidas määratakse kindlaks, milliseid menetlus- ja vorminõudeid tuleb õigusaktile kohaldada.

31. Vabariigi Valitsuse õigusaktide menetlus- ja vorminõudeid (sh õigusakti adressaadi menetluslikke õigusi) reguleerib lisaks Vabariigi Valitsuse seadusele ka haldusmenetluse seadus. Haldusmenetluse seaduse kohaselt sõltub see, milliseid menetlus- ja vorminõudeid õigusaktile kohaldatakse, sellest, kas tegemist on määrusega või haldusaktiga. Kui valitsuse õigusakt on konkreetse ja individuaalse iseloomuga ning omab välismõju<sup>30</sup>, käsitletakse seda haldusaktina. HMS § 51 lg 1 tähenduses. Täpsemalt on haldusakt haldusorgani (sh Vabariigi Valitsuse) poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.<sup>31</sup>

32. HMS § 51 lg 2 sätestab, et õigusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele, on üldkorraldus ja seega haldusakti üks eriliik. Üldkorraldusena tuleb käsitleda konkreetse ja üldise iseloomuga õigusakte, mille adressaadiks on määratlemata arv isikuid. Üldkorralduse ühene kvalifitseerimine üld- või üksikaktiks on keerukas, kuid seadusandja on HMS § 51 lõikes 2 väljendanud selget tahet käsitleda üldkorraldust haldusaktina.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Vrd H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 40.

<sup>28</sup> Riigikohtu praktika kohaselt haldusorganitel, kellel on haldusülesande täitmisel kaalutusõigus, võimalus anda üldise iseloomuga akte, mis ei ole võrdsustatavad õigustloova aktiga (RHKKo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05, p 11; 3-3-1-81-07, p 13). Tegemist on haldusesiseste aktidega (halduseeskirjadega), mis on esmajärjekorras suunatud haldusele enesele ning siduv haldusorganile (RHKKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 13). Halduseeskirja tuleb käsitada asutusesisese menetluse reeglistikuna, mille vahetuks eesmärgiks ei ole reguleerida haldusvälise isiku õigusi ja kohustusi (RHKKo 17.11.2005, nr 3-3-1-54-05, p 11). Kuna puudub vaidlus selle üle, et LKS § 10 lg 1 alusel antavatel määrustel on välismõju, siis ei käsitlen ma lähemalt õigustloova akti piiritlemist halduseeskirjast akti välismõju alusel.

<sup>29</sup> Vrd H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 124 jj.

<sup>30</sup> Selgitan, et üksikakt ja haldusakt on erinevad mõisted – täpsemalt öeldes on haldusakt üksikakti alaliik. Määrav tunnus, mis eristab haldusakti teistest üksikaktidest, on välismõju (HMS § 51 lg 1: „Haldusakt on [...] isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.“).

<sup>31</sup> HMS § 51 ja VVS § 27 lg 1 koostoimest saab põhimõtteliselt järeldada, et juhul, kui Vabariigi Valitsus haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud õigusakti, tuleb see vormistada ja pealkirjastada korraldusena.

<sup>32</sup> RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 18.



33. On olemas kahte liiki üldkorraldusi: esiteks üldkorraldused, mis kehtestavad käitumiseeskirjad (õigused ja kohustused) ühe konkreetse elulise juhtumi jaoks ning teiseks üldkorraldused, mis reguleerivad konkreetse asja valdamise, kasutamise või käsutamisega seotud subjektiivseid avalikke õigusi ja kohustusi („asja avalik-õiguslikku seisundit“).<sup>33</sup> Seega erineb üldkorraldus „tavalisest“ haldusaktist adressaatide määratletuse astme poolest. Muud üldkorralduse tunnused on samad, mis haldusaktil – ennekõike peab üldkorraldus reguleerima „üksikjuhtumit“ HMS § 51 lg 1 tähenduses või selle asemel **konkreetselt**<sup>34</sup> asja avalik õiguslikku seisundit.

34. HMS §-s 51 sätestatud haldusakti definitsioonist nähtub, et kui mõni õigusakt vastab haldusakti või üldkorralduse tunnustele, on tegemist haldusaktiga sõltumata sellest, kuidas haldusorgan õigusakti nimetab või pealkirjastab. Õigusakti kvalifitseerumine haldusaktiks HMS § 51 mõttes tähendab seda, et õigusaktile kohalduvad haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti menetlus- ja vorminõuded.

35. Olen aga seisukohal, et juhtumid, kus seadusandja on volitusnormis *expressis verbis* sätestanud, et haldusorgan peab mingi küsimuse lahendamiseks andma määruse, moodustavad erandi põhimõttest, et õigusaktile saab kohaldada haldusmenetluse seaduses haldusakti kohta sätestatud sõltumata sellest, kuidas haldusorgan õigusakti nimetab. Mõõnan, et HMS § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. **Haldusmenetluse seaduses määruse kohta sätestatu kohaldub aga õigusaktile - sõltumata regulatsiooni tegelikust sisust - siis, kui seadusandja on volitusnormis sätestanud, et haldusorgan peab mingi küsimuse lahendamiseks andma määruse ning õigusakt, mis volitusnormi alusel antakse, on vastavalt HMS § 92 lõikele 3 pealkirjastatud sõnaga „määrus“.** Sellisel juhul ei saa määrusele kohaldada haldusmenetluse seaduse haldusakti regulatsiooni. Lihtsustatult öeldes määratakse kõnealusel juhul kindlaks, millised menetlus- ja vorminõuded õigusaktile kohalduvad, ainuüksi tõdemuse põhjal, et seadusandja on volitusnormis näinud ette määruse andmise ning õigusakti pealkirjas on sõna „määrus“. Akti sisu ei oma siis menetlus- ja vorminõuete jaoks tähtsust.

36. Kirjeldatud seisukohale asub sisuliselt ka Riigikohtu halduskollegium käesoleva normikontrolli menetluse aluseks olevas lahendis.<sup>35</sup> Siin esitatud lähenemist toetab ka põhimõte, et seaduses sätestatud volitusnormi õiguslikuks tagajärjeks pole üksnes täitevvõimu õigus anda määrus.<sup>36</sup> Volitusnorm on seadusandja korraldus anda seaduses sätestatud õigusakt ning täitevvõimul on kohustus volitusnorm täita, mis hõlmab ka kohustust järgida seadusandja ettekirjutusi volitusnormi alusel antava õigusakti liigi kohta.

37. Nagu märkisin, puudutavad eeltoodud seisukohad küsimust, kuidas määratakse kindlaks, milliseid menetlus- ja vorminõudeid tuleb õigusakti andmisel järgida. Lisaks sellele pean

<sup>33</sup> Vrd H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 124 jj; lk 131 jj. Samuti RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 16

<sup>34</sup> Vt täpsemalt RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 16: „Üldkorralduse objekt peab olema määratletud konkreetse asja individuaalsete tunnuste abil. Üldkorralduse objektiks võib olla ka kinnisasi. Üldkorraldusega ei ole aga tegemist, kui kinnisasi on kindlaks määratav vaid üldiste aktis märgitud tunnuste alusel.“ Lisaks on Riigikohus märkinud, et „[...] üldkorraldus võib sisaldada abstraktse iseloomuga ettekirjutusi, millega reguleeritakse haldusakti adressaatide käitumist määramata arvul juhtudel. Üldkorralduses sisalduva abstraktset laadi ettekirjutuse mõju selle adressaatide õigustele ei pruugi seega ilmned akti teatavakstegemise ajal, vaid alles siis, kui esineb aktis kirjeldatud olukord ning tekib vajadus kehtestatud käitumisjuhust kasutada.“ (RKPKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 50) Leian, et viimasena osundatud seisukoht kehtib üksnes juhul, kui üldkorraldus reguleerib konkreetse asja avalik-õiguslikku seisundit.

<sup>35</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, punktid 18 ja 19.

<sup>36</sup> Vt RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p IV.

vajalikuks järgnevalt analüüsida, kui suur on seadusandja otsustusruum määrata kindlaks, et Vabariigi Valitsus peab teatud regulatsiooni kehtestama määrusega.

38. Esmalt märkin, et üld- ja üksikaktide eristamine on keerukas. Nii leiab ka Riigikohus: „[...] üld- ja üksikaktide vahel ei ole selget piiri. Õigusnormi konkreetsus ja abstraktsus on suhtelised mõisted.“<sup>37</sup> Lisaks esineb õiguspraktikas juhtumeid, kus ühte õigusakti on vajalik koondada nii üksik- kui üldnorme.<sup>38</sup> Seetõttu pole alati regulatsiooni sisu põhjal võimalik üheselt kindlaks määrata, kas regulatsioon tuleks kehtestada õigusaktiga, mida üldreeglina käsitletakse üldaktina (määrus) või üksikaktina (Vabariigi Valitsuse korraldus).

39. Tõdemuse tõttu, et üld- ja üksikaktide vahel pole selget piiri, on oluline sedastada, et VVS § 27 lg 1 ja HMS § 88 on vastu võetud seadusega. Kuna nimetatud üldnormid, mille kohaselt käsitletakse määrust õigustloova aktina, on kehtestanud seadusandja ise, võib seadusega kehtestada nende osas eriregulatsiooni, lähtudes põhimõttest *lex specialis derogat lex generalis*. Muu hulgas võib seadusandja sätestada, et teatud küsimuse reguleerimiseks peab Vabariigi Valitsus andma määruse – sõltumata sellest, kas regulatsiooni sisu poolest on tegemist õigustloova akti või üksikaktiga (haldusaktiga). **Veelgi enam – leian, et olukorras, kus õigusakti kvalifitseerimine õigustloovaks aktiks või haldusaktiks on vaieldav, soodustab seadusandja selge otsus selle kohta, kas haldusorgan peab andma määruse, õiguskindlust ja –selgust.**<sup>39</sup>

40. Riigikohus on küll eelnevaga seoses märkinud: „Seadusandja ei või oma suva järgi otsustada, et sisult üksikakti reguleerimisesemesse kuuluvas valdkonnas tuleb anda üldakt või vastupidi.“<sup>40</sup> Nõustun Riigikohtu seisukohaga, et seadusandja ei tohi „oma suva järgi“ ehk meelevaldselt ja põhjendamatult teha erandeid Vabariigi Valitsuse seadusest või haldusmenetluse seadusest. Olen aga seisukohal, et ainuüksi seadusandja otsus kehtestada eriregulatsioon ei kujuta endast põhiseaduse rikkumist, kuna põhiseadus ei seo määruse mõistet õigustloova akti mõistega. Siiski võib see riivata põhiõigusi, mistõttu tuleb analüüsida, kuidas mõjutab eriregulatsiooni kehtestamine määruse adressaatide põhiõigusi ning kontrollida, kas võimalik põhiõiguste riive on põhiseaduspärane.

### 2.1.2 LKS § 10 lg 1 alusel antavate määruste olemus

41. Järgnevalt analüüsin, kas määrus, mis antakse LKS § 10 lg 1 alusel, on sisu poolest üld- või üksikakt ja kas ta vastab HMS §-s 51 sätestatud haldusakti tunnustele. Sellega saab ühtlasi vastuse

<sup>37</sup> RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 15. Vt ka RKHKm 3-3-1-7-10, p 9 („Kollegium mõonab, et haldusakti ja õigustloova akti eristamine kehtiva õiguse ja halduspraktika pinnalt võib olla problemaatiline.“) ning RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 45.

<sup>38</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas on muu hulgas käsitletud igaaastase riigieelarve seadust, mille kohta leiti, et „Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Selliseks seaduseks on seadus "1999. aasta riigieelarve". See seadus sätestab lisaks riigieelarve kehtestamisele kohalikesse eelarvetesse makstava toetuse arvutamise valemi, määrab kindlaks rahvapensioni ja lastetoetuse määra ja riigiteenistujate palgaastmestiku kõrgema määra, annab ministeeriumidele ja teistele riiklikele institutsioonidele loa muuta teatud riigieelarve kulude jaotust, sätestab riikliku pensionikindlustuse reservi ja riikliku ravikindlustuse reservi moodustamise.“ (RKPJKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-00, p 11).

<sup>39</sup> Vt ka H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 126, kus märgitakse haldusakti (üldkorralduse) ja õigustloova akti liigitamisprobleemide kohta: „Otstarbekaim tundub olevat lahendus, mille puhul seadusandja on eelnevalt määratlenud kindlaks rakendatava õigusvormi (vajaduse üksikasju täpsustades).“ Samuti M. Ernits. Määruse mõiste. Õiguskeel, 2010 nr 3 (arvutivõrgus kättesaadaval [http://www.just.ee/50851#\\_edn116](http://www.just.ee/50851#_edn116)): „Kui sisulist piiri ei ole dogmaatiliselt võimalik tõmmata, on tegevusvormi valik järelikult otstarbekusotsus, mis on võimude lahususe põhimõttest lähtuvalt seadusandja või seadusandja poolt võimaldatud piirides täitevvõimu organi pädevuses. Otsus, et õigusakt tuleb anda määruse vormis, võib põhiseaduse seisukohalt olla oluline otsus PS-i § 3 lõike 1 lause 1 mõttes.“

<sup>40</sup> RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 43.

küsimusele, kas LKS § 10 lg 1 kujutab endast eriregulatsiooni VVS § 27 lg 1 ja HMS § 88 suhtes. Kordan, et ainuüksi vastusest nimetatud küsimustele ei piisa selleks, et teha lõplik järeldus LKS § 10 lg 1 põhiseadusele vastavuse kohta.

42. Vastavalt LKS § 11 lõikele 1 määratakse hoiuala kui pindalalise loodusobjekti kaitse alla võtmise määruks kaitse alla võtmise eesmärk (p 1) ja ala piir (p 2) ning nimetatakse kaitse alla võetava ala valitseja (p 4). Hoiuala määratakse LKS § 10 lg 1 alusel antavates määrustes reeglina kaardiga, milles on kindlaks määratud hoiualaga hõlmatud kinnistud. Seega ei kehtestata hoiuala kaitse alla võtmise määruks endas käitumiseeskirju. Mingi ala hoiualana kaitse alla võtmise peamiseks õiguslikuks tagajärjeks on see, et hoiualal kehtivad LKS §-des 14 – 17, 32 ning 33 sätestatud piirangud.

43. LKS §-des 14 kuni 17 sätestatu puudutab ennekõike hoiualal paiknevat kinnistut ning piirab selle igakordse omanikku või valdaja õigusi. Näiteks ei või hoiualal ilma hoiuala valitseja nõusolekuta anda ehitisluba ehitise püstitamiseks (LKS § 14 lg 1 p 8). Hoiuala valitseja ei anna nõusolekut, kui ehitamine võib kahjustada kaitstava loodusobjekti kaitse eesmärgi saavutamist või loodusobjekti seisundit (LKS § 14 lg 2). Samuti on hoiualal paikneva kinnisasja võõrandamisel riigil ostueesõigus (LKS § 16 lg 2).

44. Riigikohus on leidnud, et „[a]sja avalik-õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorraldusega, s.t halduse üksikaktiga on tegemist vaid siis, kui see puudutab ühte või mitut konkreetset asja. [...] Üldkorralduse objektiks võib olla ka kinnisasi. [...] "Asja avalik-õigusliku seisundi muutmise" all tuleb HMS § 51 lg-s 2 mõista asja kasutamise seotud subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuste muutmist.“<sup>41</sup>

45. Hoiuala kaitse alla võtmisega muutuvad seal paiknevate kinnistute kasutamise, valdamise ja ka käsutamisega seotud avalikud-õiguslikud kohustused ja õigused. Seejuures on kinnistud, mida hoiuala kaitse alla võtmine puudutab, üldjuhul määratletud LKS § 10 lg 1 alusel antava määruks lisatud kaartidega konkreetsete tunnuste alusel (kinnistu piirid ja katastritunnus). **Riigikohtu praktika valguses vastab seega LKS § 10 lg 1 alusel antav määrus üldkorralduse tunnustele.**<sup>42</sup> Järelikult on LKS § 10 lg 1 erisäte VVS § 27 lg 1 ja HMS § 88 suhtes, kuna see kohustab Vabariigi Valitsust kehtestama määruks, mille sisu vastab üldkorralduse tunnustele.

46. Täiendavalt märgin siinkohal, et avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorraldusega ei reguleerita mitte üksikjuhtumit,<sup>43</sup> vaid üksikasja. Õigusteorias on mingi asja avalik-õigusliku seisundi muutmist käsitletud ka ebatäieliku õigusnormina, sest alles asja seisundi muutmise tulenevalt muutuvad antud asjaga kasutamisega seoses isikutele kehtivaks teised (ebatäielikud) isikule orienteeritud õigusnormid,<sup>44</sup> mis just seda tüüpi asja eripära silmas pidades kehtestatakse. Seega kujutab asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorraldus endast sisuliselt erandit reeglist, mille kohaselt haldusakt reguleerib üksikjuhtu, sest tegelikult kaasneb seisundi muutumisega paratamatult teatud regulatsiooni kehtimine piiritlemata arvu

<sup>41</sup> RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 16.

<sup>42</sup> Hoiuala ei hõlma ainult kinnisasju vaid laieneda ka merele (vt nt määruks nr 176 lisa Väikse Väina 1 ja Väikse Väina 2). Riigikohus on aga leidnud, et ka otsustused konkreetsete avalike teede ja muude avalikuks kasutamiseks mõeldud asjade või nende osade (nt veekogude) kasutustingimuste kehtestamisel kvalifitseeruvad üldkorraldusteks (RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03, p 18).

<sup>43</sup> Selline seisukoht tundub leiduvat RKHKm 07.05.2003, 3-3-1-31-03, punktis 12. Vastupidiselt viidatud lahendile on sellist üldkorraldust peetud halduse üldaktiks nt H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 132, änr 34 ja (liiklusmärkide kohta sama) lk 133, änr 36.

