

TARTU ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Silver Priimäe

Ohutusjärelvalve sisustamine ehitusseadustikus

Magistritöö

Juhendajad *MA* Sandra Mikli

*LLM* Kaarel Relve

Tartu

2016

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
I. Ohutusjärelvalvet kujundav üldine õigusraamistik .....	7
1.1 Põhiseaduslik taust.....	7
1.1.1 Õigusselguse põhimõte .....	8
1.1.2 Õigus menetlusele ja korrale.....	12
1.1.3 KOV-i põhiseaduslikud garantiid .....	12
1.2 Korrakaitseorgani pädevuse  sisustamise üldised alused.....	14
1.2.1 Korrakaitseorgani mõiste.....	15
1.2.2 Korrakaitseorgani pädevuse õiguslikud alused, ulatus ja tagajärg .....	17
1.2.4 Topeltpädevuse olemus ja problemaatika.....	18
1.3 Ohutusjärelvalve olemus.....	20
1.3.1 Ohu mõiste.....	21
1.3.2 Ohutuse üldine käsitlus EhS-s .....	22
1.3.3 Ohutus vs korrashoid .....	22
II. Haldusorganite pädevus .....	30
2.1 Ohutusjärelvalvet teostavate haldusorganite pädevus.....	30
2.1.1 KOV-i pädevus .....	30
2.1.2 TJA pädevus .....	32
2.1.3 Korrakaitseorganite omavaheline koostöö.....	34
2.2 Topeltpädevuse problemaatika KOV-i ja TJA näitel.....	42
2.2.1 Kattuvate ülesannete piiritlemine .....	44
2.2.2 KOV põhiseaduslikesse garantiidesse sekkumise ulatus.....	50
2.2.3 Õiguspärane haldusakt.....	51
KOKKUVÕTE.....	53
GIVING SUBSTANCE TO SAFETY SUPERVISION IN THE BUILDING CODE.....	58
Summary.....	58
LÜHENDID .....	65
KASUTATUD KIRJANDUS .....	66

# SISSEJUHATUS

Positivistliku arusaama kohaselt võetakse õiguse kehtivuse hindamisel suuremal või vähemal määral arvesse ka õiguse sotsiaalset kehtivust kas õigusnormi järgitakse, rakendatakse ning kas mittejärgimisele järgneb sanktsioon.<sup>1</sup>

W. Ewer on oma artiklis asunud seisukohale, et pärast linnastumist muutunud olukorras ei saanud ehitusõigus enam piirduda ainult ehitiste püstitamisest ja kasutamisest tulenevate ohtude ennetamisega ning selleks otstarbeks vajalike ennetavate kontrollivahendite (eelkõige kohustus saada eelnevalt ehitusluba või registreerida kavatsetav ehitustegevus pädevas riiklik järelevalve organ) ja repressiivsete meetmete (nt pädeva riikliku järelevalve organi õigus ehitamine peatada, ehitise kasutamine keelata või koguni ehitise kõrvaldada) kehtestamisega. Seetõttu tekkis selle ehitusspetsiifiliste ohtude ennetamisega tegeleva õiguse ehk ehitus korraldus õiguse (*Bauordnungsrecht*) kõrvale (ehitus)planeerimisõiguse (*Bauplanungsrecht*), mida nimetati piltlikult ka linnaehitusõiguseks.<sup>2</sup>

1. juulist 2015. a jõustusid nii kehtiv ehitusseadustik (edaspidi ka "*EhS*")<sup>3</sup> kui ka planeerimisseadus (edaspidi ka "*PlanS*").<sup>4</sup> Käesoleva töö seisukohalt on asjakohane samuti korrakaitseadus (edaspidi ka "*KorS*"),<sup>5</sup> mis jõustus 1. juulist 2014. Need kolm seadust koostoimes haldusmenetluse seadusega (edaspidi ka "*HMS*")<sup>6</sup> on põhilisteks regulatsioonideks riikliku järelevalve tegemisel, lähtudes eelkõige ohutusest.

Haldusmenetlust läbiviiv haldusorgan peab haldusmenetluse käigus lähtuma haldusorgani ülesandest ning vajadusest viia menetlus läbi võimalikult efektiivselt ja olema kooskõlas hea halduse põhimõttega. Haldusmenetluse efektiivsus on seotud konkreetse menetluse eesmärgiga. Efektiivsuse nõue on tuletatav eesmärgipärasusest – abinõu, mis valitakse, peab kõige paremini aitama kaasa lähteülesande saavutamisele. Menetluse läbiviimisel peab kasutama neid abinõusid, mis on võrreldes teistega lihtsamad, aitavad saavutada taotletavat eesmärki kiiremini ja on sealjuures vähem kulukad. Osaliselt on ka see nõue tuletatav eesmärgipärasuse põhimõttest. Mingid menetluses ettetulevad kulutused ei aitagi saavutada

---

<sup>1</sup> R. Alexy. *The Argument from Injustice*. Oxford. Clarendon Press 2002, lk 85–88.

<sup>2</sup> W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. - *Juridica* VII/2006, lk 443.

<sup>3</sup> Ehitusseadustik. - RT I, 05.03.2015, 1.

<sup>4</sup> Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3.

<sup>5</sup> Korrakaitseadus. - RT I, 23.03.2015, 207.

<sup>6</sup> Haldusmenetluse seadus. - RT I, 23.02.2011, 8.

haldusmenetluse eesmärki, olles seega vastuolus nii eesmärgipärasuse nõude kui ka üleliigsete kulutustevältimise nõudega. Otstarbekus tähendab eelkõige seda, mis on igal üksikjuhtumil kõige sobivam toimimisviis.<sup>7</sup>

Magistritöö teema on ohutusjärelvalve sisustamine ehitusseadustikus, mis on sätestatud EhS §-s 130. Kuigi järelvalvepädevus on jaotatud ligi kümne korrakaitseorgani vahel, on peamisteks järelvalve teostajateks Tehnilise Järelvalve Amet (edaspidi ka "TJA") ning KOV (edaspidi ka "KOV"). Teema raames keskendub autor TJA ja KOV-i ohutusjärelvalve pädevuse eristamisele ja magistritöö eesmärk on tuua selgust pädevuse jaotuse kohta riiklikus järelvalves.

Uurimisesemest jäävad välja EhS § 130 märgitud teised riikliku järelvalvet teostavad organid ja nende pädevusega seotud küsimused. Oluline on selgitada, milliseid ülesandeid peab täitma KOV kasutuseelset riiklikku järelvalvet ja milliseid TJA kasutusjärgset riiklikku järelvalvet tehes, sh kasutusest välja langenud ehitiste puhul, kus arvesse tuleb võtta ka korrashoiust tulenevaid rikkumisi.

Magistritöö uurimisküsimus on: "Kas pädevuse jaotus on kooskõlas õigusselguse põhimõttega?" Töö hüpotees on, et EhS riikliku ohutusjärelvalve ülesannete jagamine on vastuolus õigusselguse põhimõttega, sest EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 pole pädevuse ulatus piisavalt määratletud.

Hüpoteesi paikapidavuse kontrollimiseks selgitatakse töö esimeses peatükis õigusselguse põhimõtte sisu korrakaitseorganite riiklikus ohutusjärelvalves. Teises peatükis analüüsitakse ohutusjärelvalve pädevuse jaotust ning selle vastavust õigusselguse põhimõttele ning selgitatakse KOV-i ja TJA topeltpädevuse probleemi lähtuvalt EhS-st. Sealhulgas annab autor ülevaate riikliku järelvalve kitsaskohtadest kasutusest välja langenud ning kasutuseelsete ja kasutusjärgsete ehitiste puhul.

Teemakäsitus on uudne, kuivõrd varasemad teadustööd TJA ja KOV-i riikliku järelvalve pädevuse eristamise kohta puuduvad.<sup>8</sup> Autor kasutab enda uurimuses teabenõude korras

---

<sup>7</sup> Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. Kättesaadaval:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870).  
09.01.2016.

<sup>8</sup> Hetkel on vabamüügis ehitusseadustikku käsitleva teosena kättesaadav Kinnisvarakooli "Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Näpunäited uue seaduse rakendamisel." Tegemist on pigem EhS ja selle seletuskirja reprodutseerimise ja kokkuvõtva raamatuna, mis on pigem toetav ja abistav materjal.

saadud KOV-i (Tartu Linnavalitsuse) ja TJA teemakohaseid (kasutusest väljalangenud ehitise puhul) ettekirjutusi näidetena, aitamaks selgitada tekkinud õiguslikku probleemi.

Autori arvates on antud teema lahkamine oluline, kuna seadusandja poolt jagatud pädevuse tulemusena sõltub suuresti edasine TJA ja KOV-i riikliku järelevalve teostamine ning erinevate korrakaitsemeetmete rakendamine, mis avaldavad mõju õigussubjektidele, kelleks on nii juriidilised kui ka füüsilised isikud. Omakorda on oluline korrakaitse avaliku korda ähvardava ohu ennetamine, ohu väljaselgitamine ja tõrjumine ning avaliku korra rikkumise kõrvaldamine KorS § 2 lg 1 kohaselt. KorS § 2 lg 4 määrab ära riikliku järelevalve mõiste, milleks on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. Seega peab olema selge ja üheselt arusaadav, mis ülesandeid KOV või TJA kui korrakaitseorganid täidavad ehk milline haldusorgan haldustegevuse raames sekkub üksikisiku õigustesse ja mis ulatuses.

Riikliku järelevalve pädevus on enda sisult territoriaalne - KOV teostab EhS järgi riiklikku järelevalvet oma haldusterritooriumil. TJA-l riikliku järelevalve tegevust territoriaalselt piiritletud ei ole, TJA teeb riikliku järelevalvet kogu riigi territooriumil. Pädevusega määratakse organid, kes võivad teha haldusotsuseid ja eelneva menetluse võib läbi viia vaid pädev haldusorgan. See on oluline tuletit õigusriigi ja demokraatia põhimõttest.<sup>9</sup> Õigussubjektide suhtes on oluline pädevuse määratluse õiguskindlus. Muuhulgas on see oluline ka korrakaitseorganitele endale. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Õigusselguse põhimõtte kujutab endast ühtlasi ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelu täpsustust.<sup>10</sup> Magistritöö kirjutamisel analüüsib autor lisaks teoreetilistele seisukohtadele ka tulevikus tekkida võivaid teoreetilisi seisukohti, lähtudes kohtupraktikast ja ettekirjutuste tegemisest. Hüpoteesi kinnitamiseks või ümberlukkamiseks analüüsib autor kehtivat õigust ning erialakirjandusest väljatoodud asjakohaseid seisukohti.

Magistritöös kasutatakse peamiselt dogmaatilist meetodit, mis põhineb kehtival õigusel, antud juhul EhS (osaliselt ka HMS) regulatsiooni analüüsil, lähtuvalt käesoleva uurimiseseme kahest sättest ja nende ülesannete liigitusest.

---

<sup>9</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 44-45.

<sup>10</sup> RKPJKo, 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21.

Töö eesmärgi saavutamiseks kasutatatakse peamiste allikadena teoreetilist kirjandust ja kehtivaid õigusakte, eelkõige EhS, HMS, KorS, ning asjakohast kohtupraktikat. Autor kasutab töös Tartu Linnavalitsuse poolt riikliku järelevalve korras koostatud ettekirjutusi, mis käsitlevad kasutusest väljalangenud ehitisi ja TJA ettekirjutusi, mis on koostatud tulenevalt kasutusjärgsest ohutusjärelevalvest.

# I. Ohutusjärelvalvet kujundav üldine õigusraamistik

## 1.1 Põhiseaduslik taust

Ehitusõiguse reguleerimisala piiravad eelkõige põhiseadusest<sup>11</sup> (edaspidi ka "PS") tulenevad sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte (PS-i § 10), õiguste ja vabaduste piiramise keeld (PS-i § 11), ettevõtlusvabadus (PS-i § 31), omandipõhiõigus (PS-i § 32), keskkonna säästmise põhimõtte (PS-i § 5 ja § 53) ning kohalike omavalitsuste universaalpädevuse põhimõtte (PS-i § 154).<sup>12</sup> Lisaks on oluline õigusselguse põhimõtte. PS § 13 sätestab, et igatüüpi õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides. PS § 14 alusel on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

Kui jälgida Eesti õiguse seotust Euroopa Liidu (edaspidi ka "EL") õigusega, siis EL-il puudub ehitusvaldkonda reguleeriv õigusakt, kuid ehitamisele esitatakse nõudeid nii Euroopa Parlamendi (edaspidi ka "EP") kui ka nõukogu määruse nr 305/2011 ehitustoodete direktiivi<sup>13</sup> poolt. Järelevalve on jäetud liikmesriigi enda otsustada.

Ühe või teise reguleerimiseseme edukus sõltub sellest, kui täpselt ja arusaadavalt on õiguses endas määratletud, millal ja kuidas õigusnormist tulenevaid nõudeid realiseerida. Õiguse "täpsus" puudutab situatsiooni, elulisi asjaolusid, mida õigusega korrastatakse. Selline õiguse täpsus (arusaadavus) ei piirdu ainult võimaliku või vajaliku käitumisviisi kirjeldamisega. Õigusest peab tulenema ka selge ja arusaadav õiguslik tagajärg, mida õigusnormi abstraktne faktiline koosseis enesega seob.<sup>14</sup>

Riigikohus on rõhutanud, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteks.<sup>15</sup> Seaduse tõlgendamiseks tuleb kasutada süstemaatilis-loogilist tõlgendamist, st tuleb välja selgitada, mis on olnud seadusandja mõte. Seetõttu tuleb näiteks TJA pädevuse juures (EhS § 130 lg 2 p 2) vaadata ka EhS § 11 sätestatut. Teisalt on antud juhul oluline ka objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine mõistmaks, mis on normistiku eesmärk.

---

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>12</sup> Ehitusseadustiku seletuskiri, lk 3, seadustiku eesmärk.

<sup>13</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märts 2011 määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnustatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ. - L 88/5, 04.04.2011.

<sup>14</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Juura. Tallinn 2007, lk 133.

<sup>15</sup> RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94, p 1.

Seega tekibki kontrollküsimus *ratio legis*`est lähtuvalt. *Ratio legis est anima legis* - seaduse mõte on seaduse hing, viitab konkreetselt normi selgusele ja arusaadavusele.<sup>16</sup> Lisaks normi grammatilisele lugemisele ja selle analüüsile tuleb vaadata ka seadusandja mõtet. Normi õigusselguse hindamisel peab arvesse võtma, kas konkreetse normi adreassaadid on nn tavakodanikud, suurettevõtted või avalikud teenistujad/organid. Viimaste puhul on nõutav õigusselguse määr madalam.<sup>17</sup>

Ohutusjärelevalve on riiklik ülesanne, mis on avalik ülesanne. Riiklikke ülesandeid peab põhimõtteliselt täitma riik.<sup>18</sup> PS § 154 lg 2 esimesele lausele tuginedes võib KOV-ile panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel KOV-iga. Töö autor eeldab, et „seaduse alusel“ sisaldab ühtlasi määruseid ehk alamakte, mis on seaduste lahutamatu osa, näiteks EhS § 11 lõike 4 alusel kehtestatud majandus- ja taristuministri 02.07.2015. a nr 85 määrus „Eluruumile esitatavad nõuded“.

### 1.1.1 Õigusselguse põhimõte

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi ka "EIK") on otsuses *Sunday Times vs Ühendkuningriik* leidnud, et normi saab pidada "seaduseks" üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, 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. Kuigi kindlus on väga soovitatav, võib sellega kaasneda ülemäärane jäikus, ent õigus peab suutma muutuvate oludega kaasa minna. Seetõttu on vältimatu, et paljud seadused on sõnastatud, kasutades termineid, mis on suuremal või vähemal määral ähmased ning mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus.<sup>19</sup> Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse

---

<sup>16</sup> R, Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn Juura. 1997, lk 138.

<sup>17</sup> PS kamm vlj, § 13, p 5.2.3.

<sup>18</sup> V. Olle, Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus Juura, Tallinna Raamatutrükikoda, 2014, lk 224.

<sup>19</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu täiskogu 26. aprilli 1979. a otsus asjas *Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, p 49. p 22-23.



poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on normi adreessaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.<sup>20</sup>

Eeltoodut arvestades tekitab EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 rakendamine õigusselgusetust, eriti olukorras, kus tekivad küsimused: kes peab menetlema ja kes võib teatud tingimustel menetleda või vajadusel menetluse üle võtta. Antud aspekti EhS ega seadustiku seletuskiri paraku ei selgita.

Seadusandja viitab olukorrale, kus antud juhul KOV ja TJA peavad omavahel kokku leppima pädevuse ulatuses. Selleks, et oleks õigusselgus organitel endal ja sellest tulenevalt ka õigussubjektidel, kelle ehitustegevuse üle järelevalvet teostatakse.

Riiklikku järelevalvet läbiviiv organ ei saa keelduda dubleeriva menetluse läbiviimisest, kui isik esitab samasisulise kaebuse mõlemale asutusele ning vastava menetluse läbiviimine on mõlema asutuse pädevuses. HMS-s ei ole lubatud konkureeriva pädevuse korral jätta taotlus läbi vaatamata põhjusel, et konkureeriv asutus on juba otsuse vastu võtnud. Seega saab järeldada, et isiku samaaegsel pöördumisel menetlust läbiviivate asutuste poole peavad järelevalvemenetluse läbi viima mõlemad.<sup>21</sup>

R. Alexy<sup>22</sup> on välja toonud, et põhiõiguste peamiseks funktsiooniks on tagada igäühe kaitse. Seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli, sh otsustamatuse ja suutmatuse eest ning tegevusetuse eest. Ka tegevusetus on autori arvates võrdväärne kaitseobjekt. Seda põhjusel, et ohtlike ehitiste läbi ründab ehitise omanik kolmandaid isikuid või keskkonda ning riigi (TJA) või KOV-i tegevusetus soorituspõhiõigusena võib põhjustada omakorda põhiõiguste riive. Tuvastades tegevusetust, piirdub tuvastamine materiaalse õiguspärasusega. Üldise kaitsepõhiõiguse riive materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb arvesse võtta nii kaitset vajava põhiõiguste kandja põhiõigust kui ka selle isiku põhiõigusi, kelle suhtes tuleks meetet kohaldada. Ühe isiku põhiõiguse kaitse võib kaasa tuua teise isiku põhiõiguse piiramise. Sellisel juhul tuleb põhiõiguste vahel leida mõistlik tasakaal.<sup>23</sup> Ka Riigikohus<sup>24</sup> on märkinud, et esmaseks ning peamiseks funktsiooniks on tagada igäühele kaitse riigi tegevuse eest.

---

<sup>20</sup> EIKo 26.04.1979, 6538/74, Sunday Times vs. Ühendkuningriik.

<sup>21</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs, lk 323.

<sup>22</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 68.

<sup>23</sup> PS komm, § 13 äärenr 3.4. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 17.

<sup>24</sup> RKPJKm, 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p 15.

Riigikohus on enda mitmetes lahendites käsitletud õigusselguse mõistet. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob. Õigusselguse põhimõtte kujutab endast ühtlasi ka PS § 13 lõikes 2 sätestatud riigi omavoli keelu konkretiseeringut.<sup>25</sup>

Riigikohus on enda otsuses nr 3-4-1-17-08 märkinud: „Seadusandja peab õigusselguse põhimõttega arvestama siiski ka KOV-i ja riigi vaheliste suhete reguleerimisel. Õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid. Õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõtte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid. Kohalik omavalitsus saab tugineda õigusselguse põhimõttele kui ühele osale õigusriigi põhimõttest.“<sup>26</sup>

Autor leiab, et KOV-idele on esmalt oluline seadusandja regulatsioonid, mille alusel järelevalvet tehakse, ja mitte ainult, vaid et need oleksid selged, täpsed ja arusaadavad. Sellele viitab ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja<sup>27</sup> § 2 lg 2, mis sätestab, et seaduseelnõu peab sisaldama valdkonna reguleerimist vajavate õigussuhete selgeid ja seaduse vahetu kohaldatavuse huvides piisavalt üksikasjalikke regulatsioone. Omavalitsusele ja õigussubjektile peab olema arusaadav temale seadusega peale pandud kohustused, nende sisu ja ulatus. Teiseks on oluline, et ehitusvaldkonna ja -seadustiku rakendamise eest vastutaks seetõttu Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (edaspidi ka "MKM") näiteks koolituste, märgukirjade ja vastavasisuliste juhendite läbi, mis selgitaksid seadusandja tahet. Siinkohal märgib autor, et oluline on arvestada neid aspekte ka hetkel riigis käimasoleva haldusreformi käigus, kus omavalitsuste ühinemise ja liitmise käigus muutuvad haldusterritooriumid ja seetõttu ka koormus ja õiguspraktika. EhS-st tulenevalt on erinevates omavalitsustes isesugune halduspraktika.

Kuigi EhS § 130 lg 2 ja lg 3 tekitab omavalitsustes segadust, siis leiab käesoleva töö autor, et see ei tähenda veel põhiseadusega vastuolu enesekorraldusõigusest lähtuvalt. TJA ei astu KOV-i rolli. Tema asemele astumist võiks jaatada, kui KOV annab riikliku järelevalvemenetluse üle ja menetluse lõpetab TJA. Vastavale järeldusele on jõudnud ka

<sup>25</sup> RKPJKo, 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21.

<sup>26</sup> RKPJKo, 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26.

<sup>27</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 määrus nr 180. - RT I, 29.12.2011, 228.

Riigikohus enda lahendis nr 3-4-1-17-08.<sup>28</sup> Sama lahendi punktis 24 on märgitud, et õigusselguse ehk kindluses kehtiva õiguse sisu põhimõtte kohaselt peab organi pädevus olema reguleeritud ühemõtteliselt ja selgelt, et oleks välistatud omavoli.

Tuleb diferentseerida, kas õigusselguse küsimus tõusetub põhiõiguste (PS § 13, PS § 154) riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel või KOV-i autonoomia lahendamisel. Siiski antud olukord ei viita konkreetsele põhiseadusega vastuolule, vaid segadusele, mida on võimalik lahendada selgitava seadusandja või ministeeriumi märgukirja abil. Ehk pole vaja ilmtingimata praktika analüüsi, aga põhisuunad saab kokku leppida ja täpsustada ülesannete jaotust tõhusa halduse teostamiseks.

