

**TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS**

**Avaliku õiguse instituut**

Sirle Loodla

**UURIMISPRINTSIIBI RAKENDAMINE ESIALGSE ÕIGUSKAITSE  
KOHALDAMISEL HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja: *mag iur* Kaire Pikamäe

**Tallinn 2013**

# SISUKORD

<b>SISUKORD</b> .....	<b>2</b>
<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. UURIMISPRINTSIIBI OLEMUS HALDUSKOHTUMENETLUSES</b> .....	<b>7</b>
1.1. Asjaolude väljaselgitamine ja tõendite kogumine .....	10
1.2. Selgitamiskohustus .....	13
<b>2. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE SISU</b> .....	<b>15</b>
2.1. Esialgse õiguskaitse mõiste ja rakendamise eesmärk .....	15
2.2. Esialgse õiguskaitse vahendid.....	18
2.3. Esialgse õiguskaitse taotluse esitamine .....	24
<b>3. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE KOHALDAMINE</b> .....	<b>33</b>
3.1. Halduskohus esialgse õiguskaitse kohaldajana.....	35
3.2. Õiguskaitse vajaduse hindamine.....	38
3.3. Kaebuse perspektiivi hindamine .....	47
3.4. Esialgse õiguskaitse taotluses puudutatud isikute huvide kaalumine .....	49
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>57</b>
<b>PE3IOME</b> .....	<b>63</b>
<b>LÜHENDID</b> .....	<b>71</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU</b> .....	<b>72</b>
<b>KASUTATUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU</b> .....	<b>73</b>
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA</b> .....	<b>74</b>

## SISSEJUHATUS

Õigusriigi üheks oluliseks elemendiks on laiaulatuslik kohtulik kontroll.<sup>1</sup> Kohus on üks osa õiguskorrasunniorganisatsioonist.<sup>2</sup> Samas halduskohtumenetlus ei ole vahend, millega kohus lubaks avaldada haldusorganile survet. Halduskohtud saavad teostada järelevalvet vaid haldusotsustuste õiguspärasuse üle.<sup>3</sup>

Kohtulik kontroll on üksnes siis tulemuslik, kui kohtul on muuhulgas pädevus hoida juba enne kohtuasja sisulist lahendamist ära või keelata täitevvõimu selline tegevus, mille tagajärgede kõrvaldamine ei ole pärast kohtuvaidluse lõppu enam võimalik.<sup>4</sup>

Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus on tänases Eesti haldusõiguses erinevad kategooriad. Kui kehtivus seisneb haldusakti tagajärgedes, siis õiguspärasus iseloomustab haldusakti vastavust talle laienevatele õigusnormidele ja põhimõtetele<sup>5</sup>.

Esialgse õiguskaitse seisukohalt ei ole määrav, kas vaidlustatav haldusakt või toiming on õigusvastane ja kaebus põhjendatud.<sup>6</sup> Haldusakti siduvust e kehtivust ei kõrvalda muuhulgas ka haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei halduskohtu ega üldkohtu poolt. Ka õigusvastane haldusakt võib olla sundtäidetav.<sup>7</sup>

Eesti õiguskorras isikule antud korralistest õiguskaitsevahenditest võimaldab kehtivust rünnata vaid kehtetuks tunnistamise/ tühistamise taotlemine vaide- või halduskohtumenetluses.<sup>8</sup>

Kuigi kehtiv HKMS<sup>9</sup> ei ütle erinevalt kehtetust HKMS<sup>10</sup>-ist, et kaebuse kohtule esitamine ei takista kaevatava haldusakti täitmist ega andmist või toimingu sooritamist, siis vastav printsiip kuulub sellegipoolest kohaldumisele.

---

<sup>1</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, 1997, lk 21.

<sup>2</sup> A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996, lk 145.

<sup>3</sup> TrtRnKm 27.09.2012, 3-12-1335.

<sup>4</sup> K. Pikamäe. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica, 2006/III, lk 172.

<sup>5</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14.tr. Tallinn: Juura, 2004, lk 161.

<sup>6</sup> TlnRnKm 17.01.2012, 3-11-3016.

<sup>7</sup> Maurer (viide 5), lk 332.

<sup>8</sup> I. Pilving, Haldusakti sidusus. Tartu Ülikooli kirjastus, 2006, lk 65.

<sup>9</sup> Halduskohtumenetluse seadusik. - RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 1.

Isik, kes pöördub kohtusse, seisab probleemi ees, et kohtumenetluse kestust arvestades ei pruugi positiivse lõpplahendi saabudes tema õiguste efektiivne kaitse enam võimalik olla. Seetõttu näevad menetlusseadustikud – Eestis tsiviilkohtumenetluse seadustik ja halduskohtumenetluse seadustik – ette esmase õiguskaitse instituudi, millega on võimalik vaidlusalust õigussuhet esialgu, enne põhinõude lõplikku lahendamist reguleerida.<sup>11</sup>

Eesti õiguskorras hakati esialgset õiguskaitset rakendama alates 1993. aastast ning sel ajal võis halduskohtunik üksnes peatada haldusakti täitmise.<sup>12</sup> 06.06.2001. aastal halduskohtumenetluse seadustikku täiendati ning sisse viidi esialgse õiguskaitse regulatsioon, millega laienesid ka esialgse õiguskaitse kohaldamise võimalused. 01.01.2002. aastal täiendati HKMS § 12<sup>1</sup> veelgi. 01.01.2012. aastal jõustus uus halduskohtumenetluse seadustik, mis võeti Riigikogus vastu 27.01.2011. eelnõuna 902 SE.<sup>13</sup> Eelnõu autorite soov oli muuta kohtumenetlus paindlikumaks ja efektiivsemaks ning ühtlustada menetluspõhimõtteid.<sup>14</sup>

Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses kujutab endast erandit üldpõhimõttest, mille eesmärgiks on kaebaja õiguste pöördumatu kahjustamise ärahoidmine. Vaatamata eeltoodule, et tegemist on üldpõhimõttest kõrvalekaldega, tuleb kohtul esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel lähtuda siiski halduskohtumenetluse üldnõuetest.<sup>15</sup> Üks kesksamaid halduskohtumenetluse põhimõtteid on uurimisprintsip, mille eesmärgiks on kaitsta isikute õigusi subjektiivseid avalikke õigusi ja avalikku huvi sõltumata menetlusosaliste õiguslikest teadmistest ja materiaaletest võimalustest õigusabi hankimisel.<sup>16</sup> Tegemist on haldusprotsessi fundamentaalse põhimõttega, mistõttu peab kohus ka esialgse õiguskaitse kohaldamise võimalikkuse üle otsustamisel lähtuma

---

<sup>10</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425... RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>11</sup> M.Kuurberg. Ajutiste meetmete kohaldamine Euroopa Kohtus. – Juridica 2007/8, lk 626.

<sup>12</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1993, 50, 964... RT I, 01.01.2000, 31.

<sup>13</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 1

<sup>14</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seisuga 18.11.2010 seletuskiri (755 SE III); HkMS. Eelnõu seisuga 16.12.2010 seletuskiri (902 SE III). Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1020325&u=20120505162654> (02.05.2013).

<sup>15</sup> HKMS § 2.

<sup>16</sup> RKHKm 3-3-1-76-04, p 9.

uurimisprintsiihist. Halduskohtumenetluse uurimispõhimõtte on Riigikohus sisustanud ning selgitanud, et kohus ei tarvitse piirduda nende tõenditega, mida esitavad menetlusosalised. Haldusorgan võib ka teha menetlusosalistele ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid või koguda neid ise, et välja selgitada haldusorgani või ametiisiku õigusakti või toimingu seaduslikkus.<sup>17</sup>

Kuna esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine nõuab kohtult kiiret tegutsemist, siis võib tekkida olukord, kus uurimisprintsiihi täiemahuline rakendamine võib osutuda komplitseerituks või sootuks võimatuks.

Võttes aluseks ülaltoodu väidab autor, et esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel uurimisprintsiihi nõuetekohane rakendamine seab ohtu kaebaja õigused.

Töö eesmärgiks on seega läbi seaduste tõlgendamise ja senise kohtupraktika analüüsi luua alus/tasakaal uurimisprintsiihi kohaldamisele esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel halduskohtumenetluses. Teema uurimine on vajalik seetõttu, et kohtusse pöördudes teadvustaksid esialgse õiguskaitse lahendamise kiireloomulisust ning teiselt poolt halduskohtu kohustust lähtuda uurimispõhimõttest.

Kuigi uurimisprintsiih on leidnud palju käsitlemist, siis halduskohtumenetluses kesksel kohal oleva esialgse õiguskaitse instituudiga seoses on jäänud teema senini põhjalikult kajastamata. Teoreetilise kirjanduse nappust käsitletava teema kohta ilmestab asjaolu, et Eesti Vabariigi juhtivas õigusajakirjas *Juridica* on ilmunud üksnes üks teemakohane artikkel.<sup>18</sup> Regulatsiooni ja erialakirjanduse vähesust arvestades on suur kaal kohtupraktikal. Eeltoodust tulenevalt on teema aktuaalne ning vajalik.

Magistritöö on jagatud kolme peatükki. Esimeses peatükis antakse ülevaade uurimisprintsiihi olemusest halduskohtumenetluses. Selleks käsitletakse alapeatükkides uurimisprintsiihi erinevaid aspekte.

---

<sup>17</sup> RKHKm III-3/1-16/94.

<sup>18</sup> Pikamäe (viide 4).

Teises peatükis uuritakse esialgse õiguskaitse olemust ning eesmärke. Peatükis on mõõdapääsmatu käsitleda ka esialgse õiguskaitse taotluse esitamise seonduvaid nüansse. Sealhulgas uuritakse, millisel määral kohtul on võimalus uurimispõhimõttest lähtuda.

Kolmas peatükis käsitleb esialgse õiguskaitse kohaldamisega seonduvat. Esmalt antakse ülevaade halduskohtu funktsioonidest ning pädevusest esialgse õiguskaitse kohaldajana. Seejärel tuuakse välja põhikriteeriumid, milliseid on kohtul kohustus järgida esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel.

Magistritöö allikatena on aluseks võetud teemat puudutavad käesoleval ajal Eestis kehtivad ning võrdluse eesmärgil juba kehtivuse kaotanud õigusaktid. Seadusandja tahte tõlgendamiseks on kasutatud seaduste kommentaare, seletuskirju, käsiraamatuid. Samuti on pöördutud Eesti õiguslase kirjanduse poole vastuste leidmiseks.

Suures osas töös on tuginetud siiski kohtupraktikale. Vähesel määral kasutatakse näidete toomiseks esimese astme kohtulahendeid, kuid suures osas lähtutakse siiski Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtute ning Riigikohtu praktikast. Uuritakse ka, millised seisukohad on antud Euroopa kohtute poolt seoses käesoleva temaga.

Võõrallikatena on kasutatud Saksamaal ja Rootsis esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel aluseks olevate seaduste tõlgendusi võrdlusmomendi saamiseks ning lahenduste leidmiseks.

Töös kasutatakse eelkõige analüütilist ning võrdlevat meetodit, vähesel määral kriitiline meetod.

## 1. Uurimisprintsibi olemus halduskohtumenetluses

Uurimisprintsibi eesmärgiks on ka kaitsta isikute (sh kolmandate isikute<sup>19</sup>) subjektiivseid avalikke õigusi ja avalikku huvi sõltumata menetlusosaliste õiguslikest teadmistest ja materiaalistest võimalustest õigusabi hankimisel.<sup>20</sup>

Uurimisprintsiibi eesmärk ei ole menetlusosaliste tõendamiskoormuse vähendamine, vaid menetlusosaliste abistamine, et nad teadmatuse tõttu ei jäta asjas olulisi tõendeid esitamata.<sup>21</sup> Menetlusosalistel säilib kohustus kohtule anda teada asja lahendamiseks olulistest asjaoludest. Kohtu kohustus olla aktiivne sõltub menetlusosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid.<sup>22</sup>

Kuivõrd halduskohtumenetluses on poolteks reeglina kas haldusväline isik, avalik-õiguslike haldusülesandeid täitva asutuse ametnik või muu isik ning kaebaja on üldjuhul vastustajast objektiivselt nõrgemas positsioonis, siis ei saa halduskohtumenetluse sätteid erinevalt tsiviilkohtumenetlusest poolte võrdsuse seisukohalt hinnata puhtalt poolte menetlusliku võrdsuse seisukohalt, vaid eesmärk peab olema saavutada poolte sisuline võrdsus.<sup>23</sup> Poolte ebavõrdsus tuleneb sellest, et haldusorgan tegutseb inimeste, avaliku teenistuse seaduse<sup>24</sup> tähenduses ametnike kaudu. Ametnikeks on vastava ala spetsialistid. Füüsilisel isikul reeglina ei ole kõiki neid teadmisi kogumis, millised oleksid vajalikud vaidluse lahendamiseks.

Sisulist võrdsust aitab kohtu kaasabil tagada halduskohtumenetluses valitsev kohustuslik uurimisprintsip, mis eristab seda teistest menetlusliikidest.

---

<sup>19</sup> RKHKo 3-3-1-30-09, p 21.

<sup>20</sup> RKHKm 3-3-1-8-04, p 24.

<sup>21</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 180.

<sup>22</sup> RKHKm 3-3-1-49-01, p 5.

<sup>23</sup> S. Lind, jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn. Juura, 2008, lk 189.

<sup>24</sup> Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 26.03.2013, 3.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>25</sup> § 7 järgi on tsiviilasjades pooled ja muud isikud seaduse ja kohtu ees võrdsed, mistõttu kohus ei kogu üldjuhul tõendeid omal algatusel (erandina kogutakse kohtu poolt tõendeid hagita asjades).<sup>26</sup>

Kriminaalmenetluses kehtib võistlevuseprintsip, mille kohaselt maakohtu kohtulahend võib tugineda vaid tõenditele, mida on kohtulikult arutamisel esitatud ja vahetult uuritud ning mis on protokollitud.<sup>27</sup> Eeltoodust nähtub samuti, et kohtul esineb üldjuhul keeld omaalgatuslikult tõendeid koguda.

Ka Riigikohtu esimees on rõhutanud halduskohtumenetluse eripära teiste menetluste ees. Halduskohtu diskretsioon kohtumenetluse küsimuses on suurem, kui seda on tsiviilkohtul võistlevas protsessis. Mida mahukam on menetlusseadus, seda raskem on õigushariduseta isikul ennast ise halduskohtus kaitsta.<sup>28</sup>

Rõhutamist väärrib asjaolu, et uurimisprintsip halduskohtulikus menetluses ei tohi viia selleni, et halduskohus muutuks erapoolikuks.<sup>29</sup> Kahtlemata on kohtul keeruline olla üheaegselt aktiivne ja neutraalne, leida tasakaal uurimisprintsipi põhimõtte rakendamise ja menetlusosalise võrdse kohtlemise vahel. Kohtupidamine peab olema ja näima erapooletu. Nimetatud põhimõtte on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>30</sup> art 6 lg-s 1, mille järgi on igaühel õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Seega väikseim kahtlusevari kohtumõistmise erapoolikuses peab tooma kaasa õigusemõistja taandamise. Riigikohtu kriminaalkollegium on selgitanud kohtuniku taandumise aluseid, kuid vastav põhimõtte on kohaldatav ka halduskohtumenetluses. Nimelt kohtunik peab menetluses taanduma muuhulgas, ka siis, kui ta ise sisemiselt leiab, et ta saab lahendada kohtusja erapooletult, kuid kui mitmesuguste objektiivselt nähtavate ja/või teadaolevate asjaolude pinnalt on

---

<sup>25</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik.- RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 05.04.2013, 1.

<sup>26</sup> TsMS § 5 lg 3.

<sup>27</sup> KrMS § 15 lg 1.

<sup>28</sup> M. Rask. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2009. aasta kevadistungjärgul. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettek%20anne%20Riigikogule%2004\\_06\\_2009.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettek%20anne%20Riigikogule%2004_06_2009.pdf). (04.05.2013).

<sup>29</sup> Aedmaa (viide 21), lk 55.

<sup>30</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon . - RT II, 2000, 11, 57.



võimalik selles vähemalt kahelda. “Vähimgi tõenäosus kohtuniku erapoolikuse kohta on kohtuniku taandumise aluseks.”<sup>31</sup>

Uurimisprintsiiibi kohaldamine ei võta kohtult kohustust tagada poolte võrdse kohtlemise põhimõtet. Põhimõttest kõrvalekalle tähendab seda, et ühte isikut koheldakse teisest halvemini. Uurimis põhimõtte eesmärk on menetlusosaliste seadmine võrdsesse olukorda seisukohtade kaitsmisel ja menetluslike õiguste realiseerimisel. Riigikohtu arvamusel, kui vaidlevad faktiliselt ebavõrdsed pooled, peab kohus aitama kaasa poolte võrdsuse saavutamisele ning vajadusel abistama tõendite kogumisel, samuti koguma tõendeid omal algatusel.<sup>32</sup>

Erinevalt haldusmenetluse seadusest ei ava halduskohtumenetluse seadustik otsesõnu uurimisprintsiiibi mõistet. Nimelt haldusmenetluse seaduse § 6 järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.

Halduskohtumenetluses uurimis põhimõtte järgimise kohustuslikkus tuleneb eelkõige HKMS § 2 lõikest 4, mille järgi kohus tagab omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele. Uurimis põhimõtte sisaldub veel näiteks HKMS § 25 lg 4, § 61 lg 3.

Uurimisprintsiiip kätkeb endas kohtu erinevaid aktiivseid tegevusi. Tegemist on ühe fundamentaalse kohtu ülesandega. See, milliseid kohtu toiminguid halduskohtumenetluses peetakse uurimisprintsiiibi rakendamiseks, on lisaks seadusele kujundanud kohtupraktika.

---

<sup>31</sup> RKKKo 3-1-1-123-05, p 13.

<sup>32</sup> RHKKm 3-3-1-80-05, p 8

## 1.1. Asjaolude väljaselgitamine ja tõendite kogumine

Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel kohus esmalt kontrollib taotluse põhjendatust ja väidete kinnituseks olevate tõendite olemasolu.

Esialgse õiguskaitse taotluses ei saa piirduda üksnes kohtusse pöördumise soovi ja nõude esitamisega. Taotlus tuleb esitada argumenteeritult, mis tähendab kaebuses esitatud faktiliste asjaolude seostamist õiguslike alustega ning konkreetse nõudega.<sup>33</sup> Silmas ei peeta seda, et kaebaja on kohustatud ennast väljendama juriidilises keeles ning välja tooma õiguslikud alused kohtusse pöördumiseks. Selle lahendusena on seadusandja pannud kohtule kohustuse välja selgitada, mida menetluosalised tegelikult soovivad ja ei ole seotud sellega, kuidas nad oma seisukohti väljendavad.<sup>34</sup> Näiteks esimese astme kohtumäärus on tühistatud põhjusel, et kohus on olnud kinni kaebuse sõnastuses ning lähtunud kaebuse esitaja poolt viidatud ebakohastest õiguslikest alustest.<sup>35</sup>

Uurimispehimoette rakendamine ning sellest tulenev tõendite kogumine ja hindamine sõltub ka sellest, kas haldusorgan või halduskohus peab õiguse rakendamisel sisustama määratlemata õigusmõisteid. Määratlemata õigusmõistete kasutamine üksikjuhul nõuab hindamist ja sageli ka tuleviku prognoosimist. Kui norm sisaldab määratlemata õigusmõistet, tuleb kõigepealt määratlemata õigusmõiste sisustada ning alles seejärel saab uurimispehimoetet rakendades asuda välja selgitama menetluses tähtsust omavaid asjaolusid.<sup>36</sup>

Õiguskaitse vahendi tõhusaks rakendamiseks tuleks taotlejal esitada kõik asja lahendamiseks vajalikud tõendid. Menetlusosaliste poolt esitatud andmete õigusust ja tõendite piisavust tuleb kontrollida. Tõendite kogumine on piiratud ajalise kriteeriumiga, mistõttu lähtuda tuleb sellest, kui aeganõudev ja sügavat uurimist probleem vajab.

---

<sup>33</sup> Vt nt HKMS § 59 lg 1.

<sup>34</sup> Vt nt HKMS § 52 lg 1, § 60

<sup>35</sup> TlnRnKm 24.08.2010, 3-10-1624.

<sup>36</sup> R. Annus. Uurimispehimoete haldusmenetluses. – Juridica 2008/VII, lk 500.

Riigikohus on oma lahendis öelnud, et haldusorgani või ametiisiku õigusakti või toimingu seaduslikkuse väljaselgitamisel on kohtul kohustus teha ettepanek menetlusosalistele täiendavate tõendite esitamiseks või koguma tõendeid ise, juhul kui menetlusosaliste poolt on ebapiisavalt esitatud tõendeid.<sup>37</sup> Tõendite kogumine on vajalik isiku õiguste rikkumise tuvastamiseks<sup>38</sup> ning tõe väljaselgitamiseks,<sup>39</sup> et kõrvaldada lüngad menetlusosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi.<sup>40</sup> Kohus on sellega korranud sisuliselt HKMS sätet.<sup>41</sup>

Kehtiva HKMS eelnõu autorid tõid seletuskirjas välja, et HKMS<sup>42</sup> § 16 lg 2 kohaldamisel püüdsid menetlusosalised sageli jätta kogu töö asjaolude selgitamisel kohtu kanda.<sup>43</sup>

Praktikas nimetatud käitumine menetlusosaliste poolt jätkub. Oma seisukohtade esitamisel viidatakse halduskohtu uurimisprintsipi kohaldamise kohustusele ning jäetakse asjas tähtsust omavad asjaolud välja toomata ja neid kinnitavad tõendid esitamata. Autori arvamusel seatakse eelkirjeldatud käitumisega ohtu kaebaja õiguste õigeaegne tagamine.

Autor leiab, et tõendite kogumisel on kohtu kaasabi õigustatud olukorras, kus menetlusosalisel, keda esindab menetluses õigusteadmistega isik, ei ole teatud põhjustel tõendi esitamine võimalik. Samuti on kohtu kaasabi vajalik esindaja ebapädevuse korral. Advokaadi olemasolu menetluses ei takista iseenesest kohtupoolset tõendite kogumist, kui kohus seda vajalikuks peab.<sup>44</sup> Vastasel juhul kohus, selle asemel, et asuda viivitamata lahendama esialgse õiguskaitse taotlust, peab asjaolude väljaselgitamise eesmärgil tegema täiendavaid toiminguid – kas jätma taotluse käiguta või tegema erinevaid päringuid.

Kehtivas halduskohtumenetluse seadustikus on vastavat sätet muudetud<sup>45</sup> ning eelnõu seletuskirjas rõhutatakse menetlusosaliste kohustust ise tõendeid koguda ja kohtule esitada. Nimetatud lähenemist toetab HKMS § 59 lg 4, millest tulenevalt juhul kui menetlusosaline esitab üksnes paljasõnalise väite ega tõenda seda, võib kohus selle

---

<sup>37</sup> RKHKm III-3/1-16/94.

<sup>38</sup> RKHKm 3-3-1-25-96, II osa.

<sup>39</sup> RKHKm 3-3-1-76-08, p 12.

<sup>40</sup> RKHKm 3-3-1-49-01, p 5.

<sup>41</sup> HKMS § 59 lg 1.

<sup>42</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425 ... RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>43</sup> HKMS seletuskiri (viide 14).

