

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Kaidi Pürn

**ÕIGUSVASTASUSE TUVASTAMISE KAEBUS JA SELLE LUBATAVUSE  
EELDUSED HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja *prof* Kalle Merusk

Tartu  
2013

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. ÕIGUSVASTASUSE TUVASTAMISE KAEBUSE OLEMUS JA VAJALIKKUS .....	7
1.1 Halduskohtu kontroll ja õigusvastasuse tuvastamise kaebuse areng.....	7
1.2 Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse olemus .....	10
1.3 Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse vajalikkus .....	13
2. ÕIGUSVASTASUSE TUVASTAMISE KAEBUSE LUBATAVUSE EELDUSED.....	17
2.1 Üldised eeldused.....	17
2.2 Objektiivne haldusakt või toiming .....	21
2.2.1 Haldusakt .....	21
2.2.2 Haldusakti täidetavus.....	24
2.2.3 Toiming .....	25
2.3 Haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemine .....	28
2.3.1 Formaalne ehk vormiline õigusvastasus.....	28
2.3.2 Materiaalne ehk sisuline õigusvastasus .....	31
2.4 Põhjendatud huvi .....	32
2.4.1 Kaebeõigus ja põhjendatud huvi olemus .....	32
2.4.2 Põhjendatud huvi kontrollimine .....	37
2.4.2.1 Põhjendatud huvi kontrollimise skeem .....	38
2.4.3 Põhjendatud huvi puudumine .....	39
2.4.4 Põhjendatud huvina kahju hüvitamise nõude esitamine tulevikus .....	41
2.4.4.1 Hüvitamisnõude ilmselge perspektiivitus.....	41
2.4.5 Põhjendatud huvi preventiivse huvina.....	44
2.4.5.1 Kaebaja õiguste kaitse tulevikus.....	44
2.4.6 Põhjendatud huvi rehabiliteeriv eesmärk .....	48
2.5 Kaebuse tähtaegsus.....	50
2.5.1 Tähtaja kulgema hakkamine.....	54
2.5.1.1 Enne 1. jaanuari 2002 antud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamine... 54	
2.5.1.2 Alates 1. jaanuarist 2012 kehtivas HKMS-is sätestatud tähtaja kulgema hakkamine .....	55
2.5.2 Tegevusetuse vaidlustamine.....	57

2.5.3 Tähtaja ennistamine .....	58
KOKKUVÕTE .....	60
ZUSAMMENFASSUNG .....	64
KASUTATUD MATERJALID.....	68
Kirjandus .....	68
Kohtupraktika .....	70
Riigikohus: .....	70
Ringkonnakohtud: .....	73
Halduskohtud:.....	74
Normatiivaktid:.....	74

## SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lõige 1 sisaldab koosmõjus §-ga 14 üldist õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, mis kaitseb õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse.<sup>1</sup> Põhiseadusest tulenevalt on halduskohtud osa Eesti kolmeastmelisest kohtusüsteemist. Halduskohtumenetluse põhieesmärgiks on kaitsta isikut avaliku võimu kuritarvitamise ja väärhalduse eest. Kohtusse pöördumise tingimus on isiku kaitse vajadus, mis eeldab mingi isikule õigusaktidest tuleneva õiguse olemasolu, mida ta kohtusse pöördumisega kaitsta soovib.<sup>2</sup>

Halduskohtutes menetlust reguleeriv halduskohtumenetluse seadustik<sup>3</sup> (HKMS) võimaldab isikutel oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse mitmete erinevate nõuetega. HKMS § 37 lg 2 p 6 kohaselt on isikul võimalik taotleda halduskohtult haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist. Tegemist on tuvastamiskaebusega, mille alaliigiks on õigusvastasuse tuvastamise kaebus.

Käesolevas magistritöös on tähelepanu all just õigusvastasuse tuvastamise kaebus. Antud magistritöös keskendutakse õigusvastasuse tuvastamiskaebuse kui kaebuse liigi üldisemale vajalikkuse ja efektiivsuse hindamisele õiguskorras ning kaebuse esitamise ja rahuldamise kriteeriumite analüüsile nii praegu kehtiva kui ka kuni 31. detsembrini 2011. a kehtinud halduskohtu menetluse seadustiku<sup>4</sup> ja tekkinud kohtupraktika valguses.

Aktuaalseks muudab valitud teema asjaolu, et kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku loomisel kaaluti õigusvastasuse tuvastamise kaebusest kui kaebuse liigist loobumist, kuna tuvastamiskaebustest saadav kasu on sageli väike. Kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus on õigusvastasuse tuvastamise kaebus kaebuse liigina säilinud. Oluliselt piirab uus seadus senisega võrreldes siiski tuvastamiskaebuse esitamise õigust, välistades selle juhul, kui kaebuse eesmärgi saavutamiseks on tõhusamaid vahendeid.

---

<sup>1</sup> Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud vlj. 3. täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2012, lk 204.

<sup>2</sup> E. Kergandberg jt. Vaidluste lahendamine. Äripäev, 2009, lk 121.

<sup>3</sup> RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 10.

<sup>4</sup> RT I 1999, 31, 425... RT I, 28.11.2011, 2.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas õigusvastasuse tuvastamiskaebus on vajalik ning õiguslik regulatsioon ja kohtupraktika poolt välja töötatud selle esitamise eeldused on piisavad isikute õiguste efektiivseks kaitseks halduskohtumenetluses.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebusest ei ole meie õiguskirjanduses palju ega detailsemalt kirjutatud ega seda kaebuse liiki uuritud. Seega on magistritööl teoreetiline eesmärk lähemalt selgitada just selle kaebuseliigi olemust ja esitamise eeldusi.

Magistritöö uurimisobjektideks on järgmised küsimused:

1. Milline on õigusvastasuse tuvastamiskaebuse olemus ja vajalikkus?
2. Kas õigusvastasuse tuvastamiskaebuse lubatavuse eeldused kohtupraktika alusel ei kitsenda isikute õiguste kaitse võimalusi?
3. Kas õigusvastasuse tuvastamiskaebuse õiguslik regulatsioon tagab isikute efektiivse õiguskaitse?

Esimeseks magistritöö uurimisobjektiks ongi tuvastamiskaebuse olemus ja vajalikkus, et välja selgitada antud kaebust iseloomustavad tingimused. Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse nimetus ütleb juba ära, et selle nõudega soovitakse haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamist. Vastava nõude rahuldamise õiguslikud tagajärjed on võrreldes teist liiki nõuete rahuldamise tagajärgedega erinevad. Samuti leiab käsitlemist, kas haldusakti ja toimingu vaidlustamine tuvastamisnõudega on alati asjakohane ning kas seda nõuet saab ka muuta või esitada koos teiste nõuetega.

Õigusvastasuse tuvastamiskaebuse regulatsioon kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus on säilinud, kuid küllaltki napisõnaline. Kuni 31. detsembrini 2011. a kehtinud halduskohtumenetluse seadustik reguleeris tuvastuskaebuse esitamist veelgi vähem, andes seega kohtutele rohkem võimalust erinevate seisukohtade tekkimisele esimese ja teise astme kohtutes. Riigikohus on tuvastusnõudeid menetledes teinud selle kaebuse liigi kohta piisavalt palju lahendeid ja kujundanud vastavas valdkonnas kohtupraktikat. Eriliselt on Riigikohus tähelepanu pööranud õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eelduseks oleva kaebeõiguse sisustamisele. Teisisõnu on Riigikohus viimasel ajal laiendanud piire kaebuse esitamise vajalikkuse põhjenduse kohta. Seetõttu tugineb magistritöö autor õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisel vajaliku kaebeõiguse analüüsimisel suuresti kohtute poolt kujundatud praktikale. Eelkõige võttis töö autor vaatluse alla Riigikohtu halduskolleegiumi lahendid, kuid refereerimist leiavad ka halduskohtute

ja ringkonnakohtute asjakohased lahendid. Kohtupraktika analüüsi alusel saab jõuda järeldusele, kas õigusvastasuse tuvastamiskaebuse lubatavuse eeldused kohtupraktika alusel kitsendavad isikute õiguste kaitse võimalusi või mitte.

Kolmas tööd läbiv küsimus on seotud õigusvastasuse tuvastamiskaebuse õigusliku regulatsiooniga. Tuvastamiskaebuse eelduseks olevat kaebeõigust on võrreldes varem kehtinud halduskohtumenetluse seadustikuga kehtiva seadustiku kohaselt oluliselt piiratud. Samuti on seadustikku toodud seisukoht varasemalt kujunenud kohtupraktikast tuvastuskaebuse esitamise perspektiivsuse kohta kui nõude esitamise eesmärgiks on tulevikus kahju hüvitamise taotluse esitamine. Arvestades nimetatud muutusi, analüüsib magistritöö autor, kas sätestatud tingimustel on isikute õiguste kaitse tuvastuskaebuse esitamisel piisavalt efektiivne.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk on üldisem, käsitledes õigusvastasuse tuvastamise kaebuse olemust ja vajalikkust ning tuvastamisnõude muutmise võimalusi. Teises peatükis käsitletakse lähemalt kõiki õigusvastasuse tuvastamise kaebuse lubatavuse eeldusi - kaebeõigust, haldusakti ja toimingut, haldusakti ja toimingu õigusvastasust ja kaebetähtaega.

Töös kasutatakse dogmaatilist, võrdlevat ja ajaloolist uurimismeetodit.<sup>5</sup>

Magistritöö koostamisel on allikatena kasutatud kehtivat halduskohtumenetluse seadustikku ja kuni 31. detsembrini 2011. a kehtinud seadustiku redaktsiooni ja mõlema seaduse seletuskirju, põhilisi Eesti ja Saksa haldusõiguse ja haldusprotsessi õpikuid, Saksamaa halduskohtumenetluse seadustikku. Samuti vastava valdkonna Juridica artikleid ning halduskohtute, ringkonna- ja riigikohtu lahendeid. Töös on võrreldud õigusvastasuse tuvastamiskaebust Saksa haldusõiguses sarnase kaebusega. Saksakeelsest õigusalasest kirjandusest on lähtunud seetõttu, et Eesti õigusesse on selle arengu jooksul palju Saksa õigusest üle võetud ja seetõttu on Eesti haldusõigusele kõige lähedasem just Saksa haldusõigus.

Magistritöö käsitleb praegu kehtiva ja varasema HKMS-i redaktsiooni sätteid, mis puudutavad õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamist, menetlemist ja rahuldamist või rahuldamata jätmist.

Antud magistritöö vormistamisel on kasutatud J. Sootaki poolt koostatud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastööde kirjutamise ja vormistamise juhendit.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> I. Tammelo. Varased tööd (1939-1943). Toimetanud, eessõna ja bibliograafia P. Järvelaid. Hamburg 1993, lk 76-81.

# 1. ÕIGUSVASTASUSE TUVASTAMISE KAEBUSE OLEMUS JA VAJALIKKUS

## 1.1 Halduskohtu kontroll ja õigusvastasuse tuvastamise kaebuse areng

Subjektiivse avaliku õiguse rikkumisena on kohtusse pöördumise eelduseks avaliku võimu kandja poolt isiku õiguste rikkumine või vabaduste riivamine. Isiku kohustus on näidata, kuidas halduse tegevus on tema õigusi rikkunud. Reeglina teostab halduskohus subjektiivse õiguspärasuse kontrolli ja tuvastades, et isiku subjektiivseid õigusi pole rikutud, jätab kohus kaebuse rahuldamata ja haldusorgani tegevuse õiguspärasust ei kontrolli. Samas võib kohus tõdeda, et vaidlustatud akt on siiski õigusvastane, kuid haldusorgani tegevus jääb kontrollita just asjaolu tõttu, et vaidlustatud akt või toiming ei kahjustanud isiku õigusi. Antud olukorra põhjenduseks on haldusorgani õigus eksida ja kohustus oma vead ise ära parandada. Lisaks tuleb järgida võimude lahususe printsiipi, mille kohaselt on igal riigi institutsioonil oma põhifunktsioon ja kohus ei saa astuda haldusorgani asemele.

Halduskohtumenetluse eesmärk on kaitsta üksikisikuid väärhalduse ja riigivõimu omavoli eest ning kontrollida kaebuse või protesti alusel avaliku võimu kandja tegevuse õiguspärasust. Teatavasti piisab populaarkaebuse esitamiseks mingi avaliku huvi olemasolust ja kaebuse võib esitada igapäevselt kui leiab, et võimu on kuritarvitatud ja tegemist on õigusvastase haldustegevusega. Sellisel juhul kohus ei kontrolli, kas vaidlustatud haldusakti või toiminguga on kaebuse esitanud isiku õigusi rikutud.

Kohtu kontrolli piirid on erinevad, ühel juhul kontrollitakse haldustegevuse objektiivset õiguspärasust ja teisel juhul ainult isiku subjektiivsete õiguste rikkumist koos haldustegevuse õiguspärasusega. Isikute õiguste tagamine halduskohtus ei ole võimalik haldusakti või toiminguga õiguspärasuse kontrollimiseta. Selle aluseks on põhiseaduse § 3 lõike 1 esimeses lauses toodud põhimõte, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ehk seaduslikkuse printsiipi teostades. Nimetatud sättele toetub ka halduskohtu üks põhilisematest printsiipidest - uurimisprintsiip.

---

<sup>6</sup> J. Sootak. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Üliõpilastööde kirjutamise ja vormistamise juhend. Tallinn, 2011.

Siinkohal tuleb tõdeda, et õiguspärasuse kontroll on oluline nii subjektiivsete õiguste kaitmise, protestide ja populaarkaebuste kui ka õigusvastasuse tuvastamiskaebuse puhul.

Alates 1. jaanuarist 2012. aastast jõustunud halduskohtumenetluse seadustik on loonud uued võimalused halduskohtumenetluse täiustamiseks, kuid samas ka lihtsustamiseks ning kiirendamiseks ja seda ka lähtudes õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise, menetlemise ja rahuldamise või mitterahuldamise kriteeriumitest.

Kõrvutades õigusvastasuse tuvastamise kaebuse olemuse avamisel järk-järgult halduskohtumenetlust reguleerinud seadusi, võib antud kaebuseliigiga paralleelsele tõmmata juba kuni 1940. aastani kehtinud administratiivkohtu korra<sup>7</sup> paragrahvi 22, mille sõnastus võimaldas administratiivkohtul protestitud või kaevatud korraldusi, määrusi, otsuseid või tegevust kas täielikult või osalt tühjaks tunnistada. Olemuslikult tuleb aga sellist kaebust lugeda tänapäevase halduskohtumenetluse seisukohalt tühistamiskaebuseks ja täheldada sealjuures, et tuvastamiskaebuse esitamist esimese Eesti Vabariigi ajal ette ei nähtud.

Aastatel 1993-2000 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku redaktsiooni § 20 lõike 1 punkt 1 võimaldas halduskohtunikul kohtuotsuse liigina tunnistada kaevatud või protestitud õigusakt või toiming kas täielikult või osaliselt seadusevastaseks. Kuigi menetlusseadustik eraldi halduskohtule esitatavaid nõudeid ega kaebuse liike ei eristanud, oli tuvastamisaotluste esitamine kohtule siiski võimalik ja seda ka tehti. Eeltoodu kinnituseks saab tuua Riigikohtu lahendeid, kust selgub, et halduskohtule või –kohtunikule esitati menetlemiseks just kaebusi taotlusega mingi õigusakti või toimingu seadusevastaseks tunnistamiseks.<sup>8</sup> Lähtudes asjaolust, et kohtul oli õigus vaidlustatud õigusakt või toiming seadusevastaseks tunnistada, võib magistritöö autori arvates sellist kaebust seostada tänapäevase õigusvastasuse tuvastamise kaebusega, kuid päris samaks lugeda ei saa. Üldjoontes tähendavad seadusevastane ja õigusvastane üht ja sama ehk fakti, et haldusakt või toiming ei ole seadusega kooskõlas, kuid õigusvastasus on laiem mõiste ja hõlmab seadusevastasuse. Õigusvastane on haldusakt või toiming, mis ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile. Seadusevastane haldusakt on aga vastuolus seadusega, mille alusel ta välja anti.

Magistritöö autor leiab, et seadusevastaseks tunnistamise kaebust tuleb lugeda õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eelkäijaks, sest kohtud lahendasid 1990-ndate aastate keskpaigas esimesi

---

<sup>7</sup> RT 1919, nr 10, art 23.

<sup>8</sup> RKHKm 16.12.1994, III-3/1-16/94 ja RKHKm 21.12.1994, III-3/1-17/94.



haldusasju sisuliselt samuti lähtudes aspektist, kas haldusakt või –toiming on õiguspärane või õigusvastane. Antud asjaolu selgub tollaegsetest Riigikohtu lahenditest, kus väljendina kasutatakse küll „seadusevastaseks“ tunnistamist, kuid analüüsitakse vaidlustatud haldusakti vastavust ka näiteks Vabariigi Valitsuse määruse alusel välja antud eeskirjadele, mis seaduse jõudu ei oma.<sup>9</sup> Samuti on näha, et kohtud lahendasid ka taotlust, mis oli esitatud teatud seadusesätte põhiseaduse vastaseks tunnistamiseks.<sup>10</sup> Praegusel ajal nõuete lahendamisel enam väljendit „seadusevastane“ ei kasutata ja samuti ei sisalda seda mõistet halduskohtumenetluse seadustik. Sisuliselt ongi õigem kasutada mõistet „õigusvastane“, kuna see on üldisem mõiste kui „seadusevastane“. Eraldi seadusevastasuse tuvastamise nõuet õigusnormide kohaselt võimalik esitada ei ole.

Seega oli põhimõtteliselt võimalik juba 20 aastat tagasi saavutada kohtus kaevatud õigusakti või toimingu õigusvastaseks tunnistamist. Seadustik ei näinud küll sel ajal ette konkreetselt õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamist, kuid halduskohtunikul oli endal õigus otsustada, kas jätta kaebus või protest rahuldamata või tunnistada vaidlustatud haldusakt või toiming õigusvastaseks.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse ajalugu halduskohtusse esitatava kaebuse liigina ei ole seega kuigi pikk. Sellesisulisi nõudeid saab esitada halduskohtule lahendamiseks alates 2000. aastast, mil jõustus uus redaktsioon halduskohtumenetluse seadustikust. Materiaalne haldusõigus oli sel ajal alles välja kujunemas ja on jäänud pidevalt muutuma, kuid siiani kehtib seaduse säte, mis võimaldab isikul esitada halduskohtule selgelt taotluse haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks.

Kehtiva HKMS-i § 37 selgitab kooskõlas §-ga 5, et kaebajal on võimalik taotleda halduskohtult õigusvastasuse tuvastamise nõudega asjas lahendi tegemist. Reguleerimise huvides on vastav nõue seotud ka õiguskirjanduses ja kohtupraktikas kasutatud kaebuse liigi nimetusega.

---

<sup>9</sup> RKHKm 21.12.1994, III-3/1-18/94.

<sup>10</sup> RKHKm 07.10.1994, III-3/1-9/94.

## 1.2 Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse olemus

Õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamiseks halduskohtule annab õigusliku aluse HKMS § 37 lõike 2 punkt 6. Halduskohtumenetluse seadustiku redaktsioonis tuuakse sätte lõpus sulgudes konkreetselt välja, et tegemist on tuvastamiskaebusega ja määratletakse, et kaebusega võib nõuda haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist. Varasemas seadustiku redaktsioonis oli vastav alus § 6 lõike 3 punktis 1, mis vastas oma sisult § 26 lõikes 1 esitatud kohtu volitustele. Seega on seadusandluses jätkuvalt vajalikuks peetud anda võimalus pöörduda halduskohtu poole õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamiseks. Seadusega sellise õiguse andmine täiustab subjektiivsete õiguste kaitse võimalusi halduskohtus ning muudab õiguskaitsevõimalusi paindlikumaks, kõrvaldades ka seni menetluskorras sisaldunud puudused.<sup>11</sup>

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse vajalikkus tuleneb eelkõige aspektist, mis on seotud vastava nõude kohtule esitamise tähtajaga. Teatavasti on tühistamiskaebusele kui efektiivsema nõude esitamisele sätestatud kaebetähtaeg, 30 päeva haldusakti teatavakstegemisest arvates, tunduvalt lühem kui tuvastamiskaebuse esitamiseks ettenähtud aeg. Tagamaks mingilgi määral isiku õiguste ja vabaduste kaitse pärast tühistamiskaebuse esitamiseks ettenähtud tähtaja lõppemist, võimaldatakse isikul esitada õigusvastasuse tuvastamise kaebus kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu sooritamise. Kuna tuvastamiskaebuse eelduseks on juba olemasolev või lähitulevikus tekkida võiv vajadus tuua selgust õiguslikku olukorda<sup>12</sup> ja haldusakti õigusvastaseks tunnistamise võimalust saab isik kasutada oma huvide kaitseks juhul, kui haldusakti õigusvastasusel on tema jaoks olulisi õiguslikke tagajärgi, siis võib öelda, et võimaluse andmine ka hiljem kui 30 päeva pärast haldusakti teatavakstegemist selle vaidlustamiseks tagab isikule parema õiguste kaitse. Seega kui isik on mingil põhjusel mööda lasknud tähtaja tühistamiskaebuse esitamiseks, ei ole ammendunud veel kõik õiguskaitsevahendid, mida ta kasutada saab.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse olemuse avab asjaolu, et vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemine halduskohtu poolt ei muuda iseenesest seda haldusakti kehtetuks. Haldusakt kehtib sõltumata akti õigusvastasusest üldjuhul kuni kehtetuks

---

<sup>11</sup> I. Pilving. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. *Juridica* 1998, nr 10, lk 515-520.

<sup>12</sup> Merusk K. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis, lk 93-94.

tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemise või haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmiseni.<sup>13</sup> Õigusvastane haldusakt toob ka edaspidi kaasa tema väljendatud õiguslikud tagajärjed, s. t tekitab reguleeritava õigussuhte subjektidele õigusi või kohustusi. Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse rahuldamise tagajärjeks ei ole kaevatava haldusakti kehtivuse kõrvaldamine ning tuvastamiskaebuse rahuldamine ei tingiks vahetult ka haldusakti täitmise peatamist. Haldusakti õigusvastasusest sõltumatu kehtivus on reeglits ka Saksa õiguses.<sup>14</sup>

Tuvastuskaebuse olemust saab selgitada ja täpsustada ka kõrvutades seda teiste kaebuseliikidega. Kuigi haldusakti või toimingu õigusvastasus tuvastatakse pea iga kaebuseliigi puhul, on õigusvastase haldusakti kehtima jäämine kõige erinevam tagajärg, sest haldusakti tühistamise korral toimub haldusakti kehtivuse kõrvaldamine selle akti andmise hetkest alates.<sup>15</sup> Samuti on leitud, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamise nõude rahuldamise eelduseks ei saa seada tühistamiskaebuse rahuldamise eelduste täitmist. Ebaõige on seisukoht, et põhjendatud huvina esitatud eesmärkide realiseerimisele aitaks kaasa üksnes selline haldusaktide õigusvastasuse tuvastamine, mis tooks tühistamiskaebuse korral kaasa haldusakti tühistamise.<sup>16</sup> Seega kui kohtumenetluse käigus tuvastatakse haldusakti või toimingu õigusvastasus, siis tuleb ka haldusakt või toiming õigusvastaseks tunnistada. Tuvastamiskaebuse korral kontrollitakse, kas haldusorgan on täitnud haldusakti andmisel seaduses sätestatud tingimusi või mitte ja kui mõnda tingimust (nt isiku ära kuulamine, piisavate kaalutluste esitamine haldusaktis) täidetud ei ole, on tegemist õigusvastase haldusaktiga.

Samas arvestades haldusakti ja toimingu olemuslikku erinevust ei saa toimingut selle õigusvastasuse tuvastamisel olematuks teha, mistõttu saab sooritatud toimingut vaidlustadagi vaid tuvastamiskaebusega. Veel sooritamata toimingu sooritamist saab nõuda kohustamiskaebusega. Kui haldusakti õigusvastasuse tuvastamise korral ei kaota akt kehtivust, siis toimingu õigusvastasuse tuvastamise korral ei pruugi haldusorgan tegevust lõpetada või tegevusetuse asemel tegutsema asuda. Toimingu puhul fikseeritakse ainult fakt, et toiming oli õigusvastane.

