



**Riigikohtu praktika haldusajades
jaanuar – aprill 2015**

Aktuaalse praktika ülevaade

Pihel Kuusk
halduskolleegiumi nõunik

Tartu
Mai 2015

Sisukord

I STATISTILINE ÜLEVAADE.....	3
II AKTUAALNE PRAKTIKA.....	3
1. Haldusõiguse üldosa.....	3
<i>1.1. Riigivastutus.....</i>	<i>3</i>
1.1.1. Euroopa Liidu direktiivi ülevõtmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine (3-3-1-80-14)	3
<i>1.2. Riiklik järelevalve.....</i>	<i>4</i>
1.2.1. Sunniraha määramine (3-3-1-72-14)	4
2. Haldusõiguse eriosa.....	5
<i>2.1. Maksuõigus.....</i>	<i>5</i>
2.1.1. Jälitustoiminguga kogutud teabe kasutamine maksumenetluses (3-3-1-9-15)	5
2.1.2. Maksuotsuse muutmine maksukohustuslase kahjuks (3-3-1-75-14)	5
2.1.3. Mõistlik menetlusaeg maksumenetluses (3-3-1-78-14)	5
<i>2.2. Vangistusõigus.....</i>	<i>6</i>
2.2.1. Kinnipeetava ajutine töövõimetus (3-3-1-53-14)	6
2.2.2. Eelnevate karistuste tühistamine ja pikaajalise kokkusaamise keelamine (3-3-1-3-15)	6
<i>2.3. Välismaalaste õigus.....</i>	<i>7</i>
2.3.1. Varjupaigataotleja kinnipidamiskeskusesse paigutamine (3-3-1-52-14 ja 3-3-1-48-14)	7
2.3.2. Eesti passi kehtetuks tunnistamine (3-3-1-62-14)	7
<i>2.4. Planeerimis- ja ehitusõigus.....</i>	<i>8</i>
2.4.1. Muinsuskaitsete piirangutega ala planeerimine (3-3-1-82-14)	8
<i>2.5. Keskkonnaõigus.....</i>	<i>8</i>
2.5.1. Kaitsealuse veekogu paisutamine (3-3-1-74-14)	8
<i>2.6. Andmekaitse.....</i>	<i>8</i>
2.6.1. Andmete avaldamine kolmandatele isikutele (3-3-1-83-14)	8
<i>2.7. Struktuuritoetused.....</i>	<i>9</i>
2.7.1. Proportsionaalsuse põhimõtte struktuuritoetuste menetluses (3-3-1-85-14)	9
<i>2.8. Riigihanked.....</i>	<i>9</i>
2.8.1. Omandiõigus jäätmetele ja teenuste tellimine teiselt haldusorganilt (3-3-1-68-14)	9
<i>2.9. Ravimid.....</i>	<i>10</i>
2.9.1. Elektroonilise sigareti määratlemine ravimina (3-3-1-5-15)	10
3. Halduskohtumenetlus.....	10
3.1. Haldusmenetluses üle kuulatud tunnistajate ülekuulamine (3-3-1-76-14)	10
3.2. Kaebuse muutmine (3-3-1-7-15)	11

I STATISTILINE ÜLEVAADE

1. jaanuarist kuni 30. aprillini 2015 saabus Riigikohtusse 309 menetlustaotlust haldusasjades. Neist 107 olid kassatsioonkaebused, 194 määruskaebused, neli teistmisavaldused, kolm riigi õigusabi taotlused (kassatsioon- või määruskaebuse koostamiseks) ja üks vastukassatsioonkaebus. Riigikohtu halduskolleegium vaatas aasta esimese nelja kuuga läbi 312 menetlustaotlust. Menetlusloa sai 29 taotlust, seega 9,3 % läbivaadatud pöördumistest. 87 taotlust otsustas kolleegium läbivaatamatult tagastada.

Jaanuarist kuni aprillini sai lahendi 36 menetluse võetud haldusasja. Lahend tehti 24 kassatsioonkaebuse kohta, 10 määruskaebuse kohta ja kahes haldusasjas määras Riigikohtu erikogu pädeva kohtu.

Materiaalõiguslikult sisult jagunesid haldusasjades tehtud lahendid järgmiselt. Enim olid esindatud maksuõigus, vangistusõigus ning ehitus- ja planeerimisõigus (igauks viie asjaga). Järgnesid nelja asjaga välismaalaste õigus ja struktuuritoetused. Kolm vaidlust oli võrsunud riigihankemenetlusest ja kaks sotsiaalõiguse rakendamisest. Ühe asjaga olid esindatud omandireform, keskkonnaõigus, ravimite regulatsioon, riiklik järelevalve, haridusõigus, majandushaldusõigus ja andmekaitse.