<sup>44</sup> H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 143, änr 57.

juhtumite suhtes (nagu ka Riigikohus üldkorraldusest tulenevalt võimalikuks peab<sup>45</sup>) ning seega ei ole ka adressaatide ring suletud. Sellise õigusakti haldusaktiks (üldkorralduseks) pidamise õigustuseks on just tema seos konkreetse asja eripäraga (st sellest tuleneb haldusaktilt nõutav konkreetsus<sup>46</sup>). Samal ajal aga esinevad sellel õigusaktil ebatäieliku õigusnormi staatusest tulenevalt ikkagi ka õigustloovale aktile iseloomulikud tunnused.

47. Seetõttu juhin tähelepanu asjaolule, et kõigi hoiualal kehtivate kohustuste subjektide ring ei piirdu ainult hoiualaga hõlmatud kinnistute omanike ja valdajatega. Vastavalt LKS § 32 lõikele 2 on hoiualal on keelatud nende elupaikade ja kasvukohtade hävitamine ja kahjustamine, mille kaitseks hoiuala moodustati ning kaitstavate liikide oluline häirimine, samuti tegevus, mis seab ohtu elupaikade, kasvukohtade ja kaitstavate liikide soodsa seisundi. LKS § 32 lg 2 puudutab kõiki isikuid, kes sisenevad hoiuala territooriumile, nt teostades metsaseaduse § 35 lg 1 punktist 1 tulenevat õigust viibida avalik-õigusliku isiku omandis olevas metsas ja piiramata või tähistamata erametsas. LKS § 32 lõikes 2 sätestatud kohustuste rikkumine on vastavalt LKS § 71 lõikele 1 väärtetu, mille toimepanemist karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. Eelnevast nähtub, et LKS § 10 lg 1 alusel antavatel määrustel on vähemalt osaliselt ka õigustloovatele aktidele omane üldine ja abstraktne iseloom.

48. Sellest viimasest lähtuvalt tuleb antud kontekstis analüüsida PS § 3 lg 2 tähendust. Viidatud sätte kohaselt tuleb seadused avaldada ettenähtud korras ning täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused.<sup>47</sup> Selles sättes on silmas peetud seadusi materiaalses mõistes ehk siis selle sätte alla tuleb paigutada kõik õigusaktid, mis sisaldavad üldnorme.<sup>48</sup> Nõudes ala hoiualana kaitse alla võtmist määrusega, aitab seadusandja teadvustada, et õigusakti ebatäieliku õigusnormi staatusest tulenevalt tuleb seda pidada materiaalses mõttes seaduseks (ning sellest tulenevalt on vastav õigusakt kaetud ka põhiseadusest tuleneva avaldamisnõudega). Kehtiva õiguskorra kohaselt ei tuleneks LKS § 10 lõikest 1 sõna „määrusega“ väljajätmisel ning edaspidi ala hoiualana kaitse alla võtmisel üldkorraldusena küll probleemi PS § 3 lõiget 2 silmas pidades, sest Vabariigi Valitsuse korraldused<sup>49</sup> tuleb Riigi Teataja seaduse § 2 lg 4 p 3 kohaselt avaldada Riigi Teataja kolmandas osas „Riigikogu, Vabariigi Presidendi ja Vabariigi Valitsuse üksikaktid ning muud dokumendid“. Kui aga õigusakti ei paigutataks PS § 3 lg 2 kaitsealasse, oleks põhimõtteliselt võimalik, et seaduste muutmise tagajärjel jäetaks vastav õigusakt avaldamata kõigile potentsiaalsetele adressaatidele kättesaadaval viisil. Seega võib tekkida olukord, kus vastavale alale sattunud isik ei ole teadlik ega peagi olema teadlik seal kehtivatest õigusnormidest. Seetõttu poleks ta lähtuvalt PS § 3 lõikest 2 vastaval alal kehtivate õigusnormide täitmiseks kohustatud ning selline olukord läheks selgelt vastuollu hoiuala kaitse vajadusega.

### 2.1.3 LKS § 10 lõikest 1 tulenev PS §-s 14 sätestatud õiguste riive

49. Ülalpool selgitasin, et käesolevas normikontrolli asjas pean vajalikuks analüüsida LKS § 10 lg 1 mõju PS §-s 14 sätestatud põhiõigusele.

<sup>45</sup> RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 50.

<sup>46</sup> H. Maurer. Haldusõigus – Üldosa. Tallinn, 2004, lk 132, änr 34.

<sup>47</sup> Riigikohus on rõhutanud ka, et: „Seaduse avaldamine on aga vaid seaduse kättesaadavuse eelduseks.“ (RKPKo 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p 16), viidates seejärel Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.04.1979 otsusele asjas nr 6538/74 *The Sunday Times vs. The United Kingdom*, p 49: „Firstly, the law must be adequately accessible: the citizen must be able to have an indication that is adequate in the circumstances of the legal rules applicable to a given case.“

<sup>48</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 3 komm 4, lk 63.

<sup>49</sup> Peale määruse vormi saaks Vabariigi Valitsus selle õigusakti kehtestada vaid korralduse vormis, tulenevalt VVS § 26 lõikest 1.

50. PS § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt on PS §-s 14 sätestatud põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mille kaitseala sisustab Riigikohus järgmiselt: „Põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.“<sup>50</sup>

51. Õigust menetlusele ja korraldusele haldusõiguse valdkonnas konkretiseerib õigus heale haldusele, mis põhineb samuti PS §-l 14 ja Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtetel ning on üks põhiõigustest.<sup>51</sup> Õigus heale haldusele ei nõua üksnes haldusmenetlusnormide kehtestamist, vaid seab ka sisulisi nõudeid menetluse olemusele. Sellele põhiõigusele vastab riigi kohustus luua isikute õiguste ja vabaduste kaitseks tõhus haldusmenetlus, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud vähemalt õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus olla ära kuulatud, õigus nõuda haldusorganilt otsuse põhistamist jne.<sup>52</sup>

52. PS §-st 14 tulenevate põhiõiguste riivega on tegemist juhul, kui seadusandja on jätnud põhiseaduse miinimumnõuetele vastava menetluse sätestamata<sup>53</sup>: „[...] haldusmenetluse reeglid peavad vastama ka teatud nõuetele. Põhiseaduse tekst neid nõudeid ei loetle ning nende sisustamiseks tuleb appi võtta õiguse, eriti haldusõiguse üldpõhimõtted.“<sup>54</sup>

53. Eestis on hea halduse põhimõtteid omaks võetud nii haldus- kui ka kohtupraktikas. Halduse põhimõtteid on sätestatud haldusmenetluse seaduses ja eriseadustes.<sup>55</sup> Haldusmenetluse seadus konkretiseerib hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid ning realiseerib PS §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele ning hea halduse tavale.<sup>56</sup> Eelöeldu ei välista küll haldusmenetluse seadusest erandite tegemist, kuid Riigikohus on asunud seisukohale, et kui eriseadusega tehakse haldusmenetluse seaduse kohaldamisest erand, peab vastav eriregulatsioon üldjuhul olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule haldusmenetluse seadusega võrreldava menetlusliku õiguskaitse.<sup>57</sup>

54. LKS § 6 sätestab, et looduskaitseaduse alusel korraldatavale haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades looduskaitseaduse erisusi, kuid nagu

<sup>50</sup> RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>51</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 16. RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 44.

<sup>52</sup> RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 18. RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15. RKPJKo 20.10.2009, nr 3-4-1-14-09, p 44. Vt ka RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 14, milles Riigikohus leiab, et haldusmenetluses on menetlusnormidel „[...] oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. [...] Ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele, ei taga õiguste efektiivset kaitset. Õiguspõhimõtetega opereerimine eeldab põhjalikke õiguslaseid teadmisi. Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni.“

<sup>53</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 14 komm 3.3.1, lk 161.

<sup>54</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 13.

<sup>55</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 17.

<sup>56</sup> RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 13;

<sup>57</sup> RKHKm 04.04.2003, nr 3-3-1-32-03, p 12; RKPJKo 08.10.2007, nr 3-4-1-15-07, p 18.

eespool märkin, sätestab LKS § 10 lg 1 erandi haldusmenetluse seadusest sellega, et kohustab otsuse hoiuala kaitse alla võtmise kohta vormistama määrusena.<sup>58</sup>

55. Täpsemalt seisneb kõnesolev erand järgnevas. LKS § 10 lg 1 alusel antav määrus vastab HMS § 51 lõikes 2 sätestatud üldkorralduse tunnustele ja on seega oma sisu poolest haldusakt. Järelikult peaks sellise haldusotsuse tegemisele kohaldama haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti menetlus- ja vorminõudeid. Kuna aga LKS § 10 lg 1 sätestab, et Vabariigi Valitsus võtab hoiuala kaitse alla määrusega, ei kohaldata vastavalt HMS § 89 lõikele 2 hoiuala kaitse alla võtmise otsusele haldusmenetluse seaduse 1. osas sätestatud, välja arvatud 1. peatüki 1. ja 2. jao ning 3. peatüki sätteid. Samuti ei kohaldu määrustele haldusmenetluse seaduse 4. peatükk „Haldusakt“.

