



RIIGIKOHUS



ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

## **Riigikohtu praktika haldusajades**

**mai–august 2018**

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg

analüütik

Tartu

2018

## SISUKORD

<b>1. STATISTILINE ÜLEVAADE .....</b>	<b>3</b>
<b>2. AKTUAALNE PRAKTIKA.....</b>	<b>4</b>
<b>2.1. AVALIK TEENISTUS: DISTSIPLINAARKARISTUSE MÄÄRAMINE     KOGUMI EEST (3-15-2221/33).....</b>	<b>4</b>
<b>2.2. ANDMEKAITSE FINANTSINSPEKTSIOONI JÄRELEVALVE MENETLUSES     (3-15-2079/28) .....</b>	<b>4</b>
<b>2.3. SOTSIAALTEENUSED JA TOETUSED .....</b>	<b>5</b>
2.3.1. Toimetulekutoetus (3-16-1759/39) .....	5
2.3.2. Lapsetoetus (3-15-2595/42) .....	6
<b>2.4. HALDUSORGANITE AMETIABI (3-16-586/29) .....</b>	<b>7</b>
<b>2.5. TERVISHOID: APTEEGIREFORM (3-15-2937/75 JA 3-15-1445/58) .....</b>	<b>8</b>
<b>2.6. MAAREFORM (3-16-579/47) .....</b>	<b>8</b>
<b>2.7. KESKKONNAÕIGUS: AVAMERE TUULEPARK (3-16-1472/92) .....</b>	<b>9</b>
<b>2.8. VANGISTUSÕIGUS: PIKAAJALINE KATKEMATU KARTSERIS VIIBIMINE     (3-15-2943/85) .....</b>	<b>10</b>

## 1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Maist kuni augustini 2018 jõudis lahendini 19 haldusasja. Lahend tehti 15 kassatsioonkaebuse ja 4 määruskaebuse kohta. Ühel korral jättis kohus rahuldamata esialgse õiguskaitse taotluse. Kolleegiumi kogu koosseis tegi lahendi ühes asjas. Kahele otsusele kirjutati eriarvamus. Ühe asja lahendas kolleegium lihtmenetluses.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Halduskohtumenetluse, maksuõiguse ja avaliku teenistuse küsimusi käsitlesid kolm lahendit. Vangistusõiguse, tervishoiu ja sotsiaalkindlustuse valdkonnas tehti kaks lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid maareform, riigihange, keskkonnaõigus ja andmekaitse.

1. maist kuni 31. augustini 2018 saabus Riigikohtusse 283 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 112 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 158 määruskaebused, lisaks oli 5 teistmisavaldust ja 8 riigi õigusabi taotlust. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 256 asja (sh menetluse võtmine, loobumine, tagastamine). Menetlusloa sai 32 taotlust, see on 12,5% läbivaadatud pöördumistest.

Järgneb ülevaade 1. maist kuni 31. augustini 2018 haldusasjades tehtud lahenditest, milles Riigikohus on andnud olulisemaid uudseid seisukohti õigusaktide tõlgendamisel või mis on olulised praktika ühtlustamise seisukohalt. Vaatamata sellele, et tegemist on Riigikohtu praktika ülevaatega, tuleb silmas pidada, et Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites. Ülevaates esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

## 2. AKTUAALNE PRAKTIKA

### 2.1. AVALIK TEENISTUS: DISTSIPLINAARKARISTUSE MÄÄRAMINE KOGUMI EEST ([3-15-2221/33](#)<sup>1</sup>)

Riigikohtu halduskolleeegiumi täiskoosseis ühtlustas kohtupraktikat ning muutis oma varasemat seisukohta,<sup>2</sup> et distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri tuleb tühistada ka siis, kui süütegude kogumist, mille eest määrati distsiplinaarkaristus, langeb kohtuliku kontrolli käigus ära üks süütegu. Kolleeegium asus uuele seisukohale, et mõne teo äralangemine tegude kogumist ja mõne teo ekslik kvalifitseerimine tahtliku teona ei too alati kaasa distsiplinaarkaristuse määramisel tehtud kaalutusotsuse õigusvastasust. Kaalutusotsus võib olla siiski õiguspärane, kui valesti kvalifitseeritud tegu või teod ei moodusta olulist osa ette heidetud tegudest ei arvu ega eelkõige rikkumise raskuse poolest. Lahendiga rõhutatakse, et kui üks kaalutus ära kukub, siis saab kohus jätta kaalutusotsuse siiski jõusse, teostamata kaalutusõigust haldusorgani eest.

