



**RIIGIKOHUS**  
\*\*\*\*\*

# **Riigikohtu praktika haldusasjades mai–august 2021**

**Riigikohtu praktika ülevaade**

**Mariliis Toomiste**  
analüütik

**Risto Uustal**  
peaspetsialist

**Tartu**  
**2021**

<b>1. STATISTILINE ÜLEVAADE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Materiaalõigus.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1.1. Planeerimisõigus: tuulepark ja turbamaardla üheskoos (3-17-2013/31).....</b>	<b>4</b>
<b>2.1.2. Välismaalaste õigus: Dublini III määrus (3-20-1697/31 ja 3-20-1943/36) .....</b>	<b>4</b>
<b>2.1.3. Vangistusõigus ja riigivastutus .....</b>	<b>6</b>
2.1.3.1. Kehaõõnsuste läbiotsimine eeldab selget sätestamist seaduses (3-19-549/98).....	6
2.1.3.2. Vahistatu pikaajalised kokkusaamised ja kehakultuur (3-19-1416/43) .....	6
<b>2.1.4. Kutse andmine: kvalifikatsiooninõuded ministri määruses (3-18-1432/103).....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.5. Korrakaitse: PRIA pädevus teha riiklikku järelevalvet (3-18-1511/30).....</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Menetlusõigus.....</b>	<b>9</b>
<b>2.2.1. Halduskohtu pädevus .....</b>	<b>9</b>
2.2.1.1. Tervishoiuteenuse osutamine vanglas on halduskohtu pädevuses (3-21-30/19) ..	9
2.2.1.2. Immuniteedi äravõtmist ei saa halduskohtus vaidlustada (3-21-231/18) .....	10
<b>2.2.2. Ajakirjanduslik huvi kohtuasja toimikuga tutvumisel (3-17-62/57).....</b>	<b>10</b>
<b>2.2.3. Vaide esitamise tähtaeg kaevandamislubadest teadasaamisel (3-20-999/37) ....</b>	<b>11</b>
<b>TABEL .....</b>	<b>12</b>

## 1. STATISTILINE ÜLEVAADE

1. maist 31. augustini 2021 võttis halduskolleegium menetlusse 11 kassatsioonkaebust ja 4 määruskaebust. Samal perioodil tegi Riigikohtu halduskolleegium põhistatud lahendi 20 haldusasjas. Nendest 6 oli esitatud kassatsioonkaebus ja 14 määruskaebus.

Sisult jagunesid halduskolleegiumi tehtud lahendid järgmiselt. Kaheksas lahendis käsitles kolleegium halduskohtumenetluse teemasid. Kahe lahendiga valdkondi oli 2. Nendeks valdkondadeks olid vangistusõigus ja välismaalaste õigus. Lahendid tehti ka järgmistes valdkondades: andmekaitse, ehitus, haldusmenetlus, haridus ja kultuur, maksuõigus, planeerimisõigus, PRIA ja riigihanked.<sup>1</sup>

Kõik vaadeldava perioodi haldusasjade lahendid koos märksõnade ja annotatsioonidega on leitavad [siin](#).

Vaatamata sellele, et tegemist on Riigikohtu praktika ülevaatega, tuleb silmas pidada, et **Riigikohtus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites**. Ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

---

<sup>1</sup> Kõikide käsitletud teemade kohta vt lähemalt ülevaatele lisatud tabelit.

## 2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA

### 2.1. Materiaalõigus

#### 2.1.1. Planeerimisõigus: tuulepark ja turbamaardla üheskoos ([3-17-2013/31](#))

Maakonnaplaneeringu tuuleenergeetika teemaplaneeringu järgi asub arendusalast, mis sobib elektrituulikute arendamiseks, 892 ha suurune osa turbamaardlas. Tuulepargi planeerimisel tuli seega arvestada tavapärasest keerukamate ehitusgeoloogiliste tingimustega ja võimalike konfliktidega maavara kasutamise ja tuuleenergia arendamise vahel. Valla üldplaneeringu seletuskirja järgi saab arendusalale tuulepargi rajada üksnes pärast maavaravaru ammendumist. Üldplaneering täpsustas, et enne tuulepargi rajamist tuleb turvas tuulegeneraatorite alt väljata, nii et selle kasutuskõlblikkus ja sihtotstarbeline kasutus oleks tagatud. Kaks energeetikaettevõtet taotlesidki vallalt projekteerimistingimusi turbamaardla alale tuulepargi ehitamiseks. Vald keeldus aga projekteerimistingimusi andmast, leides, et probleeme, mille Keskkonnaamet ja Maa-amet menetluse käigus välja tõid, ei ole võimalik lahendada ja tuulepargi saab rajada alles pärast turba väljutamist kogu maardla alalt. Samuti vaidlesid tuulepargi rajamisele vastu kaks kaevandusfirmat, sest praeguse tehnoloogia järgi kaevandatakse turvast korraga tervel tootmisväljakul ja maavara väljamine kestab rabades veel aastakümneid. Teistsugused meetodid oleks nende hinnangul tehniliselt keerulised ega tagaks turba kasutuskõlblikkust.<sup>2</sup>