56. Seetõttu ei rakendu LKS § 10 lõikes 1 nimetatud määruse andmisel muu hulgas HMS § 36 (haldusorgani selgitamiskohustus), § 37 (haldusorgani kohustus võimaldada menetlusosalisel tutvuda asjas tähtsust omavate dokumentidega), § 40 (haldusorgani kohustus kuulata ära menetlusosaliste arvamus ja vastuväited) ja § 56 (haldusorgani kohustus põhjendada haldusakti).<sup>59</sup>

57. Järgnevalt analüüsin, kuidas mõjutab haldusmenetluse seadusest erandi tegemine LKS § 10 lg 1 alusel antavast määrusest puudutatud isikute menetluslikke õigusi. Leian, et eelnimetatud haldusmenetluse seaduse sätete kohaldamata jätmise korvab kohustus loodusobjekti (sh hoiuala) kaitse alla võtmisel viia läbi LKS §-s 9 sätestatud avatud menetlus. Nimelt on LKS §-s 9 sätestatud avatud menetluses isikutel sarnased õigused nende õigustega, mis oleksid isikutel siis, kui LKS § 10 lg 1 tehtavale otsusele kohalduks täies ulatuses haldusmenetluse seaduse üldosa ja haldusakti puudutav osa.

58. Näiteks pannakse vastavalt LKS § 9 lõikele 7 loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu koos menetluse senises käigus saadud või koostatud dokumentidega tutvumiseks välja loodusobjekti asukohajärgses Keskkonnaametis ja valla- või linnavalitsuses. Avalik väljapanek ei tohi kesta vähem kui kaks nädalat. Avaliku väljapaneku kestel saab esitada ettepanekuid ja vastuväiteid, millele peab Keskkonnaministeerium või kohalik omavalitsus vastama nädala jooksul pärast väljapaneku lõppemist (LKS § 9 lg 8). Kui avaliku väljapaneku kestel esitatakse ettepanekuid või vastuväiteid, siis korraldatakse reeglina avalik arutelu uuendatud hoiuala kaitse alla võtmise määruse eelnõu üle (LKS § 9 lg 9).

59. HMS §-s 56 sätestatud põhjendamiskohustust asendab LKS § 10 lg 1 alusel antava määruse puhul LKS § 8 lõikes 3 sätestatud kaitse alla võtmise algataja kohustus korraldada loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiis, kaasates selleks vastava ala eriteadmistega isik. Samuti tuleb hoiuala kaitse alla võtmise määru

<sup>58</sup> Juhin tähelepanu sellele, et Riigikohus on varasemas praktikas siiski pidanud võimalikuks kohaldada haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti menetlus- ja vorminõudeid (ennekõike põhjendamiskohustust) LKS § 10 lg 1 alusel antavatele määrustele (RKHKo 15.10.2009, nr 3-3-1-57-09, punktid 11 ja 12; RKHKo 19.06.2009, nr 3-3-1-27-09). Nagu eespool märkin, saab aga käesoleva normikontrolli menetluse aluseks olevast Riigikohtu halduskolleeegiumi määrusest järeldada, et kolleeegium on oma seisukohta muutnud (RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, punktid 18 ja 19).

<sup>59</sup> Kõik haldusmenetluse seaduses sätestatud menetluslikud õigused ei ole absoluutsed ning haldusmenetluse seaduses on sätestatud võimalus neid piirata. Nt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamus ja vastuväiteid ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda (HMS § 40 lg 3 p 1).

nimetada ala kaitse alla võtmise eesmärk (LKS § 11 lg 1 p 1). Lisaks peab määruse eelnõule lisama seletuskirja.<sup>60</sup>

60. Eeltoodule tuginedes leian, et seadusandja on LKS §-s 9 loonud hoiuala kaitse alla võtmiseks menetluse, mis tagab LKS § 10 lg 1 alusel antavast määrusest puudutatud isikule analoogse menetlusliku õiguskaitse võrreldes olukorraga, kus hoiuala kaitse alla võtmisel rakendatakse täies ulatuses haldusmenetluse seaduse üldosa ning haldusakti puudutavaid sätteid. Seetõttu olen seisukohal, et LKS § 10 lg 1 ei riiva PS §-st 14 tulenevat õigust korraldusele ja menetlusele, sh õigust hea halduse tavale.

61. Juhuks, kui Riigikohtu üldkogu siiski leiab, et LKS § 10 lg 1 riivab õigust korraldusele ja menetlusele, esitan alljärgnevas analüüsis ka võimalikku PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riivet õigustavaid argumente.

### 2.1.3 LKS § 10 lõikest 1 tulenev PS §-s 15 sätestatud õiguse riive

62. Järgnevalt kontrollin, kas LKS § 10 lg 1 riivab sellega, et kohustab hoiuala kaitse alla võtmise kohta andma määruse, PS §-s 15 sätestatud õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

63. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et PS §-st 15 koostoimes §-ga 14 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks.<sup>61</sup> PS §-des 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>62</sup> Muu hulgas on igatühele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt, tagatud õigus pöörduda halduskohtusse<sup>63</sup> ning taotleda kohtulikku kontrolli tema suhtes tehtud haldusotsustuste suhtes.<sup>64</sup> Üldise kohtusse pöördumise õiguse kaitseala ei piirdu üksnes põhiõigustega, vaid hõlmab ka kõiki põhiseadusest alamal seisvaid subjektiivsed õigused, sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.<sup>65</sup> Samuti on Riigikohus sedastanud, et PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigus laieneb PS § 9 lg 2 alusel juriidilistele isikutele.<sup>66</sup>

64. Vastates küsimusele, kas LKS § 10 lg 1 riivab PS §-des 14 ja 15 ette nähtud õigust kohtulikule kaitsele, tuleb analüüsida, kas vaidlusalune säte mõjutab ebasoodsalt<sup>67</sup> kaebaja võimalust taotleda tema suhtes tehtud haldusotsuse kohtulikku kontrolli.

65. Eespool osundas Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohta, mille kohaselt tuleb LKS § 10 lg 1 kohaldamise korral põhikohtuasjas vaidlustatud akti (määrust nr 156) käsitleda üldaktina ning

<sup>60</sup> Vabariigi Valitsuse 28.09.1999 määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ §-d 51 – 53. Samuti on nt määruse nr 156 seletuskiri avalikult kättesaadaval õigusaktide eelnõude elektroonilises kooskõlastamise süsteemis (e-õigus), arvutivõrgus kättesaadaval: [http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC\\_W=179908](http://eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=179908).

<sup>61</sup> Vt nt RKÜKm 22.12.2000, nr 3-3-1-38-00, p 19; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 17; RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>62</sup> RKPJKm 09.05.2006, nr 3-4-1-4-08, p 9.

<sup>63</sup> RKHKm 30.10.2003, nr 3-3-1-68-03, p 15.

<sup>64</sup> RKHKm 24.03.1997, nr 3-3-1-5-97, p 3.

<sup>65</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 15. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 15 komm 2.1.1, lk 165; Vt ka RKHKo 07.03.2002, nr 3-3-1-9-02, p 10.

<sup>66</sup> RKPJKo 05.02.2008, nr 3-4-1-1-08, p 3.

<sup>67</sup> Vrd RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 9.

selle vaidlustamiseks ei saa esitada kaebust halduskohtusse.<sup>68</sup> Ma ei nõustu selle seisukohaga järgnevatel põhjustel.

66. Halduskohtu pädevust, halduskohtusse pöördumise ja halduskohtumenetluse korda reguleerib halduskohtumenetluse seadus (HKMS § 1), mitte haldusmenetluse seadus. HKMS § 4 lg 1 sätestab, et haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks. HKMS § 25 lg 9 sätestab, et halduskohus jätab kohtuasja lahendamisel kohaldamata iga seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus põhiseadusega. Kui halduskohus on kohtuasja lahendamisel jätnud kohaldamata mis tahes asjassepuutuva õigustloova akti või välislepingu, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks, või on tunnistanud õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks, edastab ta kohtuotsuse või -määruse Riigikohtule, millega käivitub põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus Riigikohtus (HKMS § 25 lg 10, vt ka PSJKS § 4 lg 3 ja § 9).

67. HKMS § 4 lõikest 1 ning § 25 lõigetest 9 ja 10 järeldeb, et isiku õigus esitada õigusakti peale tühistamis- või tuvastamiskaebus halduskohtusse sõltub ainult sellest, kas õigusakt vastab HKMS § 4 lõikes 1 sätestatud haldusakti tunnustele.<sup>69</sup> HKMS § 4 lõikes 1 sätestatud definitsiooni õigusaktist, mille peale võib esitada HKMS §-s 6 nimetatud kaebusi, piiritleb ka HKMS § 25 lg 9. Seega ei saa HKMS §-s 6 sätestatud kaebusi esitada õigustloova akti suhtes, st akti suhtes, millel on üldine ja abstraktne iseloom. Kaebaja saab taotleda õigustloova akti kohaldamata jätmist vastavalt HKMS § 25 lõikele 9 ainult siis, kui ta on esitanud kaebuse haldusakti või toimingu peale, mille õiguspärasuse kontrollimisel on õigustloov akt asjassepuutuv.