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

II AKTUAALNE PRAKTIKA

1. Haldusõiguse üldosa

1.1. Riigivastutus

1.1.1. Euroopa Liidu direktiivi ülevõtmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine (3-3-1-80-14)

Asjas nr **3-3-1-80-14** (Russak) mõistis Riigikohus kaebajale Ü. Russakule **riigilt kahjuhüvitiseks** 3000 eurot **selle eest, et riik ei olnud kohaselt üle võtnud Euroopa Liidu direktiivi**, mis nägi ette pakettreiside ostjatele tehtud kulutuste hüvitamise reisikorraldaja pankroti korral. Kahju hüvitamise eelduste esinemise tuvastas Riigikohus sama kohtuasja eelmisel läbivaatamisel asjas nr 3-3-1-37-12. Praeguses asjas vaidlesid pooled kahjuhüvitise suuruse üle. Kolleegium leidis, et riik ei pea kaebajale kahju saajaprotsendiliselt hüvitama, kuna kahju ärahoidmine oli raskendatud. Seadusandja pidi reisikorraldaja pankroti puhuks tagatissüsteemi loomisel langetama keerulise majanduspoliitilise otsuse, kaaludes tarbijate huve turismiettevõtete ettevõtlusvabadusega ja turismiteenuse piisava kättesaadavusega. See ei õigusta küll direktiivi puudulikku ülevõtmist, kuid annab aluse kahjuhüvitise vähendamiseks.

1.2. Riiklik järelevalve

1.2.1. Sunniraha määramine (3-3-1-72-14)

Asjas nr **3-3-1-72-14** (Vao Söevabrik) selgitas kolleegium **sunniraha määramise korda**, andes olulisi juhtnõore nii haldusorganitele kui ka kohtutele. Sunniraha määramise regulatsioon on raskestimõistetav ning senini puudus täielik selgus selles, milliseid haldusakte selles menetluses tuleb anda, milliseid toiminguid sooritada, millal isik tuleb ära kuulata ning mida ja mis hetkel isik vaidlustada saab.

Kaebajaks oli söe tootmisega tegelev ettevõtte, kes jättis täitmata Päästeameti ettekirjutuse tuleohtliku tootmistegevuse lõpetamiseks. Ettekirjutuses oli Päästeamet teinud sunniraha rakendamise hoiatuse. Kui selgus ettekirjutuse täitmata jätmise, esitas amet kaebajale sunniraha tasumise nõude. Kaebaja vaidlustas selle halduskohtus.

Riigikohus selgitas, et kaebajale esitatud **sunniraha nõue ei ole mitte haldusakt, vaid menetlustoiming**. Sellega teavitati adressaati, et tema vastu on alustatud sunniraha rakendamise menetlust ja et sunniraha tasumata jätmise korral pöördub haldusorgan raha sissenõudmiseks kohtutäituri poole. Riigikohus on ka varasemas praktikas leidnud, et asendustäitmise ja sunniraha seadusest ei tulene haldusorganile kohustust väljastada lisaks ettekirjutusele ja hoiatusele täiendav haldusakt. Sunniraha maksmise kohustus tekib, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Seetõttu pole sunniraha maksmise kohustuse tekitamiseks tarvis vormistada sunniraha määramise otsust.

Sellegipoolest ei ole hoiatus lõplik ja siduv otsustus, mis tingiks vältimatult sunniraha rakendamise. **Haldusorganil on sunniraha rakendamisel kaalutusõigus**. Sunniraha nõudmisel tuleb arvestada ja kontrollida erinevaid asjaolusid, et tagada nõude proportsionaalsus. Sunniraha võib nõuda ka hoiatuses märgitud väiksemas määras.

Isikul on haldusorgani sunniraha rakendamise toiminguid võimalik halduskohtus vaidlustada. Sunniraha rakendamise peale ei saa esitada tühistamiskaebust, kuna tegu pole haldusaktiga. Küll aga saab halduskohus keelata haldusorganil sunniraha rakendamise, sh sissenõudmise toimingute tegemise või teha ettekirjutuse toimingute tagajärgede kõrvaldamiseks. Kui haldusorgan rakendab sunniraha õigusvastaselt ja kohtutäitur on juba alustanud sunniraha sissenõudmist, võib halduskohus kohustada haldusorganit esitama täitemenetluse lõpetamise avalduse.