Eelnevalt viitas autor PS § 13 sisule, et normi õigusselguse hindamisel peab arvesse võtma seda, kas konkreetse normi adressaadid on nn tavakodanikud, suurettevõtted või avalikud teenistujad. Õigussubjektide puhul on nõutav õigusselguse määr madalam kui KOV-i omal. Järelikult ei pruugi norm (EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2) ise olla õigusselgusetu, kuivõrd selle erandlikud olukorrad või muud olukorrad (kasutuseelne ja kasutusjärgne ning kasutusest väljalangenud ehitised) tuleb korrakaitseorganitel kokku leppida ja läbi rääkida.

Antud juhul hoiaks ära kodanike võimaliku põhiõiguste riive, kus menetluse venimise või tegevusetuse tõttu ei menetle haldusorgan pädevusvaidluse tõttu olukordi, mil ehitised on ohtlikud isikute elule, tervisele, varale või keskkonnale. Seetõttu on oluline korrakaitseorganite omavaheline koostöö, millele võib kaasa aidata MKM märgukiri, mis koostatakse omavalitsuste praktika analüüsil, andmaks juhiseid edasise haldusmenetluse saavutamiseks. Antud juhul tagaks paremini õigusselguse põhimõtte järgimise, lähtudes pädevuse määratlusest. Eelkirjeldatud on vaja õiguspärase haldusaktide väljaandmiseks pädeva haldusorgani poolt.

---

<sup>28</sup> RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 23.

## 1.1.2 Õigus menetlusele ja korrale

Üks isiku põhiõigustest on õigus tõhusale menetlusele, mis on omakorda sätestatud PS §-s 14. PS § 14 alusel on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigikohus on enda lahendis 3-3-1-85-09 märkinud, et õigus tõhusale menetlusele hõlmab muu hulgas õigust nõuda, et menetlus toimuks mõistliku aja jooksul.<sup>29</sup> Riigikohus on muuhulgas lisanud, et „PS §-s 14 sätestatud põhiõigus menetlusele mõistliku aja jooksul kohustab nii seadusandjat kui ka täidesaatvat võimu”.<sup>30</sup> Mõistlik tähtaeg on aga määratlemata õigusmõiste, sest see ei tulene ühestki seadusest ega muust alamaktist. Seega on nii KOV-il kui TJA-l kohustus menetleda asja mõistliku aja jooksul. HMS § 5 lg 4 sätestab, et menetlustoimingud viiakse läbi viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. Oluline on, et kui õigussubjekt pöördub KOV-i või TJA poole, peab ta saama oma probleemide korral piisava kaitse ehk riik peab tagama talle haldusmenetluse võimalikkuse antud teema puhul. Õigus menetluslikule korrale on samuti isiku õigus. Haldusmenetluse korra põhimõtted on sätestatud HMS 2. jaos.

## 1.1.3 KOV-i põhiseaduslikud garantiid

PS § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-id, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. KOV-ile võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel KOV-iga. Seadusega omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Nimetatud paragrahvi lõige 1 koosneb neljast elemendist:

- 1) universaalpädevus („kõiki”),
- 2) kohaliku elu küsimused („kohaliku elu küsimusi”),
- 3) iseseisvus e oma vastutus („otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad [...] iseseisvalt”);
- 4) seadusereservatsioon („seaduste alusel”) põhimõtteid.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 77.

<sup>30</sup> RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 80

<sup>31</sup> PS komm vlj., § 154 p 1.

Oluline on antud teema puhul universaalpädevus. Universaalpädevus on KOV-i õigus ilma spetsiaalse volitusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.<sup>32</sup> Seaduslikkuse nõue tähendab ka seda, et KOV-id ise peavad nii kohaliku kui ka riigielu küsimusi lahendama vastavuses seadustega. Näiteks isikute põhiõigusi, mida saab PS järgi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras.<sup>33</sup> PS §-s 32 sätestatud omandiõigust tohib KOV piirata üksnes siis, kui selleks on seadusest tulenev volitusnorm.<sup>34</sup> Riiklik järelevalve siseneb suhteliselt jõuliselt PS kaitstud omandiõigusesse, mistõttu selle õiguslik alus ja ulatus peab olema määratletud ja piiritletud EHS-s.

PS-s on KOV-de poolt täidetavate avalike ülesannete liigitamisel lähtutud dualistlikust teooriast. Õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised KOV-idele seadusega pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud, on tunnistanud põhiseadusvastaseks.<sup>35</sup> Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOV-idelt nõuab. Seadusega võib muuta mõne omavalitsusliku ülesande täitmise KOV-ile kohustuslikuks, kui see on viimase enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu PS-ga lubatud eesmärgi saavutamiseks.<sup>36</sup>

TJA-l on suhetes KOV-iga kahetine roll. Ühest küljest teostab ta riiklikku järelevalvet ehitiste ohutuse osas, mis puudutab haldusväliseid isikuid. Teisest küljest teostab TJA haldusjärelevalvet KOV-i poolt ehitatavate ehitiste ohutuse osas. Seega on isikutel võimalik esitada kaebusi ja saada efektiivne õiguste kaitse ning suureneks ka läbipaistvus KOV-i endale ehitatud ehitiste osas.<sup>37</sup>

Riiklikud ülesanded on avalikud ülesanded, mille puhul puudub igasugune või valdavalt puudub seos kohaliku kogukonna erihuvidega.<sup>38</sup> On arusaadav, et EHS § 130 lg 2 märgitud ülesanded on KOV-ile seadusega määratud, mida nad peavad täitma ja see on KOV-i ülesanne. Arvestada tuleb asjaoluga, kas ülesannet rahastatakse täiel määral riigieelarvest. Kui eriseaduses puudub viide riigipoolsele kohustuslikule kaasrahastamisele, tuleks üldjuhul

---

<sup>32</sup> PS komm vlj., 154 p 1.1.

<sup>33</sup> PS komm vlj., § 154 p 1.3.2.

<sup>34</sup> RKPJKo-d 02.11.1994, III-4/1-8/94; 10.04.2002, 3-4-1-4-02; 13.06.2005, 3-4-1-5-05; RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 26; RKPJKo 14.05.2011, 3-4-1-13-11, p 35.

<sup>35</sup> PS komm vlj., § 154 p 1.4. RKÜKo nr 3-4-1-8-09.

<sup>36</sup> PS komm vlj., § 154 p 1.4.1.2. RKÜKo 3-4-1-8-09 p 53.

<sup>37</sup> EHS seletuskiri, § 152 lg 1, lk 155.

<sup>38</sup> PS komm vlj., § 154 p 3.1.

eeldada, et tegu on omavalitsusliku ülesandega.<sup>39</sup> EhS-s vastavasisuline viide puudub, seega on tegemist omavalitsusliku ülesandega. Omavalitsuslike ülesannete selge piiritlemine riiklikest ülesannetest on keerukas probleem. Mitmetähenduslikkus on omane juba avalikule ülesandele kui õiguslikule kategooriale (ülesanne-valdkond, osaülesanded). PS näeb teatud ülesannete osas täitjana nii riiki kui ka KOV-i (PS §-d 28 lg 3 ja 37), st teatud avalik ülesanne kuulub üheaegselt nii riigi kui ka KOV huvisfääri (*res mixtae*).<sup>40</sup> Autor ei peatu antud teema juures riigi poolt rahaliste kulutuste hüvitamise temaatika juures, mis on eraldi suur teema ja ei kuulu antud magistritöö eesmärgi juurde.

## 1.2 Korrakaitseorgani pädevuse sisustamise üldised alused

Selleks, et korrakaitseorgan saaks täita mingeid talle seaduse või määrusega peale pandud ülesandeid, peab ta oleme selleks pädev. Õigekeelsussõnaraamat (edaspidi ka "ÕS") selgitab sõna "pädev" kui asjatundlikku ja kompetentset isikut, kes on õiguspädev.<sup>41</sup>

Pädevus märgib, milline haldusorgan täidab millist seaduse või määrusega peale pandud ülesannet. Pädevus ehk kompetents on avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile haldusorganile usaldatud.<sup>42</sup>

Demokraatlikus põhiseadusriigis pole oluline ainult sisuliselt õige otsus, vaid ka see, et sisuliselt õige otsuse teeks see haldusorgan, kellele on see seadusega ülesandeks tehtud. Pädevus- ehk kompetentsinormidest tuleb eristada alus- ehk volitusnorme. Viimased on sätestatud korrakaitseaduse üld- ja erimeetmete peatükkides, avalikus kohas käitumise nõuete peatükis ning ka riiklikku järelevalvet reguleerivates eriseadustes. Isiku õiguste ja vabaduste piiramiseks peab pädevusnormile lisanduma alusnorm, sest vastavalt PS § 3 lõikele 1 tohib riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> PS komm vlj., § 154 p 1.4.1.3.

<sup>40</sup> PS komm vlj., § 154 p 1.4.1.3. Lisaks RKPJKo 02.11.1994, III-4/A-8/94.

<sup>41</sup> Õigekeelsussõnaraamat. Eesti Keele Sihtasutus, 2013. Kättesaadaval: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=p%C3%A4dev&F=M>, 22.03.2016.

<sup>42</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 43-44.

<sup>43</sup> Korrakaitseaduse (KorS 49 SE) seletuskiri, § 5, lk 24-25.

Pädevus jaguneb sisuliseks ehk esemeliseks pädevuseks ja territoriaalseks pädevuseks.<sup>44</sup> KorS § 5 lg 1 sätestab sisulise ehk esemelise pädevuse, viidates omakorda territoriaalsele pädevusele. Viimane on kas sõnaselgelt sätestatud või tuleneb ülesande olemusest. Ministeeriumite, samuti riiklike ametite ja inspeksioonide territoriaalne pädevus laieneb üldjuhul kogu Eesti Vabariigi territooriumile. Haldusorgani muutumine korrakaitseorganiks tähendab, et iga riigi, KOV-i või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku haldusorgan on sisuliselt pädev rakendama riikliku järelevalve üldmeetmeid ning erimeetmetest neid, mis on ette nähtud kõigile korrakaitseorganitele, nagu näiteks kutse. Samuti võib talle eriseadusega anda pädevusest lähtudes kohaldada muid riikliku järelevalve erimeetmeid. Paragrahv 5 lg 1 sätestab nn kaasneva pädevuse, st iga haldusorgan on korrakaitseorgan ainult niivõrd, kuivõrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks.<sup>45</sup> Siia liigitub ka haldusorganite topelpädevus, millele pöörab autor tähelepanu töö teises osas.

### 1.2.1 Korrakaitseorgani mõiste

KorS § 6 lg 1 sätestab, et korrakaitseorgan on seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. KorS § 1 lg 8 p 1 sätestab, et käesolevat seadust ei kohaldata muuhulgas ka ehitusloamenetluses. KorS rakendub aga riikliku järelevalve menetluse ja korrakaitse puhul. KorS § 2 alusel on korrakaitse avalikku korda ähvardava ohu (edaspidi oht) ennetamine, ohukahtluse korral ohu väljaselgitamine, ohu tõrjumine ja avaliku korra rikkumise (edaspidi korrarikkumine) kõrvaldamine. Sama paragrahvi lõige 4 märgib ära korrakaitseorganite (käesoleval juhul KOV-i ja TJA) põhilise ülesande riikliku järelevalvet teostades - riiklik järelevalve on korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.

EhS § 131 märgib ära riikliku järelevalve teostamiseks lubatud erimeetmed, mille alusel korrakaitseorgan võib käesolevas seadustikus sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50, 51 ja 52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-s sätestatud alusel ja korras.

---

<sup>44</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 44.

<sup>45</sup> Korrakaitseaduse (KorS 49 SE) seletuskiri, § 5, lk 24-25.

EhS § 130 lg 1 alusel teostavad EhS-s ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise riiklikku järelevalvet käesolevas paragrahvis nimetatud asutused (korrakaitseorganid), kelleks on mh KOV ja TJA.

Seadusandja on jaganud preventatiivse ja järelkontrolli ülesanded KOV-i ja TJA vahel ära lisaks teistele 15. peatükis märgitud korrakaitseorganitele, et oleks selgem ning arusaadavam pädevuse ulatus. Riikliku järelevalve ehk järelkontrolli läbiviimise käigus tegeletakse eelkõige avalikule korrale tekkida võiva või tekkinud ohuga. KorS § 5 lõigete 1 ja 2 kohaselt on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikkumine. Korrarikkumine on avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine (KorS § 5 lg 1). Seega on ehitusõiguse kontekstis tegu korrarikkumisega, kui rikutakse EhS-st tulenevaid nõudeid või eiratakse EhS-s sätestatud keelde. Järelevalve vastavate nõuete või keeldude üle jaguneb erinevate haldusorganite vahel vastavalt nende pädevusele.<sup>46</sup>

Kuigi EhS § 130 määratleb ära korrakaitseorganid, mida on enam kui 10 ja kellel on riikliku järelevalve teostamise õigus, on problemaatiline olukord TJA ja KOV ülesannete määratluse ja ulatuse üle, mida teiste korrakaitseorganite puhul ei esine või ei ole tähelepanuväärne. Ehitusvaldkond on intensiivne ja mõjutab õigussubjekte igapäevaselt KOV-i ja TJA tegevuse läbi kõige enam.

Riikliku järelevalve osa peab kohalduma nii üld- kui ka eriosaga hõlmatud ehitistele. EhS § 130 loetleb erijärelevalve teostajad, kuid jätab eriseaduste sisustada nende haldusorganite täpse pädevuse, sest organitel on peale ehitusvaldkonna veel erivaldkondi, milles järelevalvet tehakse. EhS-i kontekstis on haldusorganitel üldine kontrolliese ühine. Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle, kui vastavad haldusorganid ei ole omavahelises alluvussuhtes.<sup>47</sup>

Oluline on tähele panna, et KorS kontseptsioon rakendub ainult järelkontrollile ehk riikliku järelevalve teostamisele. Seega ei reguleerita KorS-ga, kuidas peab läbi viima loamenetlusi.<sup>48</sup>

Seadusandja rõhutab, et vahet tuleb teha KOV olemuslike ülesannete ning riiklike ülesannete vahel, seepärast et PS ei luba sekkuda KOV-ide autonoomiasse. Järelevalve teostamine

---

<sup>46</sup> Sama, lk 155, § 152 lg 1.

<sup>47</sup> EhS seletuskiri, lk 153, § 152 lg 1.

<sup>48</sup> Sama, lk 154, § 152 lg 1.



ehitusvaldkonnas on segafunktsiooniga ülesanne, sest tavapärase ehitise eel- ja järelkontrolli teostamisel lähtutakse KOV-i planeeringutest ning ehitise ohutusnõuetest. Üld- või detailplaneeringust või projekteerimistingimustest kinnipidamist ei saa lõpuni riiklikult kontrollida. Samas ei ole ehitise ohutusnõuded olemuslikult KOV-de poolt sisustatavad.<sup>49</sup>

Selleks, et paremini selgitada KOV ja TJA ülesannete jagunemist EHS-s tuleb rääkida nii eel- kui ka järelkontrollist.<sup>50</sup> Eelkontrolli raames kontrollib KOV eelkõige:

- 1) detailplaneeringu või projekteerimistingimuste olemasolu;
- 2) ehitusprojekti vastavus planeeringule või projekteerimistingimustele;
- 3) ehitusprojekti vastavus ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele, sealhulgas ohutusnõuetele ja vajadusel pädeva isiku olemasolu kontroll. Need tulenevad EhS §-st 130 lg 2 p-st 1.

## 1.2.2 Korrakaitseorgani pädevuse õiguslikud alused, ulatus ja tagajärg

Õigusriigi ja demokraatia põhimõttest tuleneb, et haldusotsusmenetluse võib läbi viia vaid selleks volitatud isik. Pädevus on avalike ülesannete kogumaht, mille täitmine on mingile haldusorganile usaldatud. Ülesannete andmine saab toimuda vaid seadusega või seaduse alusel määruse või halduslepinguga. Pädevuse jagamine peab olema selge ja arusaadav, sest vastasel juhul poleks tagatud hea haldus ning haldusaparaadi läbipaistvus.<sup>51</sup>

HMS § 63 sätestab tühise haldusakti alused, mis haldusakt on kehtetu algusest peale. Juhul kui pädevust ületatakse ja see on ilmselge, on haldusakt automaatselt tühine HMS § 63 lg 2 p 3 alusel. Põhjusel, et pädevuse piiritlemine võib olla küllalt keeruline ja vaieldav, ei ole harvad juhud, kus pädevuse ületamine ei ole äratuntav. Niisugusel juhul ei ole haldusakt küll automaatselt tühine, kuid on nii akti andnud kui ka tegelikult pädeva asutuse poolt kehtetuks tunnistatav, samuti ka kohtu poolt tühistatav.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Sama, lk 154, § 152 lg 1.

<sup>50</sup> Sama, lk 155, § 152 lg 1.

<sup>51</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 44-45.

<sup>52</sup> Sama, lk 46.

Vabariigi Valitsuse seaduse<sup>53</sup> (edaspidi ka "VVS") § 75 alusel teostatakse riikliku järelevalvet KorS-s ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras. Riikliku järelevalve puhul millele laienevad eriseaduste kõrval ka HMS-i sätteid.<sup>54</sup> KorS § 6 lg 1 alusel on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. Eriseadusena antud juhul on asjakohane EhS ja selle § 130, millest tuleneb KOV-i ja TJA riikliku järelevalve pädevus. KorS § 2 lg 4 alusel on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikumine. KOV ja TJA on korrakaitseorganid, kes teostavad riikliku järelevalvet.

#### 1.2.4 Topeltpädevuse olemus ja problemaatika

EhS seletuskiri märgib, et EhS v.r dubleeriva pädevuse säilitamine ei ole võimalik, sest Kors-i rakendumiseks on vajalik järelkontrolli puudutava pädevuse selgepiiriline eristamine.<sup>55</sup> Selgepiiriline eristamine on vajalik, et õigussubjekt saaks kindla arusaama osaliseks, milline haldusorgan täidab riikliku ohutusjärelevalve ülesandeid. Üldjuhul tuleb seadustes ja määrustes asutuste pädevuste fikseerimisel vältida olukordi, kus ühes ja samas küsimuses on pädevad mitu asutust. Ometi ei ole antud eesmärk täielikult saavutatav, seepärast et praktilise elu kaasused ei lase end rangelt erinevates valdkondades jaotada. Konkureeriva pädevuse korral on mõlemad asutused võrdselt õigustatud ja kohustatud sekkuma, kuid mõistagi oma volituste piires.<sup>56</sup> TJA saab teha ehitise omanikule ettekirjutuse, aga ta ei saa kehtetuks tunnistada näiteks KOV-i välja antud kasutusluba, kuna vastavalt EhS § 51 lg 1 alusel annab kasutusloa KOV-i üksus ja kehtetuks tunnistab EhS § 57 pädev asutus, kelleks on samuti KOV-i üksus.

HMS § 9 lg 1 määratleb vastava korra, mida teha, kui sama haldusmenetluse asi on mitme haldusorgani pädevuses. Sellel juhul viib lõike 1 punkti 1 alusel haldusorganile taotluse esitamisega algava menetluse läbi haldusorgan, kellele on esimesena esitatud taotlus

<sup>53</sup> Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 30.12.2015, 72.

<sup>54</sup> RKHK 20.10.2004,3-3-1-38-04, p 9.

<sup>55</sup> EhS seletuskiri, lk 154, § 152 lg 1.

<sup>56</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 45.

haldusmenetluse läbiviimiseks. Sama paragrahvi punkt 2 sätestab, et haldusorgani initsiatiivil algava haldusmenetluse viib läbi haldusorgan, kes on esimesena saanud teada asjaoludest, mis on tinginud või tingivad vastava haldusmenetluse algatamise. Riigikohus märgib enda lahendis nr 3-3-1-66-02:<sup>57</sup> "Sideamet ja Konkurentsiamet peavad selles valdkonnas oma tööd koordineerima ning vältima vastuolulisi otsuseid." Sellega viitab Riigikohus otseselt, et konkureerivate asutuste puhul tuleb neil teha koostööd. Eriti oluline on HMS § 5 lg 2 märgitud, mille alusel viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt (antud juhul ohu kõrvaldamine) ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Kodaniku silmis peab kogu haldusaparaat paistma ühtsena. Erinevate asutuse otsused ühes ja samas küsimuses ei tohiks olla vastukäivad, kus tulemuseks võivad olla erineva regulatiivsuse ja sisuga haldusaktid. Seda saab vältida normaalse asutustevahelise suhtlusega. Vastasel juhul võib see viia viivitamiseni, mis võib põhjustada isikute õiguste või avaliku huvi kahjustamise.<sup>58</sup> Seetõttu ei ole otstarbekas suunata nt taotlusega tulnud isik TJA juurde esmaseid menetlustoiminguid tegemata. Pigem tuleks seda teha pärast taotluse<sup>59</sup> läbilugemist või paikvaatluse koostamist otsustada, kas menetlust algatada või mitte. Kas koostada ettekirjutust või mitte.

Teatud juhtudel peab viivitamatult sekkuma. Näiteks olukorras, kus ehitise kandvad konstruktsioonid on ohtlikus olukorras ja kujutavad ohtu kõnniteel jalakäijatele. Ennekõike on KOV kõige lähemal tegutsev haldusorgan, kes peab tegema esmase hinnangu. Seejärel piirama hoone kõnnitee osa liikluseks, kui omanikku ei ole võimalik kätte saada või kohustama teda selleks. Samuti peab ehitise kohta tegema paikvaatlusakti, võimaluse korral (kui ei esine HMS § 40 lg 2 sätestatud) kuulama ära menetlusosalised, tegema menetluse algatamise teatise või ettekirjutuse. Seejärel on võimalik need edastada TJA-le menetluse jätkamiseks.

Ivo Pilving nõustus enda doktoritöös paljude autorite seisukohaga, et kontrollipädevus võib olla otsustuspädevusest ulatuslikum. Vastupidine väide satuks väga kergesti vastuollu rohkete normidega, mis sätestavad ühe või teise loa andmisel teostatava kontrolli kattuva ulatuse.