---

<sup>13</sup> RKHKo 26.11.2001, 3-3-1-53-01.

<sup>14</sup> H. Maurer. Haldusõigus, 2004, lk 161.

<sup>15</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 343.

<sup>16</sup> RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10, p 19.

Saksa õiguses on analoogne Eesti haldusprotsessis käsitletava õigusvastasuse tuvastamise kaebusega Saksa halduskohtumenetluse seadustiku (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) paragrahvi 113 peatüki 1 lõikes 2 sätestatud jätkuv tuvastuskaebus (*die Fortsetzungsfeststellungsklage*). Antud säte näeb ette, et kui pärast tühistamiskaebuse esitamist kohtule vaidustatud haldusakt täidetakse, on kaebajal võimalik muuta kaebuse nõuet ja taotleda vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse tuvastamist. See kaebuse liik on nn aseaine tühistamiskaebusele, sest kui haldusakt on täidetud, puudub mõtte esitada tühistamiskaebus (*die Anfechtungsklage*).<sup>17</sup> Jätkuva tuvastuskaebuse puhul pole tegemist tavalise tuvastuskaebusega, vaid pigem edasikaebamise alajuhuga, mistõttu peavad olema täidetud ka kõik kaebuse esitamise tingimused (kaebeõigus ja tähtaeg).<sup>18</sup> Saksa õiguses eristatakse lisaks eelnimetatud tuvastamiskaebusele mitmeid tuvastuskaebuse liike nagu näiteks kaebused, mis käivad juba lahenduse saanud õigussuhete kohta, ennetavad tuvastuskaebused, õigusesisesed vaidlused, normide kontrolli puudutavad kaebused, normide väljaandmist puudutavad kaebused.<sup>19</sup>

Võrreldes halduskohtumenetlust tsiviilkohtumenetlusega, võib õigusvastasuse tuvastamise kaebusele leida sarnase hagiliigi kehtiva tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>20</sup> § 368 lõikest 1, mille kohaselt on hagejal võimalik esitada tuvastushagi õigussuhte olemasolu või puudumise tuvastamiseks, kui tal on sellise tuvastamise vastu õiguslik huvi. Antud magistr töö käsitleb aga haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamiseks esitatud kaebust, siis leitud sarnasus käib pigem teise tuvastuskaebuse liigi ehk avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise kindlakstegemise kohta. Samuti tuleb siin eristada taotluse esitamise tingimuse olemust, et kui halduskohtumenetluses peab isikul olema tuvastusnõude esitamiseks põhjendatud huvi, siis tsiviilkohtumenetluses õiguslik huvi.

---

<sup>17</sup> W. Schmitt Glaeser. Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch. 13. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2000, lk 210.

<sup>18</sup> W. Kuhla, J.Hüttenbrink, J. Endler. Der Verwaltungsprozess, 3. Auflage, München 2002, Rn 243-247.

Kättesaadav arvutivõrgus aadressilt: [[http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO\\_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.gIVI.gII.glb.glaa.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.gIVI.gII.glb.glaa.htm)]

<sup>19</sup> H. Posser, H.-A. Wolff. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar. München, Beck 2008, lk 176.

<sup>20</sup> RT I 2005, 26, 197... RT I, 05.04.2013, 5.

### 1.3 Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse vajalikkus

HKMS § 2 lõike 3 alusel lahendab halduskohus asja üksnes kaebuses või seaduses sätestatud muus avalduses nõutud ulatuses. Halduskohus ei ole seotud kaebuse sõnastusega. Seega võib kohus ise selgitada välja taotluse eesmärgi, kuid ta ei tohi sealjuures väljuda kaebuse piiridest. Ebaselgelt sõnastatud taotlust võib halduskohus tõlgendada vastavalt kaebuse eesmärgile. Halduskohus enda initsiatiivil ei saa taotlust muuta, vaid peab enne selgitama isiku konkreetse eesmärgi, mida ta soovib kohtu kaudu saavutada. Eelnev ei tähenda aga seda, et kohtumenetluse käigus ei võiks taotlust muuta. Seda võib teha kuni kohtuvaidlusteni kui ülejäänud menetlusosalised sellega nõustuvad või kui kohus peab seda otstarbekaks.

Kaebuse muutmisega on tegemist juhul, kui kaebaja muudab kaebuse taotlust või selle eset. Kaebuse muutmisega ei ole tegemist, kui kaebuses olevast mitmest taotlusest jäetakse mõni välja, ilma, et see asendataks mõne uue samasihilise taotlusega. Sellisel juhul on tegemist kaebusest osalise loobumisega.<sup>21</sup> Kaebuse muutmiseks ei ole ka asja lahendamise ulatuse täpsustused, mille rakendamine ei sõltu kaebaja avaldusest, sest seadus sätestab kaebuse piiride laienduse, mille kohaselt on kohtul võimalik rakendada muid õiguskaitsevahendeid kui kaebuses taotletud. HKMS § 41 lõige 5 lähtub senisest kohtupraktikast<sup>22</sup>, mille puhul väheolulise mittevaralise kahju puhul võib piisavaks osutada kahju tekitamise õigusvastasuse kindlakstegemine. Kõnealuse sätte kohaldamiseks ei pea kaebaja olema õigusvastasuse tuvastamist lisaks kahju hüvitamise nõudele taotlenud.

2012. aastast kehtima hakanud halduskohtumenetluse seadustik lihtsustas kaebuse muutmist ja üleminekut ühelt kaebuse liigilt teisele. Tõhusama õiguskaitse ja sujuvama menetluse huvides täpsustatakse halduskohtu volituste rakendamist, eelkõige üleminekut ühelt kaebuse liigilt teisele olukorras, kus õige nõude esitamine võib kaebaja jaoks osutada keeruliseks.<sup>23</sup>

Varasema kohtupraktika kohaselt loeti tühistamiskaebuse raames esitatuks ka haldusakti ja selle andmisel tehtud menetlustoimingute õigusvastasuse tuvastamise nõue.<sup>24</sup> Hiljem on Riigikohus välistanud ülemineku tühistamisnõudelt tuvastamisnõudele, kui kaebust ei ole vastavalt

<sup>21</sup> RKHKo 03.04.2002, 3-3-1-14-02, p 14.

<sup>22</sup> RKHKo 11.12.2009, 3-3-1-80-09, p 12.

<sup>23</sup> 01.01.2012 jõustunud HKMS-i seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus aadressilt:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&)  
(30.04.2013)

<sup>24</sup> RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05, p 15.

muudetud, sest selline lahendus võimaldab kaebajal paremini prognoosida oma eduväljavaateid kohtumenetluses ja ette näha kohtu võimalikku käitumist.<sup>25</sup> Ka kehtiv halduskohtumenetluse seadustik käsitleb tühistamis- ja tuvastamisnõuet üksteisest sõltumatutena, kuigi tühistamiskaebuse rahuldamine hõlmab alati haldusakti õigusvastasuse tuvastamise ning seetõttu peab kohus uurima haldusakti ja selle andmisel tehtud menetlustoimingute õiguspärasust. Samas ei välista õigusvastasuse tuvastamiskaebuse esitamist jõustunud kohtulahend, millega jäeti samas asjas esitatud tühistamiskaebus rahuldamata. Seega kui samas asjas ei ole tuvastusnõude kohta otsust tehtud, ei ole ka alust tuvastamiskaebuse tagastamiseks kui see esitatakse.<sup>26</sup>

Kuna tühistamiskaebuse puhul kehtib erinevalt tuvastamiskaebusest 30-päevane kaebetähtaeg, on tühistamine tuvastamiskaebuse alusel võimalik vaid juhul, kui tuvastamiskaebus esitati 30-päevase kaebetähtaja jooksul või kui see tähtaeg kuuluks ennistamisele. HKMS § 41 lõige 4 ei näe ette võimalust minna tühistamiskaebuselt üle õigusvastasuse tuvastamise kaebusele ega vastupidi.<sup>27</sup>

Riigikohus on aga erandlikult ühes hiljutises lahendis asunud seisukohale, et tühistamistaotluse korral võib kohus tuvastada kohtuotsuse resolutsioonis haldusakti õigusvastasuse, jättes samal ajal tühistamistaotluse rahuldamata. Kohus leidis, et tegemist on tühistamisnõude rahuldamise peamise eelduse tuvastamisega kohtuotsuse resolutsioonis ja kohus ei välju seega kaebuse piiridest. Põhjendusteta haldusakti jõussejätmine HMS § 58 alusel kohtumenetluses esitatud põhjendustest lähtudes riivab PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust. See muudab kohtumenetluse tulemuse prognoosimise keerukamaks ja kaasneb menetluskulude kandmise risk. Kaebaja jaoks vähem koormav abinõu on sellises olukorras rahuldada kaebus osaliselt ning tuvastada haldusakti põhjendavas osas kaalutluste märkimata jätmise õigusvastasus resolutsioonis.<sup>28</sup>

HKMS § 41 lg 4 lubab tühistamiskaebuse alusel tuvastada haldusakti tühisuse ning vastupidi. Samas on loogiline, et õigusvastasuse tuvastamiskaebuselt saaks üle minna tühisuse tuvastamise kaebusele, kuna tühisuse aluseks on HMS §-s 63 toodud puudused. Õigusvastasus iseenesest ei tähenda haldusakti tühisust. Tühisuse tuvastamise kaebuse aluseks on haldusakti tühisus ja kaebaja õiguste rikkumine haldusaktiga. Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse aluseks on kaebaja

---

<sup>25</sup> RKHKo 14.05.2007, 3-3-1-18-07, p 25.

<sup>26</sup> RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 12.

<sup>27</sup> RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08, p 17.

<sup>28</sup> RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 25.

õiguste rikkumine haldusakti või toiminguga, kusjuures rikkumine hõlmab õigusvastasuse. Ilmselgete puuduste korral on haldusakt tühine ilma halduskohtu või halduse poolt tühistamata. Haldusakti tühisus on akti automaatne kehtetus ja tuleneb otseselt seadusest. Tähelepanu tuleb pöörata asjaolule, et õigusvastasuse tuvastamine erineb tühisuse kindlakstegemisest, sest õigusvastasus ei tähenda automaatselt haldusakti tühisust.<sup>29</sup> Tühisuse kindlakstegemise kaebust nimetatakse samuti üldiselt tuvastuskaebuseks. Saksa õiguses on tühisuse tuvastamist võimalik taotleda VwGO § 43 alusel, kuna see sätestab, et tuvastamiskaebusena on käsitletav kaebus, millega soovitakse haldusakti tühisuse tuvastamist.<sup>30</sup> Seega leiab magistritöö autor, et kaebuse esitajal on võimalik esitatud õigusvastasuse tuvastamise kaebust muuta ja üle minna tühisuse tuvastamise kaebusele.

Halduskohtumenetluses on ette nähtud kaebajale võimalus üle minna õigusvastasuse tuvastamise nõudele kui vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutud akt on antud või toiming tehtud. Selleks peab aga kaebaja siiski ise soovi avaldama ja kehtetuks tunnistatud haldusakti või haldusakti andmata või toimingu tegemata jätmise õigusvastasuse tuvastamist taotlema.<sup>31</sup> Riigikohus on aga samas asunud seisukohale, et kui kohustamiskaebust rahuldada ei saa, on võimalik tuvastamiskaebusele üle minna üksnes siis, kui kaebajal esineb eraldiseisev põhjendatud huvi tuvastamiskaebuse esitamiseks.<sup>32</sup> Sarnane norm sisaldus ka halduskohtumenetluse seadustiku varasema redaktsiooni (HKMS v.r) § 24 lõige 1 punktis 4. Erinevus seisneb selles, et seadustiku varasemas redaktsioonis on menetluse jätkamise eelduseks kaebaja põhjendatud huvi, siis kehtiva seadustiku puhul on nõutav, et õigusvastasuse tuvastamine oleks vajalik isiku õiguste kaitseks. Antud juhul ei ole seadustike muutumisega seoses muutunud seisukoha käsitlus kohustamiskaebuselt tuvastamiskaebusele ülemineku kohta, vaid muudetud on kogu seadustiku raames kaebeõiguse eelduse sõnastust.

Riigikohus on varasemas praktikas asunud seisukohale, et haldusakti õigusvastasuse seisukohast ei oma tähtsust, kas tegemist oli sellise rikkumisega, mis võis mõjutada asja sisulist otsustamist. Kui kaebajal on põhjendatud huvi, siis olukorras, kus kohus tuvastab toimingu või haldusakti õigusvastasuse, ei ole võimalik jätta kaebust rahuldamata ja toimingut või haldusakti kohtuotsuse resolutsioonis õigusvastaseks tunnistamata. Seega on ebaõige seisukoht, et põhjendatud huvina

---

<sup>29</sup> RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03, p 13.

<sup>30</sup> H. Posser, H.-A. Wolff. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar. München, Beck 2008, lk 176.

<sup>31</sup> HKMS § 152 lõige 1 punkt 4 ja lõige 2.

<sup>32</sup> RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09.

esitatud eesmärkide realiseerimisele aitaks kaasa üksnes selline haldusaktide õigusvastasuse tuvastamine, mis tooks tühistamiskaebuse korral kaasa haldusakti tühistamise.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10, p 19.



## **2. ÕIGUSVASTASUSE TUVASTAMISE KAEBUSE LUBATAVUSE EELDUSED**

### **2.1 Üldised eeldused**

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks peavad olema täidetud teatud üldised eeldused, et kaebus esitataks selle lahendamiseks pädevust omavale kohtule ja oleks menetletav. Tuvastuskaebuse esitamise eelduseks on halduskohtu pädevus, mis määrab ära vaidlustatavate nõuete liigid halduskohtus. Selgeks tuleb teha õigussuhe, milles on kaebaja ja vastustaja. Kaebuses esitatud nõue näitab, milline on pädevust piiritlev õigussuhe ja mille raames nõue esitatakse. Samas ei välista halduskohtu pädevust vaidluse seos või puutumus tsiviilõigusega, kuna selle järgi pädevust ei piiritleta. Kuna avalik ja eraõigus on tihti omavahel seotud, on suhete konkreetsem piiritlemine keeruline. Halduskohtute pädevuse piiritlemise esmaseks eesmärgiks on kontrolli tagamine täitevvõimu tegevuse üle. Täitevvõimu kontrollides tagavad halduskohtud õiguse rakendamise ühetaolisuse, mida haldusorganid iseseisvalt teha ei suuda. Samuti on halduskohtute üldkohtutest eristamise eesmärgiks tagada sarnaste asjaolude käsitlemine sarnaselt ehk võrdne ja tõhus õiguskaitse.<sup>34</sup>

HKMS § 4 lõige 1 sätestab, et halduskohtu pädevuses on avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, mis on pädevuse määratlemise üldklausliks ka õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisel. Halduskohtus saab vaidlustada avaliku võimu otsustusi ja toiminguid. Samas teostab halduskohus kontrollides täitevvõimu tegevuse õigusele vastavust muuhulgas ka asjassepuutuvate õigustloovate aktide (seaduste ja määruste) põhiseaduspärasust (põhiseaduse § 152 lõige 1). Sealjuures ei tee halduskohtud iseseisvaid otsuseid, vaid edastavad haldusasja, milles seaduse või määruse oletatav põhiseadusvastasus ilmneb, põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule. Avaliku asutuse suhetest era- või juriidiliste isikutega tekkinud vaidlused üldiselt halduskohtu kontrollile ei allu.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuste menetlemisel ongi tihti probleemiks halduskohtu pädevuse määratlemine, kuna kaebajad pöörduvad erinevate nõuetega halduskohtu poole, teadmata, et tegelikult kuuluvad need maakohtu pädevusse. Nii on halduskohus tagastanud kaebuse, leides, et kaebaja vaidlustab sisuliselt temale tervishoiuteenuse mitteosutamist. Tegemist on meditsiinilise

---

<sup>34</sup> L. Kanger, M. Leppik. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919-1940 ja 1992-2009. Juridica 2009, nr 8, lk 508-526.

otsustusega eraõigus suhtes, mitte aga haldusotsusega ja kuulub seetõttu vaidlustamisele tsiviilkorras maakohtus.<sup>35</sup> Antud seisukohta on kajastanud ka Riigikohus oma lahendites ning leidnud samuti, et tervishoiuteenuse osutamine, sealhulgas ka teenuse osutamise või sellest keeldumisega tekitatud kahju hüvitamine on võlaõiguslik suhe.<sup>36</sup> Halduskohus on tagastanud ka kaebuse, selgitades, et piiriületuse ooteala teenuse eest tasu võtmine ei ole haldusleping. Selle teenuse osutamisele ei ole iseloomulik võimusuhe teenuse osutaja ja teenuse kasutaja vahel. Tegemist on olemuslikult teenuse osutamisega lepingulisel alusel ja halduskohtul puudub pädevus eraõigussuhtes tekkinud vaidluste lahendamiseks.<sup>37</sup>

Tuvastusnõuete menetlemisel on tulnud halduskohtu pädevuse määratlemisega seoses selgitust anda ka asjades, mis on seotud kinnipeetavate isikute poolt vangla kauplusest sooritatud ostudega. Halduskohus on märkinud, et kaupade ostmine vangla kauplusest toimub eraõiguslikule regulatsioonile alluva müügilepingu alusel ja seetõttu puudub halduskohtul pädevus sellelaadseid nõudeid menetleda.<sup>38</sup> Antud pädevusprobleemi tõstatus on jõudnud Riigikohtu lahendini, mille kohaselt kujuneb vangla ja kinnipeetava vahel müügilepingu sõlmimisel eraõiguslik suhe ning mille raames kahju tekitamist saab kontrollida tsiviilkohtumenetluse korras.<sup>39</sup>

Õigusharude läbipõimimise ja halduskohtu pädevuse küsimusega on seotud haldusasi nr 3-10-2773, mille nõude sisu on eraõiguslik, kuid asjas on teinud praeguseks jõustunud otsuse ringkonnakohtu halduskolleegium.<sup>40</sup> Selliste kohtuasjade kohta on Riigikohtu erikogu märkinud, et kui isik on pöördunud halduskohtusse vaidluses, mille lahendamine pole seaduse järgi halduskohtu pädevuses, halduskohus on kaebuse vastu võtnud ning menetlusosalised pole esimese astme halduskohtu otsuse tegemiseni halduskohtu pädevust vaidlustanud, siis, lähtudes vajadusest lahendada vaidlus mõistliku aja jooksul, ei ole mõistlik tühistada kohtuotsust üksnes põhjusel, et seaduse järgi ei kuulu vaidlus lahendamisele halduskohtus.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> TrtHKm 11.12.2012, 3-12-2571 ja TrtHKm 25.06.2012, 3-12-1080.

<sup>36</sup> RKHKo 15.12.2010, 3-3-1-53-10, p 9 ja RKHKo 21.12.2010, 3-3-1-69-10, p 8.

<sup>37</sup> TrtHKm 03.08.2012, 3-12-1477.

<sup>38</sup> TrtHKm 01.09.2012, 3-12-1494.

<sup>39</sup> RKHKo 14.12.2011, 3-3-1-72-11.

<sup>40</sup> TrtRnKo 19.12.2012, 3-10-2773.

<sup>41</sup> RKEKm 10.04.2002, 3-3-4-2-02, p 10.

Seega tulebki õigusvastasuse tuvastamise nõude puhul esmalt kontrollida, kas taotluse sisuks olev vaidlustatav haldusakt või toiming on välja antud või sooritatud avalik-õiguslikus suhtes. Õigussuhte avalik-õiguslikuks kvalifitseerimine eeldab, et üks selle osapooltest oleks avaliku võimu kandja - riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib aga olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Kui kaebuse ese on avalik-õiguslik ja see ei kuulu ühegi kohtu pädevusse, on halduskohtul kinnipüüdev pädevus kaebus lahendada.<sup>42</sup>

Magistritöö autor leiab, et menetlusseadustikke on viimasel ajal järjest rohkem täiendatud, konkretiseeritud ja ka kohtupraktika kaudu on selgemaks muutunud olukordade eristamine, millisel juhul kuulub nõue halduskohtu, millisel juhul üldkohtu pädevusse. Nimetatud tulemus on oluline selleks, et sarnaseid asju lahendataks samas kohtuharus ja tekiks ühtne kohtupraktika. Halduskohtumenetluse seadustikus on ka sätestatud, et halduskohtu pädevusse ei kuulu kohtuasjad, mille lahendamiseks nähakse ette teistsugune menetluskord (HKMS § 4 lõige 1). Näiteks kuuluvad süüteoasjad üldkohtu pädevusse (kriminaalmenetluse seadustik<sup>43</sup> § 1 ja vääртеomenetluse seadustik<sup>44</sup> § 1) ja põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendatavad asjad Riigikohtu pädevusse (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus<sup>45</sup> § 2).

Teiseks oluliseks õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise eelduseks on kaebeõigus. Halduskohtumenetluse seadustikus on kaebeõiguse eeldus sõnastatud selliselt, et see laieneb kõikidele kaebuse liikidele, ka tuvastamiskaebusele – piisav ei ole õiguste rikkumine iseenesest, vaid võimalus kaitsta kaebuse esitamisega oma õigusi.<sup>46</sup> Seega sätestab HKMS § 44 lõige 1, et kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguste kaitseks, kuigi HKMS v.r § 7 lõige 1 nägi ette põhjendatud huvi olemasolu õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks. Põhjendatud huvi ei ole seega aluseks kaebuse rahuldamisel, vaid alus kaebuse menetlemiseks. Kuna magistritöö autor peatub kaebeõigusega seonduvatel teemadel pikemalt käesoleva peatüki kolmandas alapeatükis, siis siinkohal antud teemat süvitsi ei käsitleta.

---

<sup>42</sup> vrd RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 24.

<sup>43</sup> RT I 2003, 27, 166...RT I, 16.04.2013, 3.

<sup>44</sup> RT I 2002, 50, 313...RT I, 22.03.2013, 21.

<sup>45</sup> RT I 2002, 29, 174...RT I, 01.11.2012, 11.

<sup>46</sup> 01.01.2012 jõustunud HKMS-i seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus aadressilt:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&)  
(30.04.2013)

Tingimus, et halduskohtule saab esitada õigusvastasuse tuvastamise taotluse vaid isik, keda kaebuse esemeks olev vaidlus puudutab, kehtib ka avalikes huvides esitatud kaebuse kohta. See tähendab, et igalüks ei saa halduskohtusse pöörduda avalikes huvides, vaid selleks peab esinema samuti põhjendatud huvi. Põhjendatud huviks HKMS v.r § 7 lõike 1 mõttes ei saa olla aga kaebuse esitamine avalikes huvides.<sup>47</sup>

Keskkonnaküsimuste otsustamist käsitlevates asjades ei ole võimalik kaebeõigust sisustada identselt tavapäraste haldusasjadega subjektiivse avaliku õiguse rikkumise kaudu. Keskkonnaasjades võib, kuid ei pruugi subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne. Olulise ja reaalse puutumuse nõue välistab ka keskkonnaasjades kaebuse esitamise avalikes huvides (populaarkaebused).<sup>48</sup>

Riigikohus on analoogses asjas asunud seisukohale, et kui kaebaja ei ole esile toonud tema enda ega üldisi keskkonnaalaseid huve ega seda, kuidas vee seisund mõjutab tema majandustegevust, puudub tal kaebeõiguse eelduseks olev põhjendatud huvi vee erikasutusloa menetluse raames väljastatud kirja (toimingu) vaidlustamiseks.<sup>49</sup>

Pikemas perspektiivis näeb magistritöö autor õigusvastasuse tuvastamise kaebuse määratlemisel liikumist paremuse suunas. Isikutele nõuete esitamise erisuste ja nende tagajärgede paremaks selgitamiseks, võiksid need olla kohtute kodulehel internetis ([www.kohus.ee](http://www.kohus.ee)) põhjalikumalt lahti seletatud mida mingi nõue tähendab ja mis tulemuse võib vastava nõude rahuldamisel saavutada. Hea on küll asjaolu, et kohtute kodulehel on ära toodud halduskohtule esitatava kaebuse näidis ja märgitud ka, et tuvastuskaebuse korral tuleb lisada selgitus, kas õiguste kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid.<sup>50</sup> Sealjuures ei saa olla päris kindel, et sama kodulehega tutvudes on isikule arusaadav, milline oleks tuvastuskaebuse asemel esitatav tõhusam õiguskaitsevahend ja miks ning millise tähtaja jooksul seda tuleb kasutada. Kohtute kodulehel olevad selgitused on võetud otse seadusest või sarnased seaduse sõnastusele ja seega mitte selgemad ega arusaadavamad tavainimese jaoks kui seaduse tekst. Õigusalane erialakeel on spetsiifiline ja

<sup>47</sup> RKHKm 26.05.2000, 3-3-1-21-00.