Ärakuulamise kohta selgitas kolleegium, et **isikut tuleb sunniraha rakendamisest teavitada pärast ettekirjutuse täitmise tähtaja möödumist, kuid enne sunniraha sissenõudmise alustamist**. Selline teavitus annab isikule võimaluse esitada sunniraha rakendamise kohta oma arvamus ja vastuväited, taotleda sunniraha rakendamise edasilükkamist või vaidlustada sunniraha rakendamine kohtus. Ühtlasi annab see isikule võimaluse tasuda sunniraha ilma sissenõudmiseta ja kohtutäituri tasuta.

2. Haldusõiguse eriosa

2.1. Maksuõigus

2.1.1 Jälitustoiminguga kogutud teabe kasutamine maksumenetluses (3-3-1-9-15)

Asjas nr **3-3-1-9-15** (Kiviõli Keemiatööstus) selgitas kolleegium **kriminaalmenetluses jälitustoiminguga kogutud teabe maksumenetluses kasutamise võimalikkust.**

Kaebaja suhtes viidi maksumenetlus läbi ajal, mil jälitusteabe kasutamise lubatavus maksumenetluses ei olnud selgesõnaliselt reguleeritud. Alates 2013. aastast on sel teel kogutud teabe maksumenetluses kasutamine selgelt keelatud. Kolleegium selgitas, et isikute õigusi riivavaks avaliku võimu tegevuseks peab olema seaduslik alus. Nii on ka jälitustegevus ja selle käigus saadud andmete kasutamine lubatud üksnes siis, kui seadus seda ette näeb. Riigikohtu varasemas praktikas on selgitatud, et maksu- ja kriminaalmenetluses on võimalik vastastikku tõendusteavet vahetada ja et kriminaalmenetluses kogutud tõendid võivad põhimõtteliselt olla tõenditeks haldusmenetluses. See seisukoht ei puuduta aga jälitusteavet, mille kogumine riivab intensiivselt põhiõigusi ja mille kasutamise eesmärgid, mis võivad küll erandlikel juhtudel erineda teabe kogumise algsest eesmärgist, on seetõttu ammendavalt reguleeritud. Seega ei olnud jälitusteabe kasutamine maksumenetluses lubatud.

Kolleegium selgitas veel, et **maksumenetluses tohib kasutada jälitustoimingutega saadud teavet osas, milles see on esitatud, hinnatud ja kontrollitud kriminaalmenetluses.** Tõendiks pole sellisel juhul aga mitte jälitusprotokoll, vaid kohtuotsus kui dokumentaalne tõend.

2.1.2. Maksuotsuse muutmise maksukohustuslase kahjuks (3-3-1-75-14)

Asjas nr **3-3-1-75-14** (Bulean) selgitas kolleegium maksukorralduse seaduse sätet, mille kohaselt **maksuotsust võib muuta või kehtetuks tunnistada maksukohustuslase taotlusel.** Selliseks taotluseks tuleb lugeda ka maksuotsuse vaidlustamine kohtus. Sellisel juhul on maksuhalduril õigus maksumenetlus uuendada ja teha uus otsus ka maksukohustuslase kahjuks.

2.1.3. Mõistlik menetlusaeg maksumenetluses (3-3-1-78-14)

Asjas nr **3-3-1-78-14** (Refonda) selgitas kolleegium **mõistliku menetlusaja määramise põhimõtteid, ebamõistliku menetlusaja mõju maksuotsusele ja juriidilise isiku võimalust nõuda mittevaralise kahju hüvitamist.**

Maksumenetlus kaebaja käibemaksu arvestamise ja tasumise õigsuse kontrolliks kestis kokku kolm aastat ja neli kuud. Kaebaja pöördus halduskohtusse, leides, et tema suhtes tehtud maksuotsus tuleks mõistliku menetlusaja ületamise tõttu tühistada.

Kolleegium selgitas esmalt, et menetlusaja mõistlikkuse hindamisel tuleb maksumenetluses eristada haldusmenetlust ja kohtumenetlust. Mõistlik menetlusaeg on määratlemata õigusmõiste. Selle sisustamisel tuleb hinnata näiteks asja keerukust, menetlusosalise käitumist, ametiasutuste või menetlejate tegevust ja menetluses kaalul olevaid hüvesid. Riigikohus nõustus kaebajaga, et selles asjas oli maksuhaldur mõistlikku menetlusaega ületanud.