<sup>44</sup> RKHKm 3-3-1-13-06, p 25.

asjaolu hinnata tema kahjuks. Eeltoodu on õigustatud üksnes juhul, kui kohtul puuduvad ka muud tõendid, mis menetlusosalise väidet kinnitaksid, või kohtul on põhjust väite usutavuses kahelda.<sup>46</sup> Ka Riigikohtu kinnitusel õiguslaste teadmiste puudumine ei vabasta isikut kohustusest nimetada tema poolt esitatud taotluse tegelikud põhjendused. Uurimispõhimõtte raames võib halduskohus täpsustada ja täiendada menetlusosalise põhjendusi, kuid ei pea kontrollima võimalikke põhjendusi, mida menetlusosaline ei ole nimetanud.<sup>47</sup> Ainuüksi kaebajal on õigus määrata kaebuse ese ning kohus peab seda valikut aktsepteerima ka juhul, kui isiku õiguste efektiivne kaitse ei osutu võimalikuks.<sup>48</sup>

Seega tuleb kohtul lähtuda esitatud taotluse olemusest ja esialgse õiguskaitse kriteeriumist. Kuna esialgse õiguskaitse rakendamise otsustus tuleb kohtul teha piiratud ajalistes tingimustes, ei ole kohtul võimalik koguda tõendeid sellises määras nagu seda eeldab kaebuse ettevalmistamine selle sisuliseks arutamiseks. Seega on autori arvates taotluse lahendamisel olulisem faktiliste asjaolude väljatoomine ning põhistatud väited, mille alusel on kohtul võimalik hinnata taotluse esitaja õiguste kahjustumise võimalikkust enne kohtuotsuse tegemist.

Peab märkima, et seadusandja või kohtupraktika ei ole öelnud, mida peetakse viivitamatuse all silmas. Autori hinnangul tähendab viivitamatus seda, et tehakse otsus peale seda, kui kohtule on selged kõik esialgse õiguskaitse kohaldamiseks vajalikud eeldused. Kohtupraktika näitab, et selle all on silmas peetud põhimõtet taotluse lahendamist võimalikult kiiresti, hüljates uurimisprintsipi täielikult või osaliselt.

Kaebuse põhistatuse ja tõendite olemasolu kontrollimise teostamata jätmisel on tegemist kohaldamisveaga, mis toob suure tõenäosusega kaasa tulemusvea.<sup>49</sup> Tegemist on kaalutusõiguse teostamise vajalike eeldustega. On arvatud, et õiguspärase kaalumise teostamiseks peab välja selgitama kõik olulised faktilised ja õiguslikud asjaolud. Peale

---

<sup>45</sup> HKMS § 59 lg 4.

<sup>46</sup> HKMS seletuskiri.

<sup>47</sup> RKHKm 3-3-1-75-04, p 14.

<sup>48</sup> RKHKm 3-3-1-54-05, p 14.

<sup>49</sup> K. Pikamäe. Kaalutusvigadest. – Juridica 2006/II, lk 82.

asjaolude tuvastamist saab anda neile tähenduse ja kaalu. Olulise asjaolu tähelepanuta jätmisel, ei ole toimuv kaalumine täielik ning on seega õigusvastane.<sup>50</sup>

## 1.2. Selgitamiskohustus

Selgitamiskohustuse üheks mõtteks on välistada olukord, kus kohus on tuginenud asjaoludele, mida ei ole menetluse käigus välja selgitatud või uuritud.<sup>51</sup> Nimetatud lähenemist toetab kohtupraktika.<sup>52</sup>

Selgitamiskohustus laieneb kaebaja tähelepanu juhtimisele kui kaebuse ese ja kaebuse alus ei lange kokku.

Ei saa tähelepanuta jääda kohtu roll vastustaja käitumise hindamisel. Nagu ülalpool sai märgitud on vastustaja esinduspädevus reeglina parem kui kaebajal. Siiski tuleb kohtul kontrollida vastustaja esitatud arvamuse, vastuväidete põhjendatust, seotust vaidluse esemega ning vastavate tõendite olemasolu.

Juhul kui menetlusosaline esitab vajalikud selgitused ning tõendid hilinenult, võib kohus kohaldada HKMS § 59 lg-s 4 antud õigust ning hinnata vastavat asjaolu hilineja kahjuks. Menetlusosalisel on kohustus järgida HKMS § 28 lg-s 4 sätestatud nõuet esitada kohtule tähtaegselt ja kohtu poolt määratud vormis arvamused ja tõendid. Samas seadus ei näe ette, millises vormis peaks kohus nõude esitama, mistõttu on kohtul võimalik seda teha nii kirjalikult kui suuliselt kohtuistungil.

HKMS ei sea ajalisi piiranguid selgitamiskohustuse täitmiseks. Seega võib kohustus tekkida menetluse igas staadiumis, ka korduvalt. Kohtunõude korduva täitmise vajaduse korral antakse lühem tähtaeg. Samas tuleb märkida, et selgitused tuleb anda nii vara kui võimalik, nii pea kui selleks vajadus tekib.

---

<sup>50</sup> Pikamäe (viide 30), lk 82.

<sup>51</sup> HKMS § 157 lg 2.

<sup>52</sup> Vt. näit. Riigikohtu halduskolleegiumi otsust 3-3-1-1-12, 24.04.2012.

Uurimisprintsibi funktsioon kehtib halduskohtumenetluses üldiselt, aga ka esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel. Viimase puhul on oht kollisiooni tekkimiseks esialgse õiguskaitse taotluse viivitamatu lahendamise ja uurimisprintsibi rakendamise vahel.<sup>53</sup> Siinkohal võib tuua paraleele haldusmenetlusega, kus uurimismenetluse ebakorrektnel läbiviimine võib endaga kaasa tuua otsustuse sisulise õigusvastasuse.<sup>54</sup> Tõendite hindamisel on kohus vaba – ühelgi tõendil ei ole kohtu jaoks ette kindlaks määratud jõudu. Kohus hindab kõiki tõendeid nende kogumis ja vastastikusel seoses.<sup>55</sup> Nimetatud põhimõtte laiendamine esialgse õiguskaitse taotluse menetlusele. Halduskohtumenetluses esineb küll võimalus vastava kohtumääruse tühistamiseks kas halduskohtu enda<sup>56</sup> või järgnevat kohtuastmete poolt, kuid vaidlustatud haldusakt või toiming jätkuvalt kehtib ning seda võidakse täita.

Nõnda on uurimisprintsiibi halduskohtulikus menetluses ennekõike kohtu tegevust aktiveeriv roll, samas peab sellisel aktiveerimisel arvestama kohtule antud seaduslike võimalustega ning erapooletuse põhimõttega.

---

<sup>53</sup> I. Pilving (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06-14.10.2011. Tartu: 2011, lk 428.

<sup>54</sup> Aedmaa (viide 21), lk 189.

<sup>55</sup> HKMS § 61 lg 2.

<sup>56</sup> HKMS § 206 lg 4.

## 2. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE SISU

Vaidluse algatamine ei too kaasa kehtiva haldusprotsessiõiguse kohaselt vaidlustatava haldusakti või toimingu täitmise või kehtivuse peatamist.

Kuigi kehtiv HKMS<sup>57</sup> ei ütle erinevalt kehtetust HKMS<sup>58</sup>-ist, et kaebuse kohtule esitamine ei takista kaevatava haldusakti täitmist ega andmist või toimingu sooritamist, siis vastav printsiip kuulub sellegipoolest kohaldumisele.

Isik, kes pöördub kohtusse, seisab probleemi ees, et kohtumenetluse kestust arvestades ei pruugi positiivse lõpplahendi saabudes tema õiguste efektiivne kaitse enam võimalik olla. Huvid on ju siin vastandlikud. Isik tahab takistada vaidlustatava haldusakti rakendamist enne lõpliku otsuse tegemist ja sellega seoses tekkivate soorituste läbiviimist. Ametiasutus esitab aga võimaluse korral nõude, et haldusakti kohene täitmine ja ellurakendamine on avalikest ning kolmandate isikute huvidest lähtuvalt möödapääsmatu. Selline huvide konflikt on lahendatud esialgse õiguskaitse sätte abil.<sup>59</sup>

Nii on seadusandja jätnud küsimuse, kas kohtu poole pöördunud isiku õigused vajavad täiendavat kaitset enne kohtuotsuse tegemist, iga kord kohtu otsustada.<sup>60</sup>

### 2.1. Esialgse õiguskaitse mõiste ja rakendamise eesmärk

Esialgse õiguskaitse mõistet Eesti kohtupraktikas on sisustatud järgmiselt – esialgse õiguskaitse rakendamine on ajutine meede, millega tagatakse kohtulahendi täidetavus ja vajadusel ka menetlusosalise õigused kohtumenetluse ajaks.<sup>61</sup> Euroopa Kohtu menetluses nimetatakse sarnast instituuti ajutiste meetmete kohaldamiseks.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Halduskohtumenetluse seadusik. - RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 1.

<sup>58</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425... RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>59</sup> Maurer (viide 5), lk 169.

<sup>60</sup> Pikamäe (viide 4), lk 172.

<sup>61</sup> RKTkm 3-2-1-65-09, p 14.

Halduskohtule esialgse õiguskaitse taotluse esitamise õigus tuleneb halduskohtumenetluse seadustiku paragrahvist 249 (kuni 31.11.2011 kehtinud HKMS § 12<sup>1</sup> lg 2). HKMS § 249 lg 1 näeb ette kaks tingimust, mille esinemisel võib kohus kohaldada esialgset õiguskaitset: kui kohtuotsuse täitmine on raskendatud või kui kohtuotsuse täitmine osutub võimatuks. Ka Riigikohus on esialgse õiguskaitse kohaldamise vajaduse aluseid käsitletud koos ning leidnud, et kohtuotsuse täitmise raskendatuse või võimatuse all tuleb pidada silmas olukorda, kus haldusakti täitmine asutuse poolt või haldusaktist tulenevate õiguste kasutamine kolmanda isiku poolt loob juba kohtumenetluse ajal kaebaja õigusi rikkuvaid tagajärgi,<sup>63</sup> millised võivad tekitada kahju kaebuse esitajale peale asja sisulist lahendamist.<sup>64</sup>

Kuigi seadusandja ja Riigikohus on käsitletud esialgse õiguskaitse kohaldamise alust korraga, on siiski tegemist kahe erineva kohaldamise alusega.

Kohtuotsuse raskendatud täitmise küsimus tõusetub juhul, kui kaebaja suhtes on küll jõustunud positiivne kohtuotsus, kuid selle täitmine on problemaatiline ning kaebaja kannatab seeläbi märkimisväärset kahju. Selline olukord võib tekkida näiteks tühistamiskaebuste menetlemisel, mis on seotud maksuvaidlustega. Olukorras, kus maksuotsuse täitmist ei peatata, on maksukohustuslane kohustatud kohtumenetluse käigus tasuma maksuotsuses märgitud summa ning seetõttu ei ole välistatud ettevõttele või eraisikule täiendavate kulutuste kaasnemine, mida peale kohtumenetluse lõppemist ei ole võimalik kõrvaldada. Seega on tegemist küll raske tagajärgiga, kuid ettevõtet ei ähvarda maksuotsusest tingituna pankrot. Sellisel juhul tuleb kaebajal/ esialgse õiguskaitse taotluse esitajal väga täpselt määratleda ning tõendada, millised need rasked tagajärjed saavad ettevõttele olema. Juhul kui kohus asub iseseisvalt vastavaid tõendeid koguma, võivad kaebajale juba rasked tagajärjed saabunud olla<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Kuurberg (viide 10), lk 626.

<sup>63</sup> RKHKm 3-3-1-67-01, p 1.

<sup>64</sup> TlnRnKm 20.01.2012, 3-11-3032; TlnRnKm 06.01.2012, 3-11-1407.

<sup>65</sup> näiteks maksunõue on edastatud kohtutäiturile sundtäitmiseks, millega kaasneb omakorda täiendav kohtutäituritasu.



Kohtuotsuse täitmise võimatus esineb juhul kui kaebajale kaasnevad negatiivsed tagajärjed on pöördumatud ning kaebust rahuldava kohtuotsusega ei ole kõrvaldatavad.<sup>66</sup> Siinkohal võib asja näitlikustamiseks tuua vaidlused, mis on seotud riigihankemenetlusega. Nimelt juhul kui hankemenetlust ei peatata, sõlmitakse riigihanke tulemusena ühe või mitme hankija poolt ühe või mitme isikuga sõlmitud vastastikuste varaliste kohustustega leping ehk hankeleping,<sup>67</sup> peale mida kaotab kaebaja võimaluse ise vaidlustatud hankemenetluses sõlmida hankelepingut. Kaebajale säilib küll võimalus esitada kahjunõue hankija vastu,<sup>68</sup> kuid kahjunõue ei saa eeldatavalt olla võrdne lepinguga kaasneva tuluga.

Lähtudes eeltoodust tuleb kaebajal parima kaitse saamiseks, arvestades ajalist faktorit, välja tuua esialgse õiguskaitse taotluses sellised asjaolud ning tõendid, mis viitavad kas vastavalt kohtuotsuse täitmise raskendatusele või võimatusele.

Juhul kui isik soovib vaidlustada haldusorgani teatud tegevust, tuleks kohtusse pöördujal kaaluda esialgse õiguskaitse kohaldamist, et vältida takistusi positiivse kohtuotsuse/vaideotsuse täitmisel. Vastasel juhul puudub kohtusse pöördumiseks sisuline vajadus. Näiteks ei too kaebaja jaoks ehitusloa vaidlustamine soovitud järelmit olukorras, kus ehitis ise on kohtumenetluse kestel juba valminud, mis võib omakorda tuua kaasa täiendavad kohtuvaidlused.

Samuti puuduks vajadus kauplemisloa tühistamise nõudega kohtu poole pöörduda olukorras, kus kaupleja on kohustatud oma tegevuse viivitamatult lõpetama. Sellise juhtumi korral on esialgse õiguskaitse rakendamine möödapääsmatu.

Seega esialgse õiguskaitse kohaldamise eesmärk on kaebaja õiguste kindlustamine või kahjulike mõjutuste tõrjumine<sup>69</sup> ning kindlustada vaieldavad õiguspositsioonid põhivaidluse ajaks, tagada kohtuvaidluse ajaks õigusrahu. Samuti aitab esialgse

---

<sup>66</sup> TlnRnKm 06.01.2012, 3-11-2787.

<sup>67</sup> RHS § 4 lg 1.

<sup>68</sup> RHS § 117 lg 3.

<sup>69</sup> TlnRnKm 20.01.2012, 3-11-3034.

õiguskaitse kohaldamine kaasa kohtutele põhiseaduse §-ga 14 pandud kohustuste täitmisele.<sup>70</sup>

## 2.2. Esialgse õiguskaitse vahendid

Kohtu pädevuse esialgse õiguskaitse rakendamise võimalikkuse osas määratles kuni 31.08.2006 HKMS<sup>71</sup> § 12<sup>1</sup> lg 3, mis viitas muuhulgas tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>72</sup> § 156 lõike 1 punktides 1-3 hagi tagamiseks ettenähtud abinõudele, seega oli halduskohtul võimalus rakendada esialgse õiguskaitse vahendina kohtu poolt vajalikuks peetud muud abinõu. Eelnimetatud abinõude rakendamine ostutus võimalikuks seetõttu, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku hagi tagamise instituut on sarnane halduskohtumenetluse esialgsele õiguskaitsele, kuna mõlema protsessiseadustiku kohaselt on esialgse õiguste tagamise abinõu rakendamine vajalik kohtuotsuse täitmise tagamiseks. Erinevusena võib välja tuua asjaolu, et halduskohtul lasus kohustus koguda täiendavalt tõendeid.

Autori hinnangul oli eeltoodud käsitus õigustatud eelkõige põhjusel, et kohus ei saa jätta isiku õigusi kaitseta üksnes seetõttu, et menetlusesseaduses puudub sobiv õiguskaitsevahend.

Põhimõttelisi muudatusi kehtiv HKMS<sup>73</sup> varasema regulatsiooni ja selle rakenduspraktikaga võrreldes kaasa ei toonud. Erinevusena võib välja tuua asjaolu, et kehtivas HKMS-s esialgse õiguskaitse rakendamise võimalused on loetletud ammendavalt ning kohtul puudub pädevus kõrvale kalduda HKMS § 251 lõikes 1 toodud järgmisest loetelust:

- 1) peatada vaidlustatava haldusakti kehtivuse või täitmise;
- 2) keelata vaidlustatava haldusakti andmise või toimingute tegemise;

---

<sup>70</sup> Pikamäe (viide 4), lk 172.

<sup>71</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425 ...RT I, 23.02.2011, 3.

<sup>72</sup> HKMS seletuskiri, lk 54.

- 3) kohustada haldusorganit taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama;
- 4) vara arestida, sealhulgas teha registris vara käsutamise keelumärke või seada tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud kohtulik hüpoteek, samuti teha kohtuvaidluse kohta registris märke;
- 5) keelata haldusakti adressaadil haldusaktis reguleeritud tegevuse või kohustada teda selleks, samuti seada sellele tegevusele tingimusi, sealhulgas nõuda tagatist kaebaja kasuks.

HKMS § 251 lg 1 p-s 1 nimetatud abinõud - peatada vaidlustatava haldusakti kehtivus või täitmine, rakendatakse reeglina tühistamiskaebuse edukuse tagamiseks. Tegemist on kahe erineva esialgse õiguskaitse abinõuga, mille samaaegne kohaldamine ei ole võimalik.<sup>74</sup>

Haldusakti kehtivuse peatamise õiguslik sisu seisneb selles, et haldusakt tuleb lugeda kehtivust mitteomavaks, st haldusakti kehtivuse peatamise õiguslik tähendus on oma olemuselt sarnane haldusakti kehtetuks tunnistamise tähendusega, üksnes selle vahega, et peatamine on ajutine, kehtetuks tunnistamine aga lõplik.<sup>75</sup> Efektive õiguskaitse põhimõttest tulenevalt peab kohus saama haldusakti kehtivuse peatada nii edasiulatuvalt kui ka vajadusel tagasiulatuvalt.<sup>76</sup> Tagasiulatuvalt kehtivuse peatamise vajadus võib tõusetuda näiteks maksuasjades, mis hõlmab muuhulgas ka maksuvõla mitteavalikustamist. Maksuvõla puudumise fakt on oluline juhul, kui juriidiline isik soovib osaleda riigihankemenetluses,<sup>77</sup> mis eeldab maksuvõla puudumist. Seega kohtul peab olema võimalus kõrvaldada kohtumenetluse ajaks ka need haldusakti õiguslikud tagajärjed, mis tekkisid enne esialgse õiguskaitse määruse tegemist.<sup>78</sup>

Vastukaaluks ülalkirjeldatule võib esineda olukordi, kus haldusakti edasi- ega ka tagasiulatuvalt kehtivuse peatamine haldusasja ei mõjuta. Näiteks kaasustes, kus halduskohus on nn eelaresti kohaldamiseks andnud maksuhaldurile loa ning selle loa

---

<sup>74</sup> Pilving (viide 59), lk 425.

<sup>75</sup> TlnRnKm 26.04.2012, 3-11-2241.

<sup>76</sup> RKHKm 3-3-1-13-04, p 10.

<sup>77</sup> vastavalt riigihangete seaduse § 38 lg 1 p-le 4 ei sõlmi hankija hankepingut isikuga ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kellel on maksuvõlg hankemenetluse algamise päeva seisuga ehk tagasiulatuvalt

<sup>78</sup> Pilving (viide 59), lk 425.

alusel on maksuhaldur sooritanud MKS § 130 lg 1 p-des 1 ja 3 märgitud täitetoimingud maksuhalduri soovitud ja kohtu poolt lubatud ulatuses juba maksude tasumise õigsuse kontrollimise ajal ja enne maksuseadusest tuleneva rahalise nõude või kohustuse määramist. Maksuvõla tasumise kohustust määrava haldusakti edasi- ega ka tagasiulatuv kehtivuse peatamine nn eelaresti korras juba seatud vara käsutamise keelumärkeid ei mõjuta, sest haldusakti kehtivuse peatamisega langeb üksnes ajutiselt ära õiguslik tagajärg, mille tekitamisele haldusakt oli suunatud (maksukohustuse määramisele) ja tekib õiguslik olukord, kus maksukohustust ei ole haldusaktiga määratud. See aga ei kõrvalda õiguslikku olukorda, mis eksisteeris enne haldusakti andmist. Kohtu loal kaebaja varale seatud käsutamise keelumärked ei ole vaidlustatud haldusakti õiguslikeks tagajärgedeks. Kohtu loal sooritatud täitetoimingud lõpetab maksuhaldur MKS § 136<sup>1</sup> lg-s 3 märgitud alustel.<sup>79</sup>

Praktikas tuleb ette olukordi, kus kaebusele ei ole lisatud vaidlustatud haldusakti. Esialgse õiguskaitse taotluse kiireks lahendamiseks nõuab kohus ise vaidlustatava haldusakti haldusorganilt välja.

HKMS § 251 lg 1 p-s 2 nimetatud esialgse õiguskaitse abinõu - vaidlustatava haldusakti andmise või toimingu tegemise keeld - peab ära hoidma olemasoleva õigusliku olustiku muutumise ehk kohustama menetlusosalist tegevusetuseks.<sup>80</sup> Abinõud kasutatakse reeglina keelamiskaebuse puhul ning üksnes juhul kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingu, mis rikub kaebaja õigusi.<sup>81</sup> Kui kaebaja õigusi on juba rikutud, ei ole abinõu kasutamine enam võimalik.<sup>82</sup>

Näiteks on kohustamisanõue toimingu keelamiseks õigustatud olukorras kui isikule on määratud sunniraha ettekirjutuse täitmata jätmise eest ning hoiatuses sisaldub viide, et etteantud tähtajaks ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendatakse sunniraha ja sunniraha vahetuks rakendamiseks esitatakse avaldus kohtutäiturile. Samas juhul kui halduse tegevus, mida kaebaja soovib ära hoida, on juba aset leidnud, ei saa halduskohus

<sup>79</sup> TlnRnKm 16.01.2012, 3-11-2756.

<sup>80</sup> RKHKm 3-3-1-3-04, p 12.

<sup>81</sup> kohaldub analoogia HKMS § 45 lg-ga 1, mis sätestab keelamiskaebuse esitamise piirangud.

<sup>82</sup> Pilving (viide 59), lk 425.

kaebaja õiguste esialgseks kaitseks halduse tegevust enam keelata.<sup>83</sup> Seega esineb kohustamismenetluse menetlemisel kohtul kohustus kontrollida, kas taotletud keelamisnõue on haldusorgani poolt täidetud või mitte.

Sarnaselt kohustamisabinõuga võib ka keelamisabinõu kohaldamisel kaasneda põhivaidluse äralangemise oht, kus pärast põhivaidluse lõppu ning kaebuse rahuldamata jätmist ei ole haldusorganil enam võimalik või otstarbekas kohtul poolt keelatud haldusakti anda või toimingut sooritada.<sup>84</sup>

Haldusorgani kohustamine taotletavat haldusakti välja andma, toimingut tegema või jätkuvat toimingut lõpetama rakendatakse koos kohustamiskaebusega (HKMS § 251 lg 1 p 3). Kohaldamine on võimalik ka heastamiskaebuse puhul. Kaebaja õiguste esialgse kaitse eesmärgil võib kohus haldusorganit põhimõtteliselt kohustada kõigeks, mis on selle haldusorgani pädevuses. Arvestada tuleb vaid, et esialgse õiguskaitse abinõu oleks kooskõlas kaebuse eesmärgiga ning ei väljuks kaebuse piiridest.<sup>85</sup> Näiteks on võimalik taotleda esialgse õiguskaitse korras kooli lõpudiplomi välja andmist, lasteaiakoha eraldamist, ravimi väljastamist jne. Selleks, et kohus saaks otsustada esialgse õiguskaitse taotluses esitatud abinõu kohaldamise vajaduse üle, piirdub kohus asjaolude kontrollimisega.