<sup>48</sup> RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06, p 16.

<sup>49</sup> RKHKo 22.12.2005, 3-3-1-69-05.

<sup>50</sup> Vt täpsemalt arvutivõrgus aadressilt: <http://www.kohus.ee/56326>

sellest ei saa õigusteadmisteta isik tihti aru. Seega peaks selgitused olema lihtsamas tavakeeles, et kohtute kodulehel olev informatsioon ei sunniks oma keerulise sõnastuse tõttu isikut pöörduma õigusabi andja poole.

## **2.2 Objektiivne haldusakt või toiming**

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise eelduseks on ka objektiivse haldusakti või toimingu olemasolu, mida vaidlustada soovitakse. Kaebuse eseme määratlemine on oluline, kuna sama nõuet samal alusel uuesti kohtule esitada ei saa. Haldusaktide või toimingute suhtes esitatud tuvastamiskaebuste esemed on erinevad. HKMS-i § 41 lõige 1 sätestab, et vaidluse eseme määravad halduskohtumenetluses kindlaks kaebuse nõue vastavalt käesoleva seadustiku §-le 37 ja kaebuse alus. Kaebuse nõuet iseloomustavad seega halduskohtult nõutava volituse kasutamine ehk nõude liik (nt õigusvastasuse tuvastamine), nõude ese, s. o haldusakt või toiming, mille suhtes kohtult volituse rakendamist palutakse (nt käskkirja õigusvastasuse tuvastamine) ja nõude ulatus ehk millises osas haldusakti vaidlustatakse. Kaebuse aluseks on aga põhiliste asjaolude kogum, millega seoses nõue esitatakse (HKMS § 41 lõige 2) ja mille analüüsimisel selgub, kas kaebaja õigusi rikuti või mitte.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse nõudeks on haldusakti või toiminguga (s. h tegevusetuse ja viivituse) õigusvastasuse kindlakstegemine kaebajat puudutavas osas ja vastava kaebuse aluseks on kaebaja õiguste rikkumine haldusakti või toiminguga. Õigusvastasuse tuvastamise taotluse rahuldamise aluseks on vaidlustatud haldusakti või toiminguga õigusvastasus.<sup>51</sup>

### **2.2.1 Haldusakt**

Haldusmenetluse seaduse<sup>52</sup> (HMS) §-ga 51 on sätestatud klassikaline haldusakti tähendus, vastates üheaegselt sättes toodud kuuetele tingimusele materiaalses mõttes. Materiaalselt mõistetud haldusakti sisu määrab ära haldusfunktsioon. Kuna haldusfunktsiooni sisuks on täidesaatmine, siis materiaalselt mõistetud haldusakt on eelkõige täitevakt.<sup>53</sup> Haldusakt nii HMS § 51 lõike 1 kui ka lõike 2 tähenduses reguleerib üksikjuhtumit, tal on konkreetne ja individuaalne iseloom.

<sup>51</sup> RKHKo 25.02.2010, 3-3-1-100-09, p 19.

<sup>52</sup> RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>53</sup> K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus. Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 88.

Traditsioonilises haldusaktis on adressaadiks konkreetne isik, kes on individualiseeritud ja kelle õigusi või kohustusi haldusakt mõjutab. Üldakti, näiteks määrust, isik reeglina otse kohtus vaidlustada ei saa.<sup>54</sup> Kui võrd halduskohtus saab vaidlustada vaid isiku õigusi rikkuvaid haldusakte, tuleb eeldada, et haldusaktil on kaebaja jaoks koormav iseloom.

Ka HKMS § 6 lõige 1 määratleb haldusakti definitsiooni, mille kohaselt loetakse halduskohtumenetluses haldusaktiks haldusakti haldusmenetluse seaduse § 51 tähenduses ja samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt. Seega kuna haldusakti mõiste on haldusmenetluse seaduses juba määratletud, on halduskohtumenetluse seadustik piirdunud vaid viitega, sätestades erisused. Erisuseks on asjaolu, et seadustik loeb halduse siseakti haldusaktiks, mida on võimalik halduskohtus vaidlustada. Põhiseaduse § 15 kohaselt tuleb tagada kohtulik kaitse ka halduse siseaktide suhtes, kuid seda siiski eeldusel, et kaebuse esitajal on vaidlustatava halduse siseaktiga õiguslik puutumus. Vastasel juhul puudub kaebuse esitajal kaebeõigus vastavalt HKMS § 44 lõikele 1.

Kohtute menetlusele on jõudnud soodustava haldusakti mitteandmise ehk isiku õigusi puudutava siseakti vaidlustamine, kus ametnik ei olnud nõus edutamiskomisjoni protokollilise otsusega teda puudutavas osas. Arusaadavalt mõjutab edutamiskomisjoni otsus edutamiseks esitatud isiku õigusi, kuid Riigikohus pidas otsust vaidlustatavaks ka seetõttu, et isikul on õigus, et komisjon langetaks oma otsuse vastavuses kehtestatud menetluskorraga ning õiglase ja õiguspärase kaalumise tulemusena, kuigi isikul endal puudub subjektiivne õigus nõuda enda edutamist.<sup>55</sup>

Vaidlustamiseks siseakti, mis ei riku isiku õigusi ehk soodustava haldusakti mitteandmist, saab välja tuua Riigikohtu lahendi, kus leiti, et avaliku teenistuse seadusest ja teistest õigusaktidest ei tule teenistujale subjektiivset õigust välislähetusele. Seetõttu puudub ametnikul õigus nõuda enda välislähetusse saatmist ning vaidlustatud toiming (kaebaja mittelubamine osaleda kavandatud välislähetuses programmi raames) on õiguspärane.<sup>56</sup>

Õigusvastasuse tuvastamise nõuete menetlemisel võib osutada probleemiks esmane haldustegevuseliigi täpsustamine. Riigikohus on leidnud, et kui omavalitsusüksuse tahteavaldus lepingu sõlmimiseks reguleerib ka avalik-õiguslikke küsimusi, võib samaaegselt olla tegemist

<sup>54</sup> K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. *Juridica* 2011, nr 1, lk 27-34.

<sup>55</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-18-08, p-d 11, 12.

<sup>56</sup> RKHKo 17.05.2010, 3-3-1-13-10, p-d 9, 10.

haldusaktiga sõltumata sellest, kas ta on vormistatud kohaliku omavalitsuse organite haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides, protokollilise otsusena või tsiviilõigusliku tahteavaldusena. Halduskohtu poolt haldusakti kontrollimist ei saa välistada ainuüksi sellel põhjusel, et haldusakt pole vormistatud vorminõudeid järgides.<sup>57</sup> Klassikaliseks haldusaktiks, mida saab halduskohtus vaidlustada, on näiteks maksuotsus. Haldusaktideks, mida saab halduskohtus vaidlustada, on ka näiteks televiisori või muu sellise eseme kambris omamiseks vanglateenistuse antav luba<sup>58</sup>, pikaajalise kokkusaamise võimaldamiseks loa andmisest keeldumine<sup>59</sup> aga ka sotsiaaleluruumi üüri suuruse muutmine.<sup>60</sup> Samuti näiteks eelarve kirjed eelarveaasta tulude ja kulude kohta ning üldaktiks ei ole sellisel juhul ka riigieelarve kirjeid konkretiseeriv määrus.<sup>61</sup> Haldusaktiks ei ole Riigikohtu seisukoha järgi kinnipeetava individuaalne täitmiskava, kuna see on soovitusliku iseloomuga programmiline dokument. Ühelgi täitmiskava sättel ei tohiks olla vahetut mõju kinnipeetava õigustele ja kohustustele, mistõttu ei saa täitmiskava rikkuda kinnipeetava õigusi ja järelikult ei ole võimalik täitmiskava vaidlustamine kohtus.<sup>62</sup>

Võrreldes haldusmenetluse seaduses ja HKMS-i v.r-s toodud haldusakti definitsiooni, oli halduskohtumenetluse seadustikust välja jäänud tunnus, et vaidlustatavaks haldusaktiks saab olla akt, mis on suunatud isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Seega HKMS v. r § 4 lõike 1 järgi ei oleks saanud halduskohtus vaidlustada isiku õiguste või kohustustega seotud haldusakte, kuigi sama seadustiku § 7 lõige 1 näeb halduskohtusse pöördumise õigusena ette just isiku õiguste rikkumise või vabaduste piiramise. Riigikohtu praktikaga aga vastav vastuolu haldusakti definitsioonides kõrvaldati ja Riigikohus märkis, et iga otsustus, mis vastab HKMS v. r § 4 lõike 1 tunnustele, on haldusakt. Haldusakt peab aga vastama kõigile haldusmenetluse seaduses esitatud nõuetele.<sup>63</sup>

Nimetatud erinevuse kõrvaldamine HKMS-i uue redaktsiooniga alates 1. jaanuarist 2012. aastast oli vajalik ja kasulik samm, kuna nüüd ei saa tekkida väärarusaamisi haldusakti defineerimisel ja see on samasisuline nii haldusmenetluses seaduses kui halduskohtumenetluse seadustikus, nii haldusorgani kui halduskohtu jaoks.

---

<sup>57</sup> RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-15-01.

<sup>58</sup> RKHKo 09.06.2010, 3-3-1-32-10.

<sup>59</sup> RKHKo 19.11.2009, 3-3-1-62-09.

<sup>60</sup> RKEKm 01.07.2004, 3-2-4-1-04.

<sup>61</sup> RKHKm 10.04.2001, 3-3-1-16-01, p 2.

<sup>62</sup> RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09, p 19.

<sup>63</sup> RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.

Haldusmenetluse seadus loetleb konkreetsed haldusaktide liigid, mida on võimalik kohtus vaidlustada. Kohtul lasub siiski kohustus lähtuda haldusakti sisust, mitte pealkirjast ja vorminõuetest, et otsustada, kas konkreetne haldusakt on halduskohtus vaidlustatav. Haldusaktiga võib olla tegemist sõltumata sellest, kas ta on vormistatud haldusaktidele sätestatud nõudeid järgides.

### 2.2.2 Haldusakti täidetavus

HMS § 60 sätestab, et õiguslikke tagajärgi loob ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt. Haldusakti kehtivuse eeldused toob välja sama seaduse § 61, mis ütleb, et haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Kehtivus on haldusakti kui tahteavalduse võime tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. See näitab, kas isikud ja ka teised võimuasutused peavad haldusaktis sisalduva regulatsiooniga arvestama või mitte.<sup>64</sup>

Haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks peab olema eelnevalt haldusakt nii faktiliselt kui ka õiguslikult täidetud ja toiming sooritatud. Haldusakti täidetavus tuleneb HMS §-st 54 (haldusakti õiguspärasuse eeldused) ja § 63 lõike 2 punktist 5 (tühine haldusakt).

Eesti õiguse kohaselt ei sõltu haldusakti kehtivus selle tegelikust täitmisest õigussubjektide poolt. Haldusaktid, mille täitmine on objektiivselt välistatud, s. t mida ei ole kellelgi võimalik ühelgi tingimusel täita, on tühised. Nimetatud haldusaktid ei ole tühised nende faktilise mittetäitmise tõttu, vaid HMS § 63 lõike 2 punktis 5 toodud raske õiguslik vea olemasolul.<sup>65</sup> Haldusakt, mille sisu ei ole võimalik kindlaks teha, on tühine.<sup>66</sup>

Isikule ei saa peale panna ega haldus ei saa endale võtta kohustust, mille täitmine on võimatu tulenevalt looduseadusest või mille täitmisega pandaks toime karistatav õigusrikkumine.<sup>67</sup> Täidetavuse nõue hõlmab ka haldusakti arusaadavuse nõude. Haldusaktist peab olema näha selle

---

<sup>64</sup> I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica* 2002, nr 3, lk 139-147.

<sup>65</sup> I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu Ülikooli kirjastus 2006, lk 86.

<sup>66</sup> RKHKo 03.04.2002, 3-3-1-4-02, p 23.

<sup>67</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 292.



andmise faktilised ja õiguslikud alused. Seega peab haldusakt olema selge ja üheselt arusaadav, et seda oleks võimalik kontrollida.<sup>68</sup>

Kui haldusakt on kehtiv ja näeb ette õiguse nõuda toimingut, on pädev haldusorgan kohustatud toimingu sooritama, s. t haldusakti täitma, sõltumata haldusakti õiguspärasusest, põhjendatusest või otstarbekusest.<sup>69</sup> Kui tegemist on kestva toiminguga, on võimalik kohustamiskaebuse esitamisega nõuda toimingu sooritamise lõpetamist ning õigusvastasuse tuvastamise taotlus on sellisel juhul asjakohatu.

### 2.2.3 Toiming

Lisaks haldusaktide andmisele seisneb haldusorgani tegevus suures osas just toimingute läbiviimises. Toiminguteks loetakse halduse tegevust, mis ei seisne õigusaktide andmises, sest toimingus puudub õigussuhteid reguleeriv tahteavaldus. Toimingud võivad ka kaasa tuua õiguslikke tagajärgi, kuigi nad ei ole sellele suunatud.<sup>70</sup> Toimingud on kõik need haldusabinõud, mis on suunatud faktiliste tagajärgede saavutamisele ehk tegelikule tulemusele ja nad peavad vastama nende jaoks kehtivatele õiguslikele nõuetele. Toiminguid võib liigitada teatamistoiminguteks ja faktilisteks toiminguteks<sup>71</sup> ning ka eraõiguslikeks, menetlus- ja täitetoiminguteks ning internseteks toiminguteks.<sup>72</sup> Näiteks on toiminguteks teadaanded, hoiatused, aruanded, samuti kinnitused, heakskiidud, kooskõlastused, aga ka pikemaajalisem tegevus nagu tee ehitamine, ettevõtte üle teostatav järelevalve, tegevusetus jne. Riigikohus on leidnud, et toiminguks on näiteks ühe omavalitsuse poolt teisele koolituskulude ülekandmine<sup>73</sup> ja Vabariigi Valitsuse korralduse täitmine, millega isik antakse üle Eesti Vabariigi jurisdiktsiooni alt teise riigi jurisdiktsiooni alla kriminaalmenetluse jätkamiseks.<sup>74</sup> Toimingud jagunevad tegevuseks, tegevusetuseks ja viivitamiseks.

HKMS § 6 lõige 2 sätestab, et halduskohtumenetluses loetakse haldusorgani toiminguks haldusorgani poolt haldusmenetluses tehtud toiming, samuti haldusorgani tegevusetus ja viivitus avalik-õiguslikus suhtes. Tulenevalt sätte sõnastusest on arusaadav, et kohtule kaebust esitades

<sup>68</sup> RKHKo 24.11.2003, 3-3-1-73-03, p 15.

<sup>69</sup> RKHKo 06.03.2001, 3-3-1-2-01, p 1.

<sup>70</sup> I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica 2002, nr 2, lk 106-120.

<sup>71</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn 2004, lk 267-268.

<sup>72</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 470-472.

<sup>73</sup> RKHKm 10.05.2001, 3-3-1-24-01, p 1 ja RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-29-08, p-d 10,11.

<sup>74</sup> RKEKo 29.01.2010, 3-3-1-72-09, p 16.

teatud toimingu vaidlustamiseks, tuleb võimalikult täpselt ja konkreetselt määratleda, milles tegevus või tegevusetus seisnes. HMS § 106 ütleb aga, et toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse menetlemisel võib saada probleemiks asjaolu, et kaebaja ei ole ära märkinud konkreetset toimingut, mida vaidlustab, vaid annab üldise käsitluse probleemist. Üldine viide ei ole toimingu määratlusena piisav. Kaebaja peab ära näitama, millise konkreetse toimingu peale kaevatakse, et kohtul oleks võimalik hinnata, kas vaidlustatud toiming riivas kaebaja õigusi. Antud küsimus võib tõusetuda juhul, kui kaebaja on märkinud vaidlusesemeks teise isiku õigusi või avalikku huvi puudutava akti või toimingut. HKMS § 44 lõike 2 alusel võib kohtusse pöörduda muul eesmärgil, sealhulgas teisi isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, vaid seaduses sätestatud juhul. Toimingule või aktile tuleb osutada sellise täpsusega, et oleks üheselt selge, millal toiming toimus või mis akt ja millal välja anti. Kaebuse käiguta jätmise ebaselge vaidlustuseseme tõttu venitab kogu kohtumenetlust ja asjas lõppotsustuseni jõudmist. Seega ei saa alati arvestada Riigikohtu seisukohaga, et piisab kui kaebaja on nimetanud probleemi, määratlemata ära konkreetset toimingut või akti, mida vastustaja pole sooritanud või andnud.<sup>75</sup>

Halduskohtumenetluses ei ole võimalik toimingut kehtetuks tunnistada, kuna toimingut õiguslikud tagajärjed sõltuvalt ainult toimingut sooritamise faktist ja faktilisel toimingul ei saa olla õiguslikku kehtivust.<sup>76</sup> Seega saab halduskohtult taotleda vaid toimingut õigusvastasuse tuvastamist ja toimingut sooritamist või toimingut sooritamise lõpetamist.

Toimingut vaidlustamisel on tähtis määrav ajahetk. Toimingut õiguspärasuse kontrolli tuleb teha toimingut sooritamise ajahetkega mitte kaebuse esitamise või asja kohtuliku arutamise seisuga (HKMS § 158 lõige 2 teine lause). Võrreldes haldusakti vaidlustamisega on kaebaja jaoks toimingut vaidlustamine ka veidi lihtsam, sest puudub vajadus kaebeõiguse eelduse väljatoomiseks. Kaebajal ei ole kohustust kaebuse esitamise vajalikkuse äranäitamiseks olukorras, kus ta on esitanud kohtule kohustamiskaebuse, taotledes haldusorganile ettekirjutuse tegemist menetlustoimingut uueks sooritamiseks ja esitanud eraldi vastava varasema toimingut õigusvastasuse tuvastamise taotluse.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> RKHKo 09.03.2009, 3-3-1-94-08.

<sup>76</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 469.

<sup>77</sup> RKHKm 25.11.2010, 3-3-1-78-10, p 14.

HMS § 106 lõige 2 näeb ette, et toimingu suhtes sätestatud ei kohaldata menetlustoimingule. Menetlustoiming on teatud abinõu või meede, mille kasutamist võib haldusorganilt nõuda, kuid mis iseseisvalt ei lõpeta ühtegi menetlust.<sup>78</sup> Õiguslikult menetlustoiming midagi ei reguleeri, kuigi nende eesmärgiks on haldusakti kehtestamine. Menetlustoimingute puhul ei saa kohaldada ka haldusakti kohta käivaid sätteid, kuna neid kohaldatakse vaid lõpptulemusele endale. Toimingud haldusakti või muu õigusakti andmise menetluse raames on haldusesisesed toimingud, nt kutse asja arutamisele, ekspertiisi määramine, teise haldusorgani kooskõlastus.<sup>79</sup>

Kehtiv seadustik annab samuti õiguse kahel kriteeriumil menetlustoimingute vaidlustamiseks. Muudel juhtudel on menetlustoimingu vaidlustamine võimalik ainult koos lõpliku haldusaktiga.<sup>80</sup> Üldisemalt võib öelda, et menetlustoiminguna on käsitletavad üksnes teatud osa haldusorgani rohketest toimingutest – nimelt see osa, mille sooritamine on tarvilik konkreetse haldusmenetluse läbiviimiseks (sh eelhaldusakti andmise menetluses tehtud toimingud).<sup>81</sup> Riigikohtu hinnangul ei kujuta endast menetlustoimingut näiteks distsiplinaarmenetleja taandamisest keeldumine<sup>82</sup>, kuid menetlustoiminguks saab lugeda vallavolikogu poolt geoloogilise uuringu loale nõusoleku andmata jätmist, kuna tegemist on osaga uuringuloa taotluse menetlusest, mis lõppeb loa andmise või sellest keeldumisega<sup>83</sup> ning ka kaitseala valitseja poolt maaüksuse erastamisel antav kooskõlastus on menetlustoiming.<sup>84</sup> Halduskohus on käsitletud tuvastuskaebuse menetlemisel menetlustoiminguna PRIA haldusmenetluse peatamise otsust toetuse väljamaksmiseks, leides, et see ei ole iseseisev haldusakt.<sup>85</sup>

Õigusvastasuse tuvastamist on soovitud ka soodustava toimingu (tasuta toiduabi pakkumine) suhtes, mille kohta leidis kohus, et kaebajal puudub ilmselgelt kaebeõigus, kuna kaevatav toiming ei saa ilmselgelt rikkuda kaebaja õigusi ja piirata tema vabadusi<sup>86</sup> ning viivituse (kolmetunnine viivitus kaebaja suhtes julgeolekumeetmete kohaldamisel) suhtes, mil kohus leidis, et kaebajal puudub kaebeõigus õigusvastasuse tuvastamiseks.<sup>87</sup>

---

<sup>78</sup> F. Schoch, E. Schmidt-Assmann, R. Pietzer. *Verwaltungsgerichtsordnung*, 19. Auflage. Verlag C.H. Beck: München 2005, lk 761.

<sup>79</sup> HMS-i seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (04.04.2013)

<sup>80</sup> RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 5.

<sup>81</sup> TlnRnKo 24.11.2009, 3-07-2252, p 10.

<sup>82</sup> RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10, p 14.

<sup>83</sup> RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10, p 14.

<sup>84</sup> RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05, p 9.

<sup>85</sup> TrtHKo 15.03.2013, 3-12-1793.

<sup>86</sup> TrtRnKm 18.02.2013, 3-12-2331.

<sup>87</sup> TrtHK 14.02.2012, 3-12-236.

Kehtiv seadustik võrreldes varem kehtinud halduskohtumenetluse seadustikuga haldusakti ja toimingu sisulisi tingimused ei muutnud ning seetõttu jäid haldusakti ja toimingu õiguspärasuse hindamise kriteeriume samaks.

### **2.3 Haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemine**

Õigusvastasus on õiguspärasuse vastandmõiste.<sup>88</sup> Teiste sõnadega on õigusvastasus õiguspärasuse negatiivne peegelpilt.<sup>89</sup> Õigusvastasuse saab jagada kaheks - formaalne ja materiaalne ning ühe aluse esinemine ei välista teise aluse esinemist, kuigi õigusvastasuse tuvastamiseks piisab ühe aluse olemasolust. Mõlemat õigusvastasuse kriteeriumit puudutatakse lähemalt käesoleva peatüki alapeatükkides.

#### **2.3.1 Formaalne ehk vormiline õigusvastasus**

Formaalse õiguspärasuse raames hinnatakse haldusakti andmisele kehtestatud pädevus-, vormi- ja menetlusnõuetest kinnipidamist. Haldusakti õigusvastasus tähendab HMS §-s 54 loetletud üldiste nõuete mittejärgimist. Selle sätte kohaselt saab õiguspäraseks lugeda sellist haldusakti, mis on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Täpsemalt on õiguspärase haldusakti tingimused sätestatud HMS §§ 54-63. Haldusakti õiguspärasust hinnatakse *ex ante* vaatlusviisist lähtuvalt ehk vastavalt selle andmise ajal kehtinud õigusele ja faktilisele olukorrale.<sup>90</sup>

Tõstatada saab küsimuse, kas õigusvastasuse tuvastamise kaebuse rahuldamiseks on piisav alus, kui haldusaktis esinevad marginaalsed vormi- või menetlusvead. Magistritöö autor leiab, et haldusaktis esinevate vähetähtsate ja haldustegevuse lõpptulemust mittemõjutavate vormi- või menetlusvigade esinemisel tuleb haldusakt lugeda siiski õigusvastaseks. Riigikohtu praktikast lähtuvalt ei too haldusakti sõnastus kaasa akti õigusvastasuse, näiteks ei ole õigusvastane maksuotsus, mis on osaliselt ebaselge, eksitav ja motiveerimata.<sup>91</sup> Antud seisukohaga saab

<sup>88</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat, 2004, lk 272.