68. Erinevalt küsimusest, milliseid haldusmenetluse seaduse nõudeid tuleb õigusaktile kohaldada, ei oma isiku kaebeõiguse määramisel ühelgi juhul tähtsust õigusakti vorm, nimetus ega pealkiri. Seda ka siis, kui seadusandja on volitusnormis selgesõnaliselt kohustanud haldusorganit kehtestama teatud regulatsiooni määrusega. Halduskohtumenetluse seadus määratleb õigusakte, mille peale saab HKMS §-s 6 nimetatud kaebusi esitada ja mille peale mitte, eranditult õigusakti tegeliku sisu kaudu (haldusakt vs. õigustloov akt). Seevastu seob haldusmenetluse seadus küsimuse, milliseid menetlus- ja vorminõudeid õigusakti andmisel kohalduvad, osaliselt akti tegeliku sisuga (haldusakt) ning osaliselt õigusakti vormi ja nimetusega (määrus). Halduskohtule esitatava kaebuse lubatavuse tuvastamisel ja kaevatava õigusakti kvalifitseerimisel haldusaktina HKMS § 4 lg 1 mõttes ei oma aga tähtsust, milliseid menetlusnorme peab või oleks pidanud õigusakti andmisel rakendama.<sup>70</sup> Samuti ei saa VVS § 27 lõikest 1 või HMS §-st 88 järeldada, et iga määrusena vormistatud Vabariigi Valitsuse õigusakt on õigustloov akt, kuna seadusandja võib nende sätete suhtes kehtestada eriregulatsiooni, nagu juba selgitanud olen.

<sup>68</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 21.

<sup>69</sup> Vt nt RKHKo 19.01.2008, nr 3-3-1-85-08, p 22: „Haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata, on HKMS § 4 lg 1 kohaselt avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks. Haldusaktiks on kohtupraktikas peetud iga otsustust, mis vastab HKMS § 4 lg 1 tunnustele ning haldusaktiga võib olla tegemist sõltumata sellest, kas ta on vormistatud haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides.“

<sup>70</sup> RKHKo 19.01.2008, nr 3-3-1-85-08, p 22; vt ka RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 64: „Kollegiumi seisukohta ei kummuta ka see, et haldusakt peab olema motiveeritud ja antud teistsuguses menetluskorras kui määrus, aga vaidlustatud määrus seda ei ole. Kollegium ei sea siinses lahendis kahtluse alla põhjendamiskohustuse ja menetluslike nõuete täitmist. Siin tuleb üksnes märkida, et igal juhul ei muudaks seaduses sätestatud kohustuse täitmata jätmine põhjendusteta või menetlusvigadega haldusakti õigustloovaks aktiks.“; samuti otsuse p 59: „Isegi kui taotluse esitamise kohustus tuleneks seadusest, ei saaks sellest veel järeldada, et tegemist on haldusaktiga.“



69. Eelnevast tulenevalt ei saa välistada isiku kaebeõigust üksnes põhjusel, et kaevatav haldusakt on vormistatud määrusena isegi siis, kui asjassepuutuv volitusnorm näeb selgesõnaliselt ette määruse andmise. HKMS § 4 lg 1 järgi peab kaebuse lubatavuse kontrollimisel igal juhul hindama kaevatava õigusakti tegelikku sisu – täpsemalt öeldes seda, kas akt on abstraktse või konkreetse iseloomuga (sh kas akt reguleerib konkreetse asja avalik-õiguslikku seisundit). Juhin tähelepanu ka sellele, et Riigikohus ei ole siiani seadnud kahtluse alla LKS § 10 lg 1 alusel antavate määruste peale esitatud tühistamiskaebuste lubatavust ning pidanud nende menetlusse võtmist õiguspäraseks.<sup>71</sup>

70. Seega leian, et LKS § 10 lg 1 kohaldamine põhivaidluses ei mõjuta OÜ Baltic Wind Energy halduskohtule esitatud kaebuse lubatavust, kuna määrus nr 156 vastab haldusakti (üldkorralduse) tunnustele. Üldisemalt saab eeltoodust järeldada, et LKS § 10 lg 1 ei takista isikutel, kelle õigusi hoiuala kaitse alla võtmine puudutab, esitada halduskohtule HKMS §-s 6 sätestatud kaebusi hoiuala kaitse alla võtmise määruse peale ja teostada niiviisi oma PS §-s 15 sätestatud õigust kohtulikule kaitsele.

71. Täiendavalt viitab Riigikohtu halduskolleegium sellele, et haldusakti efektiivse kohtuliku kontrolli jaoks on vajalik haldusakti nõuetekohane põhjendamine. Haldusakti põhjendamise nõue tagab halduskolleegiumi seisukoha järgi ka PS §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse.<sup>72</sup> Järeldan sellest, et halduskolleegiumi hinnangul riivab LKS § 10 lg 1 põhiõigust kohtulikule kaitsele seepärast, et määruse vormi tõttu ei kohaldada hoiuala kaitse alla võtmise otsusele põhjendamiskohustust (HMS § 56). Lisaks sellele märgib Riigikohus, et „juhul, kui hoiuala kaitse alla võtmise haldusakt on LKS § 10 lg-st 1 tulenevalt vormistatud määrusena, ei ole isikutel, kelle õigusi see akt piirab, kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimalik mõista akti peale halduskohtule kaebuse esitamise võimalust.“<sup>73</sup>

72. Ma ei saa välistada, et määruse vormist põhjustatud ebakindlus kohtusse pöördumise võimalikkuse osas, millele Riigikohtu halduskolleegium viitab, evib negatiivset mõju PS §-s 15 sätestatud õiguse teostamisele. Samuti pole mul võimalik eitada hoiuala ebasoodsat mõju kohtusse pöördumise põhiõigusele, mis tuleneb kaitse ala võtmise määrusele HMS §-s 56 sätestatud põhjendamiskohustuse kohaldamata jätmisest. Seega võib asuda seisukohale, et LKS § 10 lg 1 riivab osas, mille kohaselt vormistatakse hoiuala kaitse alla võtmise otsus määrusena, PS §-s 15 sätestatud õigust kohtulikule kaitsele.

73. Märgin aga, et ebakindlus kohtusse pöördumise võimalikkuse osas ja põhjendamiskohustuse puudumine ei välista siiski isiku õigust esitada HKMS §-s 6 nimetatud kaebusi LKS § 10 lg 1 alusel antud määruse peale ega halduskohtu võimalust kaebus menetlusse võtta. Seetõttu pean siinkohal vajalikuks täpsemalt käsitleda küsimust, kuivõrd mõjutab asjaolu, et LKS § 10 lg 1 antavatele määrustele ei kohaldu haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti nõuded, kohtuliku kontrolli efektiivsust.

74. HMS § 89 lg 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. Nagu märkisin eespool, asendab LKS § 10 lg 1 alusel antava määruste puhul HMS §-s 56 sätestatud põhjendamiskohustust LKS § 8 lõikes 3 sätestatud kaitse alla võtmise algataja kohustus korraldada loodusobjekti kaitse alla võtmise põhjendatuse ning kavandatavate piirangute otstarbekuse ekspertiis, kaasates selleks vastava ala eriteadmistega isik.

<sup>71</sup> RKHKo 19.06.2009, nr 3-3-1-57-09; RKHKo 15.10.2009, nr 3-3-1-57-09.

<sup>72</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 17.

<sup>73</sup> RKHKo 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 19.

Hoiuala kaitse alla võtmise määrukses peab nimetama ka ala kaitse alla võtmise eesmärgi (LKS § 11 lg 1 p 1). Samuti peab määruks eelnõule lisama seletuskirja. Kõnealusel ekspertiisist, määrukses nimetatud kaitse alla võtmise eesmärgist ja määruks eelnõule lisatud seletuskirjast saab isik ja vajadusel ka kohus teha järeldusi hoiuala kaitse alla võtmise põhjuste kohta<sup>74</sup> ning kontrollida, kas hoiuala kaitse alla võtmine on kooskõlas kehtiva õigusega vastavalt HMS § 89 lõikele 1.