Erinevalt Eesti menetlusseadustiku lähenemisest, viiakse Saksamaal reeglina enne kohustamishagi esitamist läbi vaidemenetlus haldusorgani enda juures, kus halduse kandjal on võimalus veelkordselt esialgse otsuse õiguspärasust ja otstarbekust kontrollida ja anda otsusele kohtu jaoks otsustav põhjendus.<sup>86</sup>

Autor leiab, et Saksamaa praktika on õigustatud. Sisuliselt on tegemist kohustusliku vaidemenetlusega, mis küll piirab menetlusosalise valikuvabadust, teisalt jälle on vaidluse menetlemine haldusorgani juures vähem formaalsem ja vähem aeganõudev.

---

<sup>83</sup> TlnRnKm 06.01.2012, 3-11-2447.

<sup>84</sup> Pilving (viide 59), lk 425.

<sup>85</sup> Pilving (viide 59), lk 426.

<sup>86</sup> K.Mückenheim. Halduskohtumenetlus. Konspekt kohtunike ja prokuröride järelkoolituse avaliku õiguse grupele. Tartu. 2001.

Kuna kohustamistaotluse rahuldamisel on oht põhivaidluse äralangemiseks kõige suurem, rahuldatakse kohustamisnõue äärmisel vajadusel, seega tuleks halduskohtumenetluse seadustikus sisustada HKMS § 251 lg 1 p 3 põhjalikumalt ning välja tuua täpsed alused, millisel juhul kohustamisnõude rahuldamine võimalik on.

HKMS § 251 lg 1 p 4 võimaldab kohtul vara arestimise, sh registris vara käsutamise keelumärke tegemise või tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud kohtuliku hüpoteegi seadmise, samuti kohtuvaidluse kohta märke tegemise. Lisaks on halduskohtul nimetatud sätte alusel võimalik kanda ka vastuväide kinnistusraamatusse, kuna esineb juhtumeid, kui on vaja õiguspositsioonide kindlustamiseks registrisse kanda ka tunduvalt koormavam esialgse õiguskaitse meede.<sup>87</sup> Vara mõistet sisustab tsiviilseadustiku üldosa seaduse<sup>88</sup> § 66, mille kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum, kui seadusest ei tulene teisiti.

Arvestades esialgse õiguskaitse taotlemise eesmärki on võimaliku vara nimekirja esitamine kaebuses vajalik. Kohtu võimalus kasutada avalikke registreid ja andmekogusid ei asenda taotluse esitaja kohustust nõuetekohase taotluse esitamiseks. Puuduste esinemisel kohus võib omal käel selgitada vara koosseisu kinnistusregistri, liiklusregistri jms kaudu. Need andmed ei anna ettekujutust vara maksumusest, mistõttu kohus peab täiendavalt uurima vara turuhinda.

Reeglina meedet kohaldatakse halduskohtu määruse alusel. Täiendavalt meetmete kohaldamisele saab halduskohus ise anda loa HKMS § 264 lg-st 1 alusel. Nimetatud korralduse andmine on võimalik näiteks maksuvaidlustes, kus kohus lubab maksuhalduril endal teha toiminguid maksukorralduse seaduse<sup>89</sup> § 130 lg-s 1 sätestatu alusel, et tagada võimalusel juriidilisest isikust kaebaja ettevõtlusvõime jätkusuutlikus, kuna vara käsutamine ei ole enamasti möödapääsmatu ettevõtte säilimiseks. Sealjuures on aresti seadmine võimalik üksnes ulatuses, kus vara maksumus ei tohiks ületada põhivaidluses

<sup>87</sup> TlnRnKm 10.12.2012, 3-12-2267.

<sup>88</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I 2002, 35, 216...RT I, 06.12.2010, 1.

<sup>89</sup> Maksukorralduse seadus. - RT I 2002, 26, 150... RT I 17.04.2013, 13.

kõne all olevaid rahalisi suurusi. Varale aresti kohaldamine on vajalik avalikust huvist lähtuvalt maksude laekumise tagamiseks juhuks, kui kaebaja on peale kohtumenetlust muutnud end/muutunud maksujõuetuks.

HKMS § 251 lg 1 p 5 alusel on kohtul võimalik teha ettekirjutus haldusakti adressaadile. Kohus võib esialgse õiguskaitse abinõuna haldusakti adressaadil keelata haldusaktis reguleeritud tegevuse või kohustada teda selleks, samuti seada sellele tegevusele tingimusi, sh nõuda kaebaja kasuks tagatist. Tagatise nõudmine kaebaja kasuks on halduskohtumenetluses uus instituut, seda eelkõige esialgse õiguskaitse taotluse menetluses. Näiteks võib tõusetuda vajadus kohaldada käsitletavat paragrahvi sotsiaalhoolekande vaidlustes, kus kohustatakse teist menetlusosalist, eeldatavalt vastustajat, eraldama kaebaja kasuks mõni sotsiaaltagatis, mille puudumisel ei ole kaebaja põhiõiguste rikkumine vältimatu. Selleks, et kaebaja saaks viivitamatult subjektiivsete õiguste kaitseks kohtu poolt määratu, tuleks kaebajal täpselt taotluses välja tuua asjaolud ning esitada tõendid, et kohus saaks koheselt hinnata õiguste kaitse vältimatut ning viivitamatut vajadust. Kuna taotluse lahendamise üheks eelduseks on taotluse esitaja majanduslik seisund, on oluline kaebaja maksejõuetuse kohta vastavate tõendite esitamine koos esialgse õiguskaitse taotlusega. Kohus võib koguda täiendavaid tõendeid põhjusel, et esitatud dokumendid ei anna siiski täiendavat ülevaadet isiku majanduslikust seisundist. Näiteks on kaebaja poolt esitatud maksejõuetuse tõendamiseks üksnes pangakonto väljavõtte, kuid jäetud esitamata andmed vara kohta.

HKMS § 251 lg 1 p 5 alusel on võimalik teha esialgse õiguskaitse korras ettekirjutusi ka kolmandale isikule.<sup>90</sup> Vajadus teha kolmandale isikule ettekirjutus ei ole välistatud näiteks ehitusloaga seotud vaidlustes, kus kaebaja eesmärgiks on katkestada kolmanda isiku tegevus. Selleks tuleb kaebajal esitada vastavad asjaolud, millest ilmneb seos vaidluse eseme ja kolmanda isiku tegevuse vahel koos vastavate tõenditega. Võib tekkida olukord, kus kaebuses tuuakse välja üksnes poolte vahelised seosed, mainimata seost kolmanda isikuga. Praktikas uurib kohus vastustajalt, kas vaidlustatavas asjas esineb kolmandaid isikuid.

---

<sup>90</sup> Pilving (viide 59), lk 426.

Igal esialgse õiguskaitse abinõul on omad spetsiifilised eeldused, mille esinemise korral käsitletava paragrahvi kohaldamine on lubatud. Nii saab näiteks esialgse õiguskaitse korras peatada vaid selle haldusakti, täitmise või kehtivuse, mis on kaebuse esemeks. Kohustamismääruse saab üldjuhul teha siis, kui kohtusse on pöördutud vastava kohustamiskaebusega ning kaebuse rahuldamise korral kohustab kohus vastustajaid kaebajate taotletud toiminguid sooritama.<sup>91</sup> Keelamismääruse kohaldamise eelduseks on tavaliselt see, et õiguste rikkumist ei ole veel toimunud.<sup>92</sup> Seega esialgse õiguskaitse kohaldamine viisil, mis kujutab endast sisuliselt kaebuse nõude rahuldamist, saab olla põhjendatud vaid erandlikel juhtudel, kui kaebuse eduväljavaated on ülekaalukad ja samal ajal on tõsiselt ohustatud kaebaja äärmiselt olulised õigushüved.<sup>93</sup>

Samas esialgse õiguskaitse vahendi valik peab olema paindlik. Kohus ei saa jätta põhjendatud esialgse õiguskaitse taotlust rahuldamata väitega, et HKMS § 251 lg-s 1 puudub sobiv esialgse õiguskaitse abinõu. Sellisel juhul ei ole kaebaja õiguste kaitse efektiivselt tagatud. Järelikult tuleb kohtupraktikas toetada lähenemist, mis ei rõhu esialgse õiguskaitse abinõude ammendatavusele.

See, milliseid toiminguid uurimisprintsipi realiseerimiseks kohus teeb on iga taotluse lahendamise puhul erinev. Ei saa väita, et mõningaid uurimisprintsipi põhimõtteid kohaldatakse rohkem kui teisi. Kohus lähtub taotluse eesmärgist taotluse lahendamise kiirest vajadusest, menetlusosaliste võimest osaleda menetlusest.

### **2.3. Esialgse õiguskaitse taotluse esitamine**

Esialgse õiguskaitse taotluse esitamine on võimalik üksnes juhul kui on pöördutud kaebusega kohtu poole<sup>94</sup> või algatatud vaidemenetlus.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> TlnRnKm 12.08.2011, 3-11-1509, 3-11-1510, 3-11-1515.

<sup>92</sup> Pikamäe(viide 4), lk 177.

<sup>93</sup> TlnRnKm 01.11.2012, 3-12-1994.

<sup>94</sup> HKMS § 249 lg 1

<sup>95</sup> HKMS § 249 lg 2.



Kohtusse pöördumisel tuleb arvestada, et kaebeõigus on ainult sellel, kes on „ohver“, kelle isiklikud (s.o individuaalsed või kollektiivsed) õigused ja vabadused on väidetavalt kahjustatud ning juhul, kui rikkumine on akuutne, asetleidev (jätkuv) või aset leidnud ehk tegelik, mitte teoreetiline ja võimalik. Põhiseadus jätab lahtiseks selle, milline peab olema rikkumise määr ehk ulatus või raskusaste, mille puhul on õigus kohtusse pöörduda. Ratsionaalsuse ja õigusemõistmise ökonoomika seisukohast on põhjendatud, et mitte iga väiksema vaidlus ei pea saama täiemahulist kohtulikku kaitset.<sup>96</sup> Kaevatav rikkumine võib seisneda nii avaliku võimu tegevuses või tegevusetuses. Siiski tuleb arvestada, et menetlustoiminguid haldusakti andmisel ei saa iseseisvalt vaidlustada, välja arvatud juhul, kui õigusakt ette näeb, kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest või kui menetlusnõude rikkumisel on nii oluline tähendus, et rikkumine mõjutab igal juhul hilisema haldusakti sisu.<sup>97</sup> Käesoleval ajal on nimetatud põhimõtte HKMS § 45 lg-s 3 sätestatud.

Erinev kohtupraktika esineb Saksamaal. Olukorras, kui haldusakti välja antud ei ole, vaid üks isik kahjustab teise isiku õiguslikult kaitstud huvisid, ei saa muretseda halduslikku ega kohtulikku õiguskaitset. Samas saab asjaomane isik end kolmandate isikute õigusvastase käitumise eest kaitsta siiski ajutiste meetmete abil.<sup>98</sup>

Esialgse õiguskaitse taotluse esitajal tuleb muuhulgas jälgida, kas on võimalik koheselt kohtu poole pöörduda vastava taotlusega või on tarvilik kohtueelse menetluse läbimine. Kohtueelseid menetlusi võib olla kahte liiki – vabatahtlikud kohtueelsed menetlused ja kohustuslikud kohtueelsed menetlused.

Kohtueelseks üldmenetluseks võib pidada HMS §-des 71-87 sätestatud vaidemenetlust. Vaidemenetluse näol on tegemist isiku taotluse alusel algatatava menetlusega

---

<sup>96</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 5-96.

<sup>97</sup> RKHKm 3-3-1-12-08, p 15.

<sup>98</sup> H.Posser, H. A. Wolff. Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher Online-Kommentar VwGO § 80. 2013, Rn 202. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://beckonline.beck.de.ezproxy.utlib.ee/?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VwR\\_24/VwGO/cont/beckok.VwGO.p80.gIH.htm](http://beckonline.beck.de.ezproxy.utlib.ee/?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_24/VwGO/cont/beckok.VwGO.p80.gIH.htm). (02.05.2013).

haldusorganis, milles kontrollitakse isiku õigusi rikkuva või tema vabadusi piirava haldusakti või toimingu (sh teatavate menetlustoimingute) õiguspärasust ja otstarbekust.<sup>99</sup> Autori hinnangul vaidemenetluse olemusest tulenevalt on inimesel võimalik oma õiguste eest riigi vastu seista lihtsamalt ja efektiivsemalt. Vaidemenetluse käigus saab haldusorgan anda hinnangu oma tegevuse õiguspärasusele ja vajadusel seda korrigeerida.

Kohustuslik kohtueelne menetlus tähendab nõuet läbida seaduses ettenähtud juhtudel enne kohtusse pöördumist vaidemenetlus ja millise nõude täitmata jätmisel isik ei saa kohtusse pöörduda, muuhulgas jääda ilma õigusest esitada kohtule esialgse õiguskaitse taotlust. Tagajärjeks võib olla kaebeõiguse kaotamine. Kohtule kaebuse esitamisel kohus kontrollib kohtueelse menetluse läbimist.

Eesti Vabariigi õiguskorras kohtab kohtuslikku kohtueelset menetlust üksikutes valdkondades. Kohustuslik vaidemenetlus on ettenähtud näiteks vangistusseaduse<sup>100</sup> § 11 lg 5 ja 8 sätestatud vaidluste puhul, samuti perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse<sup>101</sup> §-s 34 sätestatud vaidluse puhul, riigihankemenetlust puudutavates vaidlustes.

Hankeasjas esialgse õiguskaitse taotluse menetlemiseks kohus nõuab välja vaidlustuskomisjoni toimiku, mis sisaldab kohtule vajalikku teavet taotluse põhjendatuse hindamiseks. Hankemenetluses kohustusliku vaidemenetluse käigus tagab kaebaja (vaidlustaja) õiguste esialgse kaitse vaidlustuskomisjon lähtudes riigihangete seaduse<sup>102</sup> §-st 123. Otsuse saab vaidlustada 14-ne päeva jooksul ja sellel perioodil jätkub esialgne õiguskaitse kehtivus.

Teiseks enam levinud kohustuslikuks vaidemenetluse liigiks on kaebused kinnipidamisasutuse haldusaktidele ja toimingutele.

HMS § 81 lubab haldusorganil peatada haldusakti täitmise. Seega haldusorganile antud volitused on tunduvalt piiratumad võrreldes halduskohtule antutega. Autor leiab, et sellises olukorras on kaebajal otstarbekas esitada haldusorganile vaie ja esitada

---

<sup>99</sup> E.Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica, 2005/X, lk 705.

<sup>100</sup> Vangistusseadus. - RT I 2000, 58, 376...RT I, 20.12.2012, 3.

<sup>101</sup> Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuste seadus. - RT I 2006, 59, 440...RT I, 03.02.2011, 1.

<sup>102</sup> Riigihangete seadus. - RT I 2007, 15, 76...RT I, 06.07.2012, 1.

samaaegselt halduskohtule taotlus esialgse õiguskaitse kohaldamiseks vaidemenetluse raames. Samas tuleb arvestada, et HKMS §-st 251 ei tulene halduskohtule volitusi esialgse õiguskaitse menetluses selliste abinõude kohaldamiseks, mis ei ole vaidluse esemeks kohususlikkus kohtueelses haldusmenetluses<sup>103</sup>.

VangS § 65 lg 1 kohaselt pööratakse karistus üldjuhul täitmisele koheselt. Vaatamata seadusega antud õigusele võiksid kinnipidamisasutused autori hinnangul kaaluda vaide esitamise korral haldusakti täitmise peatamist omaalgatuslikult. Kaebuse rahuldamise korral ei ole endise olukorra taastamine võimalik. Haldusakti täitmise peatamise kaalumine on autori arvates eelkõige kasulik haldusorganile endale, kuna sellega võidakse ära hoida hilisemaid varalised ja mittevaralised nõuded. Autori arvamust kinnitab ka Riigikohus.<sup>104</sup> Hilisemaid oleks kahjunõudeid võimalik ära hoida vaidlustatud haldusakti täitmise peatamisega. Samuti räägib haldusakti täitmise peatamise kasuks asjaolu, et VangS § 65 lg 6 kohaselt võib distsiplinaarkaristuse täita kaheksa kuu jooksul selle määramisest. Seega ei takistaks ka vangistusseadus määratud karistuse täitmist pärast vaidemenetluse läbimist.

Periood 2007-2013 struktuuritoetuste seaduse § 34 lg 1<sup>105</sup> kohaselt enne halduskohtule kaebuse esitamist tuleb läbida vaidemenetlus haldusmenetluse seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Esialgse õiguskaitse abinõu saamiseks tuleb koos vaidega esitada taotlus haldusorganile või HKMS § 249 lg 2 korras pöörduda kohtusse.

Kohtupraktikast tulenevalt võib näiteks tuua kaasuse, kus esitati esialgse õiguskaitse taotlus peatada Vabariigi Valitsuse korralduse kehtivus ja täitmine, sh keelata vastustajal teha mistahes toiminguid kolmandale isikule toetuse eraldamise eesmärgil kuni asjas tehtava kohtulahendi jõustumiseni. Kaebaja leidis, et esialgse õiguskaitse mittekohaldamisel võib tekkida olukord, kus vastustaja teeb täiendavaid toiminguid kolmandale isikule toetuse maksmiseks, kuid vastav muudatus tunnistatakse kehtetuks.

---

<sup>103</sup> TrtRKm 27.06.2012, 3-12-975.

<sup>104</sup> RKHKm 3-3-1-14-06, p 13.

<sup>105</sup> 2007-2013 struktuuritoetuste seadus § 1 lg 2.

Toetussumma tagasinõudmine võib osutuda võimatuks või äärmiselt keerukaks ja pikaajaliseks, mis omakorda takistaks teistele haiglatele raha maksmist. Positiivse kohtuotsuse täitmine vajaks mitmete haldusaktide tagantjärele kehtetuks tunnistamist, mis oleks vastuolus efektiivse halduse ja õiguskaitse põhimõttega. Meetme raames jagab riik suuri summasid, mille investeerimine mõjutab otseselt avalikke huve, seetõttu on avalikes huvides vastava raha jagamise menetluse läbipaistvus ja objektiivsus. Menetluse venimise korral võivad meetme raames rahade jagamise tähtajad läbi saada.

Ringkonnakohus leidis eeltoodud asjaolude pinnalt, et nimetatud asjas ei saa tõsikindlalt väita, et toetusrahade kasutamine oleks kaebuse eelmenetlusstaadiumis esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamise korral ajaliselt igal juhul võimalik või, vastupidi, täielikult välistatud, sest projektide elluviimiseks reaalselt vajaminevat aega ei ole võimalik väga täpselt määratleda, kuivõrd tegelikkuses võib esineda takistusi, mida ei saanud mõistlikult ette näha. “Olukorras, kus esinevad kõrvaldamata kahtlused, et toetusraha võib siiski ka menetluse peatamise tõttu jääda ajalistest raamidest tulenevalt kasutamata ja seetõttu kogu riigi tervishoiusüsteemile oluline projekt ellu viimata, ei ole esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamine põhjendatud.” Kogu meetme eelarve ärakasutamise vajadus on ülekaalukas avalik huvi, mille kõrvalejätmist saaksid õigustada vaid kaebuse suured eduväljavaated.<sup>106</sup>

Halduskohtumenetluse seadustiku muudatus seonduvalt võimalusega esitada esialgse õiguskaitse taotlus juba vaidemenetluse käigus, on kehtinud suhteliselt lühikese perioodi vältel, mille tõttu ei ole veel praktilist kasutamist leidnud.

Kindlasti tuleb esialgse õiguskaitse taotluse esitamist vaidemenetluse ajal eristada tsiviilkohtumenetluses hagi tagamise taotluse esitamisest enne hagi esitamist. Viimane on suunatud kohtule esitatava hagi efektiivsuse tagamiseks ning taotluse esitamise hetkest hakkab kulgema hagi esitamise tähtaeg. Kohtule esitatav esialgse õiguskaitse taotlus on seotud haldusorganile esitatud vaidega ning see ei kohusta isikut esitama kaebust kohtule ka juhul, kui haldusorgan tema vaiet ei rahulda.

---

<sup>106</sup> TlnRnKm 15.05.2010, 3-10-145.

HKMS lubab, erinevalt kehtetust HKMS-st, kollektiivse kaebuse esitamist, milline nõue kehtib üksnes juhul kui õiguste rikkumine on toimunud mitme isiku suhtes. Individuaalse kaebuse esitamise nõue tähendab üksnes seda, et kohtul tuleb iga kaebaja osas eraldi kontrollida formaalseid eeldusi.<sup>107</sup> Ühise kaebuse menetlemine autori hinnangul on tunduvalt problemaatilisem. Näiteks juhul kui õiguste rikkumine on rohkem intensiivsem vaid ühe kaebaja suhtes. Samuti olukorras, kus kaebusele esitatavad nõuded ei ole kõigi kaebajate poolt täidetud. Praktikas ei ole välistatud situatsioon, kus üks kaebajatest ei soovi esialgse õiguskaitse kohaldamist ning töötab nõuetele kaebajatele vastu. Sellisel juhul kaalub kohus iga kaebaja huvi, kaebuse nõuetelevastavust ning esitatud taotlusi individuaalselt ning võib kohaldada kaebuste eraldamist,<sup>108</sup> alles seejärel ta saab lahendada esialgse õiguskaitse taotlust.

Kaebus koos esialgse õiguskaitse taotlusega tuleb esitada pädevale kohtule. HKMS § 7 lg 1 sätestab üldpõhimõtte, mille kohaselt tuleb kaebus esitada sellele halduskohtule, mille tööpiirkonnas asub vaidlustatud haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan. Esitades kaebuse korraga mitme haldusorgani vastu, mis asuvad eri kohtute tööpiirkondades, võib selle esitaja valida, millisele halduskohtule ta kaebuse esitab. Justiitsministri 27.10.2005 määrusega nr 45 "Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad"<sup>109</sup> on jagatud kohtute tööpiirkonnad, mida tuleb järgida kaebuse esitamisel.

Juhul kui pöördutakse vale kohtu poole, võtab kohtul kaebuse esitaja soovide väljaselgitamine aega. Näiteks võib kaebus olla vormistatud mittenõuetekohaselt ja ei selgu, millisele kohtule on see esitatud. Samuti võtab aega kaebuse õigele kohtule edastamine.

Esialgse õiguskaitse taotluse esitamine on võimalik igas menetlusstaadiumis vastavalt HKMS § 249 lõikes 1 sätestatule. Sisuliselt see tähendab, et taotluse võib esitada kuni kohtulahendi väljakuulutamiseni. Selline lähenemine on õigustatud, kui võrd asjaolud, mis tingivad taotluse esitamise võivad tekkida peale asja sisulist arutamist. Näiteks võib

---

<sup>107</sup> TlnRnKm 29.04.2011, 3-11-583.

<sup>108</sup> HKMS § 48 lg 2.

<sup>109</sup> Justiitsministri määrus. Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad. – RTL 2005, 110, 1696.

ilmneda esialgse õiguskaitse kohaldamise vajadus kohtumenetluse käigus kogutud tõenditest.