<sup>89</sup> H. Maurer. Allgemeines Verwaltungsrecht. 12. Überarbeitete und ergänzte Auflage. München 1999, lk 229.

<sup>90</sup> RKHKo 18.06.2002, 3-3-1-33-02, p 11; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

<sup>91</sup> RKHKo 22.05.2001, 3-3-1-26-01.

nõustuda osaliselt, välistades motiveeringu puudumise kui õiguspärase haldusakti kriteeriumi. Magistritöö autor leiab, et motiveerimata haldusakt on õigusvastane, kuna ta ei sisalda piisavalt andmeid akti andmise põhjenduse kohta. Osaliselt ebaselges ja eksitavas haldusaktis on aga õiged faktid esitatud arusaamatus järjestuses ja seetõttu midagi ebaõiget akt ei sisalda.

Tõusetunud küsimust õigusvastasusest ei saa võrrelda HMS §-ga 58, kuna õigusvastasusel ja kehtetusel on erinevad tagajärjed. Kui seaduse järgi ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda kui aktis esinevad ainult menetlusnõuete rikkumised või vormivead, siis magistritöö autor leiab, et sellistel tingimustel haldusakti võib pidada õigusvastaseks, olenemata sellest, et nimetatud tingimused ei ole viinud sisulise otsuse muutmiseni. Töö autor leiab, et õigusvastasuse tuvastamise nõude rahuldamiseks on alus kui haldusakt sisaldab vormi- või menetlusvigu, mis on lõppotsustust muutnud. Riigikohus on samuti viidanud, et tuvastamiskaebusele HMS § 58 ei laiene, vaid on kohaldatav tühistamiskaebuse lahendamisel. Tuvastamiskaebuse korral kontrollitakse, kas haldusorgan on täitnud haldusakti andmisel seaduses sätestatud tingimusi või mitte.<sup>92</sup>

Üheks oluliseks ja üldiseks haldusakti vorminõudeks on põhjendamine, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse.<sup>93</sup> Kui haldusakti adressaat ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Läbi haldusakti õigusliku ja faktilise aluse saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti. Põhjendamise eesmärk ei ole mitte ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka halduse enese kontroll, mille kaudu tuleb organil jõuda otsuse õigsuses selguseni.

Ekslik õigusliku aluse kasutamine on haldusakti oluline puudus, kuid see ei pruugi tuua siiski vältimatult kaasa akti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas.<sup>94</sup> Eelmainitud seisukoht on laiendatav ka juhtumile, kui on ilmselge, et esinevad erinevad õiguslikud ja faktilised alused haldusakti põhjendamiseks. Sellisel juhul peaks haldusorgan nii või teisiti vaidlustatud korralduse uuesti välja andma. Vastavalt haldusmenetluse seaduse §-le 58 ja riigivastutuse seaduse § 3 lg 3 p-le 1 ei anna ainuüksi ebaõige faktiline ja õiguslik põhjendus alust haldusakti tühistamiseks. Kui haldusakti resolutiivosa on õige, ei kuulu haldusakt tühistamisele põhjusel, et haldusakti andmisel oleks tulnud viidata teisele õiguslikule alusele ja

<sup>92</sup> RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10, p 19.

<sup>93</sup> RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00.

<sup>94</sup> RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p 16.

teistele asjaoludele. Seega erandlikult ei loeta haldusakti õigusvastaseks juhul kui näiteks mitmest õiguslikust alusest on valitud üks ja toodud kirjalikult haldusakti põhjendustesse, kusjuures teisest alusest olid menetlusosalised teadlikud.<sup>95</sup>

Magistritöö autor nõustub Tallinna Ringkonnakohtu seisukohaga, et haldusaktis sisalduva otsustuse põhjendused ja õigustused peavad olema küllaldased, võimaldamaks puudutatud isikul valmistuda halduse otsuse vaidlustamiseks.<sup>96</sup> Kui isik on juba sisuliselt vaidlustanud üht akti, siis ei saa öelda, et akti põhjendused olid ebapiisavad ning, et akti sisu või põhjendused olid kaebajale arusaamatud ja ebaselged.

Haldusakti põhjendused on eriti olulised kaalutlusotsuste puhul, kuna kaalutluste välja toomine on oluline nii haldusakti kohtuliku kontrolli tagamiseks kui ka haldusakti legitimeerimiseks adressaatide ja puudutatud isikute silmis. Kaalutlusotsuse motiivide esitamine kohtumenetluse käigus ei ole piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat motiveerimise kohustust.

Riigikohus on olnud seisukohal, et põhjenduste esitamine kohtumenetluses ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks, sest pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti.<sup>97</sup>

Üks viimase aja Riigikohtu lahend<sup>98</sup> on aga toodud varasemaid seisukohti muutnud. Riigikohtu hinnangul võib kohus haldusakti kontrollimisel arvestada haldusorgani kohtumenetluse käigus esitatud põhjendust, kui kohus on veendunud, et haldusorgan lähtus sellest põhjendusest haldusakti andmisel ning ka juhul, kui mõistliku isiku jaoks pidi olema arusaadav, et haldusorgan juhindus vastavast põhjendusest haldusakti andmisel. Otsuse kohaselt on tegemist Riigikohtu seisukohaga erandliku olukorra kohta, mis ei vabasta edaspidiselt haldusorganeid HMS §-s 56 sätestatud haldusakti põhjendamise kohustusest. Samas kohtuotsuses on leitud, et vaidlustatud otsuse sissejuhatuses on loetletud üksnes otsuse õiguslikud alused, otsuse tekst ei sisalda faktilisi aluseid ega kaalutlusi. Otsus on seetõttu vastuolus HMS § 56 lõigetes 1-3 sätestatud haldusakti vorminõuetega ja järelikult formaalselt õigusvastane.

Toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja ning menetlemise korra määrab haldusorgan oma äranägemisel, järgides kaalutlusõiguse piire ja võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse

---

<sup>95</sup> RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p-d 10, 11.

<sup>96</sup> TlnRnKo 09.10.2001, II-3/334/2001.

<sup>97</sup> RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11, p 9.

<sup>98</sup> RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p-d 18, 20.

põhimõtteid.<sup>99</sup> Seega ei ole toimingule seadusega erilisi vorminõudeid ette nähtud, vaid pigem rõhutatakse vastupidist. Toimingute suure hulga tõttu ei ole nende liigne reguleerimine mõttekas. Samas ei tohi unustada, et Eesti õiguses on palju eriseadusi, kus võib olla sätestatud konkreetseid tingimusi toimingute kohta.

### **2.3.2 Materiaalne ehk sisuline õigusvastasus**

Esmane haldusakti õigusvastasus seisneb kõrgemalseisvate õigusaktide mittejärgimises ehk haldusakti vastuolus kehtiva õigusega. Haldusmenetluse seadus ei sätesta otseselt, millise ajahetke seisuga peaks haldusorgan vaidlustatud akti või toimingu õiguspärasust ja otstarbekust hindama. HMS § 54 seab haldusakti õiguspärasuse eelduseks selle, et see oleks kooskõlas haldusakti andmise ajal kehtiva õigusega. Seega on esmapilgul alust väita, et haldusakti õiguspärasuse ning seega ka otstarbekuse hindamisel tuleb lähtuda akti andmise ajal kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast.<sup>100</sup> Viimast seisukohta kaitseb ka HKMS § 158 lõike 2 teine lause, millest lähtuvalt hindab kohus haldusakti ja toimingu õiguspärasust haldusakti andmise või toimingu tegemise aja seisuga. Samuti ei anna alust ka pärast kaebuse esitamist halduskohtule toimunud sündmused kaebuse rahuldamata jätmisele, sest kaebusega taotletakse tegevusetuse õigusvastasuse tuvastamist kaebuse esitamise aja seisuga.<sup>101</sup>

Õiguspärane haldusakt vastab HMS §-st 54 tulenevalt nii sisu-, vormi- kui ka menetlusnõuetele. Kohtul ei ole vaja kontrollida, kas haldusaktis viidatud õigusnormi kohaldamise faktilised eeldused on täidetud, kui see norm ega ka ükski teine ei saagi olla vaidlustatud haldusakti andmise aluseks. Kui õiguslikult on välistatud sellise sisuga haldusakti andmine, ei oleks otstarbekas asjaolusid täpsemalt uurida.

Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamusest Riigikohtu otsusele nr 3-3-1-61-00<sup>102</sup> järeldeb, et alles pärast koormava haldusakti sisu väljaselgitamist saab asuda seisukohale, kas aktil on õiguslik alus. Kui tuvastatakse, et vaidlusalusel haldusaktil ei ole õiguslikku alust, pole vaja tuvastada ka täiendavaid faktilisi asjaolusid.

---

<sup>99</sup> HMS § 107 lõige 1.

<sup>100</sup> E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. *Juridica* 2005, nr 10, lk 705-718.

<sup>101</sup> RKHKo 09.03.2009, 3-3-1-94-08.

<sup>102</sup> RKHKo 06.03.2001, 3-3-1-61-00.

HMS § 107 lg 1 kohaselt peab toiming olema kooskõlas õigusaktidega ning see võib piirata õigusi või vabadusi ainult siis, kui selleks on seaduslik alus. Isiku väljaandmine kui haldustoiming on õigusvastane, kui isiku välisriigile väljaandmine ei ole õiguslikult lubatav.<sup>103</sup> Õigusvastane on toiming näiteks ka sellisel juhul kui seda teostas selleks mittepädev ametkond või kui see rikub üksikisiku õigusi, näiteks omandiõigust.

Õigusvastasuse tuvastamise nõuete puhul on kohtud just kaevatava haldusakti või toimingu materiaalse õigusvastasuse puhul kaebuse rahuldanud. Näiteks on halduskohus jõudnud järeldusele, et kaebaja suhtes ei olnud täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine vältimatult vajalik ja seetõttu on täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine kaebaja suhtes materiaalselt õigusvastane.<sup>104</sup>

## **2.4 Põhjendatud huvi**

### **2.4.1 Kaebeõigus ja põhjendatud huvi olemus**

Kaebeõiguse kui õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise eelduse eesmärgiks on vabastada halduskohtud põhjendamatu kaebustest. Teiste sõnadega - välistada halduskohtule populaarkaebuste esitamine ning tõmmata selge piir õiguslikult kahjustatud isikute ja lihtsalt õigusvastasuse fakti tuvastamiseks kaebuse esitanud isikute vahele. Samas koormab kaebeõiguse kindlaks tegemine isiku subjektiivseid õigusi. Tuvastamiskaebuse puhul tuleb alles määratleda, kas isikul on kaebeõigus või mitte.<sup>105</sup>

Saksa õiguses loetakse, et isikul on piisav huvi tuvastamiskaebuse esitamiseks, kui tal on konkreetse kaasuse raames ja mõistlikel kaalutlustel juhtumi olukorras tunnustamist vääriv huvi.<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> RKEKo 29.01.2009, 3-3-1-72-09.

<sup>104</sup> TrtHKo 21.05.2012, 3-12-238.

<sup>105</sup> W. Schmitt Glaeser. Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung.13., neubearbeitete Auflage, 1994, lk 271-272.

<sup>106</sup> W. Kuhla, J.Hüttenbrink, J. Endler. Der Verwaltungsprozess, 3. Auflage, München 2002, Rn 243-247.

Kättesaadav arvutivõrgus aadressilt: [[http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO\\_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.g1VI.g11.g1b.g1bb.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.g1VI.g11.glb.g1bb.htm)]



Põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ei tähenda, et isikul peab olema piiramatut võimalust seda teha. Kaebeõigust kohtusse pöördumiseks piiratakse seadustes erinevate tingimuste seadmisega, mis tähendab, et kaebeõigus ei ole absoluutne. Näiteks seatakse seaduse kohaselt kaebeõigus sõltuvusse nõude esitamise tähtsusest. Seega ei ole võimalik igal isikul õigusvastasuse tuvastamise nõudega määratlemata aja jooksul kohtusse pöörduda. Kaebuse esitamisel tuleb maksta ka riigilõivu, milleks on vaja kaebajal piisavalt vabu rahalisi vahendeid. Oluline on ka asjaolu, et vaidlustatav akt või toiming oleks otseses puutumuses kaebuse esitajaga. Riigikohus on märkinud, et kaebeõigust saab piirata mõistlikult. Piirangul peab olema seaduslik eesmärk ning arvestada tuleb proportsionaalsuse põhimõttega. Kohtusse pöördumise õiguse mõningane kitsendamine on õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks vajalik.<sup>107</sup>

Üldreeglina on kaebeõigus vaid sellel isikul, kelle subjektiivseid õigusi on rikutud (HKMS § 44 lõige 1). Subjektiivse õiguse all mõistetakse õigussuhete subjektile õigusnormiga antud õigusvõimet nõuda oma huvide realiseerimisel teistelt isikutelt kindlat käitumist või sellest hoidumist. Subjektiivne avalik õigus on, lähtudes isikust, subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist.<sup>108</sup>

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse puhul väljendub kaebeõigus lisaks eelnimetatule ka HKMS § 38 lõikest 4 tulenevalt kaebaja õiguste kaitseks kaebuse esitamise vajalikkuse esitamises. Alates 1. jaanuarist 2012. aastast on õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eelduse kaebeõiguse sõnastus muutunud ning põhjendatud huvi olemasolu enam seaduse kohaselt ei nõuta. Kaebeõiguse uus sõnastus lähtub aga senisest Riigikohtu praktikast põhjendatud huvi määratlemise kohta. Põhjendatud huvi lahtiseletatult tähendab kaebusega saavutatava eesmärgi äramärkimist ehk mis kasu kaebaja saab kui tema kaebus osutub põhjendatuks ja rahuldatakse kohtu poolt.

HKMS v. r § 7 lõikes 1 sätestatu kohaselt tuleks põhjendatud huvi õiguste rikkumisest eristada, ometi olid need erinevad huvi määratlused pandud ühte lõikesse. Seega ei saa tõmmata selget piiri õiguste rikkumise ja põhjendatud huvi vahele. Nad on omavahel seotud. Riigikohus on

---

<sup>107</sup> RKKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07.

<sup>108</sup> K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1995, lk 51.

samuti märkinud, et kuigi halduskohtumenetluse seadustik eristab mõisteid „õigus“ ja „huvi“, võivad need mõisted olla õiguspraktikas seotud.<sup>109</sup>

Magistritöö autor nõustub siinkohal professor K. Meruski seisukohaga, et põhjendatud huvi tuleb tõlgendada laiemalt kui ainult isiku õiguste ja vabaduste rikkumise seisukohalt ja põhjendatud huvi hõlmab õigusliku huvi.<sup>110</sup> On selge, et põhjendatud huviks ei saa olla igasugune huvi. Vastasel juhul kaoks mõte kasutada sõna „huvi“ ees omadussõna „põhjendatud”.<sup>111</sup> Ka Riigikohus on märkinud, et ainuüksi huvist ei tulene automaatselt halduskohtusse pöördumise õigust.<sup>112</sup> Eesti kohtusüsteem tegutseb subjektiivse õiguskaitse eesmärgil ning esitatud kaebus peab aitama kaebaja õigusi kaitsta. Ei saa öelda, et isiku subjektiivsete õiguste rikkumine oleks tuvastamiskaebuse puhul primaarne, põhjendatud huvi puhul on vajalik isilik huvi. Seega võib põhjendatud huvi olla ka olukorras, kus kaebuse esitaja õigusi või vabadusi ei rikuta. Halduskohtusse pöördumise õigus sõltub seega kaebuses esitatud nõudest ja kaebaja isikust. Kaebaja peab välja tooma põhjendatud huvi aluse, s.t reaalse vajaduse, mis on juba olemas või mis võib lähitulevikus tekkida. Põhjendatud huvi eeldab isiku teatud puutumust vaidlustatud haldusakti või toiminguga. Eeltingimuseks ei seata seda, et eeldatavalt oleks rikutud isiku õigusi või piiratud vabadusi, seega ei nõuta kaebuse esitamise tingimusena isikult õigusliku huvi olemasolu.<sup>113</sup>

Põhjendatud huvi kui selline on Eesti kaasaegses halduskohtumenetluses uus mõiste. Kuni 31. detsembrini 2001 kehtinud halduskohtumenetluse seadustik seda mõistet ei tundnud.<sup>114</sup> Põhjendatud huvi on siiani õigusteoreetiliselt defineerimata ja avamata ning selle määratlemata mõiste sisustamine on jäänud seaduse rakendajate ja kohtupraktika kujundada. Saksa õiguses on asutud seisukohale, et põhjendatud huvi ei pea olema seotud mingi kindla olemasoleva seadusega, vaid ta hõlmab igasugust mõistlikku kaalutlust. Põhjendatud huvi võib olla reaalselt, majanduslikku või ideelist (nt poliitiline, kultuuriline, usuline) laadi aga ta peab olema piisavalt kaalukas, et kaebaja positsiooni parandada. Põhjendatud huvi definitsioon ei saa olla

---

<sup>109</sup> RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 21.

<sup>110</sup> K. Merusk. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. *Juridica* 1999, nr 9, lk 459.

<sup>111</sup> K. Relve. Füüsiliste isikute subjektiivne õiguste ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica* 2004, nr 1, lk 20-31.

<sup>112</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.

<sup>113</sup> K. Merusk. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. SA *Iuridicum* 2002, lk 95.

<sup>114</sup> E. Vene. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. – Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid. A. Avi (toim.). Tallinn 2002, lk 1135.

kõikehõlmav ja seda peab igal üksikjuhtumil eraldi otsustama, kas põhjendatud huvi esineb või ei esine.<sup>115</sup>

Kujunenud Riigikohtu praktika kohaselt saab põhjendatud huvi olemasolu hinnata lähtuvalt kahest aspektist. Esiteks eeldab põhjendatud huvi olemasolu nõude esitanud isiku isikliku puutumust vaidlusaluse haldusakti või toiminguga. Teiseks peab soovitud tuvastus andma isikule ka mingisuguse eelise ehk õigusliku kasu. Haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamise nõude puhul tähendab see eelkõige, et haldusakt või toiming, mille õigusvastasuse tuvastamist isik taotleb, peab seda isikut kuidagi puudutama ning lisaks peab õigusvastasuse tuvastamine aitama seda taotlenud isikut edaspidi oma õiguste teostamisel või kaitsel.<sup>116</sup>

Põhjendatud huvina peab kaebaja välja tooma reaalse aluse või vajaduse, mis just temal on tekkinud või mis võib tema arvates lähitulevikus tekkida. Selline konkreetne vajadus on oma olemuselt (erinevalt üldsõnalisest huvist) määratletav. Kõnealuse õigusliku kasuna tuuakse tavaliselt välja eelis mõne järgneva nõude esitamisel.

Kaebeõiguse eelduseks on kehtiva seadustiku kohaselt asjaolu, et kaebus oleks perspektiivikas ja tooks selle rahuldamisel kaebaja jaoks kaasa positiivseid tagajärgi. Õigusvastasuse tuvastamist saab nõuda juhul kui see on kaebaja jaoks vajalik, see tähendab eesmärgi saavutamiseks ei ole muid vahendeid. Tuvastamiskaebuse esitamist ei muuda lubatavaks kaebaja poolt mõne efektiivsema nõude esitamise tähtaja möödalaskmine.

Arusaadavam kaebeõiguse sätte sõnastus võimaldab tavainimesel paremini seadust mõista ja annab tagatud õigustest ülevaate. Nagu kahe seaduse sätete võrdlusest nähtub läks kaebeõiguse määratlus sõnastuse poolest üldisemaks, kuna varem püüti sisustada muidu määratlemata õigustumõistet põhjendatud huvi Riigikohtu poolt etteantud seisukohtadest lähtuvalt. Riigikohtu seisukohad on põhjendatud huvi sisustamisel muutunud järjest laiemaks, mistõttu on praegune seaduse sõnastus kaebeõiguse kohta parem.

Kaebus peaks seega sisaldama selle esitamiseks konkreetse põhjuse ja kaebuse rahuldamisel positiivse tagajärje väljatoomist. Seadusemuudatus kaebeõiguse annab kaebajale võimaluse vabas vormis selgitada kaebuse esitamise vajalikkust ja põhjusi, miks sellel peaks olema piisavalt

---

<sup>115</sup> W. Schmitt Glaeser. Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung.13., neubearbeitete Auflage, 1994, lk 199.

<sup>116</sup> RKKHm 02.04.2009, 3-3-1-100-08.

eduväljavaateid. Samas saab tõdeda, et Riigikohtu seisukohad põhjendatud huvi sisu kohta jäävad seaduse sõnastuse muutumisest hoolimata püsima ja neid saab jätkuvalt kasutada kaebuse põhjendatuse kinnitamiseks.

Kehtiv halduskohtumenetluse seadustik ei hülga aga põhjendatud huvi mõistet täielikult, vaid põhjendatud huvi arvestamine tuleb kõne alla HKMS § 292 lõike 1 kohaldamisel ja sisustamisel seoses valitsusväliste keskkonnaorganisatsioonidega. Samas on märgitud, et nimetatud sättes sõnade „eeldatakse põhjendatud huvi“ kasutamine on küsitav, kuna uus halduskohtumenetluse seadustik ei kasuta enam põhjendatud huvi kriteeriumit tavapärase kaebeõiguse sisustamisel.<sup>117</sup> Viidatud paragrahvist selgub, et kaebeõiguse eelduseks on keskkonnaorganisatsiooni tegelemine keskkonnakaitse edendamiseks, kuid selle mõiste sisu ei ole toodud ammendavalt. Termin „põhjendatud huvi“ kasutamist võib põhjendada asjaoluga, et antud säte on seadustikku viidud ajutiselt kuni keskkonnaprobleemi valmimiseni ja keskkonnaasjades halduskohtusse pöördumise õigus ei ole seega halduskohtumenetluse seadustikus väga põhjalikku reguleerimist leidnud.

Väljakujunenud Riigikohtu praktika kohaselt oli põhjendatud huvi olemasolu õigusvastasuse tuvastamise kaebuse menetlemise eelduseks. Kaebajal oli kohustus tuvastamiskaebuse esitamisel väljendada oma huvi vastava asjaolu tuvastamiseks ning kohtul tuli kontrollida kaebaja sellise huvi olemasolu sõltumata teiste menetlusosaliste seisukohtadest. Siinkohal eristub järjekordne probleem tuvastamiskaebuse menetlemisel, kuna kaebusele kui dokumendile kehtestatud sisunõue (HKMS § 38 lõige 4) omab ka sisulist tähendust. Kaebuses selle esitamise vajalikkuse väljatoomata jätmise tagajärjeks võib olla kaebuse tagastamine selle esitajale, kui kaebaja ei ole (ka korduva) kohtu poolt määratud tähtaja jooksul kaebuses esinevaid puudusi kõrvaldanud. Nii on halduskohus ka toiminud, kuna kaebuse eesmärki täpsustamata ei ole kaebus menetletav.<sup>118</sup>

Hinnangut ei saa veel anda, kas senises kohtupraktikas põhjendatud huvile antud määratlus, jääb tulevikus samasisuliseks kohustuse kohta näidata, kuidas kaebuse esitamine kaebaja õigusi kaitseb. Antud küsimuses seisukoha võtmiseks napib kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku kohaldamisel lahendatud ja jõustunud kohtulahendeid.

---

<sup>117</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06-14.10.2011. Toimetaja I. Pilving. Tartu 2011, lk 485.

<sup>118</sup> TrtHKm 14.08.2012, 3-12-999. TlnHKm 21.12.2012, 3-12-244.