Kohtul ei tohi tekkida kahtlust, et ebaõigel õiguslikul kvalifikatsioonil põhinev kaalutusotsus võib olla ebaproportsionaalne või et kaalutusviga võib olla kaasa toonud teistsuguse karistuse. Seisukohal, et haldusakti osaline ekslikkus ei too kaasa haldusakti tühistamist, on kolleeegium olnud oma varasemas praktikas ka teist liiki haldusasjade puhul.<sup>3</sup>

Suvisel perioodil tegi Riigikohus veel kaks avaliku teenistuse distsiplinaarmenetlust puudutavat lahendit: otsuses [3-15-1879/57](#) võeti seisukoht, et avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 77 lõiget 2 tuleb tõlgendada selliselt, et selles kehtestatud 6-kuuline distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg ei peatu automaatselt, kui teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel. Otsuses [3-16-113/47](#) oli küsimuseks, millal hakkab kulgema ATS § 77 lõikes 1 sätestatud tähtaeg.

### 2.2. ANDMEKAITSE FINANTSINSPEKTSIOONI JÄRELEVALVE MENETLUSES ([3-15-2079/28](#)<sup>4</sup>)

Finantsinspeksioon alustas järelevalvemenetluse Nordea üle. Selle raames saatis Nordea Finantsinspeksioonile kirja, milles sisaldus järgmine väide: „B ja temaga seotud isikud on olnud mitmete aastate jooksul kriminaalmenetluses kahtlustatavad ning on seotud mitmete kohtuvaidlustega, sh riigiga.“ B kui kaebaja sai kirjast teada ning pöördus inspeksiooni poole taotlusega isikuandmete väljastamiseks ja eelviidatud kirjas sisalduva väite parandamiseks. Kassatsiooniastmes taandus vaidlus küsimusele, kas Finantsinspeksioonil oli õiguslik alus keelduda kaebajale teabe ja isikuandmete väljastamisest (isikuandmete kaitse seadus (IKS) § 19) ning isikuandmete parandamisest nii Finantsinspeksiooni kui ka nende asutuste ja isikute andmekogudes, kellele ta võis need edastada (IKS § 21).

Esimene ja teine kohtuaste asusid seisukohale, et kaebajal ei ole õigust saada teavet ega tema kohta käivaid isikuandmeid, sest Finantsinspeksioonil on õigus töödelda isikuandmeid avaliku ülesande täitmiseks andmesubjekti nõusolekuta ja teda sellest teavitamata. Parandamise nõue on aga välistatud, kui töötaja töötleb andmeid alusel, milleks andmesubjekti nõusolekut tarvis ei ole.

---

<sup>1</sup> RKHKo 7.06.2018, [3-15-2221/33](#).

<sup>2</sup> Kolleeegium muutis oma seisukohta, mis kujundati asjades nr [3-3-1-10-09](#) ja nr [3-3-1-76-12](#).

<sup>3</sup> RKHKo 5.05.2013, [3-3-1-78-12](#), p 12, ja RKHKo 11.11.2015, [3-3-1-37-15](#), p 20.

<sup>4</sup> RKHKo 22.05.2018, [3-15-2079/28](#).

Riigikohus asus vastupidisele seisukohale ja nentis, et kohtute tõlgendus ei taga põhiseaduse § 44 lg-s 3 sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigust tutvuda inimese kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes hoitavate andmetega. Riigikohus selgitas, et isikuandmete kaitse direktiivist ja seda selgitavast Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et kui liikmesriik otsustab kehtestada andmesubjekti õiguste piirangu, tuleb seda teha seadusega ja piirang peab olema proportsionaalne.<sup>5</sup>

Finantsinspeksiooni järelevalve menetlust reguleerib Finantsinspeksiooni seadus (FIS), mis võtab üle mitmeid Euroopa Liidu (EL) õigusakte. Viimased ei välista sõnaselgelt isikuandmete kaitse direktiivis sätestatud andmesubjekti õiguste kohaldatavust, tehes samas deklaratiivseid viiteid isikuandmete kaitse direktiivile. Kõik FIS aluseks olevad EL õigusaktid näevad ette ametisaladuse hoidmise kohustuse, reguleerides detailselt konfidentsiaalse teabe kasutamist ning teabevahetust järelevalve- ja muude asutuste vahel, samuti kolmandate riikidega, ning andmete avaldamist ja avalikustamist.

Tuginedes Euroopa Kohtu praktikale, leidis Riigikohus, et finantsjärelevalve sektoris on ametisaladuse hoidmise kohustusest tulenevalt reegliski konfidentsiaalsus ja juurdepääs avalikule teabele on erand, kusjuures erandid on selgesõnaliselt erinormides sätestatud. Kolleegiumi hinnangul kehtib see tõdemus ka isikuandmetele juurdepääsu suhtes. Riigikohus pidas õiguspäraseks, et Finantsinspeksiooni keeldus kaebajale kui andmesubjektile teabe andmisest selle kohta, kas ja milliseid tema isikuandmeid inspeksioon töötleb.