Sarnane lähenemine rakendub ka Saksamaal, kuna VwGO § 80 lõike 7 lause 2 kohased taotlused ei ole põhimõtteliselt tähtajaga seotud.<sup>110</sup>

Taotluse esitamine eeldab teatud nõuete täitmist. Esimene ja olulisem neist on isiklik puutumus kaevatava haldusaktiga. Samas ei saa selline seotus rajaneda pelgalt faktilisel või huvi tasandil, tegemist peab olema isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse riivega. Nimetatu hõlmab ka esialgse õiguskaitse taotluse esitamise võimalikkust. Ka Saksamaal kehtib põhimõtteliselt sama reegel, et halduskohtud ei või kaebavale üksikisikule võimaldada õiguskaitset üksnes seepeale, kui isik vaidlustab täitevvõimu tegevuse viitega selle õigusvastasusele, esmajoones peab sisalduma ka üksikisiku subjektiivne avalik õigus. Protsessiõiguslik nõue, mille kohaselt selleks, et õiguskaitsetaotlusel oleks väljavaateid rahuldamisele, peab haldusakti objektiivne õigusvastasus olema seotud kaebaja subjektiivse avaliku õiguse rikkumisega, on leidnud väljenduse Saksamaa halduskohtumenetluse erinevates astmetes ja staadiumites.<sup>111</sup>

Avalikes huvides või teiste isikute kaitseks võib kohtusse pöörduda üksnes seaduses sätestatud juhul.<sup>112</sup> Kohtud on pidanud võimalikuks ka avalikes huvides esialgse õiguskaitse rakendamise võimalikkust.<sup>113</sup> Levinum on selliste taotluste esitamine planeerimisvaidlustes, planeerimisseaduse<sup>114</sup> § 26 lg 1 alusel. Seda seetõttu, et kaebajal ei pruugi alati olla isiklikku huvi seoses planeeringuga, tal võib olla huvi olla avaliku huvi eest väljas.<sup>115</sup> Autori arvates kohus peab selliste taotluste lahendamisel olema ettevaatlik, kuna avaliku huvi taga võib peituda kaebuse esitaja emotsionaalne suhtumine või poliitiline rahulolematuus omavalitsusorgani tegevusega.

---

<sup>110</sup> Posser (viide 105), äh 200.

<sup>111</sup> K.Mückenheim. Halduskohtumenetlus. Konspekt kohtunike ja prokuröride järelkoolituse avaliku õiguse grupile. Tartu. 2001.

<sup>112</sup> TlnRnKm 20.03.2012, 3-12-355.

<sup>113</sup> TlnRnKm 22.05.2012, 3-12-915.

<sup>114</sup> Planeerimisseadus.– RTI 2002,99, 579... RT I, 14.02.2013, 2.

<sup>115</sup> Tallinna Halduskohtu otsus 25.11.2011 haldusajlas 3-11-29.

Esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel tuleb silmas pidada, et taotlus peab lähtuma eelkõige põhivaidlusest, st see peab teenima sama eesmärki ning olema proportsionaalne.<sup>116</sup> Esialgse õiguskaitse kohaldamise tagajärjeks ei saa olla olukord, mis ei oleks ka põhivaidluse edukuse korral saavutatav.<sup>117</sup>

Autori arvates on HKMS-i (viide) regulatsioon esialgse õiguskaitse osas põhjalikum ja annab kaebajale selged juhiseid esialgse õiguskaitse taotluse esitamiseks.

HKMS § 250 lg 1 kohaselt peavad taotlusest muuhulgas nähtuma vaidluse ese, esialgse õiguskaitse aluseks olevad asjaolud, soovitatav esialgse õiguskaitse abinõu ja vastustaja andmed.<sup>118</sup> Eelkõige peab kaebaja esialgse õiguskaitse taotluses välja tooma selle õiguse, mis on ohustatud ning põhjendama, miks õigus vajab kaitset juba esialgse õiguskaitse korras.<sup>119</sup> Taotluse põhistamine tähendab seda, et kaebaja esitab konkreetsed ja veenvad selgitused, kuidas ja millised pöördumatud või raskesti kõrvaldatavad tagajärjed kaebajale kaasnevad. Väite põhistamine on kohtule väite põhjendamine selliselt, et põhjenduse õigsust eeldades saab kohus lugeda väite usutavaks.<sup>120</sup> Väidete tõendamine on võimalik esitatavate tõendite kaudu.

Selguse huvides tuleks esitada esialgse õiguskaitse taotlus kas vastavalt kaebusest eraldatuna või kaebuses eraldi väljatoodunua. Sealjuures ei ole kaebuse/vaide asjaolude eraldiväljatoomine tarvilik, küll aga peab taotluses selgelt nähtuma, millised rasked või pöördumatud tagajärjed võivad esialgse õiguskaitse mittekohaldamisel kaasneda. Samas iga esitatud väide peaks tuginema vastavale tõendile.

Eeltoodud nõuete järgimine teeb esialgse õiguskaitse taotluse esitamise kaebaja jaoks selgemaks ja lihtsamaks ning kohtule paremini kontrollitavaks.

Praktikas reeglina esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel tuginetakse üksnes seadusest tulenevale vastavale normile või Riigikohtu lahenditele toomata välja kaebaja isikuga

---

<sup>116</sup> TlnRnKm 02.09.2011, 3-10-1122.

<sup>117</sup> TrtRnKm 31.12.2012, 3-11-3040.

<sup>118</sup> TlnRnKm 11.01.2012, 3-11-1466.

<sup>119</sup> TlnRnKm 10.12.2012, 3-12-2343.

<sup>120</sup> TlnRnKm 19.01.2011,3-10-2984.

seonduvaid asjaolusid. Isegi kui esitatakse väited, mis viitavad kaebaja õiguste pöördumatule rikkumisele, siis võivad puududa väiteid kinnitavad tõendid.

Nõudetest kinnipidamine on kaebaja huvides eelkõige seetõttu, et esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamine lahendatakse üldjuhul viivitamatult ning kirjalikus lihtmenetluses.<sup>121</sup> Kui kaebus on esitatud sedavõrd oluliste puudustega, ei ole esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine võimalik. Kuigi halduskohus peab olema menetluses aktiivne, võib kohus paratamatult sattuda olukorda, kus kohtul tuleb välja selgitada, mis ajendas kaebajat kohtusse pöörduma.

Seega kohtusse pöördujal tuleb taotluse esitamisel arvestada, et mida põhjalikum ja korrektsem on kaebus, seda kiirem ja efektiivsem on kohus esialgse õiguskaitse lahendamisel.

Olukorras, kuidas kohus toimib kui kaebus ja esialgse õiguskaitse taotlus vajab oluliselt täiendamist, käsitleb autor edaspidi.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> HKMS § 245.

<sup>122</sup> vt. punkti 2.2.



### 3. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE KOHALDAMINE

Euroopa Liidu jaoks on oluline, et õigusemõistmisel lähtutaks demokraatlikest ja õigusriigile omastest õiguse üldpõhimõtetest.<sup>123</sup> Eesti riigi õiguskorra toimimist kindlustavad struktuurid ja põhimõtted on kirja pandud riigi põhiseaduses.<sup>124</sup> PS<sup>125</sup> § 15 lõige 1 esimese lause tekst jätab lahtiseks küsimuse, kas õiguste hulka, mille kohtulik kaitse garanteeritakse, kuuluvad ainult põhiõigused või ka lihtseadustest tulenevad õigused, samuti ei ole sõnastusest võimalik järeldada, kas õiguskaitse tuleb tagada ka eraisikute vastu. Kohtusse pöördumise võimalus peab olema aga kindlasti tagatud puhuks, kui põhiõigusi rikub avalik võim.<sup>126</sup>

Nagu eelpool sai märgitud, siis haldusorgani kohustus peatada jõustunud haldusakti täitmine kohtus vaidlustamisel ei tulene HKMS –st ega haldusmenetluse seadusest. Seega ilma halduskohtu poolse sekkumiseta on haldusorganil ning haldusakti adreessaadil/adreessaatidel õigus haldusakti täita/mitte täita.

Võrdluseks tuues Saksamaa halduspraktika, siis otsuse täidesaatmise peatamise kohta kuulub asutuse kohustusliku kaalutluse alla. Niipea kui õiguslikke eeldusi – seaduse või halduskorralduse alusel (VwGO § 80 lõige 2) – viivitamata täidesaadetavale haldusaktile ei ole või enam ei ole, peab asutus vastavalt VwGO § 80 lõike 3 lausele 1 täidesaatmise peatama. Neil juhtudel on asutuste kaalutus reeglipäraselt „nullini vähendatud”, sest puudub avalik huvi (viivitamatuks) õigusvastase haldusakti täitmiseks.<sup>127</sup>

Rootsis valitseb mõnevõrra erinev praktika Eestile. Haldusprotsessiseaduse (*Förvaltnings processlagen*) § 28 sätestab, et kohus, mis menetleb kaebust, võib otsustada, et edasikaevatud otsus, mis kuulub kohesele täitmisele, ei kehti tähtajatult (*tills vidare*) ning

---

<sup>123</sup> U.Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Kirjastaja Sihtasutus Iuridicum, 2003, lk 81.

<sup>124</sup> U.Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? – Juridica, 2007/9, lk 143.

<sup>125</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 1.

<sup>126</sup> Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, 2001, eriväljaanne, lk 12.

<sup>127</sup> Posser (viide 105), äärenumber 127.

on lubatud muul viisil otsustada kaevatava asja üle. Eeltoodu kehtib ainult edasikaevatavate kohtuasjade osas. § 28 on baasreegel, mida rakendatakse ka ajutiste (*interimistiska*) otsuste edasikaebamisel, kui eriseaduses volitust ei ole. § 28 sisaldab kahte lüli:

- rakendamise keeld (inhibition);
- ajutised otsused (*interimistiska beslut*).

Rakendamise keeld omab vastavat institutsiooni haldusseaduse §- s 29. Ajutiste otsuste volitusnorm tuleneb eriseadustest, kus otsus kohese rakendamise kohta tehakse ootamata ära jõustumine. Kaebuse esitajale on tähtis, et kaevatav otsus ei lähe täitmisele enne kui asi on lõplikult otsustatud apellatsiooniorгани poolt. Kui otsus tühistatakse apellatsiooniorгани poolt, siis selle peatamata jätmine võib võtta kaebuse esitajalt võimaluse saada kompensatsiooni selle kahju eest, mida esimene otsus on põhjustanud. Seepärast on oluline anda haldusseaduses üldine volitus apellatsiooniorganile, et asja lõpliku otsuse tegemist oodates, teha otsus, et edasikaevatud otsus ei kehti. Nii tekiks suurem selgus õiguslikus olukorras selles situatsioonis.

Kui kaebuse esitaja apellatsiooniorganilt taotleb otsuse rakendamise keeldu, siis on asja loomuses ameti kiire seisukoha võtmine selles asjas. Mingit eraldi regulatsiooni selle kohta pole vaja. Isegi siis, kui kaebuse esitaja sõnaselgelt otsuse rakendamise keeldu ei ole taotlenud, kuid see võib kaebuse esitamise eesmärgist/motiivist või asja uurimisel selgelt välja tulla, et edasikaevatud otsust ei tohi elluviia/rakendada. Sellistel juhtudel on see loomulik, et apellatsiooniorgan *ex officio* teeb rakendamise keelu otsuse, et ära hoida mittevajalik kahju osapooltele.<sup>128</sup>

Eesti haldusorganid ei ole nii aktiivsed ning omal algatusel ei kaalu kaevatava haldusakti täitmise/kehtivuse peatamist või toimingute sooritamistest hoidumist.

Kui lähtuda Rootsi praktikast, siis halduskohtuliku uurimisprintsipi kohaldamine esialgse õiguskaitse lahendamisel on minimaalne, kontrollides üksnes kaevatava otsuse täitmise peatamise fakti.

---

<sup>128</sup> B. Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar. 5 uppl. Norstedts Juridik AB, 2005, lk. 263-264.

Alates 01.01.2012.a kehtima hakanud HKMS põhineb enamjaolt eelmise redaktsiooni HKMS-l<sup>i</sup> ning sellega paralleelselt rakendataval tsiviilkohtumenetluse seadustikul. Seadustikku on kodifitseeritud ka hulgaliselt Riigikohtu praktikat küsimustes, mis eelmise redaktsiooni HKMS-s on jäetud lahenduseta.<sup>129</sup>

Võrdluseks Saksamaa halduskohtuga, sisaldub sõnaselge kontrollikriteerium asutuse peatamisotsuse jaoks VwGO § 80 lõike 4 lauses 3. Nimetatud säte kohaldub ainult haldusaktide jaoks, mis nõuavad avalikke väljaminekuid ja kulusid ning mis on üldiselt viivitamata täidesaadetavad. Kirjeldatud haldusaktidele peab järgnema peatamine, kui vaidlustatud haldusakti õiguspärasuses on väljendatud tõsist kahtlust või kui täidesaatmise tagajärjeks oleks väljamineku- või kulukohuslastele kulukas. Kui ilmneb vaid kerge kahtlus haldusakti või viivitamatu täidesaatmise korralduse õigusvastasuses, võib asutus täidesaatmise peatada. Eeltoodu kehtib vähemalt kahepoolsete haldusõigusuhete puhul. VwGO § 80 lõike 2 lause 1 numbrite 1 kuni 3 kohaselt, viivitamata täidesaadetavate haldusaktide korral, tuleb täidesaatmise peatamist kaaluda juhul, kui üksikjuhtumi erilised asjaolud tingivad erandi seaduslikult kindlaksmääratud viivitamatust täidesaatmisest.<sup>130</sup>

### **3.1. Halduskohus esialgse õiguskaitse kohaldajana**

Põhiseaduse § 15 lg 1 esimese lause kohaselt õigusriigis peab igasugune isiku õigusi kahjulikult mõjutada või haldusotsus olema kohtulikult vaidlustatav. Subjektiivse õiguskaitse funktsiooni kõrval täidab halduskohtu pädevuse määratlemine objektiivset, õigusriiki siduvat funktsiooni: halduskohtu kaudu kontrollitakse haldust ehk täitevvõimu, kindlustades õiguse rakendamise ühetaolisuse, mida haldus ise samaväärselt ei suudaks. A.-T. Kliimann peab õigusriiklikku korda võimalikuks vaid siis, kui on olemas toimivad halduskohtud.<sup>131</sup>

Halduskohtu teostatava kontrolli osas võib välja tuua järgmised iseloomulikud momendid:

---

<sup>129</sup> HKMS seletuskiri (viide 14), lk 1.

<sup>130</sup> Posser (viide 105), äärenumber 129.

<sup>131</sup> L.Kanger, jt. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009. – Juridica, 2006/III, lk 509.

- ulatuslik kontrollimaht. Jurisdiktsiooniline kontroll rajaneb avaliku administratsiooni toimingute täieliku järelevalve printsiibil;
- normiloov tähendus, mis puudutab eelkõige Riigikohtu tegevust. Kuigi doktrinaarses mõttes ei kujuta kohtulahendid endast õiguste allikat, on neil oluline tähtsus kollisioonide lahendamisel haldussfääris.<sup>132</sup>

Halduskohtu pädevuse kaudu piiritletakse halduskohtus lahendamiseks lubatavad asjad mittelubatavatest. HKMS § 4 lg 1 määratleb halduskohtu pädevuse üldklausliga – halduskohtu pädevuses on avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine. Üldklauslile lisandub reservatsioon – halduskohtu pädevusse ei kuulu sellised avalik-õiguslikud vaidlused, mille lahendamiseks on seadus ette näinud teistsuguse menetluskorra.

Halduskohtu pädevusse ei kuulu selliste avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, mille lahendamiseks on ette nähtud teistsugune menetluskord. Siia alla kuuluvad:

- süüteoasjad (KrMS § 1, VTMS § 1), sh kaebused süüteoasjade kohtueelse menetluse toimingute peale (KrMS § 208 lg 1, § 230 lg 1, VTMS § 78 lg 1);
- põhiseaduslikkuse järelevalve korras lahendatavad asjad: üldaktide põhiseaduspärasuse kontrollimine (PSJKS § 2 p-d 1-21), kaebused Riigikogu, Riigikogu juhatus ja Vabariigi Presidendi otsuste peale (PSJKS § 2 p-d 3-5), kaebused ja protestid valimiskomisjoni otsuste ja toimingute peale (PSJKS § 2 p 10);
- tsiviilkohtumenetluses lahendatavad asjad, nt kaebused kohtutäituri, notari ja Patendiameti peale, maksunõuded pankrotimenetluses;
- riigiasutuste vahelised vaidlused (vaidluste menetlemise korra näeb ette VVS § 101 lg 3) ja haldusorgani sisetülid.<sup>133</sup>

Võrdluseks tuues Saksamaal on kolm kohtualluvust avalik-õiguslike vaidluste tarvis: halduskohtud, finantskohtud ja sotsiaalkohtud. Finantskohtud on pädevad maksude ja tollidega seonduvates vaidlustes, sotsiaalkohtud sotsiaalkindlustuse alastes asjades ja kodaniku vaidlustes riikliku tööhaldusega. Kõik avalik-õiguslikud vaidlused, mis ei kuulu finants - või sotsiaalkohtute pädevusse, kuuluvad arutamisele halduskohtus.

<sup>132</sup> K.Merusk, jt. I. Haldusõigus: Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Ülikooli Kirjastus, 1995, lk 127.

Põhimõtteliselt on kõik kohtualluvused üles ehitatud kolmeastmelisena, nt halduskohus, ülemhalduskohus ja Liidu Halduskohus (Bundesverwaltungsgericht).<sup>134</sup>

Autori hinnangul pädevusküsimuse tekkimisel on võimalik kaebaja õiguste kaitse tagamata jäämine. Selline situatsioon võib tekkida olukorras, kus kaebuse esitaja ei ole jõudnud arusaamisele, milline kohus on pädev lahendama tema kaebust/hagi või on halduskohus tuvastanud pädevuse puudumise. Riigikohtu praktika põhjal võib väita, et need on seotud õigussuhte kindlakstegemise probleemidega või ebaselge õigusliku regulatsiooni või puuduliku kohtupraktikaga. Samuti esineb juhtumeid, kus halduskohtu pädevuse piiritlemine on vaieldav. Kirjeldatud situatsioonis on möödapääsmatu täiendavate tõendite kogumine faktilise olukorra selgitamiseks. Näiteks on korduvalt kohtupraktikas käsitlemist leidnud vanglaarsti poolt tervishoiuteenuse osutamise kaebuse lahendamise kohtupädevuse kindlakstegemine. Riigikohtus on leitud, et vangla ja kinnipeetava vahel valitseb eraõiguslik lepinguline suhe.<sup>135</sup> Nimetatud kaasuse pinnalt võib väita, et välistatud ei ole olukorrad, kus isiku esialgne õiguste kaitse võib jääda tagamata pädevuse küsimuse kindlaks tegemise perioodil. Lisaks on kohtupraktikas esinenud vaidlusi väärteo menetluses tehtud toimingute ja haldusmenetluse toimingute piiritlemise üle.<sup>136</sup>

Autor leiab, et on õigustatud esialgse õiguskaitse kohaldamine halduskohtu poolt HKMS § 252 lõikes 4 sätestatud 30-päevaseks perioodiks asjaolude selgitamiseks juhul, kui esineb vähimgi oht kaebaja õiguste kahjustumiseks. 30 - päevase perioodi jooksul tuleks ringkonnakohtul lahendada muuhulgas kaebuses tõusetunud pädevus küsimus, vajadusel kohaldama pikendama 30-päevast perioodi.

Autor leiab, et see ei pruugi olle ainuõige lahendus, kuna haldusasja menetlemine kohtute eri tasanditel on aeganõudev. Võib tõusetuda probleem juba esialgse õiguskaitse taotluse saabumisel ringkonnakohtusse, kuna määruse vaidlustamise tähtaeg on 15 päeva ja ringkonnakohtul jääb sellisel juhul aega määruskaebuse läbivaatamiseks 15 päeva. Praktikast ei ole välistatud, et teise astme kohus ei jõua kahe nädala jooksul määruskaebust

---

<sup>133</sup> Pilving (viide 59), lk 24.

<sup>134</sup> A.Pärsimägi. 2001, lk 568.

<sup>135</sup> RKEKm 3-3-4-1-11, p 9; RKHKo 3-3-1-53-10, p 9; RKHKo 3-3-1-69-10, p 9.

<sup>136</sup> RKÜKo 3-3-1-75-11, p 8.1.

menetleda. Olukorras, kus vaidlustatakse Riigikohtus ringkonnakohtu määrus, kerkivad üles samad takistused. Töö autor leiab, et HKMS § 252 lõike 4 kohaldamise osas regulatsioon ei ole ammendav ning jätab kaebaja õiguste kaitse lünklikuks.

### 3.2. Õiguskaitse vajaduse hindamine

Esialgse õiguskaitse taotluse saamisel peab kohus asuma seda viivitamatult lahendama. Ka Rootsis tuleb vaidlustatud otsuste rakendamise keelamine teha suurima võimaliku kiirusega (*största möjliga skyndsamhet*). Otsuse rakendamise keelamisel peab esmane asja sisuline menetlus hõlmama üksnes asja hindamist, kui suure tõenäosusega kaebus rahuldatakse.<sup>137</sup>

Sageli ei ole aga esitatud materjalide pinnalt võimalik hinnata esialgse õiguskaitse vajadust. Sellised olukorrad võivad tekkida isikutega, kellel puuduvad piisavad juriidilised teadmised ja kes on kaebuse ise koostanud. Kuna aga halduskohtumenetluse eesmärgiks on isikute subjektiivsete õiguste võimalikult ulatuslik kaitse, on halduskohtul tulenevalt uurimisprintsipist kohustus hoolitseda selle eest, et kaebustest ja taotlustest kõrvaldataks vormivead, taotlused sõnastataks selgelt ning et esitataks taotluse lahendamiseks vajalikud tõendid ja selgitused.<sup>138</sup>

Kohtule on seadusega antud erinevad võimalused, kuidas ülalkirjeldatud olukorras toimida. Eelkõige tuleb lähtuda HKMS §-st 55, mis reguleerib avalduse puuduste kõrvaldamist. Selle kohaselt jäetakse taotlus käiguta ning antakse puuduste kõrvaldamiseks tähtaeg.<sup>139</sup> Tähtaja määramisel peab kohus arvestama ajalise faktori küsimusega ning veenduma, et sellega ei seataks ohtu kaebaja õigused. See ei tohi olla liiga pikk, et välistada vaidlustatud haldusakti täitmist või muid kaebajale ohtlikke

<sup>137</sup> B. Wennergren (viide 134), lk. 276.

<sup>138</sup> RKHKm 3-3-1-66-00, p 1.

<sup>139</sup> TlnRnKm 25.01.2012, 3-12-106.

tagajärgi. Samuti tuleb puuduste kõrvaldamise aja määramisel hinnata kaebaja juriidilist võimekust puuduste kõrvaldamiseks. Sealhulgas tuleks hinnata, kas kohtul on asjaolude selgitamiseks võimalus vajalikku teavet hankida pigem haldusorganilt, kelle tegevust vaidlustatakse. Vastava teabe hankimisel teistelt menetlusosalistelt või vajalikku teavet omavalt isikult, tuleb jällegi lähtuda mõistlikkust tähtajast. Näiteks tuleb jälgida, et kohtu nõudele vastamise tähtaja andmisel oleks arvestatud puhkepäevad ja pühad, st haldusorgani töötamise ajaga.

Seega kohus ei tohi taotlusele esitatud nõuetele läheneda liiga formaalselt. Arvestada tuleb HKMS § 252 lg 1 ls 3 tingimusega, mille kohaselt võib tõendite esitamist nõuda üksnes juhul, kui on see on võimalik esialgse õiguskaitse määruuse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve oluliselt kahjustamata.

Kui kohtule esitatud esialgse õiguskaitse taotlusest on piisavalt aru saada, mis asjaoludel on nimetatud taotlus esitatud või on see arusaadav kaebuse tekstiga tutvudes, ei ole põhjendatud taotluse käiguta jätmine.<sup>140</sup> Kaebuse nõude mõningane ebaselgus esialgse õiguskaitse kohaldamist ei välista.<sup>141</sup>

Kui kohus on siiski otsustanud esitatud taotluse jätta käiguta ning menetlusosaline ei kõrvalda kohtu poolt määratud tähtajaks puudusi, jätab kohus esialgse õiguskaitse taotluse läbi vaatamata.<sup>142</sup> Autori hinnangul on taoline praktika igati õigustatud. Olukorras, kus kaebaja ei ole nimetanud esialgse õiguskaitse taotluses kõiki asjaolusid, ei ole kohtul võimalik adekvaatselt hinnata kaebaja õiguste rikkumisi ning neid võrrelda teiste menetlusosaliste õigustega. Samas kui kaebusest nähtub, et isikul ei ole võimalik iseseisvalt puudusi kõrvaldada, tuvastab kohus ise kaebuses/taotluses nimetatud asjaolude esinemise või puudumise.<sup>143</sup>

---

<sup>140</sup> Pilving (viide 59), lk 424.

