



**Riigikohtu praktika haldusajades  
september – detsember 2015**

Aktuaalse praktika ülevaade

Pihel Kuusk  
halduskolleegiumi nõunik

Tartu  
Jaanuar 2016

# Sisukord

<b>I STATISTILINE ÜLEVAADE.....</b>	<b>3</b>
<b>II AKTUAALNE PRAKTIKA.....</b>	<b>3</b>
<b>1. Haldusõiguse üldosa.....</b>	<b>3</b>
<i>1.1. Asendustäitmine ja sunniraha .....</i>	<i>3</i>
1.1.1. Sunniraha sissenõudmine pärast põhikohustuse täitmist (3-3-1-31-15)	3
<i>1.2. Riigivastutus.....</i>	<i>4</i>
1.2.1. Põhjuslik seos ja normi kaitse-eesmärk (3-3-1-11-15)	4
<b>2. Haldusõiguse eriosa.....</b>	<b>5</b>
<i>2.1. Maksuõigus.....</i>	<i>5</i>
2.1.1. Suhete ümberkvalifitseerimine töölepinguteks ja juhatuse liikme lepinguteks (3-3-1-12-15 ja 3-3-1-25-15)	5
<i>2.2. Riigihanked.....</i>	<i>7</i>
2.2.1. Riigiabi hankemenetluses ja põhjendatamatult madala maksumusega pakkumus (3-3-1-50-15)	7
<i>2.3. Vangistusõigus.....</i>	<i>8</i>
2.3.1. Kinnipidamistingimuste õiguspärasuse kontrollimine (3-3-1-42-15)	8
<i>2.4. Keskkonnaõigus.....</i>	<i>9</i>
2.4.1. Geoloogilise uuringu luba (3-3-1-37-15)	9
<i>2.5. Korrakaitseõigus .....</i>	<i>9</i>
2.5.1. Valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus (3-3-1-36-15)	9
<i>2.6. Välismaalaste õigus.....</i>	<i>10</i>
2.6.1. Lahkumisettekirjutuse täitmise peatamise tagajärjed (3-3-1-32-15)	10
<b>3. Halduskohtumenetlus .....</b>	<b>11</b>
3.1. Eestikeelsete menetlusdokumentide tõlkimine võõrkeelde (3-3-1-40-15)	11
3.2. Riigi õigusabi andmise lõpetamine ja kohtumenetluse ohjamine (3-3-1-64-15)	12
3.3. Menetlusabi andmise regulatsiooni põhiseaduspärasus (3-3-1-35-15)	13

## I STATISTILINE ÜLEVAADE

1. septembrist kuni 31. detsembrini 2015 saabus Riigikohtusse 352 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 172 olid kassatsioonkaebused, 167 määruskaebused, 4 teistmisavaldused, 4 riigi õigusabi taotlused (kassatsioon- või määruskaebuse koostamiseks) ja 5 vastukassatsioonkaebused. Riigikohtu halduskolleegium vaatas nelja kuuga läbi 339 menetlustaotlust. Menetlusloa sai 41 taotlust, seega 12 % läbivaadatud pöördumistest. 50 taotlust otsustas kolleegium läbivaatamatult tagastada.

Septembrist kuni detsembrini sai lahendi 36 menetluse võetud haldusasja. Lahend tehti 22 kassatsioonkaebuse, 10 määruskaebuse ja kahe teistmisavalduse kohta. Kahes haldusasjas määras Riigikohtu erikogu pädeva kohtu. Koosseisu kuuluva kohtuniku eriarvamuse pälvis neli kohtulahendit.

Materiaalõiguslikult sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Traditsiooniliselt olid enim esindatud vangistusõigus (seitse asja) ja maksuõigus (kuus asja). Järgnes ehitus- ja planeerimisõigus nelja asjaga. Erinevate õigusvaldkondade poolest oli halduskolleegiumi sügistalvine kohtupraktika väga kirju – kahe või ühe asjaga olid esindatud riigihanked, välismaalaste õigus, sotsiaalõigus, valimisõigus, ravimid, transport, korrakaitseõigus, keskkonnaõigus, struktuuritoetused, avalik teenistus ja rahvatervise kaitse.

Järgneb ülevaade Riigikohtu halduskolleegiumi vaatlusaluse perioodi lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel. Seejuures tuleb silmas pida, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti vaid kohtulahendis. Käesolevas ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu poolt lahendites väljendatud seisukohtadega.

## II AKTUAALNE PRAKTIKA

### 1. Haldusõiguse üldosa

#### 1.1. Asendustäitmine ja sunniraha

##### *1.1.1. Sunniraha sissenõudmine pärast põhikohustuse täitmist (3-3-1-31-15)*

Asjas nr 3-3-1-31-15 (Elgery) täiendas kolleegium seni võrdlemisi nappi, kuigi viimaste aastate jooksul olulist täiendust saanud sunniraha-teemalist kohtupraktikat. Lahendit on teemast terviklikuma pildi saamiseks hea lugeda koos Riigikohtu halduskolleegiumi 22. aprilli 2015. a otsusega haldusasjas nr 3-3-1-72-14 (OÜ Vao Söevabrik, lahendi kokkuvõte on avaldatud [2015. aasta esimeses praktika ülevaates](#)). Täpsemalt selgitas kolleegium, mis saab juhul, kui isik täidab talle põhihaldusaktiga pandud kohustuse pärast seda, kui haldusorgan on juba esitanud kohtutäiturile avalduse sunniraha sissenõudmiseks.

Asi sai alguse sellest, et Ravimiamet kohustas OÜ-sid Elgery ja Elgery Group lõpetama ravimiseadusega vastuolus oleva reklaami veebis avalikustamise. Amet hoiatas, et kohaldab ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha. Kui isikud ettenähtud tähtpäevaks ettekirjutust ei täitnud, tegigi amet kohtutäiturile avalduse sunniraha sissenõudmiseks. Pärast täitemenetluse alustamise kohta teate saamist kõrvaldasid osauhingud vaidlusaluse reklaami. Elgery OÜ esitas seejärel halduskohtule kaebuse, milles palus kohustada Ravimiametit lõpetama sunniraha sissenõudmine.

