

Riigikohtu halduskolleegiumi arvamus¹ Ehitusseadustiku ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse (riigikaitse ehitiste planeerimise ja ehitamise kiirendamine) eelnõule (3. dets 2025 versioon)

Eelnõu problemaatiline menetlus. Riigikohus ei saa heaks kiita praktikat, et eelnõule tagasiside andmiseks jäetakse vaid kaks tööpäeva. Seda enam olukorras, kus eelnõuga plaanitakse põhimõttelisi muudatusi halduskohtumenetlusse ning eelnõu seaduspärasus sõltub olulisel määral Euroopa Liidu õigusest. Pole selgitatud, miks eelnõu esitamine ei või viibida paar nädalat või miks selle ettevalmistamist ei alustatud varem.

Eelnõuga plaanitavad HKMS-i muudatused vajavad Tallinna kui Tartu Halduskohtu kooskõlastust. Erinevate keskkonnakaitse ning metsanduses tegelevate organisatsioonide kaasamata jätmine on samuti lubamatu, kuivõrd eelnõuga püütakse just nende tegutsemist piirata. Eelnevaga seostuvalt juhib tähelepanu, et mõjuanalüüsist puudub sisuliselt igasugune hinnang sellele, millist mõju avaldab eelnõu keskkonnakaitse organisatsioonidele.

Eelnõu probleemsed aluspõhimõtted. Avalikkuse kaasamise vältimise asemel tuleks püüda probleeme lahendada parema kaasamisega. Kui ettevalmistusi ja kaasamist teha õigesti, on võimalik vältida hilisemaid (kohtu)vaidlusi.²

Seletuskirjast nähtub ka kaitseministeeriumi usaldamatus halduskohtu vastu. Antakse mõista, et istungi kinniseks kuulutamine ei ole piisav meede vältimaks salastatud teabe menetlusosalistele teatavaks saamist (seletuskiri lk 11). Meenutame, et riigisaladusega kaitstud teavet ei ole ka kinnisel kohtuistungil võimalik avaldada menetlusosalistele, kellel puudub vastav luba (HKMS § 79 lg 1 p 1). Samuti heidetakse kohtutele ette EÕK meetmete rakendamist ning sellega ehitustegevuse takistamist. Ilma EÕK-ta muutuvad vaidlused pahatihti ainetuks ning õiguskaitse illusoorseks. EÕK ei anta suvaliselt. Halduskohus hindab igakordselt, kas EÕK kohaldamine on vajalik ning menetlusosalistel on võimalik nõuda selle otsuse õiguspärasuse kontrolli kõrgema astme kohtult.

Eelnõu ei vähendaks tegelikult vaidlusi. Eelnõuga on seatud eesmärk kaebeõiguse piiramisega vähendada kohtuvaidlusi. Keskkonnaühenduste tõrjumisel leitakse tõenäoliselt nende asemele kohalikud elanikud, kes esitavad kaebused enda õiguste kaitseks. Teiseks, eelnõus välja pakutud KeÜS § 30 lg 4 spetsiifiliselt loob uue aluse tuvastuskaebuse esitamiseks. Vastupidiselt eelnõu eesmärkidele võivad seetõttu kohtuvaidlused kesta oluliselt kauem, sest põhivaidlusele eelnevalt tuleb selgeks vaielda, kas KeÜS § 30 lg-ga 3 plaanitud kitsendus kohaldub või mitte. Kolmandaks, ei ole viidatud sättes esinev piirang üheselt selge. Kuigi keskkonnaohu mõiste võib

¹ Arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

² Vt nt Antropoloogia Keskus OÜ uuring „Vinni valla elanike hoiakud maismaatuuleparkide suhtes“ <https://www.antropoloogia.ee/projektid/#vinni-valla-elanike-hoiakud-maismaatuuleparkide-suhtes>; United States Environmental Protection Agency aruanne „Lessons Learned on Pre-Regulatory Early Public Engagement Projects“ https://www.epa.gov/sites/default/files/documents/Pre-Rule_Lessons_Learned.pdf; Ng, S. Thomas, Terry H. Y. Li ja James M. W. Wong (2012). Rethinking public participation in infrastructure projects, Proceedings of the Institution of Civil Engineers, Volume 165 Issue ME2, lk 101-113, <http://dx.doi.org/10.1680/muen.11.00027>; Ngampravatdee C, Gharehbaghi K, Hosseini-Far A, Tee KF, McManus K. Strategic Initiatives for Large Transport Infrastructure Planning: Reinforcing Sustainability in Urban Transportation through Better Stakeholder Engagement. Sustainability. 2023; 15(18):13912. <https://doi.org/10.3390/su151813912>.