Kaebaja taotles ka Nordea kirjas sisaldunud isikuandmete parandamist. Riigikohus leidis, et arvestades finantsjärelevalvesüsteemi eripärasid ametisaladuse hoidmise kohustuse ja teabevahetuse konfidentsiaalsuse suhtes, puudub kaebajal õigus nõuda andmete parandamist. Otsuses on selgitatud, et selle põhjuseks on tõik, et andmete parandamine või parandamata jätmine võib kahjustada ametisaladuse hoidmise kohustuse olemust. Pelk asjaolu, kas järelevalveorgan nõustub andmesubjekti nõuet rahuldama või mitte, võib anda aluse järeldusteks, mis kahjustavad konfidentsiaalsust. Veel enam riivaks ametisaladuse hoidmise kohustust olukord, kus andmesubjekti nõude osalisel või täielikul rahuldamata jätmisel oleks Finantsinspeksioon kohustatud seda põhjendama (vt haldusmenetluse seaduse § 43 lg 4 p 2). Finantsinspeksioon võib võtta andmesubjekti esitatud teabe andmete ebaõigsuse kohta küll teadmiseks ja selle alusel omal algatusel andmed parandada, kuid andmesubjektil puudub sellesisuline nõudeõigus.

Otsusele kirjutas [eriarvamuse](#) riigikohtunik Nele Parrest, kes oli seisukohal, et kohtuasja lahendamisel tulnuks küsida Euroopa Kohtult eelotsust, kuidas tõlgendada finantssektorit reguleerivates direktiivides sisalduvat ametisaladuse hoidmise kohustust koostoimes isiku õigusega isikuandmete kaitsele.

## **2.3. SOTSIAALTEENUSED JA TOETUSED**

### **2.3.1. Toimetulekutoetus (3-16-1759/39<sup>6</sup>)**

Riigikohus lahendas vaidlust, milles isikule keelduti toimetulekutoetuse määramisest. Isikul igakuised sissetulekud küll praktiliselt puudusid, aga toimetulekutoetuse maksmisele vahetult eelnenud ajal oli kohtutäituri vahendusel müüdnud tema vara, kaks korterit. Toimetulekutoetuse määramisel arvestati müügist saadud tulu kaebaja sissetulekuna.

---

<sup>5</sup> Vt nt kohtuasjad 7.11.2013, C-473/12, IPI, p-d 32, 37, 39; 27.9.2017, C-73/16, Puškár, p 116.

<sup>6</sup> RKHKo 1.06.2018, [3-16-1759/39](#).

Kohtuasja lahendamiseks selgitas Riigikohus, mida tähendab isiku netosissetulek. Seda mõistet sotsiaalhoolekandeseadus ei ava. Vaidluse tuum oli Riigikohtu sõnul selles, kas vara võõrandamisest saadud raha laekumine kohtutäiturile ja võlausaldajale on hõlmatud sissetuleku mõistega ja omistatav kaebajale.

Riigikohus viitas oma varasemale praktikale, milles on öeldud, et arvestada tuleb sotsiaalhoolekande põhimõtteid ja toimetulekutoetuse eesmärki. Eesmärk on tagada inimestele minimaalsed rahalised vahendid esmavajaduste rahuldamiseks tarvilike tarbimiskulutuste tegemiseks.<sup>7</sup> Kolleegium jäi nende seisukohtade juurde ja märkis lisaks, et sotsiaalhoolekandelise abi andmisel kehtib esmajärjekorras inimese vajadustest lähtumise põhimõte, mille kohaselt ei ole toimetulekutoetuse saamise õigust asjaomastes normides seatud sõltuvusse asjaoludest, mis on inimese materiaalse puuduse tinginud. Oluline pole ka tema varasem elujärg. Küll aga arvestatakse toimetulekutoetuse andmisel lisaks netosissetulekule inimesel olemasolevat, enne arvestusperioodi algust saadud vara. Kokkuvõttes on toimetulekutoetuse määramisel oluline see, kas taotleja käsutuses on arvestusperioodil reaalselt piisavalt varalisi vahendeid esmavajadustega kaasnevate tarbimiskulutuste tegemiseks.

