



Riigikogu esimees Ene Ergma  
ap.kk@riigikogu.ee

Teie 1.10.2009 nr 1-9/201

Õiguskantsler 15.10.2009 nr 10-2/091674/0906341

## Vastus kirjalikule küsimusele

Lugupeetud Riigikogu esimees

Täna Teid Riigikogu liikmete Toomas Vareki, Tarmo Männi ja Hannes Rummi poolt esitatud kirjaliku küsimuse edastamise eest.

Küsimuse esitajad osutavad asjaolule, et Vabariigi Valitsuse 21.01.2009 korraldust nr 14 „Valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2009. aastaks määratud tegevuskulude jaotus, materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude ning põhivara soetamise ja renoveerimise kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektiline liigendus ning ministriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2009. aasta tegevuskavad" (edaspidi: korraldus nr 14) muudeti Vabariigi Valitsuse 29.09.2009 korraldusega nr 417 (edaspidi: korraldus nr 417). Nimetatud muudatusega tekkis olukord, kus korraldus nr 14 piirab valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tehtavaid kulutusi võrreldes sellega, mis 2009. aasta riigieelarves ette on nähtud.

Küsimuse esitajad tunnevad huvi, kas Vabariigi Valitsuse korralduse kaudu eelarve muutmine ületab valitsuse põhiseaduslikke volitusi põhjusel, et seeläbi ei järgita parlamendi suveräänsuse aspekti. Seda põhjusel, et Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi: PS) § 115 mõtte kohaselt peab riigi tulude ja kulude üle otsustama seadusandja ning see on võimude lahususe printsiibi tagamise möödapääsmatuks eeltingimuseks.

Täpsemalt paluvad küsimuse esitajad vastust järgnevale küsimustele:

- Kas korralduse nr 14 kaudu eelarvevahendite kasutamise piiramine on põhiseadusega kooskõlas?
- Millisest õigusaktist tuleb lähtuda situatsioonis, kus Vabariigi Valitsuse korraldus ning 2009. aasta riigieelarve seadus on omavahel konfliktsed?

Allpool vastan küsimustele nende esitamise järjekorras.

## I Hinnang Vabariigi Valitsuse korraldusele nr 14

Küsimuse esitajad on palunud minu hinnangut Vabariigi Valitsuse 21.01.2009 korralduse 14 kaudu eelarvevahendite kasutamise piiramise põhiseaduspärasuse kohta. Arvestades küsimusepüstitust analüüsin järgnevalt ainult seda, kas korraldusega nr 14 eelarvevahendite kasutamisele piirangute seadmine on põhimõtteliselt võimalik, jättes kontrollimata, kas iga konkreetne korralduses sätestatud eelarvevahendite kasutamise piirang on õiguspärane. Kõigepealt aga selgitan riigieelarvega seonduvat põhiseaduslikku regulatsiooni.

Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 1 lg 1 kohaselt on Eesti demokraatlik vabariik. Riigikogu ja valitsuse vahelised suhted paneb paika võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte (PS §-d 4 ja 14). Põhiseadus on jaganud riigieelarvega seonduvad ülesanded seadusandliku ja täitevvõimu vahel, st nii Riigikogul kui ka Vabariigi Valitsusel on riigieelarve koostamisel, vastuvõtmisel ja täitmisel vahetult põhiseadusest tulenev pädevus.

Vastavalt PS § 87 punktile 5 ja § 115 lõikele 2 koostab riigieelarve eelnõu Vabariigi Valitsus, kes esitab selle Riigikogule. Iga aastase riigi kõigi tulude ja kulude eelarve saab seadusena vastu võtta üksnes Riigikogu (PS § 115 lg 1 ja § 65 p 6). See tähendab, et riigi tulude ja kulude üle otsustamine peab läbima avaliku (vt PS § 72) parlamentaarse debati, kuid Vabariigi Valitsusel on kande roll eelarve koostamise parlamendieelses menetluses.

Riigieelarve täitmist korraldab PS § 87 p 5 alusel jällegi Vabariigi Valitsus. Valitsus peab muu hulgas esitama Riigikogule riigieelarve täitmise aruande (PS § 87 lg 5), mille kinnitamine on Riigikogu pädevuses (PS § 65 p 6). Riigikogu saab eelarve täitmise üle teostada ka järelevalvet tavapäraste parlamentaarse kontrolli abinõude rakendamisega (kirjalik küsimus, arupärimine, suuline küsimus infotunnis, umbusaldamine).