Halduskolleegium selgitas aga, et **arvestada tuleb kahe olulise avaliku huviga – esimeseks neist on avatud turbamaardla ammendamine, teiseks taastuenergia tootmine**. Mõlemad tegevused teenivad loodusvarade säästliku kasutamise ning säästva arengu eesmärke. Kui kõrgema tasandi planeeringutes on ette nähtud turbaalale tuulepargi rajamine, tuleb haldusorganitel projekteerimistingimuste andmise üle otsustades teha kõik mõistlikult võimalik, et see plaan teoks saaks. See kohustus laieneb nii vallale kui ka haldusmenetlusse kaasatud Maa-ametile ja Keskkonnaametile. Seejuures võib avalikke huve kõige paremini teenida lahendus, mille puhul mõlemad tegevused toimuvad ühel ajal samas kohas, mistõttu tuleks lähemalt uurida, kas tehnilised lahendused seda võimaldavad. Vallal tuleb projekteerimistingimuste taotlus uuesti läbi vaadata. Kolleegium märkis ka seda, et projekteerimistingimused kehtivad igäihe, mitte üksnes nende taotleja suhtes, ja võiksid seega anda raamistiku läbirääkimiste pidamiseks igale arendajale. Kuivõrd arendusala paikneb riigi maal, on ehitusõiguse saamisel otsustav see, milline ettevõtja omandab maakasutusõiguse.<sup>3</sup>

#### 2.1.2. Välismaalaste õigus: Dublini III määrus ([3-20-1697/31](#) ja [3-20-1943/36](#))

Esimeses kohtuasjas pidas Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) septembris 2020 Tallinna sadamas kinni reisidokumentideta ja Saksamaa tervisekindlustuskaardiga isiku, kes soovis reisida Soome. PPA paigutas isiku viibimisaluse väljaselgitamiseks [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) § 15 lg 2 p-de 1 ja 3 alusel kinnipidamiskeskusse. Isik osutus Ghana kodanikuks, kelle rahvusvahelise kaitse taotlus oli Saksamaal juba 2017. aastal tagasi lükatud. Ta ei esitanud Eestis uut rahvusvahelise kaitse taotlust. PPA tegi isikule kohe sundtäidetava lahkumissetekirjutuse (kindlaksmääramata riiki) ja kohaldas talle sissesõidukeeldu Schengeni alale viieks aastaks. Halduskohus andis loa isiku kinnipidamiseks [VSS](#) § 15 lg 2 p-de 1 ja 3 alusel. Samal ajal oli PPA esitanud Saksamaa Migratsiooniametile palve isiku tagasivõtmiseks. Saksamaa oli nõus isiku [Dublini III määruse](#)<sup>4</sup> art 18 lg 1 p d alusel tagasi

<sup>2</sup> RKHKo 26.05.2021, [3-17-2013/31](#), p-d 1–4. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

<sup>3</sup> Samas, p-d 20–23, 26–28, 30.

<sup>4</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr [604/2013](#), 26. juuni 2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest

võtma. Novembris 2020 vabastas PPA isiku kinnipidamiskeskusest ja ta anti üle Saksamaa pädevale asutusele. Ringkonnakohus muutis halduskohtu määrust nii, et PPA-l oli lubatud isikut kinni pidada kuni [VSS § 15 lg 2 p-s 1](#) sätestatud aluse äralangemiseni, kuid mitte kauem kui ajani, mil PPA tegi otsuse isik Saksamaale üle anda. Ringkonnakohtu hinnangul reguleeris isiku kinnipidamist alates üleandmisotsuse tegemisest [VSS-i](#) asemel [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus](#) (VRKS).<sup>5</sup>

Kuna Riigikohus ei olnud varem [Dublini III määruse](#) kohaldamisalas olevaid asju lahendanud, selgitas halduskolleegium isiku kinnipidamise taotluse esitamisega seotud PPA menetlus-toimingute õiguslikku raamistikku ja seda, millisel alusel saab kinni pidada isikut, kelle suhtes on PPA alustanud vastuvõtmise või tagasivõtmise menetlust [Dublini III määruse](#) kohaselt. Kolleegium rõhutas, et isiku kinnipidamist üleandmise eesmärgil reguleeris [Dublini III määruse](#) art 28. Selles artiklis on „taotleja“ asemel kasutusel sõna „isik“, mis osutab asjaolule, et see säte hõlmab lisaks rahvusvahelise kaitse taotlejatele ka teisi [Dublini III määruse](#) kohaldamisalas olevaid isikuid. Art 28 seab isiku **kinnipidamise lubatavusele olulisi piiranguid**: isikut ei või kinni pidada üksnes põhjusel, et tema suhtes kohaldatakse selles määruses sätestatud menetlust, vaid üksnes siis, kui on esineb isiku „märkimisväärne põgenemise oht“, mida tuleb hinnata juhtumipõhiselt. Eesti õiguses on põgenemisohu kindlakstegemise kriteeriumid sätestatud [VSS §-s 6<sup>8</sup>](#). Lisaks peab kinnipidamine olema proportsionaalne ning see on õigustatud üksnes juhul, kui muid leebemaid sunnimeetmeid ei ole võimalik tõhusalt kohaldada. Isikut võib kinni pidada võimalikult lühikeseks ajaks ning see ei tohi ületada ajavahemikku, mida on põhjendatult vaja nõutud haldusmenetluste nõuetekohaseks täitmiseks, kuni üleandmine on toimunud. **Kui PPA on alustanud vastuvõtmise või tagasivõtmise menetluse [Dublini III määruse](#) järgi, ei saa seadusliku aluseta Eestis viibivat välismaalast, kes pole rahvusvahelise kaitse taotleja staatuses, kinni pidada [VRKS-i](#) alusel.** Kohaldada tuleb [Dublini III määruse](#) art 28 lg-t 2 koosmõjus art 2 p-ga n ja [VSS §-ga 6<sup>8</sup>](#).

