



ÕIGUSKANTSLER

Juhan Parts  
minister  
Majandus- ja  
Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie 8.02.2010 nr 1.15-5/09-00073/083  
Õiguskantsler 25.01.2011 nr 6-8/101264/1100368

## Märgukiri

Austatud Juhan Parts

Kõigepealt tänan Teid möödunud aastal antud põhjaliku vastuse, milles selgitasite oma seisukohta kohalike omavalitsuste kehtestatud kaevetööde eeskirjade küsimuses, eest. Analüüsinud Teie ning Tallinna Linnavalitsuse vastustes esitatut ning Eesti Vabariigi põhiseaduses ja seadustes sätestatut, leian, et

**kui Teie hinnangul peaks kohalikel omavalitsustel olema õigus reguleerida kaevetööde tegemise sisulisi aspekte, siis tuleks lisaks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> pädevusnormile kehtestada ka asjakohased volitusnormid, milles oleks sätestatud, mis eesmärgil, viisil ja ulatuses võivad kohalikud omavalitsused kaevetööde tegemise sisulisi küsimusi reguleerida. Kui Te aga leiate, et kaevetööde regulatsiooni kehtestamine peaks jääma Teile, siis leian, et põhiseaduse § 13 lõikes 2 silmas peetud õigusselguse huvides tuleks tunnistada kehtetuks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup>.**

Põhjendan oma seisukohta järgnevaaga.

1. Riigikogu võttis 19.06.2002. a vastu karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seaduse, mille § 39 punktiga 1 täiendas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 22 lõiget 1 punktiga 36<sup>1</sup>. KOKS § 22 lg 1 punktiga 36<sup>1</sup> andis seadusandja kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse kaevetööde eeskirjade kehtestamise.<sup>1</sup> Volitusnormi, mis seaks volikogule kaevetööde eeskirjade kehtestamise eesmärgi, mõtte ja piirid, mulle teadaolevalt seadusandja kaevetööde eeskirja andmiseks ehitusseaduses, teeseaduses ega muus õigustloovas aktis senimaani kehtestanud pole. Seega on kehtivas õiguses KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> näol olemas üksnes pädevusnorm.

---

<sup>1</sup> Seadusandja muutis KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>1</sup> viimati 18.09.2002. a, mil ta võttis vastu kriminaalmenetluse koodeksi, väärismetalltoodete proovi seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, ravimiseaduse, arhiiviseaduse, konkurentsiseaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse. Selle § 8 punktiga 1 muutis seadusandja KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> sõnastust.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. KOKS § 22 lg 1 punktile 36<sup>1</sup> viidates on kaevetööde eeskirjad kehtestanud pea kõik kohaliku omavalitsuse volikogud.<sup>2</sup> Nendes eeskirjades on kohaliku omavalitsuse volikogud valdavalt reguleerinud kaevamist avalikus kasutuses oleval maal. Selle tegemisel on nad kehtestanud mitmeid nõudeid üleskaevatud maa-ala korrastamisele. Neist mõned nõuded riivavad omandipõhiõigust ja ettevõtlusvabadust.

3. Põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid võib kohalik omavalitsus kehtestada üksnes seaduses sätestatud volitusnormi alusel.<sup>3</sup> Näiteks ütleb Eesti Vabariigi põhiseaduse § 32 selgelt, et omandiõiguse piiranguid võib kehtestada vaid seaduse alusel. See tähendab Riigikohtu hinnangul seda, et põhiõiguste tõhusaks kaitseks peab omandiõiguste piirangutesse puutuva otsustama seadusandja.<sup>4</sup> Seejuures peab seadusandja ise otsustama selliste piirangute seadmise üle, mis on intensiivsed. Vähem intensiivsete piirangute seadmise võib seadusandja edasi volitada. Selle tegemisel peab seadusandja aga kehtestama volitusnormi, mis on täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega.<sup>5</sup> Riigikohus on oma vastavat seisukohta põhjendanud järgnevalt: „Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebaühtlaselt tagatud.“<sup>6</sup> Seega peab omandipõhiõiguse piiramiseks, kui tegemist on vähem intensiivse piiranguga, olema kohalikul omavalitsusel seadusandja volitus. See tähendab, et vastava piirangu saab kehtestada kohalik omavalitsus üksnes nõuetele vastava volitusnormi alusel.

