



ÕIGUSKANTSLER

Teie 03.05.2007 nr 1-9/4

Esimees Ene Ergma  
Riigikogu  
Lossi plats 1a  
15156 TALLINN

Õiguskantsler 14.05.2007 nr 10-2/070713/0703377

## **Vastus Riigikogu liikmete Evelyn Sepa ja Lauri Laasi kirjalikule küsimusele**

Austatud Riigikogu esimees

Täna Riigikogu liikmete Evelyn Sepa ja Lauri Laasi esitatud kirjaliku küsimuse eest, mille mulle edastasite. Käesolevaga esitan oma kirjaliku vastuse sellele.

### **ESITATUD KÜSIMUSED**

Riigikogu liikmed palusid õiguskantsleril kujundada seisukoht neljas küsimuses:

1. selgitada, millist avalikku huvi nägin juhul, kui nõudsin maavanemalt järelevalve teostamist Sakala keskuse ehitusloa seaduslikkuse üle;
2. esitada arvamus, kas kohus oleks saanud juhul, kui maavanem oleks esitanud taotluse ehitusloa kehtivuse peatamiseks, selle taotluse rahuldada;
3. selgitada, miks ma ei ole Sakala keskuse kaitsel asunud teostama (vastavalt hea halduse tavale) järelevalvet kogu Vabariigi Valitsuse tegevuse üle, viidates õiguskantsleri pädevusele teostada järelevalvet ka omal algatusel;
4. selgitada, miks ma ei ole asunud teostama (vastavalt hea halduse tavale) järelevalvet Tõnismäe mälestusmärgi teisaldamise osas.

### **ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT**

#### **I Selgitus ja vastus küsimusele nr 1**

Esimeses küsimuses palutakse selgitada, millist avalikku huvi nägin juhul, kui nõudsin maavanemalt järelevalve teostamist Sakala keskuse ehitusloa seaduslikkuse üle.

Esmalt pean vajalikuks ümber lükata nimetatud küsimuses esineva valearusaama. Nimelt ei ole ma nõudnud maavanem Värner Lootsmanilt järelevalve teostamist Sakala keskuse ehitusloa seaduslikkuse üle.

Harju maavanem Värner Lootsman pöördus minu poole 15.12.2006, paludes minu seisukohta maavanema järelevalvapädevuse ulatuse kohta kohaliku omavalitsuse üksikaktide kontrollimisel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Analoogilise küsimusega pöördus minu poole hiljem (26.01.2007) ka Pärnu maavanem Toomas Kivimägi. Vastuseks maavanemate pöördumistele selgitasin, et maavanem võib põhimõtteliselt kehtivate õigusaktide alusel õiguslikult teostada järelevalvet kohaliku omavalitsuse asutuste ja struktuuriüksuste üksikaktide üle (sh näiteks Tallinna Linnaplaneerimise Ameti väljastatud ehitusloa üle). Tegemist oli üldise seisukohavõtuga, et anda maavanematele õiguslikul analüüsil põhinev meetodiline juhised järelevalve ulatuse sisustamiseks. Samas ei ole ma sealjuures Harju maavanemalt nõudnud olemasoleva järelevalvepädevuse rakendamist Sakala keskust puudutava ehitusloa suhtes.

Pean siinkohal vajalikuks selgitada järelevalvemenetluse alustamisega seonduvat, sealjuures avaliku huvi kaalumise vajadust. Järelevalvemenetluse alustamise otsustamine toimub maavanema poolt kaalutusõigust kasutades. Sellele viitab Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 1 sõnastus, mille kohaselt maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle.

Haldusmenetluse seaduse § 4 lg 1 annab kaalutusõiguse legaalse definitsiooni - "Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel." See tähendab, et maavanemal on õigus otsustada, kas järelevalvet teostada või mitte. Haldusmenetluse seaduse § 4 lg 2 sätestab nõuded kaalutusõiguse teostamisele: "Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve." Sealjuures võib juhtuda, et mõni konkreetset juhul esinev põhjendatud huvi on sedavõrd kaalukas, et sisuliselt ei jää haldusorganile enam kaalutusõigust – tegemist on nn kaalutusõiguse ahenemisega/taandumisega nullile.<sup>1</sup> Sellise olukorra tekkimisel ei oleks näiteks maavanemal enam võimalik kaalutusõigusele tuginedes järelevalve teostamisest loobuda. Kahtlemata võib selliseks kaalukaks põhjendatud huviks olla ka avalik huvi. Sealjuures tuleb silmas pidada, et riigorganid on loodud avalikes huvides ning omavad seega seisundist tulenevat kohustust võtta tarvitusele meetmed (muuhulgas ka) ülekaaluka avaliku huvi kaitseks.

Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste tuleb sisustada konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades. Avaliku huvi sihiks on teatud avalik, s.o üldine ehk ühiskondlik hüve, mille alla kuulub ka riigi sisemine ja väliline rahu. Sealjuures hõlmab riigi sisemine rahu õiguskindluse printsiipi, mis muuhulgas nõuab, et üksikisikul oleks võimalik riigorganite tegevust teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada.<sup>2</sup> Seda aitab omakorda tagada põhiseaduse § 3 lg 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb otseselt ka halduse seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte. Nimetatud põhimõtte kohaselt ei või ükski halduse õigusnorm olla vastuolus põhiseaduse või seadusega.<sup>3</sup> Eeltoodust tuleneb ka üldine avalik huvi selleks, et rakenduksid seadusega ettenähtud järelevalvemehhanismid, kui avalikkusel on tekkinud (põhjendatud) kahtlus, et haldus on rikkunud seaduslikkuse põhimõtet.

Konkreetset juhul võib avalikku huvi näha ühiskonna vajaduses säilitada võimalikke (sh arhitektuurilisi) kultuuriväärtusi, sealhulgas ka tulevastele põlvetele. Samuti tuleb siinkohal silmas pidada, et eelkõige tõusetus käesolevas asjas küsimus ehitusloa vastavusest detailplaneeringule. Planeerimisseaduses ettenähtud detailplaneeringu eesmärgiks on tasakaalustada erinevate isikute õigused ja huvid ning samuti arvestada avaliku huviga, mis ei ole vaid kõigi isikute huvide summa. Selle eesmärgi saavutamiseks on seadusega nähtud ette planeeringu avalik menetlus. Detailplaneeringu menetlus ning sellesse avalikkuse kaasamine legitimeerib detailplaneeringuga kehtestatava linnaruumi lahenduse. Legitiimne on lahendus, mis on seadusega ettenähtud korras

<sup>1</sup> A. Aedmaa jt, „Haldusmenetluse käsiraamat“, Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004, lk 142-143.

<sup>2</sup> E.-J. Truuväli jt, „Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne“, Tallinn 2002, lk 108, p 3.4.3.

<sup>3</sup> Samas, lk 109, p 3.4.4.

avalikult läbi arutatud, kaalutletud ning kõiki olulisi asjaolusid arvestades ja põhjendatud huve tasakaalustades kehtestatud. Seetõttu ei või kohalik omavalitsus anda planeeringuga vastuolus olevat ehitusluba. Vastasel juhul kaotaks detailplaneering igasuguse mõtte. Seega võib näha avalikku huvi ka ehitusloa detailplaneeringule vastavuse tagamise vajaduses.

Avaliku huvi esinemist võivad muuhulgas kinnitada kaebuste esitamine ning huvigruppide avalikud väljaastumised vastava huvi kaitseks või probleemile teravdatud tähelepanu pööramine meedias.<sup>4</sup> Arvestades Sakala keskuse juures toimunud väljaastumisi Sakala keskuse lammutamise vastu, teema laialdast kajastamist meedias ning avalikku huvi kaitsta sooviva huvigrupi võimetust kaitsta Sakala keskust kohtu kaudu, võib kokkuvõttes jõuda järelduseni, et esines ülekaalukas avalik huvi ehitusloa õiguspärasuse kontrollimiseks.

Võib arvata, et sarnastest kaalutlustest lähtus ka Harju maavanem Värner Lootsman, kui ta otsustas kaalumise tulemusel alustada järelevalve menetlust Tallinna Linnaplaneerimise Ameti väljastatud Sakala keskust puudutava ehitusloa üle. Järelevalve alustamise osas ei ole mul tema tegevusele mingeid etteheiteid. Probleem tekkis alles järelevalvemenetluse tulemuse pinnalt. Nimelt pöördus minu poole avaldusega MTÜ Hooliv Jätkusuutlik Tallinn, kes palus kontrollida Harju maavanema poolt järelevalvemenetluse lõpetamise kohta tehtud otsuse õiguspärasust. Nimetatud avalduse alusel viisin läbi järelevalvemenetluse ja leidsin, et kuna maavanem ei ole hinnanud ehitusloa materiaalselt õiguspärasust (st vastavust detailplaneeringule), siis ei ole järelevalvet teostatud Vabariigi Valitsuse seaduses ettenähtud ulatuses. Ühtlasi edastas inimesed asjassepuutuvad materjalid Vabariigi Valitsusele kaalumiseks, kas valitsus peab kohaseks Harju maavanema suhtes distsiplinaarmenetluse alustamist järelevalve puuduliku läbiviimise tõttu.