Olukorras, kus **välismaalase õiguslik staatus** asendub asjaolude muutumise tõttu kohtumenetluse käigus **uue staatusega** ja seeläbi muutub ka tema suhtes kohalduv kinnipidamisrežiim (nt kui päritoluriiki tagasisaadetava isiku staatus asendub teisele liikmesriigile üleantava isiku staatusega), tuleb PPA-l esitada **uuel õiguslikul alusel uus kinnipidamisloa taotlus**. Loa andmise määruse peale esitatud määruskaebust lahendav kohus ei saa sellises olukorras kinnipidamise õiguslikku alust muuta.<sup>7</sup>

Teises kohtuasjas, kus isik anti samuti teisele liikmesriigile üle, oli tegemist Valgevene kodanikuga, kes peeti Eestis kinni ja kes esitas PPA-le rahvusvahelise kaitse taotluse. Selgus, et isik oli viimase kuue aasta jooksul taotlenud rahvusvahelist kaitset neljal korral Austrias ja Leedus, kuid tema taotlusi ei rahuldatud. Tal oli aga kehtiv luba viibida Leedus. Leedu nõustus isiku tagasivõtmisega [Dublini III määruse](#) art 18 lg 1 p c alusel. Halduskohus andis loa isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks [VSS § 15 lg 2 p 1](#) alusel, ringkonnakohus leidis aga, et tugineda tulnuks [VRKS § 36<sup>1</sup> lg 2 p-le 7](#) koostoimes lg-tega 1 ja 2<sup>1</sup>. Halduskolleegium selgitas, et kuna isik ei olnud olnud kinnipidamiseks loa andmise ajal enam rahvusvahelise kaitse taotleja staatuses, ei saanud kinnipidamise põhjendatust hinnata [VRKS-i](#) alusel. Tema kinnipidamist reguleeris [Dublini III määrus](#), mida tuli kohaldada koosmõjus [VSS-iga](#). Kuna **isiku õiguslik staatus ja kinnipidamise eesmärk kinnipidamise vältel ei muutunud**, sai kohus määruskaebemenetluse raames isiku kinnipidamise õiguslikku alust korrigeerida.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> RKHKm 00.06.2021, [3-20-1697/31](#), p-d 1–7.

<sup>6</sup> Samas, p-d 14, 22.2.

<sup>7</sup> Samas, p 31.

<sup>8</sup> RKHKm 08.06.2021, [3-20-1943/36](#), p-d 1–4, 9, 12, 23, 24.

Halduskollegium pidas oluliseks ka lisada, et ka juhul, kui isik, kelle kinnipidamist PPA teisele liikmesriigile üleandmise eesmärgil taotleb, on rahvusvahelise kaitse taotleja, tuleb [VRKS](#) § 36<sup>1</sup> lg 2 p 7 tõlgendada kooskõlas [Dublini III määruse](#) art 28 lg-ga 2 nii, et seda isikut saab nende normide alusel kinni pidada üksnes juhul, kui on olemas tema **märkimisväärne põgenemise oht** ning on täidetud muud [Dublini III määruse](#) art-s 28 sätestatud tingimused. Seega on nii rahvusvahelise kaitse taotleja [VRKS](#) § 36<sup>1</sup> lg 2 p 7 alusel (koostoimes [VRKS](#) § 36<sup>1</sup> lg-tega 1 ja 2<sup>1</sup> ja [VSS](#) §-ga 6<sup>8</sup>) kinnipidamisel kui ka muu kolmanda riigi kodaniku [Dublini III määruse](#) art 28 alusel (koosmõjus sama määruse art 2 p-ga n ja [VSS](#) §-ga 6<sup>8</sup>) kinnipidamisel kinnipidamise lubatavuse eeldused lõppastmes ühesugused.

### 2.1.3. Vangistusõigus ja riigivastutus

#### 2.1.3.1. Kehaõnnsuste läbiotsimine eeldab selget sätestamist seaduses ([3-19-549/98](#))

Kui vangla naiste üksus koliti uude vanglahoonesse, viidi vangla teabe- ja uurimisosakonna koostatud ohuhinnangust lähtudes läbi kõigi naissoost kinnipeetavate kehaõnnsuste kontroll. Üks kinnipeetav ei nõustunud vabatahtliku kehaõnnsuste läbiotsimisega, mistõttu tehti talle tahtvastane günekoloogiline läbivaatus. Läbivaatuse tegi tervishoiutöötaja ja selle ajal kohaldati kinnipeetavale ohjeldusmeetmeid – käeraudu ja rahustusvoodit. Kinnipeetav esitas vanglale kahjunõude, mis jäeti rahuldamata. Halduskohus leidis, et kinnipeetava kehaõnnsuste läbiotsimine oli konkreetse kahtluse puudumise tõttu õigusvastane ja ületas kinnipidamisega kaasnevate kannatuste vältimatu taseme, ja mõistis talle välja 1600 euro suuruse mittevaralise kahju hüvitise. Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga, täpsustades, et seadusandja on asetanud vangla keerulisse olukorda, jättes sedavõrd intensiivse ja isikuvabadusi oluliselt riivava läbiotsimise viisi täielikult reguleerimata.<sup>9</sup>

Halduskollegium ei nõustunud madalama astme kohtute seisukohaga, et Eesti õiguskorras on olemas seaduslik alus kinnipeetava kehaõnnsuste läbiotsimiseks. [Vangistusseaduse](#) (VangS) § 68 lg 1 sätestab, et vanglateenistuse ametnikul on õigus kinnipeetavat läbi otsida, kuid ei täpsusta, millisel viisil seda teha tohib. Läbiotsimise mõju intensiivsus on erinevate läbiotsimisviiside (nt kompamine läbi riiete, keha uurimine ja vaatlemine ilma füüsilise kontaktita) puhul erinev. Kollegiumi hinnangul olid vangla ja kohtud lähtunud [VangS](#) § 68 lg 1 ekslikust tõlgendusest – seda sätet ei saa tõlgendada viisil, et mõiste „kinnipeetava läbiotsimine“ sisaldab seaduslikku alust ka kehaõnnsuste läbiotsimiseks. Niisugune läbiotsimine sekkub tõsiselt **isiku eraellu** ja riivab tugevalt **isiku füüsilise enesemääramise õigust**, sest eeldab füüsilist kontakti läbiotsija ja läbiotsitava vahel, mis omakorda süvendab läbiotsimisega kaasnevat vaimset ebamugavustunnet. Arvestades põhiõiguste riive intensiivsust, eeldab kehaõnnsuste kontrolli lubamine **sellise sekkumise sõnaselget sätestamist seaduses**. Kehaõnnsuste kontrolli lubav norm peab sellise meetme üheselt ette nägema, reguleerides piisava täpsusega selle materiaalõiguslikke eelduseid ja vajaduse korral sunni kohaldamise võimalikkust ja piire.<sup>10</sup>

