

**TALLINNA ÜLIKOOL**  
**RIIGITEADUSTE INSTITUUT**  
**Riigiteaduste magistriõppekava**

**Kristi Vaks**

**AVALIKU JA ERAHUVI KONFLIKT TALLINNA LINNAS  
RIIGIKOHTU LAHENDITE NÄITEL**

Magistritöö (30 EAP)

Juhendaja: Sulev Lääne

Tallinn 2014

## Deklaratsioon

Mina \_\_\_\_\_KRISTI VAKS\_\_\_\_\_ (sünnikuupäev: 21.12.1980)  
(*autori nimi*)

1. olen koostanud magistritöö iseseisvalt. Teiste autorite uurimistööd, olulised seisukohad kirjandusest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.
2. annan Tallinna Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose  
AVALIKU JA ERAHUVI KONFLIKT TALLINNA LINNAS RIIGIKOHTU  
LAHENDITE NÄITEL

---

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on \_\_\_\_\_SULEV LÄÄNE\_\_\_\_\_,  
(*juhendaja nimi*)

säilitamiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Ülikooli Akadeemilise Raamatukogu repositooriumis.

3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Töö autor: \_\_\_\_\_  
(*digitaalne*) allkiri, kuupäev

Töö on kaitsmisele lubatud.

Juhendaja: (*ees- ja perekonnanimi, teaduslik kraad*)

---

(*digitaalne*) allkiri, kuupäev

## **SISUKOKKUVÕTE**

Eesti õigusruumis on jätkuvalt aktuaalne avaliku ja erahuvi vaheline tasakaal. Kõige enam tuleb seda ette seoses põhiõiguste riivega avaliku huvi korral. Avaliku huvi üheks väga oluliseks esindajaks ja kaitsjaks on Eesti Vabariigis kodanikule lähedal seisev kohalik omavalitsus.

Magistriöö eesmärgiks on näidata, kuidas Tallinna linnas tuleb toime avaliku huvi kaitsmisega ja rakendamisega kohalik omavalitsus ja kuidas on Riigikohus sisustanud määratlemata õigusmõiste – avalik huvi. Samuti keskendustakse sellele millistes valdkondades esineb Tallinna linnas kõige enam konflikte avaliku ja erahuvi vahel.

Töö teoreetilises osas on autor toonud ülevaate kohaliku omavalitsuse olemusest Eesti Vabariigis. Milline osa Eesti kohaliku omavalitsuse tegevusest on seotud avalike huvidega ja millised kohustused on kohalikule omavalitsusele seadusega pandud avaliku huvi kandmiseks. Samuti on suur osa pühendatud põhiõiguste kaitsele ja riivele. Oluliselt on avatud avaliku huvi mõistet.

Pärast teoreetilise aluste selgitamist analüüsitakse kvantitatiivse ja kvalitatiivse tekstianalüüsi meetoditel avaliku huvi ja erahuvi vahelisi konflikte Riigikohtu lahendites aastatel 1995-2014 (20.03.2014). Analüüsi tulemusena tehakse kindlaks millistes valdkondades esineb avaliku ja erahuvi konflikt. Mis on olnud konflikti põhjuseks. Kuidas ja kui tihti on Riigikohus sisustanud avaliku huvi mõiste, kas see on olnud ajas muutuv. Kumma kasuks on Riigikohus otsuse teinud, millised on peamised etteheited Tallinna linnale.

Tulemuste põhjal järeldatakse, et avalik ja erahuvi ei ole tasakaalus ja Riigikohus on otsustanud pigem erahuvi kasuks. Peamised valdkonnad, kus avalik ja erahuvi põrkuvad on seotud põhiõiguste kaitsega (planeerimismenetluse ja maareformi läbiviimisel) ning subjektiivsete õigustega (hea haldusmenetlus). Riigikohus leiab, et Tallinna linn ei ole menetlustoimingutes järginud kehtivat õiguskorda. Avaliku huvi mõiste defineerimine ei ole otstarbekas, see on juhtumi põhine ning ajaliselt seotud riigi demokraatia ja heaolu arenguga.

Autor: Kristi Vaks

e-mail: kristi.vaks@gmail.com

## SISUKORD

SISUKOKKUVÕTE.....	2
SISUKORD.....	3
SISSEJUHATUS .....	4
1 KOHALIKU OMAVALITSUSE ROLL AVALIKU HUVI ESINDAJANA.....	7
1.1 Avaliku huvi esindaja .....	7
1.2 Omavalitsuste alusteooriad .....	7
1.2.1 Vaba kogukonna teooria .....	7
1.2.2 Riiklik omavalitsusteooria .....	8
1.3 Eesti omavalitsussüsteem.....	9
1.3.1 Kohaliku omavalitsuse roll Eestis.....	9
1.3.2 Kohalik omavalitsus kui tasakaalustaja .....	10
2 PÕHIÕIGUSTE OLEMUS JA KÄSITLUS EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES .....	14
2.1 Põhiõiguste osatähtsus ja olulisus põhiseaduses.....	14
2.2 Põhiõiguste kaitse vajadus .....	15
2.3 Põhiõiguste dogmaatika peamine probleem: kollisioon, proportsionaalsus ja kaalumine.....	17
2.3.1 Kollisioon kui paratamatus .....	17
2.3.2 Proportsionaalsuse ja kaalutusõiguse seos.....	18
2.4 Huvi, hüve ja tahe .....	19
2.5 Avaliku huvi ja erahuvi eristamine .....	20
2.5.1 Erahuvi subjekt kui peamine põhiõiguste kandja .....	21
2.5.2 Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste.....	22
2.6 Omandiõiguse riive õigustamine avaliku huviga.....	27
2.6.1 Omandipõhiõiguste riive hindamise üldised skeemid .....	28
3 AVALIKU HUVI JA ERAHUVI KONFLIKT TALLINNA LINNAS RIIGIKOHTU LAHENDITES .....	31
3.1 Valim ja uurimuse meetod .....	31
3.2 Avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevad Riigikohtu lahendid Tallinna linnas 34	
3.3 Avaliku huvi selgitamine Riigikohtu lahendites Tallinna linnas.....	39
3.4 Avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevad valdkonnad Tallinna linnas .....	42
3.5 Riigikohtu poolt viidatud menetlustoimingud Tallinna linnas .....	45
3.5.1 Hea haldusmenetluse põhimõte – kaasamine, ärakuulamine.....	46
3.5.2 Kaalutusõigus ja uurimispõhimõte .....	47
3.5.3 Planeeringute menetlemine ja pädevusnorm .....	49
3.6 Kaasuste tulemustest Tallinna linnas .....	50
4 KOKKUVÕTE .....	51
5 KASUTATUD KIRJANDUSE JA ALLIKATE LOETELU .....	56
6 KASUTATUD KOHTULAHENDID .....	60
7 KASUTATUD LÜHENDID .....	63
8 LISA 1 KOODIRAAMAT JA TULEMUSTE KOOND.....	64
9 LISA 2 AVALIK HUVI ON.....	70

## SISSEJUHATUS

Avaliku huvi olemus aktuaalsus avaliku ja erahuvi tasakaalu vahel tekitab üha enam probleeme. Selle peamiseks põhjuseks võib pidada seda, et nii füüsilised kui ka juriidilised isikud ehk siis erahuvi esindajad on saanud teadlikumaks oma õiguste osas. Teisest küljest omab siin suurt mõju tänapäevaks välja kujunenud sotsiaalsete hüvede hulk, mida kõik kasutada soovivad, kuid millesse otseselt panustada ei soovita, kuna arvatakse, et see on avaliku teenuse pakkuja ehk riigi kohustus. Põhjuseks võib pidada seda, et tänapäeval käsitletakse avaliku huvi mõistet kui „sotsiaalriigi“ kohustuslikku elementi (Totjev, 2002/9).

Avaliku huvi esindajaks ja kaitsjaks on teatud olukordades kujunenud kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus, täites oma osa ühiskonnas on kohustatud kaitsma avalikku huvi, võttes arvesse võimalikult palju muutujaid, samas püüdes mitte riivata erahuvi. Oluline aspekt seisneb kohaliku omavalitsuse – kui avaliku huvi esindaja – rolli väljaselgitamises ja täpsustamises. Üha enam põrkuvad era- ja avalik huvi kohalike omavalitsuste rollis, kohustuses ja oskustes Tallinna linnas näiteks planeeringute menetlemistel.

Eesti õigusruumis puudub tasakaal: ühest küljest eraõiguslikust huvist kinnisasja eesmärgipäraselt kasutada ja teisest küljest avalikust huvist seda vahel piirata. Avaliku huvi mõiste kui selline on aga halduslikku analüüsi võimaldavas kontekstis defineerimata, kuna selle tõlgendamine on ajas muutuv. Eelpool toodust tulenevalt on paljud kirjutised nimetatud mõiste ühesest defineerimisest hoidunud. Olenemata sellest pakub avaliku huvi mõiste sisu ja paratamatu kõrvutamise erahuviga konfliktseid olukordi, mis jõuavad sageli kohtusse.

Avaliku huvi ja erahuvi vahelist tasakaalu on Eestis suhteliselt vähe uuritud. Kohtulahendite hulk ei ole väga suur, periood on lühike, kuid võimaldab teha analüüsitavaid järeldusi. Üheks põhjuseks antud juhul saab pidada Eestis erinevatel aegadel olnud erinevaid represseerivaid riigikordi, puudulikku tsiviilühiskonda ka puuduvat kohtusüsteemi, milles kodanikel enda õiguste kaitsmine oli piiratud. Siit tulenevalt on oluline välja tuua põhiõiguste olemus, sest üldjuhul on avaliku huvi eelistamine erahuvile põhjuseks põhiõiguste riiveks.

Otseselt avaliku huvi ja erahuvi vahelisi konflikte Eestis kohtupraktika näitel on vähe uuritud. Küll aga on avaliku huvi olemust põhiseaduses ja selle täitmist uurinud põhjalikult näiteks Kadriann Ikkonen oma magistritöös, milles ta analüüsis “Sundmüügi põhiseaduslikkust” tuginedes avaliku (üldise) huvi tähendusele põhiseaduse § 32 lõike 1 teise lause kontekstis (Ikkonen, 2004). Samuti on erinevate osapoolte võrdset kohtlemist ning mõningal määral ka põhiõiguste riivet Riigikohtu lahendite näitel uurinud Ülle Paat oma magistritöös: “Võrdse kohtlemise põhimõtte Riigikohtu lahendites” (Paat, 2007), kus ta keskendub peamiselt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve komisjoni otsustele. Autor käsitleb selles uurimustöös avaliku huvi (riigi, kohaliku omavalitsuse) ja eraõigusliku osapoolte vahelist huvide konflikti Tallinna linnas.

Antud uurimustöö huviorbiidiks on: kuidas Eesti Vabariigi kohtusüsteem Eesti taasiseseisvuse ajal (20 aasta jooksul) on käsitlenud avaliku huvi ja erahuvi pörkumist Tallinna haldusterritooriumil. Tallinna linn kui kohaliku omavalitsuse üksus kujutab endast tasakaalustavat jõudu riigivõimu tsentralisatsioonile (vertikaalne võimulahusus) (Jakobson jt, 2011). Lähemalt uuritakse kohtulahendeid, mis on seotud kohaliku omavalitsusele seadusega pandud kohustusega kaitsta ja kanda edasi avalikku huvi ja teisest küljest erahuvi esindajate sooviga kaitsta ennast riigi (kohaliku omavalitsuse) omavoli eest. Kuidas on kohus suutnud tasakaalustada kahte pörkuvat huvi, millel on erinev eesmärk. Kuidas on avaliku huvi mõiste olnud ajas muutuv ja kui tihti üldse avalikule huvile viidatakse olenemata sellest, et avaliku huvi mõistet kui sellist pole tegelikult analüüsi võimaldavas kontekstis defineeritud. Töö eesmärk on näidata, kuidas tuleb toime avaliku huvi kaitsmisega ja rakendamisega kohalik omavalitsus Tallinna linnas. Millistel juhtudel on kohus eelistanud erahuvi avalikule huvile. Töö teoreetilise osa kirjeldamisel on välja toodud Eesti kohaliku omavalitsuse mudel lähtuvalt omavalitsuste alusteooriatest tuginedes riigiteaduslikele allikatele. Samuti on lähtutud Eesti õiguskirjandusest, sealhulgas analüüsitud kommenteeritavaid teoseid, viidatud on inglisekeelsele kirjandusele.

Töö esimeses peatükis antakse lühiülevaade kohaliku omavalitsuse teooriatest ning sellest milline on kohaliku omavalitsuse osa Eestis - kitsendades vaatenurka lähtuvalt omavalitsuse rolliga planeeringute menetlemisel ja maareformiga seondult, kuna sellistel positsioonidel on kohalik omavalitsus peamine avaliku ja erahuvi vaheline

tasakaalustaja. Seejärel analüüsitakse põhiõiguste olemust ja nende riivet ning, mis juhul tuleks põhiõigusi pidada erahuviks. Järgnevalt püütakse võimalikult täpselt välja selgitada avaliku huvi mõiste sisu ja olemus. Ka on analüüsitud olukordi, millisel juhul on põhiõiguste riive õigustatud avaliku huvi korral Tallinna linnas. Kuidas suhestuvad antud olukorras mõisted “demokraatia” ja “sotsiaaliik”. Töö uurimuslik osa põhineb Tallinna linna kohtulahendite analüüsil, millest tulenevalt antakse ülevaade sellistest mõistetest nagu proportsionaalsuse, kollisioon ja kaalumise, mis on põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemideks.

Töö teises osas analüüsitakse Tallinna linnas avaliku huvi ja erahuvi vahelisi konflikte ja nende olemust Riigikohtu halduskolleegiumi lahendites aastatel 1995-2014. Metoodikana kasutatakse nii kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset tekstianalüüsi, analüüsides viitekümme kohtulahendit järgmistest uurimisküsimustest lähtuvalt:

1. Kui sageli on avaliku huvi olemasolule viidanud menetlusosalised, millistele õiguslikele alustele on nad seejuures tuginenud?
2. Millise omandiõiguse piiramise valdkonnale on Riigikohtu lahendid kõige enam viidanud? (kas ainult riive/kitsendused või sundvõõrandamine)
3. Kui selgelt tuleb Riigikohtu lahenditest välja mõiste avalik huvi (definiitsioon), kas need on igakord sarnased kui sageli on tegemist määratlemata õigusmõistega?
4. Avaliku huvi mõiste muutumine ajas tuginedes Riigikohtu lahenditele?
5. Millistes valdkondades põrkuvad avalik ja erahuvi Tallinna linna näitel kõige enam, mis võiks olla selle põhjuseks?
6. Kuidas on suutnud Tallinna linn tulla toime talle seadusega pandud kohustusega esindaja ja kaitsta avalikku huvi?
7. Kui paljudel juhtudel on Riigikohus saatnud kohtuasja menetluse jätkamiseks esimese või teise astme kohtule, mis on selle põhjuseks?
8. Kui paljudel juhtudel on avaliku huvi esindajalt nõutud välja kahju erahuvi esindajale ja vastupidi?

# **1 KOHALIKU OMAVALITSUSE ROLL AVALIKU HUVI ESINDAJANA**

## **1.1 Avaliku huvi esindaja**

Avaliku huvi, tahte ja hüve pakkujaks on riik. Siinkohal on oluline välja tuua, et üheks peamiseks avaliku huvi esindajaks ja kaitsjaks Eesti Vabariigis on kohalikud omavalitsus üksused. Demokraatlikus ühiskonnas seob kohalik omavalitsus riigi tsiviilühiskonnaga, ta on üks tänapäevase demokraatliku valitsemisviisi alustugesid. Seega on kohaliku omavalitsuse kaitse ja tugevdamine ühtlasi panus demokraatia põhimõttesse (PSKV, 2012). Põhiseaduse § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (PS §154 lg 1). Enne kui liigume edasi antud töös käsitletavate konkreetsete kohaliku omavalitsuse ülesannete juurde, kus on tekkinud olulisi konflikte ja vastuolusid avaliku huvi ja erahuvi vahel, käsitleb autor kohaliku omavalitsuse alusteooriaid.

## **1.2 Omavalitsuste alusteooriad**

Kohalike omavalitsusi käsitlevaid teooriaid on mitmeid, kuid peamiseks saab pidada siiski kahte domineerivat käsitlust. Arno Almann (Almann, 1999) toob välja kogukondliku omavalitsusteooria, riikliku omavalitsusteooria ning kohaliku omavalitsuse segateooria. Vallo Olle käsitleb vaba kogukonna teooriat (kogukonna loomulike õiguste teooria), ühiskondliku (ühiskondlik-majandusliku) omavalitsuse teooriat ja riikliku omavalitsuse teooriat (Olle, 2001). Samas annab ta lühiülevaate erinevatest kohaliku omavalitsuse teooria käsitlustest Suurbritannias ja USA-s (*ibid*). Antud uurimustöö eesmärk ei ole teha teooriate analüüsi, vaid mõista, millise teooria alla kuulub Eesti ning tuua välja konfliktid kohalikule omavalitsusele pandud ülesannete ja kohustuste vahele, mis puudutavad avaliku ja erahuvi vahelisi suhteid.

### **1.2.1 Vaba kogukonna teooria**

Vaba kogukonna teooria ehk kogukonna loomulike õiguste teooria põhipostulaadid võib kokku võtta järgnevas (Olle, 2001):

- a. Kohaliku omavalitsuse organid on valitavad kogukonnaliikmete poolt.
- b. Eristatakse selgelt kohalikke asju ja riigi asju
- c. Kohalik omavalitsus – see on kogukonna enda asjade juhtimine, mis erineb oma olemuselt riigiasjadest.



- d. Kohaliku omavalitsuse organid on kogukonna organid, mitte riigiorganid.
- e. Riigiorganid ei oma õigust sekkuda kogukonna pädevusse. Nad peavad vaid jälgima, et kogukond ei ületaks oma pädevuse piire.

Sama teooria alla lihtsalt teise nimega läheb ka Georg Sootla käsitlus võimuvvertikaalidest lähtuvalt: **Autonoomne ehk duaalne** kesk- ja kohaliku valitsemise muster – riigi ja kohaliku omavalitsuse võimu sfäär oli selgelt piiritletud ning kohalik autonoomia võrdlemisi suur (valitsev Põhjamaades) (Jakobson jt, 2011)

### **1.2.2 Riiklik omavalitsusteooria**

Riiklik omavalitsusteooria on välja kasvanud saksa klassikalise filosoofia, õiguse ajaloolise koolkonna ja saksa liberalismi poliitilise doktriini põhimõtetest (Almann, 1993, 9). Selle teooria kohaselt on omavalitsus üheks riikliku kohalalduse organiseerimise vormiks, teiste sõnadega riigivalitsemise eriliigiks (Olle, 2001). Olle viitab silmapaistvale 19. sajandi saksa kohaliku omavalitsuse teoreetikule Lorenz von Steinile, kes on öelnud, et riigi keskorganid ja kohalikud omavalitsusorganid teevad üht ja sama riiklikku tööd. Vahe on vaid selles, et esimesed tegelevad üldiste, teised aga kohaliku tähtsusega küsimustega (*ibid.*). Riiklik omavalitsusteooria väidab, et kõik võimuvolitused kohaliku omavalitsuse valdkonnas on andnud riik ja nende allikaks on riigivõim. Riigi poolt antud ülesannete täitmise üle teostavad järelevalvet keskorganid. Erinevalt riiklikust keskhaldusest teostavad kohalikku omavalitsust mitte valitsusametnikud, vaid seda tehakse kohalike elanike abil, kes on huvitatud kohaliku halduse tulemuslikkusest (*ibid.*).

Georg Sootla on käsitlenud seda mudelit riigiteaduste õpikus järgnevalt:

*„Riigikeskene ehk sulandunud kesk- ja kohaliku valitsuse muster – domineeris riik ja tugeval traditsioonilisel kohalikul kogukonnal olid väikesed omavalitsuslikud funktsioonid (valitsev Mandri-Euroopas)“* (Jakobson jt. 2011).

Tänapäeva õigussüsteemis eelkäsitletud omavalitsusteooriaid puhtal kujul enam ei rakendata. Ka kehtiva põhiseaduse puhul on tuvastatav mitmete omavalitsusteooriate süntees (PSKV, 2012).

Eesti omavalitsussüsteem ei ole puhtal kujul üks ega teine, küll aga on mõlemale teooriale omaseid tunnuseid, mis illustreerivad kohaliku omavalitsuse tihedat seotust riigiga: näiteks osutab kohalik omavalitsus enamuse avalikest teenustest. Hinnanguliselt osutavad kohalikud omavalitsused Eestis inimestele 70% kõigist pakutavatest avalikest teenustest. Samas on kohalik omavalitsus eestlastele ajalooliselt olnud kogukondliku elu korraldamise vorm. Seda mõtet on korduvalt kinnitanud mitme valdkonna teadlased nagu näiteks Jüri Uluots 1930. a, sama kinnitas Tartu Ülikooli professor Wolfgang Drechsler:

*„Eesti riik on ajalooliselt välja kasvanud kohalikest omavalitsustest ja eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises, kui ühiselu struktuuris, sajandeid kauem peaaegu kõigist Euroopa rahvastest“ (Mäeltsemees, 2006)*

Eestis on ühetasandiline omavalitsussüsteem. Kohaliku omavalitsuse üksustena tegutsevad vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Vallad ja linnad on omavalitsuslikud kogukondlikkuse printsiibil põhinevad haldusüksused, mis moodustavad avaliku halduse süsteemi esimese tasandi.

Kohaliku omavalitsuse tasand luuakse kahel järgneval põhjusel. Esmalt selleks, et tuua võim rahvale lähemale ning lähtuda subsidiaarsusest ehk lähimuse põhimõttest (Vischer, 2001). Selliselt suureneb demokraatia ning võim ei võõrandu rahvast. Teiseks on optimaalne mastaap erinevate teenuste pakkumisel (Jakobson, jt, 2011).

