

**TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSINSTITUUT**

Tiina Pappel

**KAEBEÕIGUS EESTI VABARIIGI JA
AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE
HALDUSPROTSESSIS**

Magistritöö

Juhendaja: külalisprofessor Aare Reenumägi

2004

SISUKORD

Sissejuhatus	4	
Magistritöö vajalikkus ning eesmärk	4	
Magistritöö uurimismeetodid ning ülesehitus		6
1. Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses, allikad ja olemus	8	
1.1 Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses	8	
1.2 Kaebeõiguse allikad	10	
1.2.1 Kaebeõiguse allikad Eesti Vabariigis	10	
1.2.2 Kaebeõiguse allikad Ameerika Ühendriikides	12	
1.2.3 Kaebeõiguse allikate prioriteediküsimus kaebeõiguse tuvastamisel		14
1.2.3.1 Üldseaduse ja eriseaduse kooskõla	15	
1.2.3.2 Üldseaduse prioriteet eriseaduse ees	15	
1.2.3.3 Eriseaduse kohaldamine	19	
1.3 Järeldused	21	
1.4 Kaebeõiguse olemus	23	
1.4.1 Terminid	24	
1.4.2 Kaebeõigus kui protsessuaalne õigus	25	
1.4.3 Kaebeõiguse tekkimise eeldused	30	
1.4.3.1 Kaebaja ja vaidlustatud haldusakti või toimingu vaheline seos	30	
1.4.3.2 Vaidlustatud haldusakti või toimingu mõju kaebajale	32	
1.4.3.3 Reaalne eelis kaebuse rahuldamisel	34	
1.5 Järeldused	36	
2. Kaebeõiguse alused	38	
2.1 Kaebeõiguse alused Eesti Vabariigis	39	
2.1.1 Õiguste rikkumine ja vabaduste piiramine	39	
2.1.1.1 Õigused ja vabadused	40	
2.1.2 Põhjendatud huvi	45	
2.2 Kaebeõiguse alused Ameerika Ühendriikides	49	
2.2.1 Kahju tekkimine õiguste rikkumise tulemusena	49	
2.2.2 Ebasoodne mõjutus või kannatus vastava seaduse tähenduses	50	
2.2.3 Faktiline kahju ja seadusega kaitstud kaebaja huvid		51

2.2.3.1 Faktiline kahju	52
2.2.3.2 Seadusega kaitstud kaebaja huvid	53
2.3 Järeldused	55
3. Kaebeõiguse subjektid	58
3.1 Kaebeõiguse ja protestiõiguse eristamine Eesti Vabariigis	58
3.1.1 Kaebeõiguse omamise kriteeriumide alusel	58
3.1.2 Kaebeõiguse ja protestiõiguse subjektide alusel	59
3.1.3 Kaebuse ja protesti esitamise eesmärgi alusel	62
3.2 Kaebeõiguse subjektid avaliku huvi alusel Ameerika Ühendriikides	63
3.2.1 Attorney general'i kaebeõigus	63
3.2.2 Private attorney general'i kaebeõigus	64
3.2.3 Eraisiku kaebeõigus avalikes huvides	65
3.3 Järeldused	66
3.4 Isikute ühenduste kaebeõigus Eesti Vabariigis	67
3.4.1 Isikute ühendused kaebuse esitajatena	68
3.4.2 Isikute ühenduste kaebeõigus muude isikute huvides	68
3.4.3 Isikute ühenduste kaebeõigus oma liikmete huvides	71
3.5 Isikute ühenduste kaebeõigus oma liikmete huvides Ameerika Ühendriikides	72
3.6 Järeldused	75
Kokkuvõte	78
Résumé	88
Kasutatud kirjandus	94
Kasutatud normatiivmaterjali loetelu	98
Kasutatud kohtupraktika loetelu	100
Kasutatud lühendid	102

SISSEJUHATUS

Magistritöö vajalikkus ning eesmärk

Kontinentaal-Euroopa õigussüsteemis tekkisid esimesed halduskohtud 18. sajandi teisel poolel ning 19. sajandi algul.¹ Eesti esimene halduskohtumenetlust reguleeriv õigusakt “Administratiivkohtukorra dekreet” võeti vastu 12. veebruaril 1919.² Pärast pikka nõukogude okupatsiooni perioodi ilmestanud halduskohtusse pöördumise reaalse õiguse puudumist³ tekkis isikutel taas võimalus, asuda oma kaebeõigust realiseerima alles pärast Eesti iseseisvuse taastamist 21. juunil 1993. aastal vastu võetud ning 15. septembril 1993. aastal jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku alusel.⁴ 15. septembril 2003 möödus seega kümme aastat päevast, mil Eesti elanikel tekkis taas võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse.