#### 2.1.3.2. Vahistatu pikaajalised kokkusaamised ja kehakultuur ([3-19-1416/43](#))

2016. aastal vahistatud isik taotles 2018. aastal pikaajalisi kokkusaamisi oma 2013. aastal sündinud lapse, õe, ema ja lapse emaga. Vangla tagastas taotlused, sest [VangS](#) § 94 lg 5 ei näinud vahistatule ette pikaajalise kokkusaamise võimalust. Riigikohus tunnistas selle sätte otsusega [5-18-8/19](#) põhiseadusega vastuolus olevaks ja edasiulatuvalt kehtetuks, andes otsusele tagasiulatava mõju isikutele, kes olid selle jõustumise ajaks pikaajalise kokkusaamise võimaldamata jätmise vaidlustanud. Seejärel esitas vahistatu kaebuse halduskohtule ja taotles vangla kohustamist pikaajalise kokkusaamise võimaldamise taotlusi uuesti läbi vaatama. Lisaks sellele

<sup>9</sup> RKKKo 18.05.2021, [3-19-549/98](#), p-d 1, 2, 6, 8.

<sup>10</sup> Samas, p-d 13, 18–20, 25, 26.

soovis vahistatu ka võimalust kasutada spordisaali või spordivahendeid. Halduskohus kohustas vanglat kokkusaamisi puudutavaid taotlusi uuesti läbi vaatama. Augustis 2019 sai vahistatu viimaks lähedastega pikaajaliselt kohtuda. Vahistatu esitas vanglale ja kohtutele ka mittevahalise kahju hüvitamise taotluse. Halduskohus ei tuvastanud asjas avaliku võimu kandja süüd ei sportimisvõimaluste ega ka kokkusaamiste võimaldamata jätmise puhul. Ringkonnakohus mõistis vahistatule pereelu puutumatus rikkumisega tekitatud mittevahalise kahju eest välja hüvitise **150** eurot.<sup>11</sup>

Halduskolleegium tühistas madalama astme kohtute otsused. Kolleegium selgitas, et **pikaajaliste kokkusaamiste võimaldamata jätmisest** tulenenud pereelu puutumatus rikkumise eest hüvitist määrates tuleb arvestada seda, et ajaks, mil vangla vahistatu taotlused läbi vaatamata jättis, ei olnud ta oma lähedastega pikaajalisi kokkusaamisi saanud juba enam kui kaks aastat. Seetõttu põhjustas vangla keeldumine **perekonnapõhiõiguse olulise riive**, seda eriti vahistatu 2013. aasta detsembris sündinud lapse puhul. Riivet süvendas pikaajaliste kokkusaamiste mittevõimaldamine ka lapse emaga, kes oli tema faktiliseks abikaasaks, õe ja emaga. Silmas tuleb pidada, et väikese lapse puhul avaldavad aastaid kestnud suhtluspiirangud suhtele isaga olulist mõju. Kirjavahetus, pakkide saatmine, telefonikõned ja (klaasist vaheseinaga eraldatud) lühiajalised kokkusaamised ei ole väikelapsega kontakti saamiseks ja suhte hoidmiseks hea lahendus. Hüvitise suuruse üle otsustades tuleb arvesse võtta seda, et vahistatu jättis kasutamata ühe võimaluse lapsega suhte hoidmiseks ega taotlenud vanglalt klaasseinaga eraldamata lühiajalist kokkusaamist. Kolleegium pidas põhjendatuks mõista välja **1500** euro suurune mittevahalise kahju hüvitis.<sup>12</sup>

Lisaks selgitas halduskolleegium, et [VangS](#) § 55 lg 1 järgi tagatakse kinnipeetavatele **võimalus tegeleda kehakultuuriga**. Kaebaja viibis vahistatuna all üle kolme aasta. [VangS](#) § 90 lg 1 kohaselt tuleb sportimise võimalus tagada ka vahistatutele, arvestades seejuures eelvangistuse kohta sätestatud erisusi (nõuet, et vahistatut hoitakse ööpäev läbi lukustatud kambris, välja arvatud aeg, mil ta töötab või õpib, ning nõuet, mille kohaselt tuleb vanglateenistusel teha kõik võimalik, et välistada eri kambritesse paigutatud vahistatute omavaheline sidepidamine). Võimalus tegeleda kehakultuuriga teenib eesmärki hoida kinnipeetavate füüsilist ja vaimset tervist. Pikema aja vältel 23 tunniks ööpäevas oma kambrisse suletud vahistatu tervis võib väheste liikumisvõimaluste ja kehakultuuriga tegelemise võimaluste piiratuse tõttu kannatada saada. Sellise isiku tervise kaitseks ei pruugi piisata sellest, et vangla ei takista tal kambris või jalutushoovis keharaskustega harjutusi või venitusi teha. Kui see on vahistatu tervise kaitseks vajalik, tuleb **vanglal tagada tingimused, mis võimaldavad tal mitmekesiseid harjutusi sooritada ja soodustavad kehakultuuriga tegelemist**. Lisaks tuleb silmas pidada, et vahistatut ei tohi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud kohtuotsus, ja tema kinnipidamistingimused ei tohi olla pikka aega vältava kinnipidamise korral karmimad kui süüdimõistetutel, kui õiguste ulatuslikumaks piiramiseks ei ole mõjuvat põhjust. Kuna kohtud ei olnud sportimisvõimalusi puudutavaid asjaolusid välja selgitanud, saatis kolleegium asja selle nõude osas halduskohtule uueks läbivaatamiseks.<sup>13</sup>