Riigikohus viitas haldusajal nr 3-3-1-72-14 rõhutatud põhimõttele, mille kohaselt võib sunniraha rakendada vaid ettekirjutuse täitmisele kallutamiseks. Pärast ettekirjutuse täielikku täitmist ei ole sunnirahaga enam võimalik isiku käitumist suunata. Ettekirjutuse täitmine muudab alusetuks haldusorgani edasised toimingud sunniraha rakendamisel, mitte aga selleks hetkeks juba tehtud toimingud. Kui haldusorgan saab pärast täitmisavalduse esitamist teada, et ettekirjutus on vahepeal täidetud, peab ta esitama kohtutäiturile avalduse täitemenetluse lõpetamiseks. Kui haldusorgan rikub seda kohustust ja see toob kaasa sunniraha sissenõudmise, võib adressaat nõuda haldusorganilt sunniraha tagastamist. Haldusorgan ei pea aga pärast täitmisavalduse esitamist ettekirjutuse täitmist omal algatusel kontrollima, kui ta pole saanud teavet ettekirjutuse täitmise kohta.

Kohtutäituri seadus sätestab, et kui isik täidab ettekirjutuse nõuetekohaselt pärast täitmisavalduse esitamist, kuid enne täitmisteate saamist, tuleb tal maksta täitemenetluse alustamise tasu. Kui ettekirjutuse täitmine toimub samal päeval kui täitmisteate kättetoimetamine või hiljem, maksab adressaat menetluse alustamise tasu ja pool täitemenetluse põhitasust. Riigikohus märkis aga, et kohtutäituri seadus ei reguleeri olukorda, kus haldusorgan peab taotlema sunniraha sissenõudmiseks algatatud täitemenetluse lõpetamist põhjusel, et adressaat täidab ettekirjutuse pärast täitmisavalduse esitamist.

Ettekirjutuse täitmine pärast haldusorgani poolt õiguspäraselt rakendatud sunniraha sissenõudmist ei mõjuta seevastu enam sunniraha tasumise ega täitemenetluse kulude maksmise kohustust.

## **1.2. Riigivastutus**

### ***1.2.1. Põhjuslik seos ja normi kaitse-eesmärk (3-3-1-11-15)***

Asjas nr 3-3-1-11-15 (Jägala Energy) andis halduskolleegium juhiseid põhjusliku seose tuvastamiseks avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamisel

Asi sai alguse sellest, et elektriettevõtja (hilisem kaebaja) otsustas rekonstrueerida paarkümmend aastat tagasi kasutusest väljalangenud hüdroelektrijaama ja asuda seal elektrit tootma. Eialgu esitas ta kohalikule omavalitsusele elektrijaama kui kompleksi rekonstrueerimise projekti. Vald otsustas, et ehitusloa menetluses on vaja läbi viia keskkonnamõju hindamine. Seepeale võttis ettevõtja taotluse tagasi ja asus taotlema eraldi ehitusloa jaamahoonele ja jaama kasutamiseks vajalikele rajatistele (maakaabelliin, pais, vee kõrvalejuhtimise kanal, piirdeaiad). Esmalt esitas ettevõtja ehitusloa taotluse maakaabelliini tarbeks, millega ühendada hüdroelektrijaam alajaamaga. Vald ei jõudnud õigele järeldusele, kuidas arendaja sellisele tegevusele reageerida, ja jäi viivituse ehitusloa andmisega (ehitusseadus sätestas loa andmiseks 20-päevase tähtaja). Kohus tunnistas valla viivituse õigusvastaseks ning ettevõtja asus taotlema kahju hüvitamist (eelkõige elektri tootmise takistatuse tõttu saamata jäänud tulu, aga ka viivituse tõttu kaebaja võlausaldajate nõutavad suurenenud laenuintressid).

Kõige olulisemaks küsimuseks kahjunõude lahendamisel sai see, mis tähendus oli ehitusõiguslike lubade (kõigi ehitiste kasutusload ja enamiku ehitiste ehitusload) puudumisel olukorras, kus kaebajale oli antud elektritootmise tegevusloa. Nimelt nõudis kaebaja hüvitist saamata jäänud tulu eest, mida ta oleks enda hinnangul saanud asuda teenima koheselt pärast maakaabelliini valmimist, ootamata ära teiste ehitiste jaoks ehituslubade saamist ja kasutusloa nii kaabelliini kui ka teiste ehitiste tarbeks.

Riigikohus leidis, et isegi elektritootmise tegevusloa olemasolu ei andnud kaebajale õigust kasutada elektri tootmiseks ehitusloata rajatud või rekonstrueeritud või kasutusloata ehitisi. Kohustus ehitus- ja kasutuslubade taotlemiseks tulenes vahetult ehitusseadusest. Kui elektri tootmine oleks saanud toimuda üksnes ehitusseaduse sätteid rikkudes, ei ole saamata jäänud tulu põhjuslikus seoses valla õigusvastase viivitusega maakaabelliini ehitusloa andmisel. Samuti ei ole isiku kaitsmine ehitusseaduse normide rikkumisega teenitud tulust ilmajäämise eest hõlmatud ehitusloa andmiseks 20-päevase tähtaja kehtestanud normi kaitse-eesmärgiga.

Suurenenud laenuintresside kohta selgitas Riigikohus, et enam ei ole asjakohane tsiviilkoodeksi kehtivuse ajal välja töötatud kohtupraktika, mille kohaselt tuleb kahjuks pidada ka õigusvastase haldusaktiga põhjustatud kohustuste suurenemist kolmandate isikute ees. Tsiviilkoodeksis ei olnud võlaõigusseaduse § 127 lg-ga 2 analoogset piirangut hüvitatavale kahjule (so nõue, et hüvitatav kahju peab olema hõlmatud rikutud normi kaitse-eesmärgiga). Riigikohus leidis, et laenulepingute muutmise vajadus, millega kaasnes intresside suurenemine, võis küll olla mingis ulatuses põhjustatud vastustaja viivitusest kaabelliini ehitusloa menetluses, kuid seos jääb siiski liialt kaugeks, et möönda kahju hõlmatust rikutud ehitusseaduse normi kaitse-eesmärgiga.