Kolleegium märkis, et ebamõistlik viivitus on menetlusviga, mis toob sarnaselt teiste menetlusvigadega haldusmenetluse seaduse järgi haldusakti tühistamise kaasa vaid juhul, kui viivitus mõjutab otsuse sisu. Peamiseks õiguskaitsevahendiks, mida haldusmenetluses viivituse korral kasutada, on haldusakti andmise või toimingute sooritamise nõue. Ka on isikul võimalik taotleda maksuhaldurilt ebamõistliku menetlusaja osas intressinõude kustutamist. Ebamõistliku menetlusaja tõttu tekkinud **mittevaralist kahju juriidilisele isikule hüvitada ei saa**. Mittevaraline kahju ei ole kooskõlas juriidilise isiku olemusega, sest juriidilisel isikul ei ole valu ega kannatusi.

2.2. Vangistusõigus

2.2.1. Kinnipeetava ajutine töövõimetus (3-3-1-53-14)

Asjas nr **3-3-1-53-14** (I. T.) selgitas kolleegium, kuidas peaksid kinnipeetav ja vangla toimima juhul, kui **kinnipeetav** leiab, et ta **on haigestunud ja seetõttu ajutiselt võimetu tööülesandeid täitma**. Kaebajaks oli kinnipeetav, kes keeldus halva enesetunde tõttu koristustöödele asumisest ja nõudis vererõhu mõõtmist. Vangla mõõtis mõni tund hiljem tema vererõhku ja leidis selle normis olevat. Seepeale määras vangla kinnipeetavale tööst keeldumise eest distsiplinaarkaristuse.

Vangistusosalased õigusaktid ajutise töövõimetus kindlakstegemise korda selgelt ei reguleeri. Vangistuseseaduse kohaselt teeb kinnipeetava töövõimelisuse kindlaks arst. Kolleegium selgitas, et **ootamatu terviserikke korral saab ajutist töövõimetus siiski tuvastada ka meditsiiniõde**.

Kolleegium mõõnis, et kinnipeetavat võib põhjendamatult tervisekontrolli taotlemise ja sel alusel tööst kõrvalehoidmise eest distsiplinaarkorras karistada. Selles asjas ei olnud aga kinnipeetava taotlus põhjendatu, hoolimata sellest, et tal vererõhu ohtlikku kõrgenemist ei tuvastatud. Seda põhjusel, et tegemist oli isikuga, kellel oli diagnoositud südamekahjustusega hüpertooniatõbi. Seega oli tal alust taotleda enne tööle asumist oma vererõhu mõõtmist.

2.2.2. Eelnevate karistuste tühistamine ja pikaajalise kokkusaamise keelamine (3-3-1-3-15)

Asjas nr **3-3-1-3-15** (Kalda) selgitas kolleegium **kinnipeetavale määratud distsiplinaarkaristuse kohtulikul kontrollimisel eelnevate karistuste tühistamise arvestamise vajadust** ja karistusena **pikaajalise kokkusaamise keelamise põhiseaduspärasust**.

Vangla oli kinnipeetavast kaebajale R. Kaldale määratud karistusliigi valikut põhjendanud sellega, et kinnipeetavat oli varemgi korduvalt karistatud. Kohtuotsuse tegemise ajaks olid kaebajale määratud varasemad distsiplinaarkaristused aga tühistatud. Kolleegium leidis, et **kohus peab karistuse proportsionaalsuse hindamisel arvestama kohtuotsuse tegemise ajaks muutunud asjaoludega**. Haldusakti tühistamine on siduv kõigile, sh kohtutele. Tühistatud haldusaktil õigusmõju ei ole. Seetõttu tühistas Riigikohus kaebajale määratud karistuse kui ebaproportsionaalse ja õigusvastase.

Teiseks vastas Riigikohus ringkonnakohtunike hulgas erimeelsusi põhjustanud küsimusele, kas pikaajalise kokkusaamise keelamine kui perekonnaelu intensiivselt riivav karistus saab

üldse olla põhiseaduspärane ja proportsionaalne. Kolleegium leidis, et **üldjuhul ei ole pikaajalise kokkusaamise keelamine ülemäära raske sekkumine isiku põhiõigustesse**. Vangla sisekorraeeskirja kohaselt on kinnipeetavale tagatud vähemalt üks pikaajaline kokkusaamine poole aasta jooksul. Selle distsiplinaarkaristusena keelamine ei tähenda seda, et isikul poleks õigust taotleda pooleaastase ajavahemiku kestel uut pikaajalist kokkusaamist. Seega ei tähenda ühe pikaajalise kokkusaamise keelamine vältimatult, et isik ei saaks pooleaastase ajavahemiku jooksul võimalust pikaajaliseks kokkusaamiseks. Perekonnaelu riive intensiivsust vähendab ka kinnipeetava võimalus suhelda oma lähedastega lühiajalistel kokkusaamistel ja telefoni või kirja teel.