<sup>141</sup> TlnRnKm 29.03.2012, 3-12-245.

<sup>142</sup> TlnRnKm 25.01.2012, 3-12-106.

<sup>143</sup> RKHKm 3-3-1-2-06, p 13.

Peale nõuetekohase taotluse saamist või nõuetele vastavusse viimist hakkab kohus hindama esialgse õiguskaitse eeldusi, millised võib tinglikult jagada formaalseteks ning materiaalseteks.

Sarnaselt Eestile viiakse ka Saksamaal läbi formaalsete ja materiaalsete eelduste kontroll ning formaalse ja/või materiaalse puudujäägi kindlakstegemise korral, tuleb need kõrvaldada.<sup>144</sup>

Selline lähenemine on õigustatud ja on vastavuses protsessiökonomiaga. Kehtiva HKMS seadustiku kohaselt tuleb esialgse õiguskaitse taotlus lahendada lihtmenetluse sätetele tuginedes.<sup>145</sup> Eelkõige kohaldub esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel põhimõtte, et kohtul on õigus kõrvale kalduda vorminõuetest tõendite esitamisel ja kogumisel ning kasutada tõendina ka teavet, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis, sh menetlusosaliste ärakuulamist menetluskonverentsi korras telefoni teel. Eeltoodu aitab kohtul ühelt poolt minimeerida tõendite kogumisele kuluvat aega, teiselt poolt ei hülga kohus uurimisprintsipi.

Esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel formaalsete eelduste juures tuleb tähele panna järgmisi aspekte:

- põhivaidluse ese kuulub halduskohtu pädevusse;
- õige kohtualluvus;
- keeld esitada samadel asjaoludel ja samal alusel korduvat taotlust;
- taotlus on lubatav põhivaidluse esemest tulenevalt;
- kohtule on esitatud taotlusega seotud kaebus või haldusorganile vaie.

Kohtul on kohustus kontrollida menetlustakistuste puudumist. Vastava taotluse saamisel kerkib üles esmalt halduskohtu pädevuse ning kohtualluvuse küsimus, mida käsitleti eelmises peatükis.

---

<sup>144</sup> Posser (viide 105), äärenumber 126.

<sup>145</sup> HKMS § 252 lg 2.



Juhul kui esitatakse korduv esialgse õiguskaitse taotlus, on kohtul kohustus kontrollida, samade asjaolude ning sama aluse kordumist. Silmas peetakse olukorda, kus esialgse õiguskaitse taotlust on kord lahendatud ning kaebuse esitaja esitab uue samasisulise taotluse, kusjuures õiguslikud ega faktilised asjaolud ei ole vahepeal muutunud. HKMS § 55 lg 3 ei võimalda korduvat taotlust jätta läbi vaatamata, kuid taotluse rahuldamata jätmine on ilmselge.<sup>146</sup> Kuigi praktikas ei tule sageli ette, et esialgse õiguskaitse taotlust esitatakse korduvalt samas asjas samadel asjaoludel, leiab autor, et seadusandja võiks HKMS-i täiendada ning täiendada HKMS §-i 43 ja laiendada korduvate taotluste esitamise keeldu samadel alustel ka esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel.

Eestile sarnane hoiak on ka Saksamaal, kus vastupidiselt *ex officio* menetlusele osapoole taotlusel tehtava menetluse puhul vastavalt VwGO § 80 lõike 7 lausele 2 on nõutav muutunud asjaolude olemasolu. Kohtulik muutmisotsus eeldab, et taotlus on lubatav ja põhjendatud. Algatusõiguse raames tuleb kontrollida, kas ajutise kaitse taotleja esitab muutunud või esialgses menetluses mitte arvesse võetud asjaolusid, millest tuleneb varasema kiirmenetluse otsuse muutmise võimalus. Taotluse põhjendatavus sõltub sellest, kas olemas on muutunud asjaolud või esialgses kiirmenetluses vastavalt VwGO § 80 lõikele 5 mitte arvesse võetud asjaolud, mis viivad asjaolude või õigusliku olukorra eelnevast peatamismenetlusest erineva hinnanguni. Asjaolude muutumine võib seisneda näiteks tagantjärele muudetud õiguslikus olukorras või tegeliku olukorra muutumises. Ka ärakuulamise õiguse rikkumine võib viia taotluse põhjendatuseni vastavalt VwGO § 80 lõike 7 lausele 2. Samuti ei pea asjaolud olema igal juhul tagantjärele tekkinud. Piisab sellest, kui osapool ei saanud neid esialgses menetluses esitada.<sup>147</sup>

Autor nõustub Eesti ja Saksamaa lähenemisega, kuna tegemist on kiireloomulise taotluse lahendamisega. Isikul on võimalus esitada määruskaebus kohtumäärusele, kui ta ei nõustu taotluse rahuldamata jätmisega või esitada uus taotlus arvestades põhjuseid, millega jäeti

---

<sup>146</sup> Pilving (viide 59), lk 422.

<sup>146</sup> Posser (viide 105), äärenumber 200.

<sup>147</sup> TlnRnKm 14.09.2011, 3-11-1493.

<sup>147</sup> Pikamäe (viide 4), lk 177.

<sup>147</sup> TlnHKm 13.04.2013, 3-13-768.

eelmine taotlus rahuldamata.<sup>148</sup> Olukorras, kus on esitatud korduv taotlus samale kohtule/kohtunikule ilma uute asjaolude ilmnemiseta, ei anna kaebajale soovitud tulemusi, vaid raiskab üksnes ressursse.

Formaalsete eelduste kontrolli käigus tuleb kontrollida ka taotluse lubatavust põhivaidluse esemest sõltuvalt. Igal esialgse õiguskaitse abinõul on omad spetsiifilised eeldused, mille esinemise korral selle kohaldamine on lubatud. Nii saab näiteks esialgse õiguskaitse korras peatada vaid selle haldusakti, täitmise või kehtivuse, mis on kaebuse esemeks. Eeltoodud põhimõtte on sätestatud kehtivas HKMS paragrahvis 251 lõikes 1, kust nähtub, et esialgse õiguskaitse taotlust on võimalik esitada üksnes vaidluseeseme suhtes. Samas kohustamismääruse vormistamine on võimalik juhul, kui kohtusse on pöördutud vastava kohustamiskaebusega ning keelamismääruse kohaldamise eelduseks on tavaliselt see, et õiguste rikkumist ei ole veel toimunud.<sup>149</sup>

Praktikas on ette tulnud olukordi, kus näiteks kaebuses on vaidlustatud vaideotsust, kuid esialgse õiguskaitse kohaldamist taotletakse vaidemenetluse eseme ehk esialgse haldusakti suhtes.<sup>150</sup> Kohtul tuleb sellisel juhul selgitada HKMS § 45 lg-st 4 tulenevaid piiranguid. Lisaks on vajalik esialgse õiguskaitse taotluse esitajale teha ettepanek tema õigusi paremini kaitsva taotluse esitamiseks. Puuduste kõrvaldamiseks määratakse tähtaeg, mistõttu ei ole kohtul võimalik asuda esitatud taotlust viivitamata lahendama. Kaebuse esitaja õiguste kahjustumine võib tõusetuda olukorras, kus kaebaja jääb esitatud nõude juurde, olenemata kohtu selgitustest, mis toob omakorda kaasa esialgse õiguskaitse kohaldamise võimatuse.

Samuti lasub kohtul kohustus kontrollida vastava taotluse saamisel kas taotluse esitaja on pöördunud haldusorgani või kohtu poole või on läbinud kohtusliku kohtueelse menetluse.<sup>151</sup>

---

<sup>148</sup> Vaata punkti 1.4.

Halduskohtumenetluse seadustik ei näe ette, millises järjekorras kohus kontrolli teostab. See tuleneb taotluse lahendamise iseloomust, arvestades kaebuse vastavust nõuetele ja selle põhjalikkust. Kui kohtule on selged asjaolud ning õiguslik olukord, hakatakse kohtu poolt hindama esialgse õiguskaitse vajadust kaebajale/vaide esitajale.

Esialgse õiguskaitse vajadus esineb juhul, kui esinevad HKMS § 249 lg 1 ls-tes 1 ja 2 nimetatud alused. Nimetatud sätete sisust lähtuvalt ei tule kohtul esmatähtsa aspektina hinnata kaebuse prognoositavat edukust, vaid oluline on asjaolu, kas kaebaja peab kohtumenetluse ajal taluma ebamõistlikke piiranguid ning kas vaidlustatud haldusakti täitmine või toimingute sooritamine kohtumenetluse ajal põhjustab kaebajale selliseid pöördumatuid negatiivseid tagajärgi, mida tema kaebust rahuldav kohtuotsus ei kõrvaldaks.<sup>152</sup> Selliste pöördumatute tagajärgede saabumine ei pea esialgse õiguskaitse määramise tegemisel olema kindel, kohus peab arvestama ka kahjulike tagajärgede saabumise ohuga.<sup>153</sup>

Lisaks on Riigikohus märkinud, et esialgse õiguskaitse kohaldamise põhjendatuse üle otsustamisel tuleb muu hulgas arvestada asjaoluga, kas esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmine tooks kaasa täiendava kohtuvaidluse.<sup>154</sup> Praktikas on esinenud ka vastupidiseid seisukohti, kus kohus on pidanud õigemaks uue kohtumenetluse algatamise. Näiteks on keeldutud esialgse õiguskaitse rakendamisest põhjusel, et tulevikus välja antav kasutusluba võib lõpetada ehitusloa kehtivuse ning sealjuures on antud juhis, et kaebajal on võimalik esitada selle tõrjumiseks kasutusloa andmisest hoidumise kaebus.<sup>155</sup> Seega võib väita eeltoodu pinnalt, et kohus saab üksnes kontrollida, kas on piisava tõenäosusega tõendatud menetlusosalisele raske ja korvamatu kahju tekkimine esialgse õiguskaitse mittekohaldamisel.<sup>156</sup>

Esialgse õiguskaitse vajaduse hindamisel ei pea kohus veenduma asjaolude tõesuses, vaid tunnetama, kui tõenäoline on esialgse õiguskaitse määramise tegemiseks oluliste asjaolude

---

<sup>152</sup> TlnRnKm 03.02.2012, 3-12-24.

<sup>153</sup> TlnRnKm 10.01.2012,3-11-2707.

<sup>154</sup> RKHKm 3-3-1-44-09, p 13.

<sup>155</sup> TlnRnKm 09.06.2011, 3-10-909.

paikapidavus. Asjaolude usutavuse üle otsustamisel ei ole kohus seotud üksnes protsessiseadusega lubatud tõenditega, vaid arvestada võib näiteks haldusorganitelt telefoni või elektronposti teel tehtud järelepärimistele saadud vastustega.<sup>157</sup>

Üldjuhul menetletakse esialgse õiguskaitse taotlust kaebuse või vaide esitaja poolt esitatud taotluse alusel. Kohtud kasutavad neile seadusega antud õigust kohaldada esialgset õiguskaitset iseenda algatusel harva. See võib tuleneda asjaolust, et kaebuse esitajad kasutavad ise seadusega antud võimalust või haldusorgan ise on juba omal algatusel haldusakti täitmise peatanud. Autorile teadaolevalt viimast võimalust rakendab enim Maksu- ja Tolliamet, kes reeglina ei peata maksuotsuse täitmist, küll aga ei avalikusta maksuvõlga enne maksuvõla suhtes tehtud maksukohustuse jõustumist. Viimane asjaolu on ettevõtte seisukohast oluline, sest äritegevuse tavapraktika kohaselt kontrollitakse avalikult kättesaadavaid andmeid maksuvõlgnevuse kohta. Samas esineb maksuvaidlustes oht kaebaja õiguste kahjustumisele juhul kui maksuotsust ei peatata. Eeltoodu võib olla tingitud asjaolust, et Maksu – ja Tolliameti poolt taotletakse sageli HKMS § 264 lg-e 1 alusel maksukorralduse seaduse<sup>158</sup> §§-des 130 ja 131 nimetatud maksuotsuse täitmise tagamiseks toimingute sooritamise õigust juba enne maksukohustuse määramist, mis omakorda on kehtiv kuni võimaliku maksukohustuse tasumiseni.

Kohtupraktika õigustab ennetavate abinõude kohaldamise vajadust esialgse õiguskaitse rakendamisel täiendava tingimusena, kuna kaebaja võib muuta end kohtuvaidluse ajal teadlikult maksejõuetuks. Samas mainitud argumendile tuginedes esialgset õiguskaitset kohaldamata jätta ei saa, kui muud esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldused on täidetud. Sellisel juhul peaks esinema oht kaebaja maksejõuetuks muutmiseks teatud reaalse tõsidusastmega. Ringkonnakohus on välja toonud, et “/.../ esinema peaksid mingid konkreetsed asjaolud, mis viitavad sellele, et oht kaebaja maksejõuetuks muutmiseks

---

<sup>156</sup> Euroopa Kohtu presidendi määrus 17.07.2001, C-180/01 P(R): komisjon v. NALOO, punkt 53.

<sup>157</sup> K. Finkelnburg, K. P. Jank. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren. 4. Aufl. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München, 1998, lk 158., Viidatud ajakirjas: K.Pikamäe. Esialgse õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica, 2006 nr 3, lk 173.

<sup>158</sup> Maksukorralduse seadus - RT I 2002, 26, 150.

lahendatavas asjas tõepoolest esineb. Sellega ei ole sama kaalukas üksnes abstraktne väide, et kaebaja võib end maksejõuetuks muuta /.../»<sup>159</sup>

HKMS (viide) § 251 lõike 3 kohaselt võib esialgse õiguskaitse määrus olla tingimuslik. (vt ka eeltoodud näidet). Levinuim on tingimuslik määrus maksuvaidlustes,<sup>160</sup> kuna juhul kui asjaolud viitavad võimalikule ohule, et avalik huvi läbi maksude laekumise jääb kaitseta, kasutatakse kohtupraktikas tagatise määramist, sealjuures esialgse õiguskaitse korras määratav tagatis peaks lähtuma kaebajal tekkida võivast käibemaksukohustusest.<sup>161</sup> Kohtupraktikasse on juurdunud arvamus, tagamaks optimaalne tasakaal kaebaja erahuvi ning avaliku huvi vahel, mille kohaselt ei peatata maksukohustuse (maksuotsuse) kehtivust või täitmist täies ulatuses. Õigeks on peetud peatada maksuotsuse täitmine selliselt, et vastustajal oleks maksuotsuse täitmiseks keelatud arestida kaebaja pangakontosid või kanda neilt raha üle maksuhalduri pangakontole maksuvõla summa suuruses. Eeltoodu on eesmärgipärane seetõttu, et sellisel juhul saab kaebaja jätkata majandustegevust.<sup>162</sup> Samas on MKS-s ette nähtud teised täitmist tagavad toimingud, mis tagavad maksude laekumise ning maksuotsusega määratud raha laekub riigi tuludesse hiljem, seega avalikkuse huvi selle all ei kannata.<sup>163</sup>

Tingimuslik esialgse õiguskaitse kohaldamine ei erine olulisel määral tingimusteta esialgsest õiguskaitsest. Kohtul on samamoodi kohustus kontrollida esitatud tõendite pinnalt esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu ning vajadusel või võimalusel koguda lisatõendeid vastava otsustuse tegemiseks.

Ka Saksamaal on võimalik esialgset õiguskaitset kohaldada tingimuslikult. Samamoodi nagu peatava mõju määramist võidakse piirata täidesaatmise peatamist haldusakti iseseisvalt täidesaadetavale osale, piirata seda tähtajaliselt või varustada kohustuste või tingimustega.<sup>164</sup> Näiteks täidesaatmise peatamine tagatise vastu on VwGO § 80 lõike 4 lauses 2 sõnaselgelt ette nähtud avalike väljaminekute ja kulude nõudmistele.

---

<sup>159</sup> TrtRnKm 10.12.2012 haldusasjas 3-12-2200.

<sup>160</sup> Pilving (viide 59), lk 427.

<sup>161</sup> TlnRnKm 26.07.2012, 3-12-1391.

<sup>162</sup> TlnRnKm 02.09.2011, 3-10-1122.

<sup>163</sup> TlnRnKm 16.07.2012, 3-12-1306.

<sup>164</sup> Posser (viide 105), äärenumber 131.

Kohus võib peatamisotsuse põhimõtteliselt igal ajal tühistada või seda muuta, kui ta näiteks määrab selle kohustuse tagantjärele.<sup>165</sup>

Riigikohus on andnud juhised, kuidas peab olema esialgse õiguskaitse kohaldamine vormistatud õigusselguse tagamise eesmärgil. Nimelt tuleks kohtul haldusakti täitmise peatamise korral vastavas kohtumääruses alati täpsustada, millises osas peatamine toimub ja millised on peatamise ajal haldusorgani ja õigused ja kohustused ajal, mil vastava haldusakti täitmine on peatatud.<sup>166</sup> Seega tuleb halduskohtul tagada esialgse õiguskaitse määru üheselt mõistetavus, et nii menetlusosalistele kui ka muudele isikutele oleksid selged haldusakti kehtivuse peatamise õiguslikud tagajärjed.<sup>167</sup> Menetlusosalistel peab olema võimalik kohtumäärusest aru saada, milliste toimingute tegemine on peatatud menetluses võimalik. Halduskohus ei pea üksikasjalikult loetlema kõiki toiminguid, mida peatatud menetluses teha võib ja mida mitte, vaid kohus peab selgitama, millised põhilised õigused peavad olema menetluses tagatud. Lisaks peab kohtu poolt kohaldatav esialgse õiguskaitse määru olema ka sisult loogiline.<sup>168</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et esialgset õiguskaitset kohaldatakse eelkõige seetõttu, et kaebaja ei peaks kohtumenetluse ajal taluma ebamõistlikke piiranguid ning pöördumatuid negatiivseid tagajärgi, mida tema kaebust rahuldav kohtuotsus ei kõrvaldaks. Esialgse õiguskaitse kohaldamise juures on kõige olulisem ajalise faktori aspekt. Kohus peab lahendama taotluse võimalikult kiiresti. Eeltoodust sõltub nii kaebuse esitaja kui ka teiste puudutatud isikute õiguste kaitse. Vaatamata tingimusele, et kohus võib esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel tugineda lihtmenetluse sätetele ning ei ole seotud asjaolude usutavuse üle otsustamisega üksnes protsessiseadusega lubatud tõenditega, võib siiski kaebaja õiguste kaitse osutada problemaatiliseks, kuna ajalise piirangu tõttu ei ole võimalik koguda kõiki asjas tähtsust omavaid tõendeid. Seetõttu on tähtis, et kaebuses oleks piisava selgusega esitatud kaebuse õiguslik ja faktiline alus ning koos selliste tõenditega, mis võimaldaks kohtul viivitamata esialgse õiguskaitse vajadust hinnata.

---

<sup>165</sup> Posser (viide 105), äärenumber 126.

<sup>166</sup> RKHKo 3-3-1-48-10, p 1.

<sup>167</sup> RKHKm 3-3-1-13-04, p 17.

### 3.3. Kaebuse perspektiivi hindamine

Riigikohus on seostanud esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamise kaebuse perspektiivikusega.<sup>169</sup> Kaebuse perspektiivi hindamine esialgse õiguskaitse kohaldamise taotluse lahendamisel ei tähenda kaebuse sisulist lahendamist.<sup>170</sup> Kohtu poolt antakse kaebusele üksnes teatud ulatuses eelhindang, vaatamata asjaolule, et kaebus on eelmenetluse staadiumis. Eelhindang ei kujuta endast põhivaidluse üle otsustamist, vaid hinnatakse summaarselt kaebuse eduväljavaateid.<sup>171</sup> Kohtul tuleb hinnata kaebuse perspektiive ka juhul kui esialgset õiguskaitset rakendatakse 30-päevaseks tähtajaks määrusega, mis ei sisalda põhjendusi (HKMS § 252 lg 4).<sup>172</sup>

Kaebuse perspektiivide hindamisega seonduvalt tuleb esmalt kindlaks teha, kas ja millist kaebaja väidetavat õigust vaidlustatud haldusakt või toiming rikub. Lisaks peavad esitatud taotlusest selguma faktilised asjaolud ning õiguslik olukord.

Kaebuse perspektiivi hindamisel ei pea kohus veenduma asjaolude tõesuses, vaid tunnetama, kui tõenäoline on esialgse õiguskaitse määruse tegemiseks oluliste asjaolude paikapidavus.<sup>173</sup> Faktide tõendamine on vajalik lõplikuks õiguskaitseks. Siis peab olema nõue tõendatud 99% (esialgseks õiguskaitseks piisab 51%-st, s.t pool peab faktid usutavaks tegema).<sup>174</sup> Asjaolude usutavuse üle otsustamisel ei ole kohus seotud üksnes protsessiseadusega lubatud tõenditega, vaid arvestada võib näiteks haldusorganitel telefoni või elektronposti teel tehtud järelepärimistele saadud vastustega.<sup>175</sup> Eeltoodu aga ei tähenda, et kaebajale ei jää üldse mingit tõendamiskoormust. Asjaolude õigeks hindamiseks tuleb ka menetlusosalistel esitada asjasse puutuvad seisukohad ning tõendid.

---

<sup>168</sup> TlnRnKm 15.05.2012, 3-12-794.

<sup>169</sup> RKHKm 3-3-1-17-04, p 31.

<sup>170</sup> TlnRnKm 08.03.2012, 3-11-2509.

<sup>171</sup> TrtRnKm 23.11.2012, 3-12-1693.

<sup>172</sup> TlnRnKm 18.05.2012, 3-12-971.

<sup>173</sup> K. Finkelnburg, K. P. Jank. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreiverfahren. 4. Aufl. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München, 1998, lk 158. Viidatud ajakirjas: K.Pikamäe. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica, 2006 nr 3, lk 172.

<sup>174</sup> A. Pärsimägi. 2001, lk 562.

<sup>175</sup> Finkelnburg (viide 180), lk 172.

Kui kaebus puudutab näiteks ärisaladust, on kohtus võimalik kasutada menetluslikke vahendeid teabe avalikustamise vältimiseks.<sup>176</sup>

Kehtiva HKMS § 249 lg 3 kohaselt tuleb kohtul hinnata kaebuse perspektiive ka olukorras, kui kaebuse eduväljavaated on küll olemas, kuid esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata jätmiseks on alust kaalukama avaliku huvi korral.<sup>177</sup> Ühe sellise näitena võib välja tuua kaebuse, mis puudutab reisijate lennuohutust. Avalik huvi lennuohutuse vastu on kaalukas ning kaalub üles konkreetse lennuettevõtja huvi oma majandustegevust jätkata.<sup>178</sup>

Peale eelmenetlust jätkub menetlus vastavalt kas kohtuistungil või seaduses sätestatud juhtudel kirjalikus menetluses, lihtmenetluses või lepitusmenetluses.<sup>179</sup> Vaatamata menetlusliikide erisustele, tuleb kohtul teostada HKMS § 122 nimetatud toimingud, mis toob omakorda kaasa faktilise ning õigusliku olukorra selginemise. Seega asja edasise menetluse käigus kaebuse perspektiivi selginemisel on kohtul võimalik oma seisukohta esialgse õiguskaitse kohaldamise suhtes muuta lähtudes HKMS § -st 253. Autori hinnangul esialgse õiguskaitse vajaduse muutumisest peaksid, sarnaselt esmase esialgse õiguskaitse taotluse esitamisega, menetlusoslised ise andma kohtule teada muutunud asjaoludest ning esitama vastavasisulise põhistatud taotluse. Samuti tuleks oma väiteid tõendada vastavate tõenditega.