Selles vaidluses kulus kogu täitemenetluses laekunud raha sissenõude rahuldamiseks ja täitekulude katteks. Kuna ülejääki ei tekkinud, leidis Riigikohus, et täitemenetlusest laekunud raha ei ole käsitatav kaebajale laekunud rahana, tema sissetuleku ega ammugi netosissetulekuna. Võlakoormuse vähenemist ei saa pidada kaebaja netosissetulekuks sotsiaalhoolekande seaduse § 133 lõike 1 tähenduses. Seega, tulu ei tekkinud ja sundmüük ei vähendanud reaalselt kaebaja abivajadust. Vastupidine tõlgendus, mille kohaselt kohustuste arvestuslik vähenemine täitemenetluse tulemusena oleks käsitatav isiku netosissetulekuna toimetulekutoetuse määramisel, ei ühtiks põhiseadusliku eesmärgiga tagada igapäevasele minimaalsed vahendid inimväärseks äraelamiseks.

### 2.3.2. Lapsetoetus ([3-15-2595/42](#)<sup>8</sup>)

Riigikohus lahendas vaidlust lapsetoetuse teemal. Selles asjas oli kaebajaks isa, kellel oli kolmanda isikuga (ema) kaks ühist last. Vaidluse asjaolud olid sellised, et kaebaja ja kolmas isik elasid lahus, kuid nende ühised kaks last elasid võrdselt mõlema vanema juures. Laste emal sündis teisest kooselust kolmas laps, kelle eest talle määrati esialgu lapsetoetus 45 eurot kuus, mis vastas esimese lapse lapsetoetuse suurusele. Kui kõik kolm last oleksid elanud ühes peres, siis olnuks kolmanda lapse lapsetoetuse suuruseks 100 eurot kuus. Vaidlus tekkis sellest, et Sotsiaalkindlustusamet lõpetas kaebajale määratud lapsetoetuse maksmise ning määras seejärel lapse emale kõigi kolme lapse lapsetoetusena 190 eurot kuus. Kaebaja vaidlustas talle määratud lapsetoetuse maksmise lõpetamise otsuse, nõudes selle tühistamist.

Riigikohus leidis, et kui üks vanematest ei anna teisele lapsetoetuse taotlemiseks nõusolekut, siis ei ole SKA-l pädevust otsustada, millise pere koosseisu laps arvata. Sellisel juhul on lapsetoetuse taotlejal õigus pöörduda vaidluse lahendamiseks maakohtu poole ning nõuda teise vanema kohustamist nõusolekut andma ja tema kasuks lapsetoetuse taotlemisest loobuma. Tegemist on kahe eraõigusliku isiku vahelise sisulise vaidlusega selle üle, kumb vanematest lapsetoetust taotleb. Riigikohus tühistas SKA otsuse ja rahuldab kaebuse.

Otsusele kirjutas [eriarvamuse](#) riigikohtunik Jüri Põld, kes leidis, et omandiõigus lapsetoetusele tekkis lapsel, kellel seaduse järgi on õigus sellele toetusele, mitte aga isikul, kellele toetus määrati. Ta möönis, et kaebajale toetuse maksmise lõpetamise otsus oli objektiivselt vastuolus

---

<sup>7</sup> RKHKo 27.02.2003, [3-3-1-8-03](#), p 13.

<sup>8</sup> RKHKo 27.06.2018, [3-15-2595/42](#).

riiklike peretoetuste seadusega, kuid kohus ei saa tühistada objektiivselt õigusvastast haldusakti, mis ei riku kaebaja õigusi.

#### **2.4. HALDUSORGANITE AMETIABI ([3-16-586/29](#)<sup>9</sup>)**

Halduskohtusse pöördus isik, kes ostis Saksamaalt sõiduauto ja esitas Maanteeametile taotluse võtta sõiduk arvele Eesti liiklusregistris. Maanteeamet selgitas kaebajale, et kuna tegemist on üsna uue sõidukiga, peab Maanteeamet edastama dokumendid Maksu- ja Tolliametiga (MTA) sõlmitud kokkuleppe kohaselt MTA-le ning seetõttu ei ole sõiduki kohene registreerimine võimalik. Kuna kaebaja esitatud sõiduki ostuarvel oli sõiduki hind muudetud loetamatuks, pidas MTA vajalikuks pöörduda lisateabe saamiseks päringuga sõiduki müüja poole. Mõne nädala möödudes, pärast vajalike andmete saamist kandis Maanteeamet sõiduki liiklusregistrisse.

Autoomanik esitas halduskohtule kaebuse, milles palus tunnistada õigusvastaseks registreerimisega viivitamine, teabe kogumine ja infosüsteemi seatud märke (haldusesisene menetlustoiming), milles teavitati, et sõiduki võib registreerida kaebaja või muu isiku nimele ja Maanteeametil tuleb klienti teavitada dokumentide kättesaadavaks tegemisest MTA-le. Riigikohtus oli vaidluse all nii kaebeõigus menetlustoimingu peale kui ka küsimus, kas MTA kogus menetlusväliselt isikult andmeid õiguspäraselt.