Valla süü vormi analüüsimisel märkis Riigikohus lisaks, et arendusprojekti osadeks jagamise teel ei tohi olla võimalik vabaneda keskkonnamõju hindamise kohustusest. Sama põhimõtte on välja töötatud ka Euroopa Kohtu keskkonnaõiguse-alases praktikas.

## **2. Haldusõiguse eriosa**

### **2.1. Maksuõigus**

#### ***2.1.1. Suhete ümberkvalifitseerimine töölepinguteks ja juhatuse liikme lepinguteks (3-3-1-12-15 ja 3-3-1-25-15)***

2015. aasta sügistalvisel perioodil tegi Riigikohtu halduskolleegium kaks olulist lahendit nn „OÜ-tamise“ teemal. Esimeseks seda teemat põhjalikumalt käsitlenud Riigikohtu lahendiks oli üldkogu 2015. aasta mais tehtud otsus AS-de Rubla ja Luterma (3-2-1-82-14) asjas. Üldkogu lahendis anti esialgsed suunised õigussuhte maksuõiguslikuks ümberkvalifitseerimiseks juhul, kui maksuhaldur leiab, et töölepingute või juhatuse liikme lepingute asemel on maksukoormuse vähendamiseks sõlmitud teenuse osutamise lepingud töötajatele või juhatuse liikmetele kuuluvate äriühingutega. Üldkogu selgitas, et juhatuse ja nõukogu liikmetega seotud äriühingute puhul võib tehingu näilikkus väljenduda selles, et juhtimis- ja nõustamisteenuseid ei osuta mitte äriühingud, vaid juhatuse ja nõukogu liikmed füüsiliste isikutena. Töötajatega seotud äriühingute puhul väljendub tehingu näilikkus aga selles, et lepingu sisust tulenevalt on tegu töölepinguga, mistõttu tuleb äriühinguga sõlmitud käsundusleping ümber kvalifitseerida töölepinguks. Lepingute tegelikuks teiseks pooleks tuleb sellistel juhtudel lugeda füüsilisi isikuid. Sirowa ja Bauhofi asjades rakendas halduskolleegium neid suuniseid ja täpsustas kriteeriume, mille esinemisel on selline ümberkvalifitseerimine võimalik.

Sirowa asjas (3-3-1-25-15) määras maksuhaldur kaebajale lisamaksud töötajate pealt, kes võeti algselt töölepinguga tööle, seejärel aga töölepingud lõpetati ning neilt osteti töölepingus määratud ülesannetega sisuliselt identset teenust nendele kuuluvate osaühingute kaudu.

Maksuhaldur leidis, et seeläbi sai äriühing maksueelise, kuna jättis sotsiaalmaksuga maksustatavatelt väljamaksetelt maksud arvestamata ja kinni pidamata.

Bauhofi asjas (3-3-1-12-15) määrati kaebajale maksud lisaks töölepinguteks ümberkvalifitseeritud teenuse osutamise lepingutele ka juhatuse liikmetele kuuluvatelt äriühingutelt soetatud konsultatsiooniteenuste pealt. Maksuhaldur leidis, et tegelikult ei osutanud need äriühingud kaebajale konsultatsiooniteenuseid, vaid juhatuse liikmed täitsid igapäevaselt oma tavapäraseid ülesandeid.

Sirowa asjas tugines halduskolleegium eelkõige sellele, et lepingupooled jätkasid varem kehtinud töölepingutest tulenevate kohustuste täitmist. Seetõttu oli õige äriühingutega sõlmitud käsunduslepingute ümberkvalifitseerimine töölepinguteks.

Bauhofi asjas lähtus kolleegium õigussuhete ümberkvalifitseerimisel kaebaja (Bauhof) ja füüsiliste isikute vahelisteks töö- ja juhatuse liikme suheteks järgmistest kriteeriumitest:

- 1) teenuseid osutanud äriühingud väljastasid kaebajale arveid iga kuu ja üldjuhul samas suuruses;
- 2) äriühingud pakkusid kontrollitaval ajavahemikul teenust ainult või valdavas osas kaebajale;
- 3) kaebaja juhatuse liikmetele kuulunud äriühingud nõustasid kaebajat juhatuse liikmete ülesannete täitmisel; teistel teenuste osutamise lepingutel olid töölepingutele omased tunnused.

Halduskolleegium selgitas, et iseenesest on juhtimis- või konsultatsiooniteenuste osutamine äriühingu kaudu võimalik. Seda näiteks juhul, kui äriühingute grupi haldamiseks on loodud eraldi valdusühing, mille töötajate tööülesannete hulka kuulub grupi liikmete juhtimine või nõustamine. Samuti on juhtimisteenuse osutamine äriühingu kaudu aktsepteeritav näiteks siis, kui juhatuse või nõukogu liikmed ei tegutse juhitavas ühingu igapäevaselt ning nende ametiülesannete täitmiseks vajalikud kulud katab ja töövahendid tagab teenust osutav äriühing. Juhtimisteenus on õigustatud ka näiteks siis, kui juhtorgani liige on ametisse nimetatud lühiajaliselt või ta pakub juhtimisteenust paljudele äriühingutele (eriti näiteks juhatust asendavate organite puhul, nagu likvideerija või pankrotihaldur).

Bauhofi asjas selgitas kolleegium ka *reformatio in peius* keelu (isiku enda kaebuse alusel ei tohi tema senist olukorda raskendada) ulatust maksumenetluses. Nimelt oli maksuhaldur pärast kaebaja esmakordset halduskohtusse pöördumist tunnistanud kehtetuks talle varem määratud väiksema maksusumma. Maksuotsuse kehtetuks tunnistamise järel jätkas maksuhaldur maksumenetlust ja määras lõpptulemusena suurema maksusumma kui algses otsuses. Riigikohus leidis, et selline menetlus on lubatav ning maksuhaldur ei ole sellises olukorras seotud *reformatio in peius* keeluga. Kui maksukohustuslane on maksuotsuse vaidlustanud, võib maksuhaldur kogu maksuasja tervikuna uuesti läbi vaadata. Maksuhalduril on uue või muudetud haldusakti andmisel samasugused volitused, nagu tal oleks siis, kui ta teeks maksuotsust esimest korda.

## **2.2. Riigihanked**

### ***2.2.1. Riigiabi hankemenetluses ja põhjendamatult madala maksumusega pakkumus (3-3-1-50-15)***

Asjas nr 3-3-1-50-15 (Väinamere Liinid) andis Riigikohus Euroopa Liidu õiguse ja Euroopa Kohtu praktika pinnalt selgitusi selle kohta, mida mõista riigiabina hankemenetluses ja millal võib riigiabi toel tehtud põhjendamatult madala pakkumuse tagasi lükata.

Asja sisu oli järgmine. Hankemenetluses vedaja leidmiseks Rohuküla-Heltermaa ja Kuivastu-Virtsu parvlaevaliinidele esitasid pakkumused Väinamere Liinid OÜ ning ühispakkujad TS Laevad OÜ ja OÜ TS Shipping. Edukaks tunnistati ühispakkujate pakkumine, mispeale Väinamere Liinid OÜ esitas vaidlustuse ja hiljem kaebuse halduskohtule. Kaebaja leidis, et ühispakkujate pakkumus on põhjendamatult madala maksumusega ning et sedavõrd madala hinnaga pakkumus on tehtud ühispakkujate riigi omandis oleva emaettevõtte AS Tallinna Sadam kasumiosa arvelt. Ei saa välistada, et nii madala pakkumuse sai konkurent teha riigiabi tõttu. Kaebaja leidis ka, et ühispakkujad on hankijaga seotud isikud ja nende tegevus on hankija kontrolli all.

Riigikohus märkis esmalt, et see, et ühispakkujad on oma emaettevõtte kaudu seotud hankijaga, ei tähenda iseenesest riigihangete seaduse (RHS) rikkumist. Nii Euroopa Liidu hankedirektiivid kui RHS võimaldavad avalik-õiguslikel isikutel, sh riigiga seotud äriühingutel riigihankemenetluses osaleda. Asjas ei ole tuvastatud, et ühispakkujatel oleks tulenevalt oma seotusest hankijaga olnud infot, mis oleks andnud neile teiste pakkujate ees eelise.

Riigikohus selgitas, et riigiettevõtte poolt tüürettevõttele antav laen, garantii, käendus jms soodustus võib endast kujutada riigiabi Euroopa Liidu õiguse tähenduses. Kuigi RHS lubab pakkujal tugineda ka emaettevõtja vahenditele, ei anna see alust kalduda nende vahendite kasutamisel kõrvale riigiabi reeglitest.

Riigikohus leidis aga, et riigiabi andmise tõttu saab pakkumuse tagasi lükata üksnes juhul, kui pakkumus on põhjendamatult madal. Euroopa Kohus on selgitanud, et hankija võib pakkuja kõrvaldada, kui ta leiab, et pakkuja on saanud õigusaktidega vastuolus olevat riigiabi ja kohustus maksta abi tagasi ähvardab pakkuja majanduslikku olukorda selliselt, et pakkuja ei pruugi olla suuteline tagama lepingu täitmist. Seega ei ole hankijal üldist kohustust jätta kõrvale pakkumus, mille madal maksumus on põhjustatud õigusvastase riigiabi saamisest. Tegemist on kaalutusõiguse najal tehtava otsusega.

Seega tuleks hankijal esmalt põhjendada kahtlust, et pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal. Kui selgub, et riigiabi anti vastuolus õigusaktidega, ja see tekitab hankijas põhjendatud kahtluse, et seetõttu on pakkumuse maksumus põhjendamatult madal, loob see riski, et pakkuja peab riigiabi tagasi maksma ja seeläbi võib sattuda ohtu lepingu täitmisele. Samuti võib see moonutada ausat konkurentsi. Kui selline risk esineb, võib see õigustada pakkumuse tagasilükkamist. Kaalumisel saab arvestada ka seda, kas õigusaktidega vastuolus antud riigiabi võis piisaval määral mõjutada pakkumuse maksumust.

Riigikohus märkis, et asjakohane õigus ei sätesta täpselt, millal on pakkumuse maksumus põhjendamatult madal, ega määratle meetodit selle kindlakstegemiseks. Eelkõige peab hankijal tekkima põhjendamatult madala maksumuse kahtlus siis, kui pakkumuse hinna ja teostatavate tööde eeldatava maksumuse vahe on silmatorkav. Kuna praegusel juhul ületas nii

kaebaja kui ka ühispakkujate pakkumuse maksumus hankija poolt eeldatud maksumust, ei pidanud hankijal tekkima kahtlust, et ühispakkujate pakkumuse maksumus on põhjendamatult madal.

## **2.3. Vangistusõigus**

### ***2.3.1. Kinnipidamistingimuste õiguspärasuse kontrollimine (3-3-1-42-15)***

Kuigi paljud asjad on juba oma lõpplahendini jõudnud, on halduskohtutes jätkuvalt lahendamisel rida nn „põrandapinna kaasuseid”, kus kinnipeetavad nõuavad vanglatelt hüvitist selle eest, et neid on kinni peetud ülemäära kitsastes, inimväärikust alandavates tingimustes. Asjas nr 3-3-1-42-15 (Surussin) andis Riigikohus juhiseid selle üle otsustamiseks, millal tuleb kambritingimusi ruumikitsikuse tõttu pidada inimväärikust alandavaks, samuti õigusvastaste kinnipidamistingimustega tekitatud mittevaralise kahju hüvitise suuruse määramiseks.