Olukorras, kus on kohaldatud esialgne õiguskaitse tingimuslikult ning näiteks nõude tagamiseks on kohaldatud vara arestimine, tuleb kohtul tingimusliku esialgse õiguskaitse muutmise osas olla veendunud asjaolude õigsuses. Autori hinnangul on näiteks maksuvaidlustes arestist vabastamine õigustatud üksnes juhul kui maksukohustuslase poolt on määratud maksusumma kas täielikult tasutud või osas, mis võimaldab vara arestist vabastada proportsionaalselt määratud summaga.

---

<sup>176</sup> TlnRnKm 10.12.2012, 3-12-2343.

<sup>177</sup> TlnRnKm 10.01.2012, 3-11-2707.

<sup>178</sup> RKHKm 3-3-1-54-06, p 12.

<sup>179</sup> HKMS § 126 lg 1.



Menetluse alguses kohaldatud esialgse õiguskaitse muutmise on võimalik ka Saksa õiguses. Nimelt VwGO seadustiku § 80 lõike 7 lause 1 reguleerib muutmismenetlust *ex officio*. Selle järgi võib kohus VwGO § 80 lõike 5 kohaselt igal ajal, st ilma tähtajast kinnipidamiseta otsust muuta või selle tühistada. *Ex officio* otsuse jaoks, mis võib põhineda ka ühe osapoole algatusel, ei pruugi asjaolud olla muutunud. Piisab sellest, et kohus on jõudnud õigusliku olukorra hindamisel teisele järeldusele või on eelnevat huvide kaalumist liigitatud tagantjärele korrektoori vajavaks.<sup>180</sup>

Eeltoodud arvesse võttes tuleb esialgse õiguskaitse taotluse esitajal kaebuses tuua asjaolud välja sellises ulatuses, mis võimaldaks kohtul hinnata ilma takistuseta kaebuse perspektiivikust. Kui kaebaja/ vaide esitaja ei too välja asjaolusid määral, mis on vajalikud esialgse õiguskaitse taotluse lahendamiseks, peab kohus jätma koos esialgse õiguskaitse taotlusega ka kaebuse käiguta.

#### **3.4. Esialgse õiguskaitse taotluses puudutatud isikute huvide kaalumine**

Demokraatlikus ühiskonnas on loomulik, et ühe isiku subjektiivsed õigused ei ole piiramatud, vaid neid võidakse kitsendada tagamaks teiste isikute õiguste järgimist.<sup>181</sup> HMS § 11 lg 1 p 3 annab kolmandate isikute määratlemisel „õiguste ja kohustuste” kriteeriumi. Nimetatud sätte kohaselt kolmandaks isikuks haldusmenetluses on isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada. Riigikohtu seisukoha järgi piirab haldusakt subjektiivset õigust, kui haldusakt keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> Posser (viide 105), äärenumber 199.

<sup>181</sup> Aedmaa (viide 21), lk 66.

<sup>182</sup> RKHKm 3-3-1-9-02, p 10.

Inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest lähtudes tuleb haldusmenetluses kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi.<sup>183</sup> Ka halduskohtumenetluses kehtivad eelnimetatud põhimõtted. Puudutatud isikute kaitse on hõlmatud ka halduskohtumenetluse seadustiku § 249 lg -ga 3, mille kohaselt esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel peab kohus arvestama lisaks avalikule huvile ka puudutatud isikute õigusi.

Esialgse õiguskaitse vajaduse hindamise käigus tekivad probleemid puudutatud isikute kaasamisel, kuna kaebaja ei pruugi teatada puudutatud isikute olemasolust ning samuti ei ole haldusaktist puudutatud isikute tuvastamine viivitamatult võimalik. Seega on kohtul kohustus esialgse õiguskaitse taotluse saamisel alati kontrollida iseseisvalt puudutatud isikute olemasolu. Reeglina on kolmandate isikute menetluses osalemise vajadusest teadlik vastustaja, kes taotleb ka puudutatud isiku või isikute kaasamist menetluses ning peab muuhulgas vajalikuks esialgse õiguskaitse kohaldamise vajalikkuse otsutamiseks kolmandalt isikult seisukohtade küsimist. Vastasel juhul võivad jääda puudutatud isikute õigused kaitseta juhul kui kohus rakendab esialgset õiguskaitset.

Töö autor näeb probleemi massmenetluse korral, kuna sellisel juhul on tuvastatavate isikute arv vähemalt 50 inimest.<sup>184</sup> Reeglina on sellise hulga isikute menetluses kaasamise võimalikkus komplitseeritud, mistõttu võib eeltooduga kaasneda esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise venimine. Kuna aga HKMS § 22 lg 1 kohustab menetluses kaasama üksnes tähtaegselt menetluses kaasamist taotlenud isikud, võivad tahtmatult teadmatutes viibivate isikute õigused saada kahjustatud juhul kui kohus ei lähtu oma tegevuses uurimisprintsipiist. Massmenetluse läbiviimise küsimus võib tekkida näiteks vaidlustega, mis on seotud korterelamute ühe korteriomandi renoveerimisega ulatuses, mis eeldab ehitusloa olemasolu, mis on omakorda halduskohtus vaidlustatav. Juhul kui tööde

---

<sup>183</sup> RKHKm 3-3-1-56-02, p 9.

<sup>184</sup> HKMS § 22 lg 1

teostamine hõlmab ka välisseinaga seonduvaid muutusi (näiteks rõdu), on puudutatud isikute kaasamine möödapääsmatu.<sup>185</sup>

Autori arvates on kõige suurem oht riivata kolmandate isikute õigusi planeerimismenetlustes ning kaebustega seoses ehituslubade väljastamisega. Viimaste puhul on tegemist topeltnõjuga haldusaktiga – ehitajale soodustav, kuid naabrile koormav. Kohtud on leidnud, et selliste juhtumite korral sobib HKMS § 249 lg 1 antud õiguse kasutamine haldusakti ajutiseks peatamiseks. Mõnikord ei ole haldusakti andmise aluseks olevad asjaolu piisavalt selged, kuid mitte päris põhjendatud. Eeltoodud võimalus lubab kohtul kasutada ajutist meetet, et veenduda õiguskaitse kohaldamise õiguspärasuses ja paralleelselt koguda täiendavaid tõendeid.

Tõendite kogumine on oluline muuhulgas ka seetõttu, et vältida võimalikku kahju tekkimist kolmandatele isikutele. Näiteks kohtu keeld peatada ehitustööd või kohustada pädevat organit võtma tarvitusele meetmed ehitustööde ärahoidmiseks võib kolmandatele isikutele kaasa tuua olulise materiaalse kahju, sageli ka pöördumatu. See võib mõjutada nende korraldust planeeritud ehituse alustamise või jätkamise võimatusel. Viimane võib tõusetuda juhtudel, kus kaebus on esitatud põhjusel, et valmiva ehitise tõttu teise isiku kinnistu väärtus langeb. Sellise kaebuse ning esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise korral tuleb kohtul esmalt jälgida, kas väited kinnistu väärtuse vähenemise kohta ehitatava hoone tõttu on usutavad. Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel ei saa küll nõuda, et kaebuse väited oleksid täies ulatuses tõendatud, kuid õiguskaitse kohaldamiseks peab kaebaja olema usutav. Kohus peab ilma ekspertiisita ette nägema, kas esialgse õiguskaitse kohaldamine on vajalik või mitte.<sup>186</sup>

Seega olukorras, kus kaebuse eduväljavaated on vähesed, siis esialgne õiguskaitse võib riivata kolmanda isiku õigusi. Esialgne õiguskaitse ei tohi aga olla kolmandate isikute suhtes ebaõiglane.

Kohtupraktika on kujundanud seisukoha, keda eelistada huvide võrdsel jaotumisel menetlusosaliste ja kolmandate isikute vahel. Kui huvid on võrdse kaaluga, tuleb eelistada

---

<sup>185</sup> TlnRnKm 15.06.2011, 3-10-1352.

<sup>186</sup> vt näit TlnRnKm 29.04.2013, 3-13-396.

selle osapoole õigusi, kelle huviks on olemasoleva korra säilitamine kohtuvaidluse ajaks.<sup>187</sup> Soodustusi ei tohiks luua isikule, kelle huvi on olukorra muutmine pöördumatus suunas.<sup>188</sup>

Võrreldes avalikkusega on kolmandal isikul võimalik aktiivselt osaleda menetluses. Seadus on andnud kolmandale isikule menetluses pooltega võrdsed õigused<sup>189</sup> ning nende materiaalseid- ja menetluslikud õigused on lähedased juba poolte õiguste ja kohustuste mahule. Seaduse poolt õiguste tagamine kolmandale isikule on õigustatud, kuna üldjuhul on kolmanda isiku ja kaebaja huvid kattuvad, muuhulgas menetluskulude kandmise osas. Samamoodi võivad vaidlused puudutada tema rahalisi õigusi. Samas ei too seaduses nimetatud õigus kolmanda isiku jaoks kaasa võimalust ise esitada esialgse õiguskaitse taotlus. Temale on antud õigus asuda kaebaja poolele ning soosida esitatud esialgse õiguskaitse taotlust või nõustuda vastustaja seisukohtadega ning vältida kaebaja suhtes esialgse õiguskaitse kohaldamist.

Kokkuvõtteks võib öelda, et kolmandate isikute kaitse huvides on oluline nende kiire tuvastamine kohtu poolt. Juhul kui teised menetlusosalised vastavat informatsiooni ei edasta, tuleb kohtul endal astuda samme ning teha päringuid (sh elektroonilisi, menetluskonverentsi teel) veendumaks, et asjas ei puudutata kolmandate isikute huve. Kui kohtule on teada puudutatud isikute olemasolu, tuleb sarnaselt kaebaja huvidega analüüsida esitatud tõendite põhjal kolmandate isikute huvide kahjustumise võimalikkust ning ulatust. Selleks, et kohus saaks vastavat analüüsi teostada, tuleks kolmandat isikut teavitada kohtuasjast ning sarnaselt kaebajaga on vältimatu esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel kolmanda isiku arvamus esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta koos vajalike tõenditega. Autori hinnangul on õigustatud esialgse õiguskaitse taotluse esitamise õiguse andmine üksnes kaebajale, kuna kohtul on kohustus hinnata kolmanda isiku õiguste rikkumist iseseisvalt esitatud tõendite ning seisukohtade alusel ning juhul kui kaebaja õiguste rikkumine ei kaalu üles kolmanda isiku õigusi, jäetakse kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamata.

---

<sup>187</sup> TlnRnKm 01.11.2012, 3-12-1994.

<sup>188</sup> RKHKm 3-3-1-67-01, p 6.

Halduskohtumenetluse seadustiku 256 lg 1 järgi esialgse õiguskaitse määruse tegemisel peab kohus arvestama ka avalikku huvi. Viimati nimetatut sisustades peab kohus kaaluma mitte üksnes vaidlustatud haldusakti täitmise peatamata jätmise tagajärgi kaebuse esitajale, vaid ka peatamise tagajärgi üldsusele.<sup>190</sup> Avalik huvi (kasutatakse ka mõistet üldine huvi) võib hõlmata kogu avalikkuse huve (riigi julgeolek ja asutuste toimimine, rahvuse ja kultuuri säilimine, avalik kord, majanduskasv, tööhõive, sotsiaalne õigus, maksutulude laekumine, riigisaladuse kaitse jne) ja õigusi (õigus elu ja tervise kaitsele, puhtale elukeskkonnale jne), aga ka konkreetsema huvigrupi huve (autoga liiklejate huve, et autoteed oleksid hõlpsasti läbitavad). Seega võib avalik huvi olla konkreetsele isikule taandamatu – ei ole võimalik välja tuua isiklikku seost konkreetse isiku ja vaidlusaluse olukorra vahel. Avaliku huvi alusel (avaliku huvi esindajana) ei ole aga üksikisikul üldreeglina võimalik nõuda õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist ning ühtlasi ei ole võimalik esitada esialgse õiguskaitse taotlust. See õigus on üksnes isikul, kelle subjektiivseid õigusi haldusakt rikub.<sup>191</sup>

Avalik huvi ei kerki esile iga kaasuse lahendamisel. Vaatamata sellele, et avaliku huvi kahjustamise võimalus ei pruugi tõusetuda iga haldusasja menetluse raames, esineb kohtul seadusest tulenev kohustus siiski arvestada avaliku huviga iga esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel.<sup>192</sup> Teravamalt tõusetub avaliku huviga arvestamise küsimus üles näiteks keskkonnaalastes vaidlustes, kuid ka sellisel juhul peab arvestatav avalik huvi olema nii oluline, et see õigustab kaebuse esitaja õiguskaitse vajadusega mitteamist.<sup>193</sup> Riigikohus on võrrelnud avaliku huvi osatähtsust üksikisiku omaga ning leidnud, et olukorras kus, vaidlustatud haldusakti täitmise peatamine takistab efektiivset avalikku haldust ja on seeläbi vastuolus avalike huvidega, ei saa olla põhjuseks vaidlustatud haldusakti peatamata jätmisel. „/.../ samas ei tule ainuüksi konkreetse olulise avaliku huvi puudumisest teha järeldust, et vaidlustatud haldusakt tuleb peatada.

---

<sup>189</sup> HKMS § 20 lg 2.

<sup>190</sup> RKKHKm 3-3-1-57-01, p 2.

<sup>191</sup> Aedmaa (viide 21), lk 363.

<sup>192</sup> HKMS § 249 lg 3.

<sup>193</sup> TlnRnKm 28.06.2011, 3-11-594.

Peatamise aluseks on vaidlustatud haldusakti täitmisest tulenevad pöördumatud tagajärjed kaebajale /.../.<sup>194</sup>

Ka Saksamaa vastav menetlusseadustik näeb ette, et avalikku huvi ei ole võimalik kaitsta olukorras, kui on tõsine kahtlus haldusakti õiguspärasuse suhtes.<sup>195</sup>

Avaliku huvi arvestamine tõusetub näiteks välismaalase väljasaatmise otsustamisel või relvalubadega seotud vaidlustes. Väljasaatmise otsuse kohese täitmise puhul peab avalik huvi olema märkimisväärne. Avalik huvi võib olla põhjendatud üksnes sel juhul, kui välismaalane kujutab endast ohtu. Ohtu avalikkusele näitlikustab kõige paremini fakt, et isik on eelnevalt kriminaalselt karistatud, millest tulenevalt ei ole retsidiivsus välistatud. Umbmäärane oletus või abstraktne ohuvõimalus ei ole piisavaks põhjuseks esialgsest õiguskaitsest keeldumiseks, sest väljasaatmine on isikule kõige raskem/koormavam abinõu. Eriti siis, kui välismaalasel on perekondlikud sidemed või kui ta on kaua aega seaduslikult riigis elanud, tal on siin töö või kui ta on siin üles kasvanud.

Esialgse õiguskaitse taotluste lahendamisel seoses relvalubadega peab kohus esmalt kontrollima isiku sobivust relva kandmiseks. Kui isik võib oma käitumisega tekitada olukorra, kus relvaga kahjustatakse teiste inimeste elu ja tervist, ei kaalu kaebaja huvi üles loa saamisel avalikkuse huve põhiseadusega kaitstud väärtuste kaitseks.

Enim kerkib avalike huvidega arvestamise vajadus üles maksuasjades. Avalik huvi maksuvaidlustes sisaldub maksude laekumise näol. Maksuasjades on kohtud erineval seisukohal võrreldes eeltooduga, kus avaliku huviga arvestamine ei ole primaarne võrreldes kaebaja subjektiivsete õiguste kaitsega. Nimelt maksuasjades saavad esialgset õiguskaitset õigustada ainult erakorralised ja väljaspool maksude tasumise kohustusega seotud majanduslikke põhjusi olevad asjaolud, kuna maksukorralduse seadus näeb ette piisava mehhanismi maksukohustuslase makseraskuste korral.<sup>196</sup>

Siiski on kohtud teinud mõningaid mööndusi ning leidnud, et reeglina pole maksude kohene laekumine vaadeldav olulise ja maksukohustuslase suhtes ülekaaluka avaliku

---

<sup>194</sup> RKHKm 3-3-1-57-01, p 2.

<sup>195</sup> Posser (viide 105), äärenumber 199.

<sup>196</sup> TrtRnKm 27.09.2012, 3-12-1335.

huvina, sest esialgne õiguskaitse lükkab vaid maksu laekumise edasi.<sup>197</sup> Kuid olukorras, kus esialgse õiguskaitse tagajärjeks võib olla lõpptulemusena maksu sissenõudmise võimatus, peavad maksuotsuse täitmise täielikuks peatamiseks esinema kaalukad põhjused.<sup>198</sup>

Aprillis 2004 võttis Riigikogu vastu üleliigse laovaru tasu seaduse,<sup>199</sup> mille kehtestamine pälvis avalikkuse suure tähelepanu. Nimetatud seaduse § 17 lg 3 järgi on maksuhalduril õigus alгатada tähtpäevaks maksmata laovaru tasu ja sellelt arvestatud intressi sundtäitmine, mis hõlmab ka pangaarvete arestimise ja pangaarvelt maksuvõla summa suuruses raha ülekandmise. Kui summa on välja arvestatud, on tõenäoline, et maksuvõla sissenõudmisega kaasnevad kaebajale negatiivsed tagajärjed. Riigikohus leidis, et maksumaksja õigused ja avalikkuse huvi tagab maksukorralduse seaduse<sup>200</sup> § 130 lg 1 p- de 1- 5 rakendamine, mis võimaldab maksukohuslase äritegevuse jätkamist, kuna ühtse turukorralduse suhtes esineb kaalukas avalik huvi.<sup>201</sup>

Autori arvates tekivad avaliku huvi tagamisel mitmed probleemid. Kohtuliku hüpoteegi seadmine kinnistusraamatusse ning teiste keelumärgete seadmine on vajalik, arvestades summasid, mis tuleks maksukohustuslasel tasuda juhul kui maksuhaldur on teinud õiguspärased arvestused eespool nimetatud maksude tasumiseks. Siinkohal tuleb aga arvestada tänapäeva turumajanduses edukaid äriajamise skeeme, kuna üldteada on asjaolu, et äri alustamiseks ning edendamiseks on vajalik laenude ning teiste krediitide olemasolu. Laenu olemasolu puhul võib aga eeldada, et laenu tagatiseks on seatud erinevad hüpoteegid. Tulenevalt asjaõiguse seaduse § 59<sup>1</sup> lg -st 4 kantakse kohtulik hüpoteek kinnistusraamatusse üldises järjekorras.<sup>202</sup> Seega on tegemist suure ohuga avalikule huvile, kuna juhul, kui ettevõttel tekivad probleemid osamaksete tasumisel ning tuleb asuda realiseerima tagatise, siis suure tõenäosusega ei jätku riigimaksudeks finantse,

---

<sup>197</sup> TlnRnKm 29.06.2012, 3-11-1491.

<sup>198</sup> TlnRnKm 11.04.2012, 3-12-569.

<sup>199</sup> Üleliigse laovaru tasu seadus. - RTI 2004, 30, 203... RT I 2007, 22, 114.

<sup>200</sup> TlnRnKm 30.10.2006, 3-06-1603.

<sup>201</sup> Asjaõiguse seadus - RT I 1993, 39, 590... RT I, 23.04.2012,1.

kuna kinnistusraamatus järjekohal eespool olevad krediidasutuste võlgnevused likvideeritakse eelkõige.

Eeltoodu tõttu on esialgse õiguskaitsse kohaldamisel asjakohane asjasse puutuva avaliku huvi ja kaebuse eduväljavaadete koosmõjus hindamine. Kui selle vastu räägib avalik huvi ja kaebus on väheperspektiivikas, siis ei ole esialgse õiguskaitsse kohaldamine põhjendatud.<sup>203</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et avalik huvi võib olla konkreetsele isikule taandamatu, millest tulenevalt ei ole võimalik välja tuua isiklikku seost konkreetse isiku ja vaidlusaluse olukorra vahel. Avaliku huvi võib taandada ka riigi huvidele. Eelnimetatu väljendub eelkõige maksude laekumise näol.

Olukorras, kus esialgse õiguskaitsse taotlus jäetakse rahuldamata avalikku huvi eelistades, tuleb kohtul olla veendunud, et asja lahendamiseks on olemas kõik asja puudutavad tõendid.

---

<sup>203</sup> TlnRnKm 08.07.2011, 3-10-2099.



## KOKKUVÕTE

Esialgse õiguskaitse on ajutine meede, millega tagatakse kohtulahendi täidetavus ja vajadusel ka menetlusosalise õigused kohtumenetluse ajaks. Ta kujutab endast erandit üldpõhimõttest, mille eesmärgiks on kaebaja õiguste pöördumatu kahjustamise ärahoidmine. Taotluse lahendamisel on kohtutel abiks ja ühtlasi kohustuseks uurimisprintsipi rakendamine. Tegemist on ühe kesksema halduskohtumenetluse põhimõttega, et kaitsta isikute õigusi subjektiivseid avalikke õigusi ja avalikku huvi sõltumata menetlusosaliste õiguslikest teadmistest ja materiaalistest võimalustest õigusabi hankimisel.

Kuna esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine toimub viivitusega, siis võib tõusetuda olukord, kus fundamentaalse printsiibi e uurimisprintsiipi rakendamine võib osutuda komplitseerituks või sootuks võimatuks.

Eeltoodust lähtuvalt püstitas autor magistritöö hüpoteesi, et esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel uurimisprintsipi nõuetekohane rakendamine seab ohtu kaebaja õigused.

Töö eesmärgiks oli läbi seaduste tõlgendamise ja senise kohtupraktika analüüsi luua alus/tasakaal uurimisprintsipi kohaldamisele esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel halduskohtumenetluses. Autor pidas teema uurimisel vajalikuks teadvustada esialgse õiguskaitse kiireloomulisust ning teiselt poolt halduskohtu kohustust lähtuda uurimisprintsiipidest.

Uurimisprintsiip kätkeb endas kohtu erinevaid aktiivseid tegevusi. See, milliseid kohtu toiminguid halduskohtumenetluses peetakse uurimisprintsipi rakendamiseks, on lisaks seadusele kujundanud kohtupraktika. Esmalt kontrollib kohus esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel taotluse põhjendatust ja väidete kinnituseks olevate tõendite olemasolu.

Kaebuse põhistatuse ja tõendite olemasolu kontrollimise teostamata jätmisel on tegemist kohaldamisveaga, mis toob suure tõenäosusega kaasa tulemusvea. Tegemist on kaalutusõiguse teostamise vajalike eeldustega. Peale asjaolude tuvastamist saab kohus

anda neile tähenduse ja kaalu. Olulise asjaolu tähelepanuta jätmisel, ei ole toimuv kaalumine täielik ning on seega õigusvastane.

Kohtu selgitamiskohustus tähendab nõuet juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib otseselt või kaudselt kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise. Siinjuures ei piirdu kohtu kohustus ettepanekuga täiendavate tõendite esitamiseks. Halduskohus peab selgitama vajadusele eristada kaebuses selle erinevaid võimalikke aluseid. Seejuures kohtu tegevus piirdub esialgse õiguskaitse taotluse menetlemiseks vajalike tingimuste loomisega. Selgitamiskohustuse üheks mõtteks on välistada olukord, kus kohus on tuginenud asjaoludele, mida ei ole menetluse käigus välja selgitatud või uuritud.