## **II Vastus küsimusele nr 2**

Järgnevalt on kirjalikus küsimuses palutud minu seisukohta selle kohta, kas kohus oleks saanud juhul, kui maavanem oleks esitanud taotluse ehitusloa kehtivuse peatamiseks, selle taotluse rahuldada.

Kahtlemata saaks kohus põhimõtteliselt kohtuotsusega tühistada haldusakti vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku § 26 lg 1 punktile 1, mille kohaselt halduskohtul on protesti sisulisel lahendamisel õigus tühistada õigusvastane haldusakt kas täielikult või osaliselt ning teha võimaluse korral ettekirjutus haldusakti tagasitaitmise kohta, näidates ära selle läbiviimise viisi. Küsimus sellest, kas kohus saaks protesti alusel peatada vaidlustatud haldusakti kehtivuse ja/või täitmise ka esialgse õiguskaitse korras vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku § 12<sup>1</sup> lõikele 2 ja lõike 3 punktile 1, ei ole üheselt selge. Esialgse õiguskaitse kohaldamise üle otsustab kohus. Samas ei ole selles küsimuses järjekindlat kohtupraktikat seni kujunenud. Kuivõrd kohtu sõltumatuse põhimõttest tulenevalt ei või õiguskantsler kohtulahendite tegemisse sekkuda, jätaaksin siinkohal esialgse õiguskaitse kohaldamise võimalikkuse lahtiseks. Loodetavasti saab see küsimus peatselt vastuse kohtupraktika ühtlustumise tulemusel.

## **III Vastus küsimustele nr 3 ja 4**

Järgnevalt on kirjaliku küsimuse kahes viimases küsimuses palutud selgitada, viidates õiguskantsleri pädevusele teostada järelevalvet ka omal algatusel, miks ma ei ole Sakala keskuse kaitsel või Tõnismäe mälestusmärgi teisaldamise osas asunud teostama (vastavalt hea halduse

---

<sup>4</sup> Vt ka A. Aedmaa jt, „Haldusmenetluse käsiraamat“, Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu 2004, lk 142-143.

tavale) järelevalvet Vabariigi Valitsuse tegevuse üle. Pean võimalikuks vastata nimetatud küsimustele koos.

Pea esmalt vajalikuks selgitada õiguskantsleri pädevust. Vastavalt õiguskantsleri seaduse §-le 17 ja §-le 33 lõikele 4 võib õiguskantsler oma initsiatiivil kontrollida õigustloovate aktide (üldaktide) põhiseadusele ja seadustele vastavust ja seda, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Küsimuse esitajad ei ole kahjuks selgitanud, millist järelevalvemenetlust on kirjalikus küsimuses silmas peetud. Peamise õigustloova üldaktina, mille vastavust põhiseadusele või seadusele kontrollida, tuleb Tõnismäe mälestusmärgi osas kõne alla sõjahaudade kaitse seadus, mille osaline põhiseaduspärasuse kontrollimine toimub juba Tallinna Linnavolikogu poolt Riigikohtule esitatud taotluse alusel. Olen selles küsimuses oma seisukoha Riigikohtule edastanud. Ehitusseaduse kõnealusel vaidluses asjassepuutuvate normide põhiseaduspärasuse osas ei ole seni kahtlust tekkinud.

Kuivõrd Sakala Keskust puudutaval juhul ei ole kõne all olnud ühegi õigustloova üldakti võimalikku mittevastavust põhiseadusele või seadusele, peavad küsimuse esitajad ilmselt silmas Vabariigi Valitsuse tegevuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise või hea halduse tava põhimõtte võimalikku rikkumist. Kirjalikust küsimusest ei selgu siiski ei Tõnismäe mälestusmärgi ega Sakala keskuse ehitusloa puhul, millist võimalikku isikute põhiõiguste või -vabaduste või hea halduse tava rikkumist või rikkumise kahtlust küsimuse esitajad silmas peavad.

Õiguskantsleri poolt läbiviidav järelevalvemenetlus ei saa alata niiõelda tühjalt kohalt. Nagu igasuguse järelevalvemenetluse alustamine, on ka õiguskantsleri poolt järelevalvemenetluse alustamine kõigepealt seotud võimalikule rikkumisele viitavate asjaoludega ning seejärel kaalutusõigusega, mille teostamise põhimõtteid selgitasin juba vastuses esimesele küsimusele. Käesolevas küsimuses jääb mulle ebaselgeks, milliste (rikkumisele viitavate) asjaolude pinnalt oleks pidanud järelevalvemenetluse alustamine toimuma.

Austusega

Allar Jõks