Kohtuasi kujutas ennast sisuliselt klassikalist „põrandapinna kaasust“ – kaebaja taotles mittevaralise kahju hüvitamist Tallinna Vanglas liialt väikeses kambris kinnipidamisega tekitatud kannatuste eest.

Riigikohus märkis esmalt, et õiguspärase isikliku ruumi miinimummäära üle otsustamisel tuleb lisaks Eesti õigusele arvestada ka Euroopa inimõiguste konventsiooni ja selle rakenduspraktikat Euroopa Inimõiguste Kohtus (EIK). EIK on leidnud, et mitme kinnipeetavaga kambris on soovitatav minimaalne põrandapind 4 m<sup>2</sup> isiku kohta. Kui isiklik ruum jääb vahemikku 3 kuni 4 m<sup>2</sup>, võib inimväärikuse rikkumisega olla tegemist juhul, kui isiku olukorda raskendavad muud puudused, iseäranis seoses värskes õhus jalutamise võimalusega, juurdepääsuga loomulikule valgusele või värsketele õhule, ventilatsioonile või küttega, tualettruumi kasutamise privaatsusega või põhiliste sanitaar- ja hügieeninõuetega. Veel on EIK selgitanud nõudeid, millest kasvõi ühe rikkumine loob tugeva eelduse, et tegemist on alandava kohtlemise ja inimväärikuse rikkumisega:

- a) igal kinnipeetaval peab olema kambris isiklik magamisase;
- b) iga kinnipeetava käsutuses peab olema vähemalt 3 m<sup>2</sup> põrandapinda;
- c) kambri suurus peab võimaldama kinnipeetaval mööbliesemete vahel vabalt liikuda.

Samas võivad ka 3 m<sup>2</sup>-st väiksema kambripinna mõjusid tasandada ja väärikuse alandamise välistada muud kinnipidamistingimused - liikumisvabadus vangla või osakonna piires, võimalus viibida väljaspool kambrit ning kinnipidamisasutuse üldine nõuetekohasus.

Esimese ja teise astme kohtute praktikas on erinevaid vastuseid pälvinud küsimus, kas isikliku ruumi arvutamisel tuleb kambripinna hulka arvata ka kambris asuva tualettruumi alune pind. Riigikohus leidis, et EIK praktikast ei tulene, et ilma tualettruumi pindala ja mööblialust põrandat arvesse võtmata peab kinnipeetava käsutuses igal juhul olema vähemalt 3 m<sup>2</sup> põrandapinda või et soovitatavalt võiks seda olla vähemalt 4 m<sup>2</sup>.

Riigikohus selgitas, et ülerahvastatud kambris kinnipidamise korral tuleb mittevaralise kahju tekkimist eeldada. Hüvitise nõudmiseks ei pea isik tõendama valu ja kannatust, kuid nende tõendamine võib mõjutada hüvitise suurust. Mittevaralise kahju hüvitise kogusumma kindlaksmääramine on kohtu hinnanguline otsus, mille puhul tuleb võtta arvesse kõiki olulisi



asjaolusid kogumis. Kannatanu alandava kohtlemise kestus on seejuures oluline, kuid siiski vaid üks hüvitise määramisel arvestatav aspekt. Seepärast ei saa kohtud tuletada senisest hüvitiste määramise praktikast jätku päevamäärasid ja arvutada hüvitisi pelgalt aritmeetiliste tehete alusel.

Kohtud ei pea määrama hüvitisi samas suuruses, kui seda teeb EIK. Hüvitis ei tohi olla ebamõistlikult madal võrreldes EIK praktikaga, kuid liikmesriigi kohtud võivad arvestada kohalikku õigustraditsiooni ning riigi elatustaset ja üldist sissetulekute taset, samuti riigisisese õiguskaitse paremat kättesaadavust. Avaliku võimu kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju rahaline hüvitamine on Eestis erandlik ja piiratud. Riigivastutuse seadus näeb selle võimaluse ette vaid kõige olulisemate põhiõiguste tõsiste riivete korral.

## **2.4. Keskkonnaõigus**

### ***2.4.1. Geoloogilise uuringu luba (3-3-1-37-15)***

Asjas nr 3-3-1-37-15 (Kalda Kivi) selgitas Riigikohus esimese ja teise astme kohtute senises praktikas mõneti erinevaid lahendusi pälvinud küsimust, mil määral peab geoloogilise uuringu loa andmisel hindama tulevase kaevandamise võimalikkust.

OÜ Kalda Kivi taotles geoloogilise uuringu luba Vihula valda, eesmärgiga uurida alal lasuva paekivi sobivust tootmiseks. Vald leidis, et uurimisega ei saa nõustuda eelkõige sellepärast, et uuringu eesmärgiks seatud kaevandamine ei oleks võimalik. Uuringuala asub maakonnaplaneeringu teemaplaneeringute järgi miljöövärtuslikul alal ja rohevõrgustiku alal. Lisaks asub uuringuala asustuse keskel, nii et kaevandamine mõjutaks oluliselt kohalike elanike elukvaliteeti ja kinnisvara väärtust. Lisaks leidis vald, et kui ta uuringuloaga nõustub, ei ole tal hiljem võimalik kohalikele huvidele tuginedes kaevandamisloa kooskõlastamisest keelduda.

