



RIIGIKOHUS

Riigikohtu praktika haldusasjades jaanuar–aprill 2021

Riigikohtu praktika ülevaade

Mariliis Toomiste
analüütik

Risto Uustal
peaspetsialist

**Tartu
2021**

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA	4
2.1. Materiaalõigus.....	4
2.1.1. Riigivastutus.....	4
2.1.1.1. Ekslik isikuandmete avaldamine põhjustab mittevaralist kahju (3-19-1207/21)..	4
2.1.1.2. Looduskaitsepiirangutest tulenev ettevõtlusrisk ei ole riigi kanda (3-16-245/91)	5
2.1.2. Keskkonnaõigus.....	6
2.1.2.1. Hellenurme vesiveski paisul toimub jätkuv tegevus (3-17-1739/80)	6
2.1.2.2. Kotka paisu taastamine halvendaks juba paranenud olukorda (3-17-2565/136).	7
2.1.2.3. Jäätme taaskasutus ja aine jäätmerežiimi alt vabanemine (3-18-2395/41).....	8
2.1.3. Planeerimisõigus	9
2.1.3.1. Õigusvastasele õhuliinile kasutusloa andmine ja sundvaldus (3-18-2022/30)	9
2.1.3.2. Maa-amet kontrollib, kas maaüksust võib katastrisse kanda (3-18-687/61).....	9
2.1.4. Euroopa Liidu toetused.....	10
2.1.4.1. Õigus võlgnevus tasaarvestada ei ole nõue pankrotimenetluses (3-18-1247/50)	10
2.1.4.2. Euroopa Kohtu lahendite keeleversioone tasub võrrelda (3-15-241/75)	11
2.1.5. Majandushaldusõigus.....	11
2.1.5.1. Proviisori valitseva mõju olemasolu tuleb välja selgitada (3-18-1287/45).....	11
2.1.5.2. Tervishoiuteenuse osutajad võivad ruume ühiskasutada (3-19-1307/22).....	12
2.1.6. Välismaalaste õigus.....	13
2.1.6.1. Kui ükski riik ei võta isikut vastu, võib ta saada elamisloa (3-20-1607/34).....	13
2.1.6.2. Eelotsusetaotlus kinnipidamiskeskusesse paigutamise kohta (3-20-2004/28)....	13
2.1.7. Vabad elukutsed	14
2.1.7.1. Advokatuuri assotsieerunud liige võib tegutseda mitmes riigis (3-19-569/27) ..	14
2.1.7.2. Audiitorettevõtja ühinemine ei ole ühingu lõppemine (3-18-2294/44)	15
2.1.8. Finantsjärelevalve ja korraaitse: hoiatusteate avaldamine (3-19-885/20)	16
2.1.9. Liiklus ja transport: lennuohutusnõuete järelevalve (3-18-1442/115).....	17
2.1.10. Sotsiaalõigus: Tšernobõlis esinenu on represseeritud isik (3-20-715/17).....	18
2.2. Menetlusõigus.....	19
2.2.1. Keelamiskaebus üksikvangistusse paigutamise vältimiseks (3-19-1837/52).....	19
2.2.2. Vangla peab tagama arstliku kontrolli üksikvangistuses (3-20-1634/21).....	20
2.2.3. Tunnistajate ülekuulamine ja kirjalike ütluste usaldusväärsus (3-18-1758/26)20	20
TABEL	22

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

1. jaanuarist 30. aprillini 2021 võttis halduskolleegium menetlusse 16 kassatsioonkaebust ja 17 määruskaebust. Samal perioodil tegi Riigikohtu halduskolleegium põhistatud lahendi 29 haldusasjas. Nendest 21 oli esitatud kassatsioonkaebus ja 8 määruskaebus. Ühele kohtuotsusele kirjutati ka eriarvamus ning üks asi anti lahendamiseks Riigikohtu üldkogule pädeva kohtu määramiseks.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Nelja lahendiga esindatud valdkondi oli kolm: keskkonnaõigus, maksuõigus ja planeerimisõigus. Kolme lahendiga esindatud valdkondi oli samuti kolm: halduskohtumenetlus, majandushaldusõigus ja välismaalaste õigus. Kahe lahendiga olid esindatud vabad elukutsed. Kuues lahendis tegeles Riigikohtu halduskolleegium igas erineva valdkonnaga. Nendeks valdkondadeks olid finantsjärelevalve, kus kirjutati ka eriarvamus, liiklus ja transport, PRIA, riigivastutus, sotsiaalõigus, pädeva kohtu määramine ja vangistusõigus.¹

Kõik vaadeldava perioodi halduskolleegiumi 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.

¹ Kõikide käsitletud teemade kohta vt lähemalt ülevaatele lisatud tabelit.

2. RIIGIKOHTU PRAKTIKA

2.1. Materiaalõigus

2.1.1. Riigivastutus

2.1.1.1. Ekslik isikuandmete avaldamine põhjustab mittevarelise kahju ([3-19-1207/21](#))

Sotsiaalkindlustusamet (SKA) lisas täiskasvanud vaimupuudega isiku eriliiki isikuandmeid sisaldava rehabilitatsiooniplaani, mis sisaldas detailset kirjeldust isiku terviseprobleemidest, arsti, logopeedi ja füsioterapeudi hinnanguid, ekslikult ilma juurdepääsupiiranguta oma avalikku dokumendiregistrisse. See oli kõigile kättesaadav umbes kaks kuud, kuni ajakirjanik juhtis veale tähelepanu. Ajakirjanik ei avaldanud oma uudisloos isikuandmeid, tema pöördumise peale seadis SKA dokumendile juurdepääsupiirangu ja vabandas isiku ees. Isik taotles SKA-lt mittevarelise kahju hüvitamist. Halduskohus ei pidanud mittevarelise kahju rahas hüvitamist vajalikuks ning ka ringkonnakohus piirdus isikuandmete avaldamise õigusvastaseks tunnistamisega.²

Halduskollegiumi kogu koosis juhtis tähelepanu sellele, et SKA tegevus on Euroopa Liidu (EL) õiguse, täpsemalt [isikuandmete kaitse üldmääruse](#) (IKÜM)³ kohaldamisalas.⁴ [IKÜM](#) art 82 lg-s 1 ettenähtud kahju-hüvitise rahas väljamõistmisel ja selle suuruse üle otsustamisel kuulub kohaldamisele Eesti õigus, seni kuni riigisisised riigivastutusõiguse normid ei ole vastuolus EL õigusega ning järgi-takse samaväärsuse ja tõhususe põhimõtteid.⁵ [IKÜM](#) art 82 ei nõua hoiatava või karistusliku eesmärgiga kahjuhüvitist, selleks on art-s 83 sätestatud trahvid. [IKÜM](#) põhjenduse 146 viidet „täielikule ja tõhusale“ hüvitisele tuleb Euroopa Kohtu praktikat (küll teistes valdkondades) silmas pidades sisustada kui kohustust **hüvitada tegelikult tekkinud kahju. Õigusvastasuse tuvastamine** võib sõltuvalt asjaoludest olla tekitatud mittevarelise kahju hüvitamiseks piisav.⁶

Halduskollegium ei näinud asjas vastuolu EL õigusega, mis takistaks [riigivastutuse seaduse](#) (RVastS) kahju hüvitamist käsitlevate normide kohaldamist koos [IKÜM](#) art-ga 82. Dokumendiregistris täiskasvanud vaimupuudega isiku eriliiki isikuandmete avalikustamisega rikkus SKA tema **eraelu puutumatus**. Asja materjalidest ei nähtu siiski isiku **inimväärkuse alandamist** – seda ei saa järeldada avaldatud andmete koosseisust, samuti ei tähenda puue ja sellest tulenev haavatavus seda, et SKA oleks kohelnud teda just nende asjaolude tõttu eriliigiliste isikuandmete õigusvastasel avalikustamisel eriliselt.⁷

Isikule tekkis eraelu puutumatus rikkumise tagajärjel siiski mittevarelise kahju. [Võlaõiguse seaduse](#) § 128 lg 5 järgi hõlmab mittevarelise kahju eelkõige kahjustatud isiku füüsilist ja hingelist valu ning kannatusi. Hingelise valu ja kannatuste tundmine eeldab üldjuhul isiku arusaamisvõimet. Vaimupuudega isiku valu ja kannatuste hindamisel ei ole aga määrav see, et ta ei pruugi toimunud täielikult mõista. Selline eraelu puutumatus tuumiksfaari rikkumine põhjustaks hingelisi üleelamisi igale täisteovõimega inimesele. **Vaimupuue ei või tuua kaasa isikuandmete nõrgemat kaitset võrreldes täisteovõimega isikutega.** Halduskollegium

² RKHKo 06.01.2021, [3-19-1207/21](#), p-d 1–5, 7, 9. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) [2016/679](#), 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

⁴ RKHKo 06.01.2021, [3-19-1207/21](#), p 14.

⁵ Samas, p 17; vt selle kohta ka EKo 13.07.2006, [C-295/04-C-298/04](#), Manfredi, p-d 62–64, 98.

⁶ Samas, p 17; vt selle kohta ka EKo [F-46/09](#), V vs. parlament, p 167; [C-239/12 P](#), Abdulrahim vs. nõukogu ja komisjon, p 72.

⁷ Samas, [3-19-1207/21](#), p-d 19, 22, 23.

leidis, et isikul tegelikult tekkinud mittevaraline kahju ei ületanud siiski lävendit, mis õigustaks selle hüvitamist rahas. Kahju hüvitamiseks piisas SKA tegevuse **õigusvastasuse tuvastamisest**, sest andmeid vaadati registrist üksnes seitsmel korral, mille hulgas olid ka SKA enda teenistujate vaatamised, ja pole teada, et andmed oleks peale ajakirjaniku veel mõnele haldusvälisele isikule teatavaks saanud. Dokumendiregistris olev teave ei olnud leitav üldiste interneti otsingumootorite kaudu, kuigi see ei teinud ohtu olematuks, sest andmetega juhuslik tutvumine ei olnud siiski välistatud. Kui SKA veast teada sai, seati dokumentidele viivitamatult juurdepääsupiirang ja vabandati.⁸

2.1.1.2. Looduskaitsepiirangutest tulenev ettevõtlusrisk ei ole riigi kanda ([3-16-245/91](#))

1998. aastal kehtestatud detailplaneeringuga kavandati Tallinnas Maarjamäe klindil asuvatele kinnistutele korterelamute ehitamist. **2006. aastal võeti ala aga kaitse alla**, sest see oli mägi-kadakkaera, püstkiviriku ja aasnelgi püsielupaik. Kinnistute omanik, kes oli kavatsenud sinna korterelamuid ehitada, taotles riigilt kinnistute vahetamist. Talle teatati, et asjas viiakse läbi kinnistute omandamise menetlus. 2010. aasta üldplaneeringu kohaselt paiknesidki kinnistud juba haljasala juhtotstarbega rohealal. 2014. aastal telliti maade hindamine ja omanik nõustus kinnistud 1 302 000 euro eest riigile müüma. Samal ajal tehti kaitsealuste taimede püsielupaigale ekspertiis ning selgus, et nende seisund ei olnud paranenud – kasvukohtade kvaliteet ja liikide leviala oli muutunud. Seetõttu **arvati kinnistud 2015. aastal püsielupaigast välja**. 2017. aastal kinnisasjade omandamise menetlus lõpetati. 2016. aastal pöördus kinnistute omanik halduskohtusse, et nõuda riigilt looduskaitseliste piirangutega ja viivitustega tekitatud kahju eest hüvitist – arendaja hinnangul muutis riik piirangute vajaduse osas korduvalt meelt, rajatavad korterid oleks saanud valmis kinnisvaraturu kõrghetkel, ent turuolukord on halvenenud, arendusprojektist jäi kasum saamata ja kinnistute väärtus vähenes.⁹