---

<sup>57</sup> RHKHK 3-3-1-66-02, p 38.

<sup>58</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 45-46.

<sup>59</sup> Kui isik pöördub otse KOV riikliku järelevalvet teostava ametiisiku juurde suuliselt, siis on soovitatav koostada selle kohta protokoll, mis vastaks HMS § 18 sätestatule, mis tuleks kirjalikult vormistada ja dokumendiregistris ka registreerida, et oleks fikseeritud õigesti menetluse alguse teave koos faktoloogiaga. Autor ei analüüsi anonüümsete pöördujate olukorda. Kui on oluline või kõrgendatud oht (KorS § 5 lg 3 ja 4), ei oma tähtsust anonüümne pöörduja.

Tõsi, kontrolliesemete kitsendamine väldiks sama asjaolu korduva uurimisega kaasnevat topelttööd, ent dubleerimine võib mõnikord vaatamata lisakuludele ja viivitusele olla põhjendatud. Uuritavate küsimuste liialt kitsendav piiritlemine võib tuua kaasa mõnede oluliste aspektide ühekülgsel analüüsi või üldse riigi tähelepanu alt väljumise. Selle tõdemuseni on iseäranis jõutud keskkonna kaitsmisel.<sup>60</sup>

Eelneva põhjal järeldab autor, et see kõik on osaks ka isikute õigusele saada osaliseks heale selgele haldusele. Riigikohus on enda lahendis 3-4-1-1-03<sup>61</sup> samuti märkinud, et kuigi PS § 14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sätttest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele. See on ka üks põhiõigustest. Selle juurde kuuluvad ka tähtaegne menetlus,<sup>62</sup> mis sellise topeltpädevuse korral võib pikeneda.

### 1.3 Ohutusjärelvalve olemus

KorS § 2 lg 4 sätestab: "Riiklik järelvalve on korrakaitseorgani mis tahes tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine". Need on ohutusjärelvalve eesmärgiks. Esimeseks ülesandeks on ohu ennetamine.

---

<sup>60</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 160.

<sup>61</sup> RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12 ja p 16.

<sup>62</sup> RKHKo 21.01.2009, 3-3-1-88-08, p 11.

### 1.3.1 Ohu mõiste

Ohu mõiste on selgitatud KorS-i §-s 5. KorS § 5 lg 2 alusel on oht olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus toimub korrarikkumine.

Oht liigitub KorS § 5 alusel kolmeks:

- 1) Oluline oht on oht isiku tervisele, olulise väärtusega varalisele hüvele, keskkonnale või käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatata kuriteo toimepanemise oht.
- 2) Kõrgendatud oht on oht isiku elule, kehalisele puutumatusele, füüsilisele vabadusele, suure väärtusega varalisele hüvele, suure keskkonnakahju tekkimise oht või karistusseadustiku 15. peatükis sätestatud I astme kuriteo või 22. peatükis sätestatud kuriteo toimepanemise oht.
- 3) Vahetu oht on olukord, kus korrarikkumine leiab juba aset või on suur tõenäosus, et see kohe algab.

HMS § 4 lg 1 sätestab haldusorganite kaalutusõiguse ehk diskretsiooni mõiste. HMS § 4 lg 1 alusel on kaalutusõigus haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsuste tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kuna ohtu hindavad antud juhul korrakaitseorganid, siis see peab baseeruma ohukahtlusel. KorS § 5 lg 6 määrab ära ohukahtluse mõiste, mille alusel on ohukahtlus olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal ei saa tõenäosust, et korrarikkumine aset leiab, pidada piisavaks, kuid mille puhul on alust arvata, et korrarikkumine ei ole välistatud.

Korrakaitseorganid (KorS § 6 lg 1) peavad arvestama ka ohu ennetamisega (KorS § 5 lg 7), mis on osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtudetõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamine.

### 1.3.2 Ohutuse üldine käsitlus EhS-s

Ohutuse tagamine EhS-s tähendab, et üritatakse saavutada, et oht KorS-i mõistes ei realiseeruks. EhS § 8 sätestab ohutuse põhimõtte: " Ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus peab olema ohutu. Ehitis, ehitamine ja ehitise kasutamine ning ehitamisega seonduv muu tegevus on ohutu, kui see ei põhjusta ohtu inimesele, varale või keskkonnale. Ehitise ja ehitamise ohutus hõlmab loodus- ja kultuuriväärtuse kaitset ning asjakohasel juhul ka looma elu ja tervist." KOV peab kontrollima ka teatise- ja loamenetluse raames ehitise ja ehitamise ohutust. EhS § 130 sätestab samuti, et kontrollida tuleb nii kasutuseelset kui ka kasutusjärgset ohutuse kontrolli.

EhS § 19 lg 1 p 4 sätestab, et ehitise omanik peab tagama ehitise korrashoiu ja kasutamise ohutuse. Korrarikkumise ärahoidmise esmane kohustus lasub omanikul. KorS § 5 lg 1 sätestab korrarikkumise mõiste: "Korrarikkumine avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine."

Seega lasub vastutus eelkõige ehitise omanikul ning kui omanik kohustust ei täida, peab KOV või seaduses sätestatud muu pädev organ sellele tähelepanu pöörama järelevalvemenetluse juures. Vajadusel koostama ettekirjutuse, rakendama sunniraha või rakendama asendustäitmist asendustäitmise ja sunniraha seaduse alusel (edaspidi ATSS).<sup>63</sup>

### 1.3.3 Ohutus vs korrashoid

EhS § 6 sätestab uue mõiste, mida EhS v.r-s ei olnud - ehitise korrashoid. Sama paragrahvi alusel hõlmab ehitise korrashoid toiminguid, mille eesmärk on säilitada või taastada seisund, mille korral ehitis säilitab oma toimivuse ja kasutatavuse ning vastab ehitise kavandatud otstarbe täitmiseks esitatud tingimustele.

Ehitise korrashoiu mõiste lähtub kinnisvara korrashoiu standardist EVS 807.<sup>64</sup> Standard märgib, et kinnisvara korrashoid on kinnisvara eluea jooksul elluviidavate tehniliste ja

---

<sup>63</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus. RT I, 12.07.2014, 29.

<sup>64</sup> Kinnisvarahoiu standard EVS 807. Kättesaadaval: <https://www.evs.ee/tooted/evs-807-2010>. 01.03.2016

administratiivsete tegevuste kompleks selleks, et säilitada ja/või taastada olukord, mille korral korrashoitav vara säilitab oma kasutatavuse ning vastab kavandatud otstarbe täitmiseks esitatud tingimustele.

EhS § 16 lisab nõuded ehitise kasutamisele ja korrashoiule. EhS § 16 lg 1 sätestab, et ehitise olemasolu vältel tuleb tagada selle ohutu seisund ja kui asjakohane, siis ka visuaalne korrasolek. Seega lisaks ohutuse tagamisele on KOV-idel oluline järgida ka ehitise korrashoiu nõuete kontrollimist. Vastav nõue tuleneb EhS §-st 130 lg 2 p-st 5, mis sätestab, et KOV teostab riikliku järelevalvet, mille ülesandeks on s.h ehitise kasutamise otstarbest tulenevalt selle korrashoiu ja kasutamise nõuetele vastavuse kontrollimine. EhS § 11 lg 2 p 10 sätestab, et ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad asjakohasel juhul korrashoiunõudeid.

KOV-id peavad tegema enda haldusterritooriumipõhise ülevaate (kaardistamise abil) ohtlikest ehitistest, sealhulgas kasutusest väljalangenud ehitistest,<sup>65</sup> mis omakorda jagunevad kaheks. Esiteks ehitised, mis ei kujuta enda olemasoluga ohtu isiku elule, varale ega keskkonnale ehk on korrashoiu ja ilu küsimus, näiteks Tartu vanalinna territooriumil võib tõusetuda ka visuaalne korrashoid, EhS § 16 lg 1) ja teiseks need, mis on ohtlikud. EhS tulenev visuaalne korrasolek viitab ka arhitektuursele ilule ehk teatud piirkondades võib kas ehitusmääruse või üldplaneeringu kui ühiskondliku kokkuleppega määratleda ka ehitusliku ilu küsimused.

Ehitise välisilmele EhS v.r-s otseseid nõudeid ei esitatud. Samas arhitektuurseid ja ehituslikke lisatingimusi käsitlevad nii kehtivad kui ka v.r EhS kui PlanS. PlanS v.r § 5 andis KOV-ile volituse kehtestada valla või linna ehitusmäärus, mille kehtestamise eesmärgiks olid seada valla, linna või selle osade planeerimise ja ehitamise üldised põhimõtted ja reeglid ning määrata KOV-i sisene ülesannete jaotus planeerimis- ja ehitusvaldkonna korraldamisel.

EhS v.r § 19 lõige 4 sätestas, et KOV määrab valla või linna ehitusmääruses ehitise arhitektuurseid ja ehituslikud lisatingimused, projekteerimistingimuste avalikustamise korra, ajutise ehitise ehitamise korra ja alad, linna või valla osade, sealhulgas miljöväärtuslike hoonestusalade planeerimise ja ehitamise põhimõtted ja nõuded ning kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotuse ning tähtsused.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Kasutusest väljalangenud ehitiste ülevaate soovitus tuleb ka Riigikontrolli aruandest. *Ibid.*, lk 11 p 16-17.

<sup>66</sup> Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekt. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Tallinn 2009, lk 225. Kättesaadaval: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/ehitus-\\_ja\\_planeerimisoiguse\\_uld-\\_ja\\_eriosa\\_rakendusanaluuus\\_2010\\_1.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus-_ja_planeerimisoiguse_uld-_ja_eriosa_rakendusanaluuus_2010_1.pdf). 20.01.2016.

Mõistele “vanalinna arhitektuuriline miljöö” on viidanud Riigikohus lahendis 3-3-1-42-03,<sup>67</sup> mida halduskolleegiumi arvates pole võimalik kaitsta pelgalt hoonete võimalikult lähestikku ehitamise teel, kui uus hoone ei meenuta oma arhitektuurilt varasemat hoonestust. Näiteks kasutusest väljalangenud ehitised võivad olla nii ohtlikud kui ka korrashoidu vajavad. Seetõttu võivad selle üle järelevalvemenetlust teha nii KOV korrashoiu, TJA ohutuse, Päästeamet tuleohutuse ja Muinsuskaitse kultuuriväärtuslike ehitiste osas. EhS § 130 lg-d 5-13 sätestavad teised korrakaitseorganid, kel on seadustikust tulenev õigus teostada riikliku järelevalvet.

Korrashoid ei ole iseenesest alati ehitamine EhS § 4 mõistes, sest ehitamise tulemusel peab olemasolev olukord (ehitis) muutuma. Korrashoiu eesmärk on säilitada ehitis teatud korras, selleks on sageli vaja teha ka pisemaid ehitustöid. Korrashoiu raames võidakse ka ehitada. Mõlemad tegevused peavad olema ohutud ja vastama nõuetele. Ehitamise ja korrashoiu täpsem eristamine ei ole enamasti siiski vajalik. Eristamise vajadus tekiks üksnes nende toimingute puhul, mille puhul on nõutav ehitusteatise esitamine või ehitusloa olemasolu. Teatise esitamine ja loakohustuslikud tegevused on aga seadustiku lisas niigi täpsemalt kirjeldatud. Ehitise korrashoiu nõuete kontrollimine võib olla nii KOV-i kui ka riigi ülesanne, sõltuvalt selle sisust. Kui korrashoiu sisu on ohutuse tagamine, siis võib tegu olla ehitise ohutusele esitatavate nõuetega. Heakorrast tulenevate probleemide puhul on tegu KOV-i olemuslike ülesannetega.<sup>68</sup> On ilmselge, et võib olla segaolukordi, kus pädevus on mõlemal organil, kuid eesmärgipärane oleks ühene menetlus ühe haldusaktiga. See oleks haldusakti adressaadile arusaadavam ja mõistetavam ning selle tulemusena saab rakendada ühtset haldussundi. Peame oskama eristada ohutust ja heakorda.

Ka Riigikontrolli 29. jaanuari 2016. a aruandes Riigikogule<sup>69</sup> auditeeriti, kas KOV-id on seadnud eesmärgiks tegeleda kasutusest väljalangenud ehitistega, mis kujutavad teatud juhtudel endast ohtu ning on kavandanud selleks vajalikud tegevused ja ressursid. Aruandes leiti, et ehitise seisukorda peavad oma pädevuse piires jälgima ja vajaduse korral probleemide kõrvaldamise eest hoolitsema pädevad organid, kelleks on:

---

<sup>67</sup> RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 32-33.

<sup>68</sup> EhS seletuskiri, lk 157, § 152 lg 2.

<sup>69</sup> Järelevalve ohtlike ehitiste üle valdades ja linnades. Kas omavalitsused teevad kõik endast sõltuva, et nende territooriumil asuvad ehitised ei oleks inimestele ja ümbruskonnale ohtlikud. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 29. jaanuar 2016, lk 8 p 4, lk 10 p 7. Kättesaadaval: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2380/language/et-EE/Default.aspx>. 30. jaanuar 2016.



- 1) KOV-id, kelle ülesanne on kontrollida ehitise nõuetele vastavust ja korrashoidu jooksvalt ning reageerida esmase ohu korral;
- 2) TJA, kelle ülesanne on ehitise nõuetele vastavuse kontroll siis, kui ehitise kasutamine võib osutada ohtlikuks või kasutusest väljas olev ehitise kujutab suuremat ohtu.<sup>70</sup>

Riigikontrolli aruande tulemusena leiti, et kasutusest välja langenud ehitistega tegelemist pärsib nii raha kui ka inimeste nappus, mistõttu ei ole mõistlik neid tegevusi pikemalt planeerida enda arengukavades. Põhjusel, et KOV-i riiklik järelevalve hõlmab ka mitmeid muid tegevusi (nt ehitusprojektide läbivaatamine ja ehitus- ning kasutuslubade väljastamine), leiti, et suure töökoormuse tõttu jõuavad ehitusvaldkonnaga tegelevad ametnikud pöörata tähelepanu eelkõige nendele hoonetele, mis on aktiivselt kasutuses. Omavalitsuste esindajad tunnistasid, et tegelevad ohtlike kasutusest väljas olevate ehitistega enamasti alles siis, kui neile antakse probleemsest ehitisest teada.<sup>71</sup>

Seega viitab Riigikontroll kokkuvõtvalt kolmele probleemile: inimressurss ehk kes tegeleks nende ehitiste menetlemisega; töökoormus ja mingil määral ka rahaline ressurss.

Riigikontrolli aruandes küsiti arvamust MKM-lt, kes leidis, et ehitusvaldkonna korraldamise ja EhS-i rakendamise eest vastutava MKM-i esindajad on küll seisukohal, et riiklik järelevalve on omavalitsustes tihti ametnike vähesuse tõttu puudulik, kuid juhtisid tähelepanu, et omavalitsuste arendamine kuulub Rahandusministeeriumi valitsemisalasse.<sup>72</sup> Sellegipoolest tuleb arvestada asjaoluga, et riiklik järelevalve ei ole KOV-ides midagi uut, vaid kohustusi on dubleerimise vältimise tulemusena püütud vähendada. Seetõttu ei tohiks pelgalt ressursi vähesuse tõttu jätta täitmata riikliku järelevalve ülesanded, mis tulenevad EhS §-st 130.

Riigikontroll soovitas majandus- ja taristuministril koostada KOV-dele märgukiri EhS-st tuleneva riikliku järelevalve pädevuse täpsema piiritlemise kohta. Sealhulgas selgitada märgukirjas TJA ja omavalitsuse pädevust ning kirjeldada toiminguid, kuidas ja kes tuvastab ehitised, mille üle peab tegema järelevalvet TJA.

Majandus- ja taristuminister vastas, et EhS § 130 lg 2 kohaselt teostab KOV üksus riiklikku järelevalvet ja kontrollib ehitise või ehitamise nõuetele vastavust, sealhulgas ehitise

---

<sup>70</sup> Lisaks on nendeks asutusteks ka Muinsuskaitseamet, kelle ülesanne on ehitise nõuetele vastavuse kontroll siis, kui on seirata kultuuriväärtuslike ehitisi ja säilitada nende kultuuriväärtus ning Päästeamet, kelle ülesanne on kontrollida ehitiste tuleohutust.

<sup>71</sup> *Ibid.*, lk 10 p 8 ja p 11.

<sup>72</sup> *Ibid.*, lk 11 p 15.

kasutamiseelset ohutust. EhS § 130 lg 3 kohaselt teostab TJA riiklikku järelevalvet ja kontrollib ehitise või ehitamise nõuetele vastavust, eelkõige ehitise kasutusjärgset ohutust. EhS seletuskiri annab põhjalikud selgitused KOV ja TJA järelevalvepädevuse eristamise kaalutluste kohta, seega EhS seletuskirjale analoogilise märgukirja koostamine ei annaks lisandväärtust. KorS-i kohaselt on korrakaitse üksteise suhtes ajaliselt järgnevasse asetatud, ohu tõrjumisele suunatud tegevuste kompleks. Korrakaitse kõige varasemaks staadiumiks on ohu ennetamine. Sel juhul ei ole oht avalikule korrale iseenesest veel tekkinud, kuid sellise ohu tekkimine on võimalik (hoone kokkuvarisemise ohtu ennetatakse asjatundliku ehitamisega õigetest materjalidest, samuti regulaarse hooldamisega).<sup>73</sup>

Minister viitas enda vastuses, et EhS seletuskirjas on põhjalikult selgitused omavalitsuste ja TJA järelevalvepädevuse eristamise kaalutluste kohta. Nii KOV-l kui ka TJA-l on õigus kasutada kaalutusõigust riikliku järelevalve alustamise koha pealt. Minister ei selgitanud esitatud seisukohas täpsemalt pädevuse eristamist, vaid viitas taas EhS § 130 lg 2 p-le 2 ja lg 3 p-le 2, andmata konkreetsemaid suunitusi, et normi täpne mõte oleks arusaadav.

KorS näeb haldusorganile riikliku järelevalve meetmete kohaldamiseks ette teatud vaba kaalutusruumi, mille piires on korrakaitseorgan pädev otsustama, kas ning milliste meetmetega ohutõrjet teha. Korrakaitseorgan peab endale teadvustama oma tegevuse eesmärgid ja valitud abinõud ning meetmed peavad tagama soovitatavate eesmärkide saavutamise. Kuna avalikku korda ähvardavad ohud on mitmekesised, korrakaitse toimub tihti kiiresti muutuv olukorras ja nõuab samas kiiret ning isikute õigustesse sekkuvat tegevust, on meetmete ja järelevalve läbiviimise paindlikkus äärmiselt oluline. Paindlikkus tähendab korrakaitseorgani kohustust muuta näiteks järelevalve meetet vastavuses ohu tõrjumist puudutava olukorra muutumisega ning valida iga ohu tõrjumiseks just sellele ohuliigile täielikult vastavad meetmed. KorS-ga korrakaitseorganitele antav kaalutusõigus on riikliku järelevalve üldmeetmete teostamisel väga lai. Korrakaitseorgan peab otsustama, kas sekkuda (otsustusdiskretsioon) ja kui, siis milliste vahenditega sekkuda (valikudiskretsioon).<sup>74</sup>

Ohtlike ehitiste võimalikult varajaseks avastamiseks tuleb korrakaitse raames jooksvalt ja süstemaatiliselt kontrollida omavalitsuse territooriumil asuvate ehitiste seisukorda ja võtta meetmed tarvitusele juba ohu ennetamise faasis. Kindlasti on KOV-il oluliselt suuremad võimalused märgata lagunemistunnustega või ohtlikke ehitisi ja vastavat järelevalvemenetlust alustada. Riigikontrolli aruande hinnangul ei kasuta KOV-id piisavalt neile seadusega antud

<sup>73</sup> Riigikontrolli aruanne, lk 32.

<sup>74</sup> Riigikontrolli aruanne, lk 32-33.

võimalusi teha kasutusest väljas ja seetõttu sageli ka ohtlike ehitiste üle järelevalvet. Ka ei tulene auditist juhuseid, kus järelevalve oleks jäänud tegemata pädevusvaidluse tõttu. Ammendava loetelu andmine riikliku järelevalvega hõlmatud tegevustest ja toimingutest, kes ja kuidas tuvastab ehitised, mille üle peab tegema järelevalvet TJA, ei ole kindlasti võimalik.<sup>75</sup>

Autor järeldeb eeltoodu põhjal, et on tervitatav olukord, kus tulevikus tehakse praktika pinnalt märgukiri või muu teavitus (näiteks koolitused), selgitamaks pädevuse jagunemist ja õigusselgust. Samas on Riigikontroll varasemalt soovitanud KOV-i volikogudel Riigikogu Riigieelarve kontrolli erikomisjonis 16.01.2014 esitletud auditis,<sup>76</sup> et volikogudel tuleb analüüsida, kas vallavalitsusele riiklik järelevalve läbiviimiseks ette nähtud ressurss (raha, ametikohtade arv) on piisav, et täita tulemuslikult kohalikele omavalitsusele pandud riikliku järelevalve ülesannet. Lisaks ressursile tuleb sisustada EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 normi eesmärk ja pädevuse ulatus. Pole veel teada, kas praktika annab selleks täieliku sisendi, koostamiseks regulatsiooni selgitav märgukiri.

Lisaks on ka varasemalt Riigikontroll viidanud ebaseaduslike ehitiste ehitamisele ja sellega kaasnevale ohu võimalikule tekkele isikute varale, elule ja keskkonnale.<sup>77</sup> Omavalitsustel tuleks muuta senist valdavalt leebet ja passiivset suhtumist ebaseaduslikku ehitamisele ning teha kindlaks, kui palju neid ehitisi on ja kas need on elanikele, aga ka kaaskodanikele ohutud. Vajaduse korral tuleks nõuda ebaseaduslike hoonete lammutamist või seadustada need tagantjärele pärast nõuetele vastavuse tagamist.<sup>78</sup>

Peamine kohustus ehitist korrast ja ohutuna hoida lasub omanikul tulenevalt EhS 19 lg 1 punktist 4. Eelpool käsitletud Riigikontrolli aruandes auditeeriti, kas KOV-d on seadnud enda eesmärgiks tegeleda kasutusest välja langenud ehitistega, mis kujutavad endast sh ka ohtu. Samuti on oluline korrashoiu küsimus, mis on KOV ülesanne. Omavalitsused peavad kas enda ehitismääruses või üldplaneeringus ära märkima, millised reeglid kehtivad näiteks vanalinna piirkonnas, mis on erilise miljöö väärtusega piirkond ning millised heakorrareeglid

---

<sup>75</sup> Riigikontrolli aruanne, lk 32-33.