Iga-aastane riigieelarve võetakse küll formaalse seadusena vastu, kuid kulukirjete osas on riigieelarve üksikakt. Riigieelarve võib küll lisaks sellele sätestada ka abstraktseid üldnorme (nt kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete tasandusfondi jaotamise põhimõtted)<sup>1</sup>. Käesoleva analüüsi jaoks omavad siiski tähtsust üksnes riigieelarve kulukirjed, kuna minule esitatud küsimus on suunatud just nendest tulenevatele täitevvõimu kohustustele.

Riigieelarve kulukirjed ei ole õigusnormid tavapärases tähenduses, vaid volitused riigieelarves nimetatud kulude tegemiseks kindlaksmääratud asutuste poolt konkreetsel perioodil. Riigieelarve vastuvõtmisega annab Riigikogu täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides sellega valitsuse tegevust ja seades sellele piirid. Samuti võib riigieelarvet käsitleda riigi majandusplaanina eelolevaks aastaks. Riigieelarve on interne akt, sest seal sisalduvad käitumisjuhendid on adresseeritud täidesaatvale võimule. Haldusvälistele isikutele ei teki riigieelarve kulukirjetest õigusi ega kohustusi – need ei anna nt kellelegi õigust nõuda konkreetse summa väljamaksmist.<sup>2</sup>

Riigieelarve on täitevvõimule täitmiseks kohustuslik ja sellest kõrvalekaldumine ei ole lubatud. Seda mõistetakse ennekõike kui keeldu teha eelarves ettenähtust suuremaid kulutusi (vt riigieelarve seaduse § 29 lg 1). Riigieelarve kulukirjed ei ole aga pelgalt piirsummad. Täidesaatev

<sup>1</sup> RKÜKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-2000, punktid 11 ja 12.

<sup>2</sup> L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 115 komm 2 ja 3, lk 575 – 576.

võim ei ole seotud mitte ainult eelarve kogumahuga, vaid ka eelarves sätestatud tulude ja kulude liigendusega.<sup>3</sup>

Kulude liigendus kätkeb endas olulisi poliitilisi valikuid selle kohta, kuidas jaotatakse riigi tulud erinevate riigi tegevuste rahastamiseks. Nende kontrollimine ja heakskiitmine ongi riigieelarve parlamentaarse menetlemise peaesmärk. Kui valitsus hoiab eelarve täitmisel omal algatusel kuluartiklite pealt kokku – st ei suuna nendesse nii palju raha, kui eelarves ettenähtud – võib toimuda varjatud kulude ümberjaotamine. Seda põhjusel, et kulude liigendusega paikapandud tulude jaotus erinevate riigi tegevuste vahel muutub, kui valitsus hoiab mõne riigieelarve kuluartikli pealt rohkem kokku kui teiste pealt.

Siiski peab ülaltoodud põhimõtete rakendamisel arvestama sellega, et riigieelarve on tulevikku suunatud akt, mis rajaneb prognoosidel. Prognoosi iseloomustab ebakindlus, st eelarveaasta tegelik olukord ei pruugi täielikult vastata eelarve vastuvõtmisel tehtud prognoosidele.

PS §-des 4 ja 14 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte üheks eesmärgiks on tagada eri võimuorganite efektiivne tööjaotus. Võimu jaotamine võimaldab ülesandeid jagada selleks kõige paremini sobivatele organitele. Organisatsioonilise võimude lahususe põhinõudeks on, et Riigikogu, Vabariigi President, Vabariigi Valitsus ja kohtud täidaksid neile põhiseadusega antud pädevust iseseisvalt.<sup>4</sup> Seega on nimetatud riigiorganitel nende põhiseadusliku pädevuse teostamisel isekorraldusõigus.<sup>5</sup>