75. Samuti saab halduskohus kontrollida, kas määruks andmisel esines menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada asja sisulist otsustamist, kuna HMS § 89 lg 1 järgi peab määruks olema antud seaduses sätestatud korras ja vastama vorminõuetele. Muu hulgas saab kohus kontrollida nt seda, kas hoiuala kaitse alla võtmiseks läbiviidud ekspertiis on nõuetekohane.<sup>75</sup>

## 2.2 Riive põhjendatus

76. Tõdemus, et LKS § 10 lg 1 riivab osas, mille järgi peab Vabariigi Valitsus hoiuala kaitse alla võtmiseks andma määruks, PS §-s 15 sätestatud põhiõigust, ei tähenda veel, et tegemist on nimetatud põhiõiguse rikkumisega. Põhiõiguse riive korral peab kontrollima riive põhjendatust. Alles siis, kui riivet pole võimalik õigustada, on tegemist põhiõiguse rikkumisega. Põhiõiguse riive on põhjendatud, kui see on formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

### 2.2.1 Riive formaalne põhiseadusele vastavus

77. Formaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama põhiseaduse pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse (ehk õigusselguse) ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>76</sup>

78. Riigikohtu halduskolleegium on tõstatanud küsimuse LKS § 10 lg 1 vastavusest õigusselguse põhimõttele. Õigusselguse põhimõte tugineb PS § 13 lõikele 2, mille kohaselt kaitseb seadus igatühte riigivõimu omavoli eest. „Õigusselguse põhimõtte kohaselt peavad õigusaktid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et isikutel oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt.“<sup>77</sup> Isik 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.<sup>78</sup> „Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.“<sup>79</sup>

79. Leian, et juhul, kui Riigikohtu üldkogu seisukoha järgi riivab LKS § 10 lg 1 õigust korraldusele ja menetlusele, ei tõusetu LKS § 10 lg 1 tuleneva PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riive osas olulisi küsitavusi õigusselguse põhimõttele vastavusest. Kuna seadusandja on LKS § 10

<sup>74</sup> Vrd Tallinna Ringkonnakohtu 21.05.2010 otsus haldusasjas nr 3-08-166, p 13 (ja 14).

<sup>75</sup> Vrd RKHKo 15.10.2009, nr 3-3-1-57-09, 18: „Kui aga menetlus algab ilma nõuetekohase ekspertiisita ning ka menetluse kestel ei korraldata ekspertiisi, mille käigus selgitataks välja kõik olulised asjaolud, ei saa menetluse tulemusena antav haldusakt (loodusobjekti kaitse alla võtmise otsus) olla õiguspärane, sest välja on selgitamata olulised asjaolud. Sellisel juhul on nõuetekohase ekspertiisi puudumine oluline menetlusrikkumine, mis annab aluse menetluse tulemusena antud haldusakti tühistamiseks.“; Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 21.05.2010 otsus haldusasjas nr 3-08-166, p 10.

<sup>76</sup> RKPJKo 13.06.2005, nr 3-4-1-5-05, p 8.

<sup>77</sup> RKÜKo 01.07.2010, nr 3-4-1-33-09, p 47.

<sup>78</sup> EIK 26.04.1979 otsus asjas nr 6538/74 The Sunday Times vs. The United Kingdom, p 49.

<sup>79</sup> RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 23.

lõikes 1 sõnaselgelt sätestanud, et hoiuala kaitse alla võtmine vormistatakse määrusega, kohaldatakse LKS § 10 lg 1 alusel antud õigusaktile haldusmenetluse seaduses sätestatud määruse regulatsiooni. Kujutletav keskmiste võimetega määruse adressaat võib vähemalt asjakohase nõustamise abiga<sup>80</sup> jõuda HMS § 89 lõikest 2 lähtudes järeldusele, et seetõttu ei rakendata hoiuala kaitse alla võtmise menetluses nt HMS § 36 (haldusorgani selgitamiskohustus) või § 40 (haldusorgani kohustus kuulata ära menetlusosaliste arvamus ja vastuväited). Pealegi on isikute õigused hoiuala kaitse alla võtmise menetluses piisava määratlusega sätestatud LKS §-s 9.

80. Riigikohtu halduskolleegium viitab ka sellele, et olukorras, kui seadus näeb ette haldusakti tunnustele vastava otsuse vormistamise määrusena, ei pruugi haldusorgan mõista, milliseid menetlus- ja vormireegleid peab langetetavale otsuse puhul rakendama.<sup>81</sup> Juhin aga tähelepanu sellele, et LKS § 10 lg 1 rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamisraskused. Sarnasele seisukohale on asunud ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.<sup>82</sup>

81. Seoses LKS § 10 lõikest 1 tuleneva PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse riive vastavusega õigusselguse põhimõttele viitab halduskolleegium Riigikohtu üldkogu varasemale seisukohale, et „[i]siku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peab olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimaline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.“<sup>83</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul ei ole LKS § 10 lg 1 alusel antavate määruste puhul osundatud õigusselguse nõue täidetud.<sup>84</sup>

82. Mõõnan, et hoiuala kaitse alla võtmise määruse peale HKMS §-s 6 sätestatud kaebuse esitamise võimalikkusest ei pruugi (juriidilise hariduseta) kujuteldav keskmiste võimetega isik aru saada. Samuti ei pea määruuses esitama vaidlustamisviidet (vrd HMS § 57).

83. Leian siiski, et olukorda, kus täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord on seaduse tekstis sedavõrd selged, et sellest on kohtupraktikat uurimata võimalik aru saada, on kahjuks praktikas pea võimatu saavutada, arvestades senist Riigikohtu praktikat. Seda tõdemust saab näitlikustada haldusmenetluse käigus tehtud menetlustoimingute ning vangistusseaduse § 105 lõikes 2<sup>2</sup> nimetatud õigusakti (vangla kodukord) kohtus vaidlustamise tingimuste ja korraga, millest arusaamine pole samuti ilma kohtupraktikat tundmata võimalik.

84. Esimese näitena nimetatud menetlustoimingute osas on Riigikohus asunud seisukohale, et menetlusosalise õigus seaduspärasele haldusmenetlusele ei anna talle piiramatut õigust kõigi haldusmenetluse toimingute iseseisvaks vaidlustamiseks: „[...] haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. [...] Menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti iseseisev vaidlustamine on samas erandina õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, mis vältimatult tingib antava haldusakti sisulise õigusvastasuse või muudaks menetluslik rikkumine haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes hinnangu andmise tagantjärele võimatuks. Enne haldusakti andmist saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub menetlusosalise subjektiivseid õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest. [...] **Kehtiv õigus ei**

<sup>80</sup> Vrd RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 19.

<sup>81</sup> RKHKm, 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 20.

<sup>82</sup> RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 27.

<sup>83</sup> RKÜKo 16.08.2008, nr 3-1-1-88-07, p 31.

<sup>84</sup> RKHKm, 19.01.2011, nr 3-3-1-85-10, p 19.

**määra, millised menetlusnormide rikkumised on käsitletavad eelnimetatud tähenduses oluliste menetlusvigadena.** Kolleegium märgib, et menetlusvea olulisus sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast.<sup>85</sup>

85. Teine näide, mis ilmestab võimatust ilma kohtupraktikat uurimata mõista täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimusi, on vangistusseaduse § 105 lõikes 2<sup>1</sup> nimetatud üldkorralduse (vangla kodukord) vaidlustamise tähtaja kulgemine. Täpsemalt leiab Riigikohus, et vangla kodukorra puhul ei saa puudutatult isikult alati nõuda halduskohtusse pöördumist 30 päeva jooksul akti teatavakstegemisest.<sup>86</sup> Seetõttu saab olukorras, kus vaidlusalune vangla kodukorra säte ei mõjuta adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal, isik esitada kaebuse vangla kodukorra tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast mõju ilmnemist, näiteks pärast üldkorralduse alusel tema suhtes toimingute sooritamist või haldusakti andmist.<sup>87</sup> Riigikohus on asunud osutatud seisukohale hoolimata sellest, et HKMS § 9 lg 1 kohaselt võib kaebuse haldusakti tühistamiseks esitada halduskohtule 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest arvates, kui seadus ei sätesta teistsugust tähtaega. Üldkorralduste (sh vangla kodukorra) vaidlustamiseks ei ole kehtestatud eriregulatsiooni.<sup>88</sup>

86. Kuna täielik selgus kohtusse pöördumise võimaluste suhtes pole praktikas kahjuks saavutatav, olen seisukohal, et võimalikud ebakindlused, mis seonduvad võimalusega esitada hoiuala kaitse alla võtmise määruse peale kaebus halduskohtule, ei põhjusta LKS § 10 lg 1 vastuolu õigusselguse põhimõttega. LKS § 10 lg 1 õigusselguse tagab asjaolu, et need ebakindlused on asjakohase nõustamise abiga ületatavad. Seda kinnitab kohtupraktika, sh mitmed Riigikohtu lahendid haldusajades, kus on esitatud kaebus haldusakti või üldkorralduse tunnustega, kuid määrusena vormistatud õigusakti peale.<sup>89</sup> Siinkohal märgin, et ka Riigikohus on tunnistanud rakenduspraktika rolli normi õigusselguse hindamisel.<sup>90</sup>

**87. Eelöeldu kokkuvõttes leian, et LKS § 10 lg 1 kooskõlas PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega. LKS § 10 lg 1 vastavust teistele formaalsetele põhiseaduspärasuse kriteeriumitele kahtluse alla seatud ei ole<sup>91</sup>, mistõttu asun seisukohale, et LKS § 10 lg 1 on formaalselt põhiseaduspärane.**

## 2.2.2 Riive materiaalne põhiseadusele vastavus

88. Riigikohus leidis käesoleva normikontrolli menetluse aluseks olevas lahendis, et LKS § 10 lg 1 formaalne kooskõla põhiseadusega (täpsemalt õigusselguse põhimõttega) on küsitav. Seetõttu pole Riigikohus kontrollinud LKS § 10 lg 1 materiaalselt põhiseadusele vastavust. Analüüsi terviklikkuse huvides pean aga siiski vajalikuks käsitleda LKS § 10 lg 1 materiaalselt

<sup>85</sup> RKHKo 28.02.2007, nr 3-3-1-86-06, punktid 20 ja 21.