<sup>76</sup> Riigikontrolli järelaudit "Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega". Mida on Tallinna ja Tartuga piirnevad vallad teinud ilma ehitusloata ehitatud uusehitistega? Riigikogu Riigieelarve kontrolli erikomisjonis 16.01.2014. Riigikontrolli KOV auditi osakond Airi Mikli, Illar Tõnisson, lk 17.

<sup>77</sup> Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit). Mida on Tallinna ja Tartuga piirnevad vallad teinud ilma ehitusloata ehitatud uusehitistega? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 30. detsember 2013. Kättesaadaval koos lisandmaterjaliga:

<http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/701/language/et-EE/Default.aspx>.

<sup>78</sup> Ainuüksi nõuda ehitise lammutamist põhjusel, et nad on ebaseaduslikud, kuid omavalitsus on neid talunud aastakümneid, ei ole proportsionaalne. Seetõttu oleks tegemist liigse omandiõiguse riivega.

seal kehtivad. Asjaolu, miks nende ehitistega ei tegelda, on erinevate ressursside puudumine. On oluline, et omavalitsused kaardistaksid ohtlikud ja kasutusest väljalangenud ehitised ja need ka avalikustataks kas kodulehel või kohalikus ajalehes.

Esmaseks ülesandeks on ohu ennetamine, mida peab eelkõige KOV tagama lisaks omaniku enda hoolsuskohustusele. KOV-i kaalutusotsus on, kuidas ohtu ennetada. KOV peab leidma vahendid ja võimalused, näiteks tuleb kõne alla teavitamine ja haldusmenetlus. KOV peab teadvustama enda eesmärgid ja meetmed järelevalve rakendamiseks. Samuti on oluline otsustuskindlus näiteks haldussunni rakendamisel, mida Riigikontrolli aruande järgi väga vähe tehakse. Sealhulgas peab omavalitsus üle vaatama, kas on piisavalt vahendeid riikliku järelevalve läbiviimiseks, mis neile riiklikult peale on pandud.

KOV-id peavad muutma enda suhtumist eelkõige osas, mis oleks eesmärgipärane tegevus kasutusest välja langenud ehitiste osas, mis on kas ohtlikud või on tegemist korrashoiu küsimusega. Samuti tuleks rohkem teha koostööd TJA-ga, kellega tuleks läbi arutada, millist ülesannet täidab üks või teine organ kasutusest välja langenud ehitiste üle ja kasutuseelse ja kasutusjärgse ohutuse kontrollimisel.

Eelneva põhjal teeb töö autor ettepaneku kohustada KOV-i ja TJA-d ehitusregistrisse (edaspidi ka "EHR")<sup>79</sup> sisse kandma menetlusteabe ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimisel nii kasutuseelse, kasutusjärgse kui ka kasutusest välja langenud ehitiste puhul (ettekirjutused ja märkused ohtlike ehitiste kohta). EHR-i sellist tüüpi kannete puhul on tegemist õiguslikku (EhS § 62 lg 2) tähendust omava kandega, mistõttu on pädev info kättesaadav kõigile haldusorganitele, sh avalikkusele ja eelkõige puudutatud isikutele.<sup>80</sup>

Käesoleva töö autor leiab, et on vajalik kontrollida teostatud ehitustöid paikvaatlusena pärast vastavate dokumentatsioonide esitamist. Eelkõige kontrollimaks, kas nt ohtlik ehtis on

---

<sup>79</sup> Registrisse kantud andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus EHS § 61 lg 1 alusel. See tähendab, et andmekogu andmete abil peaks saama koostada pädeva statistilise ülevaate kõikidest Eesti ehitistest ja nendega seni läbi viidud menetlustest. Näiteks lähtuvad notarid tehingute sõlmimisel just ehtisregstris esitatud infost.<sup>79</sup>

<sup>80</sup> On huvitav teada, et näiteks Riigikontroll tuvastas, et Tallinnas asus varisenud hoone, mis oli EHR-i andmetel lammutatud ja kasutusest maas. Põhjuse, et hoone lammutamise kohta on 19. märtsil 2008 koostatud akt ja selle õigsust on kinnitanud ka Tallinna Linnaplaneerimise Amet, siis oli amet veendunud, et hoone on lammutatud. Seetõttu tehti vastav märge ka EHR-i. Tegelikult ohustas hoone endiselt selle ümbruses liikujaid. Autor on seisukohal, et vastav olukord on sarnane ka teistes omavalitsustes, mistõttu kasutuseelse ja -järgse ja kasutusest välja langenud ehitiste riikliku ohutusjärelvalve puhul on oluline tähtsus EHR-i kannetel. EhS § 58 lg 1 sätestab EHR-i mõiste. EHR-i eesmärk on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta. EHR-i põhimääruse<sup>80</sup> § 2 lg 1 alusel on ehtisregister andmekogu, mille eesmärk on hoida, anda ja avalikustada teavet kavandatavate, ehitatavate ja olemasolevate ehitiste ning nendega seotud menetluste kohta. Ning seal peavad kajastatud olema ka teave ohtlike ehitiste üle, milledele on koostatud nt haldusorgani ettekirjutus ohu likvideerimiseks.

lammutatud ja seejärel vastav kanne EHR-i teha. Teavituse on vajalik omaniku teavituse seisukohalt, sest teave on õigustähendusliku iseloomuga ka avalikkusele suunatud ehk hoiatusena mõeldud teave (ka kolmandatele isikutele). Teiseks saab hea ülevaate omavalitsuse haldusterritooriumil paiknevatest ohtlikest ehitistest, sh neist, mis on kasutusest välja langenud.

Omavalitsused ei pea andmete sisestamist siiski üldjuhul prioriteetseks tegevuseks. Põhjusel, et ehitise, sealjuures ka kasutusest välja langenuna, peab kogu oma olemasolu vältel olema ohutu, siis peaks olema teave selle kohta, et ehitise on muutunud kasutuskõlbmatuks ja sageli ka ohtlikuks, kantud KOV-i või TJA (kui nemad on mingit objekti menetlenud) poolt ka EHR-i. See tagaks näiteks registri andmetele toetuvate isikute ja asutuste tõrgeteta töö.<sup>81</sup> Selle tulemusena on teavitatud ka avalikkust ning mis annab õiguskindluse, et ohu erinevate astmetega, sh korrashoiust tulenevate õigusrikkumistega tegeletakse ja vajadusel rakendatakse sündi.

---

<sup>81</sup> Riigikontrolli aruanne, lk 16, p-d 29-30. Riigikontrolli aruandes selgub, et kui ehitise ei vasta enam kasutamiseks ettenähtud nõuetele ja selle kasutamine on muutunud ohtlikuks, peab KOV viima tegeliku olukorraga vastavaks ka ehitise kohta EHR-s olevad andmed.

## II. Haldusorganite pädevus

### 2.1 Ohutusjärelevalvet teostavate haldusorganite pädevus

Ehitusseadustiku eesmärgiks on EhS §-st 1 tulenevalt soodustada jätkusuutlikku arengut ning tagada ohutus, ehitatud keskkonna eesmärgipärane toimivus ja kasutatavus. Seadustiku 3. osa keskendub riiklikule järelevalvele ja vastutusele. EhS § 130 sätestab riikliku järelevalve teostajad, enam kui 10 haldusorganit, kes teostavad järelevalvet EhS-s ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimise üle. Nende pädevuse ulatust riikliku järelevalvet teostades on vastavas peatükis proovitud määrata ammendavalt. Kuid antud fakti ei kinnita EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 sõnad "eelkõige" ja "sealhulgas".

#### 2.1.1 KOV-i pädevus

KOKS § 6 lg 1 sätestab, et KOV-i ülesandeks on korraldada antud vallas või linnas sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud sotsiaalabi, eakate hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita.

Otseselt ei ole määratud ehitusalast tegevust, kuigi see tuleneb ruumilisest planeerimisest. PlanS § 1 mõtestab kogu enda lõikega ära mh ka ruumilise planeerimise. PlanS § 1 sätestab seaduse eesmärgi, milleks on luua ruumilise planeerimise (edaspidi planeerimine) kaudu eeldused ühiskonnaliikmete vajadusi ja huve arvestava, demokraatliku, pikaajalise, tasakaalustatud ruumilise arengu, maakasutuse, kvaliteetse elu- ning ehitatud keskkonna kujunemiseks, soodustades keskkonnahoidlikku ning majanduslikult, kultuuriliselt ja sotsiaalselt jätkusuutlikku arengut. See hõlmab ka ehitiste arhitektuurset ja ehituslikku aspekti ning korrashoidu.

Formaalse õiguspärasuse juures on oluline, et haldusakti annaks välja ka pädev ametiasutus. Haldusakti peab olema välja andnud materiaalselt ja territoriaalselt selleks pädev ametiasutus.<sup>82</sup>

Riiklikku järelevalvet saab teha omavalitsuse puhul KOV-i organ, kellele linnavalitsus (edaspidi ka "LV") või vallavalitsus (edaspidi ka "VaV") või volikogu on vastavad õigused ja kohustused määranud. KOV-i organiks on õiguslikult loodud institutsioon, kel on kindel pädevus (õigused ja kohustused), nt Tartu Linnavalitsuse arhitektuuri ja ehituse osakonna järelevalveteenistus. Need organid väljendavad valla või linna kui haldusekandja tahet oma pädevuse piires. Organi ülesannete täitjate õiguslikult relevantne käitumine on determineeritud halduskandja ja tema organi poolt.<sup>83</sup> Lisaks leiab autor, et muidugi peab täitma ka seaduses (nt EhS) sätestatud ülesandeid, mis on kas volikogu või valla- või linnavalitsus KOV-i organile ja sealt edasi ametnikule delegeerinud täitmiseks. Autor peab asjakohaseks näiteks Tartu LV sisepädevuse jagamist. Tartu Linnavalitsuse 27. juuni 2014. a. nr 41 määrusega "Ametikohtade loetelu, mida täitvatel ametnikel on riikliku järelevalve teostamise ülesanne"<sup>84</sup> on seda tehtud. Määrus ise on kehtestatud HMS § 8 lg 2 alusel ja arvestades Tartu Linnavolikogu 26. juuni 2014. a määrust nr 31 "Riikliku järelevalve ülesannete delegeerimine". Määruse nr 41 § 1 lõige 2 sätestab ametiisikute loetelu, kel on EhS § 130 lõike 2 punktide 1-5 alusel riikliku järelevalve teostamise ülesanne. Täpsemad ülesanded on määratud või peaks olema määratud vastavasisuliste ametijuhenditega. See on oluline KOV-i riikliku järelevalve ülesannete täpsemal jaotamisel, mis loob seadusega pandud ülesannete eesmärgipärase täitmise.

Pädevusega seoses oli EhS v.r kohaselt oluline KOV-ide ehitismäärused, mis andsid pädevuse jaotuse omavalitsuse eri osakondade või ametnike vahel. Lisaks ka täpsustavad nõuded, mida KOV-i linnavolikogu (edaspidi ka "LVK") või LV aja- ja otstarbekohaselt leidis vajalik olevat.

Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse<sup>85</sup> (edaspidi ka "EhSRS") § 7 lg 1 sätestab, et ehitismäärus jääb kehtima osas, mis ei ole vastuolus planeerimisseaduse, ehitusseadustiku ja nende seaduste rakendamise seadusega. Sätted, mis ei ole vastuolus,

---

<sup>82</sup> H. Mauer, lk 158, äärenr 10-11.

<sup>83</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 71-72.

<sup>84</sup> Ametikohtade loetelu, mida täitvatel ametnikel on riikliku järelevalve teostamise ülesanne. TLVm 27. juuni 2014 nr 41. - RT IV, 27.02.2016, 80;

<sup>85</sup> Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. - RT I, 30.06.2015, 40.

kehtivad kuni nende kehtetuks tunnistamiseni. Sellele viitab ka HMS § 93 lõige 1, sest EhSRS-s on olemas vastav rakendussäte. HMS § 93 lg 1 sätestab, et määrus kehtib, kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või kehtivusaja lõppemiseni või volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni. Sellegipoolest on vaja vastavalt EhSRS § 7 lõikele 2 üle vaadata ka volitusnormid. KOV võib ehitusmääruse ka täies ulatuses kehtetuks tunnistada ja rakendada sealäbi ainult EhS ja PlanS ning EhSRS koostoimes HMS-ga. EhSRS § 7 lõike 2 alusel tuleb KOV-il 1. juuliks 2017 vaadata enda kehtestatud ehitusmäärused üle ja viia need vajaduse korral vastavusse seaduses sätestatuga.

### 2.1.2 TJA pädevus

Soorituspõhiõiguste erinevuseks tõrjepõhiõigustega võrreldes on, et riigil on suur mänguruum, kuidas eesmärki saavutada. Kui tõrjeõigusliku tuvastamise tulemuseks on ühe konkreetse abinõu lubatus või keelatus, siis kaitsepõhiõiguste puhul võib olla tulemuseks vaid avaliku võimu abstraktne kohustus kaitsta põhiõiguslikku kaitsehüve. Kui on keelatud midagi kahjustada, siis on keelatud iga tegevus, mis kujutab sellist tegevust. Kui on kästud midagi kaitsta, siis ei ole kästud iga tegevus, mis mõjub kaitsena, vaid ainult üks mitmest võimalikust õigusaktist või toimingust, mis õigusvastase ründe kõrvaldab. Kaitsevahendite valiku ülesanne on eelkõige seadusandjal, kel on mänguruum vahendite valikul. Seadusandja võib olulisuse põhimõtet arvestades delegerida teatud ülesandeid ka täitevvõimule, nähes ette kaalutlust võimaldavad normid.<sup>86</sup>

TJA pädevus tuleneb VVS §-st 70. VVS § 70 sätestab, et amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. VVS § 75 alusel teostatakse riiklikku järelevalvet KorS-s ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras.

TJA pädevus on sätestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.12.2007. a määrusega nr 99 „Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus“. Põhimääruse § 13 p 1 sätestab

---

<sup>86</sup> PS komm vlj, § 13 äärenr 2.2.



põhiülesanded, milledele lisaks märgitakse, et üheks ülesandeks on riikliku järelevalve teostamine ameti tegevusvaldkondi reguleerivate õigusaktide nõuete täitmise üle ja nende nõuete rikkumise korral riikliku sunni rakendamine. Põhimäärusele lisaks sätestab ehitusvaldkonnaga tegelev TJA Ehitus- ja elektriosakonna põhimäärus täpsemad ülesanded.<sup>87</sup>

Autor märgib, et nii antud ameti põhimäärus kui ka osakondade põhimäärused tuleb ajakohastada, sest muutunud on eelkõige ametit puudutav ehitusseadustik, mistõttu on viited ehitusseadusele ja eriseadustele (nt teeseadusele)<sup>88</sup> valed.

EhS § 132 lg 2 alusel teostab TJA riikliku järelevalvet paragrahvis sätestatud ülesannete alusel. Enne EhS-i jõustumist (01.01.2003. a.) kehtinud planeerimis- ja ehitusseaduse alusel Tehnilise Järelevalve Inspektsioon (edaspidi ka "TJI") riikliku järelevalvet ehitiste üle ei teostanudki. Inspektsioon teostas järelevalvet üksnes eriehitiste üle, milleks olid eriohutuste ja eriseadmete üle kontrolli ja järelevalve teostamine.<sup>89</sup> Näiteks kuni 01.07.2002 kehtinud küttegaasiohutuse seadus, surveadmete ohutuse seadus, lifti ja köistee ohutuse seadus jt, nägid ette, et seal teostas järelevalvet TJI.

TJA mõistab enda pädevusse kuuluva ohutuse küsimust eelkõige läbi EhS § 11 lg 3, mille kohaselt ehitisele esitatavate nõuete sisustamisel järgitakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 305/2011<sup>90</sup> lisas nr 1 punktis 1 nimetatud hoone ohutust mehhaanilise vastupidavuse ja stabiilsuse osas. Nendeks küsimusteks on seega alljärgnev loetelu:

- 1) kogu ehitise või selle osa kokkuvarisemises;
- 2) vastuvõetamatult suurtes deformatsioonides;
- 3) tekib kahju ehitise teistele osadele või sisseseadele või paigaldatud seadmetele kandekonstruktsiooni suure deformatsiooni tagajärjel;
- 4) juhtumist tulenev kahju, mille ulatus on algse põhjusega ebaproportsionaalne.

Sellisel juhul on TJA hinnangul tegemist EhS § 130 lg 3 p 2 kirjeldatud olukorraga. Need on aga alternatiivsed tingimused ehk ei pea kõik tingimused korraga täidetud olema.

---

<sup>87</sup> Tehnilise Järelevalve Amet. Ehitus- ja elektriosakonna põhimäärus. 17.12.2007 nr 99. Kättesaadaval: <http://www.tja.ee/pohimaarused-2/>. 08.01.2016.

<sup>88</sup> Teeseadus. - RT I, 12.07.2014, 24.

<sup>89</sup> E. Oidermaa. Ehitusõigus. Teine, parandatud ja täiendatud trükk. TTÜ kirjastus 2007, lk 299.

<sup>90</sup> Sellega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ (ELT L 88, 04.04.2011, lk 5–43), I lisas sätestatud olulisi nõudeid.

Kokkuvõtvalt on mõistetav, et nii KOV kui ka TJA üldpädevus on riigi poolt reguleeritud. Käesoleval juhul on pädevus antud EhS §-s 130 märgitud ülesannetes. Täna kehtiva EhS riikliku järelevalve ülesannete jagamine on pigem varasemate kohustuste kodifitseerimine ja ülesannete jaotamine õigusselguse eesmärgil. See on lisaks KOV-ile vajalik ka TJA riikliku järelevalve teostamiseks, mis on autori arvates obligatoorne kasvõi ressursside jaotamisel ja ülesannete jagamisel.

### 2.1.3 Korrakaitseorganite omavaheline koostöö

EhS-st tulenevalt on oluline ametiasutuste koostöö ja infovahetus. Sealhulgas võib kõne alla tulla haldusmenetluse üleandmine, mis võiks liigituda ametiabi alla. Ametiabi puhul, mida reguleerib halduskoostöö seaduse<sup>91</sup> (edaspidi ka "HKTS") 3. peatüki § 17, on pigem juttu haldusorgani abistamisest ja toetamisest.

Ametialane koostöö või organite vaheline koostöö on haldusabinõu, mis ei ole suunatud õiguslikule tagajärjele, vaid tegelikule tulemile. Halduspraktikas tuntakse arvukalt erinevaid reaaltoiminguid. Teoorias tehakse vahet teatamistoimingute (teated, hoiatused, aruanded, pöördumised jms) ja faktiliste toimingute (rahasumma väljamaksmine jms) vahel. Nimetus "teatamistoiming" näitlikustab erinevust õigusliku suhte muutmisele suunatud tahteavaldust ja omab selles osas teatud heuristilist väärtust.<sup>92</sup>

Riiklikku järelevalvet tegevate asutuste koostöö viib kokkuvõtvalt hea halduseni. Põhiliselt teevad igapäevast riiklikku järelevalvet (ehitise nõuete vastavuse kontroll) ka teised asutused - Päästeamet, Muinsuskaitseamet jt. Igapäevaselt suhtleb aga KOV loa ja teatisekohustuslike ehitiste puhul näiteks Päästeametiga.

Päästeamet nõuab taotlust ehitusloa eelnõu kooskõlastamiseks. On teada, et kooskõlastamine või kooskõlastamata jätmine on siduv ka teisele haldusorganile. Päästeamet kohustab, et ehitusloa või -teatise menetlus oleks alustatud enne KOV-is, kui taotleja nende poole

---

<sup>91</sup> Halduskoostöö seadus. - RT I, 30.12.2015, 79.

<sup>92</sup> H. Mauer. lk 267, äärenr 1-2.

pöördub.<sup>93</sup> Selline korraldus on vajalik omavalitsuste ühtseks süsteemseks korralduseks dokumendihaldusest tulenevalt. TJA vastav koostööjuhend KOV-idega puudub, kuid selline juhend on võimalik koostada, eelnevalt koostöös KOV-iga.

Päästeamet kooskõlastab lisaks loakohustuslikele ehitistele ka teatisekohustuslikke, kuigi päästeseaduse<sup>94</sup> § 5 lg 1 p 8 selleks neid ei kohusta, sest selle alusel on päästeameti ülesandeks EhS kohaselt esitatavale ehitus- või kasutusloa eelnõule kooskõlastuse andmine või sellest keeldumine kümne päeva jooksul eelnõu esitamise päevast arvates. Seda juhul, kui ehitise suhtes on õigusaktiga kehtestatud tuleohutusnõuded tagatud. Samas on teatud tingimustel vajalik ka teavituskohustuslike ehitiste kooskõlastamine päästeametiga. Koostöö korralduslik juhend on vajalik, et saavutataks ühtne süsteem ja arusaadavus erinevate haldusorganite vahel, et edendada koostööd ja oleks arusaadavad pädevusülesanded.

Autor on seisukohal, et KOV-ide ja Päästeameti vaheline koostööpraktika annab eeskuju ning KOV ja TJA peaksid kokku leppima menetluste mittedubleerimises, menetluse algatamises, üleandmises, protokollimises ja dokumenteerimises. Koostöö on vajalik ka ettekirjutuse ja sunniraha rakendamise koha pealt.

KOV-il on võimalus esmalt kõige kiiremini olukord avastada, fikseerida, koguda informatsiooni, teavitada omanikku, teha pildimaterjale, piirata ohtlik ehitis. Kokkuvõtvalt öeldes teeb omavalitsus esmased toimingud tulenevalt HMS §-st 6 ja 9. Seejärel teavitab näiteks antud juhul TJA-d. Edastades mitte ainult aadressi ja rikkumise aluse viitega EhS-le, vaid esmaste toimingutega kogutud materjalid tuleb edastada pädevale haldusorganile. Sama tuleb teha ka TJA-l, kui menetluse algatamise juures pöördutakse nende poole.