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest lähtudes tuleb sisustada ka Vabariigi Valitsusele PS § 87 punktist 5 tulenevat isekorraldusõigust riigieelarve täitmise korraldamisel. Sellest järeldub esiteks, et Riigikogus seadusena vastuvõetud eelarve ei saa olla liiga detailne. Vastasel juhul peaks valitsus pidevalt algatama eelarve muudatusi ja lisaelarveid, et eelarvet tegeliku olukorraga kooskõlla viia.<sup>6</sup> Teiseks ei oleks Vabariigi Valitsusel võimalik iseseisvalt eelarvet täita, kui tal puuduks igasugune otsustusruum küsimuses, kui suures ulatuses riigieelarves ettenähtud kulutusi tegelikult teha. Ehk teisisõnu halvaks kohustus iga väiksemagi summa kulutamata jätmise kohta algatada riigieelarve muutmine või lisaelarve sisuliselt Vabariigi Valitsuse töö.

Eelnevast tulenevalt olen seisukohal, et põhiseadusega ei ole vastuolus olukord, kus täidesaatva võimu organid võivad teatud ulatuses jätta riigieelarves ettenähtud kulud tegemata. Samas ei tohi täitevvõim lähtudes PS § 116 lõikest 2 jätta tegemata väljamakseid, mis on ette nähtud seadusega (nt sotsiaaltoetused, pensionid), mille tegemise kohustus tuleb riigi poolt sõlmitud lepingust vms. Seega hõlmab valitsuse isekorraldusõigus eelarve täitmise korraldamisel üksnes selliseid kulusid, mis puudutavad ennekõike täitevvõimu ennast (nt majandamiskulud, investeeringud varadesse) ja mis ei ole olulised.

Nimelt ei saa Vabariigi Valitsuse võimalus jätta riigieelarves ettenähtud kulu tegemata olla piiramatu, kuna siis kaotaks PS § 115, millega antakse riigieelarve vastuvõtmine Riigikogu pädevusse, oma mõtte. Valitsuse isekorraldusõiguse määratlemisel tuleb lähtuda olulisuse põhimõttest: Riigikogu on see organ, kes peab langetama kõik riigi ning ühiskonna jaoks olulised

<sup>3</sup> L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 115 komm 6, lk 578.

<sup>4</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 4. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 4 komm 3 ja 5.1, lk 65.

<sup>5</sup> Vt RKPJKo 14.04.1998, nr 3-4-1-3-98, p IV.

<sup>6</sup> L. Lehis. Kommentaarid §-le 115. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 115 komm 6, lk 578.

otsused, kuna parlament omab ainsa riigivõimuorganina otsest demokraatliku legitimaatsiooni. Riigikogu peab otsustama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused. Samuti peab Riigikogu lahendama selliseid olulisi küsimusi, mis ei kujuta endast kellegi põhiõiguste vahetut riivet – sh olulised eelarvelised otsused. Järelikult võib Vabariigi Valitsus PS § 87 punktist 5 tuleneva isekorraldusõiguse raames jätta eelarve täitmisel tegemata kulusid üksnes mitteolulises ulatuses. Seda, mis on oluline ja mis mitte, tuleb otsustada igal konkreetsel üksikjuhtumil eraldi.

Ülaltoodud põhimõtete valguses analüüsin järgnevalt korralduse 14 hetkel kehtivast redaktsioonist, mis on kehtestatud korraldusega 417, tulenevaid eelarvevahendite kasutamise piiranguid.

Vabariigi Valitsus kehtestas 21.01.2009 korraldusega nr 14 valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2009. aastaks määratud tegevuskulude jaotuse personali- ja majandamiskuludeks (korralduse lisa 1), valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2009. aastaks määratud materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamise ja renoveerimise kulude objektilise liigenduse (korralduse lisa 2), valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2009. aastaks põhivara soetamise ja renoveerimise kuludeks ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste objektilise liigenduse (korralduse lisa 3) ning ministriumide ja nende valitsemisala riigiasutuste 2009. aasta tegevuskavad (korralduse lisa 4).

Seda korraldust on mitmel korral tegeliku olukorraga kohandamiseks muudetud ning viimased muudatused kehtestas Vabariigi Valitsus 29.09.2009 korraldusega nr 417. Viimatinimetatud muudatusega tekkiski kirjalikus küsimuses kirjeldatud olukord, kus korraldus nr 14 piirab 242 650 993 krooni ulatuses valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tehtavaid kulutusi võrreldes sellega, mis on ette nähtud 1. ja 2. lisaelarvega täpsustatud 2009. aasta riigieelarves.