Kolleegium nõustus haldus- ja ringkonnakohtu seisukohaga, et kaebajal puudus kaebeõigus MTA teenistujate poolt sõiduki registreerimise menetluses kaebajalt tema sõiduki seaduslikku omandamist tõendava teabe küsimise vaidlustamiseks. See menetlustoiming ei rikkunud tema õigusi sõltumata lõplikust haldusaktist või menetlustoimingu (HKMS § 45 lg 3). Kaebaja õiguste riive oleks kaasnenud siis, kui Maanteeamet oleks sõiduki registreerimisest keeldunud.

Küll aga on Riigikohtu hinnangul kaebajal õigus vaidlustada seda, et MTA teenistujad pöördusid tema sõiduki seaduslikku omandamist tõendava teabe saamiseks menetlusvälise isiku poole. Menetlusväliselt isikult kaebaja kohta teabe küsimise menetlustoiming riivab kaebaja informatsioonilist enesemääramisõigust sõltumata registreerimismenetluse lõpptulemusest, muu hulgas põhjusel, et kaebajal ei ole võimalik otsustada haldusorganile esitatavate andmete sisu üle. Kolleegium rõhutas, et ka maksumenetluses on maksuhalduri võimalused menetlusväliselt isikult teabe kogumiseks seadusega piiratud (maksukorralduse seaduse (MKS) § 61).

Maanteeamet ja MTA tegid koostööd omavahelise koostöökokkuleppe alusel. Kolleegiumi hinnangul on Maanteeameti ja MTA vahel sõlmitud koostöökokkulepe käsitatav haldusesisese kokkuleppena, milles lepiti kokku ametiabi andmise üldine raamistik. Olemuselt on niisugune kokkulepe sarnane halduseeskirjaga, mis abistab ressursside planeerimisel ja töö korraldamisel, kuid ei väära samal ajal kohustust igal konkreetsel juhul hinnata, kas seaduses sätestatud ametiabi eeldused on täidetud.

Riigikohus leidis, et MTA teenistujate kaasamine ametiabi korras võib halduskoostöö seaduse alusel olla mõnel juhul põhjendatud, sest taotleja peab esitama sõiduki registreerimisel andmed riigilõivu ja maksu tasumise kohta, kui nende tasumine on seaduses ette nähtud. Sõiduki registreerimise menetluses antud ametiabi raames ei olnud MTA-l aga praegusel juhul tegelikult vaja pöörduda teabe saamiseks menetlusvälise isiku poole. Kui kaebaja jättis sõiduki registreerimiseks selle seaduslikku soetamist tõendavad dokumendid esitamata, pidanuks Maanteeamet määrama talle selle puuduse kõrvaldamiseks tähtaja ja selgitama, et dokumendi esitamata jätmisel keeldub Maanteeamet sõiduki registreerimisest. Olukorras, kus haldusorgani

---

<sup>9</sup> RKHKo 7.06.2018, [3-16-586/29](#).

jaoks oli selge, et kaebaja ei soovinud haldusorgani küsitud andmeid esitada, ei olnud soodustava mõjuga toimingute sooritamise menetluse käigus menetlusvälise isiku poole pöördumine põhjendatud. Eeltoodust tulenevalt leidis Riigikohus, et MTA küsis menetlusväliselt isikult kaebaja sõiduki kohta teavet õigusvastaselt.

Liiklusregistrisse kantud informatiivse märke vaidlustamise kohta ütles Riigikohus, et isikul puudub kaebeõigus.

## **2.5. TERVISHOID: APTEEGIREFORM ([3-15-2937/75](#)<sup>10</sup> JA [3-15-1445/58](#)<sup>11</sup>)**

Vaatlusalusel perioodil lahendas Riigikohtu halduskolleegium kaks kaebust Ravimiameti vastu, mille esitajaks olid apteegid. Need seonduvad apteegireformiga Eestis. Kummaski asjas ei olnud vajalik ega võimalik anda hinnangut kogu apteegireformi põhiseaduspärasusele, sellegipoolest on tegu oluliste lahenditega, mis selgitavad apteekide asutamist üleminekuajal.

Mõlemad vaidlused olid sarnaste asjaoludega: Ravimiamet muutis apteegi tegevusluba ja kandis muudetud loale apteegi uue asukoha. Ühel juhul anti sel teel luba üldapteegi rajamiseks Türi (3-15-2937/75) ja teisel juhul haruapteegi avamiseks Tamsalus (3-15-1445/58). Sellise asjade käiguga ei olnud rahul nendes linnades juba tegutsevad apteegid, kes vaidlustasid Ravimiameti otsused.