### ***1.3 Eesti omavalitsussüsteem***

Praegune kehtiv ühetasandiline kohaliku omavalitsuse süsteem sai alguse 1993. aastal pärast kohaliku omavalitsuse õiguslike aluste ja tulubaasi reformimist ja ümberkorraldamist.

#### ***1.3.1 Kohaliku omavalitsuse roll Eestis***

Kohaliku omavalitsuse korraldust reguleerib kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS), mis sätestab: kohaliku omavalitsuse kui valla või linna demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu, lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest ning arvestades valla või linna arengu iseärasusi (KOKS, §2).

Samas seaduse on ära toodud ka peamised kohaliku omavalitsuse ülesanded, KOKS §6. Peamisteks ülesanneteks on sotsiaalabi ja –teenuste, vanurite hoolekande, noorsootöö, elamu-, ja kommunaalmajanduse, veevarustuse ja kanalisatsiooni, heakorra, jäätmehoolduse, üldplaneeringute ning detailplaneeringute kehtestamise, valla- või linnasisese ühistranspordi ning valla teede ja linnatänavate korrashoiu korraldamine. Kohaliku omavalitsus organitena näeb seadus ette volikogu ja valitsuse. Taoline käsitus lähtub kohaliku omavalitsuse sisemisest võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest. Kohaliku omavalitsuse universaalpädevus, s. t õigus lahendada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt. Kohalikul omavalitsus üksusel peab olema õigus lahendada ka neid tunnustelt kohaliku elu küsimusi, mida seadused ei nimeta (PSKV, 2012). Riigikohus sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi on võimatu ette näha, mistõttu võib kohalik omavalitsus ilma volitusnormita välja anda määrusi, kui tegemist ei ole riigielu küsimusega (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98, II osa). Kohaliku elu küsimuste kindlaks määramisel tuleks lähtuda järgmistest põhimõtetest, mis tagavad ka selle, et oleks täidetud subsidiaarsuse printsiip:

1. Kohaliku elu küsimused peavad seonduma kogukonna liikmete ühiselu ja ühiste huvidega kohaliku omavalitsuse territooriumil;
2. Kohaliku elu küsimuste lahendamine kohaliku omavalitsuse poolt peab olema täidetav ja otstarbekas (*ibid*).

Oluline on välja tuua haldusmenetluse põhimõtted, mida kohalik omavalitsus oma tegevuses peab järgima (KOKS §1 lg 2). Haldusmenetluse põhimõtted on toodud vastava seaduse esimeses peatükis teises jaos. Lühidalt käsitlevad need järgmisi teemasid: õiguste kaitse, kaalutusõigus, vormivabadus ja eesmärgipärasus, uurimispõhimõte ning avalikkus ja andmekaitse (HMS §3-§7).

### **1.3.2 Kohalik omavalitsus kui tasakaalustaja**

Kohalik omavalitsus kujutab endast tasakaalustavat jõudu riigivõimu tsentralisatsioonile - vertikaalne võimulahusus (Nelson jt, 2011). Kohalikel omavalitsustel on täita väga suur roll avaliku ja erahuvi tasakaalustajana ja kogukonna elu järjepidevuse kaitsjana. Kohaliku omavalitsuse roll avaliku ja erahuvi tasakaalustajana avaldub selgemini planeerimise valdkonnas (üldplaneeringute ning detailplaneeringute kehtestamisel, ehitustegevuse ning keskkonnakaitse küsimustes) kus omavalitsuse ülesanne on tagada, et kellegi ehitamise soovi realiseerimisel oleks

arvestatud ka tema naabrite huvide ning linna arengu vajaduste ja põhimõtetega (Siseministeerium, 2008).

Planeeringute hierarhiast ning põhiseadusega ettenähtud põhiõiguste lünkadeta kaitse põhimõttest tuleneb, et planeerimisvõim on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus jagatud pädevuse teostamisel on määratud subsidiaarsuse põhimõttega, mis tuleneb Eesti õiguskorras Riigikogu poolt ratifitseeritud Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõikest 3: "Avalik-õiguslikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele võimuorganile peaks ülesande ulatust ja iseloomu arvestades olema ajendatud efektiivsuse ja majanduslikkuse nõuetest." Seega täidab konkreetset ülesannet see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama. (03.12.2007, nr 3-3-1-41-06)

Tulenevalt eelnevast on hea uurimuses käsitleda eespool mainitud planeerimise ja ehitusega seotud valdkonda, mis on seadusega kohalikule omavalitsusele pandud. Konkreetsetes valdkonnas on tekkinud hulgaliselt konflikte, mida Riigikohus on pidanud lahendama ning mis edasise huvides on andnud kindlasti uusi käitumismustreid, mis aitavad kohalikul omavalitsuse täita neile seadusega pandud kohustusi. Uurimus käsitleb peamiselt ehituse, planeerimise ja maakorralduse valdkonda, kuna nende valdkondade puhul on üldjuhul tegemist erahuvides esindajate põhiõiguste riivega, mis puudutab peamiselt omandipõhiõigusi. Ehituse puhul omandi kuhu ehitatakse ja õigustatud soov end omandit vallata ja käsutada oma äranägemise järgi. Üldjuhul ei oska ka erahuvi kandja tihtilugu arvestada asjaoludega, et teatud tegevuste puhul omandit vallas ja käsutades tuleb arvestada avaliku huviga ehk kohaliku omavalitsuse kehtestatud nõuetega, mille aluseks on kohaliku omavalitsuse kohustus kaitsta avalikku huvi.

Kohalik omavalitsus peab seadusest tulenevalt tagama elanikele:

Ehituse, planeerimise, maakorralduse valdkonnas:

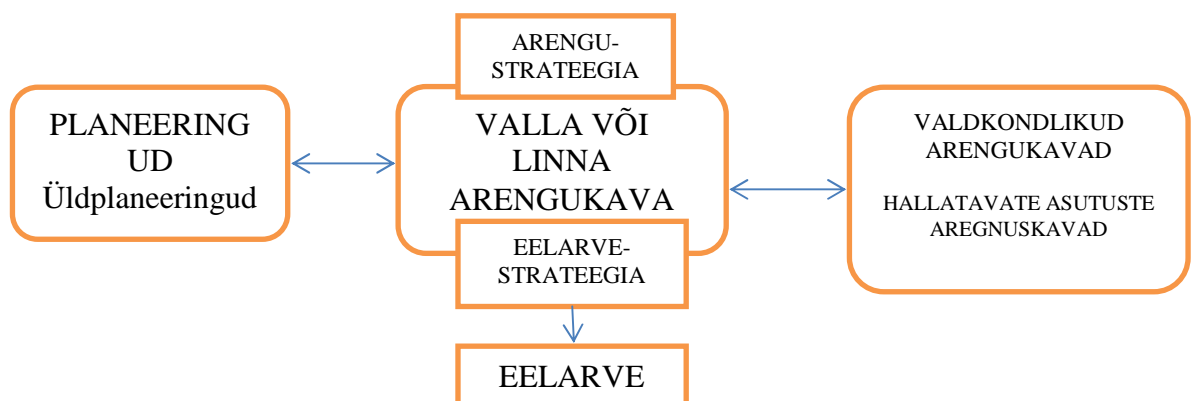
- Läbimõeldud planeerimistegevuse, mille käigus arvestatakse asjassepuutuvate osapoolte huve

- Kavandatavatest planeeringutest avalikkuse teavitamine
- Load ehitise rajamiseks, laiendamise või lammutamiseks
- Avaliku arutelu muinsus- või looduskaitse all oleva või linnaehituslikult olulise piirkonna planeerimisel
- Ehitustegevuse ja planeeringute täitmise järelvalve (Siseministeerium, 2008)

### 1.3.2.1 Avaliku huvi rakendamise eeldus – eelarve, arengukava

Selleks, et kohalik omavalitsus saaks täita seadusega pandud kohustusi, mis oleksid jätkusuutlikud ning mille täitmise vajadust mõistaksid omavalitsuse elanikud peab otsuste tegemisel lähtuma eelarvest. Omavalitsuse üheks kõige olulisemaks vahendiks oma arengu kavandamisel on kohalik eelarve, mis lähtub kohaliku omavalitsuse arengukavast (vt. Joonis 1). Arengukava üheks oluliseks komponendiks on planeeringud, kuna need on üldjuhul pikaajalised ja jätkuvad toimingud.

Arengukava on kohustuslik strateegiline dokument, millest on aja jooksul üha enam saamas omavalitsusüksuse juhtumis- ja töövahend, mille kvaliteet ja praktiline väärtus avaldavad mõju kohalike elu edendajate tegevusele ja töö tulemlikkusele.



Joonis 1: Allikas: Arengukaval põhinev kohaliku omavalitsuse arendustegevus. Siseministeerium ja Geomedia. Tartu-Tallinn 2007

Üldplaneering on kohustuslik strateegiline dokument, mis aitab oluliselt kaasa kohaliku omavalitsuse sihipärasele arengule ning annab omavalitsusele võimaluse eesmärgistatult suunata kohalikku arendustegevust ja seega piirkonna tuleviku arengut. Planeeringute koostamise korraldaja ja kõigi menetlustoimingute läbiviija on kohalik omavalitsus (PlanS, §8, 2008).

### **1.3.2.2 Kohalike omavalitsuse elanike kaasamine**

Üks tähtsamaid kohaliku omavalitsuse printsiipe on elanike õigus osaleda kohalikus omavalitsemises. Elanike kaasamiseks on mitmeid erinevaid võimalusi, millest, antud uurimust silmas pidades, tuleks välja tuua: otseselt otsuste tegemises osalemine kaasava demokraatia põhimõtete kohaselt, mis koondab mitmeid kaasamise viise: informatsiooni vahetamine ja konsulteerimine, osalemine otsustusprotsessis või otsuste rakendamises (nt, planeeringute avalikul väljapanekul). Samuti on igapäevael õigus taotleda volikogult või valitsuselt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi. Kohalikel elanikel on vastavalt kohaliku omavalitsuse korraldamise seaduse §32 lg 1 järgmine õigus:

*Vähemalt ühel protsendil hääleõiguslikel valla- või linnaelanikel, kuid mitte vähem kui viiel hääleõiguslikul valla- või linnaelanikul on õigus teha kohaliku elu küsimustes valla- või linnavolikogu või -valitsuse õigusaktide vastuvõtmiseks, muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks algatusi, mis võetakse arutusele hiljemalt kolme kuu jooksul.*

Seega kohustub kohalik omavalitsus avaldama üldsuse huve puudutavat teavet.

## 2 PÕHIÕIGUSTE OLEMUS JA KÄSITLUS EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSES

### 2.1 Põhiõiguste osatähtsus ja olulisus põhiseaduses

Põhiõigused on põhiseadusega kõigile riigis elavatele inimestele tagatud õigused (ÕL, 2000 *sub* põhioõigused). Põhiseõigused moodustavad Eesti Varariigi põhiseaduse (edaspidi PS või põhiseadus) 168-st paragrahvist ühe neljandiku (48 paragrahvi), mis on selge tunnusmärk osatähtsusest, mille PS tahab põhiõigustele anda (Alexy, 1997). See tagab omakorda Eesti Vabariigis võimalikult ulatusliku üksikisiku õiguste kaitse ning püüab taastada Eestis tsiviilühiskonda (Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne<sup>1</sup>, 2012). Põhiõigused on riikluse eksisteerimise ja funktsioneerimise seisukohalt sedavõrd olulised, et nende võimaldamist või mittevõimaldamist ei saaks jätta lihtseaduste määratlema (*ibid*). PS põhiõiguste kõrval on kesksel kohal Euroopa Nõukogu olulisim õigusakt 1950. aastal Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (Euroopa inimõiguste konventsioon (EIÕK)) (Ovey, 2006).

Põhiõigused on oma olemuselt ülimalt avatud ja määramatud eeldades nende kohaldajalt suurt tõlgendamisvaeva (PSKV, 2012). Tihti nõuavad põhiõigused ka konkretiseerimist. Selline tõlgendamise ja konkretiseerimise vajadus ei ole ilmtingimata halb, sest see võimaldab põhiseadusel “kohaneda” muutuvate ühiskondlike oludega ning väärtushinnangutega (Annus, 2006). Näiteks leidis Euroopa Inimõiguste kohus kaasuses, *Tyrrer vs UK*, kus tuli uurida, kas alaealise kehaline karistamine on koosõlas konventsiooniga, mille kohaselt on keelatud alandav ja väarikust alandav kohtlemine ning karistamine, et 1978 a standardid ja arusaamad, mis kehtisid konventsiooni vastuvõtmise ajal 1950.a, ei pruugi kehtida ühiskonna arenedes (*ibid*). Selline ajas ja ruumis kehtivate normide muutumine paneb tihti kohtud teatud määral sarnaseid olukordi natuke erinevalt tõlgendama, mis on õigusriigis otstarbekas ja vajalik. Kuigi kohtud peavad oma tõlgendamisel põhinema õiguslikule alusele, mille juures on abiks erinevad täiendavad seadused.

Põhiõiguste osa PS-s on kõige ebaühtlasem ja ebasüsteemilisem osa (Maruste, 2004), mis tuleb välja näiteks sellest, et ühes paragrahvis võivad koos olla sama

---

<sup>1</sup> Edaspidi PSKV

õiguse lubamine ja piiramine ehk riive. Näiteks PS § 32 igaihe omand on puutumatu ja võrdselt kaitstud (selles lauses sisaldub omandipõhiõiguse negatiivne, ehk tõrjeõiguslik funktsioon). Omand peab olema kaitstud võrdselt, võrdse kaitse nõue tähendab muu hulgas, et eri isikutega seotud asja- ja võlaõiguslike hagide suhtes tuleb kohaldada ühesuguseid hagi aegumise tähtaegu (RKTko 01.11.1995, III-2/3-26/95; 05.10.1995, III-2/1-56/95). Selles väljendub eriline võrdsuspõhiõigus, mis on *lex specialis* võrreldes § 12 lõikega 1 (PSKV, 2012). Sama paragrahvi teine lause aga sätestab, et omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest, mis on omakorda positiivne ehk sooritusõiguslik funktsioon). Selle näite varal tuleb hästi välja põhiõiguste ja (põhi)vabaduste ebasüsteematisus. Vahemärkusena, miks on vabaduste juures viidatud põhivabadustele nimelt ka põhiseaduse kommentaarides viidatakse sellele, et peamiselt on PS silmas peetud põhivabadusi (PSKV, 2008).

## 2.2 Põhiõiguste kaitse vajadus

Iga põhiõigusnorm on määratud reguleerima teatud eluvaldkonda ja seega seotud sotsiaalse tegelikkusega, kaitstes mingit eksisteerivat või eksisteerida võivat hüve. Näiteks hüve, mida kaitseb sõnavabadus, on isiku soov väljendada enda arvamust; omandipuutumatus kaitseb isiku vara (Annus, 2006). Näitena oleks hea tuua kunstniku ja kriitiku suhte: kriitikul on sõnavabadus väljendada oma arvamust, samas kritiseerides kunstniku loomingut riivab ta tema intellektuaalse vara omandimuutumatus. Kui põhiõigus paneb riigile aktiivse tegutsemise kohustuse, on põhiõiguse kaitse üldpõhimõtted analoogsed vabadusõigustega. Kindlaks tuleb määrata põhiõiguse kaitseala, seejärel hinnata kas kaitseala riive on õigustatud või mitte. Keeruliseks muutub aga olukord siis kui kaitseala määramisel on raske tuvastada seaduslikku alust. Kaitseala määratlemisel eelistatakse lähenemist mille puhul põhiseadus tagab mingisuguse hüve või riigi aktiivse tegutsemise niivõrd ulatuslikult, kui võrd see teoreetiliselt võimalik on, sest siis on võimalik eriväärtusi (ühelt poolt riigi võimalused ning teiselt poolt isiku huvid) igal konkreetsel juhul mõistlikult kaaluda (*ibid*).

Selleks, et põhiõiguseid kaitsta on tarvis efektiivset kaitseabinõude süsteemi (nn *effective remedy*) juhuks, kui õigusi ja vabadusi rikutakse. Need kaitseabinõud võivad olla mitmesugused (Maruste, 2004). Üldine kaitsepõhiõigus tuleneb PS §13:



*Igäihel on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides. Seadus kaitseb igäihte riigivõimu omavoli eest (PS §13).*

Põhiõiguste dogmaatikas käsitletakse mõistet “kaitse” kolmes tähenduses: “laiemas”, “kitsamas” ja kriminaalmenetlusspetsiifilises (viimase jätab autor välja kuna see ei puuduta uurimustöö põhifookust). Laiemas tähenduses peetakse kaitseks seda, et põhiõiguste peamiseks funktsiooniks ongi tagada kõigile kaitse riigitegevuse eest (RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p 15), või sellest, et “riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused” (RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16). Laiemas tähenduses kaitset peab Riigikohus silmas ka siis, kui ta mainib õigust kohtulikule kaitsele (RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 17; vrd RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08, p-d 13, 15), ja siis, kui on juttu kohaliku omavalitsuse autonoomias kui põhiseadusliku väärtuse kaitsest (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 17) (PSKV, 2012). Seega on oluline, et kaitseõigus väljuks materiaaõiguse raamidest ja omandaks menetlusliku vormi, et riik suudaks tagada olukorra, kus üks eraisik sekkub teise eraisiku põhiseaduslikult kaitstud hüvedesse. Kitsamas tähenduses ei hõlma aga mõiste kaitset kaitseõigust riigi ees vaid alati õiguse riigipoolsele kaitsele (*ibid*). Milleks ongi riigi poolt loodud sõltumatu ja erapooletu kohtusüsteem, kes saab teha erapooletuid, lõplikke ja õiguslikult siduvaid otsuseid. Õiguse kohtu poole pöörduda oma põhiõiguste ja vabaduste kaitseks annab PS § 15 . Oluline on silmas pidada, et kohtu poole saab pöörduda enda õiguste ja vabaduste kaitseks ainult see osapool, kes tunneb, et tema õigusi on rikutud, seda ei või teha kolmas osapool (Maruste, 2004). Maruste on veel märkinud, et kohtulahend ei ole lõppeesmärk, vaid ainult vahend elluviidud või ellu viidava tulemuse saavutamiseks (Maruste, 2003). Igäihel on õigus enne tema suhtes tehtava otsuse tegemist esitada oma seisukohad ning haldusorgan on kohustatud igäihe, keda otsus võib puudutada, ära kuulama (RKPJKo 3-4-1-4-01 p13; RKÜKo 3-4-1-2-05 p33). Kuulates ära kõik asjast puudutatud isikud, ei garanteerita mitte üksnes igäihe õigusi, vaid parandatakse ka otsuste kvaliteeti, sest asutus on niimoodi paremini informeeritud ja saab arvestada kõigi asjasse puutuvate isikute huvidega (RKHKm 3-3-1-56-02 p 9) (Annus, 2006).

Kaitseõiguse korral on tegemist kolmepoolse suhtega: ründaja, rünnatav ja riik. Põhiseaduse kommentaarides märgitakse, et “Kaitseõiguste puhul on õigussuhtes kolm osalejat. Esiteks on kaitstaval isikul õigus riigi aktiivsele sekkumisele, teiseks

on riigil kohustus võtta tarvitusele vastavad abinõud kolmanda isiku suhtes ning kolmandaks on kolmandal isikul õigus riigi mittesekkumisele. Õigus sekkumisele ja õigus mittesekkumisele on vastassuunalised” (Ernits PSKV, 2002 *via* Ikkonen, 2006). Sellest tuleneb ka põhiõiguse kolmikmõju.

### **2.3 Põhiõiguste dogmaatika peamine probleem: kollisioon, proportsionaalsus ja kaalumine**

Kuna uurimustöös on kasutatud Riigikohtu lahendeid siis on keskseks tegevuseks välja selgitada, milliseid on need argumendid ja põhjendused, miks üks või teine kaasus on kohtuni jõudnud ning kuidas ja millele tuginedes kohus oma otsuseid teeb. Demokraatlikus õigusriigis ei ole peaaegu ükski põhiõigus ega vabadus piiramatu, kuna nende kollisioonid on vältimatud, siis tuleb õigus reguleerida (Vallikivi, 2003: 191). Demokraatia on eelkõige võimu teostamise vorm, mille tunnuseks on võimude lahusus ja tasakaalustatus, ambitsioonikam määratlus eeldab, et valitud valitsejad peavad tegutsema üldsuse huvides. Keskpunktis on kaks teemat: riigivõimu piiramine ja inimõiguste tagamine (Jakobson jt, 2011).

#### **2.3.1 Kollisioon kui paratamatus**

Professor Robert Alexy on pidanud kollisiooni ja kaalumist põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemiks. Ta on esitanud küsimused nagu: Kes on põhiõiguste adressaat, kes nende kandja? Millistel formaalsetel ja materiaalsel tingimustel tohib põhiõigusi piirata? Kui intensiivselt tohib põhiseaduslikkuse järelvalve kohus kontrollida seadusandjat, ilma seejuures demokraatia printsiipi ega võimude lahususe põhimõtet rikkumata? Alexy peab põhiõiguste fenomeniks seda, et pole olemas ühtegi põhiõiguste kataloogi, kus ei esineks põhiõiguste kollisioone. Kollisioonile viitas juba eelpool toodud näide kunstniku ja kriitiku kohta (kollisioon kitsamas tähenduses). Seega olukord, kus põhiõigustes kollisioone ei esine pole lihtsalt võimalik. Laiemas tähenduses omavad kollisioonid antud uurimuse osas suuremat tähelepanu, kuna need on kollisioonid põhiõiguste ja kollektiivsete hüvede vahel. Alexy väidab, et üha teravnev pilk ökoloogiliste probleemide suhte toob esile üha enam sääraseid ökoloogiliste kollektiivsete hüvede ja omandipõhiõiguste kollisioone (Alexy, 2001). Kollektiivsed hüved ei ole ainult individuaalsete õiguste vastased, vaid need võivad olla ja viimaste täitmise või edendamise eelduseks või vahendiks (*ibid*). Kõige enam

tuleb siiski ette põhiõiguste kollisioone sotsiaalses õigusriigis, kus toimub ümberjaotamine: riik kogub makse, et pakkuda sotsiaalseid hüvesid, makse maksta on riigi poolt pandud kohustus, samas on tegemist põhiõiguse riivega (iseasi kui ulatusliku riivega), teisest küljest sekkub riik erinevate normide loomisega ühe osapoole kaitseks (üürnik versus üürileandja, töövõtja versus tööandja, jne). Kõiki kollisioone on võimalik lahendada kahel viisil – kas mõlemat poolt riivates või tuues ühe osapoole ohvriks (Alexy, 2001).