#### **2.1.4. Kutse andmine: kvalifikatsiooninõuded ministri määruses ([3-18-1432/103](#))**

Isik oli esitanud 2018. aastal teedeinseneride kutsete andjale sooviavalduse erijuhu alusel diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutse saamiseks (taastõendamiseks) teedeehituse eriala teehituse ja korrashoiu alleriala ehitusjuhtimise ning ehitustegevuse juhtimise ametialadel. Kutse jäeti andmata põhjusel, et isiku haridus ei vastanud kutsestandardi “Diplomeeritud teede-

<sup>11</sup> RKHKo 17.06.2021, [3-19-1416/43](#), p-d 1–6, 9, 10, 12.

<sup>12</sup> Samas, p-d 16, 26, 30, 32, 34, 35.

<sup>13</sup> Samas, p-d 36, 38, 40.



insener, tase 7<sup>n</sup> nõuetele. Haldus- ja ringkonnakohtud leidsid, et kutse andmisest keeldumisel sai kutsestandardile tugineda.<sup>14</sup>

Riigikohtu üldkogu selgitas aga, et kutsete, millega saab tõendada pädevust ehitusvaldkonnas tegutsemiseks, andmisel tuleb eeskätt järgida [ehitusseadustikku](#) (EhS) ja selle alusel kehtestatud kvalifikatsiooninõudeid. [EhS](#) reguleerib spetsiifiliselt ehitusvaldkonda ja on seega kutseregulatsiooni suhtes eriseadus. Ehitusvaldkonnas kutse saamiseks isikule esitatavad kvalifikatsiooninõuded tuleb kehtestada selle seadustiku alusel antavate aktidega (EhS § 24 lg 4).

Kuigi [EhS](#) § 24 lg 4 seda nõuab, **ei ole minister määrusega kehtestanud kutse saamise üle otsustamiseks vajalikke kvalifikatsiooninõudeid**. Määruse kehtestamata jätmine on vastuolus [põhiseaduse](#) (PS) § 94 lg-ga 2. Ministril on kohustus anda määrus, kui seadusandja on talle volitusnormiga sellise ülesande pannud. Muidu oleks seadusandjal võimatu nendes eluvaldkondades, kus on vajalik või otstarbekas täpsustada seaduste täitmise üksikasjad määrusega, oma eesmärgi täitevvõimu kaudu ellu viia. Kvalifikatsiooninõuete kohta määruse andmata jätmine rikkus kaebaja põhiõigusi. Seadusega on välistatud ehitusvaldkonna osal tegevusaladel tegutsemine kutse või pädevustunnistusega, kuid minister on jätnud andmata normid, mille alusel saaks kutset anda. Seega on takistatud kutse saamine ja ka ehituse valdkonnas pädeva isikuna kutse- ja ettevõtlusvabaduse kasutamine.<sup>15</sup>

Kohtuotsuse täitmiseks peab minister kehtestama määrusega [EhS](#)-s nimetatud kvalifikatsiooninõuded. Kõik seni ehitusvaldkonnas antud kutsetunnistused jäävad jõusse kuni kehtivusaja lõpuni, kuid pooleliolevad kutse taotlemise menetlused saab lõpule viia alles pärast ministri määruse jõustumist.<sup>16</sup>

### **2.1.5. Korrakaitse: PRIA pädevus teha riiklikku järelevalvet (3-18-1511/30)**

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) tegi osaühingule ettekirjutuse esitada pangakontode väljavõtte koos hoiatusega 600 euro suuruse sunniraha rakendamise kohta menetluses, milles kontrolliti puhkemaja ehituseks ja majutusteenuse pakkumiseks antud toetuse kasutamist. Osaühing esitas ettekirjutuse peale vaide, milles seadis muu hulgas kahtluse alla selle, et ettekirjutuse tegemine on PRIA pädevuses. Halduskohus- ja ringkonnakohtud jätsid osaühingu kaebuse rahuldamata, leides, et PRIA oli korrakaitseorganina pädev ettekirjutust tegema.<sup>17</sup>

Ka halduskolleegium kinnitas PRIA staatust korrakaitseorganina, kes võib toetuste kasutamist kontrollides rakendada ka korrakaitsejärelevalvemeetmeid. [Korrakaitseaduse](#) (KorS) § 6 lg 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. PRIA-t on sel viisil volitatud [Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse](#) (ELÜPS) § 105 lg-ga 1 tegema riiklikku järelevalvet. PRIA tehtava riikliku järelevalve ulatuse sätestab [ELÜPS](#) § 103 lg 1.<sup>18</sup>

Ettekirjutuse õiguslikuks aluseks olid [ELÜPS](#) § 109 lg 3, mis annab õiguse meetmete rakendamiseks kolmanda isiku juures, ja [KorS](#) § 30 lg 3, mis annab õiguse nõuda dokumentide esitamist. Põhimõtteliselt võib PRIA infot (nt pangakonto väljavõtteid) nõuda ka toetuse saajaga tehinguid teinud isikult (nt ehitajalt). Selline nõue peab aga olema läbi mõeldud ja proportsio-

<sup>14</sup> RKÜKo 17.05.2021, [3-18-1432/103](#), p-d 1, 2, 5, 7. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

<sup>15</sup> Samas, p-d 24–26, 28.