Otsuses [3-15-1445/58](#) asus Riigikohtu halduskolleegium seisukohale, et ravimiseaduses sätestatud omandi- ja integratsioonipiirangud (§ 41 lõige 3 ja § 42 lõige 5) rakenduvad üleminekuajal uue haruapteegi asutamisele ning haruapteeki ei või üleminekuajal asutada isik, kes nende sätete nõuetele ei vasta. Riigikohus selgitas, et nende piirangute eesmärk on rahvatervise kaitsmine proviisorapteekide positsiooni tugevdamisega ning apteekide ketistumise ja hulgifirmade mõju piiramisega. Rakendussätete eesmärk on tagada ajutiselt õigus jätkata senist majandustegevust ja minna sujuvalt üle põhiregulatsioonile. Seda, et reformi käigus ei saa integratsiooni- ja omandipiirangutele mittevastav isik oma tegevust laiendada, pidas kolleegium proportsionaalseks piiranguks.

Teises asjas käis vaidlus üldapteegi tegutsemiskoha muutmise üle. Sarnaselt eelkirjeldatud vaidlusega asus Riigikohus ka otsuses [3-15-2937/75](#) seisukohale, et uue apteegi avamise piirangut õigustab ülekaalukas avalik huvi – rahvatervise kaitse.

## **2.6. MAAREFORM ([3-16-579/47](#)<sup>12</sup>)**

Maareform on kestnud juba 25 aastat ja aastaid on tegeletud selle lõpuleviimisega, märgib Riigikohus vaidluses, mis puudutas maareformi. Kõnealuses kohtuasjas soovis kaebaja ostueesõigusega erastada maaüksust, millel asuvad kolm vundamenti. Ta taotles kohtus, et linnavalitsust kohustataks pikendama hoonete kordategemise tähtaega ja kooskõlastama hoonete taastamise eskiisprojekti.

Riigikohus märkis, et kohustamisnõude rahuldamiseks tuleb kindlaks teha, kas avalikul võimul on seadusest tulenev kohustus haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks, ja leidis, et maareformi seaduse (MaaRS) kehtiv redaktsioon sellist kohustust ei sisalda. 2017. a jõustunud MaaRS § 6 lg 31 ei näe enam ette võimalust anda tähtaeg lagunenuid ja kasutusest

---

<sup>10</sup> RKHKo 29.05.2018, [3-15-2937/75](#).

<sup>11</sup> RKHKo 29.05.2018, [3-15-1445/58](#).

<sup>12</sup> RKHKo 26.06.2018, [3-16-579/47](#).



väljalangenud või ümbrust ja maastikupilti tunduvalt kahjustavate ehitiste kordategemiseks. Viidatud sätte kohaselt tuleb omanikul sellised ehitised kohaliku omavalitsuse antud tähtajaks kõrvaldada, vastasel korral muutuvad nad maatüki oluliseks osaks.

Seaduse varasemast regulatsioonist võis järeldada, et lagunenud ehitiste puhul tuli erastamismenetluse lõpetamiseks anda omanikule tähtaeg kas ehitise korrastamiseks või kõrvaldamiseks. Kohalikul omavalitsusel oli kaalutusõigus, milline ettepanek omanikule teha. Seadusemuudatuse kohaselt kohalikul omavalitsusel enam sellist kaalutusõigust pole ja tähtaja saab anda vaid lagunenud ehitise kõrvaldamiseks.

Riigikohus leidis, et igal juhul kaalub avalik huvi maareformi lõpetamiseks üle omandiõiguse riive, mis tekib, kui lagunenud ja kasutusest välja langenud ehitised muutub maatüki oluliseks osaks. Uuel normil, mis ei näe enam ette võimalust anda tähtaega ehitiste kordategemiseks, ei ole ka kaebajale koormavat tagasiulatavat mõju, sest kaebaja ise pole olnud oma tegevuse planeerimisel ja elluviimisel piisavalt hoolikas.

Riigikohus leidis, et kaebaja erinev kohtlemine võrreldes nende isikutega, kellele vana normi alusel sai anda tähtaja ehitiste kordategemiseks, on õigustatud vajadusega maareformi lõpetamiseks. Kuna maaüksusel asuvad vundamendid on lagunenud, pole riive kaebaja omandipõhiõigusele ka oluline.