### *2.3.2 Proportsionaalsuse ja kaalutusõiguse seos*

Eesti on enamuse oma õiguspõhimõtetest üle võtnud Saksa põhiseadusõigusest, kus peamiseks on printsiibiteooria, mis on ekvivalentne proportsionaalsuse põhimõttega. Printsiibiteooria implitseerib proportsionaalsuse põhimõtte ja vastupidi ehk, kes heidab kõrvale printsiibiteooria peab lahti ütleva ka proportsionaalsuse põhimõttest. Proportsionaalsuse kolm osapõhimõtet – sobivus, vajalikkus ja mõõdukus – järelduvad esimesest loogiliselt, st on ranges mõttes dedutseeritavad. Sobivuse korral on oluline, et rakendatakse selliseid vahendeid, mis tagavad soovitud tulemuse (või mis viivad sobitud tulemuse suunas) ehk kui rakendatakse mingisugust meetet, peab sellest järelduma soovitud tulemus. Vajalikkus piirangus väljendab seda, et püstitatud eesmärki ei ole võimalik saavutada mõnel muud isikut (riivatavat osapoolt) vähem riivaval viisil, kuid sama efektiivselt saavutada (Ikkonen, 2004). Sobivus ja vajalikkus väljendavad Pareto – optimaalsuse ideed – majandusteadlane ja sotsioloog Vilfredo Pareto 1848-1923 (Dijk, 1990). Mõõdukus (ehk proportsionaalsus kitsamas tähenduses) tuleneb eelkõige suhtes vastassuunaliste printsiipidega, mis eeldab seda, et põhjuse riiveks kaalub üles riivatud põhiõiguse. Siin leiab aset kaalumise. See muutub vajalikuks kui ühe printsiibi täitmine toob endaga kaasa teise printsiibi mittetäitmise, see tähendab kui ühte printsiipi saab realiseerida ainult teise kulul, millest saab sõnastada **kaalumisseaduse**: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda raskekaalulisemad peavad olema seda õigustavad põhjused (Alexy, 2001). Sisuliselt on proportsionaalsuse põhimõtte tihedalt seotud kaalutusõigusega – konkreetsetes asjas isiku ja avaliku huvi ning muude asjaolude arvesse võtmise kohustusega. Antud juhul on Eestis tekitanud vaidlusi küsimus, kas proportsionaalsuse põhimõtte nõuab isikute õiguste piiramisel õiguse rakendajale (kohtule või täidesaatvale võimule) kaalutusõiguse andmist või kas seadusega saab paika panna reeglid, mida tuleks

kindlalt rakendada ilma, et konkreetse kaasuse asjaolusid arvesse võetaks. Riigikohtu praktikas ei ole Riigikohus ette näinud millistel juhtudel peaks seaduseandja kaalutusõiguse ette nägema ja millistel mitte (Annus, 2006). Millest tulenevalt kehtib siiski Alexy poolt kirjeldatud kaalumisseadus: mis puhul tuleb eelkõige arvestada seadusega kehtestatud piirangute intensiivsust ning seaduse eesmärgi kaalukust. Riigikohus on leidnud, et piirangud ei tohi kahjustada kaitstud õigust rohkem, kui seda põhjendab normi legitiimne ehk seaduslik eesmärk (Ikkonen, 2004).

Üheks oluliseks aspektiks kaalumise juures on suuremad eesmärgid nagu seda on näiteks riigi õigusrahu ja selle kodanike õiglustunne. Seega on juhuseid kui teatud juhtudel kaalub riigi sisemine õigusrahu üle teostatava omandipõhiõiguse riive. Kadriann Ikkonen on välja toonud huvitava seaduspärasuse, nimelt olenevalt riigis valitsevast ideoloogiast (kas parempoolne või sotsiaaldemokraatlik mõtteviis), võib täitemenetluse regulatsioone liigitada, kas sissenõudja keskseks või võlgnikukeskseks. Noored demokraatiad nagu Eesti (ehk n-ö varakapitalistlikes ühiskondades) kipuvad lähtuma pigem sissenõudja huvidest ja pikaajalise demokraatiaga stabiilsetes riikides osutatakse aina enam tähelepanu nn kannataja (nt võlgnik) kaitsvatele sätetele (Ikkonen, 2004).

#### **2.4 Huvi, hüve ja tahe**

Õigusleksikon defineerib huvi mõistet järgmiselt: õigus või võimalus saada mingisugust kasu või hüvet või vältida mingisuguse kahju tekkimist; sellise õiguse või võimaluse olemasolu; isiku tahteline suhe oma sellise õiguse või võimaluse olemasolule. Huvi saab olla nii erahuvi kui ühiskondlik ehk avalik huvi (ÕL, 2000 *sub* huvi). Erinevatest huviteooriatest on võimalik välja tuua ühisosa (Pigou, 1932):

1. huvi subjektiks on kas üksikisik või ühiskondlik grupp;
2. huvi teenib vajadust;
3. huvi seostub eesmärgipärase tegevusega (mis on huvi avaldumise vormiks), olles selle tegevuse põhitunnuseks;
4. huvi on ühest küljest konkreetne teisest küljest aga muutuv;
5. huvid sõltuvad isiku elukeskkonnast;
6. huvi korral otsitakse selle realiseerimise võimalusi;

7. huvi on õiguskaitseobjektiks ja normatiivsete ettekirjutuste kohaldamise tingimuseks.

Seega võib kirjeldada, et huvi on dünaamilise ühiskondlike suhete süsteemi üks osa (Totjev, 2002). Huvi põhjustajaks on tavaliselt mingisugune hüve, hüve on see mistõttu millegi vastu huvi tuntakse. Näiteks on hüveks omandipuutumatus ja omaniku huvi on see, et omandipuutumatus oleks tagatud. Seega on hüve mingi väärtus, huvi on aga millelegi (väärtusele) suunatud, eeldades, et millegi tegemist (nt omandi kaitset) või mittetegemist (omandi mõjutamisest hoidumist). Nii huvi kui ja õigus on suunatud hüve saavutamisele või kaitsmisele, kuid nad ei kujuta endast samaseid mõisteid. Õiguse eksisteerimise aluseks on huvi, mida õigus teenib, või hüve, mida õigus kaitseb; huvi või hüve ise ei ole aga õigus (Alexy, 1995).

Lisaks huvile ja hüvele on kasutusel ka termin “tahe”, see on avalik, avalikkuse või üldsuse (riigi) tahe, mis nõuab kas millegi sooritamist või selle sooritamisest hoidumist. Tahe ja huvi on K. Ikkoneni hinnangul sama asja erineva intensiivsuseastme väljenduseks: tahtest rääkides on asunud oma huve juba mingil viisil realiseerima, huvi võib eksisteerida ka ilma aktiivse tegevuseta selle realiseerimise nimel.

### **2.5 Avaliku huvi ja erahuvi eristamine**

Avaliku ja erahuvi mõistete avamisel oleks seda tõenäoliselt kõige lihtsam teha neid omavahel vastandades. Autor kasutab töös avalik huvi ja avalik õigus mõisteid sünonüümidenä sama teeb ka erahuvi ja eraõigusega. Klassikaline vahet tegemine era – ja avaliku õiguse (huvi) vahel on lähtuvalt huviteooriast (mis põhineb Rooma juristi Ulpianuse määratlusel). Rooma õigusest tulenevalt: avalik õigus lähtus Rooma riigi huvist (maksukogumine) , erahuvi oli see, mis puudutas üksikisiku kasu (abiellumine, pärand). Huviteooriast lähtuvalt kuulub probleem avalikku õigusesse sel juhul kui ülekaalus on riigi huvid (Pigou, 1932). Oluline on, et eksisteerivad avaliku õiguse normid, mis kaitsevad erahuvi ja veelgi olulisem, et mõned eranormid on loodud avalikest huvidest lähtuvalt. Avalik-õigusliku õigussuhtega on tegemist siis vähemalt üks pool esineb õigussuhtes kui avaliku võimu kandja (Narits, 2002). Autori arvates on tänapäeva ühiskonnas suhteliselt hea hinnata, missugused huvitunnused on era sfääris ja millised avalikus sfääris ehk mis sisaldavad rohkem üldisemaid hüvesid pakkuvaid eesmärke ja riigi tahet. Kuid nagu toob välja ka K. Ikkonen siis saab

rääkida nii puhtalt avalikust huvist, puhtalt erahuvist, erahuvi sugemetega avalikust huvist kui ka avaliku huvi sugemetega erahuvis. Konkreetne valik sõltub asjaoludest, ajast, ruumist ja otsustaja isiklikest eelistustes (Ikkonen, 2005).

### ***2.5.1 Erahuvi subjekt kui peamine põhiõiguste kandja***

Põhiõigused kehtivad eelkõige eraisiku ja avaliku võimu vahelistes suhetes, kusjuures esimene on suhte õigustatud pool ja teine kohustatud pool, seda kinnitab ka põhiõigusteooria, mille kohaselt saavad põhiõiguste kandjaks olla ainult eraõiguslikud isikud. Eraisikute omavahelisi suhteid reguleerib eraõigus. Siiski ei saa eraisiku vabadus olla piiramatu, mistõttu reguleerivad põhiõigused lõppastmes eraisikute omavahelisi õigusi ja kohustusi (Ikkonen, 2006). Põhiseaduse teises peatükis, mis keskendub põhiõigustele, vabadustele ja kohustustele, on § 19 (igäihel on õigus vabale eneseteostusele) üks kesksemaid sätteid, kuna sellest tuleneb nii vabaduspõhiõigus kui ka üldine isiksusõigus. R. Alexy arvates on tegemist kõige üldisema individuaalõiguste tagamise kohustusega, milles väljendub põhiõiguste piiride idee: isiku õigused peavad olema ühildatavad teiste isikute samasuguste õigustega (Alexy, 2001) Lisaks sisaldub lõikes 2 (igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust) nii üldine teiste inimeste õiguste ja vabaduste järgimise kohustus kui ka põhimõte, mis määrab kindlaks põhiõiguste kehtivuse põhiõiguste kandjate omavahelistes suhetes (PSKV, 2012). Defineerimata on jäetud põhiõiguse mõiste eneseteostus, mis on mitmel juhul leidnud vastakaid arvamusi, mida selleks pidada ja mida mitte. Põhiseaduse kommentaarides märgitakse, et eneseteostamise viis peab olema väärikas ning väärikas saab ta olla ainult juhul kui see on vaba ehk iga inimene saab vabalt valida, mis on tema jaoks vaba eneseteostus. Näiteks Põhiseaduse Assambleel leidis Hando Runnel, et töö on inimese eneseteostuse väärikaim viis, kuid Kaido Kama pidas selleks puhkust, Peet Kask armastust ning Illar Hallaste palvetamist (<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=172509>).

Nagu eelmise peatüki alguses märgitud moodustavad põhiõigused ühe tähtsaima ja suurima osa PS-st, mis omakorda tagas võimalikult ulatusliku üksikisiku õiguste kaitse. Samas kas on õige tõmmata võrdusmärki erahuvi ja põhiõiguste vahel. Antud uurimuses on autor selle võrduse sinna tõmmanud, pidades põhiõiguste kohta käivaid

kommentaare piisavateks, et ära põhjendada erahuvi iga üksikisiku korral. Erahuvi on seotud põhiõiguste ehk iga indiviidi või eraõigusliku isiku sooviga, et temale laieneksid põhiõigused ja põhivabadused ning põhiõiguste kaitseõigus. Kohustus seadusele kuuletuda on kõige põhjapanevam ühiskondlikku heaolu teeniv kohustus, mis tekib vältimatult üleminekul looduslikust olukorrast õiguslikku olukorda (Alexy, 2001b). Seega kujutavad kõik põhiõiguste piirangud endast tegelikult § 19 lõike 2 konkretiseeringuid, üldise arvestamiskohustuse täiendusi ja täiustusi (Ikkonen, 2004).

### **2.5.2 Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste**

Õiguses kasutatakse väga erinevaid mõisteid, paljud neist on suudetud ära defineerida, kuid on suur hulk neid mõisteid, mida nimetatakse määratlemata õigusmõisteks. Õigusleksikoni selgitus sellele on, et tegemist on õigusliku sisuga mõistega, mida seaduses ei ole määratletud (ÕL, 2000 *sub* määratlemata õigusmõiste). Tegemist on tavaliselt mõistega, mille tunnuste loetelu on niivõrd lai ja enamasti ajas muutuv, mistõttu nende piisav defineerimine ei ole võimalik, kuid ometi neid kasutatakse kohtupraktikas. Määratlemata õigusmõisteteks on näiteks avalik huvi, hea usk, mõistlik aeg, head kombad, tunnustatud jurist jne. Iga eelpool toodud õigusmõiste puhul oleks võimalik üles lugeda väga palju tunnuseid, mis kõik võivad osutada õigeaks ja sõltuvad kindlast ajast ja ruumist ning kontekstist, kus neid mõisteid kasutatakse. Ka Vabariigi President ei oska avaliku huvi mõistet ühemõtteliselt lahti rääkida:

*... "Vabariigi President palub selgitada, et avalik huvi on mõiste, mida demokraatlikus õigusriigis seaduses ei defineerita. See ei oleks võimalikki. Avalik huvi ei väljendu ruumi arendajate raha ega osaleda soovijate allkirjade hulgas. Avalik huvi tuleb selgitada esitatud argumentide ja vastandlike huvide kaalumise käigus"...* /väljavõte kirjast/

( [http://www.piritaselts.ee/images/vastuskiri\\_3009\\_EVpresidendilt\\_11.12.12.pdf](http://www.piritaselts.ee/images/vastuskiri_3009_EVpresidendilt_11.12.12.pdf) )

Mingisuguse määratluse õigusleksikon avaliku huvi mõistele siiski annab märkides, et tegemist on üldise huviga, mis hõlmab mingi inimkoosluse ühist, üksikisiku huvist üldisemat huvi. Avalik huvi on õiguslikult määratletud riigi tahe (ÕL, 2000 *sub* avalik huvi). Oluline on siinkohal märkida, et vaatamata sellele, et õigusleksikon samastab

need mõisted üldine huvi ja riigi tahte ei ole need siiski samad. Erinevus tuleneb siinkohal sellest, et mingisuguse inimgrupi huvid ei pruugi alati olla riigi tahe. Õigusriigis peab selgelt väljendatud avalik huvi saama riigi huviks, kuid riigi huvi eeldab traditsioonilises käsitluses selle teostamist riigivõimu kandjate poolt (Ikkonen, 2005).

Avaliku huvi sihiks on teatud avalik (üldine, ühiskondlik) hüve. Lihtsam, kui öelda, mis on ühiskondlik hüve on tuua näiteid erinevatest asjadest, mis kuuluvad ühiskondliku hüve alla (majanduse õitseng, keskkonna puutumatus, riigi sisemine ja valimine rahu jne). Määratlemata õigusmõistete probleem seisneb nende tunnetamises: vaja on nii väärtushinnanguid kui ka tihti tulevikuprognosi (Maurer, 2004).

Põhiseadus kasutab § 32 väljendit “üldine huvi”, kuid tegemist on avaliku huvi sünonüümiga, mistõttu on levinud nende kahe mõiste sünonüümidenä kasutamine. Sõnale “avalikkus” (ka üldsus) antakse sõnaraamatutes kolm tähendust: avatus publikule, kindlaks määramata arvu isikuid (maksimaalselt lai isikute ring) ja kolmandaks on üks avalikkuse väljendusi orienteeritus ühiskondlike eesmärkide saavutamisele, selles tähenduses tähendab avalikkus tegutsemist riigi nimel (Totjev 2002). Avalike (ehk üldiste) huvide mõiste puhul on vajalik lähtuda just sellest käsitlusest. Riigil on avaliku huvi defineerimisel suhteliselt suured võimalused. Avalikule huvile viitab juba asjaolu, et Riigikogu on pidanud vara äravõtmist vajalikuks (RKPJK0 3-4-1-2-96) (Annus, 2006). Kuid siiski pole suudetud ammendavat definitsiooni mõistele anda. On väidetud, et avaliku huvi peab kindlaks määrama üldsus ise. Kõik see viitab aga asjaolule, et avaliku huvi tähendus ei ole tegelikult teada ja seega on selle kasutamine suhteliselt problemaatiline. Olenemata sellest on avaliku huvi (*public intrest, öffentliches Interesse, intérêt publique*) mõiste üldlevinud nii Kontinentaal – Euroopa kui ka Anglo – Ameerika õigussüsteemis (Ikkonen, 2005).

### **2.5.2.1 Avaliku huvi mõiste käsitlemine välisriikides**

Šveitsi õigusteadlane B. Knapp on esitanud avaliku huvi mõiste avamiseks kaks teesi: avalik huvi vastab teatud ajahetkel eksisteeriva õigus- ja sotsiaalkorra avalikule mõttele ja vaimule, mis tähendab, et riik seisab hea selliste ülesannete täitmise eest,



mida üksikisik lahendada ei saa. Teine lähtub sellest, et seaduseandja ise otsustab, mis on avalik huvi ja mis mitte (Kalbus, 2003).

Saksa õigusteadlased Wolff, Bachof ja Stober käsitlevad avalikku huvi põhimõttena, mille kohaselt täitevvõim sõltub demokraatia põhimõttest avaliku hüve ja avalikku heaolu edendada. Selles on ka avaliku huvi ja seaduse tihe omavaheline seos. Avalik huvi annab ühest küljest õigustuse, teisest küljest seab piirid (Stober jt, 2010).

Vene õiguses lähtutakse Tihhomirovi definitsioonist, mille kohaselt on avalik huvi riigi poolt tunnustatud ja õiguse poolt tagatud üldsuse huvi, mille rahuldamine garanteerib ühiskonna olemasolu ja arengu (Kostin, 2002). Kostin ise kritiseerib oma kaasmaalase definitsiooni väites, et sama definitsiooniga saaks defineerida ka erahuvi, millest tulenevalt võib väita, et mõlemad õigusteadlased lähtusid eeldusest, et üldhuvi moodustavad summeeritud erahuvid (Ikkonen, 2005 ääremärkusena). K. Totjev kirjeldab avalikku huvi kui suurte sotsiaalsete gruppide (mis hõlmavad kogu ühiskonda) jaoks eluliselt olulise asjaolu soovimist. Sellise asjaolu realiseerimine (selle loomine, säilitamine ja asendamine) on aga riigi kohustus. Avalik huvi paneb riigile kohustuse tegutseda kooskõlas selle huviga (Totjev, 2002), Totjev rõhutab avaliku hüve jagamatut iseloomu.

### ***2.5.2.2 Avaliku huvi jagamatu iseloom***

Kuigi avaliku huvi mõiste üldkehtiva ja ammendava definitsiooni andmine ei ole võimalik, saab konkreetses normis sisalduvat avalikku huvi mõistet siiski pisut täpsemini kirjeldada. Juriidilise argumendina on avalik huvi enamasti kasutusel isikute subjektiivsete õiguste piiramisel. Avalikud huvid seavad üksikisikutele teatud kohustused, mille tõttu keegi ei saa teostada oma õigusi ja vabadusi piiramatult (Ikkonen, 2005).

Avalik hüve on üldjuhul see, millest on huvitatud kogu riigi rahvastik. Samas on olukordi, kus see ei pruugi kõiki antud riigi kodanikke puudutada samal ajahetkel. R. Alexy kohaselt saab avaliku hüve mõiste tuletada selle liigendamast (jagamast) iseloomust. Avaliku hüve on teatud hulga indiviidide selline hüve, mida ei ole mõisteliselt, faktiliselt või õiguslikult võimalik osadeks jaotada ja neid osa indiviidide vahel laiali jaotada (Alexy, 2002). Näiteks avalik huvi kitsamas tähenduses on

tänavavalgustuse paigaldamine avalikult kasutatavatele tänavatele, kodanik ei saa valida, kas ta kasutab antud teenust või mitte, samas on selle taga avalik huvi (kuritegude hulga vähendamine, heaolu pakkumine ühe kogukonna liikmetele). Antud näite põhjal tuleb hästi välja avaliku huvi jagamatu iseloom, mis on ka peamine, mis eristab avalikku huvi erahuvist.

Utilitaristid ja huvijurisprudentide esindajate käsituses oli avalik huvi võimalikult suure hulga inimeste (erahuvi esindajate) arvu sama laadsete huvide summa. Millest võib järeldada, et teatud kvantiteedis muutub erahuvi avalikuks huviks saades selliselt uue kvaliteedi. Kuid tulenevalt avaliku huvi jagamatuse olemusest ei saa avalik hüve olla kuidagi erahuvide summa (Ikkonen, 2005b).

Avaliku huvi korral on oluline märkida ka seda, kuigi avalik hüve puudutab ühiskonna üldiseid hüvesid ei pruugi see olla enamuse ühiskonna liikmete arvamus. Totjev toob näite Venemaalt, kus läbi viidud uuringu kohaselt suitsetab 80 % Venemaa täisealisest elanikkonnast. Arvestades kvantiteeti, millise hulga moodustab suitsetav elanikkond võiks huvijurisprudentide esindajate seisukohti arvesse võttes väita, et Venemaal on suitsetamine avalik huvi. Kuid sellest hoolimata on kehtestatud mitmeid piiranguid suitsetajatele, mis on kehtestatud avalikes huvides, milles keegi ei kahtle.

Autor jagab siinkohal K. Ikkoneni seisukohta sellest, et avalikule (üldisele) huvile annab erilise kvaliteedi just jagamatuse põhimõte, mistõttu peab üldiste huvide määramisel alati arvestama üldise huvi jagamatuse põhimõttega.