2.3. Välismaalaste õigus

2.3.1. Varjupaigataotleja kinnipidamiskeskusesse paigutamine (3-3-1-52-14 ja 3-3-1-48-14)

Asjades nr **3-3-1-52-14** ja **3-3-1-48-14** selgitas kolleegium **varjupaigataotlejast välismaalase kinnipidamiskeskusesse paigutamise aluseid**. Kolleegium leidis, et välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse sätete kohaselt on kinnipidamine lubatav, kui muud järelevalvemeetmed ei ole piisavalt tõhusad selleks, et tagada seaduses loetletud eesmärkide saavutamine, sh isikuandmete väljaselgitamine, varjupaigataotluse lahendamiseks oluliste andmete väljaselgitamine põgenemisohu tingimustes ja julgeoleku või avaliku korra kaitsmine. Ka lubab seadus isiku kinni pidada, kui on alust arvata, et ta on varjupaigataotluse esitanud üksnes lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks. Politsei ja piirivalveamet peab kohtule esitatavas kinnipidamistaotluses põhjendama, miks leebemad järelevalvemeetodid poleks piisavalt tõhusad. Kinnipidamise vajalikkust saab põhjendada näiteks põgenemisohu äranäitamisega.

2.3.2. Eesti passi kehtetuks tunnistamine (3-3-1-62-14)

Asjas nr **3-3-1-62-14** (Aleksandrov) selgitas kolleegium Eesti **passi kehtetuks tunnistamise** korda. Kaebajale väljastati 1993. aastal pass kui sünnijärgsele Eesti kodanikule. 2012. aastal otsustas Politsei- ja piirivalveamet (PPA), et passi andmise aluseks olnud andmed, mille kohaselt kaebaja vanemad olid 1940. a seisuga Eesti kodanikud, ei olnud õiged. PPA tunnistas kaebaja passi valeandmete esitamise tõttu kehtetuks.

Riigikohus leidis, et PPA ei uurinud passi kehtetuks tunnistamisel olulisi asjaolusid piisavalt. Näiteks pidanuks PPA selgitama, kas isik esitas võltsimistunnustega dokumendi ise või sattus see dokumentidekogumisse muul viisil. Sel põhjusel tühistas kolleegium PPA otsuse. Asja uuel otsustamisel tuleb ametil kohaldada kodakondsuse seaduse uut redaktsiooni, mis näeb valeandmete esitamise tõttu passi kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel ette kaalutusõiguse. Seega **peab passi kehtetuks tunnistamise otsus vastama proportsionaalsuse põhimõttele** – otsuse tegemisel tuleb kaaluda näiteks selle mõju isiku perekonnale, isiku käitumist ja õiguskindlust.

Riigikohtunik Jüri Põld kirjutas kohtuotsusele **eriarvamuse**, milles leidis, et PPA pole uurimispõhimõtet rikkunud.

2.4. Planeerimis- ja ehitusõigus

2.4.1. Muinsuskaitsete piirangutega ala planeerimine (3-3-1-82-14)

Asjas nr **3-3-1-82-14** (Rumer Arendus) selgitas kolleegium kohaliku omavalitsuse ja Muinsuskaitseameti (MKA) pädevuse jaotust **muinsuskaitsete piirangutega alade planeerimisel**.

MKA ei soostunud kooskõlastama muinsuskaitse eritingimusi planeeringu jaoks, millega kavandati Pärnu vanalinna muinsuskaitseala kaitsevööndisse uushoonestuse rajamist. Kolleegium selgitas, et **MKA peab planeeringutele muinsuskaitse eritingimusi seades jääma talle seadusega antud pädevuse piiresse** ega tohi asuda KOV asemel kaaluma linnaplaneerimisalaseid argumente. Kolleegium rõhutas linna, MKA ja arendaja vahelise koostöö olulisust muinsuskaitsete piirangutega alade planeerimisel.

2.5. Keskkonnaõigus

2.5.1. Kaitsealuse veekogu paisutamine (3-3-1-74-14)

Asjas nr **3-3-1-74-14** (Veejaam) selgitas kolleegium **looduskaitsealuse veekogu paistamise regulatsiooni ning haldusmenetluslikku küsimust, kuidas toimida, kui eluline olukord taotluse lahendamise kestel muutub**.