Halduskohus rahuldab kaebuse osaliselt ja määras omaniku õigusjärglasele kinnistute väärtuse vähenemise tõttu [RVastS](#) § 16 alusel, mis käsitleb **õiguspärase, kuid põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusaktiga tekitatud kahju**, 760 000 euro suuruse hüvitise koos viivisega. Arvutustes võttis halduskohus arvesse 2014. aastal hindamise tulemust ja uue eksperdi-hinnangu, mille kohaselt oli kinnistute väärtus 2016. aasta lõpus umbes 540 000 eurot. Ringkonnakohus saatis asja hüvitise suuruse kindlaksmääramiseks tagasi halduskohtule, leides, et arvutuskäik ei ole jälgitav ja selgitades, et aluse maksta [RVastS](#) §-s 16 ette nähtud hüvitist võivad anda erinevad haldusaktid ja toimingud kogumis, isegi kui neid kohe ei vaidlustatud, ja kahju ei tule hüvitada mitte täies, vaid õiglasel ulatuses.¹⁰

Halduskolleegiumi hinnangul pidas arendaja oma erinevate alternatiivsete nõuetega silmas esmajoones 1998. aasta detailplaneeringu alusel arendamise võimaluse kaotuse tõttu saamata jäänud tulu. Arendaja väitel tekkis talle otsene varaline kinnistute väärtuse vähenemise tõttu, samuti arendusprojektile juba tehtud, kuid kasutuks muutunud kulutuste tõttu. Lisaks jäi tal saamata tulu, mida tal oleks olnud võimalik teenida arendusprojekti kasumi või kinnistute müügitulu investeerimise korral.¹¹

Riigikohtu halduskolleegium selgitas **riigi õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise ulatust**. Halduskolleegiumi hinnangul on sellele sättele tuginemise eeldused **haldusorgani õiguspärane tegevus, mis piirab erakordselt kannatanu põhiõigusi, varalise kahju tekkimine ning põhjuslik seos haldusorgani tegevuse ja kahju tekkimise vahel**. Kolleegium leidis, et erakordseks ei ole põhjust pidada riski, et ettevõtja äriplaan ei õnnestu ning kinnistutelt

⁸ RKKHo 06.01.2021, [3-19-1207/21](#), p-d 24–27.

⁹ RKKHo 05.03.2021, [3-16-245/91](#), p-d 1, 2. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

¹⁰ Samas, p-d 6–9.

¹¹ Samas, p 44.

loodetud ettevõtlustulu jääb osaliselt või tervikuna saamata looduskaitseliste piirangute tõttu. See risk ei pea jääma tingimata riigi kanda. Omandipõhiõiguse kaitsealas on asjad, raha ja varalised õigused, mitte igasugused tulevikus tulu teenimise võimalused, ehkki need võivad olla hõlmatud [põhiseaduse](#) §-ga 25, mis näeb ette õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise. Ka ettevõtlusvabadust võib üldistes huvides piirata, ilma et sellega kaasneks kõigil juhtudel saamata jäävate tulude hüvitamine. Detailplaneering ei ole lõplik avalik-õiguslik kinnitus, et arendusprojekti elluviimine vastab kõigile nõuetele, sh keskkonnanõuetele. Mida enam aega detailplaneeringu kehtestamisest möödub, seda suurem on risk, et uued asjaolud võivad planeeringu elluviimise välistada. Hüvitada ei saa ka saamata jäänud tulu investeerimata jäämise tõttu saamata jäänud tulu. Samuti ei mängi looduskaitseliste piirangute üheksa aasta pikkune kehtimine siinjuures rolli. Seega jäid rahuldamata arendaja nõuded riigi õiguspärase tegevuse tõttu **saamata jäänud tulu** hüvitamiseks.¹²

Otsese varalise kahju osas leidis halduskolleegium, et halduskohtul tuleb asja uuesti läbi vaadata välja selgitada, kas arendajal tegelikult tekkis väidetud otsene varaline kahju ja kas kinnistute väärtus on riigiasutuste tegevuse tõttu tõesti oluliselt vähenenud. Halduskohus lahutas riigi pakutud hinnast kinnistute umbkaudse väärtuse pärast nende kaitse alt välja arvamist. Kuna [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 158 lg 2 järgi teeb kohus asjaolud kindlaks kohtuotsuse tegemise aja seisuga, tuleb halduskohtul selgitada välja kinnistute väärtus kohtuotsuse tegemisele võimalikult lähedasel ajal. Kahju, mis seisneb luhtunud arendusprojektile tehtud kulutustes, on halduskolleegiumi hinnangul aga hõlmatud tavapärase äririskiga.¹³

2.1.2. Keskkonnaõigus

2.1.2.1. Hellenurme vesiveski paisul toimub jätkuv tegevus (3-17-1739/80)

Esimeses jõe paisutamist puudutavas kohtuasjas oli tegemist Elva jõel asuva Hellenurme paisuga, kus on elektrijaam ja vesiveski, mis toimib aastast 2002 muuseumina. Elva jõgi on Natura 2000 võrgustiku alade nimekirjas. Elektrijaama turbiin pärineb 1950. aastatest ja seati 2005. aastal töökorda. Töökorras veskiseadmed pärinevad aastatest 1932–1933, pais ja paisjärv juba 19. sajandist ning need on koos mõisaansambliga muinsuskaitse all. Vee erikasutusluba jõe paisutamiseks ja hüdroenergia kasutamiseks lõppes seal 2020. aastal. Loa kõrvaltingimus oli esitada Keskkonnametile ühe aasta jooksul kalade läbipääsu lahendus, kuid Muinsuskaitseamet oli korduvalt leidnud, et kalade rände tagamiseks vajalikke rajatise ehitada ei saa.¹⁴

Hellenurme paisu puhul vaieldi selle üle, kas arendajal on kohustus korraldada keskkonnamõju hindamine, mis Eesti õiguse järgi hõlmab loodusdirektiivi [92/43/EMÜ](#)¹⁵ art 6 lg 3 mõistes asjakohast hindamist, kui ta taotleb järjekordset vee erikasutusluba paisutamise jätkamiseks paisul, mis on rajatud ja järjepidevalt kasutuses **oluliselt kauem kui ala, millel pais asub, on olnud kantud Natura alade võrgustikku**. Halduskohus- ja ringkonnakohus pidasid keskkonnamõju hindamist arendaja kohustuseks.¹⁶

Halduskolleegium pidas oluliseks seda, et jõevee paisutamine Hellenurmes ei ole **mitte pelgalt korduv, vaid terviklik ja katkematu tegevus**, mida alustati enam kui sada aastat enne Eesti ühinemist EL-ga ning mille laadi ega tingimusi loa taotleja ei soovinud muuta. Neil asjaoludel luges kohus selle **jätkuvaks tegevuseks**, mille puhul ei ole keskkonnamõju eelnev hindamine Euroopa Kohtu praktika kohaselt nõutav. Kuigi praegusel juhul nõudis riik paisule kalapääsu

¹² RKHKo 05.03.2021, [3-16-245/91](#), p-d 19, 24–26.

¹³ Samas, p-d 27–31.

¹⁴ RKHKo 29.01.2021, [3-17-1739/80](#), p-d 1–4. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

¹⁵ Nõukogu direktiiv [92/43/EMÜ](#), 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta.

¹⁶ RKHKo 29.01.2021, [3-17-1739/80](#), p-d 6, 7.

rajamist, st tegevuse muutmist, ei olnud tegemist mitte arendaja kavandatava tegevusega, vaid riigi initsiatiiviga, mille võimalikkuses peab veenduma riik. Alale laieneb eeltoodust hoolimata loodusdirektiiv [92/43/EMÜ](#) art 6 lg-st 2 tulenev Natura alade **üldine kaitsekohustus**. Ka selle raames ei ole aga nõutav keskkonnamõju hindamise terviklik menetlus, vaid jätkuva tegevuse mõjude tagantjärele hindamise peab vajaduse korral tagama riik, järgides seejuures art 6 lg-st 3 tulenevaid nõudeid metoodikale ja sisule.¹⁷

Kolleegium selgitas veel, et loodusdirektiivi [92/43/EMÜ](#) art 6 lg 2 eesmärk on ennekõike **hoida ära kaitstava elupaiga ja liigi seisundi edasine halvenemine**. Loodusdirektiiv ei saa kohustada Eesti riiki taastama täielikult olukorda, mis valitses paisu asukohas enne paisu rajamist enam kui sada aastat tagasi, ega anna riigile alust panna niisugune kohustus erikasutusloa taotlejale. Riigil tuleb taotluse lahendamisel ennekõike selgitada, kas paisutuse säilimine toob kaasa jõe kui elupaiga või hoiualal kaitstavate liikide seisundi halvenemise võrreldes Natura ala moodustamise hetkega või hilisema olukorraga, kui jõe või liikide seisund on vahepeal paranenud. Lisaks tuleb välja selgitada, kas hoiualadel on konkreetseks eesmärgiks seatud vaid olemasoleva olukorra halvendamise vältimine või ka parandamine ning kas paisutamise jätkamine kahjustaks neid eesmärke.¹⁸

Kolleegium lisas, et loa taotlejal, Keskkonnaametil ja Muinsuskaitseametil tuleb püüda koostöös leida võimalikest sobivaim kalapääsu lahendus. Seisukoht, et mitte ükski kalapääs ei sobi vaidlusalusesse asukohta, sest igasugune pääs muudaks paikkonna ilmet, on ennatlik. Muinsuskaitse eesmärgil ei saa keelata igasuguseid, vaid ainult sobimatuid muutusi, ja muinsuskaitselisi huve tuleb arvesse võtta ulatuses, mida ka EL keskkonnaõigus võimaldab.¹⁹

2.1.2.2. Kotka paisu taastamine halvendaks juba paranenud olukorda ([3-17-2565/136](#))

Teises kohtuasjas oli küsimuse all Valgejõel alates 1955. aastast asunud Kotka pais, mis asub Natura 2000 võrgustikku kuulavas Lahemaa rahvuspargis. Paisul kasutati hüdroenergiat elektri tootmiseks 2001. aastani. Selleks antud vee erikasutusloa kehtivus lõppes 2002. aastal. 2013 esitas seal tegutsenud aktsiaselts uue taotluse vee erikasutusloa saamiseks, kuid see jäeti läbi vaatamata ja taotlejat teavitati sellest, et pais tuleb likvideerida. 2016. aastal toimus paisul intsident, mille tulemusel paisurajatis enam veetaset ei hoidnud. Samal aastal taotleti Kotka paisuga Valgejõe paisutamiseks uut vee erikasutusluba, kuid Keskkonnaamet keeldus selle andmisest. Haldus- ja ringkonnakohtus jäi loataotleja kaebus rahuldamata.²⁰

Halduskolleegium selgitas, et kuna alates 2002. aastast pole kellelgi olnud luba Kotka paisul vee paisutamiseks ega hüdroenergia kasutamiseks, ei ole neid tegevusi võimalik käsitada varem lubatud tegevuse jätkamisena, nagu see oli Hellenurme paisu puhul. Kaebus jäi rahuldamata, sest tegevusloa võib anda vaid tingimusel, et see ei mõjutaks ebasoodsalt Natura ala terviklikkust ega kaitse-eesmärki, kuid antud juhul kahjustaks kavandatav tegevus loodusala. Nimelt tuleb kolleegiumi hinnangul tõlgendada [keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seaduse](#) § 29 lg-t 2 nii, et Natura ala terviklikkuse ebasoodsaks mõjutamiseks, mis välistab kavandatava tegevuse, võib vähemalt üldjuhul olla **ka pärast Natura ala moodustamist paranenud olukorra taashalvendamine**. Pärast 2016. aasta intsidenti kujunenud olukord oli looduslähedane ja elupaigale omastele liikidele soodne. Seda, kui riik ei võtaks tegevuseks loa andmisel arvesse Natura ala vahepeal paranenud seisundit või kui luba antaks seisundi

¹⁷ RKHKo 29.01.2021, [3-17-1739/80](#), p-d 14–21, 25.