4. Seega on KOKS § 22 lg 1 punktist 36<sup>1</sup> tingitult tekkinud olukord, kus kohaliku omavalitsuse volikogud on asunud selle normi põhjal tegema järeldusi, et seadusandja on neid selle pädevusnormiga volitanud kehtestama põhiõiguste ja –vabaduste piiranguid. Näiteks märkis Tallinna Linnavalitsus mulle antud vastuses: „Käesoleval ajal puudub riiklikul tasemel vastuvõetud õigusakt, mis reguleeriks kaevetööde teostamist. Kuna seadusandja ei ole ühtset õigusakti välja töötanud, tuleb sellest järeldada, et riik on jätnud selle küsimuse reguleerimise

<sup>2</sup> Nt Haapsalu Linnavolikogu 26. veebruari 2010. a määrus nr 5 „Haapsalu linna kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 6 lg 3 p-le 1, § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, §-le 66<sup>2</sup>, §-le 66<sup>4</sup> ja Haapsalu põhimääruse § 12 lg 1 p-le 43, Ridala Vallavolikogu 10. juuni 2010. a määrus nr 28 „Ridala valla kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, §-le 66<sup>2</sup> ja haldusmenetluse seaduse § 92 lg-le 4, § 93 lg-le 1, lg-le 2, Tamsalu Vallavolikogu 16. detsembri 2009. a määrus nr 5 „Tamsalu valla kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, Jõgeva Linnavolikogu 30. aprilli 2009. a määrus nr 3 „Jõgeva linna kaevetööde eeskirja kehtestamine“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup> ja Jõgeva Linnavolikogu 20. mai 2004. a määrusele nr 4 „Jõgeva linna ehitusmääruse“, Rakvere Linnavolikogu 18. märtsi 2009. a määrus nr 6 „Kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, Pärnu Linnavolikogu 19. veebruari 2009. a määrus nr 3 „Pärnu linna kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 22 lõike 1 p-le 36<sup>1</sup>, Narva Linnavolikogu 6. märtsi 2008. a määrus nr 17 „Narva linna kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, Kohtla-Järve Linnavolikogu 29. märtsi 2006. a määruse nr 32 «Kohtla-Järve linna kaevetööde eeskiri» viitab KOKS § 6 lg 3 p-le 2, § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, Tartu Linnavolikogu 18.12.2003. a määrus nr 52 „Kaevetööde eeskiri“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, Tallinna Linnavolikogu 02.09.2004. a määrus nr 32 „Tallinna linna kaevetööde eeskirja kinnitamine“ viitab KOKS § 22 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>, Vabariigi Valitsuse seaduse § 106 lg-le 1 ja Tallinna põhimääruse § 26 lg 1 p-le 36<sup>1</sup>.

<sup>3</sup> RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>4</sup> RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 21.

<sup>5</sup> RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 22.

<sup>6</sup> RKÜKo 03.12.2007. a, nr 3-3-1-41-06, p 22, vt ka sama lahendi punkte 25 ja 26, milles üldkogu märgib, et kohalik omavalitsus ei või volitusnormita riivata omandipõhiõigust. Sellega leiab üldkogu sisuliselt, et PS § 154 lõikest 1 ei tulene kohalikule omavalitsusele volitust põhiõiguste piiramiseks.

omavalitsuste pädevusse.<sup>7</sup> Ometi tuleb eespool esitatud omandipõhiõiguse käsitluse põhjal asuda seisukohale, et pädevusnormi alusel pole täitevvõimul lubatud sääraseid piiranguid seada.

5. Teie hinnangul<sup>8</sup> saab seadusandja tahte tuletada KOKS § 22 lg 1 punkti 36<sup>1</sup> tõlgendades ning seeläbi tuvastada, et KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> on oma sisult volitusnorm.<sup>9</sup> Kui aga sellest seisukohast lähtudagi, tekib küsimus, kas seadusandja on tõepoolest volitanud sama küsimust reguleerima täitevvõimu eriharusid.

Nimelt võib öelda, et paljud küsimused, mida kohalikud omavalitsused on reguleerinud kaevetööde eeskirjades, on reguleeritud teeseaduse § 10 lõike 2 alusel 16.04.2003. a vastu võetud Teie määruses nr 69 „Liikluskorralduse nõuded teetöödel”. Näiteks olete kõnealuse määruse § 7 lõikega 1 kehtestanud, et teetööde loa taotleja on kohustatud täitma tee omaniku nõudeid rahaliste ja tehniliste vahendite, tööde projekti või kirjelduse ja liikluskorralduse projekti ning tööde teostamise ajagraafiku suhtes. Sama paragrahvi lõikega 2 olete lisaks kehtestanud, et teetöid tegev juriidiline või füüsiline isik on kohustatud täitma tee omaniku poolt temale esitatud nõudeid tehnoloogia, kvaliteedi, tööde teostamise tähtaegade ning liikluskorralduse ja -ohutuse osas.