<sup>86</sup> Vastavalt vangistusseaduse § 105 lõikele 2<sup>2</sup> tehakse vangla kodukord allkirja vastu teatavaks **vanglasse saabuval** kinnipeetavale, vahistatule või karistusjärgselt kinnipeetavale.

<sup>87</sup> RKHKm 13.02.2008, nr 3-3-1-95-07, punktid 13 ja 14.

<sup>88</sup> RKHKm 13.02.2008, nr 3-3-1-95-07, p 12.

<sup>89</sup> Vt LKS § 10 lg 1 alusel antud määruste kohta RKHKo 19.06.2009, nr 3-3-1-27-09; RKHKo 15.10.2009, nr 3-3-1-57-09. Samuti RKHKo 07.05.2003, nr 3-3-1-31-03 (kuni 09.05.2004 kehtinud kaitstavate loodusobjektide seaduse § 5 lg 4 alusel antud kaitse-eeskiri); RKHKo 18.10.2004, nr 3-3-1-37-04 (Pärnu Linnavolikogu määrusega kehtestatud Pärnu linna üldplaneering).

<sup>90</sup> RKPJKo 15.12.2005, nr 3-4-1-16-05, p 24.

<sup>91</sup> Seoses LKS § 10 lg 1 vastavusega menetlusnõuetele märgin, et kuna säte on käsitletav eriregulatsioonina VVS § 27 lg 1 suhtes, võib asuda seisukohale, et vastavalt PS § 104 lg 2 punktile 8 peab see olema vastu võetud Riigikogu koosseisu hääletamusega. Looduskaitse seaduse võeti 21.04.2004 vastu 71 Riigikogu liikme poolthäälega (vt [Riigikogu kodulehekülge](#)).

põhiseaduspärasust. Nii saab ka paremini mõista sisulisi põhjuseid, miks antud juhul põhiõiguse piiramine vajalik on.

89. Kontrollides LKS § 10 lg 1 tuleneva PS §-s 15 sätestatud põhiõiguse riive (samuti võimaliku Riigikohtu üldkogu poolt tuvastatava PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riive) materiaalset kooskõla põhiseadusega, tuleb analüüsida, kas vaidlusalune säte on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.<sup>92</sup>

90. Esmalt selgitan LKS § 10 lg 1 eesmärgi legitiimsust. PS §-st 15 tulenev põhiõigus on seadusreservatsioonita põhiõigus. Seetõttu tohib seda legitiimselt piirata üksnes mõne põhiõiguse või muu põhiseaduslikku järku õigusväärtuse tagamiseks.<sup>93</sup>

91. LKS § 10 lg 1 tuleneva PS §-s 15 nimetatud põhiõiguse (ja võimaliku PS §-s 14 sätestatud õiguse) riive eesmärgi saab siduda üldise looduskaitseeaduse eesmärgiga. Looduskaitseeaduse peamine eesmärk on mõistagi looduse kaitsmine ja selle mitmekesisuse säilitamine, kuid ka väärtusliku looduskeskkonna või selle elementide säilitamine ja loodusvarade kasutamise säästlikkusele kaasaaitamine (LKS § 1).

92. Looduse kaitse on ühtlasi põhiseaduslikku järku õigusväärtus. PS § 5 sätestab, et Eesti loodusvarad ja loodusressursid on rahvusliku rikkus, mida tuleb kasutada säästlikult. Kooskõlas põhiseaduse preambulas sätestatud riigi ülesandega olla „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus“ paneb PS § 5 riigile kohustuse kujundada looduskeskkonda säästlikku ja avalike huvide kohast kasutamist tagav õiguslik režiim, millega piiratakse isiku õigusi keskkonnakaitse vajadustest lähtuvalt.<sup>94</sup> Täiendavalt sätestab PS § 53, et igauks on kohustatud säästma elu- ja looduskeskkonda ning hüvitama kahju, mis taon keskkonnale tekitanud.

93. Eelnevast lähtudes leian, et LKS § 10 lõikest 1 tuleneval PS §-s 15 nimetatud põhiõiguse (ja võimaliku PS §-s 14 sätestatud õiguse) riive legitiimne eesmärk on riigi PS §-st 5 tulenevate kohustuste täitmine. Seega tuleb järgnevalt kontrollida, kas LKS § 10 lg 1 on osas, mille kohaselt vormistatakse hoiuala kaitse alla võtmise otsus määрусena, proportsionaalne abinõu eelnimetatud eesmärgi saavutamiseks.

94. Proportsionaalsuse põhimõtte tuleneb PS §-st 11, mille kohaselt peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kontrollitakse järjestikuliselt kolmel astmel - kõigepealt põhiõigusi riivava abinõu sobivust, siis vajalikkust ja viimasena mõõdukust.<sup>95</sup>

95. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kui võrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid. Samuti peab võrdlema erinevate meetmete kulukust riigi jaoks: avalikule võimule vähem

<sup>92</sup> Vrd RKPJKo 26.03.2009, nr 3-4-1-16-08, p 28.

<sup>93</sup> Vt RKPJKo 17.07.2009, nr 3-4-1-6-09, p 20.

<sup>94</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 5. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 5 komm 1, lk 67.

<sup>95</sup> Proportsionaalsuse põhimõttest vt RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

kulutusi põhjustav abinõu on – proportsionaalsuse põhimõtte kontekstis – üldjuhul vajalik abinõu.<sup>96</sup>

96. Seoses LKS § 10 lg 1 sobivusega looduse kaitse eesmärgi saavutamiseks märkin, et looduskaitseelised abinõud piiravad enamjaolt põhiõigusi (ennekõike PS § 32 lõikes 2 sätestatud omandipõhiõigust aga ka nt PS §-st 19 tulenevat eneseteostusvabadust). Osad keskkonna- ja looduskaitseelised põhiõiguste piirangud tulenevad vahetult seadusest (vt nt LKS § 50 lg 2 ja 4), osade abinõude kohaldamine (sh ka hoiuala kaitse alla võtmine) eeldavad aga täitevvõimu sellekohast otsust. Selleks, et rakendada tõhusalt ja vajaliku kiirusega looduse kaitseks vajalikke põhiõigusi riivavaid abinõusid, võib olla vajalik piirata ka isiku õigusi abinõude rakendamise menetluses. Ehk teisisõnu võib üldistatult öelda, et mida kitsamad on menetlusosaliste õigused looduskaitseeliste piirangute rakendamiseks vajaliku õigusakti andmise menetluses, seda kiiremini ja tõhusamalt saab haldusorgan õigusakti anda ning kaitset vajava ala terviklikuna ja üheaegselt kaitse alla võtta.

97. Seetõttu leian, et LKS § 10 lg 1 on sobiv abinõu looduse kaitse paremaks saavutamiseks, kuna Vabariigi Valitsus ei pea hoiuala kaitse alla võtmisel arvestama haldusmenetluse seaduse üldosa sätetega, mis annavad isikutele, kelle õigusi hoiuala kaitse alla võtmine puudutab, erinevaid menetluslikke tagatisi. Puudub alus arvata, et LKS § 10 lg 1 riivab tarbetult isiku põhiõigusi, kuna teatud menetlusreeglite kohaldamata jätmisega tagatakse kiirem ja tõhusam hoiuala kaitse alla võtmise menetlus.

98. Eelöeldust järeldub ka LKS § 10 lg 1 vajalikkus, kuna hoiuala kaitse alla võtmise menetlus muutuks seda keerukamaks ning aeganõudvamaks ja seeläbi tõenäoliselt riigile kulukamaks, mida rohkem menetlusnõudeid Vabariigi Valitsus järgima peaks.

99. Seoses LKS § 10 lg 1 sobivuse ja vajalikkusega juhin tähelepanu asjaolule, et Keskkonnateabe Keskuse keskkonnaregistrist minule esitatud teabe kohaselt on hoiualade pindala maismaal 115 053 ha. Eraomandis olevate maaüksuste arv, mis jäävad osaliselt või tervikuna hoiualadele on 16 009. Kuigi hoiualadega hõlmatud eraomandis maaüksuste arv ja potentsiaalsete kinnistute omanikest menetlusosaliste arv ei ole tõenäoliselt kattuv, annab maaüksuste arv siiski tunnistust sellest, kui keerukaks võivad hoiualade kaitse alla võtmise menetlused kujuneda, kui rakendada hoiuala kaitse alla võtmise otsuse puhul täies ulatuses haldusmenetluse seaduses haldusakti kohta sätestatud. Ka massmenetluseks ettenähtud haldusmenetluse seaduse erisätted (nt HMS § 31 lg 1 p 1 ja lg 5, § 40 lg 3 p 6) ei vabasta haldusorganit nt HMS §-le 56 vastava põhjenduse esitamisest. Liiasi ei pruugi kõnealused erisätted kõigi hoiualade puhul kohalduda.