Kindlasti võiks olla teatud mõttes kergem kui avaliku huvi saaks kirjeldada erahuvide summana ning avaliku huvi määramine sõltuks nii öelda massist, kuid sellisel juhul jääks erahuvi alati tahaplaanile moodustades vaid ühe indiviidi või väikese grupi indiviidide huvi.

### ***2.5.2.3 Avaliku huvi mõiste defineerimine***

Enamasti on avaliku huvi kandjaks riik, millest tulenevalt võiks teha võrdusmärgi avaliku huvi ja riigi huvi vahele. Samuti on avaliku huvi vahetuks realiseerijaks enamasti riik. K. Merusk on märkinud, et teatud juhtudel võib avalikke huve

realiseerida erahuvide kaudu, näiteks eraõiguslikud sihtasutused, mis finantseerivad kultuuri, haridust või mõnda muud avaliku huviga seotud valdkonda (Merusk, 1996). Sellest tulenevalt võib väita: avaliku huvi teostaja ei mängi tegelikkuses erilist rolli kui soovitakse määratleda, kas tegemist on avaliku huviga või mitte. Oluline on avaliku õiguse ese, ehk hüve mis antud toimingust saadakse, mis määratleb ära, kas tegemist on avaliku huviga.

Aarnio juhib tähelepanu sellele, et seadusandluse õnnestumine eeldab, et mingi lahendus võib täna olla õige, homme väär ja et kuskil õigeks peetud lahenduse võib tõlgendada vääraks kusagil mujal (Aarnio, 1996). Seega tuleb avaliku huvi mõiste mõtestada lahti konkreetse kaasuse kontekstis omistades talle teatud väärtushinnanguid, millest tulenevalt selgub, et täieliku avaliku huvi mõiste defineerimine ei olegi otstarbekas.

Mida vähem konkreetne on mõiste, seda suurem on kohtu otsustamisruum selle mõiste sisustamisel, seejuures saab ka kohus teha seda konkreetsete asjaolude valguses. Kohtupraktikas peetakse reeglina avalikuks huviks lapse heaolu ja kasvatamist puudutavad vaidlused, mis omakorda annab tunnistust sellest, kui laialdaselt on kohus käsitlenud avaliku huvi mõistet. Tunnistades teatud juhul üksikisiku huvi nii oluliseks, et seda saab pidada ühiskonna kui terviku huviks (RKTKo 3-2-1-145-01 *via* Ikkonen, 2005). Avalike huvide olemasolu tuvastamiseks on kohtu arvates piisav, kui eraõigusliku isiku omandi võõrandamine toimub mingi kindla eesmärgi saavutamiseks, mis on mõeldud sotsiaalse õigluse tugevdamiseks (Kullerkupp, 2003 *via* Ikkonen, 2004) Näitena võib tuua Maanteeameti poolt läbi viidud sundvõõrandamised, kus avaliku huvi esemeks olid avalikud teed.

Üldise huvi põhimõtet rõhutatakse PS § 32 lõike 1 teises lauses (omandit võib omaniku nõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides ja kohese hüvituse eest) kõigis kolmes lõikes. Üldist huvi pole aga võimalik selgelt defineerida, sest see erineb sõltuvalt ajast, kohast ja tingimustest. Igal juhul on selle eelduseks demokraatlik protsess (mida üldjuhul kannab Riigikogu või omavalitsuse volikogu), avalikkus ja asjaosaliste informeerimine ja ärakuulamine ning otsuse veenev põhjendamine. Üldise huvi esinemine otsustatakse üksikjuhtumi alusel (Maruste, 2004). Üldise huvi järgimisega võib tegu olla ka siis kui vara omanikuks pärast vara äravõtmist saab kolmas isik (Annus, 2004).

Üldise huvi mõistet analüüsis EIK lähemalt Jamesi jt kaebuses Ühendkuningriikide vastu (*James and Others vs UK*), kus anti pikaajalistele üürnikele ostuõigus ehk riik tunnustas ulatuslikku õigust sekkuda omandist tulenevate õiguste teostamisse üldistes sotsiaalsetes ja majanduslikes huvides või siis laevandustööstuse natsionaliseerimisel kaasuses Lithgow jt Ühendkuningriikide vastu (*Lithgow and Others vs UK.*). (Maruste, 2004).

Ameerika Ühendriigi kohtud on sisutanud avaliku huvi mõistet üha laiemalt, arvates avaliku huviga kaetuks iga nähtuse või tegevuse, milles avaldub avalik kasutamine või avaliku hüve soodustamine (Mangone, 2002).

Põhiseaduse kommentaarides on üldisele huvile antud järgmine selgitus: üldine huvi on hinnanguline ja ajas muutuv kriteerium. Nii Riigikohus kui EIK on pidanud avaliku või üldise huvi väljendusena oluliseks seadusandja otsustuses kajastuvat hinnangut sellise huvi olemasolule (RKPKo 08.11.1996, 3-4-1-2-96 ); küsitav on selline otsustus juhul, kui sellel ilmselgelt puudub mõistlik põhjendus (EIKo Hutten-Czapska vs. Poola, 19.06.2006) (PSKV, 2012).

Tuleb leppida asjaoluga, et avaliku huvi mõiste puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega. Avalikku huvi saab juriidilise argumendina kasutada juhul kui kehtib mingisugune norm, mis seda lubab. Seega on valiku hüve põhjendamise küsimus ühtlasi küsimus normi põhjendamisest. Nii on avaliku huvi legitimeerijaks riigivõim (parlament – seega kaudselt rahvas), kes määrab kindlaks, millisel juhul on avalikel huvidel eriline kaal. Avaliku huvi sisu saab aga täpsemalt määrata kindlaks konkreetse juhtumiga seoses, mille juures tuleb arvestada, et selline määrang on muutuv nii ajas kui ruumis (Ikkonen, 2005b)

## **2.6 Omandiõiguse riive õigustamine avaliku huviga**

Kõige suuremaks probleemiks omandipõhiõiguse puhul on: mida käsitleda omandina. Omandi mõiste tuleneb Asjaõigusseadusest § 5 lõikest 1 ja § 68 lõikest 1. Sealt tulenevalt on omand isiku täielik õiguslik võim asja üle. AÕS mõttes on omand asi ehk kehaline ese. Omandit defineeritakse kui suurimat ja üldisimat õigust asjale, mis isikul võib asja üle olla (Pärna, 2004) Enamus õigusteadlasi ainult selle mõiste piiritlemisega ei lepi. Leitakse, et lisaks vallas- ja kinnisasjadele kaitseb põhiseadus ka

kõikvõimalikke rahalist väärtust omavaid õigusi (Ikkonen, 2006). EIK osutas, et omandi mõistel on autonoomne tähendus, mis ei ole selgelt piirnev ainult füüsiliste asjadega – ka mõned muud õigused ja huvid, mis moodustavad aktiva, võivad olla käsitatavad varaliste õigustena ja omandina (*Gasus Dossier- und Fördertechnik GmbH vs Netherland*). Omand, sh nõue peab olemas reaalselt olemas olema. Käsitlev õigus ei hõlma soovi, lootust või võimalust vara saada. Õigus omandile on üks õigustest ja vabadustest, mida võib samuti reguleerida ja isegi piirata, kuid teatud tingimustel, rakendades, sh individuaalsete ja üldiste huvide tasakaalustamise ja proportsionaalsuse kriteeriume. Üldiste ja individuaalsete huvide õiglane tasakaalustamine on omandipõhiõiguse kaitse keskne küsimus (Maruste, 2004).

Omandipõhiõiguse piirangud on tänapäeva ühiskonnas hädavajalikud. Arvestades, et oleme siirdunud industriaalühiskonda, kus omaniku huvid on ühiskonna huvide tõttu piiratud. Omaniku piiramine tema õiguste teostamisel on olnud pikk ajalooline protsess, kusjuures omaniku õigused üha kitsenevad (Pärna, 2004). Omandipõhiõiguste kaitset peetakse vabas demokraatias üheks peamiseks nurgakiviks. RKPJK on märkinud oma 30.04.2004 lahendis (RKPJKo 3-4-1-3-04, p 24) “Omandi vaba valdamine, kasutamine ja käsutamine riivab samal ajal teiste omanike ja mitteomanike õigusi, vabadusi ja huve ning avalikkuse huve tervikuna”. Seega antud põhiõiguse riive saab toimuda ainult avalikes huvides, nõude selleks esitab Eesti Vabariigi põhiseadus.

R. Maruste arvates sisaldab omandipõhiõigus endas kolme põhimõtet:

1. üldist oma vara segamatu kasutamise põhimõtet;
2. omandi võõrandamise tingimusi;
3. riikide õigustatust reguleerida teatud tingimustel omandi kasutamist (Maruste, 2004 lk 475)

### ***2.6.1 Omandipõhiõiguste riive hindamise üldised skeemid***

Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine (RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p 57; 30.08.2011, 3-3-1-15-10, p 44). Omandipõhiõiguse riived jagunevad PS järgi niisiis omandi omaniku nõusolekuta võõrandamiseks (§ 32 lg 1) ja omandikitsendusteks (§ 32 lg 2). Oma osa on tänases

olukorras terminoloogilisel ebatäpsusel: §-s 32 sätestatud omandi omaniku nõusolekuta võõrandamist nimetatakse kohati sundvõõrandamiseks, mis on vaid üks omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise rakendamisjuhtudest (PSKV, 2012). Siit tulenevalt on oluline teha vahet, et omandi omaniku nõusolekuta võõrandamise puhul on tegemist omandipõhiõiguse intensiivse riivega, omandikitsenduste puhul piiratakse omaniku õigusi teatud määral oma vara/omandi kasutamisel. Võrreldes omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisel on omandikitsenduste teostamise võimalused avaramad. Ka ei näe PS omandikasutamise kitsendamise eest erinevalt omandi omaniku nõusolekuta võõrandamisest ette mingit hüvitist.

Õigustamaks omandi äravõtmist ei piisa siiski ainult avaliku huvi olemasolust. Vara ära võtmine peab demokraatlikus ühiskonnas olema vajalik, st proportsionaalne võõrandamise eesmärgiks oleva avaliku huviga (Annus, 2006). Riik peab leidma siinjuures optimaalse tasakaalu omandi piiramisega kaasneva erahuvide kahjustamise ning avalike huvide vahel. Kuigi hüvitise maksmise kohustus ei ole omandi vaba kasutamise piiramise korral reegliski, leevendab hüvitis piirangute intensiivsust; avalike huvide kaalukusele asetatakse seeläbi väiksemad nõudmised. Teatud juhtudel võib Taavi Annuse arvates olla hüvitise maksmine isegi vältimatu (*ibid*). Materiaalse sundvõõrandamise teooria järgi peetakse sundvõõrandamiseks ka olukorda, kus omanikule jääb küll omand alles, kuid tema võimalusi omandiõiguse teostamisel on rängalt piiratud. Näiteks on Riigikohus aktsepteerinud maaomanike kohustuse taluda oma maal tehnovõrke, kuna selle eesmärk oli tagada üleüldine elektri-, gaasi-, ja muude ühenduste tagamine. Kuid selleks et panna maaomanikule kohustust midagi taluda tuleb maaomanikule tagada tagatised, samuti tuleb kehtestada paindlik regulatsioon, mis võimaldab maaomanikul esitada oma seisukohti. Samuti oli nõutav, et maaomanikele makstaks hüvitist (RKPJKo 3-4-1-3-04 p 36-41).

Avalikud huvid vara piiramisel võivad olla väga erinevat laadi, piirangu vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas tuleb igal konkreetselt juhul kaaluda eraldi (Annus, 2006). Kõigepealt tuleb selgeks teha, kas põhiõigust on riivatud ja kas sellega üldse mingi kokkupuude eksisteerib, see on põhiõiguse kaitseala ja põhiõiguse riive küsimus (Annus, 2006). Põhiõiguse esemeline kaitseala tähistab seda milliseid hüvesid põhiõigus kaitseb (nt. elu, omand, kodu puutumatus), isikuline kaitseala puudutab küsimust, kes võib vastavale põhiõigusele tugineda (nt füüsiline isik) (Alexy, 2001).

Riive tähendab põhiõiguse kaitseala esemeks oleva tegevuse, omaduse või seisundi riiklikku takistamist, kahjustamist või kõrvaldamist (Paat, 2007). Kui põhiõiguse riive on tuvastatud, tuleb uurida kas ja millega on põhiõiguste riive õigustatud.

Eri huvide vahel tasakaalustatud kompromissi leidmine on üks õigluse eesmärke. Riigikohus on oma praktikas kasutanud ka sotsiaalse õigluse mõistet (Linntam, 2002). EIK on põhiõiguste riive ja selle õigustuse tuvastamiseks kujundanud skeemi. Selleks, et kontrollida, kas pärast põhiõiguse riive tuvastamist on see ka õigustatud, selleks kontrollib kohus järgmisi tingimusi:

1. piirangul on õiguslik alus
2. piirang teenib ühte piirangusättes loetletud eesmärkidest (nn legitiimne eesmärk)
3. piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas (Vallkivi, 2003)

Eestis on põhiõiguste kaitseala õigustatuse kontrollimise skeemida välja kujunenud peamiselt Riigikohtu praktika käigus. Peamiseks eeskujuks on olnud Saksa Liidukonstitutsioonikohtu materiaalse põhiseaduspärasuse viieastmeline kontroll, mille käigus kontrollitakse 1) meetme eesmärki; 2) eesmärgi legitiimsust; 3) meetme sobivust; 4) meetme vajalikkust ja 5) meetme proportsionaalsust kitsamas mõttes ehk mõõdukust. Riigikohus on oma kontrollskeemid loonud praktika käigus ning praeguseks on välja kujunenud skeem, mis on suhteliselt sarnane nii EIK kui ka Saksa Liidukonstitutsioonikohtu põhimõtetele.

### **3 AVALIKU HUVI JA ERAHUVI KONFLIKT TALLINNA LINNAS RIIGIKOHTU LAHENDITES**

#### **3.1 Valim ja uurimuse meetod**

Eesti Vabariigi Riigikohtu 20 aastane praktika, kus kohtusüsteem on aktiivselt lähtunud demokraatia põhimõtetest on andnud meile päris arvestatava hulga kaasuseid, millest on võimalik teha üldistusi. Mandri – Euroopa õiguskultuuris ei loeta kohtulahendeid õiguse allikateks, kuid oleks ka väär öelda, et need lahendid ei aitaks kuidagi kujundada õiguse rakendamist ja arendamist (Paat, 2007). Eesti õiguskirjandusest leiab eri autoritelt kohtuotsuse õiguse allikana tunnustamise osas mitmeid seisukohti ning selge on see, et õiguse sisustamisel on Riigikohtu otsustes sisalduvatel tõlgendustel väga tähtis roll.

Sellest tulenevalt võib väita, et Riigikohtu lahendite analüüsimisel saadud tulemused annavad hea ja sisuka ülevaate sellest, kuidas mõista ja tõlgendada avaliku huvi ja erahuvi vahelisi konflikte. Millise sisu on andnud neile Riigikohus alates oma tegutsemise algusaastatest (1993) kuni 2014 aasta esimese trimestrini. Eesmärgiks on välja selgitada, kuidas on toime tulnud kohalik omavalitsus talle pandud kohustusega kaitsta ja edendada avalikku huvi. Selle eesmärgi saavutamiseks on välja valitud Riigikohtu avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevad lahendid Tallinna linna piires. Avaliku ja erahuvi konflikt tuleb välja haldusakti vaidlustamisel ning peamiseks konflikti allikaks on omand ning sellega seonduv. Valimisse on kaasatud ainult halduskolleeegiumi arutatud lahendid.

Rakendati sekundaarsete andmete kogumise meetodit. Kohtulahendite otsimisel kasutati Riigikohtu ametlikul interneti veebilehel [www.nc.ee](http://www.nc.ee) asuvat otsingut, kasutades otsingusõnade paare järgneval kujul: „Tallinna linn AND ehitusluba“, „Tallinna linn AND planeering\*“, „Tallinna linn AND planeeringud“, „Tallinna linn AND avalik huvi AND erahuvi“, „avalik huvi AND erahuvi AND ehitusluba“, Tallinna linn AND omandipõhiõigus“ ja „Tallinna linn AND omandiõiguse riive“. Otsingu tulemusena saadi 64 erinevat lahendit aastatest 1995 – 2014.

Seejärel eemaldati saadud kogumist lahendid, mis jäid Tallinna linna halduspiiridest välja, mis ei käsitle Tallinna linnale seadusega pandud kohustusi ning, kus ei ole omavahel vastamisi erahuvi ja avalik huvi vaid avalik huvi ja avalik huvi. Selliseid



lahendeid oli 14, seega jäi valimisse 50 lahendit. Kõige varasem antud teemat käsitlev lahend on 1995 aastast ja viimane 2014 märtsi kuust.

Uuringu eesmärgiks on kohtulahendites esinevate käsitluste võimalikult objektiivne ja süstemaatiline kirjeldamine, seetõttu on analüüsile raami ja struktuuri loomiseks kõige paremaks mittetraditsiooniline kvantitatiivne kontentanalüüs (sisuanalüüs), mida täiendavad tekstianalüüsi kvalitatiivsed meetodid. Kvantitatiivne meetod tagab uuringu süstemaatilisuse ja annab võimaluse teksti numbriliste väärtustega mõõta. Kvalitatiivne sisuanalüüs aitab näha tekstides terviklikku mustrit või struktuuri lubades arvesse võtta konteksti.

Kontentanalüüsi abil saab muuhulgas välja tuua käsitluse muutumise ajas, teha erinevaid võrdlusi ja teha järeldusi rõhuasetuse osas. Kontentanalüüs on suures osas allutatud interpreteerimisele, mida ei tee masin vaid inimene. Arvesse peab võtma seda, et materjaliga ümberkäimine ei pruugi uurimuse lõpuni olla objektiivne, kuna kriteeriumid ja kategooriate süsteemi loob töö tegija ise. Kuna tekst koosneb denotatiivsetest ehk esmasest ja lingvistilisest ning konnotatiivsetest ehk subjektiivsetest ja tõlgenduslikust tasandist, siis võimaldab kontentanalüüs, kui sild statistilise formaalsuse ja teksti tõlgendamise vahel, võttes arvesse nii teksti süntaksilisi kui semantilisi protseduure, analüüsida kirjutisi nende terviklikkuses (Jensen, 2002). Sealjuures toob kontentanalüüs välja uuritava materjali sarnasused ja erinevused, mis annab töö autorile võimaluse luua tulemuste tõlgendamisel üldistavaid järeldusi. Üldistavaid järeldusi mingi nähtuse kohta võimaldab isegi väiksema osa tekstide juures materjali tunnuste kodeerimine (Jensen, 2002). Sealjuures sõltuvad kontentanalüüsi osad (k.a. kodeerimine) eelkõige uurimistöo fookusest, mis omakorda dikteerib kodeerimisjuhendi olemuse (Mayring, 2000). Valikulise tõendusmaterjali kogumise oht küll jääb, kuid seda on püütud vähendada võimalikult lihtsate ja ammendavate kategooriate loomisega.

Sisuanalüüsi ühikuks on kohtulahend (otsus või määrus), eristatav on kohtulahendi tegemise aeg. Analüüsikategooriad ehk tunnused on koostatud nii, et nad hõlmaksid avaliku huvi käsitlemist ja Tallinna linnale tehtud etteheiteid Riigikohtu poolt selliselt, et nad aitaksid vastata uurimisküsimustele. Koodideks on 0 ja 1, mis tähistavad tunnuse puudumist või olemasolu. Koodiraamat on toodud uurimustöö lisas.

Kodeeritud andmete analüüsi eesmärgiks on leida vastused püstitatud uurimisküsimustele:

1. Kui sageli on avaliku huvi olemasolule viidanud menetlusosalised, millistele õiguslikele alustele on nad seejuures tuginenud?

Sellele küsimusele vastamise juures on uuritud, kui mitmes lahendis on viidatud konkreetselt avalikule huvile ning kas seda on teinud üks osapool, mõlemad osapooled, I astme kohus, II astme kohus või Riigikohus. Samuti millisele õigusaktile on menetlusosaline sealjuures tuginenud.

2. Millise omandiõiguse piiramise valdkonnale on Riigikohtu lahendid kõige enam viidanud? (kas ainult riive/kitsendused või sundvõõrandamine)

Antud teema juures on koodile lisatud veel tunnus konkreetse omandiõiguse riive nimetamise kohta ning kas Riigikohus on antud põhiõiguste riivet pidanud põhjendatuks või mitte ning kas avalik huvi õigustab ennast põhiõiguse riive arvelt

3. Kui selgelt tuleb Riigikohtu lahenditest välja mõiste avalik huvi (definiitsioon), kas need on igakord sarnased kui sageli on tegemist määratlemata õigusmõistega?

Avaliku huvi mõiste sisustamine Riigikohtu poolt, millised on peamised sisustamise kategooriad (selleks loodud eraldi kategooriad), samuti on selle küsimuse vastamise juures kõnekas kumma kasuks on mis kohtuastmed lõpuks otsustanud.

4. Avaliku huvi mõiste muutumine ajas tuginedes Riigikohtu lahenditele?

Kuidas on 20 aasta jooksul määratlemata õigusmõiste sisustamine muutunud.

5. Millistes valdkondades põrkuvad avalik ja erahuvi Tallinna linna näitel kõige enam, mis võiks olla selle põhjuseks?

Selleks on välja toodud peamised õigusaktid, milledele on menetlusosalised viidanud ning neid on grupeeritud, et välja tuua peamised valdkonnad, kus tekib erahuvi ja avaliku huvi konflikt.

6. Kuidas on suutnud Tallinna linn tulla toime talle seadusega pandud kohustusega esindada ja kaitsta avalikku huvi?

Selleks on Riigikohtu lahendites välja toodud peamised etteheited Tallinna linnale ning kuidas on Tallinna linna kui haldusorgani tööd hinnanud Riigikohus.