Kaebeõigus halduskohtusse on taandatav Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvile 15, mille lõike 1 esimese lause kohaselt on igapähe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Truuväli on sõnastanud selle lause põhiseadusliku sõnumi järgmiselt: „Iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus. Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu põhiõigus ning üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi. Riiki ei muuda õigusriigiks veel tõsiasi, et on olemas seadused, mis määravad kindlaks avaliku võimu pädevuse. Riiki, milles on olemas seadused, võib nimetada seadusriigiks. Seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ja avaliku võimu pädevuste üle. Üldine kohtusse pöördumise õigus on seega see, mis riigist lõppastmes õigusriigi teeb ja ilma milleta õigusriik on mõeldamatu“.⁵ Seega on kaebeõigus halduskohtusse isikute põhiseaduslik õigus, mille puudumine seab kahtluse alla õigusriigi enda eksistentsi.

¹ Maim'i väitel hakkasid Kontinentaal-Euroopa õigussüsteemis esimesed halduskohtud tekkima 19. sajandi algul. Vt. N. Maim, 1933, lk. 2. Merusk'i väitel loodi esimene halduskohus Prantsusmaal juba 18. sajandil - 1790. aastal, Saksamaal aga alles 1863. aastal. Vt. K. Merusk, 1994, lk. 47.

² P. Rängel, 1934, lk. 58.

³ Meruski sõnade kohaselt ei tunnustanud sotsialistlik õigussüsteem pikka aega halduskohtu. Seda põhjendati ideoloogilis-õiguslike argumentidega, esiteks sellega, et sotsialistlikus ühiskonnas puudub pinnas riigi(halduse) ja isiksuse konfliktiks. Teiseks põhjuseks olid sotsialistlike kontrollimeetodite eelised halduskohtu ees (prokuratuuri funktsioonid, kodanike kaebuste instituut jne.) Kolmandaks väideti, et täitevorganid on allutatud piisavalt esindusorganite kontrollile./.../ Eesti NSV-s 1978. a. kehtestatud konstitutsioonis garanteeriti kodanikele küll õigus kaevata ametiisikute ebaseadusliku tegevuse peale kohtusse (NSVL konstitutsiooni § 58, ENSV konstitutsiooni § 56), ent kuni 1987. aastani jäi nimetatud õigus üksnes deklaratsiooniks. Täielikku realiseerimist ei leidnud see ka hiljem. Vt. K. Merusk, 1992, lk. 138.

⁴ Vt. kaebeõiguse realiseerimise ajaloolise käigu kohta ka K. Merusk, 1999, IV, lk. 45.

Kaebõigus halduskohtusse realiseerub praktikas kohtute poolt halduskohtumenetluse seadustike rakendamise kaudu. Nagu leiavad Smith, Woolf ja Jowell, on kohtute pädevus administratsiooni ebaseadusliku tegevuse tõkestamisel aastatega oluliselt laienenud. Samas, kui avaliku võimu iga toiming või otsus oleks piiramatult allutatud kohtulikule kontrollile, võiks see kaasa tuua haldusorganite töö paigalseisu. Seetõttu ei saa kohtulikkule kaitset anda igale isikule, kes väidab oma huvide kahjustamist haldusorganite tegevuse tõttu.⁶ Milline on nii riigi kui ka üksikindiviidi seisukohast kaebõiguse realiseerimise optimaalne variant, sõltub paljuski vastava maa õigussüsteemist ning ajaloost.

Käesolev magistritöö keskendub kaebõiguse võrdlevale analüüsile kahe erineva õigussüsteemiga maa - Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö uurimisobjektiks on isikute õigus pöörduda halduskaebusega kohtusse. Teemakäsitletuse alt jääb välja isikute kaebõigus haldusorganile vaidemenetluse korras.⁷

Magistritöös võrreldakse kaebõiguse võtmeküsimusi: kaebõiguse allikaid, olemust, aluseid ning subjekte Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis, tuues välja kahe erineva õigussüsteemi vahelisi analoogiaid ja erinevusi. Võrdluse eesmärgiks on uurida, kas Eestil Vabariigil võiks olla Ameerika Ühendriikide kaebõiguse mudelist midagi õppida ning pakkuda võimalusel välja lahendusi Eesti kaebõiguse mudeli täiustamiseks.