olla võrdlemisi defineeritud (KeÜS § 3 ja 5), siis pole peaaegu mitte kunagi ühelgi üksikul juhtumil selge, kas on keskkonnaohu esinemise võimalus või mitte. Seda enam, et eelnõuga soovitakse jätta ära KSH ja KMH läbi viimine, mis võiks anda sisendit selle küsimuse lahendamisele.

Fraasi „riigikaitseliste ehitistega seotud vaidlus“ ebaselgus. Eelnõu seletuskirjas (lk 15) avatakse „riigikaitselise ehitise“ mõisted järgnevalt „mille ainus eesmärk (st põhjus, miks ehitist ehitatakse, mitte kitsalt ehitise kasutamise otstarve) on riigi julgeoleku, sealhulgas sõjalise riigikaitse tagamine.“ Kolleegiumi hinnangul on tegemist liigselt laia määratlusega. See tekitab riski, et eelnõu sätteid võidakse püüda rakendada ka olukorras, kus see tegelikult põhjendatud pole. Näiteks on kolleegium oma hiljutises otsuses selgitanud mõiste „kaitseotstarbeline“ tähendust seoses välihaiglatega (RKHK 3-24-3485/30, p 23). Mõistete ebaselgus võib vastupidiselt soovitud suurendada kohtuvaidlusi.

Samuti nendib seletuskiri (lk 3), et mõiste „riigikaitse“ on palju laiem kui „sõjaline riigikaitse“, aga samas kasutatakse mitmetes eelnõu sätetes just „riigikaitse“ ja mitte „sõjalise riigikaitse“ mõistet. Samuti ei ole kõik eelnõu sätted ega seletuskiri olevat ühel nõul selle osas, kas tegemist peab olema „üksnes“ riigikaitselise projektiga või mitte. Näiteks eelnõu § 2 p 1 on väga laialt „riigikaitselise ehitisega seotud“, aga eelnõu § 6 p 1 on kitsamalt „...mille ainus eesmärk on riigi julgeoleku, sealhulgas sõjalise riigikaitse tagamine“.

Keskkonnakaitse organisatsioonide kaebeõiguse piiramine pole kooskõlas Århusi konventsiooniga. Eelnõus on keskkonnakaitse organisatsioonide kaebeõiguse piiramist põhjendatud sellega, et ETL artikkel 346 lubab teha julgeoleku kaalutlustel erandeid. Esiteks pole kolleegium veendunud, et selle sätte alusel on võimalik soovitud erandeid konventsioonist teha, kuid lühikese tähtaja tõttu ei ole võimalik siinkohal põhjalikku analüüsi esitada.

Teiseks ja palju olulisemalt, Eestile ei tule Århusi konventsioonist kohustused üksnes läbi Euroopa Liidu õiguse. Eesti on konventsiooni ratifitseerinud (ning praegu soovitud reservatsioon ei tehtud ratifitseerimisel) ning seega tuleneb PS § 123 lg-st 2, et vastuolu korral on kohustuslik kohaldada välislepingu sätteid. Konventsioonis endas ei sisaldu üldist riigikaitse välistust üldosas. Vastavat välistust pole ka art 9 (juurdepääs õigusemõistmisele). Kaudselt on välistus olemas osaliselt. Nimelt sätestab art 6 lg 1 p c, et osapool „võib siseriikliku õiguse alusel jätta selle artikli kohaldamata riigikaitsetegevusele, kui tema arvates võib artikli järgimine takistada riigikaitse eesmärkide täitmist“. Vastuolu pole siiski üksnes juhul, kui eelnõu läheb kokku konventsiooni erandiga ning art 6 lg 1 p c on ebamäärase sisu ja praktikaga.