## 2.4.2 Põhjendatud huvi kontrollimine

HKMS v. r § 7 lõigest 1 ja § 10 lõigest 3 lähtuvalt ei saa panna kaebajale kohustust täpsustada ja selgitada oma õiguste rikkumist ja põhjendatud huvi ning neid juriidiliselt kvalifitseerida. Kohustust ei ole määratleda õigusakti sätet, millest rikutud õigus tuleneb.<sup>119</sup> Kohtu ülesannete hulka ei kuulu kaebaja poolt piiritlemata põhjendatud huvi sisustamine, vaid ainult kontroll selle üle, kas kaebuse esitaja on põhjendatud huvi kaebuses ära näidanud. Samuti kas põhjendatud huvi leiab kohtumenetluse käigus jätkuvalt tuvastamist.<sup>120</sup>

Kohtu aktiivsus on vajalik olukorras, kus ilmneb, et kaebaja ei suuda põhjendatud huvi nõuetekohaselt formuleerida. Samas pole kaebus ilmselgelt perspektiivitu ning põhjendatult võib eeldada isiku oluliste õiguste ja vabaduste riivet.<sup>121</sup> Kõrvaldatavate puuduste esinemisel kaebuses, annab kohus puuduste kõrvaldamiseks tähtaja ja alles pärast puuduste kõrvaldamiseks antud tähtaja möödumist otsustab, kas kaebus võtta menetlusse või tagastada.

31. detsembrini 2011. a kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku § 10 lõike 3 kohaselt märgiti õigusvastasuse tuvastamise kaebuses kaebaja põhjendatud huvi õigusvastasuse tuvastamiseks. Kehtiva HKMS § 38 lõike 4 kohaselt selgitatakse õigusvastasuse tuvastamise kaebuses, miks on kaebuse esitamine vajalik kaebaja õiguste kaitseks. Seega on tuvastuskaebuse sisunõuete osas toimunud oluline muutus. Varasemalt oli kaebus menetletav kui kaebaja märkis kaebuses kasvõi ühe lausega, milles seisneb põhjendatud huvi kaebuse esitamisel ehk mis eesmärgil kaebus esitatakse. Nüüd tuleb selgitada ja täpsustada pikemalt, miks on kaebuse esitamine vajalik kaebaja õiguste edasiseks kaitseks ja milliseid vaidlustatava toiminguga või akti poolt kaasatoodud tagajärgi soovitakse kaebuse esitamisega kõrvaldada.

Riigikohus on asunud seisukohale, et seda, kas vaidlustatud haldusakt või toiming rikub kaebaja õigusi, saab kontrollida haldusasja sisulisel menetlemisel kohtuistungil ja lahendada üksnes kohtuotsusega, mitte aga kohtuasja ettevalmistamisel või eelmenetluses.<sup>122</sup> Antud Riigikohtu seisukoht ei ole aga enam asjakohane, kuna asja kohtuistungil läbivaatamise kohustus ei kehti juhul, kui kohus enne kaebuse menetlusse võtmist kasutab temale antud võimalust kaebus

<sup>119</sup> RKHKm 26.05.2001, 3-3-1-21-00.

<sup>120</sup> RKHKo 09.06.2010, 3-3-1-32-10.

<sup>121</sup> RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10.

<sup>122</sup> RKHKm 29.01.2001, 3-3-1-64-00.

tagastada (HKMS § 121). Sellisel juhul on kohus kaebuse menetlusse võtmise otsustamise käigus jõudnud seisukohale, et tuvastamisnõude esitamiseks puudub kaebajal kaebeõigus.

Kohus võib aga ka kaebuse menetlusse võtta ning alles seejärel kohtuotsuses anda õigusliku hinnangu põhjendatud huvi olemasolule. Järelikult tuleb kohtul kohtumenetluse vältel põhjendatud huvi olemasolu tuvastada. Kui põhjendatud huvi puudub, saab kohus jätta kaebuse rahuldamata. Kui põhjendatud huvi on olemas, võib kohus asuda kontrollima vaidlustatud haldusakti või toiminguga õiguspärasust.

Seega tuleb kaebeõiguse kontrollimise juures eristada kolme olukorda.

Esiteks, kaebeõiguse puudumine lähtuvalt kaebuse sisust ja kaebuse esitamise eesmärgist enne kaebuse menetlusse võtmist. Teiseks kaebeõiguse puudumise selgumine asja menetluse käigus ja seetõttu vaidlustatud akti või toiminguga õiguspärasuse mittehindamine. Kolmandaks olukord, kus asja menetluse käigus tuvastatakse küll kaebajal kaebeõiguse olemasolu kuid vaidlustatud akti või toiminguga õigusvastasuse puudumisel kaebust ei rahuldata.

Põhjendatud huvina tuuakse haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamiseks välja väga erinevaid huvisid ja eesmärgi. Kohtupraktikas on viidatud peamiselt kolmele erinevale põhjendatud huvi liigile, milleks on kahju hüvitamise nõude esitamise kavatsus tulevikus, preventiivne ja rehabiliteeriv eesmärk. Märgitud kolmel eesmärgil peatub töö autor edaspidi järgnevates alapeatükkides.

#### **2.4.2.1 Põhjendatud huvi kontrollimise skeem**

Põhjendatud huvi tuleb kontrollida etapiviisiliselt:

1. Kas kaebajal oli isiklik puutumus vaidlustatud haldusakti või toiminguga.
2. Kas tuvastusnõude rahuldamine annab kaebajale mingi eelise või õigusliku kasu.

Põhjendatud huvi kontrollimisel tuleb seega kõigepealt vaadata, kas isiku õigusi võidi rikkuda. Õiguste rikkumise võimalikkuse korral on selge, et kui õiguste rikkumine ka tuvastatakse, saab isik sellest mingit kasu. Samas kui tuvastatakse, et isikul puudub vaidlustatud haldusaktiga või toiminguga puutumus, ei saa rääkida ka isiku õiguste rikkumisest, kuigi ei ole välistatud, et vaidlustatud haldusakt või toiming võib olla sellegipoolest õigusvastane. Kolmandaks võib olla

olukord, kui isiku õiguste rikkumist ei tuvastata ja leitakse, et kogu haldusmenetlus oli õiguspärane. Seetõttu ei saa ka põhjendatud huvi kontrollimist alustades õigusliku kasu saamise analüüsist, sest seda ei oleks võimalik tuvastada.

### 2.4.3 Põhjendatud huvi puudumine

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse saab kohus tagastada, kui kaebajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust, eeldades, et tema faktilised väited on tõendatud.<sup>123</sup> Kaebuse tagastamine otsustakse enne kaebuse menetlusse võtmist. Riigikohtu praktika kohaselt ei saa tuvastamiskaebuse läbivaatamise eelduseks olla üksnes väide, et haldusakt või toiming rikub kaebuse esitaja õigusi<sup>124</sup> ning samuti ei ole põhjendatud huviks lihtne huvi veenduda vaidlustatud haldusakti või toimingu õigusvastasuses<sup>125</sup>, sest sellisel juhul jääb haldusakt kehtima ning kaebaja õiguste kaitset ei ole halduskohtus võimalik saavutada üksnes selle õigusvastasuse kindlakstegemisel.

Põhjendatud huvi puudumise kinnituseks peab kohus kaebuse tagastamise määruse koostamise eel veenduma, et kaebaja ära näidatud põhjendatud huvi ei saa ilmselgelt kuidagi aidata tuvastamiskaebuse esitajat kaebuses nimetatud õiguste teostamisel või kaitsmisel.<sup>126</sup>

Kohtu võimalus tagastada tuvastuskaebus selle esitajale enne kaebuse menetlusse võtmist, aitab kõrvaldada ilmselgelt ebaefektiivsete ja sisutühjade kaebuste lahendamise vajaduse, millega vastasel juhul suurendataks vaid kohtu töökoormust ja kulutatakse kohtute ressursse.

Juba menetlusse võetud õigusvastasuse tuvastamise kaebus on kohtul võimalik jätta põhjendatud huvi puudumise tõttu rahuldamata, kui kohtu hinnangul ei saa kaebaja kaebuse rahuldamisest mingit õiguslikku eelist ega kasu oma õiguste edasisel kaitsmisel võrreldes selle olukorraga, milles ta on praegu.

Nii selgitas Tartu Ringkonnakohtus ühes kaasuses, kus kaebaja palus tunnistada õigusvastaseks haldusorgani toimingud, millega jäeti tema kirjalikud taotlused registreerimata, säilitamata ja neist koopiad väljastamata, et mõistab kaebaja põhjendatud huvina seda, et kaebaja soovib tagada

---

<sup>123</sup> HKMS § 121 lõige 2 p 1.

<sup>124</sup> RKHKm 02.04.2009, 3-3-1-101-08 ja RKHko 09.06.2010, 3-3-1-32-10.

<sup>125</sup> RKHKm 06.05.2009, 3-3-1-21-09, p 30.

<sup>126</sup> RKHKm 06.05.2009, 3-3-1-21-09.

võimalust kasutada oma taotlust koos selle registreerimise märkega vaidluse korral tõendina. Ringkonnakohtu hinnangul saavutaks kaebaja aga sama eesmärgi ka arvutiprogrammi väljatrükkide abil, millest samuti nähtub kinnipeetava taotluse sisu ja selle põhjendused ning taotluse esitamise aeg ning jättis kaebuse põhjendatud huvi puudumise tõttu rahuldamata.<sup>127</sup>

Siinkohal tekib küsimus, kas kohtul on õigus põhjendatud huvi puudumise põhjendusel kaebus tagastada, kui kohus samas ei välista, et isiklik puutumus oli kaebajal vaidlusaluse toiminguga olemas. Magistritöö autor leiab, et põhjendatud huvi puudumisele ei peaks tuginema olukorras kus kohus leiab, et isikul oleks lihtsam lahendada vaidlusküsimus kohtuväliselt. Antud juhtumil siis mitte nõuda kohtu kaudu toimingute õigusvastasuse tuvastamist, vaid leppida haldusorgani elektroonilisest dokumendihaldusprogrammist väljatrükiga, millest samuti nähtub tema taotluse sisu ja selle põhjendused ning taotluse esitamise aeg. Ringkonnakohus ei näinud ka põhjust, miks oleks nende väljatrükkide kasutamine tõenditena välistatud.

Magistritöö autor on seisukohal, et kohtul tuleb õigusvastasuse tuvastamise kaebuse saamisel kontrollida põhjendatud huvi olemasolu sisuliselt, mitte asuda seisukohale, et huvi puudub, kuna kaebuse eseme suhtes tekkinud küsimust on võimalik lahendada alternatiivsel viisil. Vältida tuleks esitatud nõude eesmärgist kõrvalekaldumist. Tulles tagasi viidatud kohtulahendi juurde, kui kaebaja soovib saada oma käsikirjaliselt ja paberkandjal esitatud taotlusest koopiat, siis tuleb kontrollida talle koopiate mitteandmise õiguspärasust. Õigeks tuleb pidada väidet, et käsikirjalise taotluse koopia asemel näitab ka andmebaasist väljatrükk esitatud taotluse sisu ja esitamise aega, kuid sellega arvestamine on teisejärguline.

Põhjendatud huvi puudus kohtu arvates ka situatsioonis, kus isik soovis saada kohtu tõlgendust konkreetsele olukorrale (maksehäireregistris rahalise kohustuse täitmata jätmise kajastamine andmesubjekti nõusolekuta, kui hagist on loobunud või hagi on aegunud).<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> TrtRnKo 14.09.2010, 3-09-2091.

<sup>128</sup> TlnRnKo 12.04.2010, 3-08-1756.



#### **2.4.4 Põhjendatud huvina kahju hüvitamise nõude esitamine tulevikus**

Kohtule esitatavate kaebuste hulgas on võimaliku kahjunõude esitamine tulevikus üks peamisi eesmärke, miks tuvastamiskaebust üldse esitatakse.<sup>129</sup>

Riigikohtu praktikast tulenevalt ei ole tuvastamiskaebuse lahendamisel võimalik hinnata kahjunõude põhjendatust. Seda, kas kaebajale on kahju tekitatud, saab otsustada vaid kahjunõude lahendamisel. Kahju hüvitamise eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse menetlemisel saab kindlaks teha vaid kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine.<sup>130</sup> Seega ei hakka kohus tuvastamiskaebuse menetlemisel puudutama küsimust, kas vaidlustatud haldusakti või toiminguga kaebuse esitanud isikule ka tegelikult kahju tekitati või kui suur võib see kahju olla. Kohus kontrollib kahju hüvitamise eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse lahendamisel, kas isiku subjektiivseid õigusi võidi üldse konkreetse haldusakti või toiminguga rikkuda, sest õiguste rikkumine on riigivastutuse seaduse (RvastS)<sup>131</sup> kohaselt omakorda aluseks kahju hüvitamise nõudele.

Nii on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et keskkonnaministri viivitusega ehituskeeluvööndi vähendamise nõusoleku andmise otsustamisel oli võimalik kaebajale kahju põhjustamine. Kohus on arvestanud ka seda, et ehituskeeluvööndi vähendamisest sõltus kaebuse esitaja võimalus kasutada temale kuuluvat kinnistut soovitud ettevõtluse tarbeks. Ringkonnakohus tuvastas, et sellistel asjaoludel on kaebuse esitajal olemas tuvastamistaotluse esitamiseks kaebeõigus ja rahuldab kaebuse.<sup>132</sup>

##### **2.4.4.1 Hüvitamisnõude ilmselge perspektiivitus**

Riigikohtu praktika kohaselt on välja kujunenud seisukoht, et tuvastamiskaebuse lahendamisel võib kohus jätta põhjendatud huvina välja toodud hilisema kahju hüvitamise nõude esitamise kavatsuse kõrvale, kui hüvitamiskaebus oleks ilmselgelt perspektiivitu.<sup>133</sup> Sama seisukoha on välja öelnud ka Tartu Ringkonnakohus märkides, et kuna kaebuse kohaselt ei esine ühtegi

---

<sup>129</sup> RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-11-02 ja RKHKm 18.02.2010, 3-3-1-88-09.

<sup>130</sup> Kohtunik Jüri Põllu eriarvamus RKHK 25.08.2003. a määrusele asjas nr 3-3-1-46-03.

<sup>131</sup> RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.

<sup>132</sup> TlnRnKo 03.11.2010, 3-08-888.

<sup>133</sup> RKHKm 18.02.2010, 3-3-1-88-09.

RVastS § 9 lõikes 1 esinevat asjaolu, tuleb õigusvastasuse tuvastamise taotlus jätta põhjendatud huvi puudumise ja hüvitamiskaebuse ilmselge perspektiivituse tõttu rahuldamata.<sup>134</sup>

Eelnimetatud lahendid on tehtud eelmise halduskohtumenetluse seadustiku kehtimise ajal, mil seadustik hüvitamiskaebuse perspektiivsuse kohta tuvastamisnõude esitamisel tingimusi ei seadnud ja nimetatud kriteerium kujunes välja kohtupraktika raames. Alates 01.01.2012. a kehtiv seadustik seab aga piirangu õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisele hilisema kahju hüvitamise nõude eesmärgil, kuigi hüvitamiskaebuse esitamise võimalus ei välista õigust esitada eraldi tuvastamiskaebus sellise haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks, millega võidi kahju tekitada.. Samas HKMS § 45 lõike 2 seadusandja aga mõönab, et hilisema hüvitamiskaebuse esitamise kavatsus ei anna õigust tuvastamiskaebuse esitamiseks, kui hüvitamiskaebus oleks ilmselgelt perspektiivitu. Seega on oluliseks peetud kohtupraktikas väljakujunenud seisukoht tuvastamiskaebuse kaebeõiguse piirangu kohta viia sisse seadusesse ja anda seega enne kaebuse menetlusse võtmist kohtule õigus kaebus tagastada kui on selge, et kaebajale ei saanud vaidlustatava haldusakti või toiminguga tagajärjel kahju tekkida.

Ühe näitena põhjendatud huvi ebapiisavusest on kaasus, kus Riigikohus leidis, et kahju hüvitamise nõudel ei ole ilmselgelt perspektiivi, kuna vaide edastamise tähtaja ületamine ei saanud kaebajale mittevaralist kahju tekitada. Vaidlustatud toiming eraldivõetuna kaebaja õigusi ei rikkunud. Kaebajal oli küll puutumus vaidlustatud toiminguga, kuid ta ei näidanud toiminguga õigusvastasuse tähendust eelise või õigusliku kasu aspektist ehk kaebaja ei ole tõendanud, et tuvastamiskaebuse rahuldamine soodustaks tema õiguste kaitset tulevikus.<sup>135</sup>

Praegu kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku alusel on halduskohus hüvitamiskaebuse perspektiivituse tõttu tagastanud kaebuse leides, et kaebajale ei ole tekkinud RvastS § 9 lõike 1 alusel hüvitamisele kuuluvat kahju seoses sellega, et tal ei ole võimaldatud Tartu Vanglas lugeda teisi üleriigilisi ajalehti peale ajalehe Postimees. Kaebaja rahaline seis kaevatava tegevuse tulemusel ei ole halvenenud ning samuti ei ole tõenäoline sellise mittevaralise kahju tekkimine, mis kuuluks rahaliselt hüvitamisele.<sup>136</sup>

Magistritöö autor teeb järelduse, et Riigikohtu väljakujunenud seisukoha ja nüüd ka seaduses sätestatud kaebeõiguse piirangu kaudu on kaebuse esitajal võimalik õigusvastasuse tuvastamise

---

<sup>134</sup> TrtRnKo 15.10.2010, 3-09-2037.

<sup>135</sup> RKKKo 21.06.2010, 3-3-1-24-10.

<sup>136</sup> TrtHKm 30.05.2012, 3-12-724.

kaebuse esitamisel ja kohtu poolt sellele hinnangu andmisel saada vastus ja selgus ka küsimusele, kas vaidlustatud haldusaktiga võimaliku tekitatud kahju väljamõistmiseks on alust. Seetõttu saab ühes menetluses isiku jaoks selgeks kaks asjaolu, kas vaidlustatud haldusaktiga rikuti isiku õigusi ja sellele vastuse saamisel, kas hüvitamiskaebuse esitamiseks on alus või mitte.

Hüvitamiskaebuse perspektiivitust on väljendanud oma otsuses ka Tallinna Ringkonnakohus, märkides, et kui kaebajale sai mingi kahju, mis pole talle endale ega kohtule hetkel äratuntav, haldusaktiga kaasneda, oleks sellise hüvitamisnõude üheks eelduseks RVastS § 7 lõikest 1 tulenevalt võimatus esmaste õiguskaitsevahenditega (sh haldusakti tühistamise taotlemisega) kahju vältida või kõrvaldada. Kaebaja poolt haldusakti kehtivuse kõrvaldamata jätmise tõttu on hilisem hüvitamiskaebus perspektiivitu ja seetõttu puudub kaebajal kaebeõigus tuvastuskaebuse esitamiseks.<sup>137</sup>

Riigikohus on õigusvastasuse tuvastamise kaebuse menetlemisel hilisemat hüvitamisnõuet perspektiivseks pidanud olukorras, kus vangla on kinnipeetavale televiisori kambris kasutamise lubamisest keeldunud. Riigikohus leidis, et ainuüksi raadio olemasolu kambris ja ajalehtede lugemise võimalus ei välista kahju tekkimise võimalikkust, mistõttu tuleb hüvitamiskaebuse esitamise kavatsus lugeda loa andmisest keeldumise otsuse õigusvastaseks tunnistamise kaebuse osas piisavaks põhjendatud huviks.<sup>138</sup>

Isegi juhul kui on selge, et haldusorgani tegevus oli õigusvastane, ei anna see alati alust kahju hüvitamist nõuda ja kaebuse võib põhjendatud huvi puudumise tõttu selle esitajale tagastada. Kui haldusorgani tegevust on võimalik käsitleda näiteks väärkuse alandamisena, siis on alus kahju hüvitamiseks olemas ning põhjendatud huvi samuti. RVastS § 9 lõige 1 kohaselt võib isik nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist muuhulgas süüliselt väärkuse alandamise korral. Seda, kas isiku väärkust alandati süüliselt ja kas ning kui palju tuleks sellisel korral isikule kahju hüvitada, on küsimusteks teises kohtumenetluses, kui isik esitab eraldi kahju hüvitamise nõude kohtule.

Samas ei saa välistada, et perspektiivituks võib lugeda ka sellise kahju hüvitamise taotluse, kus kaebuse kohaselt esinevad riigivastutuse seaduses nimetatud kahju hüvitamise alused, kuid asja materjalidest ja olemasolevatest tõenditest ei nähtu, et selline kahju hüvitamise alus ka realselt eksisteerib. Nii on Riigikohus märkinud, et kehtivat haldusakti tuleb küll täita sõltumata

<sup>137</sup> TlnRnKo 12.04.2010, 3-08-1756.

<sup>138</sup> RKHKo 09.06.2010, 3-3-1-32-10.

õigusvastasusest, kuid see ei välista haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamist. Hüvitusnõuet ei teki, kui kahju on või oli võimalik kõrvaldada või vältida, nõudes haldusakti tühistamist.<sup>139</sup>

#### **2.4.5 Põhjendatud huvi preventiivse huvina**

Põhjendatud huviks õigusvastasuse tuvastamise kaebusega kohtu poole pöördumisel võib olla ka preventiivne eesmärk.<sup>140</sup>

Preventiivne eesmärk tähendab seda, et kaebuse esitaja soovib tuvastamiskaebuse rahuldamisega saavutada olukorda, et haldusorgan edaspidiselt tema suhtes õigusvastaselt ei tegutseks. Seega peab kaebuse esitanud isik ära näitama, kuidas haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemine parandab tema olukorda.<sup>141</sup>

##### **2.4.5.1 Kaebaja õiguste kaitse tulevikus**

Preventiivsel eesmärgil õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisega seoses on toimunud uue seaduse vastuvõtmisega oluline muutus. Kehtiva seadustikuga sätestatud piirang on oluliselt muutnud õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise, menetlemise kui ka rahuldamise või mitterahuldamise kriteeriume.

Varasemalt on Riigikohus preventiivsel eesmärgil esitatud kaebuse suhtes asunud seisukohale, et tuvastamiskaebuse rahuldamist ei saa seada sõltuvusse hinnangust sellele, kui efektiivne vahend võiks toimingu õigusvastaseks tunnistamine tegelikult olla kaebaja õiguste kaitsmisel. Võimalik ei ole väita, et tuvastamiskaebuse rahuldamine ei vasta kaebaja huvidele või et sellega ei saaks suunata vanglat järgima kaebajaga suhtlemisel seaduses sätestatud tähtaegu. Preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse rahuldamiseks piisab, kui see võib soodustada kaebaja õiguste kaitset tulevikus.<sup>142</sup> Samas lahendis peeti tuvastamiskaebuse preventiivse eesmärgina võimalikuks haldusorgani poolt edaspidi õigusvastase tegevuse vältimist.

---

<sup>139</sup> RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-11-02, p-d 15, 16.

<sup>140</sup> RKHKo 25.02.2010, 3-3-1-100-09 ja RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-24-10.

<sup>141</sup> RKHKo 29.01.2009, 3-3-1-78-08, p 10.

<sup>142</sup> RKHKo 21.01.2009, 3-3-1-88-08.