7. Kui paljudel juhtudel on Riigikohus saatnud kohtuasja menetluse jätkamiseks esimese või teise astme kohtule, mis on selle põhjuseks?

Kodeeritud on arvuliselt, mitme juhul ja millisele astmele on kohtuasi edasiseks menetlemiseks saadetud. Samuti kui suurel hulgal lahenditest on tegemist lõpliku, täiendamist mitte vajava otsusega.

8. Kui paljudel juhtudel on avaliku huvi esindajalt nõutud välja kahju erahuvi esindajale?

Küsimusele vastamiseks on piiratud ühe kategooriaga, tulenevalt sellest, kas Tallinna linn kannatas varalist kahju või mitte.

### ***3.2 Avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevad Riigikohtu lahendid Tallinna linnas***

Taasloodud Riigikohtu esimene istung toimus 1993 aastal, kuid antud uurimustöös kasutatavate märksõnade järgi leitud lahend tehti 1995 aastal (01.12.2995 nr [III-3/1-38/95](#)). Antud kohtulahendis konkreetselt avalikule huvile ei viidatud, kuid erahuvi esindaja vajab kaitset Tallinna linna poolt valesi välja antud haldusakti tagajärgede osas, mis puudutas Maareformi elluviimist. Maareform on antud uurimuses üks läbivaid konflikte tekitavaid aspekte, kus ühelt poolt on Tallinna linn ehk kohalik omavalitsus kui riigi käepikendus (24.01.2003 nr [3-3-1-5-03](#)) kohustatud reformi ellu viima ja samas erahuvi esindajal on selles valdkonnas kõige suuremad omandiõigusega ja selle kaitsega seonduvad huvid.

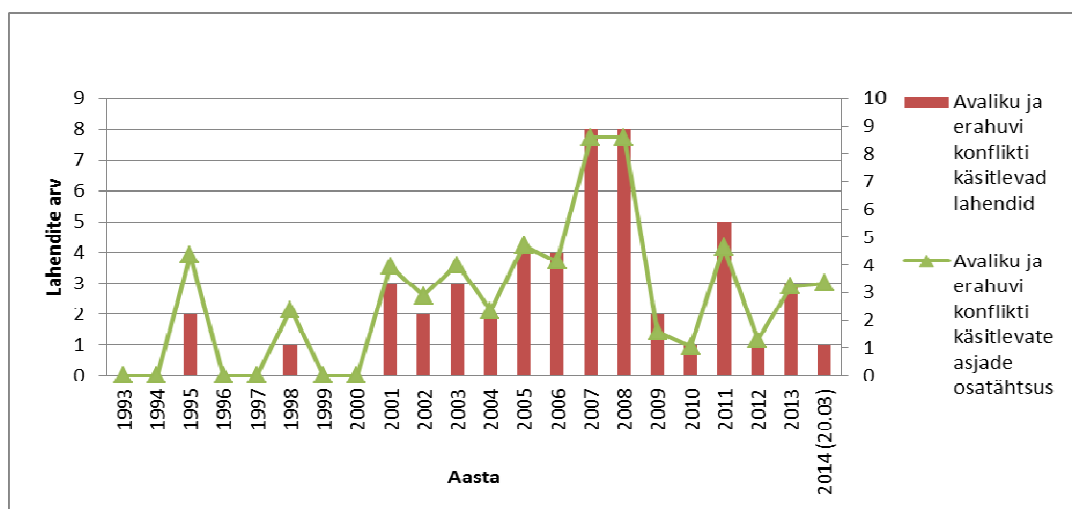
Esimene lahend, kus Riigikohus sisustas osaliselt avaliku huvi mõistet on aastast 1998 (23.01.1998 nr 3-3-1-37-97). Samas lahendis on avalikule huvile viidanud ka II astme kohus, tuues välja avaliku huvi planeerimismenetluste läbiviimisel. Avalik huvi planeerimismenetluste läbiviimisel on otseses seoses võrdse kohtlemisega (võrdse kohtlemise põhimõtte käsitlemist on oma magistritöös uurinud Ülle Paat 2007 aastal).

<b>Haldusasjad</b>			
<b>Aasta</b>	<b>Lahendatud asjad</b>	<b>Avaliku ja erahuvi konflikt (Tallinnas)</b>	<b>Avaliku ja erahuvi konfliktide osatähtsus Tallinnas %</b>
1993	0	0	0
1994	19	0	0
1995	46	2	4,3
1996	46	0	0,0
1997	37	0	0,0
1998	42	1	2,4
1999	53	0	0,0
2000	61	0	0,0
2001	76	3	3,9
2002	69	2	2,9
2003	75	3	4,0
2004	85	2	2,4
2005	85	4	4,7
2006	97	4	4,1
2007	93	8	8,6
2008	93	8	8,6
2009	127	2	1,6
2010	95	1	1,1
2011	108	5	4,6
2012	76	1	1,3
2013	93	3	3,2
2014 (20.03)	30	1	3,3
<b>Kokku</b>	<b>1506</b>	<b>50</b>	<b>3,3</b>

Tabel 1. Tallinnas avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevate lahendite (kogu valim) arv ja osatähtsus aastatel 1993 – 2014 (20.03)

Nagu näha tabelist 1, siis jääb antud uurimuses käsitletavate lahendite arv suhtes kogu lahendatud asjadega enamuses alla 5 %. Keskmise, kui mitte arvestada algusaastaid kus lahendeid ei olnudki on 3,8%, mis ei ole märkimisväärselt suur, kuid võib lubada teatud üldistusi. Selle peamiseks põhjuseks võib lugeda asjaolu, et uurimuse all on ainult Tallinna linna halduspiirkonnas olevad juhtumid. Vaadates nii tabelit 1 kui ka joonist 2, siis joonistub selgelt välja, et kõige enam kohtuasju jääb ajavahemikku 2005 kuni 2009. Põhjuse ja seose saab välja tuua Eestit tabanud kinnisvara buumist. Kuna kohtulahendid tulevad üldjuhul väikese viitega ja jäid peamiselt juba kriisi aastatesse,

siis nende algusaeg on sel perioodil, mil kinnisvaraarendamine oli täies hoos. Inimesed olid juba ise saanud teadlikumaks oma õigustest. Samuti õigusest oma õiguste kaitseks pöörduda kohtusse. Paralleele kohtulahendite arvu kasvu osas saab tuua ka tingitult Tallinna linnavalitsuse järsust töökoormuse tõusust, kus menetlusvigade esinemine sages ning sellest tulenevalt ka kohtusse pöördumiste arv Tallinnas suurenes. Väikese hüppe erandina teeb aasta 2011, kus tegelikkuses põhjustab märkimisväärse tõusu ühe konkreetse haldusakti puhul nelja erineva kaebaja erinevatel aegadel, kuid ühel ja sama põhjusel kohtusse pöördumiste arv, mida Riigikohus on käsitlenud nelja erineva lahendiga. Kohtusse kaevati Tallinna linnavalitsuse poolt välja antud haldusakt viitega sellele, et Tallinna linn oleks pidanud enne haldusakti välja andmist tellima keskkonnamõjude hinnangu detailplaneeringu algatamisel. Kaebajateks olid antud kinnisasja kolm naabrit ja Pirita MTÜ, kes seisab antud piirkonna elanike ja avaliku huvi eest. Riigikohtu põhjendused kõigile osapooltele olid samad, jäädes Tallinna linnavalitsuse poolele, kuna antud staadiumis oli linnavalitsus teinud kõik täpselt nii nagu seadus on talle kohustusena ette andnud ning arvestanud avaliku huviga, kuna keskkonnamõjude hindamise vajalikkus antud staadiumis ei ole vajalik. Tabel 1 ja joonis 2 annavad osaliselt lootust, et kohtulahendite arv jääbki sellisele keskmisele piirile nagu oli enne buumi 2005 ja pärast 2009 aastat. Samas võib lahendite arv suurenedagi, mille kaudseks põhjuseks võib pidada riigi survet maavalitsustele ja kohalikele omavalitsustele maareformi lõpule viimiseks. Samuti kinnisvara buumi ja kriisiaegsete kohtuvaidluste lõpulejõudmist, mis puudutavad erinevate detailplaneeringute menetlemisi.



Joonis 2. Tallinnas avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevate lahendite arv ja osatähtsus haldusasjades

Eelnev analüüs on üldinformatsioon valimi kohta üldiselt, kuid ei anna selgitusi täpsemalt avaliku huvi tõstatamise kohta Riigikohtus. Millised on Riigikohtu põhjendused ühe või teise osapoolle eelistamiseks. Kuidas on Tallinna linn tulnud toime talle pandud kohustusega tasakaalustada avalikke ja erahuvisid.

Kuna uurimuse üheks lähtekohaks oli avaliku huvi esinemine antud kohtulahendites siis on oluline välja tuua osapoolte viitamine avalikule huvile.

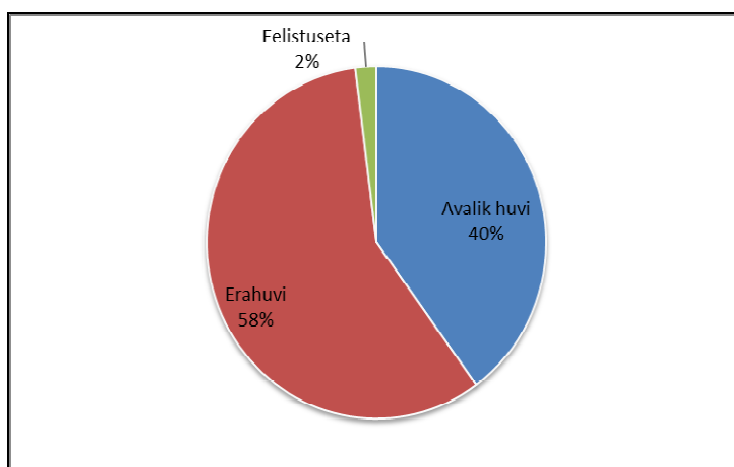
Tabelis 2 on ära toodud arvuliselt mitmes kohtulahendis ja mis astmes on avalikule huvile viidanud. Tabelist on näha, et avalikule huvile viitab kõige enam antud lahenditele hinnanguid andes Riigikohus ise. Selline järeldus on loogiline, kuna Riigikohus on ühe või teise osapoolle huvi kirjeldamisel pidanud alati vajalikuks selgitada avaliku huvi olemust ja osatähtsust otsuste tegemisel.

Aasta	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Asju kokku	2	1	3	2	3	2	4	4	8	8	2	1	5	1	3	1
Avalikule huvile viitab ainult 1 osapool	0	0	1	1	0	1	0	3	1	1	0	0	4	0	0	0
Avalikule huvile viitavad mõlemad osapooled	0	0	2	0	1	1	3	1	3	2	0	0	1	1	1	1
Avalikule huvile viitab I astme kohus	0	0	0	0	2	2	3	2	5	2	1	0	1	1	1	1
Avalikule huvile viitab II astme kohus	0	1	0	0	2	2	3	3	5	2	1	0	1	1	2	0
Avalikule huvile viitab Riigikohus	1	1	2	1	2	2	3	3	6	5	1	1	1	1	1	1
Riigikohtu poolt avalikule huvile viitamise protsent	50	100	67	50	67	100	75	75	75	63	50	100	20	100	33	100

Tabel 2. Avalikule huvile viitamine avaliku ja erahuvi konflikti (Tallinnas) käsitlevates Riigikohtu lahendites

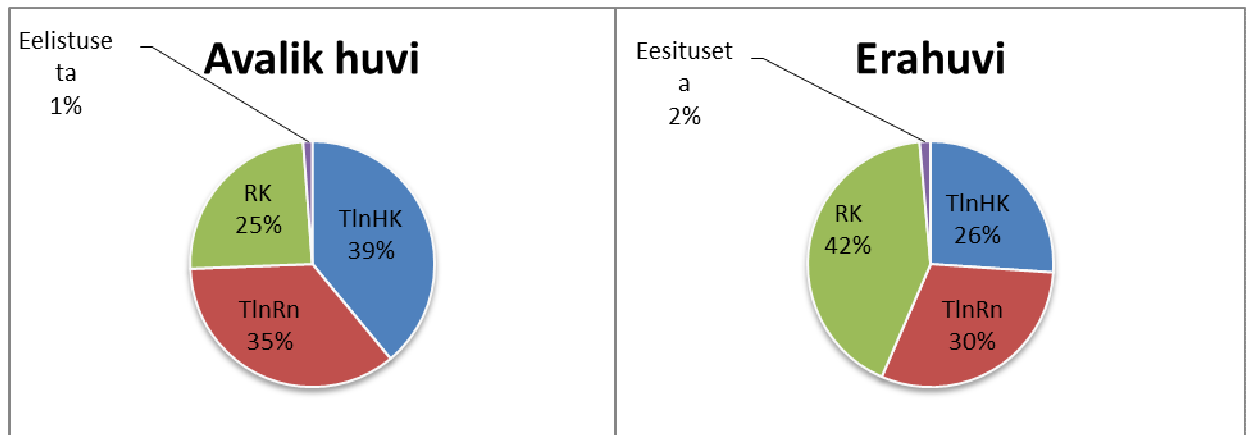
Riigikohus on viiekümnest analüüsitud lahendist avalikule huvile viidanud kolmekümne kahel korral, mis on 64%. I astme kohus kahekümne ühel korral, mis moodustab 42% ning II astme kohus kahekümne kolmel korral, mis on 46%. Üllatavalt vähe viitavad avalikule huvile menetluse pooled ise. Lahendite arv, millal on avalikule huvile viidanud ainult üks osapoolt on 12, mis moodustab kogu valimist 24%. Selline number saab olla kinnistuseks sellele, et kohtusse pöördumise korral ei peeta heaks argumendiks avalikku huvi. Mis on teiselt poolt ka mõistetav, kuna avalikku huvi puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, mis ei anna tihti osapoolle kindlust ja mõõdetavat tulemust.

Uurimuse eesmärgist tulenevalt on oluline välja tuua lõpptulemuse eelistused, kas siis on eelistatud avalikku või erahuvi. Jooniselt 3 on näha, et kogu valimi lõpptulemustest lähtuvalt on Riigikohus eelistanud erahuvi avalikule huvile. Eelistuseta on 2%, mis oli 1 lahend, kus Riigikohus ei eelistanud kumbagi osapoolt (09.06.2008, nr 3-3-1-17-08). Kohus leidis, et kaebajad (erahuvi esindajad) pöördusid kohtusse asjas, mille osas polnud võimalik otsust teha, sest neil puudus kaebeõigus. Samas leidis kohus, et ka Tallinna linn oleks pidanud ise jagama piisavalt selgitusi, selleks et vältida konflikti tekkimist.



Joonis 3. Riigikohtu lahendite jagunemine – kumma kasuks otsus

Jooniselt 4 on näha kohtuastmete kaupa, mis aste ja kui suures ulatuses on kas siis erahuvi või avalikku huvi eelistanud. Kuigi eelpool sai mainitud, et Riigikohus on kõige enam oma seletustes viidanud avalikule huvile on tema teinud kõige vähem otsuseid eelistades avalikku huvi. Antud fakt annab kinnitust eelnevalt välja toodud argumendile, miks kohtusse pöördumisel väga ei eelistata avalikule huvile viitamist, sest selle ära tõendamise kohtus on raskendatud. Erahuvi on kohtus oluliselt lihtsam kaitsta, kuna selle väljendamine/tõendamine on kaitstud suure hulga Eesti Vabariigi põhiseaduses toodud paragrahvidega. Avalikku huvi on kõige enam eelistanud I astme kohus, kuid väga tavaline on antud lahendite uurimisel olukord, kus Riigikohus teeb lõpliku otsuse siiski erahuvi kasuks viidates põhiõigustele ning sageli ka halduskohtu mitte piisavale uurimiskohustusele.

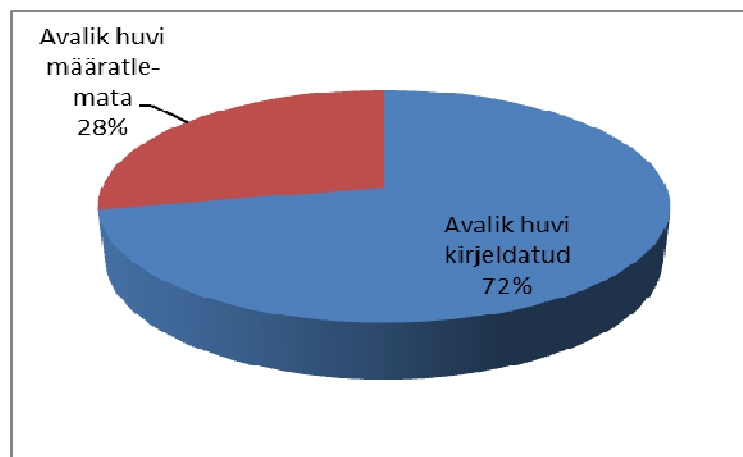


Joonis 4. Avaliku ja erahuvi eelistamine kohtu astmetes protsentuaalselt (RK – Riigikohus, TlnHK – Tallinna halduskohus, TlnRn – Tallinna Ringkonnakohus)

Kaalukalt kõnetab joonis 4 erahuvi graafiline pilt sellest, et I astme kohus on erahuvi eelistanud antud valimis ainult 26% juhtumitest, millest tulenevalt võib teha teatud järelduse: mitte kõik kohtulahendid ei jõua Riigikohtuni välja. Seega tegelikkuses kui vaadata ainult I astme kohtulahendeid võib uurimuse lõplik tulemus olla hoopis vastupidine ning avaliku huvi esindaja ehk siis riigi või kohaliku omavalitsuse poole positiivselt kaldu. Kuid antud teemakäsitus ei ole uurimistöö teema, mistõttu sellele tuginevaid järeldusi teha ei saa.

### 3.3 Avaliku huvi selgitamine Riigikohtu lahendites Tallinna linnas

Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, seega on huvitav jälgida, kuidas on Riigikohus antud mõistet sisustanud. Mitte kõikide valimis olevate lahendite puhul ei ole Riigikohus avaliku huvile viidanud ega seda sisustanud ning sellest on hoidunud ka menetlusosalised (vt joonis 5).



Joonis 5. Avaliku huvi kirjeldamine lahendites (kogu valimis – 50 tk).



Välja toodud avaliku huvi sisustavad seletused on grupeeritud 5 erinevasse rühma (vt lisa 2, avaliku huvi on..), sisult on iga mõiste sama, kuid Riigikohus on lähtuvalt konkreetsest kaasusest seda pisut täiendanud. Kategooriad on ära toodud tabelis 3. Kõige enam on leidnud mõiste sisustamine aset seoses planeeringutega. Riigikohus on korduvalt lähtunud oma selgituses asjaolust, et nii avalikkuse kui ka erahuvi esindajate ootus on, et detailplaneeringu menetlemisel peetaks kinni seadusega sätestatud normidest, seda nii ajalist faktorit silmas pidades, kui ka erahuvidega arvestades. Oluliseks avalikuks huviks detailplaneeringu läbiviimisel, vastavalt haldusmenetlusnormidele on eraldi välja toodud: kaasamine, uurimispõhimõtte rakendamine, võrdne kohtlemine, enamuse arvamus, kooskõlastamine, otstarbekus ja keskkonnamõjude hindamine.

	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
detaiplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele;	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	3	1	2	0
taristu kujundamine;	0	0	0	0	2	1	2	1	3	0	0	0	1	0	0	0
uurimispõhimõtte rakendamine - kvaliteetne haldusakt;	0	0	0	1	0	1	0	1	1	2	0	1	0	0	1	0
linnavara käsutamine;	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
kohaliku omavalitsuse ülesanded.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1

Tabel 3. Avaliku huvile seletuse andmine Riigikohtu poolt

Teisena on Riigikohus avaliku huvi mõiste sisustamisel lähtunud taristu ehk (füüsiliste ning organisatsiooniliste vahendite kogum) kujundamisest (vt Tabel 3). Selle grupi all on välja toodud konkreetset valdkonnad:

- ühiskasutatavad suusarajad – tervisespordi arendamine
- juurdepääsuteede rajamine – infrastruktuur
- tehnovõrkude rajamine – infrastruktuur
- ühisveevärgi ja –kanalisatsiooni rajamine – infrastruktuur
- täiendavate töökohtade loomine – üldkasutatava hoone rajamine
- ettevõtluse arendamine – eelduste loomine
- parem ja atraktiivsem elukeskkond – uued elamispiinad, lasteaiad
- säilitada miljööväärtuslik elukeskkond ja elanike identiteet
- ühiskondlike ja puhkealaehitiste säilitamine

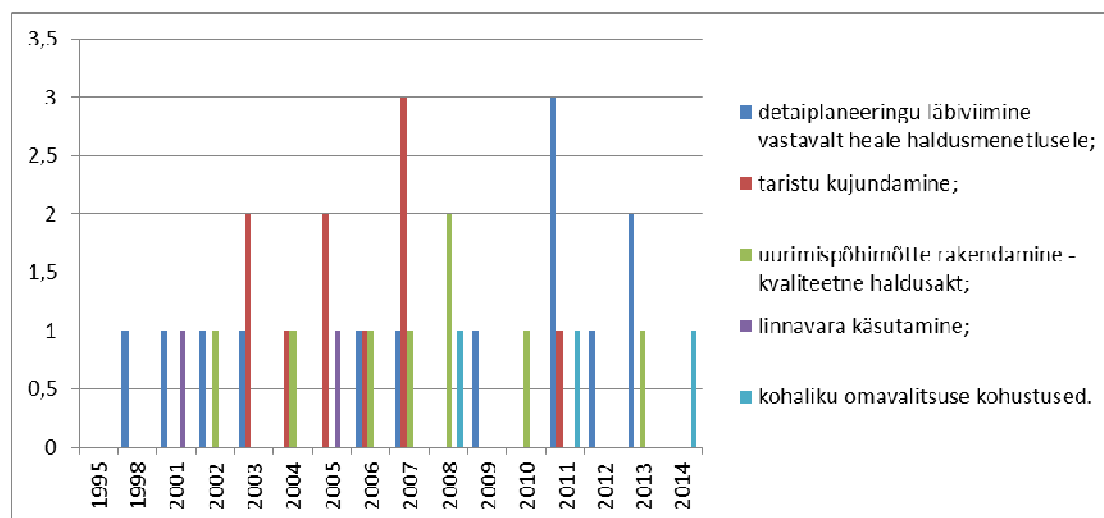
Need valdkonnad saab lühidalt kokku võtta: heaoluühiskonnale kaasa aitamine. Valdkond, mida peavad erahuvi esindajad väga enesest mõistetavaks, kuid, mida tuleb

sageli teostada erahuvi arvelt ning mille säilimise ja rakendamise eest on vastutus pandud kohalikule omavalitsusele – lähtudes subsidiaarsuse põhimõttest.