Täpsemalt on hetkel kehtiva korralduse lisa 1 võrreldes riigieelarvega piiratud tegevuskulusid 115 684 756 (sh personalikulud 30 311 204 krooni ning majandamiskulusid 85 373 552 krooni) võrra ning lisa 2 investeringuid 63 043 257 krooni võrra. Lisaks sellele kiitis Vabariigi Valitsus korraldusega nr 417 heaks uue lisa nr 5 „Valitsusasutustele ja valitsusasutuste hallatavatele riigiasutustele 2009. aastaks määratud eraldiste ja muude kulude piiramise ettepanekud“, mis näeb võrreldes täpsustatud 2009. riigieelarvega ette muude kulude (sh eraldiste) kokkuhoiu 63 922 980 krooni ulatuses.<sup>7</sup>

Korralduse 14 kehtiva preambula kohaselt on korraldus antud muu hulgas riigieelarve seaduse (edaspidi: RES) § 6 lõigete 1 ja 2 ning Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 30 lõike 3<sup>1</sup> alusel. Järgnevalt selgitan, millised volitused tulenevad nimetatud sätetest eelarveliste otsuste tegemiseks.

Nagu eespool märgitud, ei saa Riigikogus seadusena vastu võetud riigieelarve olla ülemäära detailne. Riigieelarve tulud, kulud ja finantseerimistehingud liigendatakse administratiivselt osadeks, jagudeks ja peatükkideks ning majandusliku sisu järgi artikligruppideks, artikliteks ja artiklite alajaotisteks (RES § 4 lg 1). Vastavalt RES 4 lõikele 3 liigendatakse kulud riigieelarves majandusliku sisu järgi vähemalt artikligruppideks<sup>8</sup>, st see on majandusliku sisu järgi suurim lubatud üldistuse tase kulude kirjendamisel. Juhul, kui riigieelarves ei ole kulusid liigendatud artikligruppidest detailsemalt, liigendab RES § 6 lõikest 1 tulenevalt täidesaatva riigivõimu asutuste kulud vähemalt artiklite ulatuses Vabariigi Valitsus. RES § 6 lg 2 võimaldab rahandusministri põhjendatud ettepanekul Vabariigi Valitsusel liigendada täidesaatva riigivõimu

<sup>7</sup> Kõik osundatud kokkuhoiuse summad tuginevad 29.09.2009 korralduse nr 417 eelnõu seletuskirjas märgitule.

<sup>8</sup> Kulude artikligrupid on tegevuskulud, eraldised, materiaalse ja immateriaalse vara soetamine ja renoveerimine ja muud kulud (RES § 4 lg 5).

asutuste kulusid vastavalt eelarveklassifikaatorile ulatuslikumalt. Kulude liigendamisega täpsustab valitsus täidesaatva riigivõimu asutuste tarbeks riigieelarve kulude majanduslikku sisu. Siiski ei anna RES § 6 lõiked 1 ja 2 sõnaselgelt alust piirata valitsusasutuste õigust teha riigieelarves ettenähtud kulutusi.

VVS § 30 lg 3<sup>1</sup> sätestab, et Vabariigi Valitsus võib anda korraldusega valitsusasutusele ülesandeid. See säte annab valitsusele üldvolituse valitsusasutuste töökorralduse reguleerimiseks korraldustega.<sup>9</sup> VVS § 30 lg 3<sup>1</sup> põhiseaduslikuks aluseks võib pidada PS § 87 punkti 2, mille kohaselt suunab ja koordineerib Vabariigi Valitsus valitsusasutuste tegevust. Vabariigi Valitsus asub seega täidesaatva riigivõimu tipus ning talle kuulub koordineerimis- ja järelevalvefunktsioon valitsusasutuste üle.<sup>10</sup>

Eelnevast lähtudes võib Vabariigi Valitsus anda ministriumitele, ametitele, inspeksioonidele jt valitsusasutustele siduvaid korraldusi, kuidas oma tegevust korraldada. Leian, et põhimõtteliselt võivad need korraldused puudutada ka küsimust, kui palju raha võib valitsusasutus oma tegevuse käigus kulutada. Seda tingimusel, et on järgitud eespool nimetatud põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid: esiteks peab riigieelarves ettenähtud kulude piiramine jääma valitsuse isekorraldusõiguse raamidesse ning teiseks ei saa valitsuse korraldus olla takistuseks väljamaksete tegemisel, mis on kindlaks määratud õigusaktide või lepingutega.