¹⁸ Samas, p-d 28–31.

¹⁹ Samas, p 34.

²⁰ RKHKo 19.02.2021, [3-17-2565/136](#), p-d 1–3, 5, 7.

taashalvendamiseks, poleks kerge ühildada ala seisundi parandamisele suunatud kaitse-eesmärkidega.²¹

2.1.2.3. Jäätme taaskasutus ja aine jäätmerežiimi alt vabanemine (3-18-2395/41)

Keskkonnaamet oli andnud ettevõttele viieks aastaks ohtlike jäätmete käitluslitsentsi naftasaadusi või põlevkiviõli sisaldavate jäätmete kogumiseks, veoks, ladustamiseks ja eeltöötluks. Aasta hiljem soovis ettevõtte litsentsi tingimusi muuta, nii et käideldavate jäätmete ringlaieneks ja muutuks ka jäätmete käitlemise lõpp-produkt – töötlemise ja puhastamise tulemusena saadud orgaanilised fraktsioonid ei oleks enam jäätmed, vaid UVCB-ained (tundmatu või muutliku koostisega ained, kompleksreaktsioonide saadused või bioloogilised materjalid) või nende segud, mida saab kasutada keemiatööstuse tooraine, kütuselisandi või kütusena. Ettevõtte plaanis töödelda aastas kuni 44 000 tonni naftatehaste jäätmeid, mis oleks suures osas Eestisse sisse veetud. Keskkonnaamet aga ei pidanud lõpp-produkti ümberliigitamist võimalikuks ja selgitas, et jäätmed jäävad jäätmeteks ja tal ei ole pädevust otsustada üksikjuhtumil selle üle, et töötlemisprotsessi läbinud materjal pole enam jäätmed, sest see ei oleks kooskõlas jäätmedirektiiviga [2008/98/EÜ](#)²². Haldus- ja ringkonnakohus jätsid ettevõtja kaebuse rahuldamata. Kohtuvaidluse kestel jõustus ka keskkonnaministri määrus „[Õli sisaldavate jäätmete jäätmeteks oleku lakkamise kriteeriumid](#)“, kuid Keskkonnaameti hinnangul ei vastanud ettevõtte taotlus seal kehtestatud tingimustele.²³

Halduskolleegium nõustus sellega, et [jäätmeseaduse](#) § 2¹ lg 1 ei võimalda Keskkonnaametil teha **juhtumipõhist otsust** selle kohta, kas taaskasutustoimingu läbinud jäätmed lakkavad olemast jäätmed. Selles sätte kohaselt tuleb hinnata taaskasutustoimingu läbinud jäätmete vastavust „kehtestatud kriteeriumitele“, ja kui neid kehtestatud ei ole, hinnangut anda ei saa (välja arvatud juhul, kui kriteeriumid on jäetud kehtestamata põhiseadusevastaselt). Direktiivi [2008/98/EÜ](#) art 6 aga **võimaldab liikmesriikidel näha ette ka juhtumipõhise otsuse langetamise**. Kolleegiumi hinnangul on kõikvõimalike jäätmeliikide või jäätmekategooriate tarbeks õigustloova aktiga jäätmestaatuse lakkamise kriteeriumite kehtestamine väga mahukas töö ja kehtivad normid on **ebaotstarbekad**. Liikmesriigil on kohustus tagada, et tema tegevusetus õigusaktide kehtestamisel ei takistaks jäätmedirektiivi eesmärke soodustada jäätmehierarhiat, edendada jäätmete taaskasutamist ja taasväärtustatud materjalide kasutamist.²⁴

Kolleegiumi hinnangul oli selge, et Keskkonnaamet ja -ministeerium on olnud avatud koostööle kütusekomponentide tootjatega ja asusid turuosaliste huvi ilmnemisel kriteeriume välja töötama. Riik ei pea aga ära ootama ettevõtjate pöördumist, vaid võib vajadusel **ise õigusakti väljatöötamise algatada**. Vastasel juhul võib Eesti riigi tegevus takistada jäätmedirektiivi eesmärkide saavutamist. Kriteeriumide väljatöötamine on aeganõudev ja keeruline, eeldab konsulteerimist tööstuse ja teiste osalistega, uuringute tegemist ja piiriülest koostööd. Aine **jäätmerežiimi alt vabastamine** võib mõjutada inimeste tervist ja keskkonda, mistõttu ei tohi seda teha kergekäeliselt ja läbimõtlematult. Kuigi kriteeriumite kehtestamata jätmise võib tuua kaasa jäätmekäitlusega tegelevate ettevõtete omandiõiguse ja ettevõtlusvabaduse, ei ole riive alati intensiivne. Ka praegusel juhul oli **riive** kolleegiumi hinnangul vaid **keskmise intensiivsusega**, sest kriteeriumite puudumine takistas uue äriplaani elluviimist ja plaan hõlmas valdavalt selliseid jäätmeid, mida Eestis kuigi palju ei teki. Seetõttu ei olnud õli sisaldavate jäätmete

²¹ RKHKo 19.02.2021, [3-17-2565/136](#), p-d 12–19.

²² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2008/98/EÜ](#), 19. november 2008, mis käsitleb jäätmeid ja millega tunnistatakse kehtetuks teatud direktiivid.

²³ RKHKo 29.01.2021, [3-18-2395/41](#), p-d 1–7. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

²⁴ Samas, p-d 26–29.

jäätmestaatuse lakkamise kriteeriumite kehtestamata jätmise antud juhul riigi **õigusvastase tegevusetuse** tulemus ja kassatsioonkaebus jäi rahuldamata.²⁵

2.1.3. Planeerimisõigus

2.1.3.1. Õigusvastasele õhuliinile kasutusloa andmine ja sundvaldus ([3-18-2022/30](#))

Teemaplaneering „Olulise ruumilise mõjuga Aidu tuulepargi, seda toetava infrastruktuuri ja rekreatsioonialade ning lasketiiru asukohavalik“ nägi ette tuuleparki teenindav alajaama ühendamist õhuliini abil Püssi alajaamaga. Ehitusprojekt ja ehitusluba nägid ette, et liin kulgeb üle isikule kuuluva kinnistu. Kinnistu omaniku hinnangul ei kaasatud teda aga ei planeerimis- ega ehitusloa menetlusse ja tal ei ole õhuliini osas ka talumiskohustust. Halduskohus tühistas liinile antud kasutusloa.²⁶

Halduskolleegium jättis kasutusloa tühistamiseks esitatud kaebuse rahuldamata, arendas oma otsusega **õigusvastasele ehitisele kasutusloa andmise** praktikat ja tõlgendas **sundvalduse** norme.

Kolleegiumi hinnangul rajati õhuliin ehitusloa alusel, mille andmisel rikkus kohalik omavalitsus kohustust kinnistuomanik menetlusse kaasata. Tegu oli olulise rikkumisega, arvestades asjaolu, et ehitusloaga kavandati õhuliin kulgema üle tema kinnistu. Kinnistuomaniku seisukohtade ära kuulamata ja huvide kaalumata jätmise tõttu ei saanud kohalik omavalitsus olla veendunud ehitusloa sisulises õiguspärasuses. Seega tuli kaaluda, kas kasutusloa andmisest tuleb keelduda [ehitusseadustiku](#) § 55 p 1 alusel, s.o põhjusel, et ehitise ei vasta nõuetele. Kui ilmneb, et ehitusloa andmisel on tehtud oluline sisuline viga, tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve ning otsustada, kas anda kasutusluba, muuta ehitusluba või tunnistada see kehtetuks. Seejuures on väidetel, mida oleks saanud esitada ehitusluba vaidlustades, kasutusloa andmise menetluses väiksem kaal, kuna ehitusluba kehtiva haldusaktina loob nendega seotud asjaolude osas õiguskindluse.²⁷

Kasutusluba ei asenda omaniku nõusolekut tema maad kasutada. Loa andmisest tuleb keelduda, kui maaomanikult ei saa ilmselgelt nõuda ehitise talumist servituudi või sundvalduse alusel. Praegusel juhul võib **sundvalduse** seadmine siiski kõne alla tulla. Isegi kui tegu pole liinirajatisega, millest räägib [asjaõigusseaduse](#) (AÕS) § 158¹, saab sundvalduse seadmist kaaluda [kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse](#) (KAHOS) § 4 lg 1 p 2 ja § 39 lg 2 alusel. [AÕS](#) § 158¹ kehtestab vaid erikorra teatud juhtudel tehnovõrkude ja -rajatiste tarvis sundvalduse seadmiseks, välistamata muude tehnovõrkude ja -rajatiste suhtes üldkorra kohaldamist. Vastasel juhul oleks [KAHOS](#) § 4 lg 1 p 2 sisutu. Selle sätte alusel tuleb hinnata liini rajamise kasuks rääkivat avalikku huvi selle mõiste tavapärasest tähendusest (näiteks huvi taastuenergia kasutuselevõtu vastu).²⁸

2.1.3.2. Maa-amet kontrollib, kas maaüksust võib katastrisse kanda ([3-18-687/61](#))

2000. aastal kanti kinnistusraamatusse kinnistu, mille koosseisus oli ekslikult ka avalik veekogu – osake Läänemerd. 2017. aastal soovis kinnistu omanik katastriüksuse kümneks jagamist. Maa-amet rahuldab kandeavalduse osaliselt, tehes maakatastrisse kanded üheksa uue katastriüksuse kohta, kuid keeldus registreerimast katastriüksust, mis koosnes vaid avalikust veekogust ja kuulus seega riigile. Kinnistu pindala vähenes kinnistusraamatu andmete kohaselt 9222 m² võrra. Halduskohus jättis kinnistu omaniku kaebuse rahuldamata, leides, et Maa-amet saab

²⁵ RKHKo 29.01.2021, [3-18-2395/41](#), p-d 33–35.

²⁶ RKHKo 14.04.2021, [3-18-2022/30](#), p-d 1–6.

²⁷ Samas, p-d 19–21.