Kolmas valdkond tabelis 3 on uurimispõhimõtte rakendamine. Siinkohal on Riigikohus avaliku huvi mõiste sisustamisel lähtunud sellest, et hea haldusmenetluse rakendamine garanteerib kvaliteetsema haldusakt. Kvaliteedile annavad oma panuse veel kaasamine ja kaalumine, mille olulisust lahendites on käsitletud korduvalt ning millest tuleb juttu all pool.

Neljanda kategooriana on avaliku huvi kirjeldamisel välja toodud linnavara käsutamise ja kasutamise. Antud juhul on Riigikohtu lahendite arv olnud väike (2 lahendit), kuid selle olulisus on mõistetav. Kuna maksumaksjana erahuvi esindaja tunneb huvi, kuidas ja mis alustel linn oma varadega ümber käib.

Viimases kategoorias on üldistatult toodud: avalik huvi on kohaliku omavalitsuse ülesanded. Vastavalt konkreetsetele kaasustele lähevad siia alla järgmised argumendid: arvestamine Tallinna linna kui maailmapärandiga; kohaliku omavalitsuse kohustus korraldada kultuurielu, vähendada ebamõistlikke administratiivkulusid.



Joonis 6. Avaliku huvi mõiste sisustamine gruppide kaupa ajas

Avaliku huvi mõiste muutumist ajas on selgem seletada ja visualiseerida joonisega 6. Jooniselt on näha, et aastatel 2003 – 2007 sisustas Riigikohus enamik avaliku huvi mõistet lähtuvalt taristu kujundamisest. Samas detailplaneeringutega seonduvalt on Riigikohus pidanud vajalikuks avaliku huvi mõistele sisu andma rohkem Eestit raputanud kinnisvara kriisi järgsetel aastatel 2009-2013. Seletuse andmisel peaski

lähitulevat hetkel majandusruumis toimuvast ning Eesti ühiskonna liikumisel heaoluriigi poole.

Eeltoodust tulenevalt on oluline vaadelda, millistes valdkondades on avalik huvi ja erahuvi peamiselt vastandunud Tallinna linna haldusterritooriumil, ning kuidas on erahuvi esindajad ning Tallinna linn ise oma õigusi kaitsnud ja selgitanud.

### ***3.4 Avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevad valdkonnad Tallinna linnas***

Kohaliku omavalitsuse üheks ülesandeks on olla erinevate huvide tasakaalustaja rollis. Omavalitsus peab suutma olla ise avaliku huvi esindaja ja edendaja, kuid samas ei tohi jätta märkamata erahuvi ning seda kaitsvaid seaduseid. Kohaliku omavalitsuse roll avaliku ja erahuvi tasakaalustajana on märkimisväärne. Valimis olevatest 50-st lahendist on oluline teha selgeks, milliseid valdkondi need lahendid puudutavad.

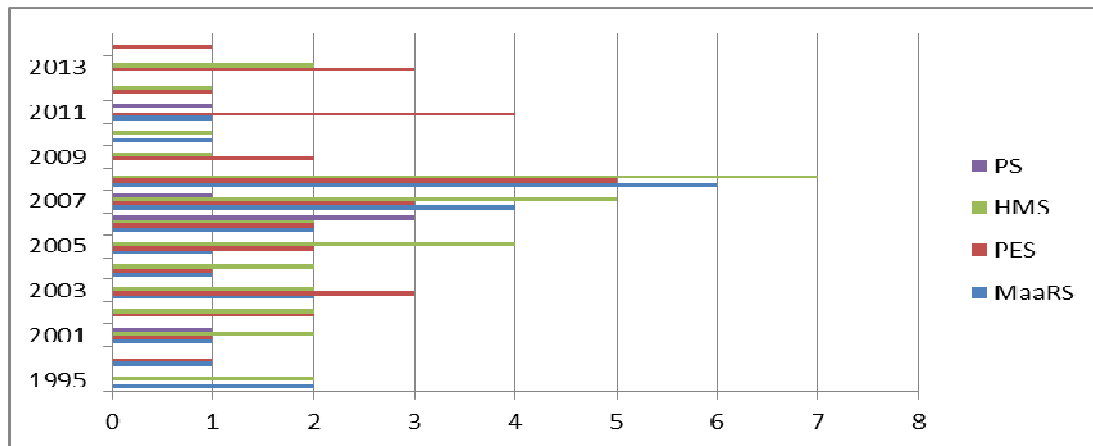
Kõige enam põrkuvad avalik ja erahuvi planeerimismenetluses (vt tabel 4), kus on kohalikul omavalitsusel suur osakaal erinevate huvide tasakaalustajana. See on ka valdkond, kus erahuvi esindaja võimalus oma eraomandit käsutada on kitsendatud ja samas ka kaitstud erinevate seadustega alates põhiseadusest (PS § 32). Teine oluline valdkond, kus tekib erahuvi ja avaliku huvi konflikt on maareformi elluviimine. Maareformi peamiseks eesmärgiks on riiklikul maaomandil rajanevad suhted kujundada maa eraomandil põhinevateks suheteks. Peamised tegevusvaldkonnad selle eesmärgi täitmiseks on maade tagastamine ning erastamine, sh ostueesõigusega erastamine. Nende tegevuste elluviijaks vastavalt seadusele on kohalik omavalitsus. Omavalitsuse roll Maareformi läbiviimisel on tihedalt seotud territoriaalse planeerimisega ehk siis planeeringutega. Kolmas suurem valdkond, mis on tingitud eelmistest on haldusmenetluse toimingud – haldusmenetluse põhimõtted (HMS §3-§7). Erahuvi esindajad saavad kohtusse pöörduda haldusakti vastu, seega peab neil olema selle vaidlustamiseks antud akti väljaandmisel tekitatud ebaõiglus. Neljas oluline valdkond, millele menetlusosalised viidanud on põhiseadusest tulenevate õiguste kaitse.

	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (20.03)	Kokku
Maareform, omandireform	2	1	1	0	2	1	1	2	4	6	0	1	1	0	0	0	22
Territoriaalne planeerimine	0	1	1	2	3	1	2	2	3	5	2	0	4	1	3	1	31
Haldusmenetlus	2	0	2	2	2	2	4	2	5	7	1	1	0	1	2	0	33
Põhiõiguste riive - põhiseadus	0	0	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0	1	0	0	0	6
Kokku:	4	2	5	4	7	4	7	9	13	18	3	2	6	2	5	1	

Tabel 4. Valdkonnad, millega seoses on Riigikohus avaliku huvi ja erahuvi konflikti käsitlenud

Kuna kõik eelpool nimetatud valdkonnad on omavahel seotud siis esinevad need tihti ühes ja samas lahendis korraga. Maareformiga seonduvad tegevused on võimalik rakendada läbi planeeringu ning seetõttu on antud lahendites kajastatud mõlemad valdkonnad. Samas ei pruugi iga planeeringu menetluse juures olla tegemist maareformist tingitud riivega. Haldusmenetluse puhul on juhtumeid kus linnavalitsus on oma vara välja rentimisel rikkunud menetlusnorme, seega ei puutu siia sisse planeeringud ega ka maareform (20.12.2001, nr 3-3-1-15-01).

Joonisel 7 on kajastub, et kõige suurema osa moodustab haldusmenetluses tehtud vead (HMS §3-§8) ning järgmisena pörkuvad erahuvi ja avalik huvi planeeringute puhul (PlanS). Joonis illustreerib ilmekalt eelpool toodud põhjendusi erahuvi ja avaliku huvi konflikti valdkondade osas. Enim eristub 2008 aasta, antud aastal olnud kohtulahendite puhul käsitleti kõige rohkem maareformiga seonduvat, mis olid samas tihedalt seotud planeerimisega. 2008 aastal leidis lahenduse 8 kaasust, millest 6 käsitles maareformist tulenevaid kaebusi, 5 planeerimiseseadusega vastuolulisi juhtumeid ning 7 puhul oli tegemist haldusmenetluse veaga (HMS). Näiteks kohtuasjas 3-3-1-12-08 (23.04.2008) leiavad käitlemist kõik kolm valdkonda – detailplaneeringu menetlemisel (PlanS §16) ei kaasatud menetlustoimingusse (HMS §40) maareformi järgset õigustatud subjekti (MaaRS §5). Seega oli Tallinna linn antud lahendis eksinud kõigi eelpool viidatud kolme õigusakti vastu. Samal aastal oli analoogseid lahendeid kolm (12.06.2008, nr 3-3-1-27-08 ja 30.10.2008, nr 3-3-1-49-08). Üks kohtulahend käsitles ainult maareformi (09.06.2008, nr 3-3-1-17-08), kaks lahendit käsitlesid maareformi ja haldusmenetluse viga (14.10.2008, nr 3-3-1-59-08 ja 05.11.2008, nr 3-3-1-49-08) ja kaks lahendit käsitlesid planeerimist ja haldusmenetlust (22.09.2008, nr 3-3-1-30-08 ja 01.10.2008, nr 3-3-1-51-08).



Joonis 7. Riigikohtu lahendite arv valdkonniti (PS – Põhiseadus, HMS – Haldusmenetlus seadus, PES – Planeerimis- ja ehitusseadus, MaaRS – Maareformiseadus)

Eelnevast tulenevalt annab joonis 7 hea pildi, valdkondade kaasatusest kohtulahenditesse. Aastatel 2005 kuni 2009 on selgelt näha, et valdkondade mitmekesisus on oluliselt suurem ning neid käsitletakse tihti ühes lahendis korraga. Sellest võib järeldada, et kohtulahendid on olnud keerukamad hõlmates mitut erinevat valdkonda ning sellest tulenevalt ka erinevaid õigusi. Kuid olenemata sellest on võimalik välja tuua peamised erahuvi esindajate põhiõigused, mille korral on toimunud põhiõiguse riive. Nendeks on omandi puutumatus ja omandi vaba kasutamine ja kasutamine. Antud põhiõiguste riive õigustamist avaliku huviga saab teostada ainult väga kaaluka avaliku huvi korral. Järgmises alapeatükis kirjeldatakse lähemalt Tallinna linnavalitsuse kohustust ulatuslikumalt tegeleda kaalutusõigusega.

Erahuvi esindajate argumentatsioonides kõige enam eristatavaks fraasiks uurimuse tulemusena on - *Korraldus rikub õigust omandile, omandi puutumatusle ja kasutamise vabadusele ning omandiõiguse puutumatusle* (esines 21 korral), mis on selge märk, milliseid põhiõiguste riiveid on kohtud käsitletud. Oluline on ära märkida erahuvi esindajate subjektiivsed õigused, millega kohalik omavalitsus peab samuti oma otsuste tegemisel arvestama. Näiteks erahuvi esindajal on subjektiivne õigustatud ootus, et kehtiva detailplaneeringu kohaselt naaber kinnistule välja antav ehitusluba vastab planeeringus esitatavatele nõuetele. Samas kui selgub, et see nii ei ole, siis peab kohus ehitusloa puhul erisuse tegemisel arvestama naaberkiinnistute omanike huvidega, sest neil on õigustatud ootus, milline on nende naaberkiinnistule rajatav ehitus.

Õigusaktid, milledele on menetlusosalised viidanud on ära toodud koodiraamatus, kuid kõik nad jäävad eelpool nimetatud valdkondade alla. Kõige keerukamaks tegi uurimuse planeeringutega seonduv seadusandlus, kuna alates 1995 kuni tänaseni on antud seadust korduvalt muudetud ning hetkel ei olegi enam kehtivat Planeerimis- ja ehitusseadust vaid tegemist on kahe erineva seadusega: Ehitusseadus (EhS) ja Planeerimisseadus (PlanS). Kaasuste probleemistik keerleb nii sageli omandireformi puhul üleskerkinud asjaolu ümber – sageli muudetavad seadused ning sellega kaasnev ebaselgus. Kohtu lahendid näitavad, et omavalitsus peab kogu aeg jälgima seadusemuudatusi ning kord alustatud menetlust neile vastavaks muutma (24.01.2003, nr 3-3-1-5-03). Planeerimise ja ehituse valdkonnas seaduse muudatuste tegemise üheks tõukeks on olnud Riigikohtu lahendid, mis on andnud täiendavaid suunitlusi parenduse ja täienduse tegemiseks. Antud seadus reguleerib olulisel määral kohaliku omavalitsuse tööd valdkonnas, kus huvide konflikti tõenäosus on ääretult suur. Põhjuseks on jällegi õigus omandi käsutamisele ja teiselt poolt avalik huvi territoriaalplaneeringute kui tervikute elluviimisele.

### ***3.5 Riigikohtu poolt viidatud menetlustoimingud Tallinna linnas***

Uurimuse eesmärgiks on välja tuua, kuidas on Tallinna linn suutnud toime tulla talle seadusega pandud kohustusega esindada ja kaitsta avalikku huvi. Selleks on välja toodud peamised menetluse nõuded ja soovitused Riigikohtu poolt, mida on etteheidetud Tallinna linnale menetlustoimingute teostamisel. Tulenevalt teksti analüüsist saab välja tuua järgmised toimingud:

- Hea haldusmenetluse põhimõte
- Kaasamise kohustus
- Ära kuulamisõigus
- Kaalutlusõigus
- Uurimispõhimõte
- Planeeringute menetlemine
- Pädevusnorm

### 3.5.1 Hea haldusmenetluse põhimõte – kaasamine, ärakuulamine

Hea haldus tähendab eelkõige tõhusat haldust – menetlusosaliste õiguste tagamine (nt menetlusse kaasamise ja ärakuulamise õigus) tagab haldusele vajaliku informatsiooni, võimaldades vastu võtta sisuliselt õige otsuse (Parrest, 2006).

Riigikohtu argumentatsioonis üheks kaalukamaks eristuvaks fraasiks oli *Tallinna linn on kohustatud järgima hea haldusmenetluse põhimõtte*. (HMS ptk 1, §3-§7). Antud fraasi olulisus tuleneb eraisikute subjektiivsest ootusest heale haldusmenetlusele. Asjaolu, et kohus on pidanud sellele 18 korral viitama on kaalukas. Üheks peamiseks hea haldusmenetluse näitajaks demokraatlikus ühiskonnas on kaasamine ja ärakuulamine. Kaasamise menetlusnormi rikkumisele on viidanud erahuvi esindajad kohtusse pöördumisel – väites, et *haldusorgan ei ole kaasanud menetlusse* (10 korral) ja Riigikohus kaasuste lahendamisel – *haldusorgani kohustus kaasata menetlusse puudutatud osapooled* (15 korral). Eraldi on Riigikohus välja toonud veel ärakuulamiskohustuse – *haldusorganil on ärakuulamiskohustus* (10 korral).

Tulenevalt hea halduse, inimväärikuse ning õigusriigi põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata ka iga isik, kelle puhul oleks haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et nende õigusi võidakse haldusaktiga piirata. Riigikohus selgitab haldusmenetluse põhimõtteid ning on oluline, kuivõrd ta rõhutab hea halduse põhimõtet ning isiku õigust ärakuulamisele haldusmenetluses. Selline lähenemine võimaldab suuremat kaitset isikute õigustele, ning kohustab haldusorganit hoolsusele ning informeeritusele (08.10.2002, nr 3-3-1-56-02).

Kohalik omavalitsus oleks pidanud ka enne haldusmenetluse seaduse jõustumist (01.06.2002) pidama kinni hea haldustava ning hea halduse põhimõttest, mis tähendab muuhulgas ka seda, et isikule antakse mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise kohta ja selle lahendamist mõjutavate haldusaktide ning muu asjakohase teabe kohta. Antud asjas (RKHK, 3-3-1-33-04) heitis kohus kohalikule omavalitsusele ette just nimelt isiku halba informeerimist teda puudutava asja menetluse käigust (18.11.2004, nr 3-3-1-33-04). Kolleegiumi varasemas praktikas on korduvalt rõhutatud vajadust isikuid seaduses sätestatust intensiivsemalt teavitada, kui on ette näha, et üksnes seaduses sätestatud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa

ebamõistlikke kulusid (1. oktoobri 2002. a määrus haldusajal nr 3-3-1-57-02 p 13, 7. mai 2003. a määrus haldusajal nr 3-3-1-31-03 p 26, 27. septembri 2005. a määrus haldusajal nr 3-3-1-47-05).

Riigikohus rõhutab, et haldusorgani vea korral peab ta igal juhul vea kõrvaldama, seda ka juhul, kui viga on kõrvaldatav eraõiguslike isikute omavahelise kokkuleppega, ning taolise kokkuleppe sõlmimine oleks lihtsam kui vea kõrvaldamine haldusorgani poolt. Vastasel juhul ei ole haldusorgan täitnud oma kohustusi. (30.10.2008, nr 3-3-1-45-08)

### **3.5.2 Kaalutusõigus ja uurimispõhimõte**

Otsustus selle üle, milline asjassepuutuvatest ja kaitsmist väärivatest õigustest ja huvidest on kaalukam, on halduse kaalutusõiguse tuum. (20.03.2014, nr 3-3-1-87-13). Kaalutusõiguse rakendamist, selle olulisust ning ulatust on Riigikohus kaasustes korduvalt maininud. Tallinna linnal on menetlustoimingute tegemisel väga suur kaalutusruum (11.12.2013, nr 3-3-1-46-13). Argumentatsioonis tuuakse välja fraas – *Haldusorgani kaalutusõiguse kasutamise kohustus* (17 korral). Ajalist faktorit vaadates on sellele menetlustoimingule viidatud 20 aasta jooksul pidevalt, mis näitab, et teema oli ja on aktuaalne. Eelmainitud menetlustoimingule on viidanud kõik osapooled: erahuvi esindajad – *kaalutusõiguse teostamata jätmisele* (7 korral). Vaadates perioodi on seda rohkem tehtud aastatel 2006 - 2008. Kohalik omavalitsus on kaalutusõiguse osatähtsust ja selle võimaluse kasutamisele viidanud kahe erineva argumentatsioonis esineva fraasiga – *Avalike huvide kõrval tuleb kaaluda erahuvisid* (5 korral) ja *Erinevate huvide kaalumise on olnud ratsionaalne* (8 korral). See näitab selgelt, et Tallinna linn on teadlik oma otsuste tegemisel kaalumise vajadusest ja olulisusest. Perioodi puhul võib näha paralleele pigem erahuvi esindajate näitajaga ja selleks võib olla ilmselge põhjus, et menetlusosalised vastastiku olles leivad ühest küljest, et seda on tehtud piisavalt, samas erahuvi esindaja kaebust esitades, leiab vastupidist. Kaalumise olulisus väljendub kõige selgemalt siis kui avalikku huvi on vaja eelistada erahuville – ehk põhiõiguste riive korral. Omandiõiguse piiranguid võib seada üksnes formaalse seadusega või seaduses sisalduva ja eelnimetatud nõuetele vastava volitusnormi alusel, aga mitte otse kohaliku omavalitsuse üldaktiga. See nõue on suunatud sellele, et omandiõiguse piirangute seadmisel arvestataks kogu riigi territooriumil ühesuguste kriteeriumidega. Võrdse kohtlemise ja ühetaolisuse



põhimõttega oleks vastuolus see, kui omandiõiguse kaitse oleks riigi erinevates piirkondades ebahühtlaselt tagatud (03.12.2007, nr 3-3-1-41-06).

Äraakuulamisõiguse rikkumine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata otsuse sisule antavast hinnangust toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise. Kaaluda tuleb põhjalikult avalikke ja erahuve ja tuleb pidada silmas õiguslikke ja faktilisi tagajärgi, mis saavad näiteks ehitusloa tühistamisel. Kaaluda tuleb, kas omandi vaba kasutamise piirang on möödapääsmatu. Ehitusloa kehtetuks tunnistamisel riivatakse isiku omandiõigust. Kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve, tagab see selle, et otsuse langetamisel on arvestatud nii avalike kui ka erahuvidega. See tähendab seda, et kaalutud on isiku õigust vabalt kasutada oma omandit ning avalikku huvi, et seda õigust ei kasutataks üldiste huvide vastaselt või selle kasutamisega ei piirataks ebamõistlikult kellegi teise erahuvi. Täpsemalt leidis Riigikohus, et juhul, kui on rikutud haldusakti adressaadi õigust saada teada tema suhtes algatatud menetlusest, selle eesmärgist ning ei ole antud talle võimalust olla ära kuulatud, on tegemist selliste menetlusõiguste rikkumistega, mis toovad kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise (29.05.2006, nr 3-3-1-23-06). Just kaalutusotsuse tegemisel sunnib kirjaliku põhjendamise nõue haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema (05.11.2008, nr 3-3-1-49-08). Ühtlasi ei ole kirjaliku põhjendamise eesmärk ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine (Riigikohtu halduskolleegiumi 14. oktoobri 2003. a otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p 36). Haldusorgani enesekontrolli kaudu peab haldusorgan jõudma selgusele otsuse õigsuses (30.10.2008, nr 3-3-1-49-08).