Selgitamiskohustus laieneb kaebaja tähelepanu juhtimisele kui kaebuse ese ja kaebuse alus ei lange kokku. Ei saa tähelepanuta jääda kohtu roll vastustaja käitumise hindamisel. Kohtul tuleb kontrollida vastustaja esitatud arvamuse, vastuväidete põhjendatust, seotust vaidluse esemega ning vastavate tõendite olemasolu. Juhul kui menetlusosaline esitab vajalikud selgitused ning tõendid hilinenult, võib kohus kohaldada HKMS § 59 lg-s 4 antud õigust ning hinnata vastavat asjaolu hilineja kahjuks. HKMS ei sea ajalisi piiranguid selgitamiskohustuse täitmiseks. Kohustus võib tekkida menetluse igas staadiumis, ka korduvalt.

Uurimisprintsiiibi funktsioon kehtib halduskohtumenetluses üldiselt, aga ka esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel. Viimase puhul on oht kollisiooni tekkimiseks esialgse õiguskaitse taotluse viivitamatu lahendamise ja uurimisprintsiiibi rakendamise vahel.

Esialgse õiguskaitse abinõude osas jäädi põhimõtteliselt kehtiva HKMS-i ja TsMS-st ülevõetud regulatsiooni juurde. Samas erinevusena võib välja tuua asjaolu, et kehtivas HKMS-s esialgse õiguskaitse rakendamise võimalused on loetletud ammendavalt ning kohtul puudub pädevus kõrvale kalduda HKMS § 251 lõikes 1 toodud loetelust.

Järgnevalt analüüsis autor kõiki esialgse õiguskaitse abinõusid ning uuris, kas uurimisprintsiiibi rakendamine võib ohtu seada kaebaja õigused. Juhul kui esitatud tõendite ning asjaolude pinnalt ei ole võimalik esialgset õiguskaitset kohaldada, määrab kohus optimaalse tähtaja taotluse täiendamiseks ning tõendite esitamiseks. Kui kohtu

hinnangul ei ole kaebaja poolt tõendite esitamine võimalik, kogub kohus ise tõendeid lähtudes HKMS §-st 58. Samas kui kohus asub tõendeid omaalgatuslikult koguma, ei pruugi esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine kaasa tuua kaebaja jaoks soovitud järelmit, st haldusakt täidetakse enne esialgse õiguskaitse kohaldamist.

Esialgse õiguskaitse vahendi valik peab olema paindlik. Kohus ei saa jätta põhjendatud esialgse õiguskaitse taotlust rahuldamata väitega, et HKMS § 251 lg-s 1 puudub sobiv esialgse õiguskaitse abinõu. Sellisel juhul ei ole kaebaja õiguste kaitse efektiivselt tagatud.

Kohtusse pöördumisel tuleb arvestada, et kaebeõigus on ainult sellel, kelle isiklikud subjektiivsed õigused ja vabadused on väidetavalt kahjustatud. Kaebajal on oma õiguste kaitseks võimalik taotleda kohtult vastavalt, kas HKMS § 251 lg-s 1 toodud abinõude kohaldamist, esitades kohtule ka vastavasisulise vaide või kaebuse.

Selguse huvides tuleks esitada esialgse õiguskaitse taotlus, kas vastavalt kaebusest eraldatuna või kaebuses eraldi väljatoodunua. Sealjuures ei ole kaebuse/vaide asjaolude eraldiväljatoomine tarvilik, küll peab taotluses selgelt nähtuma, millised rasked või pöördumatud tagajärjed võivad esialgse õiguskaitse mittekohaldamisel kaasneda. Samas iga esitatud väide peaks tuginema vastavale tõendile. Nõudeid peab olema järgitud seetõttu, et esialgse õiguskaitse taotlust menetletakse üldjuhul viivitamatult ning kirjalikus lihtmenetluses. Seega on kaebaja/esialgse õiguskaitse taotluse esitaja õiguste kaitseks oluline, et kohtul oleks oma tegevuses võimalik otsustus teha juba esitatud asjaolude ja tõendite pinnalt, kohaldades uurimisprintsipi minimaalselt ehk et kontrollides taotluse vastavust nõuetele ja tõendatust. Vähem oluline ei ole ajaline faktor, millest sõltub esialgse õiguskaitse efektiivsus ja kohaldamise võimalikkus.

Esialgse õiguskaitse taotluse esitajal tuleb muuhulgas jälgida, kas on võimalik koheselt kohtu poole pöörduda vastava taotlusega või on kohustuslik läbida kohtueelne menetlus, millise nõude täitmata jätmisel isik ei saa kohtusse pöörduda, muuhulgas jääda ilma õigusest esitada kohtule esialgse õiguskaitse taotlust. Tagajärjeks võib olla kaebeõiguse kaotamine, kuivõrd haldusmenetluse seadus ja halduskohtumenetluse seadustik näevad

ette vastavalt vaide ja kaebuse esitamise tähtajad. Kuigi halduskohtumenetluse seadustiku oluline muudatus osas, mis puudutab võimalust esitada esialgse õiguskaitse taotlus vaidemenetluse käigus, on kehtinud suhteliselt lühikese perioodi vältel, siis vastavat võimalust ei ole ulatuslikult veel praktikas kasutatud.

Kohtu poole pöördumise puhul, on seadusesse sisse viidud uuendus, mis ei eelda individuaalse kaebuse esitamist. Töö autor näeb probleemi massmenetluse korral, kuna sellisel juhul on tuvastatavate isikute arv vähemalt 50 inimest. Sellise hulga isikute menetluse kaasamise võimalikkus on komplitseeritud ja pikendab esialgse õiguskaitse taotluse lahendamist.

Esialgse õiguskaitse taotluse esitamine on võimalik igas menetluse staadiumis vastavalt HKMS § 249 lõikes 1 sätestatule. Sisuliselt see tähendab, et taotluse võib esitada kuni kohtulahendi väljakuulutamiseni. Selline lähenemine on õigustatud, kui võrd asjaolud, mis tingivad taotluse esitamise võivad tõusetuda peale asja sisulist arutamist.

Autori hinnangul pädevusküsimuse tekkimisel on võimalik ajalise faktori tõttu kaebaja õiguste kaitse tagamata jäämine situatsioonis, kus kaebuse esitaja ei ole jõudnud arusaamisele, milline kohus on pädev lahendama tema kaebust/hagi või on halduskohus tuvastanud pädevuse puudumise. Nimetatud situatsioonis on mõõdapääsmatu täiendavate tõendite kogumine, mis aitaks faktilist olukorda selgitada.

Sageli ei ole esitatud materjalide pinnalt võimalik hinnata esialgse õiguskaitse vajadust. Kuna halduskohtumenetluse eesmärgiks on isikute subjektiivsete õiguste võimalikult ulatuslik kaitse, on halduskohtul tulenevalt uurimisprintsibiist kohustus hoolitseda selle eest, et kaebusest ja taotlusest kõrvaldataks vormivead, taotlused sõnastataks selgelt ning taotluse lahendamiseks esitatakse vajalikud tõendid ja selgitused. Samas kohus ei tohi esialgse õiguskaitse taotlusele esitatud nõuetele läheneda liiga formaalselt. Kaebuse nõude mõningane ebaselgus esialgse õiguskaitse kohaldamist ei välista.

Peale nõuetekohase taotluse saamist või nõuetele vastavusse viimist hakkab kohus hindama esialgse õiguskaitse eeldusi, millised võib tinglikult jagada formaalseteks ning materiaalseteks eeldusteks. Kaebuse formaalsete rikkumiste korral puudub vajadus/võimalus esialgse õiguskaitse taotlust edasi menetleda. Juhul kui esitatud esialgse õiguskaitse taotluse vastab formaalsetele nõuetele, hakkab kohus hindama esialgse õiguskaitse vajadust sisuliselt.

Esiolgset õiguskaitset kohaldatakse eelkõige seetõttu, et kaebaja ei peaks kohtumenetluse ajal taluma ebamõistlikke piiranguid ning pöördumatuid negatiivseid tagajärgi, mida tema kaebust rahuldav kohtuotsus ei kõrvaldaks. Esialgse õiguskaitse kohaldamise juures on kõige olulisem ajalise faktori aspekt. Kohus peab lahendama taotluse võimalikult kiiresti, kaaludes kas taotlus kuulub rahuldamisele või mitte. Nimetatust sõltub nii kaebuse esitaja kui ka teiste puudutatud isikute õiguste kaitse. Vaatamata tingimusele, et kohus võib esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel tugineda lihtmenetluse sätetele ning ei ole seotud asjaolude usutavuse üle otsustamisel üksnes protsessiseadusega lubatud tõenditega, võib siiski kaebaja õiguste kaitse osutada problemaatiliseks, kuna ajalise piirangu tõttu ei ole võimalik koguda kõiki asjas tähtsust omavaid tõendeid. Seetõttu on oluline, et kaebaja esitaks kaebuse sellises konditsioonis ning koos selliste tõenditega, mis võimaldaks kohtul viivitamata esialgse õiguskaitse vajadust hinnata.

Esiolgse õiguskaitse taotluse lahendamisel tuleb kohtul arvestada ka avaliku huviga. Olukorras, kus esialgse õiguskaitse taotlus jäetakse rahuldamata avalikku huvi eelistades, tuleb kohtul olla veendunud, et asja lahendamiseks on olemas kõik asja puudutavad tõendid, et kõigi menetlusosaliste õigused oleks igakülgsest kaalutud.

Kokkuvõttes leidis püstitatud hüpotees kinnituse osaliselt. Uurimisprintsipi rakendamise kohustuslikkus tuleneb seadusest. Erisusi uurimisprintsipi kohaldamise mahus ja tingimustes esialgse õiguskaitse kohaldamisel ei ole menetlusseadustikus ette nähtud. Esialgse õiguskaitse eripära tingibki uurimisprintsipi kohaldamise erisuse. Küsimus ei ole seaduse puudulikkuses ega selles, et kohtule peaks andma suuremad volitused või kehtestama ranged nõuded taotlusele.

Autor näeb probleemi esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise praktikas. Kohtulahendite põhjal võib järeldada, et kohtupraktika ei ole otsustuse viivitamatuse tähendust kujundanud. Autori hinnangul tähendab viivitamatus seda, et tehakse otsustus peale seda, kui kohtule on selged kõik esialgse õiguskaitse kohaldamiseks vajalikud eeldused. Sagedasti tühistavad kõrgemate astmete kohtud madalama astme kohtute määruseid, kuna asjaolud ei ole piisavalt välja selgitatud halduskohtute poolt. Ei saa jätta tähelepanuta nende isikute käitumist, kellel on teave ja kellest teataval määral sõltub taotluse õigeaegne lahendamine. Tegemist on mitmetahulise erinevaid osapooli hõlmava tegevusega, mistõttu ei saa osundada üksnes seadusandjale, kohtule või menetlusosalisele, kui esinevad puudused ja menetluslikud takistused.

Ühe lahendusena autor pakub Saksmaa ja Rootsi lähenemist, kus haldusorgan peale kaebusest teadasaamist, ise peatab automaatselt vaidlustatava haldusakti või jätab toimingu sooritamata. Esiteks omab haldusorgan kogu teavet ning menetluse läbiviimine on vähem formaalsem ning kiirem. Samas säilitatakse kohtulik kontroll esialgse õiguskaitse õiguspärase kohaldamise osas, kuna otsustus tehakse haldusorgani poolt tehtu põhjal. Sellega hoitakse kokku kõigi osapoolte, sealhulgas kohtu aega ja ressursi. Samuti välistatakse võimalikke vaidlusi kohtuotsuse täitmisega seoses ning kahjunõuete esitamisi tagasitäitmise näol.

Autor loodab, et arutelu esialgse õiguskaitse teemal jätkub, kuna see vajab põhjalikku käsitlust ja seda ka seostes teiste esialgse õiguskaitsega seotud aspektidega. Teema valikul autor lähtus oma töökogemusest halduskohtus ja analüüsis igapäeva praktikas enamlevinud küsimusi, mis mõjutavad esialgse õiguskaitse taotluse lahendamist.

## **РЕЗЮМЕ**

### **Implementation of the principle of inquiry in the application of provisional legal protection in administrative court procedure**

#### **Применение следственного принципа при применении первичной правовой защиты в административном судопроизводстве.**

Первичная правовая защита – временная мера, обеспечивающая исполнение решения суда и при необходимости права участников процесса на время судебного разбирательства. Она является исключением от основного принципа, целью которого является предотвращение ущемлений прав жалобщика. При решении ходатайства судам помогает и одновременно обязывает применить следственный принцип. Он является центральным принципом для защиты субъективных публичных прав лиц и публичного интереса, независимо от юридических знаний и материальных возможностей на получение правовой помощи участников процесса.

Поскольку решение ходатайства о применении первичной правовой защиты происходит незамедлительно, то может возникнуть ситуация, в ходе которой применение фундаментального принципа, т.е. следственного принципа может оказаться затруднительным или вовсе невозможным.

Исходя из вышеизложенного автор работы выдвинул гипотезу, что применение следственного принципа согласно установленным требованиям при решении ходатайства о применении первичной правовой защиты ставит под угрозу права жалобщика.

Целью труда являлось создать основу/равновесие применению следственного принципа при решении ходатайства о применении первичной правовой защиты в административном судопроизводстве путем истолкования закона и анализа судебной практики. При исследовании темы автор посчитал необходимым осознание незамедлительности принятия решения, и, с другой стороны обязанность суда исходить из следственного принципа.

Работа разделена на три главы. В первой дан обзор о сущности следственного принципа в административном судопроизводстве. В этих целях в подразделах главы рассматривались разные аспекты следственного принципа.

Следственный принцип содержит в себе разные активные действия суда. Какие действия считаются применением судом следственного принципа, кроме закона сформировала судебная практика. Во-первых, суд проверяет обоснованность ходатайства и наличие доказательств, подтверждающих правоту доводов.

Пренебрежение проверкой обоснованности жалобы и наличия доказательств является ошибкой применения принципа, привлекающее за собой с большой вероятностью ошибки в результатах применения. Названные действия являются необходимыми условиями для осуществления права дискреции. Только после установления названных обстоятельств суд может дать им значение и важность. В случае игнорирования важного обстоятельства последующая дискреция неполная и является противоправной.

Обязанность суда давать разъяснение означает требование обратить внимание участника процесса на возможность представления процессуального ходатайства в ситуации, если это способствует напрямую или косвенно получению судебной защиты. При этом суд не должен ограничиться предложением о представлении дополнительных доказательств. Одной из целей обязанности суда давать разъяснение является предотвращение ситуации, когда суд основывается на обстоятельствах, невыясненных или неисследованных в ходе судебного производства.

Обязанность суда давать разъяснение распространяется на обращение внимания на расхождение между предметом и юридическим обоснованием жалобы. Также нельзя оставить без внимания роль суда при оценивании поведения ответчика. Суд должен проверить обоснованность представленных ответчиком доводов, их соответствие с предметом жалобы и наличие соответствующих доказательств. Если участник процесса представляет необходимое пояснение или доказательства после установленного судом срока, то суд может применить право, предусмотренное ст 59 ч 4 АПК и зачитать факт в ущерб стороны, запоздавшей с представлением доказательств. АПК не устанавливает временных ограничений на обязанность дачи



разъяснении. Суд может применить принцип в любой стадии процесса, а также неоднократно.

Функция применения следственного принципа действует в административном судопроизводстве в целом, а также при решении ходатайства о применении первичной правовой защиты. В случае последнего имеется опасность возникновения коллизии между незамедлительным решением ходатайства и применением следственного принципа.

Во второй главе рассматривалась сущность и цель первичной правовой защиты. В главе рассматривали особенности, связанные с подачей ходатайства о применении первичной правовой защиты.

В части мер первичной правовой защиты оставлена регуляция действующего АПК и перенята из ГПК. При этом отличием можно считать полную перечень применяемых мер и обязанность суда не отклоняться от перечни мер, приведенных в ст 251 ч 1 АПК.

За этим автор проанализировал все меры первичной правовой защиты, и исследовал, может ли применение следственного принципа подвергнуть опасности нарушению прав жалобщика. Если на почве представленных доказательств и обстоятельств не возможно применить первичную правовую защиту, суд назначает оптимальный срок для дополнения ходатайства и представления доказательств. Если суд решит, что представление доказательств жалобщиком не представляется возможным, то суд сам соберет доказательства в соответствии со ст 58 АПК. Если суд начнет собирать доказательства, то процесс решения ходатайства о применении первичной правовой защиты может привести к неблагоприятным последствиям, исполнению административного акта до применения первичной правовой защиты.

Выбор меры первичной правовой защиты должен быть гибким. Суд не может оставить ходатайство о применении первичной правовой защиты по причине отсутствия подходящей меры правовой защиты в ст 251 ч 1 АПК. В таком случае защита прав жалобщика обеспечена не эффективно. Значит, в судебной практике

нужно поддержать подход, не основывающийся на исчерпывающей перечни мер первичной правовой защиты.

При обращении в суд надо учесть, что право подачи жалобы является только у того, чьи личные субъективные права и свободы якобы нарушены. Жалобщик может ходатайствовать в защиту своих прав применение мер, изложенных в ст 251 ч 1 АПК, представив суду жалобу или возражение.

В целях ясности ходатайство о применении первичной правовой защиты нужно представить отдельно от жалобы или выделить в жалобе. При этом выделять обстоятельства жалобы/возражения не обязательно, но в ходатайстве надо объяснить, какие неустранимые препятствия или сложности могут сопутствовать в случай неприменения первичной правовой защиты. Все доводы должны основываться на доказательствах. Требования надо соблюдать по причине рассмотрения ходатайства в короткий срок и в упрощенном производстве. Следовательно, в защиту прав жалобщика/ходатайствующего о правовой защите важно представить суду все необходимые доводы и доказательства, на основании которых суд применит следственный принцип минимально, ограничиваясь только проверкой ходатайства установленным требованиям. Не менее важным является временной фактор, от которого зависит эффективность первичной правовой защиты и возможность его применения.

Лицо, предъявляющее суду ходатайство о применении первичной правовой защиты должен придерживаться требований прохождения обязательного досудебного производства, в случае нарушения чего лицо лишается права обращения в суд, и, в том числе лишится права подачи первичной правовой защиты. В результате лицо может потерять право обращения в суд, поскольку закон об административном производстве и административно-процессуальный кодекс предусматривают сроки подачи возражения или жалобы. Хотя в административно-процессуальный кодекс внесены изменения, позволяющие подачу в суд ходатайства о применении первичной правовой защиты в пору подачи возражения в административный орган,

то таким правом еще не пользовались из-за кратковременного действия такого права.

В закон внесено изменение, согласно которому в суд не обязательно подавать индивидуальную жалобу. Автор работы видит проблемы в производстве массовых жалоб, поскольку суду необходимо установить не менее 50 лиц, привлечение которых в процесс может быть комплицирован и продлить принятие решения первичной правовой защиты.

Согласно ст 249 ч 1 АПК подача ходатайства о применении первичной правовой защиты возможна в любой стадии процесса. Это означает, что ходатайство можно подать до вынесения решения суда. Такой подход является обоснованным, поскольку обстоятельства, вынуждающие подачу ходатайства, могут возникнуть после рассмотрения дела по существу.

По мнению автора при возникновении вопроса о компетентном суде, и из-за временного фактора, права жалобщика могут остаться без правовой защиты в положении, когда жалобщик не пришел к решению, в какой суд ему нужно обратиться или установил административный суд отсутствие полномочий рассмотреть жалобу/иск.

В такой ситуации неизбежно собрать дополнительные доказательства для разъяснения фактической ситуации.

Бывают случаи, когда по представленному материалу невозможно установить необходимость в правовой защите. Поскольку целью административного судопроизводства является обширная защита субъективных прав лиц, то административный суд, исходя из следственного принципа, должен позаботиться об устранении в жалобе и ходатайстве ошибок по оформлению, о ясной формулировке ходатайств и о представлении суду необходимых доказательств и пояснений. Незначительная неясность жалобы не исключает применение первичной правовой защиты.

После получения соответствующего ходатайства или приведения его в соответствие суд начинает проверять условия применения правовой защиты, условно разделяемых на формальные и материальные. При нарушении формальных условий отпадает нужда/необходимость продолжения производства ходатайства.

Если ходатайство о применении первичной правовой защиты соответствует формальным требованиям, суд начинает рассмотрение ходатайства по существу. Первичную правовую защиту применяют для того, чтобы жалобщик не страдал во время судебного процесса из-за неразумных ограничений или не переносил необратимые отрицательные последствия, которые не может устранить удовлетворяющее его жалобу решение суда. При применении первичной правовой защиты имеет больше значение временной фактор. Суд должен решить ходатайство в короткий срок. От этого зависит защита прав жалобщика и затронутых лиц. Несмотря на условия, что суд может рассмотреть ходатайство в упрощенном производстве, при решении достоверности обстоятельств он не связан только с допущенными процессуальным кодексом доказательствами, защита прав жалобщика может оказаться проблематичной, поскольку из-за короткого времени невозможно собрать все необходимые и имеющие значение доказательства. По этой причине важно, чтобы жалобщик подал жалобу в такой кондиции и с такими доказательствами, позволяющими суду незамедлительно начать производство по решению ходатайства.

Указанное выше не означает, что жалобщик вообще освобожден от представлении доказательств.

При решении ходатайства о первичной правовой защиты суд должен учесть публичный интерес. В случае, если ходатайство не удовлетворяется из-за публичного интереса, суд должен удостовериться, что он имеет все необходимые доказательства, и, чтобы права участников процесса были учтены.

В заключение выдвинутая гипотеза нашла подтверждение частично. Обязанность применения следственного принципа установлена законом. Процессуальный кодекс

не предусматривает особенные положения или условия применения следственного принципа при применении первичной правовой защиты. Вопрос не заключается в недостатках закона, а также не в том, что суду надо предоставить больше полномочий или предусмотреть строгие правила предъявления ходатайства.

Автор видит проблему в практике решения ходатайства первичной правовой защиты. По решениям суда можно сделать вывод, что судебная практика еще не установила понятие «немедленного принятия решения». По оценке автора это означает, что решение принимается после того, когда судом выяснены все необходимые для принятия первичной правовой защиты условия. Суда высших инстанции часто отменяют постановления судом нижних инстанции из-за неполного выяснения обстоятельств административными судами. Нельзя не отметить поведение тех лиц, имеющих информацию и от которых в некоторой мере зависит своевременное решение ходатайства. Дело имеет многогранными действиями, затрагивающими многих сторон, по причине которой невозможно указать только на законодателя, суд или участника процесса, если наблюдаются недостатки или процессуальные затруднения.

Одним решением автор предлагает перенять практику Германии и Швеции, где административный орган, получив извещение о подаче жалобы, сам автоматически приостанавливает оспоренный административный акт или не совершит действие. Административный орган имеет полную информацию и проведение производстве менее формальное и более быстрое. При этом за судом сохраняется проверка правомерности решения первичной правовой защиты, но решение выносится уже на основании проведенного производства. Таким образом, экономят время и ресурс всех сторон, в том числе судов. А также исключаются в будущем возможные споры в связи с исполнением решения суда или предъявление возмещения ущерба в связи с возвращением полученного.

Автор надеется, что дискуссия на тему первичной правовой защиты продолжится, поскольку она нуждается в подробном анализе и также в связи с другими аспектами, связанными с первичной правовой защитой. При выборе темы автор исходил из своей трудовой практики в административном суде и проанализировал

вопросы, возникающие в ежедневной работе, оказывающее влияние на производство ходатайства о применении первичной правовой защиты.