²⁸ Samas, p-d 22, 25.

kontrollida, kas maaüksust on võimalik katastrisse kanda. Ringkonnakohus jõudis aga vastupidisele järeldusele ja rõhus kinnistu omaniku omandiõiguse kaitsele.²⁹

Halduskollegium selgitas tsiviilkäibe ja omandiõiguse ulatust määratlevaid fundamentaalseid norme – territoriaalmeri on [veeseaduse](#) § 23 kohaselt avalik veekogu, mis kuulub riigile ja ei ole tsiviilkäibes ning [AÕS](#) § 133 järgi ulatub kinnisomand avaliku veekogu kaldajooneni ehk veekogu tavalise veepiirini. Seega ei olnud veela kohta käivad maakatastri ja kinnistusraamatu andmed õiged. Maa-amet ei pidanud oma haldusakti andmisel lähtuma vaid kinnistusraamatu andmetest ja detailplaneeringu kehtestamise otsusest kui soovitava kande õiguslikust alusest. Kinnistusraamatu kanne ei ole kinnisasja piiride osas määrav. Tsiviilkollegiumi otsuse [3-2-1-156-11](#) p 31 kohaselt ei ole faktilised andmed kinnisasja kohta [kinnistusraamatu-seaduse](#) (KRS) § 13 lg 2 teise lause järgi kanneteks [AÕS](#) ega [KRS](#) järgi.³⁰

Kollegiumi hinnangul on **Maa-amet pädev kontrollima, kas kehtiva õiguse kohaselt on võimalik maaüksust katastrisse kanda.** Kinnistusraamatu esmakanne sisaldas Maa-ameti enese tegevuse tõttu valeandmeid. Nende parandamiseks ei olnud vaja esmarestreerimise otsust kehtetuks tunnistada. Lisaks selgitas kollegium kinnistu pindala muutumise kohta nõusoleku andmise vajaduse osas, et isegi kui [KRS](#) § 13 lg 4 tingimused olid täidetud, ei olnud Maa-ametil kinnistu pindala parandamiseks kinnistusraamatus vaja kinnistu omaniku nõusolekut taotleda. Seaduse järgi ei ole ta kunagi vaidlusaluse veela omanik olnud ja tal ei ole selle veela suhtes ka muud subjektiivset õigust tekkinud.³¹

2.1.4. Euroopa Liidu toetused

2.1.4.1. Õigus võlgnevus tasaarvestada ei ole nõue pankrotimenetluses ([3-18-1247/50](#))

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet (PRIA) jättis 2017. aastal rahuldamata osaühingu mahepõllumajandusliku tootmise toetuse taotluse ja kohaldas toetusesaaja suhtes üle 9760 euro suurust lisakaristust, mis oli deklareeritud pindala ja kindlaksmääratud pindala vahega. See summa pidi tasaarvestatama mistahes toetuskavade alusel makstavate toetustega, millele on taotlejal õigus seoses järgneva kolme kalendriaasta jooksul esitatavate taotlustega. Samal aastal kuulutati aga välja taotleja pankrot. Võlausaldajate üldkoosolekul otsustati jätkata ettevõtte tegevust. PRIA pankrotimenetluses esitatud nõudeavaldus ei hõlmanud määratud lisakaristuse summat. 2018. aastal määras PRIA pankrotis taotlejale mahepõllumajandusliku tootmise toetuse osaliselt, summas üle 1761 euro, tasaarvestas selle võlgnevusega ja maksis välja 0 eurot. 2019. aastal tasaarvestas PRIA samamoodi 1521 euro suuruse toetuse. Halduskohus ei pidanud niisugust tasaarvestamist õiguspäraseks, leides, et nõue oleks tulnud esitada pankrotimenetluses. Ringkonnakohus pidas tasaarvestamist aga õiguspäraseks, leides, et selle lubatavus tuleneb EL otsekohaldatavatest õigusaktidest ja pankrotimenetlus seda lubamatuks ei muutnud.³²

²⁹ RKHKo 24.03.2021, [3-18-687/61](#), p-d 1–10.

³⁰ Samas, p 14.

³¹ Samas, p-d 15, 16, 21.

³² RKHKo 29.03.2021, [3-18-1247/50](#), p-d 1–10, 14–17.

Halduskolleegium tõdes, et ei määruse [640/2014](#)³³ art 19 lg-st 3, rakendusmääruse [908/2014](#)³⁴ art-st 28 ega [Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest](#) ei nähtu, et vaidlusaluse halduskaristuse täitmiseks oleks muid viise peale selle tasaarvestamise juhul, kui järgneva kolme kalendriaasta jooksul rahuldatakse mõni võlgniku toetustaoitus. PRIA-l ei tekkinud 2017. aasta otsuse alusel taotleja vastu raha maksmise nõuet, vaid üksnes õigus juhul, kui ta järgneva kolme aasta jooksul põllumajandustoetust taotleb ja taotlus rahuldatakse, halduskaristus toetussummast maha arvata. Sellise toimingu puhul on tegemist **tasaarvestuse kui EL õiguse autonoomse mõistega, vahetult EL õiguse alusel tekkinud spetsiifilise sisuga kujundusõigusega**. Sellist kujundusõigust ei saa ega tulegi esitada nõudena pankrotimenetluses.³⁵

2.1.4.2. Euroopa Kohtu lahendite keeleversioone tasub võrrelda ([3-15-241/75](#))

2008. aastal otsustas Ettevõtjate Arendamise Sihtasutuse (EAS) anda üle 440 990 euro suuruse toetuse aktsiaseltsi tootmisliini projektile. 2014. aastal tunnistas EAS oma otsuse kehtetuks ja nõudis toetuse tagasi. 2019. aastal saatis halduskolleegium asja otsusega [3-15-241/62](#) ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks, sest järeldas Euroopa Kohtu praktikast, et toetuse tagasinõude aegumise katkemine eeldab, et juurdlust alustades oleks pädev asutus maininud konkreetse karistuse määramise või haldusmeetme võtmise võimalust. Sellest juhiseist lähtudes kontrollis ringkonnakohtus asjaolusid ja tuvastas, et neile tingimustele vastavat teavitust ei saadetud aktsiaseltsile enne 2013. aastat.³⁶

Asi jõudis uuesti halduskolleegiumi menetlusse seoses EAS-i kassatsioonkaebuse viitega, et erinevalt Euroopa Kohtu otsuse [C-52/14 Pfeifer](#) eestikeelsest versioonist ei pea saksa-, inglise- ega prantsuskeelse versiooni järgi ettevõtjale saadetak teavitus sisaldama teavet võetavate haldusmeetmete või karistuse kohta. Kolleegium nentis, et lahendi **teistest keeleversioonidest nähtub tõepoolest eestikeelsega võrreldes ülekaalukalt vastupidine seisukoht**. Tegelikult leidis Euroopa Kohus, et aegumise katkemiseks ei pea pädeva asutuse toimingud sisaldama viidet sanktsiooni määramise ega haldusmeetme võtmise võimalusele, küll aga eeskirjade eiramise kahtlusele. Kuna aktsiaseltsi polnud enne 2013. aastat teavitatud ka eeskirjade eiramise kahtlusest, oli **tagasinõue sellegipoolest aegunud**.³⁷

Sellest juhtumist tasub meelde jätta, et isegi kui EL õigusakti või kohtulahendi eestikeelne tekst on üheselt mõistetav ega tekita kahtlusi, tasub kindluse mõttes heita pilk ka teksti teistele keeleversioonidele. Ülevaate kirjutamise seisuga on Euroopa Kohtu otsuse eestikeelses versiooni parandused juba sisse viidud.

2.1.5. Majandushaldusõigus

2.1.5.1. Proviisori valitseva mõju olemasolu tuleb välja selgitada ([3-18-1287/45](#))

Üks osaühing võttis üle Põltsamaal apteeki pidanud osaühingu üldapteegi tegevusloa. Teine Põltsamaal tegutsenud apteegipidaja vaidlustas Raviameti otsuse, millega ülevõtmine toi-

³³ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) nr [640/2014](#), 11. märts 2014, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 1306/2013 ühtse haldus- ja kontrollisüsteemi osas, otsetoetuste, maaelu arengu toetuse ja nõuetele vastavuse süsteemiga seoses kohaldatavatatest maksetest keeldumise ja nende tühistamise tingimuste osas ning kõnealuste toetuste ja süsteemiga seotud halduskaristuste osas.

³⁴ Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr [908/2014](#), 6. august 2014, milles sätestatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1306/2013 rakenduseeskirjad seoses makse- ja muude asutustega, finantsjuhtimisega, raamatupidamisarvestuse kontrollimise ja heakskiitmisega, kontrollieeskirjadega, tagatistega ja läbipaistvusega.

³⁵ RKHKo 29.03.2021, [3-18-1247/50](#), p-d 25.2, 25.4.

³⁶ RKHKo 29.03.2021, [3-15-241/75](#), p-d 1–3.

³⁷ Samas, p-d 8–10.

mus, väites, et tema kui 100% proviisorapteegi pidaja olukorda raskendab see, et kolmanda isiku üle on valitsev mõju suurel apteegiketil. Haldus- ja ringkonnakohus jätsid kaebuse rahuldamata.³⁸

Halduskolleegium aga saatis asja halduskohtule uueks läbivaatamiseks ja selgitas, kuidas mõista apteegireformiga kehtestatud uusi piiranguid, eelkõige **valitsevat mõju**, mis peab olema [ravimiseaduse](#) (RavS) § 41 lg-st 3 tulenevalt proviisorist osanikul apteeki pidava äriühingu üle ning mida ei tohi olla ravimite hulгимүүјal apteegipidaja ühegi osaniku üle. Kolleegiumi hinnangul oli seadusandja eesmärgiks apteegireformi läbi viies tagada **apteegiteenuse sõltumatus kolmandate isikute ärihuvidest**, et patsiendile kindlustada objektiivne ja vajaduspõhine nõu ning abi apteegis. Ühelt poolt on piirang, et ravimite hulгимүүјad ei tohi olla osanikuks või aktsionäriks apteeki pidevas äriühingus, vajalik, et välistada hulгимүүјate mõju apteegiteenuse osutajatele. Teiselt poolt peaks proviisor olema vaba kolmandate isikute ärihuvidest, kui tal on ettevõtte üle kontrollosalus. Apteegi seotus hulгимүүјatega võib kätkeada riski, et hulгимүүјal tekib ahvatlus mõjutada enda kaupade käivet endaga seotud apteekides viisil, mis ei lähtu patsiendi meditsiinilistest vajadustest. Raviametil on kohustus teostada kontrolli kõigile [RavS](#) nõuetele vastavuse üle.³⁹

Kolleegium leidis, et kohtud ja Raviamet olid [RavS](#) § 41 lg-st 3 tulenevat üldapteegi omandipiirangut sisustanud pinnapealselt ning leidnud ennatlikult, et Põltsamaal apteeki pidavale osahingule võis valitsevat mõju sisuliselt hindamata anda tegevusloa. Selle sättega on kehtestatud nn **omandipiirang** – üldapteegi tegevusloa väljastamisel eraõiguslikule juriidilisele isikule peab **enam kui 50%** selle eraõigusliku juriidilise isiku osadest või aktsiatest ja **valitsev mõju** kuuluma proviisorile, kes töötab vähemalt ühes temale väljastatud tegevusloa alusel tegutsevas üldapteegis juhatajana. Üldapteegi tegevusloa välja andes tuleb [RavS](#) § 41 lg-s 3 sätestatud silmas pidades muuhulgas koos õiguslike kriteeriumidega arvestada kõiki olulisi asjaolusid. Selleks, et teha kindlaks, kas ettevõtja määrab oma tegevuse turul kindlaks iseseisvalt, tuleb võtta arvesse kogu asjakohast teavet majanduslike, organisatsiooniliste ja õiguslike sidemete kohta, mis seda ettevõtjat teise ettevõtjaga ühendavad ja mis võivad sõltuvalt olukorrast muutuda. Valitseva mõju hindamisel pidas kolleegium põhjendatuks [RavS](#) kohaldamisel sisustada konkurentsioiguslikku valitseva mõju mõistet võimalikult sarnaselt konkurentsioigusega.⁴⁰