Riigikohus on leidnud, et linnaosavalitsus rikkus oluliselt uurimise põhimõtet HKM §6 (10.06.2003, nr 3-3-1-38-03). Pädev asutus (Tallinna linnavalitsus) ei saa piirduda ainult formaalse dokumentide kontrolliga, sest normide ja nõuete kohaldamine võib tihti vajada tõlgendamist ja väärtusotsuse tegemist avaliku võimu kandja poolt. Uurimispõhimõtte kohaselt tuleb haldusorganil lähtuda sellest loa andmisel. Uurimispõhimõtte eesmärgiks on välja selgitada asja õigeks otsustamiseks olulised asjaolud (*ibid*). Uurimispõhimõttele kui menetlustoimingule on Riigikohus oma lahendites viidanud korduvalt – leides, et nii alama astmete kohtute kohustus rakendada seda põhimõtet kui ka haldusorgani (Tallinna linnavalitsuse) kohustus

sellega tegeleda omab suurt kaalu, otsuste kvaliteedile ja jätkusuutlikkusele. Riigikohtu poolt välja toodud fraas: *Tallinna linnavalitsus ei ole järginud uurimispõhimõtet* leidis kajastamist 11 korral. Uurimispõhimõtte mitte rakendamise puhul oli tegemist otsusele kaalu andva toiminguga, kuid samas on selle menetlustoimingu piirid suhteliselt hägused. Riigikohus on kaasustes viidanud, mida oleks võinud Tallinna linn veel uurimispõhimõtte rakendamiseks teha (tn. käia objektil kohal, uurida täpsemalt ehitusprojekti seletuskirja jne), kuid täpsemat tegevusjuhendit ei anna, mis on mõistlik, sest see jätab haldusorganile eelpool nii oluliseks peetud kaalutusõiguse.

### **3.5.3 Planeeringute menetlemine ja pädevusnorm**

Detailplaneeringu koostamise algatamine on haldusmenetlus, millele laienevad hea halduse põhimõtted (03.12.2007, nr 3-3-1-41-07). Selleks, et täita detailplaneeringu ühte eesmärki - tasakaalustada erinevate isikute ja gruppide õigusi ja huve - on seadusega sätestatud planeeringu avalik menetlemine (20.10.2005, nr 3-3-1-33-05). Antud seaduse säte kohustab (PlanS §3) kohalikku omavalitsust kaasama otsustusprotsessi võimalikult palju osapooli, eelkõige tagamaks huvitatud isikute kaasamise, õigeaegse informeerimise ja võimaluse kaitsta oma huvisid planeeringu koostamise käigus. Osapoolte huvidega arvestamise puhul on tegemist kaalutusõigusega (HMS § 4) ning vajadusel peab kohalik omavalitsus süvendatult rakendama uurimispõhimõtet (HMS §6).

Riigikohus on 18 korral viidanud planeeringumenetluses kohaliku omavalitsuse kohustusele kaaluda avalikke ja erahuvisid ning sama arv kordi on pidanud Riigikohus vajalikuks toonitada, et *Tallinna linn peab arvestama avalike huvidega*. Avaliku huvi mõistet on Riigikohus sisustanud vastavalt olukorral ning sellel teemal peatusin peatükis 3.3.

Avalikud huvid on tihti vastuolus erahuvidega ning avalike huvide lahendamine on kohalikule omavalitsusele esmatähtis. Riigikohus esitas kaasuses *M. Valma vs Tallinna Linnavalitsus* (03.04.2003, nr 3-3-1-22-03) küsimuse, kas detailplaneeringu menetlemine, mis on võtnud aega ligi 4 aastat, on põhjendatud. Kohus on leidnud, et ilma mõjuvate põhjusteta ei saa selline ajakulu lihtsa detailplaneeringu puhul olla õigustatud ning tegu on linnavalitsuse süülise käitumisega. Kohus on rõhutanud

protsessiosaliste kohustust ise aktiivselt protsessis kaasa lüüa ning tekkinud olukorda (s.o. miks detailplaneeringu menetlemine nii kaua võttis) tõenditega selgitada. (*ibid*)

Kohtulahendites on Riigikohus 7 korral viidanud Tallinna linnavalituse pädevusele – pidades seda, kas siis piisavaks (omavalitsuse territoriaalne planeerimine on linnavalitsuse pädevuses; linnavara kasutusse andmise lepingute sõlmimine) või vastupidiselt on leidnud, et Tallinna Linnavalitsus on oma pädevust ületanud (nt puudub linnavalitsusel teostada toimingut, mis on maavanema pädevuses; detailplaneeringu kehtestamise erisused linnavalitsuse ja volikogu pädevusenormides).

KOKS § 22 lg 1 kohaselt kehtestab planeeringu, mille puhul on planeerimisseaduse kohase järelevalve teostamine planeeringu üle kohustuslik, kohaliku omavalitsuse volikogu. Selline pädevusnormi rikkumine on kaalukas, mistõttu toob see kaasa linnavalitsuse korralduse tühistamise. Teisisõnu ei või kohalik omavalitsus kehtestada detailplaneeringut, mille üle peab maavanem planeerimisseaduse kohaselt järelevalvet tegema, ilma, et maavanem oleks faktiliselt seda järelevalvet teostanud (22.09.2008, nr 3-3-1-30-08).

### 3.6 Kaasuste tulemustest Tallinna linnas

Vastamaks küsimusele kui suures osas on Riigikohus kohtulahendeid saatnud tagasi menetluse jätkamiseks on vastused nähtavad tabelis nr 5. Kahekümne üheksal juhul on Riigikohus teinud menetluses lõpliku otsuse ning 20-l juhul saatnud menetluse jätkamiseks tagasi alamaastme kohtule. Peamiseks menetluse jätkamise põhjuseks oli kompensatsiooni nõuete suuruse määramine ning kohtul lasuva uurimispõhimõtte täiendava rakendamise.

Lahendatud ja menetluse jätkamiseks saadetud kohtuasjad	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku
Riigikohus teeb asjas lõpliku lahendi	0	1	0	1	3	0	1	3	4	3	2	1	5	1	3	1	29
Riigikohus saadab kohtuasja menetlemise jätkamiseks:																	
I astme kohtule	0	0	0	0	0	2	2	0	1	3	0	0	0	0	0	0	8
II astme kohtule	2	0	3	1	0	0	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	12
üldkogule	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1

Tabel 5. Lahendatud ja menetluse jätkamiseks saadetud kohtuasjad

Kui paljudel juhtudel on avaliku huvi esindajalt nõutud välja kahju erahuvi esindajale? Kahjude määramisel on Riigikohus pigem suunanud asja menetlemiseks alama astme kohtule tagasi. Kuid kui juba alama astme kohtult tulev lahendus sisaldab kaalutletult kahjude hinnangut (rahalisel väärtuses) siis on avaliku huvi esindajalt välja nõutud kahjude hüvitamine. Kõige suuremad nõuded on maareformi käigus tagastamata jäänud varade osas, mis tuli linnavalitsusel kompenseerida hetke turuväärtuse hinnaga. Neid nõudeid on Tallinna linn püüdnud suunata Vabariigi Valitsusele, kuid kohus on leidnud, et õigustühise haldusakti või menetlustoimingu rikkumise on teinud kohalik omavalitsus, seega peab tema kahjud hüvitama. Kuigi maareform sai alguse 90-ndate alguses siis kohtulahenditega välja nõutud hüvitis tuli määrata hetke turuhindadele põhinedes (aastatel 2003, 2004, 2007, 2008, 2010). Kahju põhjendati saamata jäänud tuluga ning Riigikohus leidis, et erahuvi esindajal on õigus hüvitisele (kahju kompenseerimisele), mis paneb ta samaväärsesse olukorda, kui ta oleks olnud siis kui ta oleks saanud antud maa tagasi. Kohalikule omavalitsusele pandud seadusega kohustus – maareformi läbiviimine – millega kohalik omavalitsus võtab endale vastutuse ning seoses sellega võimalikud kahjunõuded.

Menetluse algataja poolt esitatud nõuded:	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku
Tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamine	0	0	0	0	2	2	0	0	4	1	0	1	0	0	0	0	10

Tabel 6. Riigikohtu poolt rahuldatud menetluse algataja poolt esitatud nõuded

Kahjude hüvitamist vastavalt tehtud kulutustele leidis aset vähem, kuna kulutuste dokumenteerimine oli olnud puudulik. Õigusabi kulusid nõuti välja vähe. Üllatav on, et Tallinna linnavalitsus enda kassatsioonikaebustes väga harva nõudis välja menetlusega seonduvaid kulutusi.

#### **4 KOKKUVÕTE**

Nagu magistritöö esimeses peatükis selgub on kohalik omavalitsus avaliku huvi esindaja ning rakendaja. Samuti on kohalikul omavalitsusel oluline roll erinevate huvide tasakaalustajana. Kõige enam tuleb tasakaalustamist ette planeeringute läbiviimisel, mis on üks kohaliku omavalitsuse tähtsamaid seadusega pandud ülesandeid.

Töö teises peatükis on antud ülevaade põhiõigustest, nende riivist ning riive õigustamisest avaliku huviga. Suur osa on pühendatud avaliku huvi mõiste avamisele. Samuti on pööratud tähelepanu sellele, kas avalik huvi ja erahuvi peaksid olema tasakaalus ning kuidas on võimalik kahe põrkuva huvi korral teha osapooli rahuldav otsus. Avaliku huvi esindamine kohalike omavalitsuste poolt on oluline sotsiaalses ja demokraatlikus õigusriigis, kuna sellega tuleb arvestada nii sotsiaal- riigi kui ka demokraatia põhimõtete elluviimisel, seadusloomes ja seaduse rakendamisel. Järgnevalt jõuame konfliktini, mille kohta leitud Riigikohtu lahendite alusel analüüsitakse töö empiirilises osas avaliku ja erahuvi konflikti Tallinna linnas Riigikohtu lahendite näitel.

Töö eesmärgiks oli näidata, kuidas tuleb toime avaliku huvi kaitsmisega ja rakendamisega kohalik omavalitsus Tallinna linna näitel. Järgnevalt analüüsitakse millistes kohaliku omavalitsuse menetlustoimingutes põrkuvad avalik ja erahuvi kõige enam, kuidas ja mis alustele tuginedes on Riigikohus oma otsused teinud. Analüüsi tulemusena leiti vastused püstitatud uurimisküsimustele.

1. Avalikule huvile on menetlusosalised viidanud suhteliselt harva ning selle põhjuseks võib pidada seda, et avalik huvi mõistena on määratlemata. Seetõttu puudub menetlusosalistel õiguskindlus selle aspekti kasutamisel edu saavutada. Tunduvalt enam on avaliku huvi kirjeldanud ning selle olemasolule viidanud Riigikohus, tuues seda põhjenduseks, miks üks või teine haldusakt on õigustatud põhiõigusi kitsendama. Avalikule huvile viitamisega selgitab Riigikohus ka kohalikele omavalitsusele pandud kohustusi. Peamised õiguslikud alused, millele viidatakse on hea haldusmenetlus ja kohaliku omavalitsusele seadusega pandud kohustused.
2. Kõige enam viitasid erahuvi esindajad omandiõiguse valdkonnale, mis oli seotud järgmiste põhiõigustega: õigust omandile, omandi kaitsele, kasutamisele ja käsutamisele. Mis on igati loogiline, kuna Eesti Vabariigi põhiseadusega on väga täpselt paika pandud omandi kaitse (PS §32). Natuke umbmäärasemalt on põhiseaduses ära toodud omandi kitsendamise võimalus. Kitsendamise võimalusena on ära märgitud avalik huvi, kuid kuna avaliku huvi puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega on siinkohal kohalikul omavalitsusel väga suur kaalutusõigus avaliku huvi hindamisel. Veel mainiti põhiõigusena õigust

elule, õigust ettevõtlus vabadusele, õigust kodu puutumatusse ja õigust võrdsele kohtlemisele.

3. Kõige enam viitas avalikule huvile teiste kohtuastmetega võrreldes Riigikohus. Menetlusosalised viitasid vähem. Riigikohus sisustas avaliku huvi mõiste 36 korral. Sarnaseid avaliku huvi nn definitsioone ei esinenud, kuna igakord tuli mõiste sisustamisel lähtuda konkreetsest kaasusest. Avaliku huvi kirjeldusi oli võimalik grupeerida, ning anda neile sisu üldisemalt. Avaliku huvi mõiste lahti seletamisel tuleb iga üldistuse juures lisada vastavalt kaasusele täiendusi. Küsimusele kui sageli on tegemist määratlemata õigusmõistega ei saagi täpsemini vastata, kuna avalikule huvile konkreetset definitsiooni, mis oleks iga kord üks ja sama, ei ole, siis ongi tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamisel tuleb lähtuda konkreetsest kontekstist.
4. Avaliku huvi mõiste muutumist ajas võib võrrelda ühiskonna ja riigi arenguga. Mida kauem on püütud heaoluühiskonna poole, seda enam leiab ka Riigikohus, et avaliku huvi näol on tegemist heaolu tagavate teguritega. Viitamine eraisikute subjektiivsetele ootustele hea haldusmenetluse läbiviimiseks on tingimata avalik huvi. Samuti kohaliku omavalitsuse kohustamine erahuvidega arvestama näitab demokraatia arengut. Kui Riigikohtu algusaastatel sellele nii suurt tähelepanu ei pööratud, siis hilisemalt on seda kohtulahendites korduvalt märgitud.
5. Valdkonnad mille puhul leidis aset avaliku ja erahuvi konflikt grupeerusid järgnevalt: territoriaalplaneerimisega seonduv tegevus, maareformi elluviimisega seonduv, haldusmenetlusnormid ja põhiseadusest tulenevad õigused. Põhjustena saab tuua omandiõiguste riive, mida nende valdkondade puhul kõige enam esineb. Territoriaalplaneerimise puhul on erahuviks omandi kasutamine täiel määral, samas on kohaliku omavalitsuse kohustus omandi käsutamist piirata kui see võib kaasa tuua naabrite omandile põhjendamatuid kitsendusi. Maareformiga seonduvad konfliktid on samuti seotud omandiga, täpsemalt õigust omandile. Antud reformi läbiviimisel oli väga oluline kohaliku omavalitsuse roll menetlustoimingute täpsel läbiviimisel ja kaalumispõhimõtte rakendamisel. Haldusmenetlusega on seotud eraisikute subjektiivsed õigused ja ootused heale haldusele. Põhiõiguste riive valdkond on seotud tihedalt kõigi kolme eelmisega.
6. Kõige enam on Riigikohus teinud Tallinna linnale etteheiteid haldusmenetluse rikkumisel (HMS). Haldusmenetlus hõlmab endas kaasamise, ärakuulamise, kaalumise ja uurimispõhimõtet (HMS §4-§7). Nende normide rikkumisel on

antud valimis käsitletud kaasustes eksitud. Oluline on märkida, et Tallinna linn ei ole tavaliselt jätnud tahtlikul mõnda toimingut tegemata, vaid on seadusi tõlgendanud natuke teisiti kui seda teeb Riigikohus. Näiteks kui Tallinna linn ei pea oluliseks kaasata otsustusprotsessi õigustatud subjektiks tunnistatud inimest (põhjus: ta ei ole veel ametlikult kinnistu omanik), siis Riigikohus on tõlgendanud õigustatud subjektiks olemist kui huvitatud isik – seega on vajalik kaasamine. Riigikohus on kaasustega andnud suunitlusi Tallinna linnale edasiste analoogsete toimingute menetlemisel, kuid viidanud ka sellele, et kohaliku omavalitsuse suur kaalutusõigus on see, mis pärast ei tohi võtta kõiki kaasusi üks ühele vaid pigem soovitusena. Hinnates Tallinna linn toime tulemist avaliku huvi kaitsmisega tuleks kasutada võrdlusena veel mõnda omavalitsust, kust oleks võimalik leida analoogne arv kaasusi. Kuid see on juba edasiste uurimistöode valdkond. Samas on Riigikohus oma otsustega eelistanud pigem erahuvi, mille konkreetseks põhjuseks ei saa tingimata tuua Tallinna linna mitte toimetulekut vaid Eesti Vabariigis tugevat põhiõiguste kaitset.

7. Riigikohus tegi lõpliku otsuse 29 juhul 50-st ning saatis menetluse jätkamiseks kohtuasjad edasi 21 juhul. Põhjused olid peamiselt seotud kompensatsiooni suuruse määramisega või siis madalama astme kohtute uurimispõhimõtte liiga vähese kasutamisega.
8. Tallinna linn on pidanud tulenevalt tehtud kohtuotsustest kandma vahemikul 2007 – 2010 kaalukat majanduslikku kahju (suurusjärgus 21 miljonit krooni). Kahjunõuded linna vastu on seotud maareformi toimingutega (saamata jäänud tulu).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kõik seadusega kohalikule omavalitsusele, analüüsitaval juhul eelkõige Tallinna linnale, pandud kohustused toovad endaga kaasa olulise vastutuse nende kohustuste elluviimisel, mistõttu peab lähtuma haldusmenetluse põhimõtetest ning kehtivatest seadustest. Tallinna linna haldusterritooriumil on avaliku ja erahuvi konflikte võrreldes teiste piirkondadega kõige enam. Põhjuseks on eelkõige see, et siin on omanike ning omandite suur kontsentratsioon võrreldes Eesti teiste piirkondadega. Avaliku ja erahuvide konfliktid on Tallinnas kõige kaalukamad kuna protsessi mõjutavad investeeringute suur osakaal ja kinnisvara suhteliselt kõrged hinnad. Seega peavad kohalikud haldusorganid Tallinna linnas oma töös väga täpselt järgima kehtivat seadusandlust ja oma pädevuse piire. Samuti on vajalik kasutada

kehtiva õiguskorra rakendamiseks kaalutlusõigust. See omakorda võimaldaks välja anda kaalutlusvigu vältivaid kvaliteetseid ja õiguspäraseid haldusakte.

Eelnevast saab teha järgnevaid järeldusi ja ettepanekuid. Analüüsi tulemus annab Tallinna linnale võimaluse keskenduda valdkondadele, kus tuleks haldusaktide menetlemistoimingutele ja sisekorra väljatöötamisele enam tähelepanu pöörata. Tallinna linn peaks täiendavalt analüüsima linna enda poolt välja antud määrusi valdkondades, kus erahuvi ja avalik huvi kõige enam konflikti satuvad. Analüüsimisel tuleks keskenduda menetlustoimingutele, pädevusele ja kaalutlusõigusele. Otstarbekas oleks teha täiendavaid koolitusi linna ametnikele ning rõhutada haldusmenetluse toimingute olulisi külgi – uurimispõhimõte, kaalutlusõigust, pädevusnorme jne. Kuna Tallinna linna haldusaparaat on suur siis osakondade vaheline koostöö ning teadmine, millised on erinevate osakondade pädevuspiirid võimaldaks haldusaktide välja andmisel katta kõik valdkonnad pädevate hinnangutega/põhjendustega. Ettepanek antud probleemi lahendamiseks võiks olla läbimõeldud struktuuri muudatus, mis annaks selgemad juhised pädevus piiride osas ning koondaks kokku omaala professionaalid, kelle pädevus oleks omas valdkonnas kõrgel tasemel. Struktuuri muudatuse läbiviimisel on oluline info liikumine. Erinevatele osakondadele peab olema väga selge, mis on nende eesmärgid. Info vahetus osakondade vahel peab olema sujuv ja pidev, mis aitaks vältida järgmist probleemi. Nimelt Riigikohtu kaasustest tuli välja, et pidev seaduste muutumine tekitab Tallinna linnale tihti õigusvaakumi. Samuti võib lahenduseks olla kiiremad menetlustoimingud, mis väldiks olukorda, kus menetlustoimingu alguses oli kehtiv üks õigusnorm ning menetlustoimingu lõpus juba teine.

Antud uurimustöö katab kitsast valdkonda, kuid avaliku ja erahuvi konfliktide esinemise põhjuste alusel saab teha Tallinna linn edasist analüüsi, selleks et muuta enda tuleviku otsused ja haldusmenetlustoimingud kvaliteetsemaks, läbipaistvamaks ja õiguskindlamaks.