Täiendavalt konventsioon kohustab tagama juurdepääsu ka art 9 lg 3 alusel. Selle osas pole riigikaitse erandklauslit otse ega kaudselt ette nähtud. Samas jätab säte osapooltele elluviimisel laia otsustusruumi ja on sisult umbmäärane. Selle kohta on hulk EK praktikat ja konventsiooni tagamise komisjoni (*compliance committee*) otsuseid. On vaieldav, kas eelnõu on selle praktikaga kooskõlas, aga detailsemat analüüsi pole ajapuuduse tõttu võimalik esitada.

Seega pole kolleegium pole veendunud, et konventsioon võimaldab eelnõus plaanitud viisil keskkonnaorganisatsioonide kaebeõigust piirata. Lühikese tähtaja tõttu ei ole võimalik siinkohal põhjalikku analüüsi esitada.

Hüppava kassatsiooni probleemid. Eelnõus välja pakutud hüppava kassatsiooni peamine probleem seisneb selles, et see läheks vastuollu Riigikohtu kui kassatsioonkohtu rolliga. Kui

apellatsioonkaebused esitatakse Riigikohtule, siis paratamatult kerkiks üles põhiseaduslik probleem sellest, kas vaidluse õigeks lahendamiseks on vajalik hinnata ja koguda tõendeid (PS § 149 lg 3). Samuti peaks Riigikohus suurema hulga vaidlusi menetlusse võtma, mille lahendamine oleks tavapärasest töömahukam. HKMS § 221 lg 3¹ on sõnastatud laialt, hõlmates mistahes asjad, kus kaebust pole esitatud enda õiguste kaitseks. Arusaamatult plaanitakse eelnõuga piirata kaebeõigust kõikides populaarkaebuste asjades, seega ka kõigis neis asjades, kus vaidlustatakse täiesti tavalist (st mitte riigikaitsega seotud) ÜP-d või DP-d (Plans § 94 ja § 141). Eelnõu § 2 punktid 2, 3 ega 4 ei erista riigikaitseliste ehitistega seotud vaidlusi ning teisi vaidlusi, mis on esitatud muul alusel kui enda õiguste kaitseks. Seletuskirjas puudub sellise kaebeõiguse piirangu kohta põhjendus

Eelnõus puudub Riigikohutu töökoormuse kasvu kohta mõjude analüüs. Samuti ei selgu eelnõust, mis saab nendel juhtudel, kui üht ja sama haldustegevust on vaidlustanud nii füüsilised isikud kui ka keskkonnakaitse organisatsioonid: kas menetlused peaksid siis hargnema kaheks, mis hakkavad kulgema paralleelselt? See ei näi ei mõistlik ega teostatav, arvestades Riigikohtu rolli kohtupraktika ühtlustamisel (HKMS § 219 lg 3 p 2). Seega näiks lahenduseks ühe menetluse peatamine, mis aga läheks vastuollu eelnõu eesmärgiga kiirendada menetlusi. Võrdlus väärteloasjadega ei ole siinkohal asjakohane, sest seal on hüppava kassatsiooni puhul olemas kohtuvälise menetleja otsus ning seega on vähemalt kaudselt isikule kolm astet tagatud.

Esimene alternatiiv hüppavale kassatsioonile. Selle asemel oleks halduskolleegiumi hinnangul mõttekas kaaluda Riigikohtus kasutatava menetlusloa süsteemi (HKMS § 219) rakendamist juba ringkonnakohtu tasandil. See võimaldaks ringkonnakohtutel palju kiiremini ja efektiivsemalt tegeleda saabunud apellatsioonkaebustega. Kui ringkonnakohus jätab oma määrusega apellatsiooni menetlusse võtmata, saab menetlusosaline selle Riigikohtule siiski edasikaevata. Kui viimane pole ringkonnakohtuga nõus, on võimalik määrus tühistada ja kohustada apellatsioonkaebust menetleda.

Teine alternatiiv menetluste kiirendamiseks. Teise alternatiivina oleks võimalik riigikaitseliste ehitiste planeerimist ja ehitamist võimalik kiirendada luues halduskohtumenetlusse veaotsuse instituut. Veaotsuse olemust ja vastavaid sätteid on pikemalt kirjeldatud „Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (kohtumenetluse tõhustamine)“ eelnõus ja seletuskirjas.³ Lühidalt kokkuvõttes lubaks veaotsus haldusorganil parandada kohtumenetluse jooksul haldusmenetluses tehtud vead ning seejärel jätkata kohtumenetlust samast kohast uue ja täiendatud haldusakti üle, kui menetlusosalised peaksid seda vajalikuks pidama. Selliselt on võimalik vältida otsuse tühistamise korral täiesti uue vaidluse algatamist.