<sup>16</sup> Samas, p-d 35, 48.

<sup>17</sup> RKHKo 28.05.2021, [3-18-1511/30](#), p-d 1–7.

<sup>18</sup> Samas, p 11.



naalne. PRIA põhjendused peavad kajastuma selgelt ka vastavas otsuses.<sup>19</sup> Halduskolleegium leidis kokkuvõtvalt, et vaidlusalune ettekirjutus on põhjendamiskohustuse rikkumise tõttu õigusvastane ja tuleb tühistada ning kassatsioonkaebus ja kaebus rahuldada.

## 2.2. Menetlusõigus

### 2.2.1. Halduskohtu pädevus

#### 2.2.1.1. Tervishoiuteenuse osutamine vanglas on halduskohtu pädevuses ([3-21-30/19](#))

Kinnipeetav oli esitanud maakohtule taotluse riigi õigusabi saamiseks, et esitada vangla väidetava õigusvastase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise nõue. Kinnipeetav selgitas, et vangla oli tema vastu toime pannud kuriteo ja tekitanud talle tugeva terviserikke, jättes tagamata vajaliku meditsiinilise abi. Maakohus edastas selle halduskohtule. Halduskohtu hinnangul ei olnud taotluse lahendamine halduskohtu pädevuses, sest väljakujunenud praktika kohaselt on tervishoiuteenuse osutamisel vangla ja kinnipeetava vahel eraõiguslik suhe.<sup>20</sup>

Riigikohtu üldkogu nentis, et vanglas tervishoiuteenuse osutamisele saab kohaldada [võlaõigusseaduse](#) (VÕS) tervishoiuteenuse osutamise lepingu sätteid, kuid lepinguga iseenesest tegu ei ole. Kinnipeetaval puudub praktiliselt lepingu sõlmimisele omane vabadus valida teist lepingupoolt, ka on teenuse osutamise rahastamine korraldatud lepingule mitteomaselt. Seega on õigem rääkida **seaduse alusel tekkivast kinnipeetava ja riigi vahelisest lepingulaadsest võlasuhtest**, mille raames on kinnipeetaval õigus saada tervishoiuteenust ja riigil kohustus tagada kinnipeetavate ravi. Muus osas saab aga sellele võlasuhte kohaldada tervishoiuteenuse osutamise lepingu sätteid. Era- ja avalik-õiguslike suhete tiheda läbipõimumise tõttu ei ole võimalik kinnipeetavatele tervishoiuteenuste osutamisega seotud vaidlusi piiritleda ainult era- või avalik-õiguslikeks, kuid kuna kinnipeetavale vanglas tervishoiuteenuse osutamisel tuleb alati avalik-õiguslikku raamistikku silmad pidada, on selliste avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine halduskohtu pädevuses.<sup>21</sup>

**Üldkogu muutis erikogu senist praktikat**, mille kohaselt lahendavad maa- või halduskohtud kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi sõltuvalt sellest, kas vaidlustatakse arsti (meditsiinilist) otsust või vangla haldusotsust. Selline **vaidluse erinevateks osadeks jagamine ei ole otstarbekas**, mistõttu peab kõiki kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisest tulenevaid nõudeid lahendama üks kohus. Üldkogu leidis, et kõiki kinnipeetavatele vanglas tervishoiuteenuse osutamise seotud vaidlusi (sh vaidlusi taotluse üle kohustada vanglat abivahendit väljastama) on pädevad lahendama **halduskohtud**. Üldkogu lisas siiski, et seadusandja võiks edasiste vaidluste vältimiseks täpsemalt reguleerida, millise kohtu pädevuses on kinnipeetavate nõuete lahendamine.<sup>22</sup>

Riigikohtunik Jüri Põld kirjutas asjas eriarvamuse, sest ei nõustunud sellega, et kõiki kinnipeetavatele vanglas tervishoiuteenuse osutamise seotud vaidlusi lahendab halduskohus. Pädeva kohtu määramisel saab selgelt eristada vaidlusi vangla kui kinnipidamisasutuse haldustegevuse õiguspärasuse üle ning vaidlusi vangla meedikute tegevuse õiguspärasuse üle tervishoiuteenuse osutamisel. Eriarvamusega liitus neli riigikohtunikku.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Samas, p-d 15, 16.

<sup>20</sup> RKÜKm 28.06.2021, [3-21-30/19](#), p-d 1, 2, 4.

<sup>21</sup> Samas, p-d 25, 27.

<sup>22</sup> Samas, p-d 28, 29.

<sup>23</sup> Riigikohtunik Jüri Põllu [eriarvamus](#) Riigikohtu üldkogu otsuse kohta asjas nr 3-21-30, millega on ühinenud riigikohtunikud Velmar Brett, Saale Laos, Viive Ligi ja Paavo Randma.