## 5 KASUTATUD KIRJANDUSE JA ALLIKATE LOETELU

1. Aarnio, A. (1996), "Õiguse tõlgendamise teooria", Juura, Tallinn
2. Alexy, R., (1995), „Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie“ Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag
3. Alexy, R., (2001), "Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid", Juridica nr 1 lk 5-13
4. Alexy, R., (2002), "A Theory of Constitutional Rights", Oxford University Press
5. Alexy, R., (2001) "Põhiõigused Eesti põhiseaduses", Juridica eriväljaanne
6. Alexy, R., (1997) "Põhiõigused Eesti põhiseaduses": <http://www.just.ee/52846> (12.10.2013)
7. Allmere, A (2012), "Riigi tahte transformeerumine riigi osalusega äriühingu tahteks", Tallinna Ülikool, Riigiteaduste instituut
8. Almann, A (1993), „Kohalik omavalitsus: teoreetilised lähtealused“, Eesti Jurist, nr 5-6, 6-12)
9. Almann, A (1999), „Kohaliku omavalitsuse teoreetilised alused ja õigusliku korralduse alused Eestis“ Doktoritöö – Tallinna Tehnikaülikooli, Humanitaarteaduskond
10. Annus, T. (2006), "Riigiõigus", Õigusteaduste õpik, Avalik õigus, Juura, Tallinn
11. Asjaõigusseadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123042012002> (10.10.2013)
12. Asjaõigusseaduse rakendamise seadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032013034> (10.10.2013)
13. Dijk, P. van, Hoof, G. J. H. van, (1990) „Theory and Practice of the European Convention on Human Rights“ Kluwer Law and Taxation Publishers
14. Drechsler, W., (1995), „Estonia in Transition“ World Affairs, 157 (3)
15. Eerola, R., Mylly, T. Saarinen, P., (2001) "Euroopa Liidu õiguse alused", Tartu Ülikooli Kirjastus
16. Eesti Vabariigi põhiseadus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/127042011002> (01.10.2013)
17. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, (2012): <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/> (28.10.2013)

18. Ikkonen, K. (2005), "Sundmüügi põhiseaduslikkus", Magistritöö, Tartu Ülikooli Õigusinstituut
19. Ikkonen, K., (2005), "Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste", Juridica nr 3, lk 187-199
20. Ikkonen, K., (2004), "Sundmüügi põhiseaduslikud alused", Juridica nr 8, lk 540-549
21. Ikkonen, K., (2006), "Omandipõhiõigus ja selle piirid", Juridica nr 1 lk 54-70
22. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitsekonventsioon:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13073654>, (29.09.2013)
23. Jakobson, M-L., Kalev, L., Lumi, O., Ruutsoo, R., Saarts, T., Sootla, G., Toots, A., Vetik, R., (2011), "Poliitika ja valitsemise alused", Riigiteaduste Kõrgkooliõpik, Tallinna Ülikooli, Riigiteaduste Instituut
24. Jakobson, M-L, (2013) „Kvalitatiivsed uurimismeetodid“, Tallinna ülikool, loengumaterjal
25. Jensen K. B. 2002, "A Handbook of Media and Communication Research. Quantitative and Qualitative Methodologies", London: Routledge
26. Jõgi, P. (1997), "Õigus ja eetika: teooriad õigustest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias" Juura, Tallinn
27. Kalbus, A. (2003) "Avalik huvi ettevõtluse piiramise alusena", Juridica nr 3, lk 373
28. Kask, O., Ernits, M., Annus, T., Roosma, P., Maruste, R., Kergandberg E., Pilving, I., Lõhmus, U., Kiviorg, M., Vene, E., Madise, Ü., (2008) "Eesti Vabariigi põhiseadus kommenteeritud väljaanne", Juura, Tallinn
29. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus:  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/122112013003> (25.03.2014)
30. Костин, А. В., (2002) „Интерес публично - территориальных образований в гражданском праве“ Законодательство, Москва
31. Linntam, M., (2002), "Õigluse idee kui argument Eesti Vabariigi Riigikohtus ja Euroopa Kohtus", Juridica nr 1, lk 3-10
32. Lõhmus, U., (2003), "Õigus õiglasele kohtulikule asutamisele", Juridica
33. Mayring, P., (2000), „Qualitative Content Analysis. Forum: Qualitative Social Research, vol 1, no 2. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089> [26.02.2014]

34. Mangone, G.J., (2002), „Private Property Rights: The Development of Takings in the United States“ The International Journal of Marine and Coastal Law (17) 2
35. Maruste, R (2003) “Rahvusvahelise kohtu otsuse siseriiklikust täitmisest”, Juridica nr 9
36. Maruste, R. (2004), “Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse”, Juura, Tallinn
37. Maurer, H., (2004), „Haldusõigus. Üldosa.14“ Juura, Õigusteabe AS, Tallinn
38. Maurer, K. (2000), “Õigusleksikon”, Interlex, Tallinn
39. Merusk, K., (1996) „Avalik – õiguslik juriidiline isik avaliku halduse organisatsioonis“, Juridica
40. Mäeltsemees, S., (2006), „Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik garantii“, Estonica (2009)
41. Nelson, B., Higgins, C., (2011) „The Federalist Paper: Alexander Hamilton, John Jay, James Madison“, Gradesavers, United States of America
42. Olle, V. (2001), „Sissejuhatus munitsipaalõigusse“, Sihtasutus Iuridicum, Tartu
43. Ovey, C., White, R. C. A., (2006) „Jacobs & White: The European Convention on Human Rights (4th ed.)“ Oxford University Press 8 [ISBN 0-19-928810-0](https://doi.org/10.1017/9780199288100)
44. Paat, Ü., (2007) “Võrdse kohtlemise põhimõte Riigikohtu lahendites”, Tallinna Ülikool Haapsalu kolledž
45. Parrest, N., (2006) „Hea halduse põhimõte Euroopa põhiõiguste hartas.“ Juridica I, lk 24-33
46. Pigou, A. C., (1932) „The Economics of Welfare“, London, Macmillan and Co
47. Põhiseaduse Assamblee stenogrammid:  
<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=172509>, (28.10.2013)
48. Pärna, P., (2004) “Asjaõigusseadus, Kommenteeritud väljaanne”, Juura, Tallinn
49. Pärna, P., (2012), “Eesti kultuuri ohustab oskamatus era- ja avalike huvide vahel tasakaalu leida”, Eesti Päevaleht 02. veebr.12  
<http://www.epl.ee/news/arvamus/priidu-parna-estti-kultuuri-ohustab-oskamatus-era-ja-avalike-huvide-vahel-tasakaalu-leida.d?id=63861548>  
(07.10.2013)
50. Ruus, T., (2012), “Kas seadus tagab huvide tasakaalu planeerimismenetluses?”, Triniti <http://ee.triniti.ee/archives/2693> (22.10.2013)

51. Siseministeerium, (2008), „Kohalik omavalitsus Eestis“, Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakond:  
[https://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik\\_omavalitsus\\_Eestis\\_2008.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Kohalik_omavalitsus_Eestis_2008.pdf)  
(20.03.2014)
52. Stober, R., Kluth, W., Müller, M., Wolff, H.J., Bachof, O., (2010), „Verwaltungsrecht“, München: Beck
53. Тотьев, К. Ю., (2002) „Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве.“ Государство и право lk 25
54. Vallkivi, H., (2003) “Põhiõiguste ja vabaduste piiramise alused”, Lõhmus, U., (koostaja), Iuridicum, Tartu
55. Vischer, R. K., (2001) „Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution“, Harvard vol 35:103 lk 103-142

## **6 KASUTATUD KOHTULAHENDID**

### **Riigikohtu halduskollegiumi lahendid**

RKHK 01.12.1995 määrus nr III-3/1-38/95

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/III-3%2F1-38%2F95>

RKHK 08.12.1995 määrus nr III-3/1-42/95

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/III-3%2F1-42%2F95>

RKHK 23.01.1998 määrus nr 3-3-1-37-97

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-37-97>

RKHK 10.12.2001 otsus nr 3-3-1-55-01

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-55-01>

RKHK 20.12.2001 otsus nr 3-3-1-15-01

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222456642>

RKHK 21.12.2001 määrus nr 3-3-1-67-01

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-67-01>

RKHK 18.02.2002 otsus nr 3-3-1-8-02

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-8-02>

RKHK 18.10.2002 määrus nr 3-3-1-56-02

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-56-02>

RKHK 24.01.2003, otsus nr 3-3-1-5-03

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-03>

RKHK 03.04.2003, otsus nr 3-3-1-22-03

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222466202>

RKHK 10.06.2003, otsus nr 3-3-1-38-03

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-38-03>

RKHK 29.10.2004, otsus nr 3-3-1-35-04

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-35-04>

RKHK 18.11.2004, otsus nr 3-3-1-33-04

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-33-04>

RKHK 24.05.2005, otsus nr 3-3-3-1-05

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-3-1-05>

RKHK 20.10.2005, otsus nr 3-3-1-33-05

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-33-05>

RKHK 20.10.2005, otsus nr 3-3-1-34-05

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-34-05>

RKHK 15.12.2005, otsus nr [3-3-1-59-05](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-59-05>

RKHK 08.05.2006, otsus nr [3-3-1-21-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-21-06>

RKHK 29.05.2006, otsus nr [3-3-1-23-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222489250>

RKHK 07.06.2006, otsus nr [3-3-1-36-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-36-06>

RKHK 12.12.2006, otsus nr [3-3-1-65-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-65-06>

RKHK 22.02.2007, otsus nr [3-3-1-87-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-87-06>

RKHK 05.03.2007, otsus nr [3-3-1-102-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-102-06>

RKHK 19.04.2007, otsus nr [3-3-1-1-07](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-1-07>

RKHK 19.04.2007, otsus nr [3-3-1-12-07](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-12-07>

RKHK 23.04.2007, otsus nr [3-3-1-13-07](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-07>

RKHK 25.10.2007, määrus nr [3-3-1-50-07](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-50-07>

RKHK 03.12.2007, otsus nr [3-3-1-41-06](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222506695>

RKHK 18.12.2007, otsus nr [3-3-2-3-07](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222506245>

RKHK 23.04.2008, määrus nr [3-3-1-12-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-12-08>

RKHK 09.06.2008, otsus nr [3-3-1-17-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-17-08>

RKHK 12.06.2008, määrus nr [3-3-1-27-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-27-08>

RKHK 22.09.2008, otsus nr [3-3-1-30-08](#)

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-30-08>

RKHK 01.10.2008, otsus nr [3-3-1-51-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-51-08>

RKHK 14.10.2008, määrus nr [3-3-1-59-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-59-08>

RKHK 30.10.2008, määrus nr [3-3-1-49-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-49-08>

RKHK 05.11.2008, otsus nr [3-3-1-49-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-49-08>

RKHK 01.04.2009, otsus nr [3-3-1-90-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-90-08>

RKHK 10.11.2009, otsus nr [3-3-1-84-08](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-84-08>

RKHK 24.05.2010, otsus nr [3-3-1-23-10](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-23-10>

RKHK 27.01.2011, otsus nr [3-3-1-81-10](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-81-10>

RKHK 17.11.2011, määrus nr [3-3-1-64-11](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-64-11>

RKHK 17.11.2011, määrus nr [3-3-1-58-11](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-58-11>

RKHK 17.11.2011, määrus nr [3-3-1-63-11](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-63-11>

RKHK 21.11.2011, määrus nr [3-3-1-48-11](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-48-11>

RKHK 28.03.2012, otsus nr [3-3-1-4-12](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-4-12>

RKHK 18.04.2013, määrus nr [3-3-1-3-13](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-3-13>

RKHK 15.05.2013, otsus nr [3-3-1-78-12](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-78-12>

RKHK 11.12.2013, otsus nr [3-3-1-46-13](#)  
<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-46-13>

## **7 KASUTATUD LÜHENDID**

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste konventsioon

HMS – Haldusmenetluse seadus

KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

KOV – kohalik omvalitsus

MaaRs – Maareformi seadus

PES – Planeerimis- ja ehitusseadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

PSKV – Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne

ÕL – Õigusleksikon

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelvalve kolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu



## 8 LISA 1 KOODIRAAMAT JA TULEMUSTE KOOND

	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Kokku
Tallinna linnas avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevate lahendite arv	2	1	3	2	3	2	4	4	8	8	2	1	5	1	3	1	50
<b>Avalikule huvile viitasid:</b>																	
Menetluse algataja	0	0	0	1	0	0	0	2	1	1	0	0	4	0	0	0	9
Mõlemad menetluse osapooled	0	0	2	0	1	1	3	1	3	2	0	0	1	1	1	1	17
I astme kohus	0	0	0	0	2	2	3	2	5	2	1	0	1	1	1	1	21
II astme kohus	0	1	0	0	2	2	3	3	5	2	1	0	1	1	2	0	23
Riigikohtu kolleegium	1	1	2	1	2	2	3	3	6	5	1	1	1	1	1	1	32
Ainult Tallinna linn	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
<b>Menetluse algataja poolt esitatud nõuded:</b>																	
Haldusakti kehtetuks tunnistamine või õigusvastaseks tunnistamine	2	1	2	2	2	2	4	4	5	6	2	0	5	1	3	1	42
Tegevusetusega tekitatud kahju hüvitamine	0	0	0	0	2	2	0	0	4	1	0	1	0	0	0		10
Haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõue	0	1	1	0	2	2	1	2	3	4	1	0	4	0	2	0	23
<b>Tallinna linnas avaliku ja erahuvi konflikti käsitlevate lahendite valdkonnad</b>																	0
Omandiõigus ja omandireform	2	1	1	0	2	1	1	2	4	6	0	1	1	0	0	0	22
Ehitus ja planeerimine	0	1	1	2	3	1	2	2	3	5	2	0	4	1	3	1	31
Haldusmenetluse rikkumine kohaliku omavalitsuse poolt	2	0	2	2	2	2	4	2	5	7	1	1	0	1	2	0	33

Põhiõiguste kaitseks - tulenevalt põhiseadusest	0	0	1	0	0	0	0	3	1	0	0	0	1	0	0	0	6
<b>Menetluseosaliste viited võimaliku rikkumise õiguslikule alusele</b>																	0
EES § 3 ( <i>eluruumide erastamise kord</i> )	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
EhS § 28 ( <i>ehitusloa kehtetuks tunnistamine</i> )	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	3
HMS §4 ( <i>haldusorgani kaalutusõigus</i> )	0	0	1	0	0	0	0	1	3	2	0	0	0	0	1	0	8
HMS § 5 ( <i>menetlustoimingute läbiviimise kord</i> )	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	3
HMS § 6 ( <i>haldusorgani uurimispõhimõtte kohustus</i> )	1	0	1	0	2	1	0	1	2	2	0	1	0	1	1	0	13
HMS § 36 ( <i>haldusorgani selgitamise kohustus</i> )	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0		0	2
HMS § 40 ( <i>menetlusosaliste kaasamine</i> )	0	0	0	1	0	1	3	1	1	3	0	1	0	1	2	0	14
HMS § 58 ( <i>haldusakti kehtetuks tunnistamine ei ole tingitud üksnes menetlustoimingutest</i> )	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
KOKS § 6 ( <i>KOV kohustus korraldada territoriaalplaneerimist</i> )	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	4
MaaRS § 6 ( <i>maa tagastamata jätmise võimalused</i> )	2	0	1	0	2	1	1	2	4	6	0	1	1	0	0	0	21
ORAS § 17 ( <i>kompenseerimise kord</i> )	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PES § 47 ( <i>teede ja tehnovõrkude rajamise kohustus</i> )	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1

PES § 54, EhS § 24 (ehitusloast keeldumine)	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	4
PES § 58, EhS § 33 (kasutusluba)	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
PlanS § 3 (planeerimise ja ehitamise põhimõtted)	0	0	0	0	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	5
PlanS § 12 (planeeringute koostamisel avalikkuse osalemine - informeerimine)	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	7
PlanS § 16 (planeeringu menetlusse kaasamine)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	0	1	0	1	6
PlanS § 17 (planeeringu kooskõlastamine)	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
PS § 12 (diskrimineerimise keeld)	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PS § 15 (õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse)	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2
PS § 16 (õigus elule)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PS § 31 (ettevõtlusvabadus ja võrdne kohtlemine)	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3
PS § 32 (õigus omandi puutumatusel ja õiglasele hüvitisele)	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	4
PS § 33 (kodu puutumatus)	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
PS § 154 (kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
<b>Menetlusosaliste väited õiguste rikkumiste kohta</b>																	
haldusaktiga või toiminguga on rikutud subjektiivseid õigusi	1	1	2	2	1	2	2	4	6	8	1	1	5	1	3	1	41

haldusorgani tegevusetusega on tekitatud kahju	0	0	2	0	1	2	1	1	5	2	0	1	0	0	0	0	15
haldusaktiga on rikutud põhiõigusi sh	1	1	2	2	3	0	2	3	7	5	1	1	5	1	1	1	36
<i>on rikutud õigust omandile</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	17
<i>on rikutud õigust omandi kasutamisele</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	20
<b>Lahendatud ja menetluse jätkamiseks saadetud kohtuasjad</b>																	
<i>Riigikohus teeb asjas lõpliku lahendi</i>	0	1	0	1	3	0	1	3	4	3	2	1	5	1	3	1	29
<i>Riigikohus saadab kohtuasja menetlemise jätkamiseks:</i>																	
<i>I astme kohtule</i>	0	0	0	0	0	2	2	0	1	3	0	0	0	0	0	0	8
<i>II astme kohtule</i>	2	0	3	1	0	0	1	1	2	2	0	0	0	0	0	0	12
<i>üldkogule</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
<b>Tallinna linna argumentatsioonis eristatavad fraasid</b>																	
Ühisveevärgi rajamine on avalikes huvides	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Avalike huvide kõrval tuleb kaaluda ka erahuvisid	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	5
Tagastamata jätmise põhjuseks on ülekaalukas avalik huvi	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2
Erinevate huvide kaalumine on olnud ratsionaalne	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	1	0	1	0	1	1	8
<b>Erahuvi esindajate argumentatsioonis eristatavad fraasid</b>																	
Tallinna linn on põhjendamatult	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	3

viivitanud																		
Korraldus rikub õigust omandile, omandi puutumatusse ja käsutamise vabadusele ning omandiõiguse puutumatusse	0	0	1	0	0	2	1	2	3	2	1	1	5	1	1	1	21	
Korraldus rikub subjektiivseid õigusi	0	0	1	1	0	2	2	1	1	2	0	0	0	1	0	1	12	
Tallinna linn on oluliselt rikkunud menetlusnorme	0	0	1	0	0	0	1	1	3	3	0	0	0	1	0	0	10	
Haldusorgan ei ole kaasanud menetlusse	0	0	0	2	0	0	3	0	3	1	0	0	0	0	0	1	10	
Kaalutusõiguse teostamata jätmise	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	0	1	0	0	0	7	
<b>Riigikohtu argumentatsioonis eristatavad fraasid</b>																		
Kohalik omavalitsus peab arvestama eraisiku põhiõigustega	1	0	2	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	8	
Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on korraldada territoriaalplaneerimist	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	5	
Haldusorgani kaalutusõigus kasutamise kohustus	0	0	2	1	1	0	2	1	1	1	0	0	4	1	2	1	17	
Planeerimismenetluses peab haldusorgan kaaluma avaliku ja erahuvi	0	0	0	2	0	1	1	1	4	2	1	0	4	0	1	1	18	
Haldusorgani kohustus on kaasata haldusmenetlusse puudutatud osapooled	0	0	0	1	1	1	0	1	3	2	1	0	4	0	0	1	15	
Haldusorganil on ärakuulamise kohustus	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	0	0	4	0	0	1	10	

Haldusorgan peab arvestama ka isikute subjektiivsete õigustega ja ootustega	0	0	0	1	1	0	1	1	2	1	1	0	0	0	0	0	8
Tallinna linn peab arvestama avalike huvidega	0	0	1	0	1	1	1	3	4	0	1	0	5	0	1	0	18
Tallinna linn on kohustatud tegutsema vastavalt hea halduse põhimõttele	0	0	1	0	2	1	1	2	3	2	0	0	4	1	1	0	18
Tallinna linnavalitsus ei ole järginud uurimispõhimõtet	0	0	1	0	1	1	2	0	2	1	0	0	0	1	1	1	11
<b>Riigikohtu poolt sisustatud avaliku huvi mõiste: Avalik huvi on...</b>																	
detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele	0	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	0	3	1	2	0	13
Taristu kujundamine	0	0	0	0	2	1	2	1	3	0	0	0	1	0	0	0	10
Uurimispõhimõtte rakendamine - kvaliteetne haldusakt	0	0	0	1	0	1	0	1	1	2	0	1	0	0	1	0	8
Linnavara käsutamine	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Kohaliku omavalitsuse kohustused	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	3

9 LISA 2 AVALIK HUVI ON..

Jrk nr	Mõiste sisu	Grupp
1	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; - võrdsus	1
2	linnavara rentimisel lähtutaks võrdse kohtlemise põhimõttest – kaasata kõik huvitatud osapooled;	3
3	kinnistu kaasomanike enamus;	1
4	planeeringute menetlemisel huvitatud osapooltega kooskõlastamine;	1
5	kohaliku omavalitsuse uurimispõhimõtte piisav rakendamine – kvaliteetne haldusakt;	4
6	planeeringute menetlemine – oleksid koostatud lähtuvalt otstarbekusest;	1
7	ühiskasutatavad suusarajad ning nende rajamisega seonduv;	2
8	keskkonna kaitse, piirkonna elanike juurdepääs teenusele, teenuse vajalikkus antud piirkonnas;	2
9	juurdepääsuteede ja tehnovõrkude rajamine;	2
10	maa erastamine kohalike elanike huve arvestades;	4
11	ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni arendamine;	2
12	kolmandate isikute huvid tehnotrasse kasutada, trassidest kasu saajaid on suur hulk;	2
13	linnavara rentimisel lähtutaks võrdse kohtlemise põhimõttest – kaasata kõik huvitatud osapooled;	3
14	omandireformi läbiviimine vastavalt seadustele tekitamata uut ülekohut;	4
15	territoriaalse planeerimise kohustus;	1
16	täiendavate töökohtade loomine, laekuvad maksud riigi ja KOV tuludesse;	2
17	kohaliku omavalitsuse uurimispõhimõtte piisav rakendamine – kvaliteetne haldusakt;	4
18	ettevõtluse arendamise/tagamine, turumajandusele üleminekuks eelduste loomine ja rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustuste täitmine;	2
19	parem ja atraktiivsem elukeskkond - uued elamispiinad, lasteaed ja teedevõrk – planeeringu järgimine	2
20	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; - lubatud normidest kinni pidamine	1
21	säilitada ajalooliselt väljakujunenud miljöö ja olemasolev elukeskkond ja seal elavate inimeste identiteedi säilimine;	2
22	hea haldusmenetluse läbiviimine; - kaasamine, uurimine+ kaalumine	4
23	arvestamine Tallinna kui maailmapärandiga;	5
24	hea haldusmenetluse läbiviimine, haldusorgani oma vea tunnistamine;	4
25	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; - subjektiivne naabri ootus	1
26	hea haldusmenetluse läbiviimine;	4
27	kohaliku omavalitsuse kohustus korraldada kultuuri elu;	5
28	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; KHS	1
29	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; KHS	1
30	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; KHS	1
31	ühiskondlike ja puhkeesitiste ala säilitamine;	2
32	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; omandi kaitse, huvidega arvestamine	
33	kohaliku omavalitsuse uurimispõhimõtte piisav rakendamine – kvaliteetne haldusakt;	4
34	detailplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele; juurdepääsu tee	1
35	et planeeritav ehitus ei kujutaks ohtu inimeste eludele;	1
36	vähendada ebamõistlikke administreerimiskulusid;	5

\*Grupeeritud koondnimetuse alla

Grupp	Koondnimetus	Kokku
1	detaiplaneeringu läbiviimine vastavalt heale haldusmenetlusele	13
2	Taristu kujundamine	10
4	Uurimispõhimõtte rakendamine - kvaliteetne haldusakt	8
4	Linnavara käsutamine	2
5	Kohaliku omavalitsuse kohustused	3
	<b>Kokku</b>	<b>36</b>