Seadusandja seadis 2012. aastal kehtima hakanud halduskohtumenetluse seadustikuga tuvastamiskaebuse esitamisele piirangu. Tuvastamiskaebuse esitamise võimalusi kitsendab nõue, mille kohaselt võib tuvastamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid (HKMS § 45 lõige 2). Selline piirang toodi sisse seoses tuvastamiskaebusest sageli saadava väikese kasuga ja põhjusel, et tuvastamiskaebuse tagajärjeks on tihti hoopis uute kohtuvaidluste puhkemine haldusorgani edasiste kohustuste üle. Tuvastamiskaebuse esitamise piiramise eesmärgiks oli kuluka kohtumenetluse võimalikult tulemuslik kasutamine kaebaja õiguste kaitseks.<sup>143</sup>

Seega on kehtiva seadustikuga muudetud kardinaalselt preventiivsel eesmärgil esitatava õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eeldusi ja loodud olukord, kus tuvastusnõude esitamiseks preventiivsel eesmärgil praktiliselt alus puudub. Varasema kohtupraktika alusel sai järeldada, et üldjuhul tuleb kohtul tuvastamiskaebus rahuldada, kui haldusorgan on rikkunud seaduses sätestatud normi, olgugi, et haldusorganil olid arusaadavad ja inimlikust aspektist arvestatavad põhjused seaduse rikkumiseks (nt suur töökoormus). Nii leidis Riigikohus, et vangla viivitus vaide esitamisel on õigusvastane, kuna õiguslikult ei saa põhjendada vaiete suure hulga, tööjõu vähesuse või töökorralduslike erisustega seaduses imperatiivselt sätestatud normide, sh menetlustähtaegu reguleerivate normide järgimata jätmist.<sup>144</sup> Arusaadavalt ei tohi seaduse rikkumist heaks kiita, kuid preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse rahuldamine ei toonud iseenesest haldusorganile kaasa ka mingeid tagajärgi ega vastutust. Vähene on tõenäosus, et tuvastamiskaebuse rahuldamine mõjutab vastustajat edaspidi õiguspäraselt käituma.

Käsitletavat kaebeõiguse piirangut tuleks tõlgendada selliselt, et tuvastuskaebuse esitamiseks puudub õigus ka siis kui kaebaja on juba asunud realiseerima oma õiguste kaitseks tõhusamat õiguskaitsevahendit. Võimalik on seda teha menetluste puhul, mil on ette nähtud kohustuslik kohtueelne menetlus. Näiteks ei tohiks kohus võtta menetlusse õigusvastasuse tuvastamise nõuet kui sama eseme suhtes on vangistusseaduse § 1<sup>1</sup> lõigest 5 lähtuvalt vaidemenetlus lõppemata. Vastasel juhul kaotaks HKMS § 45 lõikes 2 sätestatud piirang mõtte, kuna tuvastusnõude esitamine enne vaidemenetluse läbimist oleks alati võimalik.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> 01.01.2012 jõustunud HKMS-i seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus aadressilt: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&) (30.04.2013)

<sup>144</sup> RKKHo 29.09.2010, 3-3-1-49-10.

<sup>145</sup> TrtHKm 13.09.2012, 3-12-1924.

Magistritöö autor ei ole kindel, kas nimetatud kaebeõiguse piirang paneb isikuid loobuma halduskohtule õigusvastasuse tuvastamise kaebuste esitamisest ja eelistama teiste nõuete esitamist. Tekib kahtlusi, kas tavapärane kaebaja, kellel ei ole juriidilist haridust, hakkab ise välja selgitama, millise nõudega on tal kõige kasulikum kohtu poole pöörduda. Ilmselt tuleb siinkohal arvestada võimalusega, et kohus saab jätta esitatud kaebuse käiguta ja selgitada kaebajale tema nõude tulemuslikkust ja kaebuses esitatud nõude muutmise vajadust (HKMS § 2 lõige 5 ja § 120 lõige 1 punkt 3). Praegu ei ole veel küllaldaselt kohtupraktikat, et öelda, kas nimetatud seadusemuudatus õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise piiramise kohta on tulemust andnud. Samas võivad kohtud preventiivse huvi käsitlust sätte uue sõnastuse valguses ka täpsustada. Siiski tasub loota, et inimesed saavad teadlikumaks nende jaoks perspektiivseima nõude esitamisest edaspidi läbi kohtupraktika või esindajate kaudu ja seega on seadustikku viidud muudatus õigel kohal.

Antud arutelu käigus tekib küsimus, kas kohus saab tagastada õigusvastasuse tuvastamise nõuet sisaldava kaebuse kui asjaoludest ülevaate saamisel selgub, et kaebaja esitatud eesmärki oleks võimalik saavutada mõne teise nõude kaudu paremini ehk kaebuses esitatud tuvastusnõue ei ole asjakohane õiguskaitsevahend kaebaja soovitud kasu saamiseks. Magistritöö autor on arvamusel, et kaebeõiguse piirangut ei tohiks halduskohtud kasutada kui kaebuse tagastamise alust, vaid peaksid sealjuures välja selgitama vaidluse eseme ja selle õigusvastasuse tuvastamise perspektiivsuse. Koheseks kaebuse tagastamiseks puudub ka alus, sest HKMS § 2 lõige 5 ja § 49 lõige 1 näeb ette kohtu kohustuse selgitada kaebaja vajadust kaebust muuta, et saavutada soovitud eesmärki. Iseenesest ei too haldusorgani tegevuse õigusvastasuse tuvastamine vältimatult kaasa seda kasu, mida kaebaja tahtnuks. Haldusorgan ei käitu isiku suhtes tahtlikult õigusvastaselt ning seega ei saa kaebuse rahuldamine kaasa tuua olukorda, mis haldusorgani edaspidised õigusvastased toimingud välistaks. Seega tuleks õigusvastasuse tuvastamise kaebuse saamisel kohtul esmalt siiski selgeks teha, kas võib esineda efektiivsemaid õiguskaitsevahendeid soovitud eesmärgi saavutamiseks või kas haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine pole samaväärne mõne teise nõudega. Tuleb tõdeda, et näiteks toimingute vaidlustamine kohustamiskaebusega ei pruugi olla alati efektiivne ning et ka preventiivsel eesmärgil esitatud kaebusega soovitakse kaitsta isiku õigusi. Samuti ei tohiks tuvastamiskaebust tagastada HKMS § 121 lõike 2 punkti 2 alusel olukorras, kus tühistamiskaebuse esitamise tähtaeg pole veel lõppenud.

Seega kui kaebaja pärast kohtupoolset selgitust kaebuses esitatud eesmärgi paremaks saavutamiseks, siiski jääb tuvastusnõude juurde, tuleb kohtul kaebus tagastada HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel kuna tuvastuskaebus ei ole lubatav lähtuvalt HKMS § 45 lõikes 2 tulenevast piirangust.<sup>146</sup> Kui kohus on selgitanud, et kaebaja seatud eesmärgini jõudmiseks on parim esitada näiteks taotlus haldusorganile kohustava ettekirjutuse tegemiseks, siis sellisel juhul ei ole tuvastamiskaebuse esitamine asjakohane. Juba menetlusse võetud haldusasja jätab kohus aga sellisel juhul läbi vaatamata. Nii on halduskohus näiteks leidnud, et tuvastamisnõue ei kõrvalda kinnipeetava ühest vanglast teise ümberpaigutamise kohta antud haldusakti tagajärgi ning kaebajal ei ole võimalik oma õigusi tuvastamisnõudega tõhusalt kaitsta. Seda saaks ta teha vaid asjakohase tühistamisnõude või andmete ja hinnangute muutmisele kohustamise nõude abil.<sup>147</sup>

Samas ei saa ka kaebeõiguse piirangu valguses väita, et preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastuskaebuse rahuldamine ei soodusta üldse kaebaja õiguste kaitset edaspidiselt. Tallinna Ringkonnakohus on antud küsimuses märkinud, et kaebus soodustab kaebaja õiguste (sõna- ehk väljendusvabaduse ja rahumeelse kogunemise (avalikul koosolekul osalemise) kaitset tulevikus seetõttu, et suunab siseministrit edaspidi mitte kohaldama kaebaja suhtes Eesti Vabariiki sissesõidukeeldu samadel põhjendustel.<sup>148</sup> Preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastuskaebuse rahuldamisel peaks kaebaja olukord paranema. Samas ei saa välistada, et parem olukord isiku jaoks võib olla ajutine. Kohus ei saa teha haldusorganile konkreetset ettekirjutust tegevuseks, mis juba iseseenest tuleneb seadusest. Haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine ei takista haldusorganil edaspidi seadusvastaselt käituma, kuid kindlasti paneb ametnikke võimaluse piires efektiivsemalt töötama.

Seega tuleb edaspidiselt preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastusnõuete puhul arvestada ka konkreetset toimingut või olukorda, mida vaidlustatakse, sest igapäevases elus tuleb üsna harva ette täpselt samasuguseid situatsioone samasugustel asjaoludel. Töö autor on samuti seisukohal, et mõistlikum on arvestada iga toimingut eraldi ja kaaluda konkreetsete asjaolude uuestikordumist kaebeõiguse hindamisel. Varasem kohtute seisukoht, et preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse rahuldamiseks piisab, kui see võib soodustada kaebaja õiguste kaitset tulevikus, on liialt üldine, kuna võimaldab iga kaebuse rahuldada. Mistahes toimingut või

---

<sup>146</sup> TrtHKm 29.05.2012, 3-12-1092.

<sup>147</sup> TrtHKm 09.08.2012, 3-12-742.

<sup>148</sup> TlnRnKo 17.12.2010, 3-09-1279.

haldusakti õigusvastaseks tunnistamine kohtu poolt annab edasi sõnumi, et kaebaja õigusi on rikutud. Selline märguanne koormaks ilmselt kohtud üle suure hulga kaebustega, milles kaebaja leiab, et tema õigusi on rikutud ja soovib vähemalt oma olukorra paranemist tulevikus. Praeguse niigi suure halduskohtute töökoormuse juures, ei ole efektiivne hakata paljusid õigusvastasuse tuvastamise kaebusi rahuldama vaid haldusorganile tähelepanu juhtimiseks, et haldusorgani tegevus peab olema seaduspärane. Kui haldusorgan ongi õigusvastaselt tegutsenud, siis ei ole alust arvata, et seda tehti sellepärast, et nii oli lihtsam või mugavam tööd korraldada. Ilmselt on siin muud põhjused nagu nt suur töökoormus, töötajate lahkumine ja uute töötajate vähenemine töökogemus, väljaõpe, ressursside puudus jm. Seega ühelt poolt on arusaadav, et halduskohtud selliseid kaebusi rahuldavad, kuid nüüd tuleb kaebajatel enne kaebuse esitamist rohkem kaaluda, millise nõude esitamine oleks kõige efektiivsem soovitud tulemi saavutamiseks, et mitte esitada kasutuid taotlusi.

Tuvastamiskaebuse esitamise piisava põhjendatud huvina ei saa preventiivset eesmärki arvestada, kui asjaolude muutumise (kinnipeetava vanglast vabanemisel) tõttu ei aitaks tuvastamiskaebuse rahuldamine kaasa kaebaja õiguste kaitsmisele tulevikus.<sup>149</sup> Huvi põhjenduseks ei saa olla ka isiku oletus pärast asjaolude muutumist, et ta võib taaskord analoogsesse olukorda sattuda.

#### **2.4.6 Põhjendatud huvi rehabiliteeriv eesmärk**

Huvi haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks võib põhineda kaebuse esitaja soovist rehabilitatsioonile. Sellisel juhul peab olema kaebuse esitaja suhtes tehtud ja täidetud haldusakt, millel on objektiivselt vaadates diskrimineeriv iseloom ja millele järgneb tõsine mõju põhiseadusega kaitstud õigustele. Näiteks saab tuua isiklikult halvustavad märkused ametniku mõne töösuse kohta.<sup>150</sup>

Eelkõige tuleb rehabiliteerival eesmärgil esitatud kaebusi ette seoses avalikus teenistuses tekkinud probleemidega. Riigikohtu hinnangul on seadusandja teadlikult soovinud koondada teenistusvaidlusi puudutava regulatsiooni ammendavalt avaliku teenistuse seadusesse, mistõttu tuleb teenistusvaidlusi puudutavas osas kaebeõiguse kontrollimisel lähtuda avaliku teenistuse seaduses sätestatud nõuetest. Kaebaja poolt põhjendatud huvina esile toodud ebaseadusliku

---

<sup>149</sup> RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-24-10.

<sup>150</sup> W. Schmitt Glaeser. Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung.13., neubearbeitete Auflage, 1994, lk 213.



teenistusest vabastamisega tekitatud kahju hüvitamise kui ka enese rehabiliteerimise eesmärk on avaliku teenistuse seaduse § 135 lõigetes 1 ja 2 märgitud nõuete esitamise kaudu efektiivselt kaitstav.<sup>151</sup>

Rehabiliteeriva eesmärgi välja selgitamisel tuleb lähtuda kindlasti konkreetsest vaidluse olemusest ja asjaoludest. Siin ei saa arvestada alati üldisi haldusprotsessinõudeid. Järgida tuleb olenevalt kaebuse valdkonnast eriseadusi, mis sätestavad nõuded vastavas valdkonnas tegutsemisele. Põhjendatud huvi välja toomine rehabiliteeriva eesmärgina on võimalik vaid kohtuasjades, kus tagajärjed on ka reaalselt kõrvaldatavad ning tekkinud olukorda saab haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamisega parandada.

Riigikohtu erikogu nendib, et suuline hoiatus ei ole karistus formaalses ega materiaalses tähenduses, ei koorma vahetult isikut ning ei kitsenda vahetult tema õigusi ja vabadusi, tema eesmärgiks ei ole repressioon. Suulises hoiatuses sisalduv avaliku võimu väide, et isik on toime pannud väärteo, et ta on selles süüdi, võib hüpoteetiliselt riivata isiku PS §-s 17 sätestatud õigust aule ja heale nimele. Kohtuvälise menetleja poolt hoiatusmenetluses tuvastatud süüteo toimepanemise fakti ümberlükkamiseks rehabiliteerivatel kaalutlustel võib isikul seega olla põhjendatud huvi. Kaebeõiguse välistamine väärteomenetluses suulise hoiatuse kohaldamisel võib olla vastuolus PS § 15 lõikega 1 juhul, kui suulise hoiatuse kohaldamine toob kaasa olulise sekkumise isiku õigustesse ja vabadustesse.<sup>152</sup>

Riigikohus on leidnud, et rehabiliteerivatel alustel algatatud väärteomenetluse lõpetamine ei saa olla käsitatav õigusvastase kainenemisele paigutamise või ka ebaõige informatsiooni avalikustamise tagajärgede kõrvaldamisena.<sup>153</sup>

Tallinna Ringkonnakohtus on antud küsimuses leidnud, et kaebajal on õigus tuvastamiskaebuse esitamiseks, kuna kaebaja maine kahjustamist maksuhalduri korralduse sundtäitmise teel panga silmis ei saa välistada. Samuti tuleb eeldada, et maksuhaldur väldib sarnaste juhtumite tekkimist edaspidi nii kaebaja kui ka teiste maksukohustuslaste puhul. Sõltumata sellest, kas kaebajal oli maksuvõlg või mitte, riivas vaidlusalune sundtäitmine kui vara käsutamisse intensiivselt sekkuv meede ilmselgelt kaebaja omandiõigust.<sup>154</sup>

---

<sup>151</sup> RKHKo 11.12.2009, 3-3-1-76-09 ja RKHKo 20.01.2011, 3-3-1-74-10.

<sup>152</sup> RKEKo 22.01.2008, 3-3-1-17-07.

<sup>153</sup> RKHKo 17.04.2007, 3-3-1-98-06.

<sup>154</sup> TlnRnKo 20.11.2008, 3-07-354.

Ka rehabiliteerival eesmärgil esitatud kaebuse rahuldamisest saadav tulu on väike ja pigem emotsionaalset laadi. Samas ei tohiks sellist võimalust kaotada, kuna isikule võib olla vajalik õigusvastasuse tuvastamine ka just ainult nn moraalsel eesmärgil, näiteks oma hea nime taastamiseks. Kehtiv halduskohtumenetluse seadustik võrreldes varem kehtinud seadustikuga õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisele rehabiliteerival eesmärgil muutusi kaasa ei toonud ning seetõttu on ka senises kohtupraktikas väljakujunenud seisukohad antud kaebeõiguse formuleeringu kohta kohaldatavad ka edaspidiselt.

## **2.5 Kaebuse tähtaegsus**

Tuvastamiskaebus tuleb halduskohtule esitada seaduses sätestatud tähtaja jooksul, mis tähendab, et kaebetähtaeg on väga oluline kaebuse protsessuaalne eeldus. Kaebetähtaja möödumisel kohus kaebust sisuliselt ei menetle (välja arvatud juhud kui kohus ennistab kaebetähtaja) ja tagastab kaebuse selle esitajale. Halduskohus saab sisuliselt lahendada vaid tähtaegset kaebust, seega piirab vaidlustamistähtaeg üht põhiõigust ehk õigust kohtusse pöörduda.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebusele kehtestatud tähtaeg ei ole erinevatel ajaperioodidel olnud kogu aeg ühesugune. 1993. aastal jõustunud HKMS-i § 7 lõike 1 kohaselt oli üldiseks kaebuse esitamise tähtajaks halduskohtule üks kuu arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saada oma õiguste või vabaduste rikkumisest. Eraldi nõuete liike ja neile vastavaid kaebetähtaegu ei eristatud ja seetõttu oli ka seadusevastaseks tunnistamise nõudega kohtu poole pöördumisel ühekuuline tähtaeg. Nagu eelnevalt õigusvastasuse tuvastamise kaebuse arengu kirjeldamise juures selgus, võib tolleaegset seadusevastaseks tunnistamise kaebust seostada tänapäevase õigusvastasuse tuvastamise kaebusega ja lugeda neid sisuliselt samaks. 1. jaanuarist 2000 kuni 31. detsembrini 2001 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku redaktsiooni kohaselt oli tuvastamiskaebuse esitamine tähtajatu. 1. jaanuarist 2002 kuni tänaseni kehtib õigusvastasuse tuvastamise kaebusele aga ühtne tähtaeg. HKMS § 46 lõige 5 näeb ette, et kaebuse haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toiminguga tegemisest arvates. Sätestatud tähtaega ei muutnud seega ka 1. jaanuaril 2012 kehtima hakanud uus halduskohtumenetluse seadustik. Saksamaal on sätestatud kaebuse

esitamise üldiseks tähtjaks üks kuu haldusakti teatavakstegemisest.<sup>155</sup> Üldisele tuvastamiskaebusele Saksa õiguses tähtaega määratud ei ole, kuid eeldatakse, et isik ei tohi tuvastamiskaebuse esitamisega põhjendamatult viivitada.<sup>156</sup> Jätkuvale tuvastuskaebusele sätestatakse sama tähtaeg, mis VwGO § 74 alusel ka tühistamis- ja kohustamiskaebusele ehk üks kuu pärast vaidlustatava akti kättetoimetamist.<sup>157</sup> HKMS § 46 alusel kehtib liitkaebuses olevate nõuete osas igaihele eraldi tähtaeg ning § 158 lõike 1 alusel teeb kohus otsuse kõigi nõuete kohta.

Õigusvastasuse tuvastamiskaebusele sätestatud kaebetähtaja muutumine Eesti haldusprotsessis oli tingitud esialgu sellest, et meie õiguskord ei olnud välja arenenud ning see ei olnud õigusriigile vastav. Kui esimesed haldusasjad alles hakkasid kohtuteni jõudma, sätestatigi kõigile halduskohtule esitatavatele kaebustele ühtne ühekuuline kaebetähtaeg. Tagantjärele vaadates ei olnud selline tähtaeg kuigi mõistlik, sest haldusasjad võivad olla mahult ja sisult väga erinevad. Halduskohtusüsteem oli aga alles arenemisjärgus ja selliseid asjaolusid ei osatud ette näha. Aja möödudes ja õigussüsteemi arenedes tekkisidki valdkonniti erisugused ja sisult keerukamad vaidlused, millele sooviti lahendust saada kohtu kaudu. Kui vahepealsel perioodil muudeti tuvastamiskaebuse esitamine tähtjatuks, leidis seaduseandja peagi, et ebamõistlik on lubada vaidlustada haldusakti või toimingu õiguspärasust selleks tähtaega määramata. Kuigi kaebetähtaeg piirab õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, on see ometi vajalik ja iseloomulik õigusriigi funktsioneerimisele. Tähtaeg on vältimatu selleks, et avalik haldus saaks efektiivselt toimida. Haldusorgani otsustused (haldusaktid) peaksid mingil hetkel muutuma vaidlustamatuteks, et neid oleks võimalik sõltumata õiguslikest vastuväidetest täitmisele pöörata. Lisaks avalikule huvile on vaja kaitsta ka nende isikute õiguskindlust, kelle kohta on väljastatud soodustavad haldusaktid, sest siis on neil võimalik lubatud tegevust ellu viia, kartmata, et haldusakt ei jää jõusse.

Õiguslalases kirjanduses leitakse, et kaebuse esitamise tähtaeg on sätestatud õiguskindluse huvides. Nimetatud seisukohta on toetanud oma praktikas ka Riigikohus.<sup>158</sup> Õiguspärase ootuse kaitse ja seeläbi õiguskindluse loomine on üks õigusriigi kriteeriume. Isikul on õigus ja peab

---

<sup>155</sup> E. Spiliotopoulos. Towards a Unified Juridical Protection on Citizens in Europe (?). European Public Law Series, vol XIII.. Esperia Publications Ltd, London, p 231.

<sup>156</sup> F. Hufen. Verwaltungsprozessrecht. 4. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2000, lk 357.

<sup>157</sup> F O. Kopp, W.-R. Schenke. Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar. Verlag C.H. Beck München 2005, lk 881.

<sup>158</sup> RKHKm 25.01.2001, 3-3-1-58-00, kus öeldakse, et tähtaja sätestamise regulatsiooniga on seadusandja piiranud õiguskindluse huvides kohtusse pöördumise õigust.

olema võimalus tegutseda mõistlikus lootuses, et rakendatav või juba rakendatud õigusakt või toiming on õiguspärane ja jääb kehtima.<sup>159</sup> Vajalik oli inimestele luua kindlustunne ja teadmine, et sooritatud toimingut või välja antud haldusakti saab vaidlustada vaid teatud aja jooksul ning selle aja möödudes võib eeldada, et haldusakt või toiming on õiguspärane.

Kolmeaastane tähtaeg haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks määrati lisaks õiguskindluse tagamise eesmärgile ka protsessiökoonomia tagamiseks. Nimelt anti 2000. aastal jõustunud halduskohtumenetluse seadustikuga halduskohtule pädevus haldusakti või toiminguga tekitatud kahju eest hüvitise väljamõistmiseks. Samas jäi halduse poolt eraõiguslikes suhetes tekitatud kahju väljamõistmine endiselt üldkohtute pädevusse.<sup>160</sup> Seega oli õigusvastase haldusakti või toiminguga tekitatud kahjuhüvitise välja mõistmiseks sätestatud tähtaeg oluline ka majanduslikust aspektist. HKMS § 46 lõige 4 ütleb, et hüvitamiskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saada kahjust ja selle põhjustanud isikust, kuid mitte hiljem kui kümne aasta jooksul kahju või tagajärjed tekitanud haldusakti või andmisest või toimingu tegemisest. Antud sättes ette nähtud piirtähtaega kümme aastat tuleb rakendada sellisel juhul kui kohtul ei õnnestu tuvastada, millal kaebuse esitaja kahjust või selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saada. Oluline on seega kahjust, mitte selle tekitamise õigusvastasusest teadasaamise aeg. Nii õigusvastasuse tuvastamise kui ka hüvitamiskaebus ei kõrvalda enam haldusakti või ei kohusta haldusorganit haldusakti andma. Seega puudub sekkumine täidesaatva võimu tegevusse ja ka kolmandate isikute elukorraldusse, mida haldusakt reguleerib. Tuvastamiskaebuse ja kahju hüvitamise kaebuse tähtajad ei ole omavahel seotud, st kahju hüvitamise nõude võib esitada ja selle raames haldustegevuse õigusvastasust tuvastada ka siis, kui tuvastamiskaebuse esitamise kolmeaastane tähtaeg on möödunud.<sup>161</sup>

Teisalt on sätestatud kolmeaastane tähtaeg vajalik ka selleks, et mitte koormata kohtuid määramata aeg tagasi välja antud haldusaktide või sooritatud toimingute vaidlustamisega.