Veel pidas kolleegium vajalikuks märkida, et sellisel määral vundamendini lagunenud hoonet, nagu kaebajale kuulub, ei saa enam korda teha. Kuna maareformi eesmärk on kujundada ümber riiklikul maaomandil rajanevad suhted, lähtudes endiste maaomanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, on Riigikohus varasemas praktikas mõistnud MaaRS § 6 lõiget 3<sup>1</sup> selliselt, et õigustatud subjektile saab maa tagastamist takistada üksnes selline ehitised, mis on sihtotstarbelises kasutuses või mida on võimalik sihtotstarbeliselt kasutada (vt nt asi nr [3-3-1-57-04](#)). Kuigi see praktika oli välja arendatud maa tagastamise vaidlustes, ei saa anda normile teistsugust sisu asjades, kus maa erastamise õigustatud subjekt vaidleb kohaliku omavalitsusega maa ostueesõigusega erastamise õiguse üle.

## **2.7. KESKKONNAÕIGUS: AVAMERE TUULEPARK ([3-16-1472/92](#))<sup>13</sup>**

Kohalik keskkonnaorganisatsioon vaidlustas maakonnaplaneeringu, milles kavandati Hiiumaad ümbritsevasse merre, rannikust 12 km kaugusele, tuuleenergia tootmise alad.

Riigikohus märkis asjas esmalt, et keskkonnaorganisatsiooni kaebeõigus ei ole piiramatult populaarkaebuse esitamise õigus, vaid tema kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonna kaitse eesmärkidega. Kaebuses võib tõstatada nii materiaalse kui ka formaalse õiguspärasuse küsimusi ja tugineda nii rahvusvahelisele kui ka riigisisesele õigusele, sh piiriülese keskkonnamõju hindamise nõuetele. Kaebeõigusega seoses on oluline ka see, et kaebeõigust vaadatakse kaebuse esitamise hetke seisuga. Seepärast ei saanud füüsilised isikud esitada populaarkaebust, kuna kaebuse esitamise hetkel kehtinud seadus seda enam ette ei näinud.

Riigikohus selgitas Euroopa Kohtu praktikale tuginedes põhjalikult keskkonnamõju strateegilise hindamise (KSH) eesmärgid ja leidis, et praegusel juhul ei olnud hindamine ei siseriiklikust ega Euroopa Liidu õigusest tulenevate nõuete koostöös. KSH raames ei tohi jätta mõju vajaliku täpsusega hindamata ja KSH ülesandeid täitmata argumendiga, et kindlalt ei ole teada arendustegevuse parameetrid. Riikliku tasandi planeeringu mõju hindamisel on määrav see,

---

<sup>13</sup> RKHKo 8.08.2018, [3-16-1472/92](#).

millist tegevust, millises asukohas ja millises mahus riik kavandab ning põhimõtteliselt võimalikuks peab, mitte see, kuidas täpselt arendajad kavandatu tulevikus tegelikult ellu viivad. Riigil pidi planeerimismenetluse tulemusel kujunema veendumus, et määratud alad sobivad põhimõtteliselt, vähemalt teatud tingimustel tuuleenergia tootmiseks. Samuti tuli veenduda, et paremad alternatiivid tuuleenergia tootmiseks puuduvad. Alternatiivide puudumine võib olla eriti oluline juhul, kui selgub vajadus tegevuse elluviimiseks hoolimata selle ebasoodsast mõjust Natura 2000 võrgustiku alale.

Praegusel juhul olid tegemata mitmed linnustiku, kalade ja nahkhiirte uuringud, mis eeldanuks geograafiliselt ja mõjult laiaulatuslike kumulatiivsete mõjude hindamist. Selliste uuringute tegemine on Riigikohtu hinnangul KSH, mitte üksikute tuuleparkide loamenetluste keskkonnamõju hindamise ülesanne. Riigikohus rõhutas, et KSH aruanne peab sisaldama „põhjendatult nõutavat teavet, võttes arvesse olemasolevaid teadmisi ja hindamismeetodeid, kava või programmi sisu ja üksikasjalikkust, otsuse tegemise etappi ja mil määral saab mitmekordse hindamise vältimiseks teatavaid küsimusi täpsemalt hinnata otsustamise erinevatel tasanditel“ (KSH direktiivi art 5 lg 2). Viide „olemasolevatele teadmistele ja hindamismeetoditele“ (vt ka KeHJS v.r § 40 lg 3 p 1) ei tähenda seda, et piirduda võib juba teadaolevaga ja varem tehtud uuringutega, vaid viitab hindamise ajal mõistlikult kättesaadavatele, sh uute uuringutega kogutavatele teaduslikele andmetele.