## LÜHENDID

HKMS – Halduskohtumenetluse seadustik

HMS – Haldusmenetluse seadus

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RKEK – Riigikohtu erikogu

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RT – Riigi Teataja

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtRnK – Tartu Ringkonnakohus

VwGO – Verwaltungsgerichtsordnung

näit - näiteks

vt - vaata

## KASUTATUD KIRJANDUSE LOETELU

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996.
2. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, 2001, eriväljaanne.
4. Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – Juridica 2008/VII.
5. Finkelnburg, K., Jank, K. P.. Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren. 4. Aufl. C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. München, 1998.
6. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri 2010. 755 SE III, 902 SE III.  
– Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1020325&u=20120505162654> (02.05.2013).
7. Kanger, L. jt. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009. – Juridica, 2006 nr 3.
8. Kuurberg, M. Ajutiste meetmete kohaldamine Euroopa Kohtus. – Juridica, 2007 nr 8.
9. Lind, S. jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn: Kirjastus Juura, 2008.
10. Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Kirjastaja Sihtasutus Iuridicum, 2003.
11. Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? – Juridica, 2007, nr 9.
12. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura, 2004.
13. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, 1997.
14. Merusk, K. jt. I. Haldusõigus: Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tartu Ülikooli Kirjastus, 1995.
15. Mückenheim, K. Halduskohtumenetlus. Konspekt kohtunike ja prokuröride järelkoolituse avaliku õiguse grupile. Tartu, 2001. (käsikiri Justiitministeeriumis).



16. Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica, 2006/III.
17. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – Juridica 2006/II
18. Pilving, I. Haldusakti sidusus. Tartu Ülikooli kirjastus, 2006.
19. Pilving, I (toim). Halduskohtumenetluse seadustik. Õppematerjal kohtunike koolituseks. 06-14.10.2011. Tartu. 2011.(käsikiri Justiitsministeeriumis).
20. Posser, H. Wolff, A. Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung. Beck'scher Online-Kommentar VwGO § 80. 2013. – Arvutivõrgus: [http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VwR\\_24/VwGO/cont/beckok.VwGO.p80.htm](http://beck-online.beck.de.ezproxy.utlib.ee/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VwR_24/VwGO/cont/beckok.VwGO.p80.htm) (02.05.2013).
21. Pärsimägi, A. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise Hamburgini. - Juridica, 2001/VIII.
22. Rask, M. Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta. Ettekanne Riigikogu 2009. aasta kevadistungjärgul. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004\\_06\\_2009.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/869/Riigikohtu%20esimehe%20ettekanne%20Riigikogule%2004_06_2009.pdf). (04.05.2013).
23. Riigivastutuse seaduse eelnõu seletuskiri 2011. 7 SE I –Arvutivõrgus saadaval: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=8231aab7-4f88-6b88-889a-90a41a5b0474&](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=8231aab7-4f88-6b88-889a-90a41a5b0474&). (02.05.2013).
24. Vene, E. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica, 2005/X.
25. Wennergren, B. Förvaltningsprocesslagen m.m. En kommentar. 5 uppl. Norstedts Juridik AB, 2005.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU

26. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 27.04.2011, 1.
27. Asjaõigusseadus. RT I 1993, 39, 590... RT I, 23.04.2012, 1..
28. Halduskohtumenetluse seadustik. RT I 1993, 50, 964... RT I 1999, 31, 425.
29. Halduskohtumenetluse seadustik. RT I 1999, 31, 425... RT I 2007, 12, 66.
30. Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3...\_RT I, 25.10.2012, 1.

31. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 23.02.2011, 3.
32. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II, 2000, 11, 57.
33. Maksukorralduse seadus. RT I 2002, 26, 150... RT I, 17.04.2013, 13.
34. Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus. RT I 2006, 59, 440... RT I, 03.02.2011, 1.
35. Planeerimisseadus. RT I 2002, 99, 579... RT I, 14.02.2013, 2. .
36. Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260... RT I, 13.09.2011, 9.
37. Tsiiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197... RT I, 05.04.2013, 1.
38. Vangistusseadus. RTI 2000, 58, 376... RT I, 20.12.2012, 3.
39. Üleliigse laovaru tasu seadus. RTI 2004, 30, 203... RT I 2007, 22, 114.
40. Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad. Justiitsministri määrus nr 45. 27.10.2005. – RTL 2006, 15, 249.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

41. Euroopa Kohtu presidendi määrus 17.07.2001, C-180/01, P(R): komisjon vs NALOO.
42. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 16.12.1994, III-3/1-16/94 (Naima Teppandi kassatsioonkaebuse läbivaatamine Halinga Vallavolikogu otsuse ja osaühingu "Maima" tegevuse seadusevastaseks tunnistamiseks põllumajandusreformi asjas).
43. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 20.09.1996, 3-3-1-25-96 (Kassatsioonkaebuste läbivaatamine vande-advokaadi volituste kontrollimise asjas).
44. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 13.02.2001, 3-3-1-66-00 (Rutt Raudkepi erikaebuse läbivaatamine menetluse lõpetamise asjas).
45. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 23.10.2001, 3-3-1-49-01 (AS Valga Liha- ja Konservitööstus kassatsioonkaebuse läbivaatamine kasumiaruande õigsuse kontrollimise asjas).

46. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 29.11.2001, 3-3-1-57-01 (Erik Vallaste erikaebuse läbivaatamine vaidlustatud haldusakti täitmise peatamise asjas).
47. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 21.12.2001, 3-3-1-67-01 (Tõnu Kõrda erikaebuse läbivaatamine ehitusloa täitmise peatamise asjas).
48. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 07.03.2002, 3-3-1-9-02 (Virve Karise kaebus Meremäe Vallavalitsuse peale hoone tagastamise korralduse tühistamiseks).
49. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 08.10.2002, 3-3-1-56-02 (Martin Tederi kaebus Tallinna Linnavalitsuse Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti poolt 14. mail 2001 väljastatud ehitusloa nr 25 697 tühistamiseks).
50. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 05.02.2004, 3-3-1-3-04 (AS Kohtla-Järve Soojus kaebus Ida-Viru Maksuameti 24. märtsi 2000. a ettekirjutuse nr 40-04/29/2766 osaliselt õigusvastaseks tunnistamiseks).
51. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 11.03.2004, 3-3-1-8-04 (Mare Saago kaebus Tallinna linnalt kahju hüvitamise nõudes).
52. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 08.04.2004, 3-3-1-13-04 (Jaak Vaheri, Luule Velleste ja Hillar Taamali kaebus Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2000. a määruse nr 452 peale).
53. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 17.06.2004, 3-3-1-17-04 (Eesti Haigekassa taotlus esialgse õiguskaitse alusel saadu tagastamiseks).
54. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 16.02.2005, 3-3-1-75-04 (Artur Artjomenko kaebus Tallinna Pensioniametile ettekirjutuse tegemiseks maksta välja lapsetoetus).
55. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 22.11.2004, 3-3-1-76-04 (OÜ Kirderand erikaebus Tartu Ringkonnakohtu 23.augusti 2004.a määruse tühistamiseks ja taotlus esialgse õiguskaitse kohaldamiseks).
56. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi määrus 07.11.2005 kriminaalasjas 3-1-1-123-05 (Kriminaalasi Sergei Veselovski süüdistuses KarS § 183 lg 2 p 2 järgi).
57. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 17.11.2005, 3-3-1-54-05 (Sihtasutuse Eestimaa Looduse Fond kaebus Sihtasutuse Keskkonnainvesteeringute Keskus nõukogu 27. veebruari 2003.a otsuse osaliseks tühistamiseks).

58. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 15.02.2006 haldusasjas 3-3-1-80-05 (J. P. kaebus justiitsministri tegevuse õigusvastasuse tuvastamiseks, haldusakti andmiseks kohustamiseks ning kahju hüvitamiseks).
59. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 22.03.2006 haldusasjas 3-3-1-2-06 (V.L. kaebus Tartu Vangla tekitatud kahju hüvitamiseks).
60. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 28.03.2006, 3-3-1-14-06 (V.R. kaebus Tartu Vangla administratsiooni toimingute peale (pärast distsiplinaarkaristuse kandmist kartseris hoidmine) ja mittevarelise kahju hüvitamiseks).
61. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 04.04.2006, 3-3-1-13-06 (XXXXXX XXXXXX XXXXX AS kaebus Paldiski Linnavalitsuse poolt tekitatud kahju hüvitamiseks).
62. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 23.04.2008, 3-3-1-12-08 (Kulle Kurreli kaebus Tallinna Linnavalitsuse 28. aprilli 2004. a korralduse nr 863-k tühistamiseks ja Tallinna Linnavalitsuse kohustamiseks detailplaneeringu algamisega hõlmatud maaüksuse tagastamise otsustamiseks).
63. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 25.11.2008, 3-3-1-76-08 (OÜ Sõmerpalu Aed kaebus Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti 17. augusti 2007.a ettekirjutuse nr 9-2/8 tühistamiseks).
64. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus 09.06.2009, 3-2-1-65-09 (I.T avaldus I.T vanema õiguste äravõtmiseks).
65. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 28.04.2009, 3-3-1-30-09 (OÜ APM Inter kaebus Rakvere Linnavolikogu 21.mai 2008.a määruse nr 20 tühistamiseks).
66. Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 10.06.2009, 3-3-1-44-09 (Ragn-Sells AS kaebus Elva Linnavalitsuse 11.juuni 2008.a korralduse nr 260 tühistamiseks).
67. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 15.12.2010, 3-3-1-53-10 (T. L. (L.) kaebus Tartu Vanglale ettekirjutuse (pulmonoloogi vastuvõtu võimaldamine) tegemiseks).
68. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 21.12.2010, 3-3-1-69-10 (V. U. kaebus Tallinna Vangla tekitatud kahju 100 000 krooni hüvitamiseks).
69. Riigikohtu erikogu määrus 07.04.2011, 3-3-4-1-11 (Konstantin Kartsevi kaebus Tallinna Vangla poolt tekitatud mittevarelise kahju hüvitamiseks summas 160 000 kr).

70. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 25.04.2011, 3-3-1-48-10 (AS TAO MV (alates 3. jaanuarist 2011 OÜ TAO MV) kaebus Maksu- ja Tolliameti 9. juuli 2008.a otsuse nr 13-1/218 tühistamiseks ning Maksu- ja Tolliameti kohustamiseks maksuvõla tasumise otsuse vastuvõtmiseks, maksuvõla tasumise ajakava kinnitamiseks ja intressi 50% võrra vähendamiseks tagasiulatuvalt alates ajatamise taotluse rahuldamise otsuse tegemise tähtpäevast).
71. Riigikohtu üldkogu otsus 11.12.2012, 3-3-1-75-11 (Sergei Kondratjevi kaebus Lääne Politseiprefektuuri Pärnu politseiosakonna toimingute õigusvastaseks tunnistamiseks ja nendega tekitatud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamiseks ning Vladislava Kondratjeva kaebus temale tekitatud varalise ja mittevaralise kahju hüvitamiseks).
72. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 30.10.2006 haldusajal 3-06-1603 (OÜ kaebus Maksu- ja Tolliameti 25. mai 2006. a maksuteate nr 12-5/20 tühistamiseks)
73. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 05.05.2010 haldusajal 3-10-145 (AS Lääne-Tallinna Keskhaigla kaebus Vabariigi Valitsuse 17. detsembri 2009. a korralduse nr 564 tühistamiseks ja Vabariigi Valitsusele ettekirjutuse tegemiseks), (koopida autori valduses).
74. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 24.08.2010 haldusajal 3-10-1624 (OÜ Nautse Mihkli kaebus Muhu Vallavalitsuse 15.06.2010 korralduse nr 195 tühistamiseks), (koopida autori valduses).
75. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 19.01.2011 haldusajal 3-10-2984 (Lontan OÜ kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 15. oktoobri 2010. a maksuotsuse nr 12.2-3/7380-5 ning 15. oktoobri 2010. a maksuotsuse nr. 12.2-3/8691-15 tühistamise nõudes), (koopida autori valduses).
76. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 29.04.2011 haldusajal 3-11-583 (Sumbilja Bagautdinova kaebus Keskkonnaministeeriumi kantsleri 27.01.2011 käskkirja nr 165 tühistamiseks), (koopida autori valduses).
77. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 09.06.2011 haldusajal 3-10-909 (Kuldkuu Investeeringute AS kaebus Maanteeametile 09.03.2010 tee-ehitusloa nr 206 osaliseks tühistamiseks), (koopida autori valduses).

78. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 15.06.2011 haldusasjas 3-10-1352 (Facio Ehituse AS kaebus Tallinna Linnaplaneerimise Ameti 21.04.2010 ehitusloa kehtetuks tunnistamise otsuse nr 43257 ja 21.04.2010 kasutusloa kehtetuks tunnistamise otsuse nr 43258 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
79. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 28.06.2011 haldusasjas 3-11-594 (Kaupo Tihvani kaebus Keskkonnaministeeriumi kantsleri 27. jaanuari 2011. a käskkirja nr 165 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
80. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 08.07.2011 haldusasjas 3-10-2099 (Pärnu Linnavalitsuse 26.07.2010 korralduse nr 378 osaliseks tühistamiseks ning Pärnu Linnavalitsuse kohustamiseks tunnistama kaebaja pakkumine korraldatud jäätmeveo ainuõiguse andmise konkursil edukaks, andma kaebajale korraldatud jäätmeveo ainuõigus veopiirkondades nr 1 ja 2 ning sõlmima kaebajaga korraldatud jäätmeveo leping), (koopia autori valduses).
81. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 12.08.2011 haldusasjades 3-11-1509, 3-11-1510, 3-11-1515 (Toomas Rapi, OÜ Laxori ja OÜ Tregeron kaebused Sauga Vallavalitsuse 12.05.2011 korralduse nr 119 punkti 1 osaliseks ja punktide 2-5 tervikuna tühistamiseks ning Sauga Vallavolikogu ja Sauga Vallavalitsuse kohustamiseks tagada avalik juurdepääs Pärnu jõe kallasrajale üle Uuemetsa Ranna kinnistu), (koopia autori valduses).
82. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 02.09.2011 haldusasjas 3-10-1122 (OÜ Koskel kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 17.03.2010 maksuotsuse nr 12.2-3/7137-24 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
83. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 14.09.2011 haldusasjas 3-11-1493 (AS Eesti Loto kaebus Tarbijakaitseameti 8. juuni 2011. a ettekirjutuse nr 6-25/11-04908-001 tühistamiseks või tühistamiseks), (koopia autori valduses).
84. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 06.01.2012 haldusasjas 3-11-2787 (Jarmo Pekka Törmikoski kaebus Keskkonnaameti 20. oktoobri 2011. a korralduse nr HJR 1-15/802-2 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
85. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 10.01.2012 haldusasjas 3-11-2707 (Liina Henningu kaebus Kiili Vallavolikogu 20. oktoobri 2011. a otsuse nr 72 tühistamiseks), (koopia autori valduses).

86. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 11.01.2012 haldusasjas 3-11-1466 (PHD Raamat OÜ kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 11.03.2011 maksuotsuse nr 12.2-3/4941-21 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
87. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 16.01.2012 haldusasjas 3-11-2756 (OÜ Haapsalu Restauraator kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 25. oktoobri 2011. a korralduse nr 13.7/58-17 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
88. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 17.01.2012 haldusasjas 3-11-3016 (Ahti Tasuja kaebus Politsei- ja Piirivalveameti poolt kaebaja teisele ametikohale nõusolekuta üleviimise peale), (koopia autori valduses).
89. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 20.01.2012 haldusasjas 3-11-3032 (Vitali Tšakirovi kaebus Politsei- ja Piirivalveameti poolt kaebaja teisele ametikohale nõusolekuta üleviimise peale), (koopia autori valduses).
90. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 20.01.2012 haldusasjas 3-11-3034 (Sirje Sarapu kaebus Politsei- ja Piirivalveameti poolt tema teisele ametikohale nõusolekuta üleviimise peale), (koopia autori valduses).
91. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 06.01.2012 haldusasjas 3-11-1407 (Raul Rannu kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 28. septembri 2009. a vastutusotsuse nr 13-1/3798 tühistamiseks, Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 9. mai 2011. a otsuse nr 13-7/35-5-1 tühistamiseks ja 14. aprilli 2011. a taotluse uuesti läbivaatamiseks kohustamiseks), (koopia autori valduses).
92. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 06.01.2012 haldusasjas 3-11-2447 (OÜ Capital Kinnisvara kaebus Tehnilise Järelevalve Ameti sunnivahendi rakendamise keelamiseks), (koopia autori valduses).
93. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 25.01.2012 haldusasjas 3-12-106 (Vealeidja OÜ vaidlustus AS Pärnu Vesi 06.12.2011 käskkirja nr 2-1/92 punktide 1-3 kehtetuks tunnistamiseks), (koopia autori valduses).
94. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 03.02.2012 haldusasjas 3-12-24 (Deerhunter Guns & Ammo OÜ kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse

16. novembri 2011. a maksuotsuse nr 12.2-3/3075-16 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
95. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 08.03.2012 haldusasjas 3-11-2509 (Keskkonnainspektiooni Põhja regiooni protest Kose Vallavalitsuse 22.09.08 korralduse nr 452 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
96. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 20.03.2012 haldusasjas 3-12-355 (Kuno Raude kaebus Pärnu Linnavalitsuse planeerimisosakonna juhataja 19.01.2012 otsuse nr 3-5/201 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
97. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 29.03.2012 haldusasjas 3-12-245 (OÜ Aldar Eesti kaebus ebaseadusliku riigiabi andmise keelamiseks), (koopia autori valduses)
98. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 11.04.2012 haldusasjas 3-12-569 (Viktor Androssovi kaebus Maksu- ja Tolliameti Ida maksu- ja tollikeskuse 06.03.2012 maksuotsuse nr 12.2-3/7019-38 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
99. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 26.04.2012 haldusasjas 3-11-2241 (Ragn-Sells AS kaebus SA Keskkonnainvesteeringute Keskus 9. juuni 2011. a otsuse nr 1-25/158 ja 18. juuli 2011. a otsuse nr 1-25/204 tühistamiseks ning ettekirjutuse tegemiseks), (koopia autori valduses).
100. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 15.05.2012 haldusasjas 3-12-794 (Tauno Ehaste kaebus Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 01.03.2012 vastutusotsuse nr 13-7/87-6 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
101. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 18.05.2012 haldusasjas 3-12-971 (USS Security Eesti AS kaebus AS Eesti Raudtee juhatuse 4. aprilli 2012. a otsuse punkti 2 osaliseks ning riigihangete vaidlustuskomisjoni 4. mai 2012. a otsuse nr 78-12 täielikuks tühistamiseks), (koopia autori valduses).
102. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 22.05.2012 haldusasjas 3-12-915 (MTÜ Talumiskohustusega Maaomanike Ühing kaebus Tallinna Linnavolikogu 05.04.2012 otsuse nr 43 tühistamiseks ning Tallinna Linnavalitsuse 16.06.2004 määruse nr 61 tühistamise tuvastamiseks), (koopia autori valduses).
103. Tartu Ringkonnakohtu määrus 27.06.2012 haldusasjas 3-12-975 (H. Abbe Pharma GmbH kaebus Raviameti 6. veebruari 2012. a otsuse nr RDH-1/1175-



- 2 tühistamiseks ja Ravimiameti 10. veebruari 2012. a ettekirjutuse nr IN-2-7.3/5 õigusvastasuse tuvastamiseks), (koopia autori valduses).
104. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 29.06.2012 haldusasjas 3-11-1491 (Kaj-Mikko Hedmani ja Rene Leisi kaebused Maksu- ja Tolliameti Põhja maksu- ja tollikeskuse 01.03.2011 vastutusotsuse nr 13-7/60-20 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
105. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 16.07.2012 haldusasjas 3-12-1306 (AS H.A.K.S. kaebus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse 22.05.2012. a maksuotsuse nr 12.2-3/4914-6 kehtetuks tunnistamiseks), (koopia autori valduses).
106. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 26.07.2012 haldusasjas 3-12-1391 (OÜ Tankla taotlus esialgse õiguskaitse kohaldamiseks), (koopia autori valduses).
107. Tartu Ringkonnakohtu määrus 27.09.2012 haldusasjas 3-12-1335 (AS Sirje kaebus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse 24.05.2012. a maksuotsuse nr 12.2-3/4915-8 tühistamiseks).
108. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 01.11.2012 haldusasjas 3-12-1994 (AS Eesti Keskkonnateenused (endise ärinimega AS Veolia Keskkonnateenused) kaebus OÜ Hiiumaa Prügila kohustamiseks viia läbi jäätmete veoteenuse lihthange ning OÜ Hiiumaa Prügila ja OÜ Hiiu Autotrans vahel 1. augustil 2011 sõlmitud veoteenuse osutamise lepingu nr 3 tühisuse tuvastamiseks), (koopia autori valduses).
109. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 10.12.2012 haldusasjas 3-12-2267 (Philip Löseri ja Martin Löseri kaebused Tallinna Linnavalitsuse 22. augusti 2012 korralduse nr 1112-k tühistamise nõudes), (koopia autori valduses).
110. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 10.12.2012 haldusasjas 3-12-2343 (RLS Finance S.A., Andrus Kluge, Timur Dyakovi ja OÜ Radio Elektroniks kaebus Finantsinspektsiooni haldusakti tühistamiseks, millega anti OJCS-le Bank of Moscow luba suurendada osalust AS-s Eesti Krediidipank), (koopia autori valduses).
111. Tartu Ringkonnakohtu määrus 11.12.2012 haldusasjas 3-12-2200 (AS Eesti Eine kaebus Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) 7. juuni 2012.

- a toetuse tagasinõudmise otsuse nr 13-6/1206 ja 19. septembri 2012. a vaideotsuse nr 13-4/264 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
112. Tartu Ringkonnakohtu määrus 23.11.2012 haldusajal 3-12-1693 (Sofia Brodneva kaebus Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti 13.07.2012. a käskkirja nr 133-k „Teenistusest vabastamine koondamise tõttu“ tühistamise ja teenistusse ennistamise ning teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu maksmise nõudes), (koopia autori valduses).
113. Tartu Ringkonnakohtu määrus 31.12.2012 haldusajal 3-11-3040 (MTÜ Eesti Euroinfo Ühing kaebus haridus- ja teadusministri 06.02.2012. a käskkirja nr 57 tühistamiseks ja Vabariigi Valitsuse 18.12.2008. a määruse nr 178 lisa nr 3 osaliseks tühistamiseks), (koopia autori valduses).
114. Tallinna Ringkonnakohtu määrus 29.04.2013 haldusajal 3-13-396 (OÜ Albertus kaebus Pärnu Linnavalitsuse 21. jaanuari 2013. a korralduse nr 24 ning 29. jaanuari 2013. a korralduse nr 45 punktide 2 ja 4 tühistamiseks), (koopia autori valduses).
115. Tallinna Halduskohtu otsus 25.11.2011 haldusajal 3-11-29 (Siret Tammekänd'i kaebus nõuetega: tühistada Tahkuranna Vallavolikogu 25.11.2010 otsus nr 60; tunnistada õigusvastaseks Keskkonnameti 07.07.2010 kirjas sisalduv toiming: vähendada ehituskeeluvöönd Tahkuranna vallas Reiu külas Golfimetsa detailplaneering alal golfiradadel nr 15-18; tunnistada õigusvastaseks Pärnu Maavalitsuse 12.11.2010 kirjas „Golfimetsa detailplaneeringu järelevalve seisukoht“ sisalduv toiming: detailplaneeringu heakskiitmine).
116. Tallinna Halduskohtu määrus 13.04.2013, haldusajal 3-13-768 (Kalju Metsoja kaebus, Väandra Vallavalitsuse 06.03.2013 korralduse nr 64 tühistamise nõudes; kohustada Väandra Vallavalitsust vaatama läbi kaebaja 04.03.2013 vaie Väandra Vallavalitsuse 16.01.2013 korraldusele nr 8), (koopia autori valduses).

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

Mina Sirle Loodla  
(sünnikuupäev: 28.11.1975) *(autori nimi)*

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

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

*(lõputöö pealkiri)*

mille juhendaja on Kaire Pikamäe

\_\_\_\_\_  
*(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.

Tallinnas, 06.05.2013 *(kuupäev)*

\_\_\_\_\_