Korralduse nr 14 aktuaalne redaktsioon kätkeb endas nii RES § 6 lõigetes 1 ja 2 ettenähtud riigieelarve kulude täpsemat liigendust kui ka VVS § 30 lg 3<sup>1</sup> antud korraldust valitsusasutuste tegevuse reguleerimiseks. Täpsemalt annab see suunise valitsusasutustele oma tegevuse korraldamiseks selliselt, et tegevuse käigus ei tekiks rohkem kulusid, kui korraldusega nr 14 lubatud on. Arvestades sellega, et korraldus nr 14 ennekõike haldusesisene õigusakt, mis vahetult ei puuduta halduseväliste isikute õigusi, leian, et nimetatud kahe küsimuse ühendamine on lubatav. Tulenevalt minule esitatud kirjalikust küsimusest analüüsin järgnevalt aga ainult korralduse nr 14 ühte aspekti – valitsusasutustele antud suunist kulude kokkuhoidmiseks.

Nagu eespool korduvalt rõhutanud olen, võib valitsus eelarves kõrvale kalduda üksnes isekorraldusõigusega hõlmatud ulatuses. Korralduses nr 14 ettenähtud kärpesumma<sup>11</sup> moodustab 1. ja 2. lisaelarvega täpsustatud 2009. aasta riigieelarve konsolideeritud kogukuludest (88,1 mrd krooni) 0,3%. Leian, et kokkuhoiusumma suhtelisele vähesuse tõttu võrreldes kogu riigieelarve mahuga ei ületanud Vabariigi Valitsus korralduse nr 14 muutmisel isekorraldusõiguse piire, millest suuremate eelarve muutuste korral peab alustama parlamentaarse eelarvemenetluse.

Küsimus sellest, kuivõrd takistab korraldus nr 14 väljamaksete tegemist, mis on ettenähtud õigusaktide ja lepingutega, seondub korralduse õigusliku iseloomuga ning küsimusega sellest, kuidas käituda olukorras, kus korraldus nr 14 ning riigi ja üksikisiku suhteid reguleeriv seadus on vastuolus. Nendel aspektidel peatun minule esitatud 2. kirjaliku küsimuse vastamisel.

<sup>9</sup> Riigikogus 14.12.2005 vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse ja õiguskantsleri seaduse muutmise seaduse seletuskiri, arvutivõrgus kättesaadaval: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>10</sup> K. Merusk. J. Põld. Kommentaarid §-le 86. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 86 komm 4.4, lk 502.

<sup>11</sup> Kokkuhoiusumma on kindlaksmääratud lähtudes korralduse nr 417 eelnõu seletuskirjast.

## II Rakendatav õigusakt

Minule esitatud teine küsimus puudutab seda, millist õigusakti tuleb rakendada olukorras, kus Vabariigi Valitsuse korralduse nr 14 regulatsioon kaldub kõrvale 2009. aasta riigieelarve seadusest.

Sellele küsimusele vastates tuleb eristada haldusesisese ja haldusvälise mõjuga õiguslikku regulatsiooni. Haldusesisese mõjuga regulatsioon puudutab ennekõike valitsusasutuste sisemist töökorraldust. Haldusväline regulatsioon puudutab üksikisiku ja riigi vahelist õigussuhet.

Korraldus nr 14 on esmajärjekorras haldusesisese mõjuga regulatsioon. Korraldus nr 14 adressaatideks (korraldust täitma kohustatud subjektideks) on täidesaatva riigivõimu organid ehk valitsusasutused VVS § 39 tähenduses. Seetõttu on tegemist haldusesisese korraldusega, st kõrgemalseisva täitevvõimu organi korraldus talle alluvatele ametiasutustele, millega võib reguleerida nt sisemist töökorraldust ning mis ei reguleeri vahetult halduseväliste isikute õigusi ja kohustusi.