Riigikohus selgitas, et nõustumine uuringuloa andmisega ei piira kohaliku omavalitsuse võimalust hiljem kaevandamisloa kooskõlastamisest keelduda. Arvestada tuleb, et uuringutulemustel võib olla iseseisev väärtus ka juhul, kui uurimisele kaevandamist ei järgne. Kui asjaoludest tulenevalt on ebatõenäoline, et uuringute eesmärgiks seatud kaevandamine tulevikus võimalikuks osutub, on see samuti üheks kaalutluseks, mida uuringuloa kooskõlastamisel arvestada. Seejuures võib olla kaalukaks ja asjakohaseks argumendiks ka see, et kaevandamine võib halvendada ümbruskonna elanike elutingimusi või takistada planeeringutega seatud eesmärkide saavutamist. Kui kohalik omavalitsus otsustab uuringuloa siiski kooskõlastada, saab ta oma seisukohta, et kaevandamine ei ole tõenäoliselt võimalik, kooskõlastamisel väljendada. Seejärel on uuringuloa taotlejal võimalik ise otsustada, kas ta peab uuringute tegemist sellises olukorras otstarbekaks või loobub uuringuloa taotlemisest.

## **2.5. Korrakaitseõigus**

### ***2.5.1. Valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus (3-3-1-36-15)***

Asjas nr 3-3-1-36-15 (R.R.) selgitas halduskolleegium korrakaitseõiguse mõisteid valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus, samuti korrakaitseorgani kohustusi nende meetmete kohaldamisel.

Lugu sai alguse sellest, et hilisema kaebaja R. R.-i naaber helistas politseisse kahtlusega, et vanemas eas R. R.-i korteris võib olla surnukeha, kuna R. R.-i polnud mõnda aega maja peal

nähtud ja korterist levis ebameeldivat lõhna. Päästeamet avas korteri ukse, politseipatrull sisenes korterisse ja tegi selgeks, et surnukeha seal pole. Sel ajal kui politseinikud korteris olid, sisenes korterisse lühiajaliselt ka üks naabritest ja teine naaber pildistas korterit üle ukse.

R.R. esitas halduskohtule Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vastu kahjunõude, milles leidis, et valdusesse sisenemise ja kolmandate isikute juurdepääsu takistamata jätmisega tekitas PPA talle mittevaralist kahju.

Riigikohus selgitas, et valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus on oma eesmärgilt ja olemuselt, tagajärgedelt ning põhiõiguste riive intensiivsusest kaks erinevat riikliku järelevalve meetet. Valdusesse sisenemine hõlmab lisaks sisenemisele ka valduses viibimist ja selle vaatlemist, eesmärgiga selgitada näiteks seda, kas esineb ohuolukord. Kuna valdusesse sisenemise meede riivab isiku õigusi väiksema intensiivsusega, ei nõua see halduskohtu eelnevat luba. Valduse läbivaatus riivab seevastu isiku õigusi intensiivsemalt, kuna see hõlmab lisaks eeltoodule ka ruumis asuvate asjade läbivaatamist ja uurimist (nt kappide ja sahtlite avamist jmt). Valduse läbivaatuse eesmärk on üldjuhul leida varjatav ja peidetud asi või isik, mida või keda valdaja ise vabatahtlikult ei avalikusta. Valduse läbivaatuseks peab üldjuhul olema halduskohtu luba.

Riigikohus leidis, et praegusel juhul oli tegu valdusesse sisenemisega, mis oli õigustatud, kuna politseinikel oli alust arvata, et korteris võib viibida abitus seisundis inimene, kelle elu või tervis võib olla ohus. Asjaolu, et pärast valdusesse sisenemist abitus seisundis inimest ega surnukeha ei leitud, ei muuda valdusesse sisenemist õigusvastaseks, kuna politsei tegevuse õiguspärasuse hindamisel tuleb lähtuda *ex ante* vaatlusviisist.

Politseil oli aga seejuures kohustus tagada kaebaja eluruumi kaitse kolmandate isikute eest, näiteks kõrvaliste isikute eelneva hoiatamisega. Kuna politsei ei võtnud kasutusele meetmeid selleks, et kõrvalised isikud kaebaja eluruumi ei siseneks ja seda ei pildistaks, rikkus ta kaebaja õigust kodu ja eraelu puutumatusel. Igasugune põhiõiguste rikkumine ei pruugi aga kaasa tuua kahju hüvitamist rahas. Riigikohus leidis, et kaebaja õiguste rikkumine ei olnud praegusel juhul sedavõrd raske, et õigustaks mittevaralise kahju rahalist hüvitamist.

## **2.6. Välismaalaste õigus**

### ***2.6.1. Lahkumisettekirjutuse täitmise peatamise tagajärjed (3-3-1-32-15)***

Asjas nr 3-3-1-32-15 (Gaynutdinov) selgitas Riigikohus, mis tagajärjed on lahkumisettekirjutuse täitmise esialgse õiguskaitse korras peatamisel isiku kinnipidamiskeskuses hoidmisele.

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) tegi kaebajale I. Gaynutdinovile ettekirjutuse Eestist lahkumiseks. Lisaks esitas PPA halduskohtule taotluse kaebaja kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks. Halduskohus rahuldab taotluse ja kaebaja paigutati keskusesse.

Kaebaja vaidlustas lahkumisettekirjutuse halduskohtus ja taotles ka esialgse õiguskaitse kohaldamist. Halduskohus rahuldab taotluse ja peatas ettekirjutuse täitmise, et vältida kaebaja väljasaatmist kohtumenetluse ajal. Kaebaja leidis seepeale kinnipidamiskeskusesse paigutamise määruse peale esitatud määruskaebuse menetluses, et lahkumisettekirjutuse täitmise peatamise tõttu tuleb ta kinnipidamiskeskusest vabastada.

Riigikohus kaebajaga ei nõustunud, selgitades, et esialgse õiguskaitse korras ei peatatud mitte lahkumisettekirjutuse kehtivust, vaid üksnes selle täitmine. Kohus ei kohaldanud esialgset õiguskaitset mitte kaebaja kinnipidamise vältimiseks, vaid tema Venemaale toimetamise vältimiseks kohtumenetluse ajal. Halduskohus põhjendas kinnipidamist põgenemisohuga ja ohuga avalikule korrale. Kui isiku väljasaatmine lahkumisettekirjutuse üle käiva kohtumenetluse ajal võib tuua kaasa pöördumatud negatiivsed tagajärjed ettekirjutuse adreessadile, siis ettekirjutuse täitmist tagavate meetmete kasutamata jätmine võib eriti juhtudel, kus nende kasutamise põhjuseks on põgenemisoht või oht avalikule korrale, tuua kaasa pöördumatud negatiivsed tagajärjed riigi või teiste isikute jaoks. Riigikohus rõhutas, et esialgse õiguskaitse ei tohiks muuta haldusakti täitmist võimatuks.