2.1.5.2. Tervishoiuteenuse osutajad võivad ruume ühiskasutada (3-19-1307/22)

Osaühing esitas Terviseametile tegevusloa taotluse ambulatoorse plastika- ja rekonstruktiivkirurgia teenuse osutamiseks tegevuskohas, kus ta saab äriruumi üürilepingu kohaselt kasutada kindlatel päevadel ja kellaegadel teise tervishoiuteenuse pakkuja ühte vastuvõturuumi ja protseduuriruumi. Terviseamet ei väljastanud selleks vajalikku haiglavälise eriarstiabi osutamise tegevusloa, sest taotleja ei olnud menetluse käigus näidanud enda ruume ja aparatuuri ning taotluses märgitud ruumides oli tervishoiuteenuse osutamise õigus teisel äriühingul. Haldus- ja ringkonnakohus pidasid üldjoontes võimalikuks sama vastuvõturuumi kasutamist, kuid ei näinud võimalust protseduuriruumide jagamiseks.⁴¹

Halduskolleegiumi hinnangul **ei keela** kehtiv õigus, eelkõige sotsiaalministri määrus „[Nõuded haiglavälise eriarstiabi osutamiseks vajalikele ruumidele, sisseseadele ja aparatuurile](#)“ erinevatel äriühingutel eriarstiabi pakumiseks vajalike ruumide, sisseseade ja aparatuuri **ühiskasutamist**. Kohtule polnud nähtav, kuidas ohustaks avalikku huvi või patsiendi õigusi see, et ruume ühiselt kasutavad eriarstid on seotud erinevate äriühingutega. Kolleegium tõi välja, et

³⁸ RKHKo 18.03.2021, [3-18-1287/45](#), p-d 1–4.

³⁹ Samas, p-d 13, 16

⁴⁰ Samas, p-d 22, 23.

⁴¹ RKHKo 10.03.2021, [3-19-1307/22](#), p-d 1, 2, 5, 7.

protseduuriruumides kehtivad küll kõrgendatud hügieeninõuded, kuid mõisteta pole, kuidas eriarstide seotus erinevate äriühingutega toob kaasa suurema hügieeninõuete eiramise riski kui sama äriühingu arstide puhul. Ruumide, sisseseade ja aparatuuri nõuetele vastavuse eest vastutavad kõik äriühingud, kes neis ruumides tervishoiuteenust pakuvad. Kehtivas õiguses ei ole ka nõuet, et tervishoiuteenuse osutaja peab olema ruumide, sisseseade ja aparatuuri omanik.⁴²

2.1.6. Välismaalaste õigus

2.1.6.1. Kui ükski riik ei võta isikut vastu, võib ta saada elamisloa ([3-20-1607/34](#))

Määratlemata kodakondsusega isik, kes on sündinud ja elanud Usbekistanis, on Eestis korduvalt edutult rahvusvahelist kaitset taotlenud. Tal ei ole Eestis viibimisalust ja talle on tehtud lahkumisettekirjutus, kuid teda pole õnnestunud Eestist välja saata, sest Usbekistani saatkond ei ole talle reisidokumenti väljastanud. Isik elab muude võimaluste puudumise tõttu kodutute varjupaigas. Välismaalane taotles halduskohtult, et PPA-d kohustataks talle isikutunnistust väljastama, tuvastataks tema õigus Eestis töötada ja sotsiaaltoetusi saada ja kohustataks kohalikku omavalitsust talle toimetulekutoetust andma. Halduskohus tagastas kaebuse ja selgitas, et välismaalasele on tagatud vaid vältimatu sotsiaalabi ja väljasaatmine ei ole veel võimatuks muutunud. Ringkonnakohus jättis välismaalase määruskaebuse rahuldamata.⁴³

Halduskolleegium möönis, et välismaalane on sattunud Eestis iseenda tegevuse tulemusel olukorda, kus ta saab küll viibida vabaduses, kuid tema õigused on võrreldes seaduslikult Eestis elava välismaalasega äärmiselt piiratud. Kolleegium selgitas, millistel tingimustel saab isik parandada oma õiguslikku staatust Eestis, nõnda et tal võimaldataks Eestis elada, töötada, saada sotsiaaltoetusi ja reisida sarnaselt elamisloa alusel Eestis elava isikuga. Kui ebaseaduslikult riigis viibiva isiku lahkumine pole võimalik, on [põhiseadusest](#) tuleneva **inimväärikuse põhimõtte** järgimiseks möödapääsmatu, et lõputult ei saa tema õiguste kitsendused kehtima jääda.⁴⁴

Kõigepealt tuleb välismaalasel astuda samme Usbekistanis viibimisaluse saamiseks ja pöörduda Lätis asuva Usbekistani saatkonna poole, et hankida tagasipöördumiseks vajalikud dokumendid. PPA on valmis teda selles igati abistama. Enne kui välismaalane on proovinud muus riigis viibimisalust saada, ei saa öelda, et tema väljasaatmine Eestist on tõepoolest võimatuks muutunud. Antud olukorras võib selguda, et väljasaatmine ongi võimatu.⁴⁵

Kui mitte ükski riik ei ole valmis isikut vastu võtma, on kolleegiumi hinnangul võimalik kohaldada [välismaalaste seaduse](#) § 210³ lg-t 1, mis võimaldab **anda välismaalasele erakorralistel asjaoludel tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks**. Kuigi see säte sisaldab avarat kaalutusõigust, võib olukorras, kus isiku väljasaatmine on võimatu, kaalutusõigus olla oluliselt vähenenud.⁴⁶

2.1.6.2. Eelotsusetaotlus kinnipidamiskeskusesse paigutamise kohta ([3-20-2004/28](#))

Riigikohus küsis Euroopa Kohtult eelotsust haldusasjas, mis puudutab lahkumisettekirjutuse saanud Moldova kodaniku paigutamist kinnipidamiskeskusesse. [Väljasõidukohustuse ja sisseõidukeelu seadus](#) (VSS) võtab üle direktiivis [2008/115/EÜ](#)⁴⁷ sätestatud kinnipidamisalused.

⁴² RKHKo 10.03.2021, [3-19-1307/22](#), p 15.

⁴³ RKHKm 10.04.2021, [3-20-1607/34](#), p-d 1–4.

⁴⁴ Samas, p-d 8, 10.

⁴⁵ Samas, p 13.

⁴⁶ Samas, p 14.

⁴⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2008/115/EÜ](#), 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

Maakohus mõistis Eestis viisavabaduse alusel viibinud Moldova kodaniku süüdi lähisuhtevägivallas. Kohtusaalist väljudes pidas Politsei-ja Piirivalveamet (PPA) isiku kinni, sest ta ähvardas väljasaatmise korral elukaaslase kallal taas vägivalda kasutada. PPA lõpetas teatisega tema viibimisõiguse Eestis, tegi talle koheselt sundtäidetava lahkumisettekirjutuse, kohaldas sissesõidukeelu ja pöördus halduskohtu poole, et saada luba isiku [VSS](#) § 15 lg 2 p 1 alusel kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks – esineb põgenemisoht. Välismaalast ei olnud muuhulgas COVID-19 piirangute tõttu võimalik 48 tunni jooksul Moldovasse välja saata. Halduskohus andis välismaalase kinnipidamiskeskusesse paigutamiseks loa, sest leidis, et isiku puhul oli oht, et ta hakkab väljasaatmismenetlusest kõrvale hoidma ega lahku vabatahtlikult Eestist ([VSS](#) § 6⁸ p-d 1 ja 4 – isik ei ole lahkunud pärast lahkumisettekirjutusega määratud lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaega; isik on toime pannud kuritegusid) ja risk, et ta paneb toime uusi kuritegusid, oli suur. Ringkonnakohus jaatas põgenemise ohu olemasolu [VSS](#) § 6⁸ p 1 alusel, kuid täpsustas, et [VSS](#) § 15 lg 2 p-des 1-3 sätestatud kinnipidamisalused ei anna õigust pidada isikut kinni võimaliku uue kuriteo ärahoidmiseks ja [VSS](#) § 6⁸ p 4 on kohaldatav vaid juhul, kui süüdimõistev kohtuotsus on jõustunud.⁴⁸

Riigikohus asus seevastu seisukohale, et esimese ja teise astme kohtute nimetatud kinnipidamisalused ei olnud täidetud. Ohtu, et isik põgeneb, kohtuasjas esitatud asjaoludel ei esinenud. Riigikohus pidas välismaalase kinnipidamist siiski õiguspäraseks, aga seda juhul, kui [VSS](#) võimaldab kinni pidada välismaalase, kelle puhul esineb reaalne oht, et ta paneb vabaduses viibides enne väljasaatmist toime kuriteo, mille uurimine ja mille eest karistamine võib oluliselt raskendada tema väljasaatmist. See tähendaks, et [VSS](#) § 15 lg 2 p-des 1–3 on üksnes mitteammendav näidisloetelu ning **isiku kinnipidamist õigustab ka üldine õiguslik alus: [VSS](#) § 15 lg 2 sissejuhatavas osas nimetatud oht väljasaatmise tulemuslikkusele**. Ka tähendaks selline tõlgendus, et isikut on võimalik kinni pidada avaliku korra kaitsega seotud põhjustel, kui tema väljasaatmise tulemuslikkus on ohus. [VSS](#) §-ga 15 võeti üle direktiivi [2008/115/EÜ](#) art-s 15 sätestatu, kuid direktiivis ega senises kohtupraktikas ei ole selget vastust küsimusele, kas kinnipidamine on lubatav ka ainult üldise ohu tõttu väljasaatmise tulemuslikkusele või peab igal juhul olema täidetud üks sättes sisalduva loetelu alustest.⁴⁹

2.1.7. Vabad elukutsed

2.1.7.1. Advokatuuri assotsieerunud liige võib tegutseda mitmes riigis ([3-19-569/27](#))

Eesti Advokatuuri juhatus kohustas Eesti Advokatuuri assotsieerunud liiget viima oma tegevuse Eesti õigusega kooskõlla: nimelt oli ta ainus partner nii Eestis, Lätis kui ka Leedus asutatud advokaadibüroodes, kuid [advokatuuriseaduse](#) (AdvS) § 50 lg 2 teise lause kohaselt võib vandeadvokaat olla üksnes ühe advokaadiühingu osanik või aktsionär ja [AdvS](#) § 69 lg 1 järgi kehtib see keeld ka assotsieerunud liikmele. Advokatuur leidis, et piirangut õigustavad klientide ja õigusemõistmise huvide kaitse eesmärgid ja see laieneb ka piiriülesele tegevusele. Assotsieerunud liikme hinnangul kehtib [AdvS](#) § 50 lg 2 aga vaid Eestis asuvate advokaadiühingute kohta ega laiene välisriikides tegutsevatele advokaadiühingutele, ühendustele, mis ei ole juriidilised isikud või füüsilisest isikust ettevõtjatele (assotsieerunud liikme osalusega Läti ja Leedu advokaadibüroode pidajad ei olnud otsuse tegemise ajal juriidilised isikud). Vastupidine tõlgendus ei oleks tema hinnangul eesmärgipärane, proportsionaalne ega kooskõlas [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) art-st 49 tuleneva asutamisevabadusega. Halduskohus ei pidanud piirangut piiriüleseks ja lisas, et advokatuuri ettekirjutus oli üldsõnaline ja ebaselge. Ringkonnakohus aga toetas advokatuuri lähenemist.⁵⁰

⁴⁸ RKHKm 30.03.2021, [3-20-2004/28](#), p-d 1–7.