Kaebõiguse teema valis magistritöö autor lähtudes sellest, et Eesti Vabariigi õiguspraktikas kaebõiguse taasrealiseerimine magistritöö kirjutamise seisuga kümne-üheteistkümne aasta

⁵ E.-J. Truuväli jt, 2002, lk. 137.

⁶ S. A. De Smith jt., 1995. lk. 3.

⁷ Ameerika Ühendriikide õigusteadlased (vt näiteks B. Schwarz, 1976, lk. 455, 460) on väljendanud seisukohta, et kaebõigus kohtusse on tihedalt seotud küsimusega sellest, kes on õigustatud pöörduma vaidega haldusorgani poole ning reeglina on vaideõigust omav isik ka kohtuliku kaebõiguse subjektiks. Siiski ei pidanud magistritöö autor magistritöö mahtu arvestades võimalikuks vaideõigust eraldi käsitleda. Magistritöö autor on seisukohal, et vaideõiguse eraldi käsitlemine pole vajalik põhjusel, et Ameerika Ühendriikide kohtud otsustavad kaebõiguse küsimuse all vajadusel (kui vaidemenetlus on läbitud) ka küsimuse isiku eelnevast vaideõigusest ning olukorras, kus isikul vaideõigus puudus, juba läbitud vaidemenetlus talle kohtusse pöördumisel kaebõigust ei anna. Ka Eestis on vaidemenetluse algatamise õigust omava isiku ning halduskohtusse pöördumise õigust omava isiku definitsioonid kattuvad. Nii sätestab Eesti haldusmenetluse seaduse § 71 lg 1: "Isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide." Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lõige 1 sätestab: "Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi". Seega on nii vaideõiguse kui ka kaebõiguse eelduseks õiguste rikkumine või vabaduste piiramine, mistõttu puudub vajadus vaideõiguse eraldi käsitlemiseks.

jooksul⁸ on optimaalne aeg järelduste tegemiseks kaebeõiguse mudeli olemuse, selle võimalike puuduste ning arenguvõimaluste kohta. Eesti kaebeõiguse mudeli pluss- ja miinuskülgi, võimalikke puudusi ning arenguvõimalusi⁹ aitab märgata ja välja tuua Eesti kaebeõiguse võrdlemine Eesti Vabariigi õigussüsteemist erineva maa kaebeõiguse mudeliga.

Magistritöö autori valik langes Ameerika Ühendriikidele mitmel põhjusel: esiteks on Ameerika Ühendriigid riik, millel on pikaajaline kogemus haldusmenetluse alal¹⁰, kusjuures haldusasutuste töö lahutamatuks koostisosaks on isiku õigus haldustegevuse peale kaevata; teiseks peavad Ameerika õigusteadlased haldustegevuse kohtulikku kontrolli Ameerika Ühendriikide haldusõiguse üheks olulisemaks teemaks, millest johtuvalt on kaebeõigust Ameerika õigusteadlaste poolt rohkelt uuritud ning analüüsitud¹¹; kolmandaks on kaebeõiguse alused ja kohtulik kontroll Ameerika Ühendriikides 20. sajandi jooksul läbi teinud Eesti jaoks väga huvipakkuva muutuse: nimelt on 20. sajandi esimesel poolel kaebeõiguse kohtulikus kontrollis rakendatud kaebeõiguse alus: kahju tekkimine seadustes sätestatud õiguste rikkumise tulemusena¹² 20. sajandi teisel poolel täielikult asendunud uue kaebeõiguse aluse: faktilise kahjuga.

Magistritöö autor on seisukohal, et valitud teema on aktuaalne ning võib pakkuda huvi nii halduskohtumenetlusega kokkupuutuvale juristile, halduskohtunikule kui ka halduskohtusse pöördujale.

Magistritöö uurimismeetodid ning ülesehitus

Magistritöös kasutab autor põhiliselt võrdlevat uurimismeetodit ning enda seisukohtade kujundamisel loogilist interpretatsiooni. Eesti Vabariigi õigust, kohtupraktikat ja õigusteadlaste seisukohti võrreldakse Ameerika Ühendriikide õiguse, kohtupraktika ning õigusteadlaste seisukohtadega. Kirjandust, normatiivmaterjale ja kohtupraktikat on kasutatud seisuga kuni 01.09.2004. Magistritöö on jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks: 1.