Kaebaja taotles Keskkonnaametilt (KA) vee erikasutusluba Valgejõel asuva paisu rekonstrueerimiseks, et taastada Nõmmeveski hüdroelektrijaam. Valgejõgi on lõhede ja teiste kaitsealuste kalaliikide kudemis- ja elupaigaks. Rekonstrueeritav pais asub Natura võrgustikku kuuluval looduslal. Pikaleveninud haldusmenetluse ajal purunes vana pais üleujutuse tõttu, misjärel veetas tõusis ja kaitsealuste kalaliikide elutingimused paranesid. KA leidis, et sellises olukorras ei saa vee erikasutusloaga lubada paisutuse taastamist üleujutuse-eelsele tasemele. Looduskaitsealuse järgi on kaitsealuse jõe veetaseme muutmise lubatud vaid juhul, kui see parandab kalade kudemisvõimalusi.

Riigikohus leidis, et looduskaitsealuse reguleerib väljakujunenud veetaseme muutmist, mitte aga olukorda, kus paisu rekonstrueerimine on vajalik avarii tagajärgede likvideerimiseks. Seega lähtus vastustaja ekslikult arusaamast, et veetaseme muutmise on keelatud. Vee erikasutusluba tuli anda kaalutusõiguse alusel. Asja uuel otsustamisel tuleb vastustajal aga arvestada ka menetluse kestel muutunud olukorda ja looduskaitsealuse argumente, kaaludes neid taotleja huviga hüdroelektrijaama taastamiseks ja ettevõtlusega tegelemiseks.

2.6. Andmekaitse

2.6.1. Andmete avaldamine kolmandatele isikutele (3-3-1-83-14)

Asjas nr 3-3-1-83-14 (Instmark) selgitas kolleegium seaduse järgimise olulisust olukorras, kus **haldusorgan avaldab isiku kohta andmeid kolmandatele isikutele**. Kohtuasi sai alguse sellest, et Nordea pank esitas seoses panga ja kaebaja, Instmark OÜ vahelise kohtuvaidlusega Politsei- ja Piirivalveameti rahapesu andmebüroole (RAB) järelepärimise selle kohta, miks olid kaebaja pangakontod 2007. aastal arestitud. RAB saatis pangale vastuseks kirja, milles selgitas pangakonto arestimise asjaolusid. Kaebaja pöördus halduskohtusse, nõudes RAB poolt pangale andmete edastamise ja kaebaja kohta väärtushinnangute andmise õigusvastaseks tunnustamist. Kaebaja leidis, et RAB kiri rikub tema õigust heale ärimainele.

Kolleegium leidis, et RAB rikkus andmete edastamisega rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest (RahaPTS) kaebajale tulenevat õigust sellele, et kolmandatele isikutele ei väljastata andmeid ilma seadusest tuleneva aluseta. RahaPTS kohaselt võib RAB edastada andmeid üksnes seaduses loetletud asutustele ja ainult juhul, kui andmete edastamine on vajalik rahapesu, terrorismi rahastamise ning nendega seotud kuritegude vältimiseks, tuvastamiseks ja uurimiseks. Andmete edastamise õigusvastasuse tuvastamise seisukohast ei ole oluline, kas isik, kellele andmed edastati, oli nende sisust juba varem teadlik ja kas tal oli kohustus saadud andmeid saladuses hoida. RAB-l polnud ka õiguslikku alust kaebaja kohta väärtushinnangute andmiseks.

2.7. Struktuuritoetused

2.7.1. Proportsionaalsuse põhimõtte struktuuritoetuste menetluses (3-3-1-85-14)

Asjas nr **3-3-1-85-14** (Meitsar) selgitas kolleegium **proportsionaalsuse põhimõtte järgimise olulisust struktuuritoetuste andmise menetluses.**

Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet (PRIA) jättis rahuldamata kaebaja R. Meitsari põllumajandusettevõtte arendamise toetuse taotluse põhjusel, et kaebaja oli eelneval aastal pannud toime loomakasvatusega seonduva väärteo. Kaebaja vaidlustas PRIA otsuse, leides, et toetuse sel põhjusel andmata jätmine on ebaproportsionaalne. Kaebaja rikkumine ei olnud raske ning ta on loomakasvatuse lõpetanud. Toetustaotlus puudutab hoopiski viljakasvatust. PRIA aga väitis vastu, et tal polnud kaalutusõigust – kui keskkonnanõuetega seonduv väärtegu on sooritatud, tuleb taotlus rahuldamata jätta. PRIA ei saa hakata nõuete rikkumist sisuliselt hindama.