Kui kaebustele ei oleks sätestatud tähtaegu, takistaks see oluliselt halduse tegevust. Haldusasjad seonduvad avalike ülesannetega ja avaliku huviga, kus on sageli palju asjaga puudutatud isikuid. Nii saaks teadmata aja jooksul vaidlustada sooritatud toimingut või välja antud haldusakti, millega on seotud mitmed isikud. Teiselt poolt ei teaks isikud, kuidas nad peavad või võivad mingis situatsioonis käituda, kuna ei ole teada, kas mingi tegevust reguleeriv haldusakt või

<sup>159</sup> M. Saunanen. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. *Juridica* 1998, nr 10, lk 520-523.

<sup>160</sup> 01.01.2000. a jõustunud HKMS-i eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (04.04.2013)

<sup>161</sup> RKHKm 08.06.2006, 3-3-1-39-06, p 12.

sooritatud toiming on seaduspärased. Tähtaeg ongi selleks, et isikud saaksid tegutsedes olles kindlad, et neid puudutav akt või toiming on õiguspärased.

Seadusandja on leidnud, et kolmeaastane tähtaeg on piisavalt pikk selleks, et isikul oleks võimalik oma õiguste realiseerimiseks või oma õiguste rikkumise korral halduskohtule kaebus esitada. Samuti leiti, et kui isik selle tähtaja jooksul kaebust ei esita, siis puudub tal asja vastu huvi. Kui kolme aasta jooksul on isikul olnud võimalik oma õigustest teada saada ja neid ka teostada, kuid ta pole seda teinud, siis tuleks asuda kaitsma teist poolt. Välistamaks hiljem puhtalt teoreetilised või kiuslikud vaidlustused, ei peaks tuvastamiskaebuse tähtaega olema pikem kui kolm aastat.<sup>162</sup>

Sõltuvalt haldusakti sisust ehk haldusorgani otsustusest on haldusakti adressaadile üldjuhul koheselt pärast aktiga tutvumist selge, kas akt tema õigusi riivab või mitte ja kui riivab, siis kui intensiivselt. Õiguste rikkumise korral on võimalik 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest nõuda kohtult haldusakti tühistamist, mis on kõige efektiivsem õiguskaitsevahend antud olukorras. Teatud juhtudel ei pruugi aga õiguste riive olla kohe nähtav ning võib selguda alles hiljem, aja jooksul asjaolude muutumise käigus. Sellise olukorra tekkimisel ongi võimalik veel oma õigusi kaitsta õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisega, kuna selle nõude kohtule esitamise tähtaeg on tunduvalt pikem kui tühistamiskaebuse puhul. Seega võib öelda, et sõltuvalt haldusakti tagajärgedest, saab otsustada, millal ja millise nõudega kohtu poole pöörduda. Kui haldusakti toime ei ole väga intensiivne ja isik leiab, et selle vaidlustamine koheselt ei ole mõttekas ja vajalik, saab ta hiljem (haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest kolme aasta jooksul) oma õiguste võimaliku rikkumise lasta kohtul kindlaks teha õigusvastasuse tuvastamise taotluse menetlemise käigus.

Magistritöö autor nõustub seaduslooja mõttega, et kaebuse esitamise tähtaeg on vajalik sätestada õiguskindluse huvides ja õigusvastasuse tuvastamise kaebusele kohaldatud kolmeaastane tähtaeg on optimaalne. Kuna õigusvastasuse tuvastamise kaebus ei mõjuta täidesaatvat võimu väga intensiivselt, siis võib iseenesest tavalisest 30-päevasest tähtajast pikema vaidlustähtajaga nõus olla. Teisalt ei pruugi tavalise 30-päevase tähtaja jooksul õiguste rikkumine või õiguste rikkumise ulatus ilmned. Seega on tuvastusnõude esitamiseks kolmeaastane tähtaeg vajalik ka selleks, et selguksid haldusakti tagajärjed konkreetse isiku suhtes. Kolmeaastane tähtaeg haldusakti

---

<sup>162</sup> 481 SE II-1 Muudatusettepanekute loetelu halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõule. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee) (03.04.2013)

andmisest on ka piisavalt pikk selleks, et mitte riivata vastaspoole võimalikku õiguspärast ootust, et haldusakti ei tunnistata õigusvastaseks. Seega on menetlusosalistele teada, et kolmeaastane kaebetähtaeg ei saa venida, kuna tähtaeg on sätestatud haldusakti andmisest, mis on konkreetne ja muutumatu ajahetk.

## **2.5.1 Tähtaja kulgema hakkamine**

### **2.5.1.1 Enne 1. jaanuari 2002 antud haldusakti või sooritatud toimingu vaidlustamine**

1. jaanuaril 2002. a halduskohtumenetluse seadustikku sisse viidud muudatusega sätestati tuvastamiskaebuse esitamise määramata tähtaja asemel tähtjaks kolm aastat haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest. Üleminekusätetes jäeti aga reguleerimata, millist tähtaega tuleb kohaldada enne 1. jaanuari 2002. a antud haldusaktide või sooritatud toimingute vaidlustamise korral. Siinkohal parandas seaduseandja vea Riigikohus oma praktikas, kes asus seisukohale, et HKMS v.r § 9 lõikes 5 (alates 01.01.2012 HKMS § 46 lõige 5) ettenähtud kolmeaastast tähtaega tuleb enne 1. jaanuari 2002. a antud haldusakti või sooritatud toimingu õigusvastasuse kindlakstegemise kaebuse esitamisel hakata arvestama sätte jõustumisest. Seega oli enne 1. jaanuari 2002. a antud haldusakti või sooritatud toimingu peale tuvastamiskaebust võimalik esitada kuni 1. jaanuarini 2005.<sup>163</sup> Seega leidis Riigikohus, et pärast seaduse muudatuse jõustumist võib protsessiosaline vaidlustada varasema seadustiku versiooni kehtivusajal antud haldusakte või tehtud toiminguid, mille õigusvastasuse tuvastamiseks tollal tähtaega ette ei nähtud, samuti kolme aasta jooksul. Erinevus seisnes vaid selles, et neid akte ja toiminguid sai vaidlustada seadusesätte muudatusest kolme aasta jooksul, mitte akti andmisest või toimingu sooritamisest arvates.

Magistritöö autor loodab, et antud seisukohta ei ole vaja õiguse rakendajatel enam arvestada, kuna sätte jõustumisest on möödunud üle kümne aastat ning kaebetähtaja lõppemisest kaheksa aastat, mis muudab tuvastusnõude esitamise eesmärgi ajalise perioodi tõttu ebaselgeks.

---

<sup>163</sup> RKKHo 11.11.2004, 3-3-1-66-04.

### **2.5.1.2 Alates 1. jaanuarist 2012 kehtivas HKMS-is sätestatud tähtaja kulgema hakkamine**

Seadus ei sätesta tingimusi, kuidas peab õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks arvutama kaebetähtaega haldusakti andmisest või toimingute tegemisest arvates. HKMS § 38 lõike 1 punkt 9 kohaselt peab kaebuse esitaja kaebuses märkima, millal ta sai teada vaidlustatud haldusaktist või toimingust. Siinkohal ei saa aga väita, et kaebuse sisunõude alusel tuleks ka õigusvastasuse tuvastamise kaebuse tähtaega arvestada just haldusaktist või toimingust teada saamisest arvates.

Magistritöö autor leiab, et õigusvastasuse tuvastamise kaebuse tähtaja arvutamisel on tähtis haldusakti adressaadi enda käitumine ja hoolsus teda puudutavast haldusaktist teadasaamisel. Haldusakti andmine toimub küll konkreetsel kuupäeval, kuid isik ei pruugi sellest kohe teadlik olla. Samas on oluline see, et isik haldusaktist teada saaks, kuna seejärel on võimalik arvutada konkreetne periood, mille jooksul ja millise nõudega saab haldusakti peale edasi kaevata. Haldusorgan annab haldusakti välja ja teeb teatavaks igal juhul oma kindlatel tähtaegadel ja täpse protseduuri järgi ning isikul tuleb endal jälgida, kas haldusorgan on mõne ka tema õigusi puudutava haldusakti välja andnud või toimingute sooritanud.

HMS § 61 lõike 1 kohaselt on haldusakt kehtiv adressaadile teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates. Seega haldusakt ei ole kehtiv enne kui akti adressaat on sellest teadlik. Isiku õigusi piirav või talle kohustusi asetav ehk koormav haldusakt tehakse teatavaks kättetoimetamisega (HMS § 62 lõige 2) ja kuna koormav haldusakt on alati seotud õiguste riivega siis on oluline, et oleks tuvastatav, millal adressaat selle akti kätte sai.

Selle üle, mida aga mõelda haldusakti teatavastegemise all, s.t millal on haldusakt muutunud kehtivaks ja toob seega kaasa vaidlustamise võimaluse, on õigusajakirjanduses esitatud erinevaid seisukohti. Samas tuleb tõdeda, et teatavastegemise, eriti just kättetoimetamise eesmärk on see, et isik saaks kindlalt teada haldusakti andmisest ja et tal avaneks koormava haldusakti puhul võimalus end kohe kaitsta.<sup>164</sup> Ideaaljuhul, kus haldusorgan on oma kohustused täitnud, peaksid

---

<sup>164</sup> E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. Juridica 2007, nr 5, lk 303-313.

nii haldusaktist teadasaamise kui ka haldusakti teatavakstegemise hetked ka tegelikkuses kokku langema.<sup>165</sup>

Sageli juhtub aga, et haldusakti teatavaks tegemist pole üldse toimunud või see on puudustega. Sellisel juhul kaebetähtaeg kulgema ei hakka. Samal ajal on piisav alus eeldada, et isik oli haldusaktist muul moel teadlik (nt kaebaja näeb ehitustegevust, siis on tal põhjust eeldada, et ehitusluba on välja antud).

Kui isikul on alust arvata, et haldusakt võib tema õigusi rikkuda ja ta soovib seda kohtus vaidlustada, siis peab ta mõistliku aja jooksul astuma ise kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks. Reeglina on mõistlikuks kaebetähtajaks üks kuu, mil isik peaks pöörduma haldusorgani poole, kui tal on piisav kahtlus või andmed, et võib olla välja antud tema õigusi riivav haldusakt.<sup>166</sup> Selle ühe kuu jooksul tuleks pöörduda haldusorgani poole taotlusega, et akt isikule teatavaks tehtaks. Kui akt teatavaks tehakse, hakkab kulgema üldine 30-päevane tähtaeg. Kui isik ei astu vajalikke samme, et talle haldusakt teatavaks tehtaks, on ta ebamõistlikult viivitanud ja kaebetähtaeg loetakse erinormi alusel möödunuks, kuigi see üldreegli alusel pole kulgema hakanud.

Eelpooltoodud Riigikohtu seisukoht on kajastatud ka HKMS § 46 lõikes 7, mis ütleb, et kui haldusakti või keeldumist ei ole kaebajale teatavaks tehtud, kuid ta on haldusaktist või keeldumisest muul viisil teada saanud, ent viivitanud ebamõistlikult tühistamis- või kohustamiskaebuse esitamisega, loetakse kaebetähtaeg möödunuks. Sellest sättest võib järeldada, et kaebus on tähtaegne, kui isik, kellele haldusorgan ei ole haldusakti teatavaks teinud, kuid kes on haldusakti olemasolust mingil moel teada saanud, esitab kaebuse mõistliku aja jooksul, mitte ei oota lõputult.

Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamisel ei ole võimaliku isiku õigusi riivava haldusakti väljaandmisest või toimingu sooritamisest teadasaamine ajalisest aspektist väga oluline, kuna tuvastamisnõude esitamise tähtaeg on küllalt pikk ja kui kaebus esitatakse selle aja sees, loetakse see esitatuks tähtaegselt.

---

<sup>165</sup> E. Vene. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. Riigikohus 2002. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2003, lk 1338-1355.

<sup>166</sup> RKHKm 10.06.2009, 3-3-1-25-09. Vt veel RKHKm 29.04.2009, 3-3-1-19-09; RKHko 28.01.2008, 3-3-1-82-07; RKHKm 09.05.2007, 3-3-1-23-07.



## 2.5.2 Tegevusetuse vaidlustamine

1. jaanuaril 2012. a kehtima hakanud uue halduskohtumenetluse seadustikuga seati seni puuduv piirtähtaeg haldusorgani viivituse või tegevusetuse vaidlustamiseks eesmärgil, et välistada kaebuse esitamist ebamõistlikult hilja. Täpsemalt määratleb § 46 lõige 2, et haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral võib kohustamiskaebuse esitada ühe aasta jooksul haldusakti andmiseks või toimingute tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest. Kui sellist tähtaega ei ole sätestatud, võib kohustamiskaebuse haldusorgani tegevusetuse või viivituse korral esitada kahe aasta jooksul haldusakti või toimingute taotlemisest arvates. Kuna kohustamiskaebuse põhjendatus eeldab lisaks kaebaja õiguste rikkumisele keeldumise või jätkuva tegevusetusega, ka keeldumise või tegevusetuse õigusvastasust, ei ole õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamine asjakohane ja esitada tuleks kohustamiskaebus.

Varem kehtinud halduskohtumenetluse seadustik ei reguleerinud tähtaega sellise küsimuse lahendamiseks, kus haldusorgan ei ole isiku poolt soovitud küsimust lõplikult lahendanud ehk tegevusetuse või viivituse puhuks<sup>167</sup>. Riigikohus on märkinud vaid, et tegevusetuse vaidlustamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.<sup>168</sup> Antud seisukoht on aga küllalt üldine ja mitmeti tõlgendatav ning konkreetseid juhiseid ei anna.

Tegevusetuse ja viivituse vaidlustamine on tekitanud küsimusi valdkondades, kus on sätestatud vaidemenetlus, sest sellisel juhul muutub tegevusetuse vaidlustamine vajalikuks. Kui haldusorgan ei lahenda isiku valet või muud taotlust, peaks saama pöörduda probleemiga kohtu poole.<sup>169</sup> HMS § 72 lõike 1 kohaselt ei ole vabades võimalik taotleda haldusakti või toimingute õigusvastaseks tunnistamist ning seadus ei näe ette ka muid menetlusreegleid tuvastamistaotluste lahendamiseks vaidemenetluses. Seega ei ole tuvastamistaotluste lahendamiseks seadusega ette nähtud kohustuslikku kohtuvälist korda ja isik, kes soovib vastava nõude esitada, saab teha seda otse halduskohtule.

---

<sup>167</sup> Tegevusetusega on tegemist siis, kui kehtivas õiguses ettenähtud tegevuse alustamise tähtajaks administratsioon ei ole oma kohustuslikke toiminguid alustanud. Tegevusetus kvalifitseeritakse viivituseks neil juhtumel, kui kehtiv õigus näeb ette nii tegevuse alg- kui ka lõpptähtaja, tegevust aga ei ole alustatud ega lõpetatud. Vt Merusk, K. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. *Juridica* 1994, nr 2, lk 49.

<sup>168</sup> RKHKm 31.01.2000, 3-3-1-49-99.

<sup>169</sup> E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. *Juridica* 2007, nr 5, lk 303-313.

### 2.5.3 Tähtaja ennistamine

Vastavalt HKMS § 71 lõikele 1 ennistab kohus menetlustähtaja juhul, kui menetlusosaline ei saanud tähtaega järgida mõjuval põhjusel. Antud alateema raames tuleb lähtuda aspektist, kas tuvastamiskaebuse kui nii pika tähtajaga kaebuse puhul tuleb tähtaja ennistamine üldse kõne alla. Mõjuvaks põhjuseks tähtaja ennistamisel saavad üldjuhul olla ainult objektiivsed asjaolud, mis takistavad kaebuse õigeaegset esitamist. Erandlikel juhtudel võib arvestada ka menetlusosalise subjektiivseid võimeid asjadest aru saada ja oma käitumist õigusaktidele vastavalt juhtida.

Küllaldane põhjus tähtaja ennistamiseks võib olla õiguslikes küsimustes kogenematu inimese eksimus protsessitoimingutes. Tähtaja ületamine ei saa olla aga vabandav, kui kaebaja pole olnud piisavalt hoolikas selleks, et selgitada välja vaidluse algatamise kord, s.h tähtjad.<sup>170</sup> Subjektiivsete asjaolude hulka kuulub ka eksitavate lubaduste uskumine.<sup>171</sup>

Riigikohus on leidnud, et mõjuvaks põhjuseks kaebetähtaja ennistamiseks ei saa lugeda ette teada haiglas viibimist,<sup>172</sup> kuid selleks võib olla asjaolu, et protsessitoimingu õigeaegne sooritamine on põhimõtteliselt võimalik, kuid see seaks ohtu inimese tervise.<sup>173</sup>

Arvestada tuleb, et kohtud peavad kaebuse esitamise tähtaega väga oluliseks ja selle rikkumise korral kõiki kaebaja esitatud põhjendusi tähtaja möödalaskmise kohta asjakohasteks ei pea. Samas tuleb arvestada, et tuvastamiskaebuse esitamiseks ettenähtud tähtaeg on piisavalt pikk selleks, et ka objektiivsete asjaolude tekkimise korral on eelduslikult võimalik kaebuse tekst koostada või korraldada selle koostamine ja halduskohtule toimetamine.

Magistritöö autor leiab, et õigusvastasuse tuvastamise nõude kui mitte kõige efektiivsema ja pika tähtajaga õiguskaitsevahendi esitamiseks ettenähtud tähtaja rikkumisel on võimalik tähtaega ennistada ainult väga äärmuslikuks peetavate asjaolude esinemisel. Pigem tuleb asuda seisukohale, et kuigi seadus annab kohtule õiguse kaebetähtaja ennistamiseks, on vähetõenäoline, et õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamise tähtaja rikkumise korral kohus seda teeb. Raske on leida selliseid mõjuvaid põhjusi, mis takistaksid isikul kaebuse esitamist kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest. Kui lähtuda nõude sisust mitte akti sisust ja arvestada, et seadus tähtaja sätestamisel ei täpsusta, kuidas või kas peab vaidlustatavat haldusakti

---

<sup>170</sup> RKHKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 19.

<sup>171</sup> RKHKm 25.01.2001, 3-3-1-58-00, p 3.

<sup>172</sup> RKHKm 25.11.2008, 3-3-1-76-08.

<sup>173</sup> RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00.

isikule teatavaks tegema või kättetoimetama, siis saab järeldada, et kui isik ei ole haldusakti selle andmisest kolme aasta jooksul vaidlustanud, üldjuhul kaebetähtaega õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamiseks ei ennistata.

## KOKKUVÕTE

Õigusvastasuse tuvastamise nõudega kaebusi on võimalik Eesti halduskohtusüsteemis esitada juba mõnda aega. Kuigi alates 1. jaanuarist 2012. a jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku loomisel kaaluti sellest kaebuseliigist loobumist, on tuvastusnõude esitamise võimalus jätkuvalt säilinud. Haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine ei anna kaebuse esitajale eriti suurt kasu, kuna õigusvastasuse tuvastamisega ei saa murda haldusakti õigusjõudu ega teha olematuks sooritatud toimingut. Õigusvastasus ei tähenda ka automaatselt haldusakti tühisust, vaid toob jätkuvalt kaasa tema väljendatud õiguslikud tagajärjed. HMS §-s 61 ei ole märgitud haldusakti kehtivuse eeldusena tema õiguspärasust. Haldusmenetluse seadus ei sätesta otseselt, et õigusvastane haldusakt on kehtiv, kuid selle põhimõtte saab välja lugeda haldusakti kehtivuse ja tühise haldusakti kohta sätestatust. Haldusakti õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamine ei mõjuta haldusakti kehtivust ja sellest tulenevaid kolmandate isikute õigusi ja kohustusi.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas õigusvastasuse tuvastamiskaebus on vajalik ning õiguslik regulatsioon ja kohtupraktika poolt välja töötatud selle esitamise eeldused on piisavad isikute õiguste efektiivseks kaitseks.

Magistritöö uurimisobjektideks olid järgmised küsimused:

1. Milline on tuvastuskaebuse olemus ja vajalikkus?
2. Kas õigusvastasuse tuvastamiskaebuse lubatavuse eeldused kohtupraktika alusel ei kitsenda isikute õiguste kaitse võimalusi?
3. Kas õigusvastasuse tuvastamiskaebuse õiguslik regulatsioon tagab isikute efektiivse õiguskaitse?

Õigusvastasuse tuvastamise kaebus on lisatud halduskohtumenetluse seadustikku halduskohtusse pöördumise võimaluste laiendamise ja isikute õiguste kaitse tagamise eesmärgil. Samas tuleb tõdeda, et antud kaebuseliik on asjakohane ja vajalik isiku õiguste kaitseks just sellistes olukordades, kus efektiivsema õiguskaitsevahendi ehk tühistamiskaebuse esitamiseks ettenähtud tähtaeg on mööda lastud.

Sooritatud toiminguid on võimalik vaidlustada vaid õigusvastasuse tuvastamisnõude esitamise kaudu, mis tõestab juba iseenesest tuvastuskaebuse vajalikkust ja asjakohasust õigussüsteemis. Õigusvastased toimingud ei too oma olemuse tõttu kaasa mingeid muutusi õiguslikus korras.

Õigusvastasuse tagajärjeks võib aga olla asjaolu, et ametiasutus on kohustatud kõrvaldama õigusvastase reaaltoiminguga tekkinud asjaolud ja taastama õiguspärase seisundi sellisel määral, kui see on üldse võimalik ja eeldatav. Kui õigusvastase toiminguga on rikutud isiku huvisid, on tal õigus esitada nõue tagajärgede kõrvaldamiseks või kahju hüvitamiseks.<sup>174</sup>

Töö autor leiab, et antud kaebuse liik on samuti asjakohane. Isikutel, kellel pole soovi taotleda õigusvastasuse tuvastamise järgselt näiteks kahju hüvitamist, piisab konkreetse haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemisest. Isik on saanud kasutada oma Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-st 15 tulenevat põhiõigust pöörduda probleemide korral kohtusse ja saanud õiglase lahenduse, mis on erapooletu kohtu poolt tehtud. Rahulolematus kohtu lõpliku otsustusega, ei tähenda, et kohtu lahend oleks õigusvastane. Riigikohus on leidnud, et halduskohtumenetluses ettenähtud õiguskaitsevahendid, eeskätt õigusvastasuse tuvastamise nõue võib rahuldamise korral olla piisav heastamiseks väiksema intensiivsusega kannatustega tekitatud hingelisi üleelamisi.<sup>175</sup>

Kokkuvõtvalt saab positiivselt vastata töö kirjutamisel seatud esimesele küsimusele ja nentida, et vastava kaebuseliigi esitamise õiguse tagamine on vajalik.

Ehkki 2000. a halduskohtumenetluse seadustiku koostamisel oli võimalik arvesse võtta 1990. aastate kogemust haldusprotsessi läbiviimisel, ei suudetud tollal ette näha paljusid järgneva kümnendi jooksul halduskohtumenetluses tekkinud ja reguleerimist vajavaid situatsioone. Paljud normid kirjutati tollal välisriikide seaduste eeskujul. Tänapäevaks on ilmnenud vajadus ja võimalus nende paremaks kohandamiseks Eesti oma olusid ja kogemusi ning üldse haldusõiguse arengut arvestades. Need tühikud ja ebakõlad tingisid selle, et senine Eesti haldusprotsessiõigus põhines suurel määral kohtupraktikal, mitte seadusel.<sup>176</sup> Kehtivasse halduskohtumenetluse seadustikku toodi sisse mitmed kohtupraktikas väljakujunenud seisukohad ja anti seega seaduslik alus teatud kohtutoimingute tegemiseks, mida varasemalt oli võimalik kohaldada vaid kohtuasja läbivaatamise ja otsuse tegemise käigus, mitte juba eelmenetluses.

Töö kirjutamisel selgus samuti, et tihti esitatakse õigusvastasuse tuvastamise kaebus lähtuvalt huvist esitada hiljem ka kahjunõuet sisaldav kaebus. Seadusesätteid, mis näevad ette

---

<sup>174</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn 2004, lk 268.

<sup>175</sup> RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06.