⁴⁹ Samas, p-d 17–20, 25.

⁵⁰ RKHko 20.01.2021, [3-19-569/27](#), p-d 1–6.

Halduskolleegium tühistas ettekirjutuse, sest advokatuur oli rikkunud **uurimispõhimõtet**: välja oli selgitamata ettekirjutuse tegemise eelduseks olev asjaolu, kas assotsieerunud liikme Läti ja Leedu advokaadibüroode pidajad on advokaadiühingud [AdvS](#) mõttes või mitte. Kuid isegi kui assotsieerunud liige oleks juba ettekirjutuse tegemise ajal olnud välisriigi advokaadiühingu osanik, oleks ettekirjutus halduskolleegiumi hinnangul õigusvastane olnud.⁵¹

Halduskolleegiumi selgituste kohaselt tuleb [AdvS](#) § 50 lg-t 2 tuleb tõlgendada nii, et see keelab vandeadvokaatidel ja koosmõjus [AdvS](#) § 69 lg-ga 1 ka assotsieerunud liikmetel olla **üksnes enam kui ühe Eestis tegutseva [AdvS](#) mõttes advokaadiühingu** – täisühingu, usaldusühingu, osaühingu või aktsiaseltsi – osanik või aktsionär. Väljaspool advokaadi kvalifikatsiooni omandamise riiki advokaadina tegutsemist reguleerivas direktiivis [98/5/EÜ](#)⁵² on advokaadiühingu mõiste määratletud laialt, hõlmates ka Eesti mõistes seltsinguid, kuid Eesti seaduses saab sama terminit ka teises tähenduses kasutada.⁵³

Ka **asutamisvabaduse** seisukohast eelistas halduskolleegium Eesti õiguse kooskõlalist tõlgendamist EL õigusega. Asutamisoigust käsitlev [ELTL](#) art 49 on aluslepingu vahetult kohaldatav säte, ning kuigi direktiiv [98/5/EÜ](#) ei välista otsesõnu sellele piirangu kehtestamist, tuleb piirangut hinnata Euroopa Kohtu lahendis [C-55/94](#)⁵⁴ käsitletud tingimustest lähtudes. Selles lahendis selgitas Euroopa Kohus, et kutsealal tegutsemise alustamise või jätkamise piirangud peavad täitma neli tingimust: neid ei tohi kohaldada diskrimineerivalt, nende kohaldamist peavad õigustama **ülekaalukad üldised huvid**, need peavad olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ning need ei tohi minna kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik. Seega tuleb esmalt kindlaks teha, kas piirangu kohaldamist õigustavad ülekaalukad üldised huvid. Kõik piirangud, mida direktiiv ette ei näe, ei ole sellega tingimata vastuolus.⁵⁵

Halduskolleegiumi hinnangul on õigusteenuse klientide kaitse huvide konflikti vältimise teel iseenesest legitiimne eesmärk asutamisvabaduse piiramiseks, kuid küsimuse all oleva piirangu seda eesmärki saavutada ei saa. Halduskolleegium **ei tuvastanud ühtki ülekaalukat üldist huvi**, mis õigustaks assotsieerunud liikme keeldu olla lisaks Eestis asutatud advokaadiühingule ka teises liikmesriigis asutatud advokaadiühingu osanik või aktsionär. Mitmes advokaadiühingus osanikuks olemise keeld ei vähenda huvide konflikti ohtu ega loo kliendi jaoks selgust selles, millise büroo kaudu advokaat õigusteenust osutab. Advokaat võib olla osanik küll vaid ühes advokaadiühingus, aga osutada samas õigusteenust FIE-na või muul viisil teise büroo kaudu.⁵⁶

Kolleegium ei võtnud siiski seisukohta küsimuses, kas [AdvS](#) § 50 lg 2 teises lauses sätestatud piirang on kooskõlas põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabadusega. Eesti advokaate ja assotsieerunud liikmeid **koheldakse võrdselt**, sest neil kõigil on õigus olla samal ajal osanik Eesti ja välisriigi advokaadiühingutes, kuid seejuures mitte enam kui ühes Eesti advokaadiühingus.⁵⁷

2.1.7.2. Audiitorettevõtja ühinemine ei ole ühingu lõppemine (3-18-2294/44)

Audiitoribüroo suhtes tehtud kvaliteedikontrollide tulemusel otsustas audiitortegevuse järelevalve nõukogu tunnistada büroo tegevusloa kehtetuks ja võtta selle ainsalt vandeaudiitorilt ära vandeaudiitori kutse. Audiitorteenuse kvaliteet ei vastanud olulises osas nõuetele. Vande-

⁵¹ RKHKo 20.01.2021, [3-19-569/27](#), p-d 11, 12.

⁵² Euroopa Parlamendi Ja Nõukogu direktiiv [98/5/EÜ](#), 16. veebruar 1998, millega hõlbustatakse alalist tegutsemist advokaadi kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus omandati kutsekvalifikatsioon.

⁵³ RKHKo 20.01.2021, [3-19-569/27](#), p-d 13, 14.

⁵⁴ EKo 30.11.1995, [C-55/94](#), Gebhard vs. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano.

⁵⁵ RKHKo 20.01.2021, [3-19-569/27](#), p-d 16, 18.

⁵⁶ Samas, p 22.

⁵⁷ Samas, p 24.

audiitor taotles menetluse lõpetamist, sest ei soovinud terviseprobleemide tõttu ise audiitor-tegevust jätkata. Büroo ühines teise bürooga ja kustutati äriregistrist. Järelevalve nõukogu võttis vandeaudiitorilt kutse siiski ise ära, sest oli tuvastanud vandeaudiitori kutsetegevuse korduva rikkumise, puudused büroo tegutsemise juures ja ebaseadusliku tegevuse selle lõpetamisel. Vandeaudiitori hinnangul ei viinud järelevalve nõukogu oma menetlust läbi õiguspäraselt, ei olnud erapooletu ega kuulunud teda ära. Halduskohus ja ringkonnakohus jätsid vandeaudiitori kaebuse rahuldamata.⁵⁸

Halduskolleegium hinnangul võis büroo kvaliteedikontrolli tulemusi vandeaudiitorile omistada ja nende alusel temalt kutse ära võtta. Kutse äravõtmise põhjuseks ei saanud kolleegiumi arvates olla aga [audiitortegevuse seaduse](#) (AudS) § 89¹ lg-te 1 ja 2 nõuete rikkumine, kui vandeaudiitor otsustas oma büroo ühinemise teisega ilma järelevalve nõukogult luba taotlemata. Nimelt ei käsitle [äriseadustiku](#) (ÄS) § 201 äriühingu ühinemist äriühingu lõppemisena. **AudS § 89¹ mõistet „audiitorettevõtja vabatahtlik lõpetamine“ ei saa pidada avaliku õiguse autonoomseks mõisteks**, vaid seda tuleb sisustada nii, nagu lõpetamist ühinguõiguses mõistetakse. [AudS](#) § 89¹ hõlmab seega üksnes audiitorühingu lõppemist [ÄS](#) § 201 mõttes. Kolleegium märkis, et [AudS](#) § 89¹ kehtestamisega ei ole õnnestunud seaduseelnõu seletuskirjas püstitatud eesmärki takistada järelevalvemenetlusest kõrvalhoidumist ühinevate äriühingute puhul.⁵⁹

Ka [AudS](#) § 86, mis reguleerib tegevusloa kehtivuse lõppemist, teeb vahet audiitorühingu ühinemisel ja lõpetamisel, kuid [AudS](#) § 82 lg 2 kohaselt ei ole tegevusluba üleantav ja teine isik ei või seda kasutada. Kui ühendataval ühingul puudub tegevusluba, ei allu see äriühing järelevalve nõukogu järelevalvele, kuid Audiitorkogul on võimalik ühendatava audiitorühingu tegevusest tulenevad potentsiaalsed nõuded pöörata ühendava äriühingu vastu.⁶⁰

Kolleegium juhtis tähelepanu ka sellele, et [AudS](#) § 32 lg 4 p-s 1 käsitletud rikkumiste eest võib kutse ära võtta **kahe aasta jooksul** rikkumise toimepanemise päevast arvates. Seetõttu tuleb tuvastada rikkumise toimepaneku aeg ja otsuses seda märkida. Kutse äravõtmise kvalifitseerimiseks vajalikud korduvad rikkumised peavad olema samuti toime pandud kahe aasta jooksul enne kutse äravõtmise otsustamist. Praeguses asjas olid kutse äravõtmise aluseks olnud korduvate rikkumiste hulgas ka rikkumised, mille toimepanemisest oli möödunud üle kahe aasta. Kui viimase kahe aasta jooksul toime pandud rikkumine või rikkumised ei ole piisavalt tõsised, et õigustada vandeaudiitorilt kutse äravõtmist [AudS](#) § 32 lg 4 p 1 alusel, ei ole samade rikkumiste tõttu õigustatud ka kutse äravõtmine erandlikul [AudS](#) § 32 lg 4 p 3 alusel. Sellel alusel on võimalik vandeaudiitorilt kutse ära võtta siis, kui tema hea maine või usaldusväärsus on kutsealase või muu õiguserikkumise toimepanemise tõttu jätkuvalt tõsiselt kahjustunud.⁶¹

2.1.8. Finantsjärelevalve ja korraaitse: hoiatusteate avaldamine ([3-19-885/20](#))

Finantsinspeksioon (FI) avaldas oma veebilehel hoiatusteate, mille kohaselt vahendas osauhing Eesti tarbijatele krüptovarade tagatisel krediiti, kuid tal ei olnud õigust sellist teenust osutada. Teates mainitud ettevõtete hinnangul oli tegemist valeandmetega, sest väidetavalt ei pakutud teenuseid Eesti tarbijatele ja nende veebileht oli üksnes ajutiselt Eesti firma nimele registreeritud. Ettevõtted taotlesid hoiatuse avaldamise lõpetamist, kuid FI pidas vajalikuks avaldamise jätkamist. Halduskohus rahuldab ettevõtete kaebuse, kuid kõrgema astme kohtud muutsid halduskohtu põhjendusi oluliselt.⁶²

⁵⁸ RKHKo 15.02.2021, [3-18-2294/44](#), p-d 1–6.

⁵⁹ Samas, p-d 9–13, 15.

⁶⁰ Samas, p 14.

⁶¹ Samas, p-d 19–23.