Korraldusorganite koostöö põhimõtte tuleneb KorS § 10 lg 1, mille järgi korraldusorganid teevad koostööd, sealhulgas koguvad, vahetavad omavahel riikliku järelevalve teostamiseks vajalikku teavet ning teevad ettepanekuid riikliku järelevalve otstarbekamaks teostamiseks. Eelkõige pöörab autor tähelepanu lause viimasele osale ehk otstarbekusele. Otstarbekuse mõiste avab KorS § 8, mis sätestab, et korraldusorgan tegutseb riiklikku järelevalvet teostades eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning kohaldab õiguspärase kaalutluse piires riikliku järelevalve meetmeid paindlikult. Otstarbekus sõltub ka suuresti KOV-i enda töökorraldusest ja ülesannete jaotamisest ning lõpuks ka konkreetse ametniku töökoormusest ja haldusorgani

---

<sup>93</sup> Planeerimisseadusest ja ehitusseadustikust tulenevad kooskõlastused Päästeametiga. November 2015, Päästeamet, lk 7. Lisaks: Päästeameti kiri kohalikele omavalitsustele, Tallinna Linnaplaneerimise Ametile ja Tehnilisele Järelevalve Ametile, 10.11.2015 nr 7.2-1/20558, mille lisana see on.

<sup>94</sup> Päästeseadus. - RT I, 30.12.2015, 37.

võimekusest ja ressursist. On üldteada, et riiklik järelevalve oma olemuselt on kulukas. Seetõttu peab kulutavate ressursside suhe tulemiga võrreldes olema selline, kus väiksemale ohuastmele peab kuluma vähem ressursse, ja vastupidi. Meetme paindlikkus peaks tähendama olukorda, kus järelevalvet teostav organ langetab otsuse, lähtudes konkreetsest juhtumist ning kasutades talle antud diskretsiooniõigust.

TJA on vaid Tallinnas, kuid Eestis on üle 200 omavalitsuse. Esmane teave ohtliku ehitise kohta tuleb KOV-i järelevalve spetsialistile kas kaebuse, avalduse või ametniku enda avastamise peale. Menetlus algab esmaste toimingute tegemistega HMS mõistes. HMS § 35 lg 1 jj sätestavad, et haldusmenetlus algab kas taotluse esitamisega, haldusorgani enda initsiatiivil (puudutava isiku teavitamise või esmase toimingu tegemisega). Vähetõenäolisem on, et KOV-i elanik teavitab otse TJA-d, kes otsustab menetluse algatamise üle. Seetõttu leiab autor, et kuna esimene teave korrarikumise kohta (EhS § 130 lg 2 p 2) tuleb KOV-ile, on tõenäolisem ja ka otstarbekam, et KOV kontrollib esmalt väidetavat situatsiooni teadaolevate andmete põhjal, teeb vajadusel paikvaatluse akti ja algatab riikliku järelevalve menetluse. Samuti võib haldusorgan otsustada, kas koostab ettekirjutuse nt ehitise viivitamatuks kasutamise keelamiseks (otsene oht elule) ja seejärel annab kogu menetluse üle TJA-le. Samas ei ole keelatud kogu menetlus kohapeal ära teha.

HMS § 40 sätestab ära kuulamisõiguse, mille lõige 1 sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Samas tuleb arvestada HMS § 40 lg 2, mis annab aluse, mil haldusorgan võib haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata. Seega oleks ebamõistlik ja ebaotstarbekas, et kaugel Eesti elukohaga elanik peaks nt Tallinna TJA sõitma selgitusi andma, kui ta ei soovi kirjalikke seletusi anda. Samuti ei suuda ressursside nappuse tõttu TJA piiratud arvuga ametnikud sõita üle riigi omavalitsustesse menetlustoiminguid tegema.

HMS § 5 lg 2 alusel viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikke isikutele.

Eelkõige on konkureeriva pädevuse olemasolul või nende tekkel võimalik rakendada organite koostööd, sest eeldused on loodud. Näiteks isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS)<sup>95</sup> § 14 lg 1 ja lg 2 kohaselt on lubatud andmete töötlemine ja edastamine seaduse alusel või isiku kaitseks, mis annab seadusliku aluse andmete edastamiseks. Seetõttu saab nt KOV edastada

---

<sup>95</sup> Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 06.01.2016, 10.

menetluse käigus kogutud andmed (taotlus, kaebus, paikvaatluse akt, menetluse algatamise teade või ettekirjutus) TJA-le edasiseks menetluseks.

Ametialane koostöö on vajalik, kus nii omavalitsused kui ka teised korrakaitseorganid (nt TJA, Päästeamet jt) püüavad kujundada enda praktikad ja seeläbi ka selget ja arusaadavat pädevust. Koostööd on võimalik teha erinevate juhendite ja märgukirjade abil, mille raames saavad haldusorganid ettepanekutega nõustuda või tehes muudatusettepanekuid. Märgukirja või juhendit ei pea tegema seega MKM, vaid seda võivad teha ka KOV-id ja korrakaitseorganid omavahel. Selle tulemusena saavad korrakaitseorganid vähendada dubleerivaid menetlusi, menetlust tõhustades ja kiiresti menetlusi lahendada. Halduskokkulepe viib ka ressursside õiglasele jaotamisele ning töökoormuse ja haldusorgani võimekuse tõstmiseni.

Riigipoolne preventiivne kontroll on olnud ja on jätkuvalt vajalik paljude ühiskonnas soovitatavate või vähemasti aktsepteeritavate, ent samas riskantsete ettevõtmiste, seadmete, tehnoloogiate, ainete jms puhul.<sup>96</sup>

EhS § 130 lg 2 sätestab, et KOV-i üksus teostab riiklikku järelevalvet, täites lisaks punktides 1, 3, 4, 5, 6<sup>97</sup> punktis 2 reguleeritud ülesannet, milleks on ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimine, sealhulgas ehitise kasutamisele ohutuse kontrollimine. EhS § 130 lg 2 säte koosmõjus lõikega 3 eristab KOVi ja TJA pädevuse. KOV täidab riikliku järelevalve teostamisel nii oma olemuslikke kui ka riiklikke ülesandeid. Ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuete kontrollimisel (EhS § 130 lg 2 p 2) tuleb lähtuda käesoleva seadustiku §-dest 11 ja 12. Kontrolli tuleb teostada nende nõuete üle, mille järelevalvepädevus ei ole antud kellegi teise pädevusse. Näiteks on eripädevus ehitisele esitatavate nõuete osas TJA-l, kes kontrollib ehitise ohutust eelkõige EhS §-s 11 lõikes 2 punktides 1, 4, 9 ja 10 sisalduvate nõuete osas. EhS §-s 11 esitatud loetelus on KOV-i pädevuses eelkõige ehitise kasutamise ohutuse kontrollimine (sh korrashoid). Ehitamisele esitatavate nõuete osas on KOV-i

<sup>96</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006, lk 23.

<sup>97</sup> 1) ehitise, sealhulgas kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitise ehitamise või ehitusprojekti detailplaneeringule, kohaliku omavalitsuse eriplaneeringule, projekteerimistingimustele või muudele ehitise asukohast tulenevatele nõuetele vastavuse kontrollimine;  
3) ehitamise teatise või ehitusloa olemasolu ja sellele kantud andmete tegelikkusele vastavuse kontrollimine;  
4) ehitise kasutusteatise või kasutusloa olemasolu ja sellele kantud andmete tegelikkusele vastavuse kontrollimine;  
5) ehitise kasutamise otstarbest tulenevalt selle korrashoiu ja kasutamise nõuetele vastavuse kontrollimine;  
6) kohaliku tee kasutamise ja kaitsmise nõuete järgimise kontrollimine.

pädevuses vastavuse kontroll planeeringutele ja avalik-õiguslikele kitsendustele, samuti kolmandate isikute õiguste kaitse kontroll.<sup>98</sup> Seega on seadusandja konkreetselt soovinud ja liigitanud pädevuse eesmärgi, kus KOV teeb järelevalvet pigem kasutuseelses ehitusfaasis. Kasutusjärgse korrashoiu küsimused, s.h visuaalne väljanägemine teatud piirkondades, on KOV-i ülesanne. Ehitusprojektkohase ehitamise järelkontrollimine peab toimuma kooskõlas KorS-ga. See tähendab, et järelkontrolli teostatakse kaebusepõhiselt või ennetustegevusena eelnevalt koostatud ohuproгноosi alusel või ohukahtluse ilmnemisel.<sup>99</sup>

Käesoleva töö autor pöörab tähelepanu EhS seletuskirja mõttele, mis omab paikapanevat tähendust lisaks TJA-le ka kõikidele KOV-idele. Järelekontroll on tegevus, mille puhul tavakodanik eeldab, et omavalitsus teeb seda ise ilma kaebust esitamata. On mõisteta, et suuremates omavalitsustes ei ole võimalik ennetustegevust teostada linnaosade kaupa pidevalt paikvaatlusi tehes. Seepärast on vajalik, et omavalitsused teeksid esmalt ülevaate haldusterritooriumil olevatest ohtlikest või probleemsetest ehitistest, mille läbi saab koostada omavalitsuse ohuproгноosi, mille pealt on eesmärgipärane teha järelevalvet.

TJA kodulehel on nähtaval ohuproгноos, mis üldistab tegevusalad, kuid seab ka konkreetsed eesmärgid. TJA on KorS § 6 lg 1 kohaselt riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus ehk korrakaitseorgan. Korrakaitsealase tegevusega tegelevad kõik kolm TJA teenistust: elektroonilise side teenistus, tööstusohutuse teenistus ja transporditeenus. KorS § 7 lg 1 kohaselt defineeritakse korrarikkumist avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivsete õiguste rikkumisena, või õigushüve kahjustamisena. Sama paragrahvi lg 5 kohaselt on ohu ennetamine see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel ohukahtlus või oht tekib.

Ohu ennetamisel ehk abstraktse ohu faasis on korrakaitseorganil lubatud riikliku järelevalve erimeedet kohaldada ohu ennetamiseks kui ohuproгноosile tuginedes saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel oht tekib (KorS § 24 lg 1). Vastavalt KorS § 24 lõikele 2 peab ohuproгноos põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest. Eeltoodust tulenevalt on koostatud TJA järelevalvelise tegevuse

---

<sup>98</sup> EhS seletuskiri, lk 157.

<sup>99</sup> EhS seletuskiri, lk 157.

kohta alljärgnev ohuprognos, kus korrakaitsealase tegevusega tegelevad TJA kolm teenistust.<sup>100</sup>

Omavalitsuste ohuprognos, mille eesmärgiks peaks olema üldistada tegevusalad ja märgib avalikkusele suunatuna need teenistused, osakonnad või isikud, kes riikliku järelevalvega tegelevad. Nendeks tegevusaladeks on eelkõige ohu ennetus selle kahtluse pinnalt, et ohu realiseerumine oleks võimalikult minimaalne ja heakorrast tulenev riiklik järelevalve. Ohuprognos peab tuginema faktidel. Ennetava tegevuse tulemusena, kus omavalitsusele laekub sisutühi kaebus, ei saa eeldada, et KOV sellele viivitamatult reageerib, kui kogu informatsioon on faktivaene või puudub hoopiski rikkumise kahtlus. Muidugi saab omavalitsus alati kaebuses toodud kontrollida paikvaatluse teel, kuid tuleb kasutada fakte ning silmas pidada ka kasutuses olevat ressursi (tõõjõu ja rahaliste vahendite) hulka.

Ohuprognosi läbi on võimalik kavandada omavalitsuse ametnike tegevust selliste objektide kontrollimisel ja vajadusel järelevalvemenetluse algatamist ka nende ehitiste üle, mis on kasutusest välja langenud. KOV-id on organid, kel on esimene võimalus ja kohustus seaduses sätestatud juhtudel vaadelda ja kontrollida ning hinnata ehitisi, mis on mh kasutusest välja langenud. Ohuprognos peab olema ka ehitus- ja kasutuslubade menetluse juures. KOV-il on seaduslike ehitiste puhul teave objektide kohta läbi vastava haldusmenetluse. Seetõttu suuremates omavalitsustes, nagu näiteks Tartus, peaks piirkonna järelevalveametnik olema teadlik ehitistest, kus eelkõige seaduslik ehitustegevus toimub, mistõttu järelevalve teostamine on paremini võimalik.

Enamuse töötajate ressursist võtab aga lubade menetlus ja dokumentatsiooni kontroll. On teada, et töötajate ressursist on alati puudus, kuid optimeerimise ja prioriteetide paika panemise juures tuleb arvesse võtta ka ohu realiseerimise võimalust. Seetõttu on KOV-i üksus pädev hindama kaalutusõigust, kasutades riikliku järelevalve alustamist või mitte. Kaalutusõigus on riikliku järelevalve üldmeetmete teostamisel suhteliselt lai. Korrakaitseorganid peavad esmalt kasutama otsustusdiskretsiooni. Teiseks, kui on otsustatud, et hinnatav olukord vajab sekkumist, siis on vaja otsustada, milliste vahenditega seda teha ehk tegemist on valikudiskretsiooniga. Teatud juhtudel võib piisata ka lihtsast teavitusest, kui

---

<sup>100</sup> Ohuprognos TJA kodulehel, Kättesaadaval: <http://www.tja.ee/ohuprognos/>. 20.02.2016.

omanik on teada. Mõningates olukordades on vajalik menetluse algatamise teavitus tähtis kirjalikult või muul seaduses sätestatud juhul.<sup>101</sup>

Seetõttu ei pea alati olukord jõudma riikliku järelevalve menetluse ja haldussunnini läbi ettekirjutuste, vaid piisab omanike teavitamisest näiteks haldusorgani kodulehel. Omavalitsuste taoline nimekiri annab paremad võimalused ohtude ennetamiseks, mis võivad nendest ehitistest lähtuda. Näiteks on Tartu Linnavalitsus oma kodulehel avaldanud teavituse probleemsetest ehitistest nende haldusterritooriumil.<sup>102</sup> Probleemseid ehitisi on Tartus kokku töö kirjutamise ajal 42. Põhiline probleem on, et kasutusest väljalangenud ehitiste omanikeks on kas väliseestlased või välismaalased, kes enda omandisse hoolimatult suhtuvad. Omanike otsimine on aga keeruline ülesanne nii riigile kui ka KOV-ile. Eriti raske on toimetada kätte ettekirjutusi ja määrata sunniraha. Üks lahendustest oleks sundvõõrandamine, aga ka see protseduur nõuab omavalitsuselt rahalist võimekust ja tahet.

On võimalik, et isegi kui ilmselgelt rikutakse EhS-i nõudeid, jääb riiklik järelevalve passiivseks ning ei algatata järelevalvemenetlust. Õigussubjekt saab pöörduda halduskohtusse ainult siis, kui tegemist on konkreetselt tema subjektiivsete õiguste rikkumisega ja mitte kellegi kolmanda isiku eest. Objektive õiguse kaitseks üldjuhul halduskohtusse pöörduda ei saa, v.a halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi ka "HKMS") § 44 lg 2 juhul. Seega, kui isiku õigusi ei rikuta, ei ole võimalik saavutada ka kohtu kaudu järelevalvemenetluse rakendamist või vähemalt riikliku järelevalve menetluse alustamist.

Põhjused, et riikliku järelevalve pädevus on paljuski kattuv, võib alati pöörduda järgmise järelevalve asutuse poole. Kui KOV ei alusta menetlust või viivitab sellega, saab õigussubjekt pöörduda TJA poole. Riigil ja KOV-il on kohustus tagada isikute põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Üheks selliseks õiguseks on ka õigus oma õiguste kaitseks. Ehitusõiguse kontekstis tähendab õiguste kaitse vaieldamatult ka tõhusat riiklikku järelevalvet.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Äriregistris kajastuvate äriühingute ametlikule e-posti teabe saatmine. Sh vaata uut riigiportaali teavitussüsteemi. Sellest aastast aktiveeris riigiportaali kõigil ametliku e-posti suunanud kasutajatel teenuse Minu Dokumentid ning selle teavituse. Nii saavad riigi ja kohalike omavalitsuste asutused inimesele edastada teavet ja dokumente. See tähendab, et kui inimesele laekub www.eesti.ee keskkonda dokument, teavitatakse teda sellest e-kirja või mobiili lühisõnumiga. Eesti.ee meiliaadressile või mobiilile saadetud teade ei tähenda elektroonilist kättetoimetamist. Dokument loetakse kättetoimetatuks alles siis, kui inimene siseneb kirjas viidatud veebikeskkonda ja avab või edastab selle seal. Täpsemalt: [https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/riigiportaali\\_abi/eesti\\_ee\\_teavitusteenuse\\_kasutustingimused](https://www.eesti.ee/est/teemad/kodanik/riigiportaali_abi/eesti_ee_teavitusteenuse_kasutustingimused). 08.01.2016.

<sup>102</sup> Tartu linna probleemsed ehitised. Kättesaadaval: [http://www.tartu.ee/index.php?lang\\_id=1&menu\\_id=2&page\\_id=3626](http://www.tartu.ee/index.php?lang_id=1&menu_id=2&page_id=3626). 01.02.2016.

<sup>103</sup> EhS seletuskri, lk 157-159.



EhS seletuskiri märgib, et riikliku järelevalve teostamisel täidab korraldusorgan nii oma olemuslikke ehk omavalitsuslikku kui ka riiklikke ülesandeid. Selline segu riikliku järelevalve puhul on siiski otstarbekas ja efektiivne lahendus, et KOV saaks talle kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse<sup>104</sup> (edaspidi KOKS) § 6 lg 1 alusel pandud eesmärgi täita, mis muuhulgas sätestab, et KOV-i ülesandeks on lisaks muule ka ruumiline planeerimine, mis viitab otseselt ehitiste planeerimisele ja arhitektuursetele nõuetele, aga ka nende ehitiste ohutuse kontrollijärelevalve.

EhS § 130 lg 3 p 2 piiritleb TJA järelevalve pädevust KOV omast. TJA järelevalvepädevus hõlmab eelkõige kasutusjärgset ohutusjärelevalvet. See tähendab, et TJA kontrollib eelkõige ehitise ja ehitamise ohutusnõuetele vastavust. Ehitise ohutusnõuded on eelkõige EhS §-s 11 lõikes 2 punktides 1, 4, 9 ja 10 sisalduvad nõuded. Muude nõuete osas on sätestatud erijärelevalvepädevus (nt tuleohutus) või eraldi järelevalve teostamise alus (nt energiatõhusus). Ehitamisele esitatavad nõuded on sätestatud kõnesoleva seadustiku §-s 12 ning TJA pädevus seondub eelkõige ehitustoodete järelevalvega. Põhjusel, et ehitamisele esitatavad nõuded hõlmavad ka ehitusprojektile vastavat ehitamist, siis on TJA järelevalvepädevuses ka ehitamise ehitusprojektile vastavuse kontrollimine ohutuse aspektist.

Niisiis on oluline tähele panna, et KorS rakendub ainult järelkontrolli suhtes arvestades EhS-i koosmõjus HMS põhimõtetega. Riigikohus on leidnud enda lahendis, et seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.<sup>105</sup>

Järelevalvefunktsioonide olemuslike ülesannete järgi tuleb siiski lähtuda sellest, et KOV-i olemuslikud ülesanded ehitusvaldkonnas puudutavad eelkõige planeerimisautonoomiat, kommunaalmajandust ning veevarustust ja kanalisatsiooni.<sup>106</sup> Vastava kontrolli käigus peab haldusorgan endale esitama teatud küsimusi – kes on luba taotlejaks, milleks luba ette nähakse ning millised on loataotleja eesmärgid ja kavatsused.<sup>107</sup>

Niisiis on eelkontroll KOV-i poolt. Järelkontrolli ehk riikliku järelevalve teostamise puhul ollakse tegevuses võimaliku ohu kahtlusega või juba tekkinud ohuga. KorS § 5 lõigete 1 ja 2 kohaselt on oht olukord, kus ilmnenu asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib

<sup>104</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 30.12.2015, 82.

<sup>105</sup> RKÜK 16.03.2010, 3-4-1-8-09 p 53.

<sup>106</sup> KOKS § 6 lõige 1.

<sup>107</sup> D. Foulkes. Administrative Law. Butterworth & Co Ltd. London, 1990, lk. 100-101.

pidada piisavalt tõenäoliseks, et lähitulevikus leiab aset korrarikumine. Ehk see hinnang peab olema tõenäoline ja võimalik. See on omakorda hindamise küsimus, mida teeb konkreetne ametnik lisaks seaduses ja määrustes sätestatule ka enda sisetunde järgi ehk kasutab piiratud kaalutusõigust. Seda kasutavadki erinevad haldusorganid, kes teostavad järelevalvet EhS-i 15. peatüki järgi.

## 2.2 Topeltpädevuse problemaatika KOV-i ja TJA näitel

Ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuete kontrollimisel tuleb nii KOV-il kui ka TJA-l lähtuda EhS §-dest 11 ja 12. EhS § 11 sätestab ehitisele esitatavad nõuded. EhS § 11 lg 1 alusel peab ehitise kogu enda kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele ja olemasolu vältel olema ohutu. Antud nõue on põhiline pidepunkt, millest riiklik järelevalve peab lähtuma. Kuid sama paragrahvi lõige 2 sätestatud nõuded täpsustavad üldist nõuet.<sup>108</sup>

EhS § 12 sätestab ehitisele esitatavad nõuded. EhS § 12 lg 1 märgib põhilise ehk ehitada tuleb ehitusprojekti kohaselt. Ning lõige 2 alusel peab ehitatav ehitise, asjakohasel juhul ka ehitamine olema kooskõlas ehitise asukohaga seonduvate kitsenduste ja planeeringutega.