### **3. Halduskohtumenetlus**

#### ***3.1. Eestikeelsete menetlusdokumentide tõlkimine võõrkeelde (3-3-1-40-15)***

Asjas nr 3-3-1-40-15 (Pokras) selgitas halduskolleegium seda, millisel alusel toimub menetlusdokumentide tõlkimine eesti keelt mitteoskavale menetlusosalisele ning millistel tingimustel on võimalik anda menetlusabi tõlketeenuse kulude kandmiseks.

Kõnealuses kohtuasjas taotles kinnipeetavast kaebaja halduskohtult tõlget kohtumenetluses vastustajaks olnud vangla kirjalikust vastusest kaebusele. Kaebaja selgitas, et tema eesti keele oskusest ei piisa kohtudokumentide mõistmiseks. Raha kaebajal tõlkekulude eest tasumiseks ei ole. Haldus- ja ringkonnakohus keeldusid kaebajale tõlke väljastamisest, leides, et halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) seda ette ei näe ning see pole kaebaja õiguste kaitseks vajalik.

Riigikohus selgitas, et HKMS § 80 näeb ette, et kohtumenetlus ja kohtu asjaajamine toimub eesti keeles. HKMS § 81 reguleerib küsimust, kuidas talitada juhul, kui menetlusosaline esitab kohtule võõrkeelsed dokumendid, HKMS § 82 aga olukorda, kui menetlusosaline ei valda eesti keelt (artikli autori märkus – seadustikku 2012. aasta suvel lisatud § 81 lg 6 ei vasta sellele jaotusele ja sätte pealkirjale („Võõrkeelsed dokumendid“), käsitledes hoopis kohtulahendi tõlkimist võõrkeelde). Riigikohus märkis, et neid sätteid tuleb tõlgendada põhiseaduse § 14 ja § 15 lg 1 esimese lause valguses, millest tuleneb põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Ausa õigusemõistmise oluline tingimus on menetlusosalise ärakuulamine ja õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Selleks, et isik poleks mitte õigusemõistmise objekt, vaid subjekt, peab tal olema võimalus tutvuda kohtutoimikuga, vastaspoole seisukohtade ja tõenditega ning esitada omapoolseid tõendeid ja argumente. Eesti keelt mittevaldava menetlusosalise jaoks näeb HKMS ette võimaluse tõlgi kaasamiseks. Seejuures ei välista tõlgi kaasamist see, et asi vaadatakse läbi kirjalikus menetluses.

Kirjaliku menetluse korral on kohtu abi tõlgi leidmiseks tarvis siis, kui tõlgi leidmine on menetlusosalise jaoks ülemäära keeruline või kui menetlusosaline vajab tõlgikulude hüvitamiseks menetlusabi. Kinnipeetaval isikul on üldjuhul tõlgi leidmine piisavalt keeruline, et see kohustus kohtule üle läheks. Kui isikul ei ole raha tõlgikulude eest tasumiseks, tuleb tal HKMS § 110 lg 1 p 1 alusel taotleda menetlusabi tõlgikulu hüvitamiseks.

Menetlusabi andmise tingimused on sätestatud HKMS §-s 111. Vangla vastuse tõlkimiseks menetlusabi andmisel ei ole aga Riigikohtu hinnangul kohaldatav HKMS § 111 lg 4, mis näeb

ette, et menetlusedokumendi ja kohtulahendi tõlkimiseks menetlusabi taotlemisel ei hinnata menetluses osalemise edukust ega mõistlikkust. Seda põhjusel, et kaebaja ei taotle menetlusabi võõrkeelse menetlusedokumendi tõlkimiseks eesti keelde (HKMS § 81 üldjuhtum). Seega tuleb menetlusabi andmise otsustamisel lähtuda üldnormist, HKMS § 111 lg-st 1: menetlusabi antakse siis, kui on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas ja kaebaja jaoks oluline.

### ***3.2. Riigi õigusabi andmise lõpetamine ja kohtumenetluse ohjamine (3-3-1-64-15)***

Asjas nr 3-3-1-64-15 (Mikolenko) andis Riigikohus juhtnõore üle käte läinud kohtumenetluse ohjamiseks ja mõistliku menetlusaja järgimiseks.

Riigikohtus toimuva määruskaebemenetluse ajaks oli asjas alates 2010. a maikuust toimuv halduskohtu ettevalmistavas menetluses ligi 60 kaebaja N. Mikolenko erinevat nõuet, mis olid seotud kaebajale elamisloa andmisest keeldumise ja kaebaja väljasaatmiskeskusesse paigutamise. Suure osa nõuetest oli kaebaja esitanud täiendavalt menetluse kestel. Kaebajale oli menetluses määratud riigi õigusabi andmise korras esindaja, kuid lisaks esindaja esitatavatele dokumentidele esitas kaebaja ka omapoolseid venekeelseid nõudeid, määruskaebuseid ja dokumente. Kaebaja esindaja esitas kohtule avalduse, milles palus kaaluda riigi õigusabi andmise lõpetamist, kuna kaebaja ei aktsepteeri esindaja seisukohti ja soovib ise kohtule nõudeid esitada. Halduskohus tühistaski riigi õigusabi andmise. Kaebaja vaidlustas halduskohtu määruse.

Riigikohus leidis, et riigi õigusabi andmise lõpetamine mõistliku menetlusaja järgimisele ja menetluse ohjamisele kaasa ei aita. Kaebaja ei ole ise võimeline oma õigusi kaitsma. Üksnes isiku soovist esitada ise täpsustusi ja uusi nõudeid ei saa järeldada tema võimekust kaitsta oma õigusi kohtumenetluses.