⁸ Arvestades halduskohtumenetluse seadustiku jõustumisest 15. septembril 1993.

⁹ Eesti kaebeõigus halduskohtusse on pidevas uuenemisprotsessis. Veel 01.08.2002 jõustus HKMS § 7 lõike 4 täiendus ning viimased parandused seadustiku teistes sätetes jõustusid 01.07.2004.

¹⁰ Esimene föderaalne haldusasutus, *Interstate Commerce Commission* (Osariikidevaheline Majanduskomitee, tegevusvaldkonnaks raudteetööstus) loodi Ameerika Ühendriikides 1887. aastal. 1930ndatel aastatel, Roosevelti presidendiks olemise ajal haldusasutuste arv mitmekordistus. A. Farnsworth, 1996, lk. 152.

¹¹ Vt. selle kohta A. Farnsworth, 1996, lk. 154-155.

¹² Võrdluseks on Eestis kaebeõiguse põhiline alus seadustest ja muudest õigustloovatest aktidest tulenevate õiguste rikkumine või vabaduste piiramine (HKMS § 7 lg 1).

Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses, allikad ja olemus. 2. Kaebeõiguse alused. 3. Kaebeõiguse subjektid.

Esimene peatükk koosneb viiest alajaotisest. Esimeses alajaotises „Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses“ käsitleb magistritöö autor põgusalt kaebeõiguse vajalikkust halduskohtumenetluses, tuginedes Eesti kohtupraktikale ning Eesti ja Ameerika autorite käsitlusele. Teise alajaotise „Kaebeõiguse allikad“ all annab magistritöö autor ülevaate kaebeõiguse tähtsamatest allikatest Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides ning analüüsib allikate prioriteediküsimusi kaebeõiguse tuvastamisel. Kolmanda alajaotise moodustavad eelmiste alajaotiste põhjal tehtud järeldused. Neljanda alajaotise „Kaebeõiguse olemus“ all toob magistritöö autor eelnevatele alajaotistele tuginedes ära Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide kaebeõiguse olemusele omased ühised jooned. Viiendas alajaotises on magistritöö autori poolt peatüki põhjal tehtud järeldused.

Teine peatükk koosneb kolmest alajaotisest. Esimeses alajaotises „Kaebeõiguse alused Eesti Vabariigis“ käsitletakse lähemalt tähtsamaid kaebeõiguse aluseid: õiguste rikkumist, vabaduste piiramist ja põhjendatud huvi. Teises alajaotises „Kaebeõiguse alused Ameerika Ühendriikides“ toob magistritöö autor välja 20. sajandil rakendust leidnud kaebeõiguse alused Ameerika Ühendriikides, lähtudes nende rakendamise ajalis-kronoloogilisest järjekorrast. Kolmandas alajaotises on magistritöö autori poolt peatüki põhjal tehtud järeldused.

Kolmas peatükk koosneb kuuest alajaotisest. Esimeses alajaotises „Kaebeõiguse ja protestiõiguse eristamine Eesti Vabariigis“ käsitleb magistritöö autor kaebuse ja protesti erisusi Eesti Vabariigi õigussüsteemis kaebeõiguse omamise kriteeriumide, kaebeõiguse ja protestiõiguse subjektide ning kaebuse ja protesti esitamise eesmärgi alusel. Teises alajaotises käsitleb magistritöö autor kaebeõiguse subjekte avaliku huvi alusel Ameerika Ühendriikides. Kolmandas alajaotises on magistritöö autori poolt kahe eelneva alajaotise põhjal tehtud järeldused. Neljandas alajaotises käsitleb magistritöö autor isikute ühenduste kaebeõigust Eesti Vabariigis, viiendas alajaotises aga isikute ühenduste kaebeõigust võrdlevalt Ameerika Ühendriikides. Kuuendas alajaotises on magistritöö autori poolt neljanda ja viienda alajaotise põhjal tehtud järeldused. Järgnevad kokkuvõte, inglisekeelne resümee ning kasutatud kirjanduse, normatiivmaterjali, kohtupraktika ja lühendite loetelu.