Valitsusasutused peavad täitma erinevaid õigusakte<sup>12</sup>, mis asuvad PS § 3 lg 1 järgi moodustuvas õigusaktide hierarhias eri tasanditel. PS § 3 lõikest 1 tulenevalt peavad seadused olema kooskõlas põhiseadusega. Vabariigi Valitsuse ja ministrite määrused peavad omakorda olema kooskõlas seadustega (vt ka PS § 87 p 6, § 94 lg 2). Täitevvõimu organi individuaalakt peab olema kooskõlas seda andma volitanud määruse või seadusega (vt haldusmenetluse seaduse § 54 ja § 107 lg 1).

Kui aga valitsusasutus rakendab õigusakte, siis kehtib madalama õiguse rakendamise prioriteet, mis ütleb, et kui on olemas madalam norm, siis tuleb seda rakendada esmajärjekorras.<sup>13</sup> Selle põhjuseks on asjaolu, et täidesaatva riigivõimu organil puudub õigus jätta õigusakt kohaldamata, kui ta leiab, et see on vastuolus põhiseadusega.<sup>14</sup> Selline õigus on PS § 15 lg 2 ja § 152 lg 1 järgi üksnes kohtul. Seega peab valitsusasutus täitma õigusaktide hierarhias kõige madalamat temale adresseeritud õigusakti kuni selle kehtetuks tunnistamiseni isegi siis, kui madalam õigusakt on vastuolus kõrgemate õigusaktidega.<sup>15</sup>

Korraldus nr 14 on RES § 6 lõigete 1 ja 2 ning VVS § 30 lg 3<sup>1</sup> alusel antud õigusakt, mis reguleerib seda, kuidas valitsusasutused täidavad 2009. aasta riigieelarve seadust. Õigusaktide hierarhias asub see riigieelarvest madalamal ning seetõttu peavad valitsusasutused riigieelarve täitmisel lähtuma korralduses nr 14 toodud piirsummadest, kui need erinevad riigieelarvest.

<sup>12</sup> Vt nt VVS § 49 lg 1 p 2 Minister vastava ministeeriumi juhina vastutab põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest.

<sup>13</sup> K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 3 komm 2.3.2.2, lk 58.

<sup>14</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud väljaanne, 2008, § 14 komm 2.2.2, lk 156.

<sup>15</sup> Vrd RKHKo 30.11.2004, nr 3-3-1-64-04, p 17: „Kolleegium on seisukohal, et haldusorgan ei tohi jätkata akti täitmist või toimingut sooritamist pärast seda, kui on jõustunud Riigikohtu otsus, millega tunnistati kehtetuks või põhiseadusevastaseks akti või toimingut sooritamise aluseks olnud üldakt. Sellises olukorras on haldusorgan kohustatud ootamata ära isiku pöördumist tema poole, ise tühistama akti või lõpetama toimingut Riigikohtu otsuse jõustumise päevast. **Teistsugune on aga olukord siis, kui üksikakt on adressaadi poolt täidetud enne selle aluseks oleva üldakti põhiseadusevastasuse tuvastamist Riigikohtus. Selline üksikakt jääb jõusse. Ka ei nõua seadus sellise põhiseadusevastase üldakti alusel antud üksikakti tagasitäitmist haldusorgani enese algatusel.**“

Samas ei välista korralduse nr 14 haldusesise korraldusena kvalifitseerimine, et see avaldab mõju ka halduseväliste isikutele nende suhetes avaliku võimuga. Haldusesised aktid omandavad faktilise välimõju nende kohaldamise tulemusena. Haldusesised aktid ei õigusta aga haldusvälise mõjuga õigusaktide ning sõlmitud lepingute täitmata jätmist. Seega on valitsusasutustel põhjendatud juhtudel ning konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades õiguspärase otsuse saavutamiseks õigus haldusesiseses aktis sätestatud piire ületada.<sup>16</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

---

<sup>16</sup> Vt RKHKo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, punktid 13 ja 14. Vt ka RKÜKo 17.03.2000, nr 3-4-1-1-2000, p 16, kus Riigikohtu üldkogu asus seisukohale, et riik on kohustatud täitma haldusvälise mõjuga seaduses sätestatud kohustusi sõltumata sellest, kas riigieelarve vastavad summad ette näeb või mitte.