Riigikohus selgitas veel, et seni esitatud nõuetega võrreldes uute nõuete esitamist tuleb käsitada kaebuse muutmise avaldusena ja need vastavalt ka lahendada (halduskohtumenetluse seadustik § 49). Arvestades kohtumenetluse senist kestust ja menetluses esitatud nõuete hulka on kaebuse edasise muutmise otstarbekus ülimalt kaheldav. Juhul, kui isik esitab samadel asjaoludel ja samal alusel uuesti sama avalduse, võib kohus jätta selle läbi vaatamata või tähelepanuta. Võimaluse korral tuleks eelistada kõigi menetluslike küsimuste, sh nõuete menetlusse võtmise või tagastamise, läbi vaatamata jätmise, menetluse lõpetamise ja kaebuse muutmise avalduste, lahendamist ühes määruses. Kolleegium juhtis kohtute ja menetlusosaliste tähelepanu asjaolule, et menetlusosaline on kohustatud kasutama oma menetlusõiguseid heauskselt. Kohus ei tohi lubada isikul oma menetlusõiguseid kuritarvitada, menetlust venitada ega kohut eksitusse viia.

Kohus saab menetluse venimist vältida korraldavas määruses nõuete, avalduste ja tõendite esitamiseks tähtaja määramisega. Kohus ei tohi mõjuva põhjuseta nõustuda hilisemate kaebuse nõuete täpsustustega ja muudatustega. Vältida tuleks kaebuse käiguta jätmist üksnes kaebuse täpsustamise eesmärgil. Menetluse sujuvuse ja mõistliku menetlusaja tagamise eesmärgil ei pruugi olla põhjendatud ka halduskohtus menetluse seiskamine määruskaebuse lahendamise ajaks, eriti kui sellest ei sõltu otseselt asja sisuline lahendamine. Näiteks riigi õigusabi lõpetamise määruse vaidlustamine ei mõjuta nõuete lubatavuse kontrollimist ja nende menetlusse võtmise otsustamist.

Määrusele kirjutas **eriarvamuse** riigikohtunik Jüri Põld, kes pidas halduskohtu lahendit põhjendatuks.

### *3.3. Menetlusabi andmise regulatsiooni põhiseaduspärasus (3-3-1-35-15)*

Kohtupraktikas ja õiguskirjanduses on juba aastaid kaheldud halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) menetlusabi regulatsiooni põhiseaduspärasuses. Senini pole probleem Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses aga sisulise analüüsini jõudnud (asjas nr 3-4-1-50-14 oli küsimus küll Riigikohtu laual, kuid põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et vastav regulatsioon ei olnud konkreetse kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega, mistõttu sisulist põhiseaduslikkuse kontrolli ei teostatud).

Asjas nr 3-3-1-35-15 (L. O.) tegi Riigikohtu halduskolleegium kauaoodatud lahendi, millega andis kohtuasja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule menetlusabi regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Kas asi seekord üldkogus sisulise põhiseaduspärasuse analüüsini jõuab, selgub edaspidi. Siinkohal aga väike ülevaade halduskolleegiumi seisukohtadest asja üldkogule andmisel.

Asja sisuks oli maksuõiguslik vastutusotsus kaebaja L. O. suhtes. L. O. esitas halduskohtule kaebuse vastutusotsuse tühistamiseks. Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata. Ringkonnakohtule apellatsiooni esitamisel taotles kaebaja, kelle igakuine töötasu on 535 eurot ja kellega koos elab tema alaealine laps, enda vabastamist 562 euro suurusest riigilõivust. Ringkonnakohus leidis, et riigilõivust vabastamine ei ole HKMS § 112 lg 1 p 1 kohaselt võimalik.

Riigikohtu halduskolleegium nõustus ringkonnakohtuga, et HKMS regulatsioon kaebaja riigilõivust vabastamist ei võimalda. HKMS ei võimalda kaebajat isegi osaliselt vabastada lõivust, mis on suurem kui tema igakuine püsiv sissetulek. Samuti ei võimalda HKMS kaebajal riigilõivu tasumist osamaksetena. Kuigi sissetulekust saab maha arvata maksud, sundkindlustuse maksed, ülalpidamiskohustuste täitmiseks ettenähtud summa ning mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile, ei võimalda seadustik vältimatuteks püsikuludeks pidada põhjendatud kulutusi toidule, ravimitele ja hügieenitarvetele. Halduskolleegium leidis, et regulatsioon, mille tulemusena isik on sunnitud valima oma õiguste kaitseks kohtusse pöördumise ja hädavajalikus ulatuses toidu, ravimite või hügieenitarvete ostmise vahel, võib ebaproportsionaalselt riivata põhiseaduse §-s 15 ja § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõigusi – kohtusse pöördumise õigus ja edasikaebeõigus. Kuna apellatsioonikaebus ei ole ka sisult perspektiivitu, tuleb asi anda HKMS menetlusabi andmise regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks üle Riigikohtu üldkogule.

Määrusele kirjutas **eriarvamuse** riigikohtunik Tõnu Anton, kes leidis, et kahtluse alla tulnuks seada HKMS § 112 lg 1 p-st 1 tuleneva nn nelja kuu reegli põhiseaduspärasus tervikuna. Nimelt näeb § 112 lg 1 p 1 ette, et isiku maksejõulisuse hindamisel arvestatakse kõiki menetlusabi taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu jooksul isikule laekunud sissetulekuid. Tõnu Anton märkis, et arvestades seda, et haldusastajades on kaebe- või edasikaebetähtaeg reeglina 30 päeva, paneb nelja kuu reegel isikule sisuliselt kohustuse igal ajal ette näha, et paari kuu pärast võidakse anda tema õigusi rikkuv haldusakt või teha talle ebasoodne kohtuotsus, ja seda arvestades raha säästa. HKMS § 112 lg 1 p 1 ei võimalda seejuures arvesse võtta muutusi isiku majanduslikus olukorras.