Kolleegium PRIA-ga ei nõustunud. Kolleegium selgitas, et taotleja sooritatud väärtegu kohta info kogumise eesmärgiks on selle väljaselgitamine, kas tegemist on õiguskuuleka ja usaldusväärse isikuga. Hinnangu andmisel tuleb PRIA-l lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest, mis on Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõtte. Proportsionaalsuse tagamiseks tuleb arvestada rikkumise asjaolusid, rikkumise seost konkreetse taotlusega, rikkumise raskust ja korduvust ning seda, kas rikkumine on taotlemise ajaks lõppenud. Toetatava tegevusega mitteseotud rikkumisi saab arvesse võtta vaid juhul, kui rikkumine seab kahtluse alla isiku üldise õiguskuulekuse ja tema poolt nõuete täitmise ka tulevikus.

2.8. Riigihanked

2.8.1. Omandiõigus jäätmetele ja teenuste tellimine teiselt haldusorganilt (3-3-1-68-14)

Asjas nr **3-3-1-68-14** (Tahkuranna) vastas kolleegium olulisele keskkonnaõiguslikule küsimusele – **kes on tarbija üleantud jäätmete omanik?** Samuti selgitas kolleegium, **kas see, kui vald või linn tellib teenuseid teisele kohaliku omavalitsuse üksusele kuulvalt ettevõttelt, võib riivata eraettevõtjate ettevõtlusvabadust.**

Tahkuranna vald korraldas riigihanke jäätmeveo teenuste kontsessiooni andmiseks. Hankedokumentides oli märgitud nõue, et jäätmevaldaja peab kogutud olmejäätmed vedama ladestamiseks Paikre prügilasse. Hanke võitnud ettevõtja, kes oleks tahtnud jäätmeid vedada talle endale kuulvasse ümbertöötlemistehasesse, vaidlustas selle nõude. Kaebaja leidis, et

nõue piirab põhjendamatult tema omandiõigust jäätmetele ja ettevõtlusvabadust, samuti õiglast konkurentsi.

Riigikohus selgitas, et **jäätmevedaja ei saa jäätmete omanikuks**, seega ei riiva vaidlustatud tingimus kaebaja omandiõigust. Korraldatud jäätmeveo käigus kogutud ja jäätmekäitluskohta veetud olmejäätmete töötlemine on kohaliku omavalitsuse avalik ülesanne. Riigikohus on varasemas praktikas leidnud, et riik või kohalik omavalitsus võib otsustada selliste ülesannete täitmise ise või enda kontrollitava äriühingu kaudu ilma erakapitali kaasamata. Selline otsus ei riiva eraettevõtjate ettevõtlusvabadust. Paikre prügila ei kuulu aga mitte Tahkuranna vallale, vaid Pärnu linnale ja Paikuse vallale. Teiselt omavalitsusüksuselt teenuse soetamine võib siiski eraettevõtjate ettevõtlusvabadust riivata.

Samas leidis kolleegium, et hankedokumentide vaidlustatud punktiga ei ole OÜ-lt Paikre jäätmete töötlemise teenust soetatud. Selline märke jäätmeveo kontsessiooni hankedokumendis ei saa endast kujutada jäätmete töötlemise tellimist. Kaebaja kui jäätmete töötleja ettevõtlusvabadust võib riivata hoopis hankija tegevus või tegevusetus jäätmete töötlemise teenuse sisseostmisel.

2.9. Ravimid

2.9.1. Elektroonilise sigareti määratlemine ravimina (3-3-1-5-15)

Asjas nr **3-3-1-5-15** (Zandera) selgitas kolleegium **toote ravimina määratlemise** aluseid. Kaebaja ja Ravimiameti vahel oli vaidlus selle üle, kas elektrooniliste sigarettide nikotiini sisaldavate kapslite näol on tegemist ravimitega. Ravimiamet põhjendas toote ravimina määratlemist sellega, et see sisaldab tööstuslikult toodetud nikotiini, mis on nikotiinisõltuvuse raviks kasutatav aine. See aine võib olla ohtlik, mürgine ja sõltuvusttekitav ning kaebaja tarnitavate e-sigarettide kasutamisel esineb aine üleannustamise oht.

