



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusajades
mai–august 2020**

Aktuaalse praktika ülevaade

Mariliis Toomiste
analüütik
Kaisa Tiru
peaspetsialist

Tartu

2020

SISUKORD

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
2. AKTUAALNE PRAKTIKA	4
2.1. Keskkond, ehitus ja planeerimine	4
2.1.1. Rail Baltic ja Natura hindamine Luitemaa linnualal (3-18-529/137)	4
2.1.2. Tuulegeneraatori ehitamine ja koostöö Kaitseministeeriumiga (3-17-2766/33)	5
2.1.3. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni jaoks tuleb raha leida (3-17-2637/37).....	6
2.2. Riigivastutus: elamisloata elukaaslase mittevaraline kahju (3-16-1903/69)	6
2.3. Vahistatute kahju hüvitamise kaebused	8
2.3.1. Pikaajalise kokkusaamise piirang: üldkogu otsuse tõlgendus (3-14-51567/70).....	8
2.3.2. Kohane hüvitis jalutamisevõimaluse puudumise eest (3-18-562/32)	8
2.4. Investeeringutoetused: kui kaua tuleb täita võetud kohustusi (3-18-1699/25)	9
2.5. Erakondade rahastamine: läbipaistev raamatupidamine (3-17-572/39).....	10
2.6. Maksuõigus: äriühingu esindamine, tunnistajate ülekuulamine (3-18-1612/31)..	10
2.7. Kohtunikukonkurss: kandideerija isiksuseomaduste hindamine (3-20-1044/5)...	11

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

1. maist 31. augustini 2020 tegi Riigikohtu halduskolleegium põhistatud lahendi 16 haldusajas. Nendest 12 oli esitatud kassatsioonkaebus, kahes määruskaebus, ühes kaebus ja ühes teismisavaldus. Kolleegiumi kogu koosseisus lahendati kaks asja ning Riigikohtu üldkogus üks haldusasi. Kahele lahendile kirjutati eri- ning ühele täiendav arvamus.

Sisult jagunesid haldusajades tehtud lahendid järgmiselt. Kõige enam käsitles halduskolleegium maksuõiguse valdkonda, mis oli esindatud kolmes lahendis. Kahe lahendiga esindatud valdkondadeks olid planeerimisõigus, Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti (PRIA) toetused ja vangistusõigus. Kuues lahendis tegeles Riigikohtu halduskolleegium igas erineva valdkonnaga. Nendeks valdkondadeks olid ehitusõigus, erakondade rahastamine, keskkonnaõigus, nimekorraldus, riigivastutus ja Veterinaar- ja Toiduameti järelevalve. Üldkogu lahend käsitles kohtunikukonkursi läbiviimist.

Kõik selle perioodi lahendid koos märksõnadega asuvad [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.

2. AKTUAALNE PRAKTIKA

2.1. Keskkond, ehitus ja planeerimine

2.1.1. Rail Baltic ja Natura hindamine Luitemaa linnualal ([3-18-529/137](#))

Riigikohtu halduskolleegium tühistas Rail Balticu trassi Pärnu maakonnaplaneeringu kolme Luitemaa linnuala kõrval ja lähedal kulgeva trassilõigu (4A, 3A ja 4H) osas. Luitemaa linnuala kohta ei tehtud **Natura hindamist**, vaid piirduti **eelhindamisega**. Luitemaa linnuala eesmärgiks on muuhulgas merikotka, must-toonekure ja metsise kaitse.¹

Halduskolleegium meenutas, et **Natura hindamise võib tegemata jätta vaid kahel juhul**: kui on **kahtlusteta selge**, et kavandatav tegevus ei mõjuta ala neid tunnuseid, mis on selle kaitse eesmärkide seisukohalt olulised, või kui tegevus võib küll mõjutada ala sellised tunnuseid, kuid mõju on **selgelt ebaoluline**, arvestades ka alal valitsevat olukorda ning kaitstavate elupaikade ja liikide haavatavust. Halduskolleegium ei leidnud ei eelhindangus ega muudes planeerimis-menetluse materjalides põhjendusi selle kohta, miks Luitemaa linnualale Natura hindamist ei tehtud. Ekspert on leidnud, et raudtee rajamine toob eeldatavasti kaasa kaitsealuste liikide elupaikade kvaliteeti halvendavad häiringud. Kolleegiumi hinnangul tohiks sellises olukorras Natura hindamise tegemata jätta vaid juhul, kui eksperdi selgelt väljendatud järeldused ei jätaks üles **mingit teaduslikult põhjendatud kahtlust** selle kohta, et need häiringud võiksid olla olulised. Natura hindamise käigus tuleb välja selgitada, kas raudtee rajamise ja toimimisega kaasnevat mõju on võimalik leevendada, kuidas seda teha ning millist mõju avaldab raudtee linnuala terviklikkusele leevendusmeetmete rakendamise korral.²

Must-toonekurg, merikotkas ja metsis on küll ka [looduskaitseaduse](#) § 10 lg 3 alusel kaitstavad liigid, kuid **keskkonnamõju strateegilise hindamise** (KSH) raames tehtud analüüsid ei asenda Natura hindamist – uuringuid, kas kavandatav tegevus mõjutab ebasoodsalt kogu Luitemaa linnuala terviklikkust ja kaitse eesmärke. KSH käigus esitatud linnuliikide käsitlemise põhjal ei saa kujuneda veendumust, et kavandatav tegevus ei kahjusta Natura ala terviklikkust ega kaitse eesmärke. Ka KSH-s välja pakutud leevendusmeetmed vaid vähendaks, mitte ei välistaks raudtee võimalikku kahjulikku mõju Luitemaa linnuala kaitse eesmärkidele. Samuti ei ole selge, kui tõhusad leevendusmeetmed on. Eelhindamise etapis, kus otsustatakse Natura hindamise vajalikkuse üle, ei tohi arvestada mõju leevendavate meetmetega. **Leevendusmeetmete** täieulatuslik ja täpne analüüs tuleb teha Natura hindamise etapis. Natura hindamine peaks sisaldama hinnangut selle kohta, millist mõju avaldab Luitemaa linnuala terviklikkusele ümbruskonna metsiseasurkonna kahjustamine Rail Balticu ehitamise ja kasutamise tagajärjel.³

Kaebuse lahendamisel toetus halduskolleegium suuresti Euroopa Kohtu senisele praktikale.⁴

¹ RKKHo 19.05.2020, [3-18-529/137](#), p-d 12, 18, 20. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

² Samas, p-d 18, 21, 22, 24.

³ Samas, p-d 23, 25, 31, 32.

⁴ Vt nt Euroopa Kohtu otsus (suurkoda) 07.09.2004, [C-127/02](#): Waddenvereniging ja Vogelsbescherming-vereniging; EKo (teine koda) 26.04.2017, [C-142/16](#): komisjon vs. Saksamaa; EKo (seitsmes koda) 12.04.2018, [C-323/17](#): People Over Wind ja Sweetman; EKo (teine koda) 13.12.20017, [C-418/04](#): komisjon vs. Iirimaa; EKo (teine koda) 25.07.2018, [C-164/17](#): Grace ja Sweetman; EKo (suurkoda) 17.04.2018, [C-441/17](#): komisjon vs. Poola (Forêt de Białowieża); EKo (suurkoda) 11.09.2012, [C-43/10](#): Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias jt; EKo (teine koda) 07.11.2018, [C-461/17](#): Holohan jt.

2.1.2. Tuulegeneraatori ehitamine ja koostöö Kaitseministeeriumiga ([3-17-2766/33](#))

Osaühing soovis püstitada oma Saaremaal asuvale kinnistule 149,5 meetri kõrguse tuulegeneraatori. Kinnistul kehtis **detailplaneering**,⁵ mille eesmärk oli luua maastikku sobiv asum kiigeplatsi, vabaõhulava, puhkekohtade ja majutushoonetega, ning **üldplaneering**, kus oli samasse piirkonda ette nähtud ka tootmisala. Kohalik omavalitsus (KOV) edastas generaatori eelprojekti Kaitseministeeriumile kooskõlastamiseks, kes jättis selle aga kooskõlastamata, kuna tuulegeneraator vähendaks Muhu saarel asuva **radari** kui riigikaitse ehitise töövõimet. KOV jättis Kaitseministeeriumi seisukohale tuginedes osaühingule ehitusloa andmata.⁶

Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul tuli vallas keelduda ehitusloa andmisest juba seetõttu, et see oleks olnud **vastuolus planeeringutega**. Kuigi kõnealune detailplaneering ei olnud hilisemas üldplaneeringus kehtima jäävate detailplaneeringute loetelus, kehtis see siiski. Tuuliku püstitamiseks pidanuks osaühing taotlema uut detailplaneeringut.⁷

Halduskolleegium selgitas ka kooskõlastuse andmisest keeldumise kui iseseisvalt vaidlustatava menetlustoimingu ja kaebeõiguse küsimust. [Halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) § 45 lg-s 3 sätestatud võimalus vaidlustada siduv menetlustoiming ilma haldusakti või lõplikku toimingut vaidlustamata on **võimalus, mitte kohustus**. Isik võib ära oodata lõpliku haldusakti. Selle vaidlustamisel saab kaebaja ühtlasi vaidlustada ja kohus kontrollida menetlustoimingu õiguspärasust. Isik ei mineta kaebeõigust, kui jätab siduva menetlustoimingu vaidlustamata ja vaidlustab vaid lõppotsuse.⁸

Kaitseministeerium tugines kooskõlastamisest keeldudes [ehitusseadustiku](#) (EhS) § 120 lg 4 alusel antud [määrusele nr 16](#), mis sätestab riigikaitse ehitise töövõime kriteeriumid, piirangute ruumilise ulatuse ja andmed riigikaitse ehitise töövõimet mõjutavate ehitiste kohta. Määrus eristab riigikaitse ehitist ja seal asuvat riigikaitse eesmärke täitvat süsteemi. Radar on mobiilne ja paigutatud riigikaitse eesmärke täitva süsteemi alla, kuid täidab oma põhiülesannet nõuetekohaselt vaid juhul, kui paikneb vastavas hoones. Hoone omakorda ei täida põhiülesannet ilma selles paikneva radarita ning radari liigutamine mujale on lühiajaline erand. Seetõttu leidis halduskolleegium, et **radarit koos hoonega saab käsitada riigikaitse ehitisena**. [EhS](#) § 44 p 6 ja § 120 kohaldades pole ei Kaitseministeeriumil ega KOV-l kaalutusõigust.⁹

Kui ehitusloa andmise menetluse käigus ilmneb, et ainus selle andmist välistav asjaolu on Kaitseministeeriumi kooskõlastuse puudumine, tuleb KOV-l **tagada ehitusloa taotleja ja asutuste suhtlus**, et selgitada välja, kas ehitamine võib siiski võimalik olla, kui võtta kasutusele leevendusmeetmeid või alternatiive. KOV-l ei ole õigust ümber hinnata riigikaitset puudutavaid seisukohti või kohustust asuda arendaja asemel projekti muutma. Küll aga on KOV-l kohustus astuda samme selleks, et leitaks poolte huve tasakaalustav lahendus. Milliseid menetlustoiminguid KOV selleks kasutab, on tema enda otsustada. **Oluline on, et kõik menetluses osalevad pooled oleksid avatud koostööle.**¹⁰

⁵ Riigikohtu halduskolleegium selgitas ühes sama perioodi määruses muuhulgas ka detailplaneeringu olemust ja kaebeõigust selle kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamiseks. Nimelt annab detailplaneering huvitatud isikule võimaluse kinnistut arendada, kuid seab ka piirangud. Kuna detailplaneeringu kehtetuks tunnistamise tagajärjel piirangud kaovad, võib kehtetuks tunnistamise otsus naabrite õigusi riivata ja selle üle peab olema tagatud kohtulik kontroll. Vt RKHKm 28.05.2020, [3-19-1627/28](#), p 13.

⁶ RKHKo 10.06.2020, [3-17-2766/33](#), p-d 2, 5, 6, 8, 20. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

⁷ Samas, p-d 20, 24.

⁸ Samas, p 25.1.

⁹ Samas, p-d 26.1, 26.2, 27.

¹⁰ Samas, p 28.

2.1.3. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni jaoks tuleb raha leida ([3-17-2637/37](#))

2017. aastal muudeti valla ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni (ÜVK) arendamise kava 2016-2027 nii, et isiku kinnistu arvati planeeritava ÜVK alalt välja. Nimelt tuli KOV hinnangul projekti investeeringute summat vähendada, sest vee-ettevõtja ei oleks suutnud teha nii suurt omafinantseeringut, nagu Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondi rahastuse reeglid ette nägid. Kinnistu asus aga kunagises suvilapiirkonnas, kus ühiskanalisatsiooni väljaehitamine on kohustuslik, sest reostuskoormus on üle 2000 inimekvivalendi. Isik pidanuks esialgu kasutusele võtma hoopis lekkekindla reoveekogumismahuti, kuid ta soovis siiski ÜVK-ga liituda. Haldus- ja ringkonnakohus jätsid isiku kaebuse rahuldamata.¹¹

Riigikohtu halduskollegium rahuldab kaebuse. Halduskollegiumi hinnangul ei oleks vald tohtinud lekkekindlaid kogumismahuteid ühiskanalisatsiooniga võrdväärseteks pidada. [Veeseaduse](#) varasema, sellele vaidlusele kohaldatava redaktsiooni kohaselt on ühiskanalisatsiooni ja kogumismahutite puhul tegemist **reegli ja erandiga**. Ühiskanalisatsioon on seadusandja selge eelistus aladel, kus reostuskoormus on üle 2000 inimekvivalendi. **Ühiskanalisatsioon tagab keskkonnaeesmärkide saavutamise tõhusamalt kui kogumismahutid**. Nende nõuetele vastavalt paigaldamine ja kasutamine on kulukas ja vajab pidevat järelevalvet.¹²

Halduskollegium selgitas, et KOV võib ühiskanalisatsiooni kavandamisel küll **arvestada enda rahalist võimekust, kuid mitte esmase ja määravana**, vaid üksnes seda kriteeriumi keskkonnaaspektiga kõrvutades. Ühiskanalisatsiooni rajamise põhjendamatusetele kulude ja keskkonnale tekkiva kasu võrdluses võiks muuhulgas viidata piirkonna hõre asustus, kinnistute hooajaline kasutus ja piirkonda kanalisatsiooni rajamise tehniline eripära. Kui riik paneb KOV-dele ambitsioonikaid keskkonnavalaseid kohustusi, peab ta looma neile reaalse võimaluse kohustustega seotud kulusid kanda. **Riigi ebapiisav rahaline tugi ei õigusta seda, et KOV jätab ühiskanalisatsiooni rajamata**, kui selle rajamine on keskkonna- ja majandusaspekte kogumis arvestades põhjendatud. Projekti elluviimiseks saab kasutada ka muid rahalisi vahendeid lisaks Ühtekuuluvusfondi toetusele ja omafinantseeringule, näiteks saab kulusid vähemalt osaliselt **liitumis- või kasutustasude** hulka arvestada. Investeeringu tegemise ja tagasiteenimise vaheliseks ajaks finantsvahendite leidmine on raskus, mis tuleb KOV-l koostöös riigiga [asulareovee puhastamise direktiivi](#) ja seda üle võtva seaduse rakendamisel ületada.¹³

Lisaks tuleb selgitada välja **alternatiivkulud** ka leibkondade, mitte ainult KOV eelarve seisukohast – kui palju läheks lekkekindlate mahutite ehitamine ja regulaarne tühjendamine majapidamistele maksma ja kui paljudel majapidamistel on nõuetele vastavad mahutid juba olemas? Mahutitega seotud kogukulu ei peaks olema kinnistuomanike jaoks suurem kui ühiskanalisatsiooniga liitumise ja selle kasutamise kulud. Kulude põhjendamatusete ei saa eeldada ka alal, mis oli algselt suvilapiirkond.¹⁴

2.2. Riigivastutus: elamisloata elukaaslase mittevaraline kahju ([3-16-1903/69](#))

2019. aastal tunnistas Riigikohtu üldkogu otsusega [5-18-5/17](#) põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks [välismaalaste seaduse](#) (VMS) osas, milles see välistab välismaalasele tema Eesti kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks tähtajalise

¹¹ RKHKo 07.05.2020, [3-17-2637/37](#), p-d 1, 3, 6, 8. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

¹² Samas, p-d 16.

¹³ Samas, p-d 18, 19, 21, 23.

¹⁴ Samas, p-d 24–26.

elamisloa andmise.¹⁵ Nimelt võib [VMS](#) § 118 p 1 kohaselt anda välismaalasele tähtajalise elamisloa üksnes abikaasa, mitte registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks.

Nüüd lahendas Riigikohtu halduskolleegium küsimust, millise [riigivastutuse seaduse](#) (RVastS) sätte alusel saab välismaalane nõuda mittevaralise kahju hüvitamist. Kahju tekkis seoses sellega, et 2016. aastal jõustunud [kooseluseaduse](#) rakendusaktid on seni vastu võtmata, mistõttu tegi Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) otsuse jätta välismaalase elamisloataotlus läbi vaatamata.¹⁶ Perioode, mida vaadelda, oli kaks: PPA 2016. aasta sügisel tehtud otsuse eelne ja sellele järgnev aeg.

Halduskolleegiumi hinnangul sõltus välismaalase õigus Eestis perekonnaelu elada eelkõige elamisloa andmisest. Selle saamiseks tuli tal pöörduda PPA poole. PPA otsus tugines aga [VMS](#) sättele, mille Riigikohtu üldkogu 2019. aastal põhiseadusevastaseks tunnistas, ja oli seega õigusvastane, sest üldkogu otsusel on tagasiulatuv jõud. PPA otsus oli välismaalase üleelamiste otsene põhjus – tegemist on **kahjuga, mis on tekitatud õigustloova akti alusel antud haldusaktiga**. Põhiseadusevastane seadus ei ole asjaolu, mis haldusorgani vastutust piirab või selle välistab. PPA otsusega välistas riik selgelt isiku õiguse koos registreeritud elukaaslasega Eestis elada ja rikkus tema õigust perekonnaelu puutumatusse. Selline sekkumine perekonna- ja erallu tekitab märkimisväärseid hingelisi üleelamisi. PPA otsuse tegemisele järgneval ajavahemikul tekkinud perekonnapõhiõiguse rikkumisest tingitud mittevaraline kahju on hüvitatav [RVastS](#) § 9 lg 1 alusel. Halduskolleegium mõistis välismaalase õiguste rikkumise heastamiseks PPA-lt välja **hüvitise 500 eurot**.¹⁷

Vahetult seadusandja tekitatud kahjuna saaks halduskolleegiumi hinnangul käsitada vaid seda mittevaralist kahju, mis tekkis kooselulepingu sõlmimise ja PPA otsuse tegemise vahele jäänud ajal. Sellise kahju hüvitamist tuleb analüüsida [RVastS](#) § 14 lg 1 alusel. Halduskolleegium jättis välismaalase nõude sel alusel siiski rahuldamata, sest tal ei tekkinud kooselulepingu sõlmimisest kuni PPA otsuse tegemiseni mittevaralist kahju. Ebakindlast olukorrast ja teadmatusest, kas ta saab jääda oma elukaaslase juurde, tingitud üleelamised peavad halduskolleegiumi hinnangul ületama teatud lävendi, et neid saaks käsitada kahjuna. Ajavahemik ei olnud aga pikk ja välismaalasel oli veel Eesti viisa. Kolleegium rõhutas olukorda piiritledes siiski, et kahju hüvitamise nõude lahendamine kahju **vahetust tekitajast** lähtudes ei või viia ebaõiglase tulemuseni – isiku seisukohalt toimib avalik võim ühtsena.¹⁸

Riigikohtunik Nele Parrest kirjutas otsusele [eriarvamuse](#), millega ühinesid riigikohtunikud Julia Laffranque ja Jüri Pöld. Nende hinnangul tulnuks välismaalase üleelamistest põhjustatud kahju tervikuna hüvitada [RVastS](#) § 9 ja § 14 lg 1 alusel kui seadusandja tegevusetusega tekitatud mittevaraline kahju. Eriarvamusele jäänud riigikohtunikud ei pea oluliseks seda, kes on kahju põhjustamisel „viimane lüli“, vaid seda, et kahju tekkis seadusandja kohustuse olulise rikkumise tagajärjel.¹⁹

¹⁵ RKÜKo 21.06.2019, [5-18-5/17](#).

¹⁶ RKHKo 18.06.2020, [3-16-1903/69](#), p-d 19, 30. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

¹⁷ Samas, p-d 22, 23, 29–31, 34.

¹⁸ Samas, p 22, 23, 26.

¹⁹ Riigikohtunik Nele Parresti [eriarvamus](#) Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2020. a otsuse kohta haldusasjas nr 3-16-1903, millega on ühinenud riigikohtunikud Julia Laffranque ja Jüri Pöld, p-d 1, 2, 7.

2.3. Vahistatute kahju hüvitamise kaebused

2.3.1. Pikaajalise kokkusaamise piirang: üldkogu otsuse tõlgendus ([3-14-51567/70](#))

Mõne aasta eest tegi Riigikohtu halduskolleegium lahendi [3-14-51567/55](#), kus pidas vahistatu, kellele ei võimaldatud pikaajalisi kokkusaamisi, perekonnaelu riivet vahi all viibitud pika aja tõttu küll intensiivseks, kuid siiski proportsionaalseks, arvestades talle ette heidetud kuriteo laadi, raskust ja tema tausta.²⁰

Vahi all olnud isik esitas selles asjas teistmisavalduse ja soovis talle tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist, sest Riigikohtu üldkogu tunnistas otsuses [5-18-8/19](#) vahistatu pikaajalisi kokkusaamisi välistava [vangistusseaduse](#) (VangS) § 94 lg 5 „põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks edasiulatuvalt, omistades otsuse tagasiulatuvat mõju kaebajale praeguses asjas, samuti isikutele, kes käesoleva otsuse jõustumise ajaks on seadusega ette nähtud korras vaidlustanud neile pikaajalise kokkusaamise võimaldamata jätmise või seadusega ette nähtud korras taotlenud neile pikaajalise kokkusaamise võimaldamata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist.“²¹

Nüüd selgitas halduskolleegium, et **sellegi üldkogu otsusel ei ole tagasiulatuvat jõudu**. [VangS](#) § 94 lg-t 5 tuleb jätkuvalt kohaldada varem esinenud olukordade suhtes, kus vahistatutele pikaajalisi kokkusaamisi ei võimaldatud. Üldkogu otsus on kohaldatav vaid isikute suhtes, kelle algatatud vaidlus pikaajalise kokkusaamise mittevõimaldamise või sellega tekitatud kahju üle oli üldkogu otsuse jõustumise ajal pooleli. Nendes vaidlustes tuleb [VangS](#) § 94 lg 5 kohaldamata jätta, kuid **uusi vaidlusi algatada ega lõplikult lahendatud vaidlusi taasavada (jõustunud kohtulahendeid teista) ei saa**. Halduskolleegiumi hinnangul ei vii kõnealuse sätte jäikus alati põhiseadusevastase tulemuseni – mõne vahistatu puhul võib pikaajalise kokkusaamise välistamine olla õigustatud.²²

Eelnevaga ei nõustunud riigikohtunikud Julia Laffranque ja Nele Parrest, kelle [eriarvamuse](#) kohaselt ei nähtu üldkogu otsusest soovi anda lahendile tagasiulatuvat mõju ainult neile kohtuasjadele, mis olid üldkogu otsuse tegemise ajal pooleli. Neid ei veennud ka halduskolleegiumi tõlgendus pikaajalise kokkusaamise piirangu põhiseaduspärasuse võimalikkuse küsimuses.²³ Küll aga nõustus kolleegiumiga riigikohtunik Ivo Pilving, kes lisas [täiendavas arvamuses](#), et põhiseadusest ei tulene seadusandjale keeldu välistada isiku olukorras pikaajaline kokkusaamine.²⁴

2.3.2. Kohane hüvitis jalutamisvõimaluse puudumise eest ([3-18-562/32](#))

Isikule ei võimaldatud arestimajas igapäevast ühetunnist jalutuskäiku värskes õhus, nagu [VangS](#) § 93 lg 5 seda ette näeb. Haldus- ja ringkonnakohus pidasid asjaolusid kaaludes mõistlikuks kahjuhüvitiseks **250 eurot**. Riigikohtu halduskolleegiumi hinnangul oli see hüvitis aga põhjendamatult väike. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on pidanud mõistlikuks ja proportsionaalseks riigisisese kohtu välja mõistetud hüvitist, mis on umbes 30% sarnastes asjades EIK-s välja mõistetud hüvitisest. Tuginedes muuhulgas oma varasematele seisukohtadele otsuses

²⁰ RKHKo 31.10.2017, [3-14-51567/55](#), p-d 25–30.

²¹ RKÜKo 11.06.2019, [5-18-8/19](#), resolutsioon.

²² RKHKo 09.06.2020, [3-14-51567/70](#), p-d 13, 14.

²³ Riigikohtunike Julia Laffranque'i ja Nele Parrest'i [eriarvamus](#) haldusasjas nr 3-14-51567 tehtud Riigikohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2020. a otsuse kohta.

²⁴ Riigikohtunik Ivo Pilvingu [täiendav arvamus](#) Riigikohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2020. a otsusele haldusasjas nr 3-14-51567.

[3-18-360/41](#),²⁵ EIK sarnasele praktikale (varalist kahju ja muid kulusid hõlmav hüvitis 5000 eurot isikule, kellel ei võimaldatud õues viibida 119 päeva järjest vaid kahepäevase katkestusega) ja isiku jalutamisvõimaluseta arestimajas viibimise kestusele (47 ja 68 päeva, mille vahele jäi umbes aasta ja neli kuud), hindas halduskolleegium kohaseks hüvitiseks **1000 eurot**.²⁶

2.4. Investeeringutoetused: kui kaua tuleb täita võetud kohustusi ([3-18-1699/25](#))

2011. ja 2012. aastal määras PRIA kalandusega tegelevale mittetulundusühingule (MTÜ) investeeringutoetused kala esmavastuvõtu- ja esmajahutushoone ehitamiseks, hoonesse seadmete soetamiseks ja paigaldamiseks ja elektriühenduse loomiseks. 2018. aastal nõudis PRIA MTÜ-lt toetuse tagasi, sest MTÜ ei kasutanud hoonet sihtotstarbeliselt. Hoones tegutses osaühing, mis töötles ja ostis kala kokku. Järgnes vaidlus [kalandusturu korraldamise seaduses](#) (KTKS) sätestatud toetuse tagasinõudmise tingimuste tõlgendamise üle. Haldus- ja ringkonnakohus jätsid MTÜ kaebuse rahuldamata, rõhudes muuhulgas investeeringuobjekti mittesihipärasele kasutusele ja sellele, et võrreldes Euroopa Kohtu otsusega [Järvelaeva](#)²⁷ asjas on toetatud tegevus antud juhul oluliselt muutunud.²⁸

Riigikohtu halduskolleegium rahuldab MTÜ kaebuse, leides, et PRIA pidi toetatava tegevuse **kestvusnõude** hindamisel lähtuma EL määruse [1198/2006](#)²⁹ art 56 lg-s 1 sätestatud viieaastasest tähtajast ja tingimustest. Samuti pidas halduskolleegium olukorda võrreldavaks [Järvelaeva](#) asjas tehtud otsusega. Liikmesriik ei tohi ise kestvustingimusi vastu võtta: [KTKS](#) § 62 lg 2 p 1 ja [põllumajandusministri määruse](#) § 16 lg 10 p 1 ja § 32 lg 4 tuleb jätta kohaldamata osas, mis puudutab tegevuse kestvuse perioodi 15 aastat alates viimase toetuseosa väljamaksmisest. MTÜ pidi täitma endale võetud kohustusi **viis aastat alates rahastamisotsuste tegemisest**.³⁰

Siiski ei olnud veel möödunud tähtaeg, mille jooksul saab PRIA tagasinõude esitada. Määrus [1198/2006](#) tagasinõude esitamise tähtaega ette ei näe. [KTKS](#) § 68 lg 4 kohaselt võib toetuse tagasinõudmise otsuse teha kuni 31. detsembrini 2025. PRIA võib **rikkumise tuvastada kogu tagasinõude esitamise tähtaja jooksul**.³¹

Määruse [1198/2006](#) art 56 lg 1 seob tegevuse kestvuse nõude sellega, et tegevus ei tee viie aasta jooksul alates rahastamisotsusest läbi **olulist muutust**. See artikkel ei nõua, et toetuse saaja peab toetuse objekti **ise** kasutama. PRIA pidas kestvustingimuse rikkumiseks ent just seda, et MTÜ ei kasutanud toetusega püstitatud hoonet ja seadmeid ise. Halduskolleegiumi hinnangul ei ole ainuüksi asjaolu, et MTÜ hoonet ja selles asuvaid seadmeid kasutas muu osaühing, kestvustingimuse rikkumise tuvastamise aluseks, ja analüüsida tulnuks ka seda, kas osaühingu tegevus hoones kujutab endast **tegevuse märkimisväärset muutust meetme eesmärgi arvestades**.³²

PRIA-l tuleb meetme eesmärgi vaadelda laiemalt, mitte lähtuda vaid toetustaotluses ja MTÜ äriplaanis kirjeldatust. Oluline on, et toetatud tegevus jätkuks samas piirkonnas ning aitaks vajalike teenuste osutamise abil parandada sealset sotsiaalmajanduslikku olukorda ja kohaliku

²⁵ Vt RKHKo 15.04.2020, [3-18-360/41](#), kus ringkonnakohus oli pidanud piisavaks 50 euro väljamõistmist, kuid kassatsioonimenetluses kujunes mittevaralise kahju eest kohaseks hüvitiseks 1500 eurot.

²⁶ RKHKo 19.06.2020, [3-18-562/32](#), p-d 1, 2, 4, 11, 12.

²⁷ EKo (kümnes koda) 08.05.2019, [C-580/17](#): Järvelaeva.

²⁸ RKHKo 19.06.2020, [3-18-1699/25](#), p-d 1–11.

²⁹ Nõukogu määrus (EÜ) nr [1198/2006](#), 27. juuli 2006, Euroopa Kalandusfondi kohta.

³⁰ RKHKo 19.06.2020, [3-18-1699/25](#), p-d 14, 22, 23.

³¹ Samas, p-d 24, 25.

³² Samas, p-d 26, 27.

kogukonna elukvaliteeti. Kohalike kalurite püütud kala vastuvõtmine ja edasine käitlemine võib meetme eesmärki täita ka siis, kui seda teeb äriühing.³³

2.5. Erakondade rahastamine: läbipaistev raamatupidamine ([3-17-572/39](#))

Erakondade rahastamise järelevalve komisjon kohustas MTÜ-d Eesti Keskerakond 2017. aasta ettekirjutusega kandma 2014. ja 2015. aastal saadud anonüümse (ehk keelatud) annetuse 110 100 eurot riigieelarvesse. Komisjonil ei õnnestunud raha päritolu menetluses välja selgitada.³⁴ Kõik kolm kohtuastet jätsid Keskerakonna kaebuse ettekirjutuse peale rahuldamata.

Riigikohtu halduskolleegium rõhutas, et erakondade roll parlamendi moodustamisel ja riigi valitsemisel eeldab tema rahavoogude dokumenteerimise täielikku läbipaistvust. Rahaasjad tuleb [erakonnaseaduse](#) standardi kohaselt hoida läbipaistvad ajateljel. Erakonnal peavad olema tulude ja kulude jälgitavuse tagamiseks [raamatupidamise seaduse](#) nõuetele vastavad **algdokumendid, mis kajastavad iga üksikut kassatehingut** ja võimaldavad vajaduse korral päeva kaupa kindlaks teha iga erakonna kassasse laekunud rahasumma päritolu ning erakonna kassaseisu. Kassaseisu kajastamisest mingi perioodi lõpu seisuga ei piisa, see ei võimalda läbi kassa liikunud raha päritolu kontrollimist. **Erakonnad peavad koostama oma raamatupidamise eeskirja ja ajama rahaasju nii, et kõik sularahatehingud oleksid läbipaistvad.** Keskerakond ei ole sularahatehingute läbipaistvust taganud.³⁵

2.6. Maksuõigus: äriühingu esindamine, tunnistajate ülekuulamine ([3-18-1612/31](#))

Maksu- ja Tolliameti (MTA) vastutusotsust puudutavas asjas käsitles Riigikohtu halduskolleegium nii materiaal- kui ka menetlusõiguslikke küsimusi.