⁶² RKHKo 28.01.2021, [3-19-885/20](#), p-d 1–5, 10. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

Esiteks selgitas halduskolleegium, et FI veebilehel avaldatud teade ettevõtete tegevuse kohta oli **toiming**, kuid teates ei viidatud selle avaldamise õiguslikule alusele.⁶³

Teiseks analüüsis kolleegium, kas ettevõtted said olla finantsjärelevalve subjektiks. [Finantsjärelevalve seaduse](#) (FIS) § 2 lg 1 mõttes hõlmab **finantsjärelevalve** järelevalvet kõigi tegevuste üle, mida reguleerivad selles sättes nimetatud seadused, sealhulgas [krediidiandjate ja -vahendajate seadus](#) (KAVS). FI on sisuliselt leidnud, et ettevõtted osutasid [KAVS](#) § 5 lg 1 ja § 6 lg 1 kohast krediidi andmise ja vahendamise teenust. Krediidiandja ja -vahendaja mõisted on seotud tegutsemisega krediidi andmise valdkonnas, mitte tegevusloa olemasoluga. Kui tegevusloa on vastava teenuse pakkumiseks seaduse järgi nõutav, siis on seda teenust ilma loata pakkuv isik igal juhul **järelevalve subjekt**. Kui FI-l tegevusloata isikute üle järelevalvepädevus puuduks, siis peaks kohalduma [korrakaitse seadus](#) (KorS) kui üldseadus, kuid on küsitav, kas politsei suudaks muu tegevuse kõrval teha järelevalvet finantsvaldkonnas sama pädevalt ja tõhusalt kui FI. Järelevalvesüsteemide vahel tekiks erinevus pelgalt tegevusloa olemasolu või puudumise tõttu.⁶⁴

Praegusel juhul oli seega tegu finantsjärelevalvega. [FIS](#) § 54 lg 1 sätestab, et FI tehtav finantsjärelevalve **ei ole avalik**. Seetõttu asus kolleegium FI tegevuse osas seisukohale, et praegu kehtiv seadus ei võimalda avalikkust ja tarbijaid enne järelevalvemenetluse lõppu ohust teavitada. [FIS](#) § 54 lg 1 teeb FI avalikustamisõiguse osas küll erandi väärteoasja lahendi, haldusakti või lepingu jaoks, kuid antud juhul oli tegemist toiminguga. Kolleegium lisas, et mõistab **vajadust teavitada Eesti avalikkust ja tarbijaid põhjendatud ohust võimalikult vara** ka enne järelevalvemenetluse lõppu, et ohtu ennetada ning rikkumist tõrjuda ja kõrvaldada ja juhtis seadusandja tähelepanu vajadusele luua hoiatusteade avaldamiseks õiguslik alus.⁶⁵

Otsusele kirjutas eriarvamuse riigikohtunik Viive Ligi, kelle hinnangul oli FI-l hoiatusteade avaldamiseks õiguslik alus olemas: [FIS](#) § 6 lg 1 p 3, mis paneb kohustuse rakendada õigusaktides ettenähtud meetmeid klientide ja investorite huvide kaitseks, koosmõjus [KorS](#) § 26 lg-ga 1, mis näeb ette [KorS](#)-i kohaldamise FI tegevusele. Hoiatusteadeid on võimalik avaldada ka ilma finantsjärelevalvet tegemata. Ei olnud tuvastatud, et Eesti tarbijatele teenuseid tegelikult ei osutatud. Reaalne oht selleks oli olemas, sest ettevõtted pakkusid veebilehe kohaselt oma teenust üle maailma ja veebileht kuulus Eesti osaühingule.⁶⁶

2.1.9. Liiklus ja transport: lennuohutusnõuete järelevalve (3-18-1442/115)

Lennuamet (mille õigusjärglane on praegu Transpordiamet) väljastas Viljandi lennuväljale sertifikaadi, millega seadis selle kasutamiseks käitamispääs, sest lennuväljaga piirneval ja raja lähenemissektoris asuv mets kasvas läbi tõusu- ja lähenemissektori piirangupinna. Kaitsevööndis asuval kinnistul, mis kuulus kolmandale isikule, oli osa puid kasvanud lubatud kõrgemaks, kuid ta keeldus metsa raadamast. Kõrgete puude tõttu lubas amet kaht rada vastavalt õhkuõhusu ja maandumiseks kasutada vaid 500 m ulatuses. Lennuvälja käitav lennuklubi esitas ametile taotluse algatada lennuohutuse nõuete rikkumise lõpetamiseks järelevalvemenetlus, sest leidis, et kõrvalkinnistu omanik rikkus lennuohutusnõudeid. Amet menetlust ei algatanud, viidates sellele, et on pöördunud omaniku poole palvega piirangupindu läbiv mets raadata, ja raadamiskava esitamise tähtaeg ei olnud veel saabunud. Seejärel oleks amet tegelenud lennuvälja käitajale raadamiseks nõusoleku saamisega. Lennuklubi taotles järele-

⁶³ RKHKo 28.01.2021, [3-19-885/20](#), p 11.

⁶⁴ Samas, p-d 13, 14, 19.

⁶⁵ Samas, p-d 22, 24, 26.

⁶⁶ Riigikohtunik Viive Ligi [eriarvamus asja 3-19-885 kohta](#).

valvemenetluse algatamist kohtu kaudu. Halduskohus jättis kaebuse rahuldamata, kuid ringkonnakohus kohustas ametit järelevalvet tegema.⁶⁷

Halduskolleegium meenutas oma pikaajalist praktikat, mille kohaselt ei ole isikul üldjuhul subjektiivset õigust nõuda järelevalvemenetluse algatamist või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kuid isik, kelle õigusi kolmanda isiku tegevus võib rikkuda, saab nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise üle kaalutlusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve. [Lennundusseaduse](#) (LennS) § 60¹ lg 2 p 2 sõnastusest – ameti pädevuses on ehitiste ning lennuväljade ja kopteriväljakute lennuohutusnõuetele vastavuse üle – saab koostoimes lennuvälju käsitlevate [LennS](#) § 34 lg-ga 1 ja § 34¹ lg-ga 1 järeldada, et see säte ei reguleeri järelevalve tegemist lubatust kõrgema metsa või muu puittaimestiku kõrvaldamise kohustuse üle **ainult väljaspool lennuvälja territooriumi**. Kolleegiumi hinnangul ei tähenda järelevalvevõimaluse puudumine olukorras, kus lennuvälja kaitsevööndis kasvav mets takistab lennuliikluse ohutuse tagamiseks vajalikku nähtavust ega taga takistustevaba piirangupinda, õiguslikku lünka lennuohutude tõrjumise ja korrarikkumiste kõrvaldamise süsteemis. Selle järelevalvepädevuse laiendamist ei toeta ka lennuohutuse üle tehtava järelevalve lünklikkuse ärahoidmise ega järelevalve efektiivsuse tagamise vajadus. Kolleegium rõhutas siiski, et selles otsuses tehtud järeldusi Transpordiameti riikliku järelevalve pädevuse ulatuse kohta ei saa automaatselt laiendada järelevalve tegemisele muude [LennS](#)-ist tulenevate nõuete täitmise üle.⁶⁸

2.1.10. Sotsiaalõigus: Tšernobõlis esinenu on represseritud isik ([3-20-715/17](#))

Ansambli Vitamiin liige esitas Sotsiaalkindlustusametile (SKA) taotluse [okupatsioonirežiimide poolt represseritud isiku seaduse](#) (ReprS) alusel represseritu tunnistuse väljastamiseks ja toetuse määramiseks, sest käis 1986. aastal Tšernobõli aatomielektrijaama avarii tagajärgede likvideerimise piirkonnas kontserte andmas. SKA leidis, et seadus annab õiguse saada represseritu toetust vaid neile, kes saadeti tuumakatastroofi piirkonda sunniviisiliselt ja kes osalesid tuumakatastroofi tagajärgede likvideerimisel vahetult. Kontsertide andmine tagajärgede likvideerimise piirkonnas ei vasta nendele tingimustele. Haldus- ja ringkonnakohtus jäi ansambli liikme kaebus rahuldamata, sest ta ei võtnud vahetult osa tuumakatastroofi likvideerimistöödest. Erinevale halduskohtust pidas ringkonnakohus ansambli katastroofipiirkonda saatmist sunniviisiliseks, sest neile anti valik „viis päeva laulu“ või „viis kuud labidat“ tuumakatastroofi piirkonnas.⁶⁹

Halduskolleegium otsustas, et [ReprS](#) § 2 lg 1 p 13 ei laiene ainult katastroofipiirkonda sunniviisiliselt saadetud isikutele, kes võtsid tagajärgede likvideerimistöödest **vahetult** osa. Pole mõistlikku põhjendust eristada inimesi, kes sunniviisiliselt saadeti tuumakatastroofi väliseid tagajärgi oma vahetu tööga kõrvaldama, inimestest, kes **sunniviisiliselt saadeti neid oma tööga toetama**. Represseeritu staatuse peaksid saama ka isikuid, kes tagasid likvideerimistööde vahetu tegemise võimalikkuse (nt kokad), kõigi selles piirkonnas olevate inimeste meditsiinilise teenindamise ja nende psüühilise jätkusuutlikkuse. Ansambli Vitamiin töö oli suunatud teiste vaimse tervise hoidmisele ja kosutamisele.⁷⁰

⁶⁷ RKHKo 01.04.2021, [3-18-1442/115](#), p-d 1–8.

⁶⁸ Samas, p-d 16, 19, 20–26.

⁶⁹ RKHKo 25.03.2021, [3-20-715/17](#), p-d 1, 2.

⁷⁰ Samas, p-d 9–11.

2.2. Menetlusõigus

2.2.1. Keelamiskaebus üksikvangistusse paigutamise vältimiseks ([3-19-1837/52](#))

Kinnipeetav esitas vanglale taotluse, et teda psüühikahäire tõttu edaspidi kartserisse ei paigutataks. Vangla jättis taotluse ja sellele järgnenud vaide rahuldamata, selgitades muuhulgas, et kinnipeetava suhtes oli käimas distsiplinaarmenetlus ja psühhiaatri arvamusest lähtudes oli kinnipeetav võimeline kartserikaristust kandma. Halduskohus tagastas kaebuse, leides, et kinnipeetaval puudub nii abstraktse keelamiskaebuse esitamiseks ilmselgelt kaebeõigus ja selle rahuldamisega ei oleks võimalik eesmärki saavutada. Ringkonnakohus jättis kinnipeetava määruskaebuse rahuldamata ja täpsustas, et õiguste rikkumise ohtu ei ole, sest psühhiaatri hinnangul ei oleks kartserisse paigutamine õigusvastane. Lisaks saab kinnipeetav ise vältida kartserisse või üksikkambrisse sattumist, kui käitub õiguskuulekalt.⁷¹

[HKMS](#) § 45 lg 1 järgi võib keelamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingut, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel.