<sup>176</sup> 01.01.2012 jõustunud HKMS-i seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus aadressilt: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&) (30.04.2013)

õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise, ei saa teha järeldust, et kahju hüvitamise nõuet on võimalik rahuldada vaid siis, kui kaebaja on eelnevas kohtumenetluses saavutanud haldusakti õigusvastaseks tunnistamise. Kahju hüvitamise kaebus ei eelda, et eelnevalt oleks esitatud kaebus haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks, sest kahju väljamõistmise eelduseks on haldusakti õigusvastasus ja seda saab tuvastada ka hüvitamiskaebuse raames. Samas tuleb juhtida tähelepanu, et seaduses on sätestatud varasemalt kohtupraktikas väljakujunenud seisukoht, et tuvastuskaebuse esitamisel ei saa tugineda kaebuse esitamise vajalikkuse seisukohast kahju hüvitamise kaebuse esitamise kavatsusele tulevikus, kui hüvitamiskaebus on ilmselgelt perspektiivitu. Antud sätet ei ole alust mõista kaebuse esitamise piiranguna, kuna see ei kitsenda kaebuse esitamise võimalusi, vaid selekteerib sisutühjade kaebuste seast välja need kaebused, millel on reaalsed eduväljavaated olemas. Seega kehtestatud piirang võimaldab kohtutel efektiivsemalt töötada perspektiivikate haldusasjade lõpplahendite koostamisel, kuid suurendab ülejäänud kaebuste täpsustamise ja tagastamise vajaduse tõttu eelmenetluse läbiviimiseks kuluvat ressursi. Isikutele jääb nende põhiõigus enda õiguste kaitsmiseks kohtu poole pöörduda. Eelmenetluse käigus ilmselgelt perspektiivitute kaebuste tagastamist nende esitajatele ei saa lugeda isikute õiguste kaitse võimaluste kitsendamiseks.

Kuna töö kirjutamise eesmärgiks oli ka leida vastus, kas kehtiv õiguslik regulatsioon õigusvastasuse tuvastamise kaebuse kohta tagab isikute efektiivse õiguskaitse, siis eeltoodule tuginedes saab töö autor järeldada, et ka sellele küsimusele on vastus positiivne. Pidevalt halduskohtumenetluse normide täiendamine ja Riigikohtu praktika vastavat kaebuseliiki puudutavates erinevates küsimustes annavad võimaluse asuda seisukohale, et õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamist ja menetlemist reguleerivad sätted on küllalt põhjalikud ja detailsed ning seetõttu vastav regulatsioon ka piisav.

Isiku poolt haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamise taotlemisel tuleb kohtul hinnata ja vajadusel ka kaebajale selgitada, kas vaidlustatud haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine on otstarbekas või on kaebuse esitanud isikul võimalik muul ja efektiivsemal viisil oma õigusi kaitsta. Arusaadav on, et kohus ei saa asuda kaebaja asemele ja ise esitatud nõuet muuta, aga halduskohtule seadusega sätestatud selgitamiskohustus muudab isikute õiguste kaitsmise tulemuslikumaks.

Haldusõigussuhtes on kaebaja üldjuhul nõrgemal positsioonil kui haldusorgan ja seega ei ole osapooled võrdsed. Seetõttu peab halduskohtumenetluse normid tagama isikute õiguste

võimalikult tõhusa kaitse ning ulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele.<sup>177</sup> Tuginedes toodud Riigikohtu seisukohale, võib öelda, et õigusvastasuse tuvastamiskaebuse õiguslikku regulatsiooni täiendati ja täpsustati 01.01.2012. a kehtima hakanud halduskohtumenetluse seadustikuga oluliselt ja vastavatest sätetest saab teha järelduse, et need tagavad isikute efektiivse õiguskaitse. Õigusvastasuse tuvastamiskaebuse esitamist kohtule soodustab asjaolu, et esitatud nõudele ei ole ette nähtud kohtueelset kohustuslikku menetlust, mida võib üldjuhul pidada kaebeõiguse piiranguks. Samuti on õigusvastasuse tuvastamiskaebusele sätestatud tähtaeg optimaalne ja piisavalt pikk õiguste tulemuslikuks kaitseks.

Magistritöö kirjutamise tulemusel tekkis ülevaatlik materjal Eesti halduskohtusüsteemis ühe kaebuse liigi – õigusvastasuse tuvastamise kaebuse – esitamise eeldustest ja kaebuse rahuldamise kriteerimitest, millest saavad õiguse rakendajad edasise praktika kujundamisel lähtuda.

---

<sup>177</sup> RKHKm 27.09.2006, 3-3-1-67-06, p 12.

# **Die Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit im Verwaltungsprozess**

## **ZUSAMMENFASSUNG**

Im estnischen Verwaltungsgericht ist es möglich, die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines von einer Verwaltungsbehörde erlassenen Verwaltungsakts oder einer Verwaltungshandlung zu beantragen. Dies geschieht aufgrund des § 37, Abschnitt 2, Satz 6 der estnischen Verwaltungsprozessordnung. § 44 Abschnitt 1 derselben Ordnung sagt, dass eine Person sich mit der Klage an das Verwaltungsgericht nur zum Schutz ihrer Rechte wenden darf.

Das Ziel dieser Magisterarbeit ist klarzustellen, ob die Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit notwendig ist und ob die rechtliche Regulierung und die von der gerichtlichen Praxis ausgearbeiteten Voraussetzungen für die Klageerhebung genügend sind, um die Rechte einer Person auch effektiv zu schützen.

In der Magisterarbeit wird auf die Abschätzung der allgemeinen Notwendigkeit und Wirkungskraft der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit konzentriert, sowie auf die Analyse der Kriterien für das Einreichen und für die Befriedigung der Klage angesichts der im heutigen Tag geltenden und der bis zum 31.12.2011 wirksamen Verwaltungsprozessordnung und der entwickelten Gerichtspraxis.

Das gewählte Thema ist aktuell, weil wenn die geltende Verwaltungsprozessordnung zusammengestellt wurde, überlegte man, ob auf die Feststellungsklage überhaupt verzichtet werden soll, weil das Nutzen, das sich aus dieser Klagenart ergibt, oft gering ist. In der wirksamen Verwaltungsprozessordnung ist die Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit jedoch erhalten geblieben. Das geltende Gesetz beschränkt wesentlich die Einreichung der Feststellungsklage im Vergleich zum vorigen und schließt diese Möglichkeit überhaupt aus, wenn das Ziel der Klage auf wirksamer Weise erreicht werden kann oder wenn die Klage für einen offensichtlich aussichtslosen Schadenersatz gestellt worden ist.

Das erste Kapitel gibt einen Überblick über das Wesen und die Notwendigkeit der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit. Das zweite Kapitel befasst sich mit den Zulässigkeitsvoraussetzungen der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit. In diesem Kapitel



wird die Frist der Feststellungsklage im allgemeinen und alles, was mit Laufzeitsanfang der Frist verbunden ist, herausgebracht; dazu noch Bedingungen, aufgrund deren der Verwaltungsakt oder die Verwaltungshandlung sowohl formell als auch materiell rechtswidrig ist. Ausführlicher wird hier das mit den drei Unterarten des berechtigten Interesses Verbundene behandelt, sowie die Voraussetzungsinterpretationen aufgrund der Praxis des Staatsgerichts und anderer Gerichte. In der Arbeit wird die dogmatische, die vergleichende und die geschichtliche Untersuchungsmethode benutzt.

Als Untersuchungsobjekte fungierten folgende Fragen:

- Worin besteht das Wesen und die Notwendigkeit der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit?
- Ob die Voraussetzungen für die Zulassung der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit in der Gerichtspraxis die Möglichkeiten für den Schutz der Rechte der Personen beschränken?
- Ob die rechtliche Regulierung der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit einen effektiven Rechtsschutz für die Personen garantiert?

Im Allgemeinen ist der Vorteil, der durch die Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit erzielt wird, für die Person ziemlich gering, denn der strittige Verwaltungsakt bleibt auch nach der Feststellung der Rechtswidrigkeit geltend und bringt seine rechtlichen Folgen, d. h. verursacht dem Subjekt des zu regulierenden Rechtsverhältnisses Rechte oder Pflichten. Üblicherweise will der Kläger mit Hilfe der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts oder einer Handlung nur die Voraussetzung des Schadenersatzanspruchs erfüllen.

Die Notwendigkeit nach der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit ergibt sich aus dem Gesichtspunkt der Frist, die für die Klagen dieser Art vorgeschrieben ist. Da die Frist der Anfechtungsklage, die ein effektiveres Rechtsschutzmittel ist, wesentlich kürzer ist (30 Tage ab der Bekanntgabe des Verwaltungsakts) als die der Feststellungsklage, wird dem Kläger die Möglichkeit gegeben, die Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit innerhalb drei Jahren ab dem Erlass des Verwaltungsakts oder dem Ergehen der Handlung zu erheben, damit zumindest bis zu einem gewissen Grade die Möglichkeit besteht, dass die Rechte und Freiheiten der Person geschützt werden, falls sie die Frist der Anfechtungsklage versäumt hat.

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit beruhen auf dem Vorhandensein des objektiven Verwaltungsakts oder der objektiven Verwaltungshandlung, der bzw die den im Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen entspricht. Vor allem ist wichtig, dass der

Verwaltungsakt erlassen und die Verwaltungshandlung ergangen wäre. Die Bedingungen der Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts oder einer Verwaltungshandlung ergeben sich aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt muss inhaltlichen, förmlichen und Verfahrensbedingungen entsprechen. Ursprüngliche Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts oder einer Verwaltungshandlung bedeutet, dass der Akt bzw die Handlung im Widerspruch mit dem geltenden Recht steht.

Für die Notwendigkeit des Einreichens einer Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit, mit der die Rechte des Klägers geschützt werden sollen, werden drei Hauptziele hervorgebracht: die Absicht nach einem zukünftigen Schadenersatzanspruch, vorbeugendes Ziel und Rehabilitationsziel. Die Gerichtspraxis hat gezeigt, dass die Notwendigkeit der Feststellungsklage aufgrund zwei Gesichtspunkte verurteilt werden kann. Erstens muss der Kläger vom bestrittenen Verwaltungsakt (oder von der Handlung) persönlich betroffen sein. Zweitens muss die begehrte Feststellung dem Kläger irgendeinen rechtlichen Vorteil geben. Das heißt, dass der Verwaltungsakt oder die Handlung, dessen/deren Rechtswidrigkeitsfeststellung beantragt wird, den Kläger betreffen und die Feststellung ihm beim Schutz seiner Rechte zukünftig helfen muss.

Die Verfasserin der Magisterarbeit ist der Ansicht, dass die Voraussetzungen für den Zulass einer Feststellungsklage anhand der Gerichtspraxis die Möglichkeiten des Rechtsschutzes der Personen nicht beschränken. Die Standpunkte des Staatsgerichts über die Feststellungsklage soll man nicht als Beschränkung, sondern als Rat betrachten, von dem beim Klagenanspruch auszugehen ist, um das erwünschte Ziel möglichst schnell zu erreichen.

Die rechtliche Regulierung der Feststellungsklage wurde in der am 01.01.2012 in Kraft getretenen Verwaltungsprozessordnung ergänzt; es wurden mehrere vom Staatsgericht geprägte und in der Gerichtspraxis angewandte Standpunkte eingesetzt. Obwohl das Recht, die Feststellungsklage der Rechtswidrigkeit einzureichen, etwas begrenzt wurde, ist die Verfasserin dieser Magisterarbeit der Ansicht, dass die rechtliche Regulierung der Feststellungsklage Personen einen effektiven Rechtsschutz garantiert. Die Möglichkeit, den Feststellungsanspruch nur in dem Fall einzureichen, wenn das Ziel durch keine wirksameren Mittel erreicht werden kann, motiviert die Person im Namen ihres Ziels sofortig zu handeln und zum Schutz ihrer Rechte die passende Klage einzureichen. Falls der Kläger die Frist der wirksameren Rechtsschutzmittel – der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage – versäumt hat, besteht für ihn die Möglichkeit, eine Feststellungsklage einzureichen, um festzustellen, ob gegen seine Rechte

verstoßen worden ist oder nicht. Ebenfalls sachgemäß ist die gesetzliche Bestimmung, nach der die Absicht, den Schadenersatzanspruch später einzureichen, kein Recht zum Einreichen der Feststellungsklage gibt, wenn der Schadenersatzanspruch offensichtlich aussichtslos wäre. Die genannte Beschränkung dient zwar den Zweck des effektiveren Funktionierens des Rechtssystems, aber ist von Nutzen auch für den Kläger, für den dadurch schneller klar wird, ob sein Anspruch überhaupt Aussichten hat; für ihn kann somit ein langer Prozess vermieden werden, der zu gar keinem positiven Ergebnis führen könnte.

Als Unterlagen der Magisterarbeit wurden die am 01.01.2012 in Kraft getretene Verwaltungsprozessordnung und ihre frühere Redaktion und ihre Kommentare, wesentliche Lehrbücher des estnischen und deutschen Verwaltungsrechts und Verwaltungsprozesses und die kommentierte Ausgabe der Verwaltungsverfahrenordnung, außerdem noch Artikel aus der estnischen Rechtszeitschrift *Juridica* und die Lösungen der Verwaltungsgerichte, der Bezirksgerichte und des Staatsgerichts, benutzt.

## KASUTATUD MATERJALID

### Kirjandus

1. Aedmaa. A jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004.
2. HMS-i seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), 04.04.2013.
3. Hufen F. Verwaltungsprozessrecht. 4. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2000.
4. Kanger L., Leppik M. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919-1940 ja 1992-2009. Juridica 2009, nr 8.
5. Kergandberg E. jt. Vaidluste lahendamine. Äripäev, 2009.
6. Kohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu 25.08.2003. a määrusele nr 3-3-1-46-03.
7. Kohtute kodulehekülg, kättesaadav arvutivõrgus: [www.kohus.ee](http://www.kohus.ee)
8. Kopp F. O., Schenke W.-R. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 14., neubearbeitete Auflage. Verlag C.H. Beck München 2005.
9. Kuhla W., Hüttenbrink J., Endler J. Der Verwaltungsprozess, 3. Auflage, München 2002, Rn 243-247. Kättesaadav arvutivõrgus aadressilt: [[http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO\\_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.gIVI.gI1.gIb.gIaa.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.gIVI.gI1.gIb.gIaa.htm)]
10. Kuhla W., Hüttenbrink J., Endler J. Der Verwaltungsprozess, 3. Auflage, München 2002, Rn 243-247. Kättesaadav arvutivõrgus aadressilt: [[http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO\\_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.gIVI.gI1.gIb.gIbb.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO_3/cont/KuhlaHuettenbrinkVerwPMO.D.gIVI.gI1.gIb.gIbb.htm)]
11. Madise Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud vlj. 3. täiendatud vlj. Tallinn: Juura 2012.
12. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 12. Überarbeitete und ergänzte Auflage. München 1999.
13. Maurer H. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn 2004.
14. Merusk K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. Juridica 2011, nr 1.
15. Merusk K. Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused. Juridica 1999, nr 9.
16. Merusk K. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. SA Iuridicum 2002.

17. Merusk K., Koolmeister I. Haldusõigus. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1995.
18. Pilving I. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu Ülikooli kirjastus 2006.
19. Pilving, I. (toim.) Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06-14.10.2011. Tartu 2011.
20. Pilving I. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. *Juridica* 1998, nr 10.
21. Pilving I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica*, 2002, nr 3.
22. Pilving I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica*, 2002, nr 2.
23. Posser H., Wolff H.-A. *Verwaltungsgerichtsordnung : Kommentar*. München, Beck 2008.
24. Relve K. Füüsiliste isikute subjektiivne õiguste ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades. *Juridica* 2004, nr 1.
25. Saunanen M. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. *Juridica* 1998, nr 10.
26. Schmitt Glaeser W. *Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung*. 13., neubearbeitete Auflage, 1994.
27. Schmitt Glaeser W. *Verwaltungsprozessrecht. Kurzlehrbuch*. 13. Auflage. Verlag C.H. Beck München 2000.
28. Schoch F., Schmidt-Assmann E., Pietzer R. *Verwaltungsgerichtsordnung*, 19. Auflage. Verlag C.H. Beck: München 2005.
29. Sootak J. Tartu Ülikooli õigusteaduskond. Üliõpilastööde kirjutamise ja vormistamise juhend. Tallinn, 2011.
30. Spiliotopoulos E. *Towards a Unified Judicial Protection of Citizens in Europe (?)*. European Public Law Series, vol XIII. Esperia Publications Ltd, London 2000.
31. Tammelo I. *Varased tööd (1939-1943)*. Toimetanud, eessõna ja bibliograafia P. Järvelaid. Hamburg 1993.
32. Vene E. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. *Juridica* 2007, nr 5.
33. Vene E. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. *Riigikohus* 2002. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 2003.

34. Vene E. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. – Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid. Avi A. (toim.). Tallinn 2002.
35. Vene E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. Juridica 2005, nr 10.
36. 01.01.2000. a jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), 04.04.2013.
37. 01.01.2012 jõustunud HKMS-i seletuskiri, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8&), 30.04.2013.
38. 481 SE II-1 Muudatusettepanekute loetelu halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõule. Kättesaadav arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), 03.04.2013.

## **Kohtupraktika**

### **Riigikohus:**

39. RKEK<sub>m</sub> 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
40. RKEK<sub>o</sub> 22.01.2008, 3-3-1-17-07.
41. RKHK<sub>m</sub> 31.01.2000, 3-3-1-49-99.
42. RKHK<sub>m</sub> 01.10.2002, 3-3-1-57-02.
43. RKHK<sub>m</sub> 10.06.2009, 3-3-1-25-09.
44. RKHK<sub>o</sub> 11.12.2009, 3-3-1-76-09.
45. RKHK<sub>o</sub> 20.01.2011, 3-3-1-74-10.
46. RKHK<sub>o</sub> 11.11.2004, 3-3-1-66-04.
47. RKHK<sub>o</sub> 14.05.2007, 3-3-1-18-07.
48. RKHK<sub>o</sub> 17.04.2007, 3-3-1-98-06.
49. RKHK<sub>o</sub> 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
50. RKHK<sub>o</sub> 19.03.2002, 3-3-1-11-02.
51. RKHK<sub>m</sub> 18.02.2010, 3-3-1-88-09.
52. RKHK<sub>o</sub> 19.04.2010, 3-3-1-4-10.

53. RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00.
54. RKHKm 02.04.2009, 3-3-1-101-08.
55. RKHKm 02.04.2009, 3-3-1-100-08.
56. RKHKo 02.03.2006, 3-3-1-79-05.
57. RKHKo 20.10.2005, 3-3-1-33-05.
58. RKHKo 21.01.2009, 3-3-1-88-08.
59. RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-24-10.
60. RKHKm 25.01.2001, 3-3-1-58-00.
61. RKHKm 25.11.2008, 3-3-1-76-08.
62. RKHKm 25.11.2010, 3-3-1-78-10
63. RKHKo 25.02.2010, 3-3-1-100-09.
64. RKHKo 26.11.2001, 3-3-1-53-01.
65. RKHKm 29.01.2001, 3-3-1-64-00.
66. RKHKo 29.01.2009, 3-3-1-78-08.
67. RKHKo 29.09.2010, 3-3-1-49-10.
68. RKHKo 03.04.2002, 3-3-1-14-02.
69. RKHKo 05.10.2006, 3-3-1-44-06.
70. RKHKm 06.05.2009, 3-3-1-21-09.
71. RKHKo 06.03.2001, 3-3-1-61-00.
72. RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07.
73. RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03.
74. RKHKm 08.06.2006, 3-3-1-39-06.
75. RKHKo 18.06.2002, 3-3-1-33-02.
76. RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00.
77. RKHKm 16.12.1994, III-3/1-16/94
78. RKHKm 21.12.1994, III-3/1-17/94

79. RKHKm 21.12.1994, III-3/1-18/94.
80. RKHKm 07.10.1994, III-3/1-9/94.
81. RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10.
82. RKHKo 11.12.2009, 3-3-1-80-09.
83. RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08.
84. RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.
85. RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12.
86. RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09.
87. RKHKo 15.12.2010, 3-3-1-53-10.
88. RKHKo 21.12.2010, 3-3-1-69-10.
89. RKHKo 14.12.2011, 3-3-1-72-11.
90. RKEKm 10.04.2002, 3-3-4-2-02.
91. RKHKm 26.05.2000, 3-3-1-21-00.
92. RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
93. RKHKo 22.12.2005, 3-3-1-69-05.
94. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-18-08.
95. RKHKo 17.05.2010, 3-3-1-13-10.
96. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
97. RKHKo 09.06.2010, 3-3-1-32-10.
98. RKHKo 19.11.2009, 3-3-1-62-09.
99. RKEKm 01.07.2004, 3-2-4-1-04.
100. RKHKm 10.04.2001, 3-3-1-16-01.
101. RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09.
102. RKHKo 03.04.2002, 3-3-1-4-02.
103. RKHKo 24.11.2003, 3-3-1-73-03.
104. RKHKo 06.03.2001, 3-3-1-2-01.



105. RKHKm 10.05.2001, 3-3-1-24-01.
106. RKHKm 12.06.2008, 3-3-1-29-08.
107. RKEKo 29.01.2010, 3-3-1-72-09.
108. RKHKo 09.03.2009, 3-3-1-94-08.
109. RKHKo 21.10.2010, 3-3-1-56-10.
110. RKHKm 10.06.2010, 3-3-1-38-10.
111. RKHKo 22.05.2001, 3-3-1-26-01.
112. RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00.
113. RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07.
114. RKHKm 27.09.2006, 3-3-1-67-06.
115. RKHKm 29.04.2009, 3-3-1-19-09.
116. RKHKo 28.01.2008, 3-3-1-82-07.
117. RKHKm 09.05.2007, 3-3-1-23-07.

**Ringkonnakohtud:**

118. TlnRnKo 12.04.2010, 3-08-1756.
119. TlnRnKo 17.12.2010, 3-09-1279.
120. TlnRnKo 20.11.2008, 3-07-354.
121. TlnRnKo 03.11.2010, 3-08-888.
122. TrtRnKo 14.09.2010, 3-09-2091.
123. TrtRnKo 15.10.2010, 3-09-2037.
124. TrtRnKo 19.12.2012, 3-10-2773.
125. TlnRnKo 24.11.2009, 3-07-2252.
126. TrtRnKm 18.02.2013, 3-12-2331.
127. TlnRnKo 09.10.2001, II-3/334/2001.

**Halduskohtud:**

128. TrtHKm 11.12.2012, 3-12-2571
129. TrtHKm 25.06.2012, 3-12-1080.
130. TrtHKm 03.08.2012, 3-12-1477.
131. TrtHKm 01.09.2012, 3-12-1494.
132. TrtHKO 15.03.2013, 3-12-1793.
133. TrtHK 14.02.2012, 3-12-236.
134. TrtHKO 21.05.2012, 3-12-238.
135. TrtHKm 14.08.2012, 3-12-999.
136. TlnHKm 21.12.2012, 3-12-244.
137. TrtHKm 30.05.2012, 3-12-724.
138. TrtHKm 13.09.2012, 3-12-1924.
139. TrtHKm 29.05.2012, 3-12-1092.
140. TrtHKm 09.08.2012, 3-12-742.

**Normatiivaktid:**

141. Administratiivkohtu kord. RT 1919, nr 10, art 23.
142. Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166...RT I, 16.04.2013, 3.
143. Väärteomenetluse seadustik. RT I 2002, 50, 313...RT I, 22.03.2013, 21.
144. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. RT I 2002, 29, 174... RT I, 01.11.2012, 11.
145. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349...RT I, 27.04.2011, 2.
146. Halduskohtumenetluse seadustik. RT I 1999, 31, 425... RT I, 28.11.2011,2.
147. Halduskohtumenetluse seadustik. RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 10.
148. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 8.
149. Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.
150. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197... RT I, 05.04.2013, 5.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina \_\_\_\_\_ Kaidi Pürn \_\_\_\_\_  
(autori nimi)

(sünnikuupäev: 15.12.1977)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

\_\_\_\_\_ Õigusvastasuse tuvastamise kaebus ja selle lubatavuse eeldused halduskohtumenetluses\_\_\_\_,  
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on \_\_\_\_\_ professor Kalle Merusk \_\_\_\_\_,  
(juhendaja nimi)

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 6. mai 2013. a