1. KAEBEÕIGUSE VAJALIKKUS HALDUSKOHTUMENETLUSES, ALLIKAD JA OLEMUS

1.1 Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses

Halduskohtumenetlust iseloomustab asjaolu, et kohtud ei teosta kontrolli halduse üle omal initsiatiivil, vaid menetluse käivitab kaebus kohtusse.¹³ Õigustuse pöörduda kaebusega kohtusse annab isikule kaebeõigus. See tähendab seda, et kohus kontrollib halduse (haldusorganite) tegevuse seaduslikkust vaid siis, kui isikul on kaebeõigus.¹⁴ Seega on kaebeõigus vajalik kohtuliku kontrolli rakendamiseks halduse tegevuse üle.

Halduse kontrollimist peavad õigusteadlased ka halduskohtu üheks põhifunktsiooniks.¹⁵ Halduse kontrolli kaudu leiavad kaitset üksikisikute subjektiivsed õigused. Sellega takistatakse või piiratakse nii objektiivset õigusvastasust kui ka hoiatatakse haldusorganitega seotud inimesi, et nad teostaksid oma võimu ainult kooskõlas õiguslike ettekirjutustega.¹⁶ Halduse sõltumatu kontrolli kaudu suureneb ühtlasi ühiskonna respekt haldusotsuste vastu.¹⁷

Seega võib väita, et kaebeõiguse olemasolul rakendub halduskohtulik kontroll halduse üle, mis teenib nii üksikindiviidi kui ka ühiskonna huve. Pidades silmas halduskohtuliku kontrolli positiivset mõju üksikisikute subjektiivsete õiguste kaitsel, haldusorganite seaduskuulekuse tõstmisel ning üldsuse respekti suurendamisel halduse tegevuse vastu võiks küsida, kas halduskohtumenetluses on üldse vaja kaebeõigust või peaks kohtulik kontroll käivituma ka ainult võimaliku objektiivse õigusvastasuse korral.

Teoreetiliselt oleks see mõeldav kahes erinevas variandis: 1) ofitsiaalmaksiim: halduskohus ei sea oma kontrollivat tegevust sõltuvusse kaebuse esitamisest, vaid algatab menetluse ametiseisundist tulenevalt, kui on ilmnenud kahtlus täitevvõimu tegevuse seaduslikkuses. Nimetatud variandi eeliseks on efektiivne õiguspärasuse kontroll, sõltumata subjektiivsetest kodanikuõigustest, puuduseks aga see, et üksikisik oleks vaid kohtumenetluse objekti rollis ega saaks seda kujundada. 2) avaliku huvi esindaja võiks kaebeorganina algatada menetluse

¹³ I. Pilving, 1999, lk. 55. Vt. ka HKMS § 6 lg 1 „Halduskohus algatab haldusasja kaebuse või protesti alusel.“

¹⁴ Vt. Riigikohtu erikogu otsust 20. detsembrist 2001, 3-3-1-15-01 ning RKHK määrusi 29. jaanuarist 2001, 3-3-1-64-00, 29.01.2001, 3-3-1-65-00 ja 25.05.1999, 3-3-1-25-99.

¹⁵ Halduskohtu teiste funktsioonide osas vt. C. Harlow, R. Rawlings, 1997, lk. 530.

¹⁶ Dr. Mückenheim, 2001 lk. 5.

¹⁷ E. Gellhorn, B. Boyer, 1981 lk. 56.

halduskohtus, kui talle saavad teatavaks asjaolud, mis viitavad täitevvõimu tegevuse õigusvastasusele. Eelised ja puudused on samad, mis esimese variandi puhul, kuid kaebeargumendi kaudu oleks halduskohtu erapooletus võrreldes ofitsiaalmaxiimi mudeliga tugevamini tagatud.¹⁸

Magistritöö autor on seisukohal, et kuivõrd kohus peab Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevalt¹⁹ olema oma tegevuses sõltumatu, menetluse algatamine kohtu enda initsiatiivil võib aga kahtluse alla seada kohtu sõltumatuse, ei ole nimetatud variant praktikas parim lahendus. Mis puudutab teist võimalikku varianti, siis teatud ulatuses on see ka kehtivasse halduskohtumenetluse seadustikku sisse viidud – nimelt võib halduskohtusse haldusakti või toiminguga peale esitada protesti asutus või ametnik, kellele see õigus on seadusega antud.²⁰ Teise variandi ainukasutuse kahjuks räägib asjaolu, et suure tõenäosusega ükski avaliku huvi esindaja ei suuda avastada kõiki võimalikke õiguste rikkumisi, mistõttu üksikindiviidide huvid jääksid nimetatud variandi puhul kaitseta. Analoogiline probleem tekib ka ofitsiaalmaxiimi mudeli rakendamise korral – kohus ei pruugi omaalgatusliku kontrolli korras suuta üksikindiviidide õigusi ja huve piisavalt kaitsta. Seetõttu peab igal üksikisikul olema õigus ise otsustada oma subjektiivsete õiguste võimaliku rikkumise üle ning vaidlustada halduse tegevust kohtus.