6. Kui Teie reguleerite teeseaduse § 10 alusel ning kohalikud omavalitsused KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> alusel kattuvaid küsimusi, siis tekitab see kindlasti kaevetööde teostajates segadust, millist õigusakti nad järgima peaks. Seda eriti olukorras, kui peaks esinema vastuolu nimetatud õigusaktide vahel. Lisaks tõusetub küsimus, kas KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> pole mitte kohalikke omavalitsusi eksitusse ajanud ning tekitanud neis põhjendamatu veendumuse, et nad võivad kaevetööde tegemise sisulisi aspekte üldakti (haldusmenetluse seaduse mõttes) tasemel reguleerida.

7. Leian, et õiguslik olukord seoses kaevetööde tegemisega vajaks selgemat õiguslikku lahendust. Arvestades asjaolu, et Teil on pädevus töötada välja õigustloovate aktide eelnõusid ehituse, teehoolduse ja liikluskorralduse valdkondades, leian, et peaksite võtma seisukoha, kas Teie või kohalikud omavalitsused olete pädevad reguleerima kaevetööde tegemise sisulisi aspekte. Kui Teie hinnangul peaks kohalikele omavalitsustele see õigus jääma, siis tuleks lisaks KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup> pädevusnormile kehtestada ka asjakohased volitusnormid kohalikele omavalitsustele, sest kaevetööde eeskirjad võivad piirata isikute põhiõigusi ja -vabadusi. Nendes normides tuleks sätestada, mis eesmärgil, viisil ja ulatuses võivad kohalikud omavalitsused kaevetööde tegemise sisulisi küsimusi reguleerida. Kui Te aga leiate, et kaevetööde regulatsiooni kehtestamine peaks jääma Teile, siis leian, et põhiseaduse § 13 lõikes 2 silmas peetud õigusselguse huvides tuleks tunnistada kehtetuks KOKS § 22 lg 1 p 36<sup>1</sup>.

<sup>7</sup> Tallinna Linnavalitsuse 18.05.2010. a kiri nr LV-1/2449.

<sup>8</sup> Majandus- ja kommunikatsiooniministri 08.02.2010. a kiri nr 1.15-5/09-00073/083.

<sup>9</sup> Teie seisukoha järgi on KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>1</sup> silmas peetud kaevetööde tegemine põhiseaduspäraselt reguleeritud. Selliste eeskirjade (kaevetööde eeskirja ning näiteks KOKS § 22 lg 1 punktides 36<sup>2</sup>-36<sup>5</sup> tulenevad eeskirjade) kehtestamine ei peaks olema üleriiklikult lahendatud küsimus, sest see ei võimaldaks kohalikel omavalitsustel paindlikult kehtestada oma erivajadusi arvestavaid kordasid. Selgitasite veel, et kohaliku elu küsimusi võib kohalik omavalitsus põhiseaduse alusel ja tingimustel otsustada ilma seadusest tuleneva volitusnormita, andes seeläbi ka *praeter legem* määrusi. Riiklike ülesannete täitmiseks võib kohalik omavalitsus anda *intra legem* määrusi. Kuna kaevetööde eeskirja kehtestamine on kohaliku omavalitsuse olemuslik ülesanne ja seaduses ei pea ilmtingimata sisalduma volituse eesmärgi, sisu ja ulatust piiritlevat volitusnormi, ei piira KOKS § 22 lg 1 punktis 36<sup>1</sup> sätestatud pädevusnorm volikogu vastava määruse kehtestamisel. Õiguslikud piirid seavad seadusest tuleneva volitusnormita kehtestatud määrustele aga põhiseaduslikud printsiibid. Nimelt vajab kohaliku omavalitsuse üldakt, mis riivab põhiõigustega kaitstud üksikisikute mõjusfääri, seadusest tulenevat volitust: põhiõigusi ja vabadusi ei ole võimalik piirata seadusest madalamal seisva õigustloova aktiga ka kohaliku elu küsimuste osas.

Palun Teil minu märgukirjale vastata hiljemalt 21.02.2011. a.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder