



RIIGIKOHUS

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

**Riigikohtu praktika haldusajades
jaanuar–aprill 2019**

Aktuaalse praktika ülevaade

Liina Reisberg
analüütik

Tartu
2019

SISUKORD

1. STATISTILINE ÜLEVAADE	3
2. AKTUAALNE PRAKTIKA.....	4
2.1. MATERIAALÕIGUS	4
2.1.1. Andmekaitse: juurdepääs kriminaaltoimiku andmetele (3-16-2348/21).....	4
2.1.2. Avalik teenistus: jälitustoiminguga saadud andmete kasutamine distsiplinaarmentluses (3-16-2498/30)	5
2.1.3. Ehitusõigus	6
2.1.3.1. Kasutusloa kooskõla detailplaneeringuga (3-13-385/90).....	6
2.1.3.2. Ehitisregistri kande õiguslik tähendus (3-14-52261/59)	7
2.1.3.3. Naabrusõigused ja kaasamise olulisus (3-14-52416/72).....	7
2.1.4. Jäätmeõigus: jäätmeveo korraldamise delegerimine MTÜ-le (3-16-1267/49)	8
2.1.5. Kohanimeõigus: sadamale nime määramine (3-16-674/19)	9
2.1.6. Maksuõigus	9
2.1.6.1. Ettevõtte üleminek (3-17-590/31)	9
2.1.6.2. Maksuintressi arvestamine ajal, mil vara on arestitud (3-16-2514/23).....	9
2.1.7. Omandireform: isiku usalduse kaitse õigusvastaselt võõrandatud vara erastamisel (3-14-52793/59)	10
2.1.8. Riigihange: kohtueelne menetlus hankeasjades (3-17-1151/90 ja 3-17-1151/92)	11
2.1.9. Toetusõigus: subjektiivne õigus toetust saada (3-16-1048/38).....	12
2.1.10. Vangistusõigus: kinnipeetava individuaalne täitmiskava (3-18-111/29).....	12
2.1.11. Välismaalaste õigus: pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine, lahkumisettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kohaldamine (3-17-1545/81).....	13
2.2. MENETLUSÕIGUS.....	15
2.2.1. Protestiõigus (3-17-911/161).....	15
2.2.2. Pädeva kohtu määramine (3-18-1652/15).....	16
2.2.3. Halduskohtu pädevus: kohaliku omavalitsuse volikogude sisevaidluste lahendamine (3-17-2784/20).....	16

1. STATISTILINE ÜLEVAADE

Jaanuarist kuni aprillini 2019 jõudis lahendini 31 haldusasja. Lahend tehti 19 asjas, milles esitati kassatsioonkaebus, ja 11 asjas, milles esitati määruskaebus. Ühes asjas määras erikogu pädeva kohtu. Sel perioodil menetleti lõpuni kohtuasi, milles oli küsitud Euroopa Kohtult eelotsust. Kahele otsusele ja erikogu määrusele kirjutati eriarvamus. Halduskolleegiumi kogu koosseis lahendas kolm kohtuasja.

Sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Halduskohtumenetluse teemasid puudutas kümme lahendit, kuue lahendiga oli esindatud maksuõiguse valdkond. Ehituse, korrakaitse ja avaliku teenistuse valdkonnas tehti kolm lahendit. Ühe asjaga esindatud valdkonnad olid keskkonnaõigus, PRIA toetused, välismaalaste õigus, kohanimeõigus, andmekaitse ja omandireform.

1. jaanuarist kuni 30. aprillini 2019 saabus Riigikohtusse 237 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 136 olid kaebused kassatsioonimenetluses ja 93 määruskaebused, lisaks oli 4 teistmisavaldust ja 4 riigi õigusabi taotlust. Riigikohtu halduskolleegium lahendas 226 asja (sh menetluse võtmine, loobumine, tagastamine). Menetlusloa sai 22 taotlust, see on 9,7% läbivaadatud pöördumistest.

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

2. AKTUAALNE PRAKTIKA

2.1. MATERIAALÕIGUS

2.1.1. Andmekaitse: juurdepääs kriminaaltoimiku andmetele ([3-16-2348/21](#)¹)

Riigikohtusse teisele ringile jõudis vaidlus, milles kohustati Politsei- ja Piirivalveametit (PPA) uuesti läbi vaatama kaebaja taotlus. Kaebaja soovis, et talle väljastataks kriminaaltoimiku materjalid, mis sisaldavad teda puudutavaid andmeid.² Kui eelmisel korral oli Riigikohtus luubi all kohtumenetluse seadustike, isikuandmete kaitse seaduse (IKS) ja avaliku teabe seaduse (AvTS) suhe, siis sel korral andis kolleegium hinnangu kohtute tegevusele menetlusnormide kohaldamisel ning selgitas isikuandmetele juurdepääsu andmisest keeldumise korda IKS varasema redaktsiooni (v.r) § 19 alusel.

Esmalt peatus kolleegium tõendamise teemal. Esimese ja teise astme kohus ei nõudnud välja kriminaaltoimikut, milles sisaldasid kaebajat puudutavad andmed. Sellest hoolimata lugesid kohtud tuvastatuks, et kaebaja juurdepääs neljakõitelises kriminaaltoimikus sisalduvatele kaebaja isikuandmetele võib kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi. Riigikohus leidis, et kohtud rikkusid oluliselt menetlusnorme, kui nad lähtusid vastustaja faktiväidete õigsusest, ilma et nad oleks tutvunud tõenditega ja neid nõuetekohaselt hinnanud. Riigikohus asus seisukohale, et andmetele juurdepääsu andmisest keeldumise vaidlustamise korral ei ole kohtul üldjuhul võimalik andmekandja kui tõendiga vahetult tutvumata otsustada juurdepääsupiirangu kohaldamise õiguspärasuse üle. Millises mahus tuleb kohtul vaidlusalune andmekandja vastustaja väidete õigsuse kontrollimiseks läbi töötada ja kui detailsed peavad olema kohtu põhjendused, sõltub konkreetsest juhtumist. Väga mahukate andmekandjate puhul piisab, kui kohus näitab pisteliselt, miks õiguslik alus keeldumiseks esineb või puudub või miks peaks isikuandmete töötaja uuesti juurdepääsu andmise üle otsustama.

Teiseks andis Riigikohus põhjaliku selgituse küsimuses, kuidas kaaluda kaebaja juurdepääsu kriminaaltoimikus sisalduvatele tema enda isikuandmetele. Riigikohus analüüsis IKS v.r § 20 lõike 1 punkti 1 koosseisus nimetatud koosseisutunnust „võib kahjustada teise isiku õigusi ja vabadusi“. Riigikohus selgitas, et tegu on esmapilgul imperatiivse normiga, kuid see sisaldab siiski kaalutusõigust. Kui sätet tõlgendada viisil, et see ei näe ette kaalutusõigust, võiks see kaasa tuua põhiseadusvastase tulemuse.

Otsuses on selgitatud, et selleks, et piirata isikuandmetele juurdepääsu IKS v.r § 20 lõike 1 punkti 1 alusel, tuleb esiteks tuvastada, et juurdepääsu andmisega võib kaasneda teise isiku õiguste riive, ning teiseks kaaluda omavahel andmesubjekti juurdepääsuõigust ja teise isiku õiguse riivet. Teise isiku õiguse riive all ei tule mõista üksnes olukorda, kus juurdepääsuõiguse andmisel avaneks võimalus tutvuda teise isiku isikuandmetega. Teise isiku õigusena tuleb kõne alla mistahes õigusnormile tuginev subjektiivne õigus. Keeldumine on lubatav, kui juurdepääs võib kaasa tuua teise isiku õiguste riive määral, mis on kaalukam kui andmesubjekti juurdepääsuõigust. Lisaks IKS v.r § 20 lõikes 1 sätestatud alustele võivad eriseadustes sisalduda juurdepääsupiiranguid täpsustavad erinormid.

Juurdepääsu andmisest keeldumise põhjendamiskohustuse kohta ütles Riigikohus, et põhjendada tuleb ka seda, miks ei ole võimalik teabekandja (nt dokumendi) või teabekandjate kogumi (nt toimiku) osaline väljastamine, s.o vaid kaebaja isikuandmeid puudutavas osas, või soovitud isikuandmetest osade isikuandmete väljastamine. Põhimõtteliselt võib arvestada

¹ RKHKo 21.02.2019, [3-16-2348/21](#).

² Riigikohus kohustas PPA-d selleks haldusasjas nr [3-3-1-84-15](#) tehtud 10.06.2016. a otsusega.

kaalutusargumendiga, et juurdepääsu andmine on ülemäära keeruline või põhjustaks ebamõistliku halduskoormuse. Seda ei või teha siiski kergekäeliselt. Samal ajal tõi Riigikohus välja ka selle, et juurdepääsuõigusest keeldumisel ei pruugi isikuandmete töötlejal olla detailsete põhjenduste esitamine iga kord võimalik ilma, et ta rikuks temal lasuvat seadusest tulenevat saladuse hoidmise kohustust. See ei välista aga kohustust olla valmis nende põhjenduste esitamiseks kohtule, kui juurdepääsu andmisest keeldumine vaidlustatakse halduskohtus. Seejuures saab halduskohtus vajaduse korral kuulutada menetluse osaliselt kinniseks, eemaldada kaebaja vastavas osas menelustoimingutelt ja piirata tema toimikuga tutvumise õigust.

Selle asja saatis Riigikohus tagasi lahendamiseks halduskohtule, öeldes, et halduskohtul tuleb asja uuel läbivaatamisel välja nõuda kriminaaltoimik ning hinnata PPA keeldumise õiguspärasust, arvestades seejuures Riigikohtu selgitustega.

2.1.2. Avalik teenistus: jälitustoiminguga saadud andmete kasutamine distsiplinaarmenetluses ([3-16-2498/30](#)³)

Riigikohus tegi lahendi asjas, kus teenistusest vabastati ametnik, kes avaldas jälitustegevuse andmeid ja andmeid andmekogu eripära kohta. Riigikohus leidis, et avaldatud andmetöötluse eripära ei saanud olla asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teave, kuna see on loogiliselt tuletatav õigusaktidest, mis määravad kindlaks registris peetavate andmete koosseisu. Siiski oli tõendatud, et teabe edastamisega rikkus kaebaja teenistuskohustust. Riigikohus pidas rikkumist oluliseks, sest kaebaja rikkus teenistuskohustust tahtlikult ja rikkumine kahjustas oluliselt riigiasutuse mainet.

Distsiplinaarmenetluses kasutati kriminaalmenetluse raames jälitustoiminguga (pealtkuulamisega) kogutud andmeid. Riigikohus analüüsis, kas see oli lubatud, ja leidis, et kui eriseaduse järgi võib isiku tööle või teenistusse võtmise otsustamisel jälitustoiminguga saadud andmeid kasutada, siis võib neid kasutada ka teenistuses oleva ametniku puhul. Riigikohus lisas, et arvestades jälitustoiminguga kogutud andmete töötlemisega kaasneva põhiõiguste riive intensiivsust, ei või selline andmete kasutamine olla siiski kergekäeline. Eeskätt saab tegu olla minetuste kontrollimisega, mis oma raskuse tõttu võivad kaasa tuua ametist vabastamise. Erinormi kohaldamise eeldused peavad olema täidetud.

Selles distsiplinaarmenetluses jälitustoiminguga saadud andmete kasutamine lubatud ei olnud. Halduskollegium juhtis tähelepanu, et kohus võib keelduda tõendi vastuvõtmisest ja selle tagastada või keelduda tõendite kogumisest muu hulgas siis, kui tegemist on põhiõiguse õigusvastase rikkumisega saadud tõendiga. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktika järgi peab kohus sellise kaalutusotsuse langetamisel kaaluma riive intensiivsust ning tõendi vastu võtmata jätmise mõju tõendi esitaja õigustele.⁴

Seadusandjale andis kollegium juhtnööri täiendada kriminaalmenetluse seadustiku § 126¹² lõikes 3 viidatud eriseaduste norme, tagamaks ühest küljest põhiõiguste kaitset silmas pidades normide selguse ja täpsuse, kuid teisalt piisava paindlikkuse, et avalikes huvides oleva sätte eesmärgi saavutamine ei muutuks võimatuks. Muu hulgas tuleks seadusandjal analüüsida, mis ulatuses võib tausta kontrollimise eesmärgil jälitustoimingutega kogutud andmeid töödelda ja kas selleks tuleks andmetöötluse subjektilt nõusolekut küsida.

³ RKHKo 30.04.2019, [3-16-2498/30](#). Vaatlusalusel perioodil jäi Riigikohtu praktikasse veel üks avaliku teenistuse vaidlus. See puudutas ajutise töövõimetuse hüvitise ja palga maksmist summeeritud tööaja arvestuse korral: RKHKo 25.03.2019, [3-16-1195/30](#).

⁴ Vt RKTko 01.02.2019, [2-15-13216/93](#), p 17.2.

2.1.3. Ehitusõigus

2.1.3.1. Kasutusloa kooskõla detailplaneeringuga ([3-13-385/90](#)⁵)

Planeerimisvaidlus nr 3-13-385 tõi selgust küsimusse, kuidas tegutseda, kui arendaja ei täida detailplaneeringu elluviimiseks võetud kohustusi. Vaieldi kasutusloa üle, mis anti juurdepääsuteedele ja insenervõrkudele. Detailplaneering nägi ette kõnniteede ja mahasõidu rajamise, ent neid ei rajatud. Kaebaja väitel oli juurdepääsuteede ja insenervõrkude kasutusloa väljastamine vastuolus detailplaneeringuga, sest detailplaneeringu nõudeid ei järgitud. Riigikohtus oli vaidlusküsimus selles, kas detailplaneeringu sätetest ja seletuskirjast tuli kaebajale subjektiivne õigus, mille alusel nõuda planeeringu elluviimist.

Kolleegium nõustus kaebajaga, et detailplaneeringu seletuskirja sätted hõlmasid ka kaebaja kinnistut puudutavate juurdepääsuteede ja tehnorajatiste ehitusõigust ning sellest tulenesid kaebajale subjektiivsed õigused. Riigikohus põhjendas, et kuna planeeringulahenduse kooskõlastamise tulemusena oli kaebaja ettepanekuid sõnaselgelt arvestatud, annab detailplaneeringu seletuskirja asjassepuutuv säte kaebajale subjektiivse õiguse. Oma järeldust põhjendas kolleegium sellega, et planeeringu seletuskiri on planeeringu osa, mis moodustab koos jooniste ja planeeringu kehtestamise otsusega ühtse terviku. Planeeringu elluviimisel tuleb võimalike küsitavuste või vastuolude lahendamisel lähtuda tervikliku planeeringulahenduse mõttest ja sõnastusest. Kui tarvis, tuleb lünga täitmisel arvestada planeeringulahenduse vaheversioone ja kooskõlastamise dokumente.

Kui taristut hakati ehitama, siis leppisid arendaja ja vald kokku väljaehitamise väiksemas mahus, nii et projekti joonis kaebajat huvitanud mahasõitude ehitamist enam ette ei näinud. Kolleegium rõhutas, et detailplaneeringu elluviimine ei ole arendajale (planeeringu koostamisest huvitatud isikule) kohustuslik, kui seadus või planeering ei näe ette teisiti. Seega ei ole naaberkinnisasja omanikul üldjuhul õigust nõuda arendajalt detailplaneeringu realiseerimist. Kui aga detailplaneeringut on asutud ellu viima, tuleb selle käigus järgida detailplaneeringuga kehtestatud nõudeid. Kohalik omavalitsus peab väljastatud lubadega ja sõlmitud lepingutega tagama, et detailplaneeringuga ettenähtu viiakse ellu nii, nagu planeering naabrite õigusi või avalikke huvi kaitsvaid tingimusi silmas pidades kindlaks määras. Seepärast oli vallal kohustus tagada tänavalõigu valmishitamine mahus, mille sätestas detailplaneering, ja hiljem valla ja arendaja vahel sõlmitud koostöölepinguga ei saanud seda kohustust muuta. Riigikohus juhendas, et kaebajal on võimalik kohalikul omavalitsuselt kui planeeringu korraldajalt taotleda kohustamisnõude kaudu mahasõitude ehitamist.

Kuna vaidlusalust tänavalõiku puudutanud osas ei vastanud ka väljastatud ehitusluba detailplaneeringule, tõi Riigikohus välja oma varasema seisukoha, et ehitusloa andmisel tehtud vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve ning otsustada kas kasutusloa andmine või ehitusloa kehtetuks tunnistamine või muutmine. Kasutusloa andmine ei tohi kaasa tuua kolmandate isikute õiguste ülemäärast riivet või rikkumist.⁶ Seepärast oleks vald pidanud kasutusloa andmisel otsustama, kuidas kõrvaldada ehitusloa andmisel tekkinud vastuolu planeeringu seletuskirjaga. Asja materjalidest ei nähtunud, et vastustaja oleks selle küsimusega tegeleenud. Riigikohus järeldas, et seetõttu tegi vald kasutusloa andmisel olulise kaalutusvea.

⁵ RKHKo 05.03.2019, [3-13-385/90](#).

⁶ RKHKo 04.12.2017, [3-15-873/142](#), p 21.

2.1.3.2. Ehitisregistri kande õiguslik tähendus ([3-14-52261/59](#)⁷)

Vaidlus nr 3-14-52261 oli naabrite vahel. Kortereelamu korteriomanikud esitasid riiklikku ehitisregistrisse ehitise teatise. Teatise alusel märgiti nende eluruumide pinnaks senisest registrikandest ligi 20 m² suurem pindala. Naaber esitas kaebuse, mille kohaselt olid teise korteri omanikud ehitanud kõigi korteriomanike kaasomandis olevad ruumid oma korteriga kokku ebaseaduslikult ja ehitisregistri andmete muutmisega seadustati see ebaseaduslik ruumikasutus.

Riigikohus nõustus haldus- ja ringkonnakohtuga, et vastustaja tegi ehitisregistri vaidlusalused muudatused õigustatud isiku teatise alusel ning et ehitustööde õiguspärasusel ei olnud selle vaidluse lahendamisel määravat tähtsust. Riigikohus toonitas oma varasemale praktikale tuginedes,⁸ et kuigi ehitisregistri andmete muutmine ei muuda tegelikke omandisuhteid, peavad ehitisregistri kui riikliku registri andmed olema õiged, täpsed, ajakohased ja selged. Ehitisregistri eesmärk on kajastada võimalikult täpselt olemasolevate ehitiste faktilist olukorda. Ehitise tehnilised andmed ehitisregistris ei reguleeri ega seadusta ehitamist ega ehitise kasutamist. Õigusvastaste ehitustööde tagajärjel kujunenud ehitise osade saatuse üle tuleb otsustada lubade ja ettekirjutustega. Riigikohus toonitas, et tuleb vältida olukorda, kus ehitisregister kajastab korteriomandi reaalsaks oleva eluruumi pinna koosseisus ruume, mis tegelikult selle korteri reaalsaks koosseisu ei kuulu. Seepärast saatis ta asja uueks lahendamiseks halduskohtusse, kus tuleb kindlaks teha, millised pinnad kuuluvad vaidlusaluse korteri reaalsaks koosseisu.

Otsuse suhtes jäi [eriarvamusele](#) riigikohtunik Viive Ligi, kes leidis, et ehitisregistri kanne ei saanud kaebaja (naabri) õigusi rikkuda. Ta jäi seisukohale, et ehitisregistri eesmärk pole kajastada asjaõiguskokkuleppeid ega omandisuhteid.

2.1.3.3. Naabrusõigused ja kaasamise olulisus ([3-14-52416/72](#)⁹)

Asjas nr 3-14-52416 oli tegemist tüüpilise naabrusõiguse vaidlusega, milles tootmishoone rekonstrueerimiseks antud ehitus- ja kasutusloa vaidlustas piirinaaber. Riigikohus kontrollis lubade formaalset ja materiaalselt õiguspärasust, sh kooskõla detailplaneeringuga.

Formaalse õiguspärasuse osas oli küsimus naabrite kaasamata jätmises. Riigikohus leidis, et vastustajale pidi olema ettenähtav, et ehitusprojekti ellu viimisega kaasneb materjale kohale toovate sõidukite liikumine ja peatumine vähemalt laadimise ajaks, samuti regulaarne laadimismüra. Ettenähtav pidi olema ka see, et tootmishoone võib levida naabrite poole müra, mis võib riivata arendatavast kinnistust üle tee asuvate elumajade elanike, nende hulgas kaebajate õigusi, mh nende omandiõigust, õigust tervise kaitsele ja kodu puutumatusle. Seega oleks vastustaja pidanud kaebajad ehitusloa ja kasutusloa menetlusse kaasama. Kaasamise nõude rikkumise tõttu olid vaidlustatud ehitus- ja kasutusloa formaalselt õigusvastased. Riigikohtus sõltus kaebuse rahuldamine sellest, kas ärakuulamata jätmine võis mõjutada lubade andmist.

Vaidluse all oli ka terve rida lubade sisulise õiguspärasuse küsimusi. Riigikohus näitas, et vastustajal tuli lubade andmisel leida kõigi poolte huve optimaalselt arvestav lahendus. Ühelt poolt tuli kaebajatel leppida tööstuspiirkonna lähedusega ja sellest tingitud mõjutustega, teisalt

⁷ RKHKo 26.03.2019, [3-14-52261/59](#).

⁸ RKTko 08.02.2012, [3-2-1-156-11](#); vrd RKHKo 11.11.2002, [3-3-1-59-02](#), p 14.

⁹ RKHKo 20.02.2019, [3-14-52416/72](#).

aga tuli ka kolmandal isikul arvestada sellega, et tema ettevõtlusvabadus võis olla elamute läheduse tõttu kitsendatud.

Vaidluse all oli lubade kooskõla alal kehtinud planeeringutega. Üldplaneeringu järgi tuli võimaluse korral vältida tootmistegevuse mõju süvenemist. Detailplaneeringus oli keskkonna kaitseks seatud nõue, mille kohaselt „tehnoloogilised protsessid peavad toimuma hoonetes, mille piirdekonstruktsioonid peavad takistama müra levikut, 50 m kaugusel tootmisterritooriumist ei tohi see ületada 40 dB“. Selle tingimuse seadmise eesmärgiks oli vähendada tööstusmüra. Riigikohus märkis, et ehitusluba võis detailplaneeringu selle tingimusega vastuollu minna kahel moel. Esmalt sellega, et tööstushoone seina rajati uus ava nii, et hoone sees toimuva tootmistegevuse müra võis laadimisava avatuna hoidmise ajal välja kosta. Teiseks kavandati rajatavale laadimisplatvormile laadimistegevus, mis omakorda tekitab müra. Lisaks tuli kasutusloa andmisel selgitada, kas detailplaneeringu nõuetega oli kooskõlas hoone seina ventilatsioonivade rajamine, mis omakorda põhjustasid kaebajaid häirivat müra.

Müra kohta tuletas kolleegium meelde oma varasemat seisukohta, et isik saab tugineda neile detailplaneeringu tingimustele, mille eesmärk on tema huvide kaitse. Lisaks sai ta tugineda määrusega¹⁰ kehtestatud müra normtasemetele. Riigikohus märkis, et ka allapoole piinorme jäävat müra peab isik taluma vaid juhul, kui seda põhjustav tegevus toimub kooskõlas kõigi isiku huve kaitsvate asjakohaste õigusnormidega.¹¹

Veel oli küsimus selles, kas vaidlustatud ehitusluba reguleeris tööstushoonele juurdepääsu rajamist naabrite poolt tänavalt. Riigikohus osutas, et ehitusprojektiga määrati juurdepääsutee rajamine, seega kuulus see ehitusloa reguleerimisesemesse. Ehitusloa andmisel tuli arvestada kavandatava ehitise ja selle kasutamisega kaasnevaid mõjutusi tervikuna.

Kokkuvõttes leidis kolleegium, et kaebajate kaasamine ja ärakuulamine ning nende huvidega arvestamine oleks võinud mõjutada ehitus- ja kasutusloa andmise otsuseid. Lõpetuseks möönis Riigikohus, et kuigi pole välistatud, et kaebajate kaasamine ning asjaolude nõuetekohase väljaselgitamise järel saaks kasutusloa uuesti väljastada, on võimalik ka see, et erinevate õiguste ja huvide kohase tasakaalu saavutamiseks tuleks kasutusloale seada kõrvaltingimusi või kasutusluba andmata jätta.

2.1.4. Jäätmeõigus: jäätmeveo korraldamise delegerimine MTÜ-le ([3-16-1267/49](#))¹²

Otsuses nr [3-16-1267/49](#) oli küsimuseks kohaliku omavalitsuse (KOV) üksuste lepinguliselt volitatud mittetulundusühingu (MTÜ) poolt jäätmevaldajate üle arvestuse pidamine ja nendega arveldamise eest võetava tasu suurus. Vaidlus jäi jäätmeseaduse muutmise järgsesse üleminekuaega. Esmalt tuli Riigikohtul asja lahendamiseks vastata küsimusele, kas Konkurentsiameti pädevuses on teostada sellise MTÜ nõutava tasu üle järelevalvet. Konkurentsiseaduses on sätestatud, et kui riik, kohaliku omavalitsuse üksus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu haldusülesandeid täitev isik osaleb kaubaturul, kohaldatakse talle ettevõtja kohta käivaid sätteid.

Riigikohus leidis, tuginedes Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praktikale ning Euroopa Kohtu praktikale, et MTÜ tegevus ei ole ettevõtlus, vaid avaliku võimu teostamine, ja seetõttu ei olnud Konkurentsiametil õiguslikku alust järelevalvet teostada.

¹⁰ Sotsiaalministri 4. märtsi 2002. a määrus nr 42 “[Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid](#)”.

¹¹ Vt 11.10.2016, [3-3-1-15-16](#), p 15.

¹² RKHKo 25.04.2019, [3-16-1267/49](#).

Riigikohus ütles, et jäätmeveo korraldamine on seadusest tulenev KOV ülesanne,¹³ mida täites teostatakse avalikku võimu. Osa sellest ülesandest (riigihanke korraldamine) on vaidlusalustes KOV-des delegeeritud MTÜ-le, mis on küll iseseisev juriidiline isik, kuid KOV-d täidavad selle kaudu ühiselt oma jäätmeveo korraldamise ülesannet.

2.1.5. Kohanimeõigus: sadamale nime määramine ([3-16-674/19](#)¹⁴)

Riigikohus lahendas esimest korda vaidlust kohanimeõiguse teemal. Selles asjas taotles kaebaja kohalikul omavalitsuselt sadamale ühise akvatooriumi ning nime määramist. Riigikohus pidas nime taotlemist planeeritavale sadamale võimalikuks. Ent kui sadama kavandamisel on olulised etapid läbimata, on kohalikul omavalitsusel üldjuhul õigus nime määramisest keelduda.

Riigikohus möönis, et sadamale nime ja akvatooriumi määramise taotlused oleks olnud otstarbekas lahendada ühel ajal. Kolleegium andis kohalikule omavalitsusele asja uueks otsustamiseks juhise, et otsuses, millega määratakse kaebaja planeeritavale sadamale nimi, saab seada tingimuse, et otsus jõustub, kui kaebajal on täidetud muud sadama sadamaregistris registreerimiseks vajalikud tingimused. Nime määramine kõrvaltingimusega on kolleegiumi hinnangul sadama sadamaregistris registreerimise eesmärgi täitmiseks piisav. Kõrvaltingimuse eesmärk on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine.

2.1.6. Maksuõigus

2.1.6.1. Ettevõtte üleminek ([3-17-590/31](#)¹⁵)

Riigikohtu halduskolleegium muutis lahendis [3-17-590/31](#) oma varasemat seisukohta, leides, et ettevõtte või selle osa üleminek ei kujuta endast käivet käibemaksuseaduse (KMS) mõttes, sõltumata sellest, kas see toimub seaduse alusel või tehinguliselt. Varasemas praktikas leiti, et käive tekib ettevõtte tehingulisest üleminekust. Tõlgendades normi teksti ning eesmärgi ja otstarvet, leidis Riigikohus nüüd, et maksumaksjale on üldjuhul kasulik, kui ettevõtte üleminekut käibeks ei loeta, sest siis pole vaja erinevate kaupade käibemaksu määra kindlaks teha. Samuti on sel juhul ettevõtte hind käibemaksu võrra väiksem, mis tähendab, et ülevõtja ei pea soorituseks leidma rahasummat, mille ta hiljem nagunii sisendkäibemaksuna tagasi saaks. Samad eelised esinevad ka ettevõtte üleandmisel pankroti- ja täitemenetluses, seepärast pole põhjust kitsendavaks tõlgendamiseks.

2.1.6.2. Maksuintressi arvestamine ajal, mil vara on arestitud ([3-16-2514/23](#)¹⁶)

Asjas nr 3-16-2514 oli vaidlus selle üle, kas on õiguspärane arvestada maksuintressi ajavahemiku eest, mil kaebaja suhtes käib maksuriteo asjas kriminaalmenetlus ja tema vara on selle tagamiseks arestitud.

Halduskolleegium viitas vaidlust lahendades Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi seisukohale, et maksuintress sarnaneb oma eesmärkidelt nii eraõiguslikes suhetes rakendatavale intressile kui ka eraõiguslikule viivitusintressile: see peab tagama riigile tasu õigeaegselt maksmata maksumaksja kasutamise eest ja viivitamisega tekitatud võimaliku kahju hüvitamise, aga samas peab see motiveerima maksumaksjat oma kohustusi õigel ajal täitma.¹⁷

¹³ Vt RKPSJVKo 06.01.2015, [3-4-1-34-14](#), p 40.

¹⁴ RKHKo 29.03.2019, [3-16-674/19](#).

¹⁵ RKHKo 27.03.2019, 3-17-590/31.

¹⁶ RKHKo 26.03.2019, [3-16-2514/23](#). Vaatlusalusel perioodil jäi Riigikohtu praktikasse veel maksuvaidlus, mis puudutas spetsiifiliste valgustidetailide tariifset klassifitseerimist Euroopa ühenduste integreeritud tariifi kaubakoodide järgi: RKHKo 01.04.2019, [3-17-171/25](#).

¹⁷ RKPSJVKo 29.03.2017, [3-4-1-15-16](#), p 110.

Halduskolleegium asus seisukohale, et pärast seda, kui vara on sisuliselt maksukohustuse täitmise tagamiseks arestitud, ei saa maksuintress täies mahus täita oma eesmärke.

Halduskolleegium tõi välja, et kuigi vara arestimine ega konfiskeerimine pole maksustamine maksuõiguslikus mõttes, võib see olla käsitatav majandusliku topeltmaksustamisena.¹⁸ Seega oleks lisaks arestitud rahale eraldi maksukohustuse täitmine vähemalt ajutiselt kaasa toonud majandusliku topeltmaksustamise ning isegi kui kaebaja oleks arestitud vara hiljem tagasi saanud, ei oleks tal olnud võimalik saada maksukohustuslasele makstavat intressi. Kolleegium on korduvalt selgitanud, et topeltmaksustamine on vastuolus maksuõiguse üldpõhimõtetega ja et topeltmaksustamine võib toimuda üksnes erandlikel asjaoludel.¹⁹

2.1.7. Omandireform: isiku usalduse kaitse õigusvastaselt võõrandatud vara erastamisel (3-14-52793/59²⁰)

Riigikohus lahendas omandireformi vaidlust nr 3-14-52793, milles tuli analüüsida omandireformi aluste seaduses (ORAS) 2003. aastal kehtinud regulatsiooni ja sel ajal tehtud kohtulahendeid. Kohtuvaidlus sai alguse sellest, et Tallinna linnavalitsus jättis rahuldamata kaebaja taotluse tagastada korter, kuna see oli füüsilise isiku väidetavalt heauskses omandis. Tallinna linnavalitsus otsustas alustada kaebajale korteri kompenseerimise menetlust. Korter, mille heausksest omandist oli jutt, erastati 2003. aastal ja see kuulus Saksamaale ümberasunud isikule. Vaidlusalune erastamine langes aega, kui Riigikohtu üldkogu tunnistas ORAS § 7 lõike 3 vastuolus olevaks põhiseadusega.²¹ Üldkogu leidis, et vara on võimalik tagastada üksnes siis, kui seda pole erastatud. Riigikohtu üldkogu otsuses seisis ühemõtteline seisukoht, et erastamine oli keelatud.

Vaidluse tuumaks olid küsimused, kas Tallinna linn kui omandireformi kohustatud subjekt tohtis korteri kui õigusvastaselt võõrandatud vara 2003. aastal erastada kolmandale isikule ning kas ORAS § 18 lõikes 1 sätestatud võõrandamise keelu korral tekkis kolmandal isikul heauskselt omandiõigus korterile.

Halduskolleegium leidis, et korterit erastada ei oleks tohtinud. See oli vastuolus ORAS § 18 lõikega 1, mis keelab õigusvastaselt võõrandatud vara erastada kuni selle tagastamise küsimuse otsustamiseni ja sätestab tagajärjena tehingu tühisuse. Seega ei tekkinud ka heauskset omandit. Halduskolleegium mõistis heauskset omandamist samamoodi, nagu seda tehakse eraõiguses.

Veel märkis halduskolleegium, et halduskohtul on pädevus tuvastada eraõigusliku tehingu tühisus nii kohtuotsuse resolutsioonis kui ka põhjendavas osas. Tehingu tühisuse tuvastamine halduskohtu otsuse põhjendavas osas ei ole eraõiguslikes suhetes siduv. Samas on halduskohtu otsuse põhjendavas osas tehingu tühisuse tuvastamine tsiviilasju lahendava kohtu jaoks üheks tõendiks teiste tõendite hulgas. Kõrgema astme kohtu õiguslikud seisukohad ja suunised on kohustuslikud kohtu ettekirjutuse alusel asja uuesti lahendavale haldusorganile. Seega peab Tallinna linn oma edasises tegevuses kohtuotsuse täitmisel lähtuma seisukohast, et korteri erastamine oli tühine.

Viimaseks arutas halduskolleegium, kas isiku usaldust saab kaitsta korteri erastamise aluseks oleva haldusakti kehtetuks tunnistamise korral. Riigikohus asus seisukohale, et isegi, kui isiku usaldus on haldusmenetluse seaduse (HMS) § 67 lõike 4 kohaselt põhimõtteliselt kaitstav, ei välista see igal juhul korteri erastamise kohta antud haldusakti kehtetuks tunnistamist. Korteri

¹⁸ RKKKo 23.02.2015, [3-1-1-62-14](#), p 16.2.

¹⁹ Vt RKKKo 14.12.2012, [3-3-1-33-12](#), p 20.

²⁰ RKKKo 18.03.2019, [3-14-52793/59](#).

²¹ RKÜKo 28.10.2002, [3-4-1-5-02](#).

erastaja usaldust tuleks täiendavalt kaaluda koos vara tagastamise õigustatud subjekti õiguste ning juhtumi muude oluliste asjaoludega (HMS § 64 lõige 3). Sellega ei olnud päri riigikohtunik Jüri Põld, kes oma [eriarvamuses](#) asus seisukohale, et tühine tehing ei saa tekitada õigusi, mida haldusakti kehtima jäämine peaks kaitsma.

2.1.8. Riigihange: kohtueelne menetlus hankeasjades ([3-17-1151/90](#)²² ja [3-17-1151/92](#)²³)

Määruskaebe korras jõudis Riigikohtusse vaidlus nr 3-17-1151 hankeasjas, milles vaieldi kohalduva menetlusõiguse üle. Kaebaja eksis edasikaebetähtaja määratlemisel. Kõigepealt jättis Riigikohus määruskaebuse käiguta ja võimaldas taotleda edasikaebetähtaja ennistamist. Käiguta jätmise määruses²⁴ võttis kolleegium seisukoha, et selles kohtuasjas oli tegemist hankeasjaga halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 266 lõike 1 mõttes. Ka kaebuse esitamise ajal kehtinud riigihangete seaduse (RHS) § 14 lõike 1 alusel läbiviidava nn erandhanke puhul on tegemist riigihankega RHS v.r § 2 lõike 2 mõttes.

RHS v.r § 14 lõige 1 võimaldab erandhanke korraldamisel hankijal mitte rakendada riigihangete seaduses sätestatud korda. See säte ei reguleeri aga vaidlustusmenetlust, mida ei vii läbi hankija. RHS v.r § 14 lõikes 1 sätestatud erandi kohaldamine ei mõjuta seega ei vaidlustamiskorda vaidlustuskomisjonis ega kohtumenetlust. Riigikohus leidis, et ka erandhanke puhul saab isik üldjuhul kohtusse pöörduda alles pärast vaidlustusmenetluse läbimist vaidlustuskomisjonis. Vaidlustuskomisjonil on võimalik erandhanke puhul kontrollida nii seda, kas erandhanke korraldamine oli lubatud, kui ka riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimist.

Riigikohtu senise praktika järgi ei ole kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmine üksnes väga erandlikel juhtudel takistuseks nõude lahendamisele halduskohtus. Kolleegium lisas ühe erandi, märkides, et riigihangete puhul esineb erand olukorras, kus kohustusliku kohtueelse menetluse algatamise tähtaeg on möödunud ja kaebajal oli eriti kaalukas põhjus kohtueelse menetluse läbimata jätmiseks. See on vajalik efektiivse õiguskaitse tagamiseks, sest riigihangete seadus ei võimalda vaidlustuskomisjonil vaidlustuse esitamise tähtaega ennistada. Selline eriti kaalukas põhjus võib esineda näiteks olukorras, kus kohus on andnud kaebajale eksitavaid selgitusi.

Järgmises, tähtaja ennistamise määruses²⁵ lisas kolleegium seni öeldule, et HKMS § 268 lõige 1 sätestab selge üldreegli hankeasjades kohtueelse menetluse läbimiseks ning selgelt piiritletud erandid seoses riigisaladuse ja salastatud välisteabega. Olukorras, kui isik ei soovi hankija tegevust vaidlustada mitte RHS, vaid muude normide või põhimõtete rikkumise tõttu, võib ta nii tavapärase kui ka erandhanke puhul pöörduda otse halduskohtusse.²⁶ Sellist kaebust tuleb aga endiselt menetleda hankeasjana HKMS 28. peatüki mõttes. Kui kaebaja selles asjas esitatud kaebuses RHS v.r-le ei tuginenud, siis ei olnud tal ka kohustust kohtueelset menetlust läbida.

Ebaselgest kaebekorrast tingitud minetuste vältimiseks ja tõhusa õiguskaitse tagamiseks on Eesti ja Euroopa Liidu õiguse, põhiseaduse ning Euroopa Liidu riigihankeõiguse põhimõtetele ja normidele, aga mitte RHS v.r-le või RHS uuele redaktsioonile (u.r) tuginev kaebus lubatav ka ilma kohtueelset korda läbimata. Kolleegium kordas üle oma varasema seisukoha, et mõistlikuks ega otstarbekaks ei saa pidada olukorda, kus kohtueelse menetluse kohustuslikkus sõltub kaebuses viidatud õiguslikest alustest ning sama nõudega võib olla vajalik pöörduda

²² RKHKm 22.01.2019, [3-17-1151/90](#).

²³ RKHKm 06.02.2019, [3-17-1151/92](#).

²⁴ RKHKm 22.01.2019, [3-17-1151/90](#).

²⁵ RKHKm 06.02.2019, [3-17-1151/92](#).

²⁶ Vt RKHKm 12.12.2011, [3-3-1-52-11](#), p 18.

samaaegselt nii vaidlustuskomisjoni kui ka halduskohtusse. Lisaks vaidlustuskorra keerukusele vaidlustajate jaoks ja potentsiaalselt paralleelsetele menetlustele kahes organis võib tekkida olukord, kus kaebuses ei tugineta küll RHS-le, kuid kohus peab RHS sätteid asja lahendamisel oluliseks – kohus ei ole seotud kaebuse õiguslike põhjendustega ning kohaldab õigust sõltumata menetlusosaliste seisukohtadest. Kaebaja eksimus kohaldatava õiguse osas ei tohiks mõjutada kohtueelse menetluse kohustuslikkust. Riigikohus viitas, et sellegipoolest sisaldub samasugune regulatsioon ka RHS uues redaktsioonis.

2.1.9. Toetusõigus: subjektiivne õigus toetust saada ([3-16-1048/38](#)²⁷)

Otsuses [3-16-1048/38](#) jagas Riigikohus selgitusi ühtse kohtupraktika kujundamise eesmärgil. Vaidlus käis Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ametilt (PRIA) Eesti maaelu arengukava 2007–2013 järgi põllumajandusliku tegevusega alustava noore ettevõtja investeeringutoetuse saamise üle.

Riigikohus toonitas, jäädes senise praktika juurde,²⁸ et riigilt investeeringutoetuse taotlejal ei ole subjektiivset õigust toetust saada. Isikul ei teki subjektiivset õigust saada toetust ainuüksi põhjusel, et toetuse saamiseks esitatud taotlus vastab toetuse saamise tingimustele. Samuti ei loo subjektiivset õigust otsus, millega tunnistati sellise taotluse rahuldamata jätmise otsus kehtetuks. Riigikohus selgitas, et subjektiivne õigus saada toetust tekib taotluse rahuldamise otsusega toetuse määramisest, millega ühtlasi tekib isikul õigus nõuda toetuse väljamaksmist.

Veel rõhutas kolleegium, et kohustamiskaebuse lubatavus ega põhjendatus ei sõltu kahju hüvitamise nõude väljavaadetest. Nimelt põhjendas ringkonnakohus kohustamiskaebuse rahuldamist muu hulgas asjaoluga, et kahju hüvitamise nõue ei pruugi olla tõhus õiguskaitsevahend, sest Eestis konkurentsituatsioonides kujundatud kahju hüvitamise alase kohtupraktika valguses oleks isikul sellises olukorras äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu saada õiglast hüvitist. Riigikohus ei nõustunud, et kahju hüvitamine riigivastutuse seaduse alusel oleks toetuse õigusvastaselt määramata jätmise korral välistatud. Riigikohus pidas võimalikuks nii toetuse taotlemisega seotud kulude hüvitamise kui ka toetusest ilmajäämise tõttu saamata jäänud tulu hüvitamise nõuet.

2.1.10. Vangistusõigus: kinnipeetava individuaalne täitmiskava ([3-18-111/29](#)²⁹)

Riigikohus võttis vaidluses nr 3-18-11 seisukoha, et kinnipeetava individuaalses täitmiskavas (ITK) märgitud ohuhinnangul pole regulatiivset toimet. ITK on programmiline dokument, milles vangla esitab kinnipeetava karistuse täideviimise plaani, kuid selle rakendamine sõltub vangla edaspidistest toimingutest ja haldusaktidest. Kinnipeetav saab kohtus vaidlustada ITK rakendamisega seotud vangla toimingut või haldusakti ning osutada seejuures tema õigusi riivavale ebaõigele faktiväitele või väärtushinnangule ITK-s.³⁰ ITK-s sisalduvate väidete ja hinnangute eraldiseivaks vaidlustamiseks puudus Riigikohtu hinnangul praegusel juhul õiguskaitsevajadus (HKMS § 44 lg 1).

Kolleegium selgitas lisaks, et kuigi ITK-s kajastatud riskihindamise tulemust kasutatakse kinnipeetava avavanglasse ümberpaigutamise otsustamisel, ei pruugi vangla ajal, mil kaebajal tekib avavanglasse ümberpaigutamise võimalus, ITK-s märgitud ohuhinnangust lähtuda.

²⁷ RKHKo 02.04.2019, [3-16-1048/38](#).

²⁸ Vt RKHKo 30.07.2014, [3-3-1-39-14](#), p 13 ja 10.04.2014, [3-3-1-16-14](#), p 23.

²⁹ RKHKm 10.04.2019, [3-18-111/29](#). Kinnipeetavaid puudutas veel vaidlus 3-17-1276, milles oli keskseks teemaks anonüümsust soovinud tunnistaja ütluste kui tõendi vastuvõtmine ja kasutamine kohtumenetluses (RKHKo 25.04.2019, [3-17-1276/35](#)).

³⁰ Vt RKHKo 17.06.2010, [3-3-1-95-09](#), p 26.

Vangla hinnang kinnipeetava ohtlikkuse kohta võib vangistusaja kestel muutuda. ITK-d tuleb muuta juhul, kui riskihinnangust nähtuvalt on kinnipeetava ohtlikkuse tase ITK-s varasema riskihinnangu põhjal kajastatud ohuhinnanguga võrreldes muutunud.

ITK õigusliku tähenduse kohta kinnipeetava avavanglasse ümberpaigutamise menetluses ütles Riigikohus, et vanglal tuleb avavanglasse ümberpaigutamise taotlus lahendada sisuliselt, sõltumata sellest, kas ITK järgi on kinnipeetava avavanglasse ümberpaigutamine võimalik. Riigikohus võttis olulise seisukoha, et vangistusseaduse (VangS) § 20 lõige 1 ei võimalda teha kinnipeetava avavanglasse ümberpaigutamise otsust üksnes ITK alusel, vaid arvesse tuleb võtta ka muid seaduses nimetatud tingimusi. Kui vangla keeldub kinnipeetavat näiteks tema ohtlikkuse tõttu avavanglasse ümber paigutamast, saab halduskohus avavanglasse ümberpaigutamisest keeldumise otsuse õiguspärasuse hindamise raames kontrollida ka ITK, sh selles märgitud ohuhinnangu õiguspärasust.

Lisaks märkis halduskolleegium, et ITK-s märgitud ohuhinnang ei piira kinnipeetava õigusi seoses vangistusest tingimisi ennetähtaegse vabastamisega. Kinnipeetava vangistusest tingimisi ennetähtaegset vabastamist ei otsustata ITK-s märgitud ohuhinnangu alusel.

2.1.11. Välismaalaste õigus: pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine, lahkumisettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kohaldamine ([3-17-1545/81](#))³¹

Välismaalasi puudutavas kohtupraktikas tehti oluline lahend asjas nr 3-17-1545. Halduskolleegium lahendas täiskoosseisus vaidlust pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise, koheselt sundtäidetava lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu kohta, mis määrati ühe haldusaktiga.

Esmalt selgitas Riigikohus kohalduvat õigust ja tõi välja *ohu* ning *tegeliku ja piisavalt tõsise ohu* eristamise vajaduse nimetatud kolme ettekirjutuse tegemisel, et tõlgendada ja kohaldada välismaalaste seaduse (VMS) § 241 lõike 1 punkti 2 ja väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 7 lõiget 1 direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lõikes 1 sätestatu valguses. Nimelt tuleb pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks ning koheselt lahkumisettekirjutuse tegemiseks ja sissesõidukeeldu kohaldamiseks direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lõikest 1 tulenevalt tuvastada isikust lähtuv tegelik ja piisavalt tõsine oht. Seevastu ainult pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks VMS § 241 lõike 1 punkti 2 alusel võib piisata ka madalama tasemega ohust. Kolleegium on ka varem rõhutanud, et oht, mis õigustab pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist, ei pruugi olla piisavalt tõsine ega reaalne selleks, et pikaajalise elaniku staatuse minetanud isik riigist välja saata ja keelduda talle tähtajalise elamisloa andmisest.³²

Kolleegium näitas, et määratlemata õigusmõiste „tegelik ja piisavalt tõsine oht“ sisustamisel on kohtulik kontroll lubatav. Kontrollides haldusorgani prognoosotsust faktilisest ja õiguslikust küljest, ei sekku kohus lubamatult täitevvõimu tegevussfääri. Ohu mõiste sisustamine ning olukordade kvalifitseerimine ohuks on juriidilise argumentatsiooni ja meetodika abil kontrollitav. Ulatuslikku kontrolli toetavad ka kaalul olevad põhiõigused.

Riigikohus eristas *ohu tõsidust* ja *tegelikkust*. Piisavalt tõsist ohtu kinnitasid kaebaja korduv karistatus ja narkosüütegude kui ühiskonna põhihuvi kahjustavate süütegude laad ja retsidiivsus. Sellest ei saanud aga teha järeldust, et oht avalikule korrale on ka tegelik. Kaebaja

³¹ RKHKo 19.02.2019, [3-17-1545/81](#). Vt ka mai alguse lahendit RKHKo 03.05.2019, 3-18-89/51, milles halduskolleegium lisas, et lahkumisettekirjutuse tegemisel ja sissesõidukeelu kohaldamisel tuleb Eestisse jääva lapse huvid kindlaks määrata.

³² Vt RKHKo 13.04.2016, [3-3-1-2-16](#), p-d 14, 22.

käitumise põhjal karistuse kandmise ajal ja pärast seda ning kaebaja kohta antud iseloomustuste ja hinnangute alusel leidis kolleegium, et kaebajast ei lähtu tegelikku ohtu. Riigikohus jättis jõusse PPA otsuse pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise osas, kuid tühistas lahkumisettekirjutuse ja sissesõidukeelu.

Riigikohus märkis Euroopa Kohtu praktikale viidates, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine, lahkumisettekirjutuse tegemine ja sissesõidukeelu kohaldamine ei ole karistused toime pandud õigusrikkumiste eest. Tegu on haldusõiguslike ohutõrje meetmetega, mis ei või tugineda pelgalt süüteo süüdimõistmisele.³³ Kuna kõnealused otsused põhinevad mh prognoosil, tuleb kaebaja isikut, elukäiku, toime pandud õigusrikkumisi ja käitumist karistuse kandmise ajal ja hiljem nii positiivselt kui ka negatiivselt iseloomustavad asjaolud korrektselt tuvastada ning nende põhjal esitada selged ja konkreetsed põhjendused, miks on õigusnormis sätestatud ohulävend ületatud. Riigikohus märkis, et eri võimuharud ei tohi seejuures ilma põhjendusteta toimida isikut puudutavates otsustes vastuoluliselt. Seisukohad, millega kohus põhjendas isiku tingimisi ennetähtaegset vangistusest vabastamist, pole iseenesest PPA-le ega kohtule siduvad, kuid need on tõendina ka haldusmenetluses ja halduskohtus kasutatavad.

Veel on väga oluline haldusakti õiguspärasuse hindamise aeg. Euroopa Kohtu praktikast direktiivi 2003/109/EÜ art 12 kohaldamise kohta tuleneb, et liikmesriigi kohtul on väljasaatmise kohta tehtud otsuse, s.o ka lahkumisettekirjutuse õiguspärasust kontrollides kohustus võtta arvesse asjaolusid, mis ilmsid pärast lahkumisettekirjutuse tegemist ja millega võib kaasneda olukord, kus isiku käitumisest tulenev oht avalikule korrale või riigi julgeolekule kaob või märkimisväärselt väheneb.³⁴ Selline võib olukord olla eelkõige siis, kui ajavahemik lahkumisettekirjutuse tegemise ja selle õiguspärasuse kohtuliku hindamise vahel on pikk.³⁵ Kui kohus jõuab järeldusele, et muutunud asjaolude tõttu ei oleks samasisulise haldusakti andmine enam õiguspärane, tuleb vaidlustatud haldusakt tühistada, sõltumata sellest, kas see oli andmise ajal õiguspärane.

Lõpetuseks peatus Riigikohus menetluslikel küsimustel, tuues välja, et kaebaja oleks tulnud ära kuulata kõigi kolme otsustuse suhtes. Üksnes pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise osas arvamuse andmise võimaldamine ei olnud piisav, sest perekonnapõhiõiguse ja eraelu riive intensiivsus võivad pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise ning lahkumisettekirjutuse tegemise ja sissesõidukeelu kohaldamise korral olulisel määral erineda. Ka ei pruugi isiku argumendid, mida tuleks arvesse võtta lahkumisettekirjutuse tegemisel koos sissesõidukeelu kohaldamisega, omada otsust tähendust või samaväärset kaalu elamisloa kehtetuks tunnistamisel. Seetõttu on lahkumisettekirjutuse tegemise ja sissesõidukeelu kohaldamise menetluses korrektsel ärakuulamisel oluline roll lisaks inimväärikuse tagamisele ka haldusakti sisulise õiguspärasuse seisukohalt.

Veel pidas kolleegium oluliseks rõhutada, et lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaja määramata jätmine on kaalutusotsus, mis eeldab isiku sellekohast ärakuulamist ja põhjendustes asjakohaste kaalutluste esitamist. Igal üksikjuhtumil tuleb kaaluda ka, kas sissesõidukeeldu kohaldada ja kui pikk sissesõidukeel on asjaolusid arvestades proportsionaalne. Riigisiseseid norme tuleb tõlgendada ja kohaldada, arvestades aluseks olevat direktiivi ja direktiivi kohaldamise Euroopa Kohtu praktikat.

³³ Vt ka Euroopa Kohtu otsus 07.12.2017, [C-636/16](#), p 27.

³⁴ Euroopa Kohtu otsus 08.12.2011, [C-371/08](#), p 84.

³⁵ Vrd nt Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades 17.04.2018, [C-316/16](#) ja [C-424/16](#), p 94.

2.2. MENETLUSÕIGUS

2.2.1. Protestiõigus ([3-17-911/161](#)³⁶)

Riigikohus selgitas asjas nr 3-17-911 ühtse kohtupraktika kujundamise eesmärgil Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS) sätestatud haldusjärelevalve tegemist omavalitsusüksuste tegevuse üle. See oli enne haldusreformi reguleeritud VVS v.r § 85 lõikes 3 ja kehtivas VVS u.r-s asub see §-s 75³. Enne haldusreformi teostas haldusjärelevalvet maavanem.

Riigikohus märkis, et haldusjärelevalve raames on maavanema ja uue regulatsiooni kohaselt ministri sekkumisõigus tunduvalt laialatuslikum kui riikliku järelevalve käigus korrakaitseorgani sekkumisõigus – protesti rahuldamise eelduseks on vaidlustatava haldusakti või tegevusetuse objektivne õigusvastasus. Seetõttu on mõistetav seadusandja valik, et kui riikliku järelevalve teostamiseks üldjuhul tähtaegu sätestatud ei ole, siis maavanema või ministri haldusjärelevalve on õiguskindluse huvides võimalik vaid piiratud tähtaja jooksul. Riigikohus järeldas, et tõlgendus, mille kohaselt on VVS v.r § 85 lõikes 3 ja VVS u.r § 75³ lõikes 4 sätestatu puhul tegu üksnes menetlusliku tähtajaga, mille ületamine haldusjärelevalve tegemist ei takista, võib viia õiguskindluse põhimõtte ebaproportsionaalse riiveni ning oleks vastuolus seadusandja tahtega.

Mis puutub haldusjärelevalve teostamise tähtaja kulgema hakkamist, asus Riigikohus seisukohale, et VVS v.r § 85 lõike 3 ja VVS u.r § 75³ lõike 4 sõnastus on selge ja see ei võimalda tõlgendust, mille kohaselt hakkab ettepaneku tegemise tähtaeg kulgema näiteks hetkest, kui haldusjärelevalve teostaja sai teada haldusakti õigusvastasusest. Kui haldusjärelevalve teostaja saab haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teada teise haldusorgani või haldusvälise isiku pöördumisest tema poole palvega algatada järelevalve, hakkab tähtaeg kulgema ajast, mil see teade jõuab maavanema/ministri või tema juhitava maavalitsuse/ministeeriumi ametniku või töötajani, kellel on kohustus tagada, et teave jõuaks maavanema/ministri kätte. Teatud juhtudel võib tähtaeg hakata kulgema ka varem. Seda juhul, kui maavanem/minister või tema juhitava maavalitsuse/ministeeriumi ametnik, kellelt võib eeldada haldusakti sisu mõistmist, saab muul viisil teada konkreetse haldusakti andmisest, mis võib riivata avalikku huvi. Viimasel juhul ei eelda tähtaja kulgema hakkamine tingimata haldusakti tekstiga tutvumist, kui haldusakti sisu on selles muus allikas piisavalt kajastatud. Kui muus allikas ei ole haldusakti sisu piisavalt avatud, tuleb seaduses sätestatud tähtajale lisada mõistlik aeg, mis maavanemal/ministril kulub pärast haldusaktist teadasaamist selle väljanõudmiseks vajalike toimingute tegemiseks.

Lõpetuseks tuleb märkida, et selles asjas kardeti, et vaidlusaluse tegevusega kaasneb oht riigi julgeolekule. Riigikohus ei pidanud õigeks tõlgendada üldise iseloomuga sätet, VVS v.r §-s 85, riigi julgeoleku tagamise eesmärgist lähtudes. Riigikohus märkis, et kui ehitustegevus või juba valminud ehitis või selle kasutamine ohustab riigi julgeolekut, on riigil võimalik sekkuda eriseaduste alusel ka siis, kui ehitis on püstitatud õiguslikul alusel või kui on möödunud HKMS §-s 258 sätestatud protesti esitamise tähtaeg. Näiteks võib kõne alla tulla riiklik järelevalve ehitiste nõuetekohasuse üle ehitusseadustiku § 130 alusel.

³⁶ RKHKm 17.01.2019, [3-17-911/161](#).

2.2.2. Pädeva kohtu määramine ([3-18-1652/15](#)³⁷)

Riigikohtu erikogu määras asjas nr 3-18-1652 pädeva kohtu. Asjaolud olid sellised, et kaebaja esitas Harju Maakohtule hagiavalduse, milles nõudis kahju hüvitamist. Kaebaja põhjendas oma nõuet sellega, et ta peab ebaseaduslikult kandma vangistust, kuigi kohtuotsusega mõistetud karistus on juba kantud. Harju Maakohus keeldus hagi menetlusse võtmast ning tagastas selle, leides, et vaidluse lahendamine on Tallinna Halduskohtu pädevuses. Tallinna Halduskohus edastas määrusega asja Riigikohtule pädeva kohtu määramiseks. Halduskohus selgitas, et menetleja (sh kohtu) poolt süüteoamenetluses tekitatud kahju hüvitamise alused, ulatus ja kord on sätestatud süüteoamenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduses (SKHS). SKHS eesmärk on allutada kõik kriminaalmenetlusest tulenevad kahjunõuded kriminaalasju lahendavale kohtule. Halduskohtu pädevuses pole hinnata, kas kaebaja õigusi on kriminaalmenetluses rikutud. Erikoogu nõustus halduskohtuga, et kirjeldatud asjaoludel esitatud kahju hüvitamise nõue on käsitatav süüteoamenetluses tekitatud kahju hüvitamise nõudena.

SKHS § 7 lõikes 3 on sätestatud, et kui lõikes 1 nimetatud kahju tekitab kohus, vastutab riik riigivastutuse seaduse (RVastS) kohaselt. Riigikohtus oli keskse tähtsusega küsimus, kas SKHS § 7 lõike 3 viide riigivastutuse seadusele hõlmab üksnes materiaalsoiguslikku alust kohtu tekitatud kahju hüvitamiseks või laieneb see ka menetluskorrale. Erikoogu hinnangul viitab SKHS §-s 4 sätestatu, mille järgi saab isik nõuda talle menetleja poolt süüteoamenetluses tekitatud kahju hüvitamist SKHS-s sätestatud alustel, ulatuses ja korras, et ka kohtu poolt süüteoamenetluses tekitatud kahju hüvitamisel tuleb lähtuda SKHS-s kehtestatud menetluskorrast.

Sellega ei nõustunud riigikohtunik Viive Ligi, kes kirjutas oma [eriarvamuses](#), et SKHS § 7 lõiget 3 on võimalik tõlgendada vaid selliselt, et sättes viidatakse RVastS-le nii materiaalsoiguse kui ka menetluskorra mõttes, et tagada kõigis kohtuharudes ühesugune vastutuse standard.

2.2.3. Halduskohtu pädevus: kohaliku omavalitsuse volikogude sisevaidluste lahendamine ([3-17-2784/20](#)³⁸)

Riigikohus muutis ja täpsustas oma praktikat³⁹ kohaliku omavalitsuse volikogude sisevaidluste lahendamise kohta. Kolleegium asus seisukohale, et sedalaadi vaidlused on halduskohtu pädevuses, kuid volikogu liikmel puudub nende vaidluste algatamiseks praegu kehtiva õiguse kohaselt kaebeõigus. Kolleegium näitas ära, et kaebuse tagastamise õige alus omavalitsusüksuse ja volikogu liikme vahelises õigusvaidluses on halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lõige 2 punkt 1 (kaebajal puudub ilmselgelt kaebeõigus).

Kolleegium selgitas, et igal volikogu liikmel on küll seadusest tulenev õigus kuuluda vähemalt ühte komisjoni ja volikogu komisjoni koosseisu kujundamisel arvestatakse erakondade ja valimisliitude esindajate osakaalu volikogus, kuid need õigused ei ole subjektiivsed õigused, st õigused Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 15 lõike 1 ja HKMS § 44 lõike 1 mõttes. Sellised õigused annavad volikogu liikmele võimu nõuda volikogult teatud viisil tegutsemist vaid volikogusiseste õigussuhete raames. PS § 15 lõikes 1 ja HKMS § 44 lõikes 1 peetakse silmas vaid õigusi erinevate isikute vaheliste suhete raames, sh üksikisiku subjektiivseid avalikke õigusi avaliku võimu kandja suhtes. Kolleegium rõhutas, et kohtuliku kaebeõiguse puudumine

³⁷ RKEKm 25.01.2019, [3-18-1652/15](#).

³⁸ RKHKm 12.03.2019, [3-17-2784/20](#).

³⁹ Vt varasemad seisukohad: RKHKo 04.11.2004, [3-3-1-55-04](#), p 15; RKHKm 22.12.2008, [3-3-1-74-08](#), p 9.

ei vääralt volikogu liikme õigust kuuluda vähemalt ühte komisjoni. Samas ei anna seadus volikogu liikmele õigust kuuluda just talle enesele meelepärasesse komisjoni.

Veel märkis Riigikohus, et fraktsioon ei ole igäüks PS § 15 lõike 1 mõttes ega ka isik, kellel on kaebeõigus PS § 15 lõike 1 ja HKMS § 44 lõigete 1 ja 2 järgi. Fraktsioonile kui volikogu liikmetest koosnevale korporatiivsele ühendusele saaks kaebeõiguse anda HKMS § 44 lõikes 3 nimetatud eriregulatsiooni kehtestamisega. Praegu pole seda tehtud. Kollegiaalorgani ja selle liikme vahel sisesuhtest tekkinud vaidlust saab halduskohus läbi vaadata vaid juhul, kui seadus selle selgelt ette näeb. Riigikohus viitas, et Riigikogu liikmete tarbeks on selline regulatsioon kehtestatud ning seadusandjal on võimalik asjakohane regulatsioon kehtestada ka volikogu liikmetele olulistes sisevaidlustes kaebeõiguse andmiseks (HKMS § 44 lõige 2). Seejuures tuleks vältida võimalusi takistada volikogu tööd kaebeõiguse kuritarvitamisega protseduurilistes küsimustes.⁴⁰

⁴⁰ Selle lahendi seisukohtadele tuginevad veel määrused: RKHKm 02.04.2019, [3-17-2890/19](#) ja [3-17-2352/16](#).