### 2.2.1.2. Immuneedi äravõtmist ei saa halduskohtus vaidlustada (3-21-231/18)

Riigi peaprokurör esitas Riigikohtule taotluse teha Vabariigi Presidendile ettepanek anda nõusolek kohtuniku kohta kriminaalmenetluses süüdistusakti koostamiseks. Riigikohtu üldkogu andis nõusoleku, leides, et süüdistuse esitamine ei oleks poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Vabariigi President andis omakorda nõusoleku kohtuniku kohta süüdistusakti koostamiseks. Kohtunik pidas seda otsust õigusvastaseks. Halduskohus tagastas tema kaebuse pädevuse puudumise tõttu, leides, et asja menetluskord on teistsugune. Ringkonnakohus pidas seda siiski eriliigiliseks haldusmenetluseks.<sup>24</sup>

Halduskolleegium selgitas, et kohtuniku immuneedi eesmärk on tagada kohtuvõimu sõltumatus, mida on võimalik meelevaldse kriminaalmenetlusega kahjustada. Kohtuniku immuneet on tagatud kaheastmelise menetluse kaudu, kus kaks põhiseaduslikku institutsiooni – Riigikohus ja Vabariigi President – kontrollivad, et süüdistuse esitamine pole poliitiliselt erapoolik või muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu. Antud juhul jõudis Riigikohtu üldkogu peaprokuröri taotlust kaaludes järeldusele, et süüdistuse esitamine ei olnud poliitiliselt erapoolik ega muul põhjusel ilmselgelt põhjendamatu, samuti ei kaldunud president Riigikohtu ettepanekust kõrvale. **Pärast süüdistuse esitamist** saab kohtunik oma õigusi kaitsta kriminaalasja arutamisel maakohus, kus antakse hinnang ka kohtueelse menetluse toimingutele ja otsustustele. Maakohus saab hinnata, kas kõik nõuded süüdistusakti koostamiseks olid täidetud ja kas kohtunikult võeti puutumatus seadusi järgides.<sup>25</sup>

### 2.2.2. Ajakirjanduslik huvi kohtuasja toimikuga tutvumisel (3-17-62/57)

Ajakirjanik soovis tutvuda kohtutoimikuga, mis puudutas Raviameti keeldumist üldapteegi avamiseks tegevusloa andmisest. Ta põhjendas toimikuga tutvumise soovi sellega, et tegi apteekide ja ravimite teemalisi lugusid ning saanuks haldusasja toimikust ülevaate, kuidas Raviamet apteekide tegevuslubasid menetleb. Halduskohus küsis menetlusosalistelt nõusolekut, et ajakirjanik võib toimikuga tutvuda. Apteegi tegevusloa taotleja seda ei andnud, leides, et toimik sisaldas liiga palju teavet tema äritegevuse kohta. Halduskohus andis ajakirjanikule toimikuga tutvumiseks siiski loa, pidades ajakirjanduslikku huvi tegevusloa taotleja omast kaalukamaks. Ringkonnakohus jõudis aga vastupidisele seisukohale.<sup>26</sup>

Halduskolleegium leidis, et **ajakirjandusel on lai otsustusvabadus avalikku huvi pakkuvate teemade määratlemisel** ja avalikul võimul, sealhulgas kohtul, pole üldjuhul alust sellesse sekkumiseks. Ajakirjanduslik huvi toimikuga tutvumise vastu ei pea olema tingimata seotud konkreetse asja spetsiifiliste asjaoludega – piisab sellest, kui uuritav üldisem teema on asjaga seotud ja toimikust on tõepoolest võimalik saada ajakirjanduslikuks tegevuseks vajalikku infot. Lisaks ajakirjanikele võib selline konkreetsest kohtuasjast laiem huvi toimikuga tutvumise vastu olla veel näiteks teadlastel, kes soovivad saada ülevaadet haldus- või kohtupraktikast enda uuritavas valdkonnas.<sup>27</sup>

Küll aga rõhutas kolleegium, et teatud osa toimikus sisalduvast teabest võib olla **ärisaladus** ja kohtusse peab saama pöörduda kartmata, et see saab avalikuks. Samas ei tohiks ärisaladuse kaitse tuua kaasa toimiku täielikku varjamist. Arvestades, et [ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse](#) (EKTÄKS) § 5 lg 2 p 3 järgi on ärisaladuse kaitse üheks eelduseks see, et ärisaladuse üle kontrolli omav isik oleks ise võtnud meetmeid selle salajas hoidmiseks, ei ole kohtu selgitamis- ja uurimiskohustus sellises olukorras siiski ulatuslik. Üldjuhul piisab,

<sup>24</sup> RKHKm 10.06.2021, p-d 1–5. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

<sup>25</sup> Samas, p-d 8, 9, 12, 13.

<sup>26</sup> RKHKm 14.06.2021, [3-17-62/57](#), p-d 1, 3, 5, 6, 8. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

<sup>27</sup> Samas, p 15.3.

kui kohus selgitab üks kord õiguslikku olukorda ja juhib tähelepanu põhjendamise vajalikkusele. Teabe määratlemisel ärisaladusena ei ole kohus seotud menetlusosalise väidetega, kuid toimikuga tutvumise taotluse lahendamine ei tohi põhjustada kohtule ka ülemäärast koormust. Põhjendatud huvi korral tuleb ajakirjanikule anda võimalus tutvuda ärisaladust mitte sisaldava teabega.<sup>28</sup>

### 2.2.3. Vaide esitamise tähtaeg kaevandamislubadest teadasaamisel ([3-20-999/37](#))

Keskkonnaministeeriumi Viljandimaa keskkonnateenistus otsustas 2004. aastal anda aktsiaseltsile turbakaevandamise loa Soosaare turbamaardlas Raba-Jaani tootmisalal ja Aimplametsa tootmisalal (viimase puhul pärast maakasutusõiguse tekkimist; loamenetluses toimus ka keskkonnamõju hindamine). 2012. aastal sai aktsiaselts Aimplametsa tootmisalal kaevandamiseks loa. Loa kõrvaltingimuseks oli keskkonnamõju leevendamise meetmete rakendamine. 2020. aastal soovis kaevandamislubade tühistamist turbamaardlate piirinaaber, kes sai väljastatud kaevandamislubadest teada suuliselt veebruaris 2020 toimunud rabamatkal ja lubadega tutvuda 13. märtsil. 13. aprillil esitas piirinaaber Keskkonnaametile vaide. Halduskohus luges piirinaabri kaebuse tähtaegseks, ringkonnakohus aga kaebetähtaega rikkudes esitatuks.<sup>29</sup>