100. Rõhutan, et ainuüksi eeltoodud argumendid (eriti kulutuste suurenemine riigi jaoks) ei ole veel piisav õigustus isiku õiguste kaitse eesmärgil loodud menetlusnõuete kohaldamata jätmiseks. Seda põhjusel, et põhiõigusi piirav abinõu, mis on proportsionaalsuse põhimõtte tähenduses sobiv ja vajalik, peab olema eesmärgi saavutamiseks ka mõõdukas (proportsionaalne kitsamas tähenduses).

101. LKS § 10 lg 1 mõõdukuse tuvastamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>97</sup> Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema piirangut õigustavad põhjused.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>97</sup> RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>98</sup> RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 17.

102. Ülalpool kirjeldatud PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse riive ei ole väga intensiivne ega ulatuslik. Kordan, et LKS § 10 lg 1 ei välista isiku õigust esitada halduskohtule HKMS §-s 6 sätestatud kaebus hoiuala kaitse alla võtmise määruse peale ning halduskohtu võimalust kaebus menetlusse võtta. LKS § 10 lg 1 omab kohtusse pöördumise õigusele üksnes faktilist ebasoodsat mõju, mis seisneb selles, et isik ei pruugi ilma asjakohase nõustamiseta õigusakti vaidlustamise võimalustest aru saada.

103. Mis puudutab võimalikku PS §-st 14 tuleneva põhiõiguse (õigus korraldusele ja menetlusele, sh hea halduse tavale) riive intensiivsust ja ulatust, siis osutan veel kord sellele, et LKS § 9 näeb ette avatud menetluse läbiviimise hoiuala kaitse alla võtmiseks. Hoiuala kaitse alla võtmise menetluses ei kohaldu küll mitmed olulised haldusmenetluse seaduse sätted, mis näevad ette isikute menetluslikke tagatise (nt HMS §-s 40 sätestatud haldusorgani kohustus kuulata ära menetlusosaliste arvamused ja vastuväited).<sup>99</sup> LKS §-s 9 sätestatud avatud menetluses on aga isikutel sarnased õigused nende õigustega, mis oleksid isikutel siis, kui LKS § 10 lg 1 tehtavale otsusele kohalduks täies ulatuses haldusmenetluse seaduse üldosa ja haldusakti puudutavad sätted (vt ülalpool punktid 57 – 60).

104. Vastukaaluna vaidlusalusest sättest tulenevale PS §-s 15 nimetatud põhiõiguse (ja võimaliku PS §-s 14 sätestatud õiguse) riive intensiivsusele ja ulatusele on LKS § 10 lg 1 eesmärk olulise tähtsusega põhiseaduslik väärtus. Nagu eespool märgitud, on loodusvarade kaitse ning säästlik kasutamine „pandiks praegustele ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus“<sup>100</sup>, hõlmates seega ühtlasi rahvusvahelisest keskkonnaõigusest tuntud põlvkondadevahelise võrdsuse idee<sup>101</sup>. Põlvkondadevahelise võrdsuse idee järgimine elupaikade ja liikide kaitsel tagab, et järeltulevate põlvde elukeskkond on sama rikas ning mitmekesine kui praegusel põlvkonnal. Ühtlasi tähendab see, et riik peab looduskaitsele otsuseid tehes silmas pidama väga pikka ajaperspektiivi. Seega, mis tahes elupaigatüübi või liigi elupaiga kaitsevajaduse üle otsustades ei saa lähtuda rangelt ainult käesoleva hetke kaitsevajadusest, vaid tuleb prognoosida elupaigatüüpide ja liikide elupaikade seisundit aastakümneteks ette.

105. Lisaks põhiseadusega riigile pandud kohustusele säilitada siinsele loodusele omased väärtused tuleneb analoogne kohustus ka Euroopa Liidu õigusest, kus vaadeldakse Eesti loodusväärtusi osana Euroopa Liidu looduspärandist. Näiteks kohustab Euroopa Ühenduste nõukogu direktiivi nr 92/43/EMÜ looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (edaspidi: loodusdirektiiv) artikli 3 lg 2 liikmesriiki andma oma panuse Natura 2000<sup>102</sup> loomise võrdeliselt sellega, mil määral tema territooriumil leidub direktiivi I lisas nimetatud looduslikke elupaigatüüpe ja II lisas nimetatud liikide elupaikadeid. Selleks määrab liikmesriik erikaitsealad, mille siseriiklikuks väljundiks on muu hulgas ka hoiualad. Vaidlusalusel Võiküla hoiualal kaitstakse lähtudes määruse nr 176 punktist 66 näiteks viite loodusdirektiivi lisas I nimetatud elupaigatüüpi, millest kolm on esmatähtsad<sup>103</sup> elupaigatüübid. Seega aitab Võiküla

<sup>99</sup> Osutan sellele, et kõik haldusmenetluse seaduses sätestatud menetluslikud õigused ei ole absoluutsed. Nt võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda (HMS § 40 lg 3 p 1).

<sup>100</sup> Tsitaat põhiseaduse preambulast.

<sup>101</sup> Vt Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, preambula (RT II 2001, 18, 89); Euroopa looduslike liikide ja nende elupaikade kaitse konventsioon, preambula (teave konventsiooni jõustumise kohta Eesti suhtes avaldatud Välisministeeriumi koduleheküljel, arvutivõrgus kättesaadaval: [http://vlepingud.vm.ee/et/contract\\_view/2326](http://vlepingud.vm.ee/et/contract_view/2326)).

<sup>102</sup> Loodusdirektiivi artikli 3 lg 1 – Natura 2000 on Euroopa erikaitsealade sidus ökoloogiline võrgustik, mis koosneb aladest, kus esinevad direktiivi lisas I loetletud looduslikud elupaigatüübid ja lisas II loetletud liikide elupaigad.

<sup>103</sup> Esmatähtsad looduslikud elupaigatüübid on loodusdirektiivi artikli 1 punkti d) järgi kadumisohtu looduslikud elupaigatüübid, mille kaitsmisel on ühendusel eriline vastutus.

hoiuala moodustamine kaasa väärtuslike koosluste säilimisele ja ühtlasi liikmesriigile Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmisele.

106. Põhiõiguste riivet õigustava argumendina saab tuua ka eespool käsitletud asjaolu, et hoiuala kaitse alla võtmise määruksel on osaliselt ka üldine ja abstraktne iseloom, kuna hoiualal kehtiv LKS § 32 lõikes 2 sätestatud kohustus kehtib igaihe suhtes, kes hoiuala territooriumile siseneb. Riigikohus on möönnud, et kui kehtestada abstraktseid ja üldkohustuslikke norme üksikaktiga, võib tekkida olukord, kus jääks mulje, nagu see akt ei kohalduks igaihe suhtes.<sup>104</sup> Selliste arusaamatuste vältimine on aga antud juhul eriti tähtis, kuna LKS § 32 lõikes 2 sätestatud kohustuste rikkumine on väärtena karistatav.<sup>105</sup>

107. Eeltoodust lähtudes leian, et antud juhul on eesmärk tagada tõhusam ja kiirem hoiuala terviklikult kaitse alla võtmise menetlus kaalukam kui PS §-s 15 sätestatud põhiõiguse riive, mis ei ole väga intensiivne. Samuti leian, et eesmärgi tähtsus õigustab LKS § 10 lõikest 1 lähtuvat ebasoodsat mõju PS §-s 14 sätestatud õigusele korraldusele ja menetlusele, juhul, kui Riigikohtu üldkogu asub seisukohale, et LKS § 10 lg 1 riivab õigust korraldusele ja menetlusele (sh õigust heale haldusele). Seejuures pole ka võimalik PS §-s 14 sätestatud põhiõiguse riive intensiivsus ja ulatus olulise kaaluga, kuna haldusmenetluse seaduse üldosas sätestatud menetluslike tagatiste kohaldamata jätmist korvab LKS §-s 9 sätestatud avatud menetlus. Seega leian, et LKS § 10 lg 1 on osas, mille kohaselt vormistatakse Vabariigi Valitsuse otsus hoiuala moodustamise kohta määrusena, proportsionaalne abinõu PS § 11 mõttes.

108. Eeltoodud argumentidele tuginedes asun kokkuvõtvalt seisukohale, et LKS § 10 lg 1 on põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Kaarel Eller 693 8426  
E-post: kaarel.eller@oiguskantsler.ee

<sup>104</sup> RKPJKm 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 43.

<sup>105</sup> Vrd RKKKo 10.02.1998, nr 3-1-1-24-98: „Põhiseaduse § 3 lg-s 2 sätestatust saab põhimõte, mille kohaselt seaduse mittetundmine ei vabasta vastutusest, toimida vaid tingimusel, et on tagatud reaalne võimalus avaldatud seadusest teada saada ja seda ka mõista. Eriti tähtis on see seaduste puhul, millega kehtestatakse ühe või teise teo eest kriminaalvastutus.“