Kuid ka siin ei saa laiendada kohtu pädevust, pannes talle kohustuse, kõigi isikute kaebusi piiramatult kontrollida, jättes tuvastamata isiku õiguste võimaliku rikkumise. Haldusaktide ja toimingute kontroll vaid nende objektiivse õigusvastasuse alusel ei taotleks enam isikute õiguste kaitse eesmärki. Samas väheneks oluliselt haldusakti adressaatide usaldus haldusakti kehtimajäämisele²¹, mille läbi kannataks õiguskindluse

printsipi. Magistritöö autor nõustub ka ameerika õigusteadlaste Smith'i, Woolf'i ning Jowell'iga selles, et kui avaliku võimu iga toiming või otsus oleks piiramatult allutatud kohtulikule kontrollile, võiks see kaasa tuua haldusorganite töö paigalseisu.²² See oleks aga

¹⁸ Dr. Mückenheim, 2001, lk. 7.

¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse § 146: „Õigust mõistab ainult kohus. Kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.“

²⁰ Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 2.

²¹ Usalduse kaitse põhimõtte kohaselt peab isikul olema õigus ja võimalus usaldada haldusakti, mille vaidlustamistähtaeg on möödunud, ning tegutseda tuginedes teadmisele, et haldusakt on õiguspärane ja jääb kehtima. Vt. A. Aedmaa, E. Lopman jt., 2004, lk. 346.

²² S. A. De Smith jt. 1995. lk. 3.

vastuolus haldusmenetluse efektiivsuse printsiibiga.²³ Seetõttu on üksikisikute kaebeõiguse nõue kohtusse pöördumisel vajalik ning põhjendatud.

1.2 Kaebeõiguse allikad

Halduskohtute kontrollimehhanismi käivitumiseks peab indiviidi õigus - kaevata halduskohtusse – olema vastava maa õigussüsteemis fikseeritud. Kaebeõigus võib tuleneda järgmistest allikatest: 1) seadus, mis sätestab, et selles nimetatud haldusorganite akte või toiminguid saab kohtulikult vaidlustada; 2) seadus, mis sätestab haldusorganite tegevuse üle üldise kohtuliku kontrolli; 3) haldusorganite tegevuse üle kohtulik kontroll tuleneb konstitutsioonist, kohtumenetluse seadustikust või mõnest muust õigusaktist²⁴. Luba kohtusse pöörduda võib olla nii seaduses otse sõnades väljendatud (*express standing*) kui ka väljendamata (*implied standing*). Esimese puhul sätestab seadus, millised isikud võivad haldusorgani otsuse peale kaevata. Teise puhul seda otsesõnu märgitud ei ole, mistõttu tuleb pöörduda halduskohtumenetlust reguleeriva üldseaduse poole, mis sätestab üldised reeglid kaebusega kohtusse pöördumiseks²⁵.

1.2.1 Kaebeõiguse allikad Eesti Vabariigis

Eesti Vabariigis tagavad isiku kaitse halduse ebaseadusliku tegevuse eest nii Põhiseaduse § 15, mis sätestab igaihe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 7, mis sätestab konkreetselt halduskohtusse pöördumise õiguse: “Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi.” HKMS § 7 lg 1 on kaebeõigust reguleeriv üldsäte, mille kohaldamiseks tuleb igal konkreetsel

²³ Haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2: „Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.“ Haldusmenetluse efektiivsus ja kiirus peaksid kaitsma taotluse esitanud isikut. Haldusakti või toimingut taotlenud isiku jaoks tähendab menetluse viibimine tema õiguste ja vabaduste piiramist. Näiteks ehitusloa või tegevuslitsentsi ootamise ajal ei ole isikul veel võimalik teostada kavandatud ehitusprojekti või äriplaani. See toob enamasti kaasa täiendava rahakulu. Lisaks sellele põhjustab menetlustulemuse ootamine tihti ebakindlust ja stressi. Seetõttu kehtestavad paljud eriseadused menetlustähtajad, kusjuures kui asutus ei vii menetlust läbi nii kiiresti kui võimalik, on tema viivitus õigusvastane ka siis, kui menetlustähtaeg on veel kaugel. Kui tähtaega pole määratud, peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingu mõistliku aja jooksul. Vt. A. Aedmaa, E. Lopman jt., 2004, lk. 122-124.