Halduskolleegium saatis kaebuse tagasi halduskohtule menetlusse võtmise otsustamiseks, sest leidis, et kinnipeetaval ei puudu ilmselgelt kaebeõigus. Üksikkambrisse paigutamine ja seal hoidmine on olemuselt isiku õiguste intensiivne riive. Kaebust ei võinud [HKMS](#) § 121 lg 2 p 1 alusel tagastada: keelamiskaebust ei tohi tõesti esitada pelgalt hüpoteetilise ohu ennetamiseks, kuid uuesti üksikvangistusse paigutamist ei saa konkreetsel juhul pidada hüpoteetiliseks. Kinnipeetavat on viimastel aastatel hoitud **pikaajaliselt ja katkestusteta üksikvangistuses** ja kaebuse esitamise ajal eksisteeris **oht, et ta paigutatakse taas üksikvangistusse**, sest pooleli oli distsiplinaarmenetlus. Veel rõhutas kolleegium, et tegemist ei ole kaebusega, millega kaitsitava õiguse riive on väheintensiivne ja mida saab tagastada vähese edulootuse tõttu ([HKMS](#) § 121 lg 2 p 2¹).⁷²

Kolleegiumi hinnangul võib olla täidetud ka teine keelamiskaebuse lubatavuse eeldus, et õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel. Isegi kui distsiplinaarkaristuse määramine on õiguspärane, võib selle täideviimine olla kinnipeetava vaimse tervise seisundi tõttu õigusvastane. Võimalik on ka olukord, kus julgeolekuabinõuna eraldatud lukustatud kambrisse paigutamine on esialgu õiguspärane, kuid muutub õigusvastaseks selle liialt pika kestuse tõttu. Samal põhjusel võib õigusvastaseks osutada mitme korraga või väikese ajalise vahega määratud kartserikaristuse järjestikune täitmisele pööramine. Nendes olukordades ei oleks kinnipeetaval abi kartserikaristuse määramise või julgeolekuabinõude kohaldamise käskkirjade vaidlustamisest.⁷³

Muuhulgas juhtis kolleegium tähelepanu sellele, et kaebuse lahendamisel ei ole ühelgi **tõendil**, sh vangla psühhiaatri hinnangul isiku kartserisse paigutamise lubatavuse kohta, ette kindlaks määratud jõudu, ja tähendust võib omada ka kinnipeetava väide, et tal on diagnoositud psüühikahäireid. Pikaajaline üksikvangistus võib kahjustada isegi vaimselt ja füüsiliselt terve isiku tervist ja sotsiaalset olukorda. Samuti ei välista kaebuse lubatavust ega rahuldamist see, et kinnipeetav saab **üksikvangistust vältida** vanglas korrarikkumisest hoidudes – ka õiguspäraselt määratud kartserikaristuse täitmisele pööramine võib osutada näiteks tervislikel

⁷¹ RKHKm 18.02.2021, [3-19-1837/52](#), p-d 1–5.

⁷² Samas, p-d 8–12.

⁷³ Samas, p 13.

põhjustel õigusvastaseks. Julgeolekuabinõuna paigutatakse kinnipeetavaid eraldatud lukustatud kambrisse muudelgi põhjustel.⁷⁴

2.2.2. Vangla peab tagama arstliku kontrolli üksikvangistuses ([3-20-1634/21](#))

Üksikvangistusega oli seotud teinegi halduskolleegiumi kohtumäärus. Kinnipeetav taotles mittevaralise kahju hüvitamist inimväärikuse alandamise ja tervise kahjustamise eest, sest ei saanud üksikvangistuses piisavalt arstiabi ja tema tervist ei jälgitud. Halduskohus leidis, et tervishoiuteenuse osutamise vajaduse tuvastab vangla arst ning tegemist on meditsiinilise otsusega eraõiguslikus suhtes ja sellega seotud vaidlused kuuluvad maakohtu pädevusse. Ka ringkonnakohus leidis, et tegemist on eraõigusliku suhtega ja üksikvangistuses viibiva isiku füüsilise ja psüühilise seisundi jälgimine on vangla arsti, mitte vangla ülesanne.⁷⁵

Halduskolleegiumi hinnangul ei olnud kohtud kinnipeetava tahet õigesti mõistnud – ta ei soovinud nõuda vanglalt hüvitist vangla meedikute otsustusruumis oleva kutsealase tegevusega tekitatud kahju eest ega väitnud, et vangla meditsiinitöötaja oli omaalgatuslikult õigusvastaselt tegevusetu. Nõue esitati vangla kui meditsiinitöötajate tööd korraldava asutuse vastu. Kolleegium saatis kaebuse halduskohtule uueks lahendamiseks, et jõuda selgusele, milline roll oli vangla meedikutel väidetud kahju tekitamisel, kas vangla informeeris arste isiku kinnipidamistingimustes toimunud muudatustest ja tagas talle üksikvangistuse kestel piisava arstliku kontrolli. **Piisava arstliku kontrolli puudumine muudab õigusvastaseks üksikvangistuses hoidmise kui vangla haldustoimingu**, sõltumata sellest, kas kontroll oli ebapiisav vangla haldustegevuse või meditsiinitöötajate eksimuse tõttu.⁷⁶

2.2.3. Tunnistajate ülekuulamine ja kirjalike ütluste usaldusväärsus ([3-18-1758/26](#))

Maksu- ja Tolliamet (MTA) määras osaühingule tasumiseks üle 100 000 euro suuruse maksumatsumma. Osaühingu maksuvõla nõudmiseks tegi MTA juhatus liikmele vastutusotsuse, mille kohaselt oli käibedeklaratsioonidel tahtlikult kajastatud valeandmeid. Juhatus liikme hinnangul ei olnud tema tahtlus õigesti tuvastatud ja tunnistajad jäeti üle kuulamata. Halduskohus leidis, et neli tunnistajat olid maksumenetluses juba üle kuulatud ja juhatuse liige ei põhistanud iga isiku ülekuulamise vajadust eriti. Viienda tunnistaja kuulas halduskohus istungil üle. Juhatus liikme kaebus jäi nii haldus- kui ka ringkonnakohtus rahuldamata.⁷⁷

Halduskolleegium selgitas, et [HKMS](#) § 65 lg 1 lubab arvestada tõendina ka haldus- ja süüteomenetluses protokollitud või salvestatud ütlusi, kuid arvestada tuleb, et sellised ütlused oleksid kasutatavad kui dokumentaalsed tõendid. Ei ole reeglit, et kohus võib tõendina arvesse võtta **vaid** selles haldusmenetluses antud ütlusi, milles antud haldusakti või tehtud toimingu üle kohtumenetluses vaieldakse. [HKMS](#) § 65 lg-s 2 on sätestatud **näitlik** loetelu tingimustest niisuguse isiku tunnistajana ülekuulamiseks, kelle haldus- või süüteomenetluses protokollitud või salvestatud ütlused on kohus tõendina vastu võtnud. Ainuüksi asjaolu, et isik on haldus- või süüteomenetluses juba ütlusi või seletusi andnud, ei saa õigustada tema tunnistajana üle kuulamata jätmist, kui tal võib olla asja kohta midagi olulist lisada. Tunnistaja kohtumenetluses ülekuulamist võib õigustada ka see, kui on põhjust arvata, et kuna maksumenetluses ei olnud võimalik tunnistajaid küsitleda, jäid haldusmenetluses antud ütlused mittetäielikuks.⁷⁸

Ka **kirjalike tõendite** kogumisel ja hindamisel saab lähtuda sellest, et kui olulised asjaolud on vaieldavad või tõendamata, tuleb üle kuulata ka need tunnistajad, kel võib olla teavet oluliste

⁷⁴ RKHKm 18.02.2021, [3-19-1837/52](#), p-d 12, 14; RKHko 04.06.2018, [3-15-2943/85](#), p 19.

⁷⁵ RKHko 28.04.2021, [3-20-1634/21](#), p-d 1–4.

⁷⁶ Samas, p-d 8, 10, 13.

⁷⁷ RKHko 31.03.2021, [3-18-1758/26](#), p-d 1–6.

⁷⁸ Samas, p-d 14–16.

asjaolude kohta, kuid kelle ütluste usaldusväärsust kahandab nende seotus kaebajaga ja uuritava olukorrast möödunud pikk ajavahemik. Tõendi **ebausaldusväärsusele** [HKMS](#) § 62 lg 6 alusel saab tugineda muu hulgas siis, kui kohtul on põhjust arvata, et tõendina esitatud kirjalikud ütlused on loodud menetlusosalise kontrolli all ning nende sisu ei vasta tõele. Kirjalike ütluste usaldusväärsuse hindamisel pole keelatud tugineda sellelegi, et nende andjaid pole hoia-
tatud valeütluste andmise eest. Antud juhul tingis tõendi esitamise kirjalikus vormis asjaolu, et kohus keeldus kohtuistungil tunnistajaid üle kuulamast. Ka pärast kirjalike ütluste esitamist ja nende ilmselt ebausaldusväärseks hindamist saanuks kohus tunnistajad üle kuulata, et koguda sel viisil usaldusväärsemaid tõendeid.⁷⁹

⁷⁹ RKHKo 31.03.2021, [3-18-1758/26](#), p-d 19–21.

TABEL

Nr	Kuupäev	Asja nr	Asja sisu Riigikohtus
1	06.01.2021	3-19-1207/21	Isikuandmete avalikustamine dokumendiregistris
2	20.01.2021	3-19-569/27	Eesti Advokatuuri liikme õigus olla advokaadiühingu osanik või aktsionär mitmes EL liikmesriigis
3	28.01.2021	3-19-885/20	Hoiatusteate avaldamine Finantsinspeksiooni veebilehel
		Eriarvamus: 3-19-885/21	
4	28.01.2021	3-17-1739/80	Keskkonnamõju hindamine
5	28.01.2021	3-19-1282/38	Apellatsioonkaebuse perspektiivikuse hindamine
6	29.01.2021	3-18-2395/41	Õli sisaldavate jäätmete jäätmestaatuse lakkamise kriteeriumid
7	01.02.2021	3-18-1328/14	Eraelu puutumatus (isikliku pangakonto väljavõtte esitamise kohustus); apellatsioonkaebuse tagastamise eeldused
8	08.02.2021	3-20-915/35	Esialgne õiguskaitse pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluses
9	15.02.2021	3-18-2294/44	Vandeauditiitorilt kutse äravõtmine
10	18.02.2021	3-17-2565/136	Keskkonnamõju hindamine Natura 2000 alal
11	18.02.2021	3-19-1837/52	Keelamiskaebuse esitamise lubatavus
12	05.03.2021	3-16-245/91	Kinnistu loodusobjekti kaitse alla võtmisest tekkinud kahju hüvitamise nõue
13	17.03.2021	3-19-1307/22	Tervishoiuteenuse osutamise tegevusluba
14	18.03.2021	3-18-1287/45	Apteegi asutamispääs
15	24.03.2021	3-18-687/61	Avalikust veekogust tulenevad piirangud, kinnisomandi ulatus
16	25.03.2021	3-20-715/17	Tšernobõli aatomielektrijaama avarii tagajärgede likvideerimise piirkonnas käinud isiku õigus represseeritu staatusele
17	29.03.2021	3-15-241/75	Investeeringutoetuse tagasinõude aegumine
18	29.03.2021	3-18-1247/50	PRIA toetuse tasaarvestamine äriühingu pankrotimenetluse korral

19	30.03.2021	3-20-2004/28	Eelotsuse küsimine Euroopa Kohtult lahkumisettekirjutuse saanud isiku paigutamisel kinnipidamiskeskusesse
20	30.03.2021	3-18-1901/36	Ehitiste vahekaugus linna üldplaneeringus, planeerimisdiskretsioon
21	31.03.2021	3-18-1758/26	Tunnistaja ülekuulamine ja tõendite hindamine ning kogumine maksuvaidluses
22	01.04.2021	3-18-1442/115	Lennuvälja ja selle lähiümbruse järelevalve
23	08.04.2021	3-18-2244/36	Ehituskeeluvööndi laiuse arvestamine ja ehitisele kasutusloa andmine
24	15.04.2021	3-20-2119/52	Isiku kinnipidamiskeskusesse paigutamine
25	15.04.2021	3-18-2022/30	Kasutusloa andmine ja kasutusloa väljastamisest keeldumine
26	16.04.2021	3-18-124/46	Maksuvõla sissenõudmine ja maksuvõlast loobumine
27	19.04.2021	3-20-1607/34	Välismaalase väljasaatmise võimatus ja tähtjaline elamisluba
28	27.04.2021	3-17-1635/19	Seadusliku esindaja vastutus vastutusotsuses
29	28.04.2021	3-20-1634/21	Tervishoiuteenuse osutamine vanglas