Halduskolleegium selgitas, et asjas on otsustav see, kas piirinaaber pidas kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ettenähtud korrast, sh kas ta esitas vaide tähtaegselt. Kolleegiumi hinnangul tuleb haldusaktist teadasaamiseks [haldusmenetluse seadustiku](#) (HMS) § 75 tähenduses lugeda hetk, mil isikul on **reaalne võimalus haldusakti sisuga tutvuda**, ja sellest hetkest alates hakkab kulgema 30-päevane vaide esitamise tähtaeg. Küll aga võib tähtaja lugeda ületatuks juhul, kui isik saab teada seda, et olemas võib olla teda puudutav haldusakt, ent viivitab selle hankimisega ebamõistlikult. Kolleegium ei nõustunud sellega, et piirinaaber pidanuks kaevandamisloa andmise korraldustest teada saama siis, kui need Avalikes Teadaannetes avaldati – kuigi 2004. aastal kehtinud maapõuseaduse kohaselt tuligi nii menetluse algatamisest kui ka loa andmisest teavitada Avalikes Teadaannetes, ei välistanud seadus puudutatud isikute isiklikku teavitamist. Teised tollal kehtinud seadused nägid muuhulgas ette, et nii keskkonnamõju hindamise algatamisest kui ka aruande valmimisest tuli kirjalikult teatada maaomanikele, kelle huve tegevus võis otseselt mõjutada. Vaide tähtaegsus sõltus praeguses asjas seega sellest, kas piirinaaber astus pärast kaevandamislubade olemasolust kuulumist 2020. aastal **mõistliku aja jooksul** samme, et haldusaktidega tutvuda. Kolleegiumi hinnangul oli ta seda teinud – ta teadis, et teine isik oli haldusaktide väljanõudmiseks juba haldusorgani poole pöördunud ja lubanud saadavaid dokumente jagada, samuti ei saa eeldada, et õigusteadmisteta isik peaks olema kursis, et keskkonnaloa on avalikest registritest leitavad, ja oskama neid andmebaase vilunult kasutada. Lisaks juhtis kolleegium tähelepanu sellele, et isegi kui seda teada ja osata, ei ole lube registrist lihtne leida, sest otsingumootori võimalused on piiratud ja mõlema loa puhul oli registris objekti asukoht valesti märgitud.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> RKHKm 14.06.2021, [3-17-62/57](#), p-d 14, 16, 17.

<sup>29</sup> RKHKm 16.06.2021, [3-20-999/37](#), p-d 1–5, 9, 12. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

<sup>30</sup> Samas, p-d 17, 19, 20, 21–23.

## TABEL

Nr	Kuupäev	Asja nr	Asja sisu Riigikohtus
1	17.05.2021	<a href="#">3-18-1432/103</a>	Kvalifikatsiooni tõendava kutse andmise menetlus ehituse valdkonnas
2	18.05.2021	<a href="#">3-19-549/98</a>	Kinnipeetava kehaõõnsuse läbiotsimise seaduslik alus
3	19.05.2021	<a href="#">3-20-1170/15</a>	Kaebuse tagastamise määruskaebuse läbivaatamine ringkonnakohtus
4	26.05.2021	<a href="#">3-17-2013/31</a>	Tuulepargi rajamine turbamaardla alale
5	27.05.2021	<a href="#">3-18-637/27</a>	Menetluse lõpetamine taotlusest loobumisel
6	28.05.2021	<a href="#">3-18-1511/30</a>	Põhjendamiskohustus ettekirjutuses
7	07.06.2021	<a href="#">3-20-2362/63</a>	Kolmandate isikute trahvitaotlus ning pakkumuse hindamine hankemenetluses
8	08.06.2021	<a href="#">3-17-2591/263</a>	Oht ehitise püsivusele
9	08.06.2021	<a href="#">3-20-1943/36</a>	Isiku kinnipidamiseks loa andmise õiguspärasus – Dublini menetlus
10	08.06.2021	<a href="#">3-20-1697/31</a>	Isiku kinnipidamiseks loa andmise õiguspärasus – Dublini menetlus
11	10.06.2021	<a href="#">3-21-231/18</a>	Kohtuniku immuniteedi äravõtmise vaidlustamine halduskohtus
12	14.06.2021	<a href="#">3-17-62/57</a>	Ajakirjanduslik huvi haldusasja toimikuga tutvumiseks
13	15.06.2021	<a href="#">3-20-1249/12</a>	Isikliku kasutusõiguse seadmata jätmise vaidlustamine
14	16.06.2021	<a href="#">3-20-1245/31</a>	Esialgse õiguskaitsse menetlus
15	16.06.2021	<a href="#">3-20-999/37</a>	Kaebetähtaja algus
16	17.06.2021	<a href="#">3-19-1408/37</a>	Menetluskulude väljamõistmine
17	17.06.2021	<a href="#">3-19-1416/43</a>	Vanglaväline suhtlemine ja kehakultuuriga tegelemine vanglas
18	22.06.2021	<a href="#">3-20-1834/12</a>	Eraõigusliku isiku vastu esitatud kahju hüvitamise kaebuse kaebetähtaeg
19	28.06.2021	<a href="#">3-21-30/19</a>	Haldus- ja üldkohtu pädevuse piiritlemine tervishoiuteenuse osutamisel vanglas

		Eriarvamus <a href="#">3-21-30/20</a>	
20	28.06.2021	<a href="#">3-19-143/30</a>	Kaebetähtaeg ja kohustamiskaebus
21	26.08.2021	<a href="#">3-20-1285/50</a>	Apellatsioonkaebuse menetlusse võtmine ja apellatsioonkaebuse tagastamine