²⁴ W. Gellhorn, C. Byse, 1960 lk. 218.

²⁵ M. R. Asimow, 1988 lk. 10-4.

juhtumil isiku õiguste rikkumine, vabaduste piiramine või põhjendatud huvi juhtumi faktiliste asjaolude alusel tuvastada.

Samas reguleerivad Eesti Vabariigi kaebeõigust ka paljud eriseadused. Näiteks Eesti Vabariigi seadus avalduste esitamise tähtaegade ennistamise korrast õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisel ja kompenseerimisel § 5 lg 1 sätestab: “Keskkomisjoni otsuse peale, millega avalduse esitamise tähtaja ennistamise taotlus jäeti rahuldamata, võib taotleja esitada kaebuse kohtule oma elukoha järgi 10 päeva jooksul keskkomisjoni otsusest teadasaamise päevast arvates.” Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 40 lg 2 sätestab: “Arstliku töövõimetuse ekspertiisi otsusega mittenõustumise korral võib pensioni taotleja või pensionär pöörduda Sotsiaalkindlustusameti juures asuvasse vaidluskomisjoni, kes korraldab täiendava ekspertiisi. Vaidluskomisjoni moodustab ja selle töökorra kehtestab sotsiaalminister määrusega.” Seaduse paragrahv 40 lg 3 sätestab: “Vaidluskomisjoni otsusega mittenõustumise korral võib isik pöörduda halduskohtusse kolme kuu jooksul, arvates vaidluskomisjoni otsuse teatavaks tegemise päevast.”

Need on vaid mõned näited kaebeõiguse reguleerimisest eriseadusega. Kõrvutades eriseadustes sätestatud kaebeõigust halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud kaebeõigusega näeme, et eriseadused reguleerivad kaebeõigust enamasti konkreetsemalt, määratledes ära nii isiku, kes on õigustatud kaebust kohtusse esitama kui ka haldusaktid või toimingud, mille peale antud isik võib kaebuse esitada.²⁶

Kaebeõiguse allikateks ei saa küll pidada, kuid kohtusse pöördumisel tuleb paratamatult arvestada ka Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohti kaebeõiguse olemasolu või puudumise kohta. Taolised seisukohad aitavad reeglina leida lahendusi õigusvaakumis ning ühtlustavad seaduste tõlgendamist alama astme kohtute poolt. Eesti senises kohtupraktikas on välja kujunenud järgmised printsiibid: 1) õigusvastaselt kohustuste või keeldude kehtestamine

²⁶ Samas võivad eriseadused ette näha ka kohustusliku kaebeõiguse. Kohustusliku kaebeõigusega võidakse dikteerida, et kaebeõigust tuleb teostada: 1) seaduses ettenähtud kohtus; 2) seaduses ettenähtud aja jooksul ning 3) seaduses sätestatud vormis. Kohustuslikku kaebeõigust tuleb täpselt järgida. Vt. täpsemalt B. Schwartz, 1984, lk. 439.

haldusaktiga rikub alati haldusakti adressaadi õigusi²⁷; 2) asutuse või ametiisiku toiming rikub kaebaja õigusi siis, kui see lisaks õigusvastasusele toob kaasa kaebaja õiguste lõppemise või kitsendamise²⁸; 3) vaidlustatud haldusakt või toiming saab rikkuda ainult isiku neid subjektiivseid õigusi, mis tal olid vaidlustatud haldusakti andmise või toimingu tegemise ajal²⁹; 4) menetluse uuendamisest keeldumise korral on isikul kaebeõigus menetluse uuendamisest keeldumise, mitte esialgse haldusakti peale.³⁰ Eeltoodud põhimõtted tulenevad Riigikohtu erinevatest lahenditest ning neid kohaldatakse alama astme kohtute poolt. Kohtupraktika arenedes suureneb kindlasti ka kaebeõiguse tuvastamisel kohaldatavate printsiipide hulk.