Samuti heitis Riigikohus ette tuuleparke maismaaga ühendavate kaablite merepõhjas kulgevate koridoride ja nende maale jõudmisel maismaale avaldatava keskkonnamõju hindamata jätmist. Viide „olemasolevatele teadmistele ja hindamismeetoditele“ (vt ka KeHJS v.r § 40 lg 3 p 1) ei tähenda seda, et piirduda võib juba teadaolevaga ja varem tehtud uuringutega, vaid viitab hindamise ajal mõistlikult kättesaadavatele, sh uute uuringutega kogutavatele teaduslikele andmetele.

Arvestades, et vaidlusaluse planeeringu alale jäi mitu Natura 2000 loodus- ja linnuala, pidas Riigikohus oluliseks ka seda, et planeerimismenetluses oli piiratud vaid Natura 2000 aladele avaldatava mõju eelhinnanguga. Eelhindamise tulemusena jõuti küll järeldusele, et negatiivne mõju Natura 2000 aladele ja nende kaitse-eesmärkidele võib kaasneda mitme planeeritava tegevuse elluviimisega, kuid sisulise hindamiseni ei jõutud, vaid lükati see edasi konkreetsete lubade keskkonnamõju hindamise etappi. Riigikohus ei pidanud seda piisavaks, leides, et ei elupaikade direktiiv ega siseriiklik õigus ei võimalda planeeringut kehtestada, kui puudub veendumus, et kavandatav tegevus ei mõju kahjulikult Natura 2000 võrgustiku alade terviklikkusele ega mõjuta negatiivselt nende alade kaitse-eesmärke. Praegusel juhul ei olnud kogutud piisavalt teavet sellise veendumuse tekkimiseks.

Samuti tuvastas Riigikohus, et õigusvastaselt oli jäetud algatamata piiriülene KSH menetlus vastavalt Espoo konventsiooni KSH protokollile, kuigi piiriülene mõju võis esineda seoses mõjuga kaladele ja rändlindudele.

Eeltoodud põhjustel tühistas Riigikohus planeeringu.

## **2.8. VANGISTUSÕIGUS: PIKAAJALINE KATKEMATU KARTSERIS VIIBIMINE** **[\(3-15-2943/85<sup>14</sup>\)](#)**

Kinnipeetav esitas hüvitamisnõude seoses pikaajalise katkematu kartseris viibimisega. Riigikohus leidis hüvitamisnõude lubatavuse osas, et kaebaja ei pidanud kahju hüvitamise taotluse esitamiseks ära ootama kõigi kartserikaristuste täitmisele pööramist ja tal on võimalik

---

<sup>14</sup> RKHKo4.06.2018, [3-15-2943/85](#).

nõuda hüvitist kogu kartseris viibimise aja eest. Riigikohus viitas oma varasemale praktikale, mille järgi 120-päevase kogupikkusega kartserikaristuste katkematu täitmisele pööramine ei pruugi olla lubatav. Vangla peab kartserikaristusi täitmisele pöörates jälgima, et kartseris viibimise järjestikune kestus ei osutuks asjaolusid arvestades ebaproportsionaalseks ega kahjustaks isiku tervist.<sup>15</sup>

Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika järgi on üksikvangistusena käsitatav nii distsiplinaarkaristusena kartserisse paigutamine kui ka täiendava julgeolekuabinõuna eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine.<sup>16</sup> Riigikohus ei pidanud Eesti õiguse järgi kõigi distsiplinaarkaristuste katkematu järjestikust täideviimist vangla julgeoleku tagamiseks tingimata vajalikuks. Lahendis toonitatakse, et hindamaks, kas kartserikaristuste järjestikune katkematu täitmisele pööramine on lubatav, on oluline arvestada nii isiku kartseris viibimise kestust kui ka sellest tulenevat individuaalset mõju tema tervislikule või sotsiaalsele olukorrale. Seetõttu tuleb individuaalselt hinnata ka seda, kui pikk tavalises eluosakonnas viibimine on piisav, et leevendada kartseris viibimise ohtlikku mõju. Hindamisel tuleb arvestada kartserirežiimil tegelikult kohaldatud piiranguid (kartserirežiimiga automaatselt kaasnevate piirangute kohta vt Riigikohtu halduskolleegiumi 5. detsembri 2011. a otsus asjas nr [3-3-1-41-11](#), p-d 17–29). Siiski tuleb ka vaimselt ja füüsiliselt terve isiku puhul eeldada tavapärasel kartserirežiimil viibimise ebaproportsionaalsust, kui tema katkematu kartseris viibimise kestus on oluliselt ületanud kartserikaristuse maksimummäära ehk 45 päeva.

---

<sup>15</sup> RKHKo 10.10.2017, 3-15-3133/29, p 18.

<sup>16</sup> Vt nt EIK 6. märtsi 2014. a otsus asjas nr 31535/09: Gorbulya vs. Venemaa, p 75.