Riigikohus andis otsuses ülevaate asjakohasest Euroopa Kohtu praktikast, mille järgi **võib toote määratleda ravimina kas tutvustuse** (s.t millegi raviks ette nähtud, sellisena määratletud või soovitatud toode) **või toime alusel**. Toime alusel on ravim selline toode, mille omadused on ette nähtud inimeste haiguste raviks või nende ärahoidmiseks, kuid mida sellisena ei esitleta. Kolleegium leidis, et amet on selles asjas tooted määratlenud ravimina nende toime alusel. Kolleegium ei nõustunud aga e-sigarettide ravimiks pidamisega, leides, et ravimina määratlemiseks peab toote mõju inimtervisele olema kasulik. Elektrooniliste sigarettide tarvitamine on inimese tervisele aga eelkõige kahjulik, kuigi vähem kahjulik kui tavasigaretid. Ka toote üleannustamisega kaasnev mõju ei tingi selle liigitamist ravimiks. Tarbijate teavitamine toote võimalikust ohtlikkusest ja muude müügipiirangute seadmine võib olla võimalik ka ilma toodet ravimina määratlemata ja ravimi müügiloast tulenevate rangete piiranguteta.

3. Halduskohtumenetlus

3.1. Haldusmenetluses üle kuulatud tunnistajate ülekuulamine (3-3-1-76-14)

Maksuasjas numbriga **3-3-1-76-14** (Tengel) selgitas kolleegium **haldusmenetluses üle kuulatud tunnistajate kohtumenetluses üle kuulamata jätmise võimalust**. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 65 lg 2 kohaselt võib menetlusosaline taotleda, et kohus kuulaks haldusmenetluses üle kuulatud tunnistaja üle vahetult. Kohus võib selle taotluse rahuldamata jätta üksnes seaduses loetletud juhtudel - kui tunnistaja pole kättesaadav;

kui tunnistaja ütluste tähtsus ei ole vastavuses ülekuulamiseks kuluva aja või muude ülekuulamisega seotud raskustega; kui ülekuulamise taotlus esitati hilinenult ja taotluse rahuldamine põhjustaks asja arutamise edasilükkamise.

Kolleegium leidis, et HKMS § 65 lg-st 2 tuleneb, et tunnistajate ülekuulamise taotlus tuleb üldjuhul rahuldada. Keeldumise aluseks ei saa olla kohtu eelhinnang tunnistajate ütluste usaldusväärsusele, kuna ühelgi tõendil ei saa olla kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõudu. Seega tuleb hinnang tõendi tähtsusele siduda haldusasja lahendamisel oluliste asjaoludega, mitte tõendi usaldusväärsusega. Kui olulised asjaolud on vaieldavad või tõendamata, tuleb üle kuulata ka need tunnistajad, kel võib olla teavet oluliste asjaolude kohta, kuid kelle ütluste usaldusväärsust kahandab nende seotus kaebajaga ja uuritavast olukorrast möödunud pikk ajavahemik.

3.2. Kaebuse muutmine (3-3-1-7-15)

Asjas nr **3-3-1-7-15** (Suder) selgitas kolleegium **kaebuse muutmise regulatsiooni kohaldamist**. Kaebaja J. Suder vaidlustas oma õigusi riivava ehitusloa. Halduskohus rahuldask kaebaja taotluse kaebetähtaja ennistamiseks. Vastustaja sellega ei nõustunud ja esitas ringkonnakohtule määruskaebuse. Vahepeal oli ehitis aga valmis ehitatud ja sellele oli antud kasutusluba. Kaebaja taotles nüüd ringkonnakohtult kaebuse muutmist nii, et ehitusloa tühistamise nõue asendataks loa õigusvastasuse tuvastamise nõudega ja kaebusele lisataks kasutusloa tühistamise nõue. Ringkonnakohus keeldus, leides, erinevalt halduskohtust, et esialgse kaebuse kaebetähtaega ennistada ei saa ning kaebuse muutmise pole seetõttu lubatav.

Riigikohus selgitas, et kaebuse muutmise regulatsioon tagab põhiseaduse § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud kaebeõiguse tõhusust. **Muutmise taotluse lahendamisel tuleb kohtul kontrollida kaebuse lubatavust selle muudetud kujul ja muutmise otstarbekust kaebuse eesmärkide valguses**. Kaebuse muutmise lubatavuse tingimuseks ei ole esialgse kaebuse nõuetekohasus. Seega on võimalik muuta ka sellist kaebust, mille kohus saaks HKMS § 121 alusel tagastada või mille menetlus tuleks kaebetähtaja ületamise tõttu lõpetada.