Ehituse ja ehitamise kontrolli tuleb teostada nende nõuete üle, mille järelevalvepädevus ei ole antud kellegi teise pädevusse. Näiteks on eripädevus ehitisele esitatavate nõuete osas TJA-l, kes kontrollib ehitise ohutust eelkõige EhS §-s 11 lõikes 2 punktides 1, 4, 9 ja 10 sisalduvate nõuete osas. EhS §-s 11 esitatud loetelus on KOV pädevuses eelkõige ehitise kasutamise ohutuse kontrollimine (sh korrashoid). Lisaks ehitamisele esitatavate nõuete osas on KOV

---

<sup>108</sup> EhS § 11 lg 2. Ehitisele esitatavad nõuded hõlmavad asjakohasel juhul:

- 1) mehaanilist vastupidavust ja stabiilsust;
- 2) tuleohutust;
- 3) hügieeni, tervist ja keskkonda;
- 4) kasutamise ohutust ja juurdepääsu, sealhulgas ehitisest inimeste evakuatsiooni ja pääste vajadusi ning operatiivkaarti;
- 5) kaitset müra eest;
- 6) energiasäästlikkust ja -tõhusust;
- 7) loodusvarade säästvat kasutamist;
- 8) puudega inimeste erivajadusi;
- 9) ehitise toimivust ja koostoimimisvõimet ning ühilduvust;
- 10) kasutusotstarbest ja kasutamisest tulenevaid nõudeid ehk seisundinõudeid, sealhulgas korrashoiunõudeid;
- 11) ehitise ja selle asukoha märgistamist.

pädevuses vastavuse kontroll planeeringutele ja avalik-õiguslikele kitsendustele, samuti kolmandate isikute õiguste kaitse kontroll.<sup>109</sup>

Riikliku järelevalve teostajate ülesanded tulenevad, nagu varasemalt autor märkis, EhS §-st 130, mis määravad ära mh teemakohased KOV-i üksuse riikliku järelevalve ülesanded ja TJA riikliku järelevalve ülesanded.

KOV täidab EhS § 130 lg-st 2 tulenevaid ülesandeid, milleks on alljärgnevad:

- 1) ehitise, sealhulgas kaldaga püsivalt ühendatud või kaldaga funktsionaalselt seotud ehitise ehitamise või ehitusprojekti detailplaneeringule, KOV-i eriplaneeringule; projekteerimistingimustele või muudele ehitise asukohast tulenevatele nõuetele vastavuse kontrollimine;
- 2) ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimine, sealhulgas ehitise kasutamiseelse ohutuse kontrollimine;
- 3) ehitamise teatise või ehitusloa olemasolu ja sellele kantud andmete tegelikkusele vastavuse kontrollimine;
- 4) ehitise kasutusteatise või kasutusloa olemasolu ja sellele kantud andmete tegelikkusele vastavuse kontrollimine;
- 5) ehitise kasutamise otstarbest tulenevalt selle korrashoiu ja kasutamise nõuetele vastavuse kontrollimine;
- 6) kohaliku tee kasutamise ja kaitsmise nõuete järgimise kontrollimine.

Autor toob esile teemakohased punktid, milledeks on § 130 lg 2 p 2 ja lg 2 p 5 ehk sh kasutuseelne ohutuse kontrollimine ja korrashoiuküsimus.

TJA täidab EhS § 130 lg-st 3 ja 4 tulenevaid järgmisi ülesandeid:

- 1) käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1–5 sätestatud ülesanded raudteerajatise, survetorustiku ja -anuma, elektripaigaldise, sideehitise, lifti, kõistee või muu tõsteseadme, avalikus veekogus kaldaga püsivalt ühendamata ehitise, riigikaitselise või julgeolekuasutuse ehitise nõuetele vastavuse kontrollimiseks;
- 2) käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 1–5 sätestatud ülesanded eelkõige ehitise kasutusjärgse ohutuse kontrollimiseks;
- 3) riigi eriplaneeringu alusel ehitatud ehitise riigi eriplaneeringule ja muudele nõuetele vastavuse kontrollimine;
- 4) ehitise kaitsevööndi ja seal tegutsemise nõuete täitmise kontrollimine;

---

<sup>109</sup> EhS seletuskiri, lk 157, § 152 lg 2.

5) hoone energiatõhususe, energiamärgiste ja energiaauditi suhtes kehtestatud nõuete täitmise kontrollimine;

6) ettevõtjale ja pädevale isikule esitatud nõuete täitmise kontrollimine.

EhS § 130 lg 4 sätestab TJA ülesanded energiamärgise kontrolli osas, mis ei ole käesoleva töö teemaga seonduv. Autor toob TJA ülesannetest esile eelkõige kasutusjärgse ohutuse kontrollimise, kuigi EhS sätestab, et TJA teostab järelevalvet EhS lõikes 2 punktides 1-5 sätestatud ülesannete puhul. Mistõttu on segadust tekitav olukord, kas seadus nagu annab ikkagi võimaluse mõlemal korrakaitseorganil teostada samades ülesannetes järelevalvet.

### 2.2.1 Kattuvate ülesannete piiritlemine

Eesti haldussüsteem on võrreldes Lääne-Euroopa maadega, nagu näiteks Saksamaa, suhteliselt noor süsteem, vaid umbes 25 aastat vana. Halduskoormuse vähendamine on demokraatliku õiguskorra üheks eesmärgiks. Samas ei saa väita, et seda oleks vähendatud piisavalt, võrdset ja eesmärgipäraselt nii riigi kui omavalitsuste vahel riigisüsteemi, sh riikliku järelevalve suhtes. Halduskoormuse vähendamise eesmärgist lähtuvalt on igati kohane topeltpädevuse vähendamine.

Seadused koos alamaktide ehk määrustega reguleerivad tihti vaid lõpliku haldusakti andmise või toimingu sooritamise pädevust. Lõppotsuse tegemise pädevusest tuleneb ka eelnevalt vajalike menetlustoimingute tegemise pädevus, nt menetluse alustamisest teavitamine, ja menetlusosalise ärakuulamine. Haldusorgan on pädev tuvastama kõiki otsuse tegemisel olulisi asjaolusid, ka neid, millel võib olla tsiviil- või kriminaalõiguslik tähendus, juhul kui seaduses ei ole otseselt sätestatud teisiti. Ühtlasi ei ole taolisel tuvastusel mingit iseseisvat õiguslikku tähendust. Tegemist on vaid langetatava haldusotsuse aluseks olevaga, mitte ei too automaatselt kaasa tsiviil- või kriminaalprotsessuaalseid tagajärgi. Olgu märgitud, et haldusakti andmise või toimingu sooritamise pädevusega kaasneb veel ka akti andmisest või

toimingust keeldumise pädevus, samuti varasema haldusakti muutmise pädevus (HMS 4. jagu).<sup>110</sup>

EhS seletuskiri selgitab,<sup>111</sup> et erinevalt EhS v.r-ga, on EhS välistatud topeltpädevus, sh KOV ja TJA vahel. Seletuskirja koostajad leidsid, et võrreldes EhS v.r väheneb TJA järelevalvepädevus KOV pädevusega dubleerivas osas.

Autor arvab, et see oli prognoosiline analüüsi tulemus. Dubleeriv osa tähendab, et reageerima ei pea enam kõikidele ehitise nõuetele vastavuse kaebustele. Põhjusel, et varasemalt oli ohutusjärelevalve ka KOV-i pädevuses, siis võib TJA töökoormus selle võrra tõusta, et KOV-id enam kasutusjärgset riikliku järelevalvet ei tee. Ohutusjärelevalvega seonduvate kaebuste hulka on raske mõjude hindamise hetkel prognoosida, sest kaebusi või menetlusi ei ole vastaval alusel varasemalt liigitatud ja analüüsitud. Põhjusel, et ohutusnõuete rikkumise võimalikkus vajab igakordset sisulist hindamist (kas oht inimese tervisele, varale või keskkonnale esineb), siis peab HMS § 9 lg 1 kohaselt menetluse algatama see haldusorgan, kelle poole kaebusega pööratakse. Pädevuse jaotuse täpsustamisega ei teki KOV-l HMS-st tulenevalt õigust kaebus tagasi lükata.<sup>112</sup> TJA on aga varasemalt asunud samuti seisukohale, et ei soovi topeltpädevust.<sup>113</sup>

TJA kodulehel<sup>114</sup> on kõigile kättesaadaval 2015. aasta ja varasemad TJA poolt koostatud ettekirjutuste *Exeli*-tabel. EhS kehtima hakkamisest, 1. juulist 2015, on TJA teinud ehitusalaseid ettekirjutusi kokku 39 ja need kõik on tehtud ajalise märkega "1. juulil 2015. a". Ettekirjutused, nt nr 16-2/14/0211-015, on aga registrisse esitatud hiljem tehniliste probleemide tõttu, mida kinnitas TJA ametnik Krista Salujärv autori esitatud teabenõudele vastates.<sup>115</sup>

KorS § 28 lg 1 alusel võib TJA ohu või korrarikkumise korral panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustuse ning hoiatada teda käesoleva paragrahvi lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendite kohaldamise eest, kui isik ei täida kohustust hoiatuses määratud tähtaja jooksul. Ohu või korrarikkumise all tuleb mõista EhS-st või selle alamaktidest tulenevate nõuete rikkumist või ohu tekitamist. Rikkumisena oli konkreetselt TJA ettekirjutuses nr 16-2/14/0211-015

<sup>110</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, lk 44-45.

<sup>111</sup> EhS seletuskiri, lk 154, § 152 lg 1.

<sup>112</sup> EhS seletuskiri, lk 157-158, § 152 lg 1-§ 152 lg 2.

<sup>113</sup> Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi ja huvigruppide koosoleku protokoll. Tallinn, 21.09.2012, lk 9.

<sup>114</sup> TJA ettekirjutused. Kättesaadaval: <http://www.tja.ee/ettekirjutused/>. 20.01.2016.

<sup>115</sup> Krista Salujärv, 1.08.2016 (kiri autori valduses).

märgitud, et hoone viiendas trepikojas asuva keldrisein on avariohtlikus ehitustehnilises seisukorras. Sellega on rikutud EhS § 8 ja § 16 lg 2 nõudeid. Rikkumise kõrvaldamiseks pidi ühistu järgima EhS-s kehtestatud nõudeid (nt ehitusprojekti olemasolu), eriti silmas pidades ohutuse ja asjatundlikkuse põhimõtteid.<sup>116</sup>

Kokku tehti 2015. aastal TJA poolt 166 ettekirjutust. Aeg viitab sellele, et osa omavalitsusi oli end kurssi viinud pädevuse jagamisega, mis tekkis uue EhS-ga või ootasid juba varasemate kogutud materjali või teabe edastamisega 1. juulini 2015 ning seejärel nende edastamisega TJA-le. Kokku on TJA teinud 2015. aasta jooksul ettekirjutusi lisaks 39-le 18, mis on koostatud enne uue seadustiku kehtima hakkamist. 2014. a tegi TJA kokku 18 ehitusalast ettekirjutust. Kokku tehti 2014. aastal 171 ettekirjutust.<sup>117</sup>

Topeltpädevuse vältimise eesmärk pole tänaseks täielikult saavutatud, sest praktilise elu kaasus ei lase end rangelt erinevateks valdkondadeks jaotada.<sup>118</sup> EhS § 130 lg 3 p 2 reguleerib, et TJA teostab riikliku järelevalvet „eelkõige“ kasutusjärgse ohutuse kontrollimisel. Sõna “eelkõige” ei ole välistav ja tähendab ÕS-i järgi: ennekõike, eeskätt, kõigepealt.<sup>119</sup> Seega on seaduse sõnastuses tegemist kas pädevuse kattumisega või topeltpädevusega. Teatud juhtudel ei pruugi KOV üldehitusvaldkonna riikliku järelevalve oma ala spetsialisti võtta. Seetõttu on TJA vastava pädevusega ametnikud eelduslikult olemas, kellele saab vajadusel ametiabi korras suunata asja menetlemiseks, kui see ei lähe vastuollu EhS § 130 lõigetes 1-3 sätestatud põhimõtete ja ülesannetega. EhS § 130 lg 2 p 2 kasutab sõna "sealhulgas", mis tähendab ÕSi seletuse kohaselt: muu(de) hulgas, mis on samatähendusliku sisuga kui seda on "eelkõige".<sup>120</sup>

HMS § 9 lg 3 sätestab, et haldusorgani pädevuse muutumisel peab asja menetluse võtnud haldusorgan viima menetluse lõpule. Kui haldusorgani tegevus lõpetatakse, läheb asja lahendamine üle pädevale haldusorganile. Ka siin viitab seadusandja otseselt halduskoostööle, mida on käsitletud ka Riigikohtu halduskolleegium enda lahendis nr 3-3-1-66-02,<sup>121</sup> milles kohus märkis, et kuigi üldjuhul peaks seadusandja püüdma pädevuste kattumist vältida, ei

<sup>116</sup> Osaliselt on ettekirjutused kättesaadaval aadressil [www.ehr.ee](http://www.ehr.ee), otsides kas ehitise aadressi järgi või ettekirjutuse numbri järgi. Näiteks Tartu mnt 28, Tallinn koostatud ettekirjutus. Kättesaadaval: <https://www.ehr.ee/app/w/page?3>.

<sup>117</sup> TJA ettekirjutused. Kättesaadaval: <http://www.tja.ee/ettekirjutused/>. 20.01.2016. Lisa 6 TJA ettekirjutuse näidis.

<sup>118</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 45.

<sup>119</sup> Õigekeelsussõnaraamat. Eesti Keele Sihtasutus, 2013. Kättesaadaval: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=eelk%C3%B5ige&F=M>, 09.01.2016.

<sup>120</sup> Õigekeelsussõnaraamat. Eesti Keele Sihtasutus, 2013. Kättesaadaval: <http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=sealhulgas&F=M>. 09.01.2016.

<sup>121</sup> RKHK 3-3-1-66-02, p 35 jj.

välista ühe valitsusasutuse pädevus automaatselt teise valitsusasutuse pädevust samas küsimuses.

Sellest tulenevalt võib tekkida olukord, kus haldusorganid võivad jõuda riikliku järelevalvemenetluse tulemusena erinevatele seisukohtadele. Näiteks kui üks organ leiab, et tegemist on rikkumisega, teine aga, et rikkumist pole toimunud. Või et tegemist on kahe rikkumisega - korrashoiust tulenev rikkumine ja ohutusest tulenev, mis teatud juhtudel on hoopiski teise organi pädevuses. Sellisel juhul tuleb menetlus üle anda. VVS § 72 lg 1 kohaselt sätestatakse ametite pädevus riikliku järelevalve teostamisel seadusega. On seadusandja otsustada, kas kontsentreerida järelevalve samaliigilistes küsimustes ühte asutusse või lubada sama õigusrikkumise korral sekkuda mitmel asutusel.

Põhjused, et riikliku järelevalve ülesannete jagamine EhS §-s 130 ei tundu niivõrd pädevuse dubleerimist vältiv, saab võrdluse tuua väärtomenetluse seadustiku (edaspidi ka "VTMS")<sup>122</sup> § 11 loogikast, milles järelevalve on jagatud konkreetset erinevate kohtuliku ja kohtuvälise organite vahel. Kui väärtomenetlemispädevus on seadusega antud mitmele kohtuvälisele menetlejale, menetleb väärtomenetluse selle kohtuvälise menetleja ametnik, kes on teinud esimese menetlustoimingu. Alluvusvaidlused lahendavad kohtuvälised menetlejad kokkuleppel. Ning kui kohtuvälised menetlejad ei jõua kokkuleppele, lahendab alluvusvaidluse oma resolutsiooniga viivitamata kas maavanem, minister või muu valdkonna eest vastutav minister. Kohtuvälise menetleja, kes käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud resolutsiooni kohaselt ei ole pädev menetlust jätkama, saadab väärtomenetlemismaterjali kaaskirjaga pädevale kohtuvälisele menetlejale. Enne väärtomenetluse pädevale kohtuvälisele menetlejale saatmist tehakse vaid edasilükkamatud menetlustoimingud.

Autor ei analüüsi käesoleval juhul VTMS-st tulenevaid ülesandeid ja nende dubleerimise olemasolu või mitteolemasolu. VTMS § 11 sisu on arusaadav ja dubleerimist vältiv. VTMS § 11 lg 3 viitab samuti menetluse üleandmisele ja õigusele teha esmased vajalikud toimingud, mis on väärtomenetluses vajaminevad menetluse tulemuse saavutamiseks. Seda põhjusel, et ülevõttev pädev asutus ei pruugi enam saada vajaminevat informatsiooni. Näiteks paikvaatluse protokollid, koos sisulise põhjenduse ja fotomaterjalidega või menetlusosalise antud selgitused.

---

<sup>122</sup> Väärtomenetluse seadustik. - RT I, 19.03.2015, 37.

Autor leiab, et õigussubjekti suhtes ei ole tähtis milliseks haldusorganid oma pädevuselt jagunevad või kes täpsemalt valdkonnaga tegeleb enda ülesannete piires. Isiku jaoks hakkab riik omavalitsusest, kellele enamjaolt laekuvad taotlused või kaebused riikliku riikliku järelevalve pinnalt.

KOV on lähim haldusorgan, kel on pädevus ja suutlikkus haldusasja menetleda ja teha esmased toimingud või vajadusel koostada haldusakt ettekirjutuse näol. Kodaniku jaoks täidavad mõlemad, nii KOV kui ka TJA, avalik-õiguslikku ülesannet. Seda ei ole seadusandja defineerinud, aga avalik ülesanne võibki olla nii riigi kui ka KOV-i ülesanne, millele on viidanud ka Riigikohtu üldkogu otsuses nr 3-4-1-8-09<sup>123</sup>, milles kohus märkis, et avalikud ülesanded, mida omavalitsusüksused on seatud oma elanike huvides täitma, jagunevad PS § 154 kohaselt olemuslikult omavalitsuslikeks ülesanneteks (PS § 154 lg-s 1 nimetatud "kohaliku elu küsimused") ja riiklikeks kohustusteks, mida on nimetatud PS § 154 lg 2 teises lauses.

EhS ei reguleeri, kas riikliku järelevalve algatamine peaks toimuma taotluse esitamisega või teeb seda haldusorgan omal algatusel. HMS § 14 sätestab, et haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus esitatakse haldusorganile avaldus (taotlus) vabas vormis. HMS § 15 lg 1 sätestab, et haldusorgan peab talle esitatud taotluse vastu võtma, sõltumata selle puudustest, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Taotluse esitamine on tavaline seal, kus isik soovib riigilt saada mingit hüve või soodustust, nt detailplaneeringu algatamist või ehitusluba. Asutuse initsiatiiv on reeglits seal, kus menetluse eesmärgiks on isikule kohustuste või keeldude pealepanek, seniste õiguste piiramine, sanktsioneerimine või sunni kasutamine (koormavad otsused) - näiteks riikliku järelevalve poolt ebaseadusliku ehitise lammutamiseks ettekirjutuse tegemine. Olukorras, kas haldusorgan peab tegutsema omal initsiatiivil või on otsuse tegemiseks tingimata vajalik kellegi taotlus, peab selguma eriseadustest ja määrustest, võib aga vahel tulla vahetult põhiõigustest.<sup>124</sup>

Olukorras, kus ehitiste seisukord on kasutamise käigus muutnud ohtlikuks kas isikute varale, elule või keskkonnale võib olla tegemist ka korrashoiust tuleneva probleemiga. KOV-i järelevalve hõlmab ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimist, "sealhulgas" ehitise kasutamiseelse ohutuse kontrollimist. TJA järelevalve haarab ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse kontrollimist "eelkõige" ehitise kasutusjärgse ohutuse kontrollimiseks.

<sup>123</sup> RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 52-53.

<sup>124</sup> Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 27.



EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 sõnastus on pärast EhS jõustumist tekitanud omavalitsustel ja TJA-l eriarvamusi pädevuse ulatuse üle. Sellele on viidanud ka Riigikontrolli aruanne.<sup>125</sup> Põhjusel, et omavalitsused saatsid ohu hindamiseks ja mh menetluse algatamiseks teabe TJA-le, ei alustanud KOV-d ise menetlust. On esinenud juhtumeid, kus TJA keeldus asja menetlemast viidates sellele, et tegemist on hoonete korrashoiu tagamise, aga mitte nende ohtlikkuse hindamisega.<sup>126</sup> TJA-le saadetud teates teavitas Tartu Linnavalitsus mitmest ohtlikust ehitistest Tartus mitmel kinnistul. Ühel kinnistul paikneval hoonel oli lahtine aknaava, mille kaudu on kõrvalisel isikutel pääs hoonesse, millel oli varisemisohtlik katus. Linn leidis, et vastavalt EhS § 130 lg 3 p 2 kohaselt teostab TJA riiklikku järelevalvet ehitiste kasutusjärgse ohutuse kontrollimiseks. TJA keeldus selliste hoonete kontrollimisest.<sup>127</sup> TJA kiri oli suunatud konstruktiivse arutelu tekkimisele, et arendada koostööd ehitisohtuse tagamisel. Samuti arutleda teemal, kuidas lahendada olukordi, kus seaduse tõlgendamisel on ilmne, et tegemist on topelt pädevusalaga. Eespool viidatud TJA-le esitatud menetlustaotlustest võttis TJA menetlusse vaid ühe objekti ning keeldus ülejäänud taotlusi menetlusse võtmast põhjusel, et TJA hinnangul on teiste puhul tegemist korrashoiust tulenevate kohustuste rikkumisega. Need aga kuuluvad TJA hinnangul KOV-i pädevusse.

EhS § 130 lg 2 alusel KOV-le antud pädevust ja sama §-i lg 3 p 2 järgi TJA-le antud pädevust eristatakse asjaoluga, kas ehitisele on väljastatud kasutusluba (või ta on mõnel muul alusel nõuetekohaselt kasutusse võetud, s.o vanad ehitised). Seadusandja eesmärgiks ei ole TJA hinnangul § 130 lg 3 p 2 sõnastamisel piiritleda olukorda kasutusest väljalangenud ehitistega.

Reeglina ehitise kavandamisest kuni kasutusloani menetleb eelkõige KOV ehitisega seotud probleeme (sh ohutuse küsimusi) ja ehitise kasutamise käigus tekkivad ohutuse probleemid on eelkõige TJA pädevuses. Olukordades, kus küsimus on eelkõige kas juhtum on KOV-i või TJA pädevuses, võiks haldusorgani poolt asja nn „üle võtmine“ toimuda ainult erandlikel asjaoludel. Autor on arvamisel, et seadusandja ei ole soovinud välistada nn piiride nihutamist erandlikes olukordades. Kasutusse võtmise mõistet ei saa üheselt määratleda ja olenevalt, mis poolt vaadetes, on võimalikud erinevad ja samas õiged tõlgendused.