Esiteks tuletas halduskolleegium meelde, et ebamõistlikult kaua kestnud vastutusmenetlusest tulenev maksuintressi kustutamise taotlus tuleb esitada MTA-le, mitte kohtule. Õigusselguse huvides lisati, et alates 1. jaanuarist 2019 kehtivas redaktsioonis näeb [maksukorralduse seaduse](#) § 119 lg 5 ette, et intressi ei arvestata perioodi eest, mil maksukohustuslane ei saanud täita oma maksukohustust maksuhalduri põhjendamatu viivituse tõttu maksukontrolli läbiviimisel.³⁶

Teiseks peatus halduskolleegium sellel, kas tööd, mida tegi osaühingu osanik ja juhatuse liige koos teiste füüsiliste isikutega, saab omistada sellele osaühingule. See ei sõltu osaühingu käitumisest maksuõigussuhtes: kui töid teeb äriühing, kes jätab käibemaksu maksmata, on tööd talle sellegipoolest omistatavad. Kui isik polnud tehingute tegemise ajal osaühingu seaduslik esindaja, sõltub tööde omistatavus osaühingule sellest, kas isikul oli volitus osaühingu esindamiseks. Volitus ei pea olema alati sõnaselgelt väljendatud, vaid selle saab anda ka kaudse tahteavaldusega. [Tsiviilseadustiku üldosa seaduse](#) § 118 lg 2 järgi loetakse volitus antuks ka siis, kui esindajana tegutseva isiku avaldused või käitumine mõjutavad teist isikut mõistlikult uskuma, et esindajana tegutsevale isikule on antud volitus tehingu tegemiseks, ning esindatav teab või peab teadma, et isik tegutseb tema nimel esindajana ja talub selle isiku sellist tegevust.³⁷

Kolmandaks selgitas halduskolleegium, et kuna haldus- ja süüteomenetluses kogutud tõendeid puudutava [HKMS](#) § 65 lg-t 2 on 1. jaanuarist 2018 kehtivas redaktsioonis oluliselt muudetud, ei saa Riigikohtu halduskolleegiumi otsuses [3-3-1-76-14](#)³⁸ esitatud seisukohti selle sätte

³³ Samas, p-d 29, 31, 34.

³⁴ RKHKo 17.06.2020, [3-17-572/39](#), p-d 1, 9. Vt ka Riigikohtu [pressiteadet](#).

³⁵ RKHKo 17.06.2020, [3-17-572/39](#), p-d 10, 11.

³⁶ RKHKo 16.06.2020, [3-18-1612/31](#), p 13.

³⁷ Samas, p-d 16–19.

³⁸ Vt RKHKo 17.03.2015, [3-3-1-76-14](#).

tõlgendamise kohta enam täies mahus kohaldada. Sättele uue sõnastuse andnud eelnõu seletuskirja kohaselt ei peaks [HKMS](#) § 65 lg 2 võimaldama nõuda selliste tunnistajate ülekuulamist, kellelt on haldusmenetluses küll seletused võetud, kuid kelle ülekuulamise vajadusega ei seo kohtumenetluse pool konkreetset faktiväidet ega põhjendust, miks see asjaolu on vaidluse seisukohast oluline. **Jätkuvalt tuleb üle kuulata niisugune tunnistaja, kelle antavad ütlused võivad haldusasja õigeks lahendamiseks olulised olla.** [HKMS](#) § 65 lg-s 2 on üksnes näitlik loetelu olukordadest, mil haldus- või süüteomenetluses ütlusi andnud isik tuleb halduskohtumenetluses tunnistajana üle kuulata.³⁹

2.7. Kohtunikukonkurss: kandideerija isiksuseomaduste hindamine ([3-20-1044/5](#))

Kohtunikeksamikomisjon ei pidanud kohtunikuks kandideerija isiksuseomadusi kohtunikutööks sobivaks, põhjendades oma otsust kahtlustega isiku minapildi adekvaatsuses kohtujuristina või tema püüdega näidata end paremana. Kandideerija viitas oma kaebuses muuhulgas komisjoni põhjendamiskohustuse rikkumisele ja sellele, et hinnangu aluseks oleva teabega ei saanud tutvuda (näiteks ei olnud vestlused psühholoogi ja kohtunikega salvestatud ega protokollitud).⁴⁰

Riigikohtu üldkogu juhtis tähelepanu sellele, et komisjoni otsus piirab kandideerija võimalust realiseerida [põhiseaduse](#) § 29 lg-st 1 tulenevat elukutse valiku vabadust ja selle õiguspärasuse üle peab olema tagatud kohtulik kontroll. **Kohtunikuks kandideerija isiksuseomaduste hindamine ei ole komisjoni ainupädevuses** – ka üldkogu peab enne esimese ja teise astme kohtu kohtuniku ametisse nimetamiseks ettepaneku tegemist hindama, kas kandideerija vastab kohtunikule esitatavatele nõuetele. Üldkogu tühistas komisjoni otsuse, sest komisjon oli rikkunud põhjendamiskohustust. Üldkogu **luges kandideerija isiksuseomadustelt kohtunikutööks sobivaks**, sest ei tuvastanud materjalide ega kandideerija istungil ära kuulamise põhjal asjaolusid, mille tõttu ta kohtunikuametisse ei sobi.⁴¹

³⁹ RKHKo 16.06.2020, [3-18-1612/31](#), p-d 23, 24.

⁴⁰ RKÜKo 09.06.2020, [3-20-1044/5](#), p-d 2–4, 6.

⁴¹ Samas, p-d 11, 16, 20, 21.