Menetlustele 4-kuulise tähtaja seadmise probleemid. Esiteks esineb seletuskirjas selge sisemine vastuolu riigikaitseliste ehitistega seotud asjadele 4-kuulise tähtaja seadmisel. Sellise tähtaja seadmine saab olla põhjendatud vaid juhul, kui on tagatud, et õigusemõistmise kvaliteet sellega ei kannata. Samas leitakse seletuskirjas (lk 5), et ringkonnakohtule ei ole võimalik määrata kindlat tähtaega asja menetlemiseks, sest siis ei pruugi olla võimalik kõiki argumente kaaluda ega kvaliteetset otsust teha. Kui seletuskirjas nenditakse, et ringkonnakohus ei pruugi olla võimeline piiratud aja jooksul asja lahendama, siis miks arvata, et halduskohus seda suudab?

³ Eelnõude infosüsteemis toimik nr 24-1062, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/6d4258ac-f45a-4f96-8133-acef12af9a91>.

Kolleegium leiab, et arvestades riigikaitseliste hoonetega seotud vaidluse keerukat olemust ja materjalide rohkust, on äärmiselt problemaatiline igasuguse range lühiajalise tähtaja seadmine nende vaidluse lahendamisele. PS §-15 sätestatud õigus kohtusse pöörduda ei tohi muutuda pelgaks formaalsuseks. Kui isik oma subjektiivsete õiguste kaitseks mõne riigikaitseliste ehitisega seotud haldustegevust vaidlustab, siis tuleb talle tagada tõhus juurdepääs õigusemõistmisele. See tähendab, et isikule peab olema tagatud piisav aeg nii oma seisukohtade, tõendite ja argumentide esitamiseks, kui ka vastaspoole seisukohtadele, tõenditele ja argumentidele vastamiseks. Samuti ei tohi tekkida olukorda, kus halduskohus võib teha otsuse kiirustades, seda enam, et eelnõuga nähakse ette hüppav kassatsioon. Kuigi riigikaitseliste vaidlustele HKMS § 126 lg 3 mõistes prioriteedi andmine ei ole iseenesest probleem, siis on ilmselge, et kui liiga palju erinevaid kohtuasju on prioriteetsed, siis pole neist enam ükski tegelikult prioriteetne.

Lühikese menetlustähtaja andmist ei saa ka põhjendada võrdlusega hankeasjadega (seletuskiri lk 4) asjakohane, sest seal on kohustuslik kohtueelne menetlus VAKO-s ning seega ei lahenda halduskohus ühtegi asja „nullist“. Võrdlus rahvusvahelise kaitse asjadega pole samuti aus, sest need asjad on tavaliselt oma mahult ja keerukuselt väiksemad kui riigikaitseliste ehitiste planeerimisasjad.

Planeerimisseaduse muudatused. Eelnõuga kavandatud PlanS-i muudatused ei ole selged ning võivad rikkuda kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust. Fraas „ehitist ei ole ehitatud“ jätab liiga palju lahtiseks. See võib tähendada nii „ehitamisega on alustatud“ (mis puhul oleks asjakohane EhS § 45 lg 1 praktika selle täpsemal sisustamisel). Kuid see võib ka tähendada, et „ehitamine on lõpetatud“ või „ehitisele on antud kasutusluba“. Juhul kui anda sättele viimati mainitud tähendus, siis ei selgu eelnõust, mis saab olukorras, kus viie aasta jooksul pole ehitis valmis või kasutusluba antud.

Seletuskirjas esitatud kohalike omavalitsuste enesekorralduse õiguse riive proportsionaalsuse analüüs on võrdlemisi napp ja pole kolleegiumi jaoks täielikult veenev. Tulenevalt ebamõistlikult lühikestest tähtaegadest ei ole hetkel võimalik seda küsimust pikemalt analüüsida, aga selge on see, et seda tuleks siiski teha.