---

<sup>125</sup> <sup>125</sup> Järelevalve ohtlike ehitiste üle valdades ja linnades. Kas omavalitsused teevad kõik endast sõltuva, et nende territooriumil asuvad ehitised ei oleks inimestele ja ümbruskonnale ohtlikud. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 29. jaanuar 2016, lk 30 p 78. Kättesaadaval: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2380/language/et-EE/Default.aspx>. 01.02.2016.

<sup>126</sup> Riigikontroll aruanne. Vastav kirjavahetus TJA ja Tartu Linnavalitsuse vahel autori valduses, lk 30.

<sup>127</sup> Riigikontrolli aruanne, lk 30.

EhS-ga on sätestatud üldised nõuded ehitisele tema eluea vältel. Nii on EhS § 11 lg 1 kohaselt nõutav, et ehitise peab kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele ja olema ohutu. TJA leiab, et kui hooned ei kasutata aktiivselt, siis on nad kasutusest välja langenud ehitised. TJA hinnangul, kui hoonete seisundit hoida (sissepääsu takistada ja piirata juurdepääsu), siis ei kujuta nad ohtu kolmandatele isikutele. EhS §-st 16 tulenevalt võiks selliste juhtumite puhul tegemist olla ehitise kasutamisele ja korrashoiule esitatavate heakorra nõuetega. EhS § 130 lg 2 p 5 alusel kontrollib ehitise kasutamise otstarbest tulenevalt selle korrashoiu ja kasutamise nõuetele vastavust KOV.

TJA leidis, et Tartu Linnavalitsuse tuvastatud asjaoludel puuduvad määruse nr 305/2011 Lisas nr 1 punktis 1 nimetatud tunnused – hooned/hoonet ei ähvarda suuremas osas varing, mis ohustaks kasutajaid või kõrvalisi isikuid, ega ka muud ülal loetletud asjaolud. Seetõttu on tegemist eelkõige heakorra küsimusega. Kui KOV oleks selgemalt määratlenud ka kasutusest välja langenud ehitise ohtlikkuse aspekti koos selgitustega, ei saa välistada, et TJA oleks leidnud ehitustehnilise ohu kahtluse ja alustanud menetlust. Põhjusel, et KOV edastas väga vähe informatsiooni (ühe pildi hoonest), käitus TJA õigesti.

## 2.2.2 KOV põhiseaduslikesse garantiidesse sekkumise ulatus

KOV-i põhiseadusliku garantii on KOV-le PS-ga ja ka Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga (edaspidi ka "EKOH") tagatud õigused. KOV põhiseaduslik garantii tugineb mitmest õigusest. Nendes õigustes ei tohi riigivõim intensiivselt sekkuda.

Asjakohasteks PS garantiideks on:

1) PS 154 lg 1, mis annab KOV mõiste ja pädevuse (antud juhul ka ehitus- ja planeerimispädevus, millele viitab ka Juridica artikkel).<sup>128</sup> Enesekorraldusõigus on märgitud

---

<sup>128</sup> Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses – Juridica 1998/VI, p 3.5.

samuti PS § 154 lg-s 1 ja ka EKOH art 4 lg-s 2 ning 4. Riigikohus on lahendis nr 3-4-1-2-09<sup>129</sup> sätestanud, et PS § 154 lg 1 on KOV põhiõiguste garant.;

2) PS § 155 lg 1 määrab ära KOV-ide valdade ja linnade üksuste garantii;

3) PS § 160 alusel KOV korralduse ja järelevalve nende tegevuse üle sätestab seadus.

### 2.2.3 Õiguspärane haldusakt

HMS § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Õigusselguse puhul on oluline, et haldusorgani poolt välja antud haldusakt, nt ettekirjutuse ohu likvideerimiseks, oleks õiguspärane.

Haldusakt on aga õigusvastane, kui ta kasvõi ainult ühest HMS § 54 sätestatud asjaoluga vastuolus olles ei ole kehtiva õigusega kooskõlas. Lisaks on antud juhul oluline, et õiguspärane haldusakt oleks antud välja pädeva haldusorgani poolt. HMS § 8 sätestab, et haldusorgan on seadusega, selle alusel antud või määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Sama paragrahvi lõige 2 alusel määratakse haldusorganisiseselt isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruuses ei ole sätestatud teisiti. Seepärast peab olema üheselt arusaadav, milline haldusorgan EHS § 130 alusel riikliku järelevalve teostab.

Haldusakt vastab õiguslikele nõuetele ja on seega õiguspärane järgmistel tingimustel:

- 1) kui ametiasutusel on konkreetsel juhul õigus tegutseda haldusakti kasutades (haldusakti lubatavus);
- 2) kui järgiti vastavaid pädevus-, menetlus- ja vormieeskirju (formaalne õiguspärasus),
- 3) kui haldusakt oli sisuliselt kooskõlas kehtiva õigusega (materiaalne õiguspärasus).<sup>130</sup>

Oluline on, et territoriaalne pädevus põhineb ametiasutuse tegevuspiirkonnal ja materiaalne pädevus asutusele määratud haldusülesannetel. Haldusmenetluse läbiviimise kujundamine on põhimõtteliselt jäetud ametiasutuse hooleks – tegemist on menetluse vaba kujundamise

<sup>129</sup> RKPJKo 09.06. 2009, 3-4-1-2-09, p 29.

<sup>130</sup> H. Mauer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn 2004, 152, äärenr 2 ja 3.

põhimõttega. Eksisteerib siiski terve rida menetlusnorme, mille järgimine on eelduseks haldusakti õiguspärasuse tunnistamisele – näiteks taotluse olemasolu, asjasse puutuva isiku ärakuulamine, teiste ametiasutuste kaasabi jne.<sup>131</sup>

Ehitusõiguse üldisemaks printsiibiks võib pidada normide kogumit, mille ülesandeks on eri liikide ehituste nõuete sätestamine ehitistele, ehitamisele endale ja kasutamisele. Ehitamisele eelneb tugev seotus avalik-õigusliku regulatsiooniga, kus enne ehituse algust on õiguslik seotus eelkõige KOV-i üld- ja detailplaneeringuga või projekteerimistingimustega, millele järgneb kas teatisekohustuslik või loakohustuslik ehitusõigus ja teatisekohustuslik või loakohustuslik kasutusõigus.

Põhiliseks eesmärgiks on, et ehitisega seotud tehnilised dokumendid tõendaksid, et ehitatav ehitis ei kujutaks ohtu elule, tervisele ega varale. Lisaks on oluline, et ehitis oleks kasutuskõlbulik vastavalt riigi poolt kehtestatud ehituslikele normidele.

Kehtetu ehitusseaduse<sup>132</sup> järgi oli järelevalve ehituse üle sätestatud nii, et riikliku järelevalvet teostas KOV ja riiklikku järelevalvet TJA. KOV sai teha riikliku järelevalvet ainult enda haldusterritooriumil, seevastu TJA üle kogu riigi. Kehtiva EhS-i järgi teostavad mõlemad organid riiklikku järelevalvet vastavalt EhS §-s 130 sätestatule. Lisaks reguleerivad organid asutuse siseselt, milline ametnik riiklikku järelevalvet teostab. Autor viitas sissejuhatuses EhS v.r, milles TJA täitis lisaks enda eriülesannetele (EhS v.r § 62 lg 3 ja 4) KOV-iga (EhS v.r § 62 lg 2) samu ülesandeid.

Kokkuvõtvalt saab järeldada, et nii TJA kui ka KOV-i poolt väljastatud haldusaktide (ettekirjutuste) puhul on oluline õiguspärasus, mille põhiline küsimus on pädevuse alus ja selle ulatus. Kui pädevuse alused on segased, ei pruugi see olla isikute jaoks selge.

---

<sup>131</sup> H. Mauer, lk 158, äärenr 10-11.

<sup>132</sup> Ehitusseadus. - RT I, 04.07.2013, 8. Kehtivusega kuni 30.06.2015.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada TJA ja KOV EhS § 130 lg 2 p-s 2 ja lg 3 p-s 2 sätestatud riikliku järelevalve ülesannete eristamise raskused lähtuvalt topeltpädevusest, tagamaks õigusselge ohutusjärelevalve teostamine. Magistritöö autor püstitas hüpoteesi: “Ehitusseadustiku riikliku järelevalve ülesannete jagamine on vastuolus õigusselguse põhimõttega ehk EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 pole piisavalt määratletud”. Autor järeldas, et hüpotees leidis osalist kinnitamist. Ülesannete jagamine EHS §-s 130 ei ole täielikult õigusselge ja arusaadav, sest sätetes on otsesed viited topeltpädevuse olemasolule. Ülesannete dubleerimist saab ära hoida haldusorganite omavahelise kokkuleppe saavutamisel.

Esiteks, vastavalt HMS §-le 9 peavad haldusorganid, kes antud juhul on ka korrakaitseorganid KorS § 6 tähenduses, tegema halduskoostööd pädevuse ulatuse jagamisel, mida igakordselt ei saa EhS-s vastava põhimõtte järgi jagada ning mis tuleb korrakaitseorganitel, KOV-l ja TJA-l, omavahel kokku leppida. Põhjusel, et vastavad kokkulepped õigusselguse toomisel võivad tuua õigussubjektide õiguste, PS § 11, § 13, § 31 ja § 32, võimaliku riive, toetab autor Riigikontrolli aruandes väljatoodut. Riigikontroll leidis, et KOV-d ja ka TJA vajavad MKM-i märgukirja abil juhiseid EhS §-s 130 märgitud ülesannete jaotusel tõhusa haldusmenetluse saavutamiseks. Märgukiri on vajalik, vältimaks olukordi, kus näiteks halduspädevuse vaidluste tõttu võib tekkida situatsioon, kuskohas ehitus on ohtlik isiku elule, tervisele, varale või keskkonnale ja vajab seetõttu kiiret haldussuutlikust ohutusjärelevalvest tulenevalt õiguspärase haldusakti väljaandmisel. Õigusselguse kehtiva õiguse sisu on ka õigusriigi üks alustalasid. Seepärast peavad KOV ja TJA valima viisi, mis sobib pädevuse jagamiseks ja on seadusega kooskõlas. Säte peab olema selge eelkõige õigussubjektidele suunatuna. EIK viitas otsuses *Sunday Times vs Ühendkuningriik*, et seadus peab olema formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida, näiteks kaebuse esitamisel riikliku järelevalve teostamiseks. EIK viitab samuti, et sätete tõlgendamine on teatud juhtudel tõlgendamise ja praktika küsimus. See on vajalik, et ei tekiks erinevat praktikat pädevuse ulatuse küsimuses enam kui 200 KOV ja TJA vahel. EhS §-s 130 märgitud olukorrad tuleb kokku leppida, millele aitab kaasa praktika olemasolu. Praktikast analüüsides on võimalik ka seadusmuudatuste tegemine normi õigusselgemaks muutmiseks.

Teiseks analüüsis magistritöö autor KOV-i ja TJA riikliku järelevalve pädevust ohutusjärelevalve sisustamisel. HMS § 63 lg 2 p 3 alusel on haldusakt tühine, kui selle annab välja pädevust mitte omav haldusorgan ehk KOV ja TJA peavad ohutusjärelevalve tegemiseks olema seaduslik pädevus. Põhjusel, et pädevuse ületamine ei ole igakordselt äratuntav, on vaja taolisi olukordi vältida korrakaitseorganite EhS §-st 130 läbi tulenevate ülesannete sisustamise. Riiklikku järelevalvet ehk järelkontrolli teostades tegeleb haldusorgan eelkõige EhS-st tulenevate nõuete rikkumise menetlusega, mil avalikule korrale tekib või juba on tekkinud oht (oht elule, tervisele, varale, keskkonnale) ja nendest tuleneva korrarikkumise ennetamise, väljaselgitamise, tõrjumise ning kõrvaldamisega.

Kolmandaks, KOV-i ja TJA üldpädevus on riigi poolt reguleeritud, kes omakorda jagab EhS § 130 alusel ülesandeid, välistades topeltpädevuse, mis oli ka seadusandja eesmärk. Ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuete kontrollimisel tuleb nii KOV-il kui ka TJA-l lähtuda EHS §-st 11 ja §-st 12. PS § 154 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad KOV-id, kes tegutsevad seaduse alusel iseseisvalt. KOKS § 6 lg 1 alusel on KOV-i ülesandeks mh heakorra ja arhitektuuri ja ehituslike aspektide korraldamine, võttes arvesse KOKS-is viidatud "ruumilise planeerimise" mõiste sisu ning lisaks EhS § 130 lg-st 2 tulenevad KOV-i ülesanded riikliku järelevalve teostamisel. TJA pädevus tuleneb VVS §-st 70, TJA põhimäärusest ja EhS § 130 lg-st 3 ja 4. TJA mõistab pädevuse hulka kuuluva ohutuse küsimust, lähtudes eelkõige EhS §-st 11 lg 2 p-dest 1, 4, 9 ja 10 ning lg-st 3, mis viitab EP ja nõukogu määrusele (EL) nr 305/2011. Seega TJA ülesannete hulka ei kuulu ehitise heakorralised küsimused, kuid igakordselt ei ole selge ohu ja heakorra vaheline piir.

Neljandaks, HMS § 14 alusel algab haldusmenetlus avalduse esitamisega või haldusorgani enda algatusel. HMS § 9 lg 3 sätestab, et haldusorgani pädevuse muutumisel peab asja menetlusse võtnud haldusorgan viima menetluse lõpule. Kuigi pädevuse kattumist peab püüdma vältida, ei välista ühe valitsusasutuse pädevus automaatselt teise valitsusasutuse pädevust samas küsimuses. Sellele viitas Riigikohtu lahend 3-3-1-66-02. Tuleb silmas pidada, et HMS § 5 lg 2 alusel viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt (ohu ja rikkumise kõrvaldamine) ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. HMS § 15 mõtte kohaselt on kas TJA või KOV kohustatud avalduse vastu võtma ja seda analüüsima ning vajadusel konsulteerima teise haldusorganiga, kelle pädevusse see pigem kuulub. Samas võib antud olukord viia menetluse piknemisele õigussubjektide suhtes ja sellest võib tulla põhiseaduslik subjektiivsete õiguste riive. Haldusorgani protseduurilised viivitused või tegevusetus on taunitav, kui probleem on pelgalt

EhS § 130 sätetes, mis annavad KOV-le ja TJA-le topeltpädevuse võimaluse. Seda eriti olukorras, kus ehitisest lähtuv võimalik oht vajab kiiret haldusorgani sekkumist.

Põhiline probleem EhS §-s 130 lg 2 p-s ja lg 3 p-s 2, millele autor tähelepanu pöörab, on normi grammatilised aspektid, mis viitavad otseselt KOV ja TJA dubleerivale pädevusele. EhS § 130 lg 2 p 2 alusel teostab KOV "sealhulgas" kasutuseelset riiklikku järelevalvet ja EhS § 130 lg 3 p 2 sätestab, et TJA teostab "eelkõige" kasutusjärgset riiklikku järelevalvet. Seadusandja ei ole konkreetselt määratud ülesannete ringi KOV ja TJA vahel, vaid TJA-l on jäetud võimalus teostada vajadusel ka KOV-i ülesandeid.

HMS § 9 lg 1 kohaselt peab haldusorgan tegema koostööd EhS-st tuleneva pädeva haldusorganiga, et välja selgitada olulised asjaolud ja vajadusel anda menetluse läbiviimine üle pädevale haldusorganile ise otsust tegemata. Pädevuse jaotuse täpsustamisega ei teki KOV-l HMS-st tulenevalt õigust kaebus tagasi lükata, kuid ei keela tegemast esmaseid menetlustoiminguid ja andma haldusmenetlus üle nt TJA või muule pädevale ametile nt Päästeametile.

Viiendaks leidis autor, et KOV on kõige lähem haldusorgan omavalitsuses, kes teostab riiklikku järelevalvet ehitiste üle, mistõttu on tema õige organ riikliku järelevalve alustamiseks või vähemalt on tal kohustus hinnata kogutud või teadaolevat informatsiooni ehitise suhtes, otsustamaks, kas tegemist on ohust lähtuva, heakorralise juhtumiga vm rikkumisega, mis vajab riikliku järelevalve sekkumist. Haldusorgan peab hindama mh, kas olukorda on võimalik muul viisil lahendada, nt õigussubjektiga suheldes riiklikku sundi rakendamata. Näiteks on tegemist heakorralise küsimusega, kus viimase puhul ei rakendu haldusmenetlus.

Kuuendaks leidis autor, et kuigi EhS § 130 reguleerib riiklikku järelevalvet kasutuseelsete ja kasutusjärgsete ehitiste suhtes, on olemas ka kolmas olukord ehk kasutusest väljalangenud ehitised. Omavalitsustel, nt Tartu Linnavalitsusel, on tekkinud tõlgendamise probleem, kuidas EhS § 130 mõttest aru saada, ehk kes vastavate ehitiste üle järelevalvet teostaks.

Seitsmendaks leidis autor, et EhS § 11 kohaselt on nõutav, et ehitis peab kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele ja olemasolu vältel olema ohutu. TJA on seisukohal, et kui hooneid ei kasutata aktiivselt, siis on tegemist kasutusest välja langenud ehitistega, mille üle TJA järelevalvet ei teosta ja on pigem KOV-i ülesanne. Autor pöörab tähelepanu, et lahutada tuleb kasutusest välja langenud ehitiste puhul kaks aspekti - heakorrast tulenev ja

ohust lähtuv olukord. Esimese puhul on tegemist EhS § 6, § 8, 11 lg 2 p 10, § 16 ja § 19 lg 1 p 4 nõuete ehk heakorralise kohustuse rikkumistega, mille üle teostab järelevalvet EhS § 130 lg 2 p 5 alusel KOV mitte TJA. KOKS § 6 lg 1 alusel kuuluvad heakorralised küsimused KOV-i ülesannete hulka. Kui aga kasutusest välja langenud ehitise kujutab endast ohtu, on pigem tegemist TJA ülesandega. Võib tekkida topelt haldusmenetlus ühe ehitise suhtes, kus KOV teostab riiklikku järelevalvet korrashoiu nõuete rikkumisest tulenevalt ja TJA ohust lähtuvalt. Autor on arvamisel, et tegemist on ressursi mitteotstarbeka kasutamise, mis ei ole kooskõlas ka menetlusökoonoomia põhimõttega.

Ehitise korrashoid on EhS uus mõiste, millest tulenevaid ettekirjutusi veel teadaolevalt tehtud ei ole. Ehitise korrashoid, millele lisaks viitab EhS § 16 lg 1 ka visuaalsele korrasolekule, sh ilulistele küsimustele, on senini olnud KOV-ides valdkond, millele eriti tähelepanu ei pööratud ja konkreetset sundi ei saanud rakendada. Täna on selleks seaduslik regulatsioon loodud, kuid on ka piiratud õiguse rakendamine.

Põhjused, et ilumeel on suhteline ja vajab igakordset kaalutusõiguse rakendamist, on vaja sätestada eelnevad tingimused mingi erilise omavalitsuse keskkonna suhtes. Näiteks erilised korrashoiu ja ilulised nõuded (nt värvivalik) Tartu vanalinna miljööväärtuslikus piirkonnas, mis on täitmiseks kohustuslikud. Vastavad nõuded tuleks ära määratleda kas omavalitsuse üldplaneeringus või üldplaneeringu teemaplaneeringus, mistõttu oleks alus toetuda planeeringule kui õigusaktile sunni rakendamisel. See on vajalik eelkõige kasutusest välja langenud ehitiste puhul, et hoida omavalitsuses üldine linnapilt korras, kuid andmaks seadusliku võimaluse riivata omandiõigust ja nõuda seda õigussubjektilt, kes nõuet eirab.

Kaheksandaks leidis töö autor, et KOV-id ei tegele erinevate põhjuste tõttu igapäevaselt kasutusest välja langenud ehitiste kaardistamise ja ohuhinnangute ning ohuprognoside koostamisega, mis on vajalik tulenevalt ohu ennetamisest. Samuti ei kajastu ehitusregistris ohtlike ja korrashoidu vajavate ehitiste kohta menetlusteavet, mis on vajalik ka erinevatele õigussubjektidele, kuid ka kolmandatele isikutele subjektiivsete õiguste kaitseks. Ohuprognoside koostamine on vajalik, kuid see pole omavalitsustes juurdunud. Olukord muudab EhS ja ohutusjärelvalve rakendamise tõhusaks ning õigussubjektidele arusaadavamaks ja selgemaks. Seetõttu on võimalik ohtu prognoosida ja tegeleda ennetustegevuse mitte ainult tagajärjele suunatud riikliku järelevalvega KOV ja TJA saavad kasutada otsustus- ja kaalutusdiskretsiooni ohutusjärelvalvet teostades. Avalikustatud



ohuproгноos võimaldab õigussubjektidel paremini kaitsta enda subjektiivseid õigusi, saades nt teada tema kinnistu vahetus läheduses olevatest ohtu kujutavatest ehitistest.

Üheksandaks on magistritöö autor seisukohal, et TJA ja KOV vahel on vaja tihedat koostööd KorS § 10 lg 1 alusel, et saaks efektiivselt tagatud õigussubjektide õiguste - tervise, vara, elu, keskkonna ja õiguskindluse kaitse. Ametialane otstarbekas koostöö on senini hästi kujunenud Päästeameti ja KOV-i vahel, kus lepiti kokku halduspädevuses ja protseduurilistes küsimustes ning informatsiooni vahetuses. Haldusabinõu on eesmärgipärane tegevus hoidmaks ära tegevusetust ja haldussuutmatust õigussubjektide avaldustega tegelemisel ehitise ohutusjärelvalve pädevuse sisustamisel. Autor on arvamusel, et vastav koostöö kujundab enam kui 200 omavalitsuse ja TJA praktikat, et oleks selge ja arusaadav pädevuse jaotus.

Analüüsides, kuivõrd õigusselged on EhS § 130 lg 2 p 2 ja lg 3 p 2 punktid, on käesoleva magistritöö autor seisukohal, et kuigi need sätted, mis reguleerivad riikliku järelvalve ülesandeid kasutuseelsete ja -järgsete ning kasutusest väljalangenud ehitiste üle, jätavad korrakaitseorganitele erineva tõlgendamise olukorra ja topeltpädevuse võimaluse. Selline olukord ei tähenda, et EhS regulatsioon ise on õigusselgusetu.

Kuigi töös jõuti järeldusele, et ohutusjärelvalve ülesannete jagamine EhS-i § 130 lg 2 p-s 2 ja lg 3 p-s 2 on õigusselgusetu, teeb magistritöö autor ettepaneku hiljemalt 30. juuniks 2017. aastaks, mil möödub kaks aastat EhS-i kehtima hakkamisest, teha MKM-i poolne uurimus KOV-ide seas. Uurimuse eesmärgiks on koguda ettekirjutuste näol riikliku järelvalve praktikat, seda analüüsida ja teha järeldused. Analüüsi tulemusena peaks leidma kajastust, kuivõrd hästi on KOV ja TJA mõistnud EhS § 130 rakendamist ja kas on välditud ülesannete dubleerimist riiklikku järelvalvet teostades. Sarnase sisuga korralduse andis ka riigikontrolör.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Järelevalve ohtlike ehitiste üle valdades ja linnades. Kas omavalitsused teevad kõik endast sõltuva, et nende territooriumil asuvad ehitised ei oleks inimestele ja ümbuskonnale ohtlikud. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 29. jaanuar 2016, lk 34.

# GIVING SUBSTANCE TO SAFETY SUPERVISION IN THE BUILDING CODE

## Summary

The objective of the Master's thesis was to determine the problems encountered upon differentiating between the functions of state supervision of the Technical Regulatory Authority and local authorities provided for in clauses 130 (2) 2) and (3) 2) of the Building Code and concerning double competence in order to ensure the legally transparent exercising of safety supervision. The author of the Master's thesis put forward the following hypothesis: "The division of functions of state supervision in the Building Code is in conflict with the principle of legal clarity, i.e. clauses 130 (2) 2) and (3) 2) of the Building Code have not been specified adequately enough."

In accordance with § 9 of the Administrative Procedure Act, administrative authorities, who in this case are also law enforcement agencies for the purposes of § 6 of the Law Enforcement Act, shall engage in administrative cooperation upon division of the scope of competence that cannot be divided in each case in the Building Code according to the corresponding principle and on which law enforcement agencies, local authorities and the Technical Regulatory Authority mutually have to agree. Since respective agreements upon bringing legal clarity may result in possible infringements of the rights of subjects of law as provided for in §§ 11, 13, 31 and 32 of the Constitution, the author supports that set out in the report of the National Audit Office. The National Audit Office held that local authorities and the Technical Regulatory Authority itself need, in the form of a memorandum of the Ministry of Economic Affairs and Communications, guidelines for the achievement of efficient administrative proceedings upon division of the functions set out in § 130 of the Building Code. A memorandum is necessary in order to avoid a situation whereby, for example, disputes over administrative competence may give rise to a condition where a construction works poses a threat to the life or health of humans, to property or the environment and therefore needs prompt administrative capacity, arising from safety supervision, upon the issue of a lawful administrative act. Legal clarity in the content of the law in force is also one of the pillars of a state based on the rule of law. Therefore, local authorities and the Technical Regulatory Authority must choose a way that is suitable for the division of competence and is also in

compliance with the law itself. The provision must be clear, particularly in relation to subjects of law. In its decision *Sunday Times vs United Kingdom*, the European Court of Human Rights (ECHR) pointed out that a ‘law’ has to be formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct, for example, upon filing a complaint for the exercise of state supervision. The ECHR also indicates that interpretation of provisions is, in certain cases, a question of interpretation and practice. This is necessary in order not to give rise to a different practice in the issue of the scope of competence between more than 200 local authorities and the Technical Regulatory Authority. The situations set out in § 130 of the Building Code must be agreed on, to which the collection of practice will contribute. As a result of analyses of practice, amendments can also be made to law that will allow for higher legal clarity of a norm.

The author of the Master’s thesis analysed the competence of state supervision of local authorities and the Technical Regulatory Authority upon giving substance to safety supervision. Pursuant to clause 63 (2) 3) of the Administrative Procedure Act, an administrative act is annulled if it has been issued by an administrative authority of no corresponding competence, i.e. local authorities and the Technical Regulatory Authority must have legal competence for the exercise of safety supervision. Since exceeding competence cannot be identified in each case, such situations must be avoided through giving substance to the functions of law enforcement agencies arising from § 130 of the Building Code. When exercising state supervision, i.e. conducting follow-up inspection, an administrative authority is, first and foremost, engaged in the proceedings concerning the breach of requirements arising from the Building Code, in the case of which a threat arises or has already arisen to law and order (threat to life, health, property, the environment), and in preventing, determining, combating and eliminating a breach of order arising therefrom.

The overall competence of local authorities and the Technical Regulatory Authority has been regulated by the state that, in turn, divides functions, pursuant to § 130 of the Building Code, by excluding double competence, which was also the objective of the Legislature. When inspecting the requirements set for construction works and the construction process, both local authorities and the Technical Regulatory Authority must follow §§ 11 and 12 of the Building Code. Section 154 of the Constitution provides that all local matters are determined and administered by local authorities, who discharge their duties autonomously in accordance with the law. Pursuant to subsection 6 (1) of the Local Government Organisation Act, the functions of a local authority include, *inter alia*, the organisation of upkeep as well as

architectural and constructional aspects, taking into account the substance of the term of 'spatial planning' indicated in the Local Government Organisation Act and, in addition, the functions of a local authority arising from subsection 130 (2) of the Building Code upon exercising state supervision. The competence of the Technical Regulatory Authority arises from § 70 of the Government of the Republic Act, the statutes of the Technical Regulatory Authority and subsections 130 (3) and (4) of the Building Code. The Technical Regulatory Authority, however, understands the safety issue that falls within its competence by following, above all, clauses 11 (2) 1), 4), 9) and 10) and subsection 11 (3) of the Building Code, which refers to Regulation (EU) No 305/2011 of the European Parliament and of the Council. Therefore, the functions of the Technical Regulatory Authority do not include the upkeep issues of construction works, but the boundary between a threat and upkeep is not clear in each case.

Pursuant to § 14 of the Administrative Procedure Act, administrative proceedings commence by submitting a request or on the initiative of an administrative authority itself. Subsection 9 (3) of the Administrative Procedure Act provides that, in the case of changes in the competence of an administrative authority, the administrative authority that accepted to conduct proceedings in a matter shall complete the proceedings. Although every effort must be made to avoid the overlapping of competences, the competence of one government authority does not automatically exclude the competence of another government authority on the same issue. This was pointed out by the Supreme Court in its decision 3-3-1-66-02. It must be borne in mind that, pursuant to subsection 5 (2) of the Administrative Procedure Act, administrative procedure shall be purposeful (elimination of a threat and breach), efficient and straightforward and conducted without undue delay, by avoiding superfluous costs and inconveniences to persons. According to the spirit of § 15 of the Administrative Procedure Act, the Technical Regulatory Authority or a local authority is required to accept a request, analyse it and, if necessary, consult with another administrative authority within whose competence this instead falls. At the same time, such a situation may lead to longer proceedings in respect of subjects of law and this may result in the constitutional infringement of subjective rights. Procedural delays of an administrative authority or its failure to act is/are condemnable if the problem consists merely in the provisions of § 130 of the Building Code that grant local authorities and the Technical Regulatory Authority the possibility of double competence. This is particularly the case in a situation where a possible threat arising from a construction works requires the prompt intervention of an administrative authority.

The basic problem in clauses 130 (2) 2) and (3) 2) of the Building Code to which the author pays attention is the grammatical aspects of the norm that refer directly to the overlapping competence of local authorities and the Technical Regulatory Authority. Pursuant to clause 130 (2) 2) of the Building Code, local authorities exercise state supervision, '*inter alia*', before occupation and clause 130 (3) 2) of the Building Code provides that the Technical Regulatory Authority exercises state supervision, 'above all', after occupation. The Legislature has not determined specifically the circle of functions between a local authority and the Technical Regulatory Authority; instead, the Technical Regulatory Authority has been provided with the possibility of performing the functions of a local authority, if necessary.

In accordance with subsection 9 (1) of the Administrative Procedure Act, an administrative authority must cooperate with a competent administrative authority arising from the Building Code in order to determine material circumstances and, if necessary, transfer the conduct of the proceedings to a competent administrative authority without itself making a resolution. Pursuant to the Administrative Procedure Act, specification of the division of competence does not bring along any right of a local authority to reject a complaint, but this does not prohibit from performing initial procedural acts and from transferring administrative proceedings, e.g. to the Technical Regulatory Authority or another competent authority, e.g. to the Rescue Board.

A local authority is, however, the closest administrative authority in local government that exercises state supervision over construction works, due to which it is a correct authority for the commencement of state supervision or at least it has an obligation to assess collected or known information about a construction works in order to decide whether the case is the one arising from a threat, an upkeep event or another breach that requires intervention of state supervision. An administrative authority must assess, among other things, whether the situation can be solved in any other manner, e.g. by communicating with the subject of law without the implementation of the enforcement powers of the state. For example, this concerns an upkeep issue, to which no administrative proceedings apply.

Although § 130 of the Building Code regulates state supervision in respect of construction works before and after occupation, there is also a third situation, i.e. construction works that have fallen out of use. Local governments, e.g. Tartu City Government, face the problem of interpretation on how to understand the spirit of § 130 of the Building Code, i.e. who would exercise supervision over corresponding construction works.

Section 11 of the Building Code requires that construction works must comply with the requirements for their use throughout their entire useful life, and must remain safe throughout their entire existence. The Technical Regulatory Authority is of the position that if buildings are not in active use, they constitute construction works that have fallen out of use over which the Technical Regulatory Authority does not exercise any supervision and which is instead the function of a local authority. The author pays attention to the fact that in the case of construction works that have fallen out of use two aspects must be separated – a situation that arises from upkeep and the one that arises from a threat. The first one constitutes breach of the requirements of §§ 6 and 8, clause 11 (2) 10), § 16 and clause 19 (1) 4) of the Building Code, i.e. the upkeep obligation, over which supervision is exercised, pursuant to clause 130 (2) 5) of the Building Code, by a local authority, not by the Technical Regulatory Authority. Pursuant to subsection 6 (1) of the Local Government Organisation Act, upkeep issues belong among the functions of a local authority. However, if a construction works that has fallen out of use represents a threat, this instead constitutes a function of the Technical Regulatory Authority. Double administrative proceedings may arise in respect of one construction works where a local authority exercises state supervision concerning the breach of upkeep requirements and the Technical Regulatory Authority exercises state supervision due to a threat. The author holds the opinion that this constitutes inexpedient use of resources that is not in compliance with the principle of procedural economy either.

The upkeep of construction works is a new term in the Building Code in the case of which no precepts have yet been issued as far as is known. The upkeep of construction works, in addition to which subsection 16 (1) of the Building Code also points out good visual condition, including aesthetical issues, has in local authorities to date been a field to which no attention has been paid and no enforcement powers could have been implemented. Today, a lawful regulation has been established to this end, but the implementation of the right has also been restricted.

Since sense of beauty is relative and needs the implementation of the right of discretion in each case, it is necessary to provide prior conditions in respect of a specific local government environment. For example, special upkeep and aesthetical requirements (e.g. the choice of colours) in the area of cultural and environmental value in Tartu Old Town that are binding. Respective requirements should be specified either in the comprehensive plan of a local government or in the thematic plan of the comprehensive plan, due to which there would be a basis for relying on the plan as a legal act upon the implementation of enforcement powers.

This is necessary, above all, in the case of construction works that have fallen out of use, in order to keep the general town-view in the local government in order, and to provide a lawful opportunity to infringe the right of ownership and require that from the subject of law who disregards this requirement.

However, due to various reasons, local authorities are not engaged, on a daily basis, in mapping construction works that have fallen out of use or in preparing threat assessments and threat forecasts therefor that are necessary from the point of view of threat prevention. Likewise, the Register of Buildings does not include any procedural information on construction works that pose a threat and are in need of upkeep, which is also necessary for various subjects of law, and for third parties for the protection of subjective rights. The preparation of threat forecasts is necessary, but this is not a widespread practice in local governments. The situation makes the implementation of the Building Code and safety supervision efficient as well as more understandable and clearer for subjects of law. Therefore, it is possible to forecast a threat and engage in preventive activities, not only in state supervision targeted at outcomes, and local authorities and the Technical Regulatory Authority can use the discretion of judgment and reason when exercising safety supervision. A published threat forecast makes it possible for subjects of law to better protect their subjective rights by learning, for example, about construction works that are located in the immediate vicinity of their registered immovable and pose a threat.

In view of the above, the author is of the position that close cooperation is necessary between the Technical Regulatory Authority and local authorities on the basis of subsection 10 (1) of the Law Enforcement Act in order to ensure efficient protection of the rights (health, property, life, the environment and legal certainty) of subjects of law. To date, the Rescue Board and local authorities have engaged in smooth professional expedient cooperation where they have agreed on administrative competence and procedural issues as well as information exchange. An administrative measure is purposeful activity in order to refrain from inactivity and poor administrative capacity upon handling requests of subjects of law when giving substance to the competence of safety supervision over construction works. The author holds the opinion that respective cooperation develops the practice of more than 200 local governments and the Technical Regulatory Authority in order to achieve a clear and understandable division of competence.

Upon analysing the degree of legal clarity of clauses 130 (2) 2) and (3) 2) of the Building Code, the author of this Master's thesis is of the position that the provisions that regulate the functions of state supervision over construction works before and after occupation as well as over construction works that have fallen out of use leave law enforcement agencies with a different situation of interpretation and the possibility of double competence. Such a situation does not mean that the regulation of the Building Code itself lacks legal clarity. Therefore, the hypothesis in part put forward by the author is confirmed.



## LÜHENDID

ATSS	Asendustäitmise ja sunniraha seadus
EhS	Ehitusseadustik
EHR	Ehitusregister
EhSRS	Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus
EL	Euroopa Liit
EKOH	Euroopa kohaliku omavalitsuse harta
HKTS	Halduskoostöö seadus
HMS	Haldusmenetluse seadus
HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
KorS	Korrakaitse seadus
KOV	Kohalik omavalitsus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
LV	Linnavalitsus
LVK	Linnavolikogu
MKM	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium
PlanS	Planeerimisseadus
PS	Põhiseadus
RKHK	Riigikohtu halduskolleegium
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu otsus
RKPJKm	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu määrus
TJA	Tehnilise Järelevalve Amet
TJI	Tehnilise Järelevalve Inspeksioon
TLVm	Tartu Linnavolikogu määrus
VaV	Vallavalitsus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
VVm	Vabariigi Valitsuse määrus
VTMS	Väärteomenetluse seadustik
v.r	vana redaktsioon
ÕS	Õigekeelsussõnaraamat

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004;
2. D. Foulkes. Administrative Law. Butterworth & Co Ltd. London, 1990;
3. E. Oidermaa. Ehitusõigus. Teine, parandatud ja täiendatud trükk. TTÜ kirjastus 2007;
4. E. Proosa, P. Pettai. Uus ehitusseadustik ja ehitamine. Praktilised näpunäited uue seaduse rakendamisel. Kinnisvarakool. Glikman Alvin & Partnerid. Baltic Legal Solutions. Tallinn 2015;
5. Ehitus- ja planeerimisõiguse kodifitseerimisprojekt. Ehitus- ja planeerimisõiguse üld- ja eriosa rakendusanalüüs. Tallinn 2009, lk 225. Kättesaadaval:  
[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/ehitus-\\_ja\\_planeerimisoiguse\\_uld-\\_ja\\_eriosa\\_rakendusanaluuus\\_2010\\_1.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/ehitus-_ja_planeerimisoiguse_uld-_ja_eriosa_rakendusanaluuus_2010_1.pdf);
6. Ehitusseadustik. Seletuskiri. Kättesaadaval Riigikogu kodulehel:  
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9e8a422c-beb8-476c-897c-f9b761fb9b92/Ehitusseadustik/>;
7. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006;
8. Haldusmenetluse seaduse seletuskiri. Internetis:  
[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870);
1. H. Mauer. Haldusõigus. Üldosa. 14., ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn 2004;
2. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Õigusteabe AS Juura, 1995;
3. Planeerimis- ja ehitusõiguse töögrupi ja huvigruppide koosoleku protokoll. Tallinn , 21.09.2012;
4. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2006;
5. Järelevalve ohtlike ehitiste üle valdades ja linnades. Kas omavalitsused teevad kõik endast sõltuva, et nende territooriumil asuvad ehitised ei oleks inimestele ja ümbruskonnale ohtlikud. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 29. jaanuar 2016. Kättesaadaval:

- <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2380/language/et-EE/Default.aspx>;
6. Järelaudit “Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega”. Mida on Tallinna ja Tartuga piirnevad vallad teinud ilma ehitusloata ehitatud uusehitistega? Riigikogu Riigieelarve kontrolli erikomisjonis 16.01.2014. Riigikontrolli KOV auditi osakond Airi Mikli, Illar Tõnisson;
  7. Kiire elanike arvu kasvuga valdade tegevus ebaseaduslike uusehitistega (järelaudit). Mida on Tallinna ja Tartuga piirnevad vallad teinud ilma ehitusloata ehitatud uusehitistega? Riigikontrolli aruanne Riigikogule, Tallinn, 30. detsember 2013. Kättesaadaval koos lisandmaterjaliga:  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/701/language/et-EE/Default.aspx>;
  8. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse seletuskiri. Internetis:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2445bcfe-b04d-40c8-932e-db51253abea3&>;
  9. Korrakaitseadus 49 SE seletuskiri. Internetis:  
<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/>;
  10. Kinnisvarahoiu standard EVS 807. Kättesaadaval: <https://www.evs.ee/tooted/evs-807-2010>. 01.03.2016;
  11. R. Maruste, Põhiseadus ja selle järelevalve: võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn Juura. 1997;
  12. Ohuproгноos TJA kodulehel. <http://www.tja.ee/ohuproгноos/>;
  13. Planeerimisseadusest ja ehitusseadustikust tulenevad kooskõlastused Päästeametiga. November 2015, Päästeamet;
  14. R. Alexy. The Argument from Injustice. Oxford: Clarendon Press 2002.
  15. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, 5-96;
  16. R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Juura. Tallinn 2007;
  17. Tartu linna probleemsed ehitised. Kättesaadaval:  
[http://www.tartu.ee/index.php?lang\\_id=1&menu\\_id=2&page\\_id=3626](http://www.tartu.ee/index.php?lang_id=1&menu_id=2&page_id=3626). 01.02.2016.
  18. V. Olle, Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus Juura, Tallinna Raamatutrükikoda, 2014;
  19. W. Ewer. Saksa planeerimisõiguse põhijooned. - Juridica VII/2006, 443-450;

20. Õigekeelsussõnaraamat. Eesti Keele Sihtasutus, 2013.

<http://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=sealhulgas&F=M>.

21. Ü. Anton. Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses – Juridica 1998/VI.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. RKPJKo 02.11.1994, III-4/1-6/94;
2. RKHKo 18.12.2002, 3-3-1-66-02;
3. RKPJKo 10.04.2002, 3-4-1-4-02;
4. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03;
5. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03;
6. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03;
7. RKHK 20.10.2004, 3-3-1-38-04;
8. RKPJKo. 20.03.2006, 3-4-1-33-05;
9. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05;
10. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06;
11. RKPJKo. 19.03.2009, 3-4-1-17-08;
12. RKPJKm, 28.05.2008, 3-4-1-4-08;
13. RKHKo 21.01.2009, 3-3-1-88-08;
14. RKPJKo 09.06. 2009, 3-4-1-2-09;
15. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09;
16. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09;
17. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09;
18. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09;
19. RKPJKo 14.05.2011, 3-4-1-13-11.

## Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

1. EIKo 26.04.1979, 6538/74, Sunday Times vs Ühendkuningriik.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Ametikohtade loetelu, mida täitvatel ametnikel on riikliku järelevalve teostamise ülesanne. TLVm 27. juuni 2014 nr 41. - RT IV, 27.02.2016, 80;
2. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. RT I, 12.07.2014, 29;
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2;
4. Eesti Vabariigi põhiseadus - Kommenteeritud väljaanne, 2012, võrguväljaanne.  
Kättesaadaval: [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee);
5. Ehitusseadustik. - RT I, 05.03.2015, 1;
6. Ehitisregistri põhimäärus. VVm 19.06.2015 nr 69. - RT I, 26.06.2015, 13;
7. Ehitusseadus. - RT I, 04.07.2013, 8. Kehtivusega kuni 30.06.2015;
8. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus. - RT I, 30.06.2015, 40;
9. Eluruumile esitatavad nõuded. Majandus- ja taristuministri 02.07.2015. a. nr 85 määrus - RT I, 03.07.2015, 34;
10. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märts 2011 määrus (EL) nr 305/2011, millega sätestatakse ehitustoodete ühtlustatud turustustingimused ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 89/106/EMÜ. - L 88/5, 04.04.2011;
11. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. VVm 22.12.2011 määrus nr 180. - RT I, 29.12.2011, 228;
12. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 06.01.2016, 10;
13. Korrakaitse seadus. - RT I, 23.03.2015, 207;
14. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 30.12.2015, 82;
15. Päästeseadus. - RT I, 30.12.2015, 37.
16. Planeerimisseadus. - RT I, 26.02.2015, 3;
17. Tartu linna ehitusmäärus. TLVm 19.12.2013 nr 7. - RT IV, 31.03.2015, 14;
18. TJA Ehitus- ja elektriosakonna põhimäärus. 17.12.2007 nr 99. Kättesaadaval:  
<http://www.tja.ee/pohimaarused-2/>. 08.01.2016;
19. Tehnilise Järelevalve Ameti põhimäärus. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 12.12.2007 määrus nr 99. - RT I, 17.07.2015, 13;
20. Teeseadus. - RT I, 12.07.2014, 24;
21. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 30.12.2015, 72;
22. Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 19.03.2015, 37.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Silver Priimäe,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

Ohutusjärelvalve sisustamine ehitusseadustikus, mille juhendajad on *MA* Sandra Mikli ja *LLM* Kaarel Relve

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 02.05.2016