1.2.2. Kaebeõiguse allikad Ameerika Ühendriikides

Ameerika Ühendriikides tuleneb isikute seisund, mis võimaldab neil kaebusega kohtus esineda (ingl. k. *standing*) – nimetagem seda sarnaselt Eestis kasutusel oleva terminiga “kaebeõigus” - halduse ebaseadusliku tegevuse korral Konstitutsioonist, haldusmenetluse seadusest, eriseadustest ning tavaõigusest.³¹

Ameerika Ühendriikide Konstitutsiooni artikli 3 kohaselt piirdub Ameerika Ühendriikide kohtuvõimu tegevus kohtuasjade (*case*) ning vaidlusküsimuste (*controversy*) lahendamisega. Ameerika Ühendriikide Ülemkohus on eeltoodud artiklit tõlgendanud selliselt, et sellega kehtestatakse kaebeõiguse subjekti suhtes miinimumnõuded, mille täitmine on kaebuse

²⁷ St. juhul, kui haldusakt kehtestab isikule kohustused või keelud, mida isik peab õigusvastaseks, võib olla tegemist isiku õiguste rikkumisega ning kaebuse esitaja ei pea kaebuses osundama, millist põhiõigust või põhivabadust või seadusest või muust õigustloovast aktist, haldusaktist või lepingust tulenevat õigust on haldusorgan rikkunud. Antud seisukoht tuleneb Saksa õiguses tuntud nn adressaaditeooriast ning lihtsustab oluliselt nii kaebajate kui kohtute olukorda kaebeõiguse väitmisel ning esialgsel tuvastamisel. Vt. Riigikohtu halduskolleegiumi määrust 4. oktoobrist 1996, 3-3-1-27-96, Pilvingu artiklit „Right of Action in Estonian Administrative Procedure“, „Juridica International IV/1999, lk. 59-60, 64 ning Riigikohtu erikogu määruseid 20. detsembrist 2001, nr. 3-3-1-8-01 ning nr. 3-3-1-15-01.

²⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 12. veebruarist 1999, 3-3-1-3-99. Kaebaja saab väita toiminguga enda õiguste rikkumist näiteks kohustamiskaebuse või kahju hüvitamise kaebuse esitamisel.

²⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 23. juulist 1997, 3-3-1-21-97. Seisukoht, mille järgi kohtul tuleb tuvastada subjektiivsete õiguste olemasolu või puudumine vaidlustatud haldusakti andmise või toimingu tegemise ajal on mõistlik, kuivõrd asutus või ametiisik pidi haldusakti andes või toimingut tehes saama nendega arvestada.

³⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19. detsembrist 2000, 3-3-1-53-00. Reeglina rikub kaebaja õigusi esialgne haldusakt. Kui ta pole seda õigeaegselt vaidmenetluse korras ega kohtus vaidlustanud, saab ta taotleda haldusorganilt akti kehtetuks tunnistamist vaid vastavuses haldusmenetluse seaduse (jõust. 01.01.2002) §-s 44 („Menetluse uuendamine“) sätestatuga. Selleks peavad aga ilmnema uued asjaolud (näit. asjas ilmnevad uued olulised tõendid vms). Haldusorgani menetluse uuendamisest keeldumise korral saab kohtus vaidlustada küll keeldumist, mitte aga esialgset haldusakti, kui selle vaidlustamise tähtaeg on mööda lastud.

³¹ N. C. Blond, B. I. Harris jt. 1993, lk. 224.

sisulise kohtuliku lahendamise eelduseks. Vastavaid miinimumnõudeid on kolm: 1) kaebaja on kannatanud “faktiilist kahju” – st. riivatud on kaebaja konkreetset seadusega kaitstud olemasolevat või lähemasse tulevikku suunatud huvi (huvi ei tohi olla oletuslik ega hüpoteetiline); 2) kaebaja kahju on tuletatav vastustaja vaidlustatud tegevusest ega ole mõne kolmanda isiku iseseisva tegevuse tagajärg ning 3) on tõenäoline (mitte spekulatiivne), et kohtu soodne otsus heastab kahju. Neid kolme nõuet nimetavad Ameerika õigusteadlased kaebeõiguse “konstitutsioonilisteks elementideks”.³²

Konstitutsiooni kõrval on tähtsamaks kaebeõiguse allikaks haldusmenetluse seadus (*Administrative Procedure Act - APA*). Ameerika Ühendriikide Kongress võttis APA vastu 1946. aastal ning see ilmus Ameerika Ühendriikide Koodeksis 5. peatüki all.³³ APA § 702 kohaselt on iga isik, kes kannatab asutuse tegevuse tõttu seaduses sätestatud kahju või kes on asutuse tegevuse tõttu vastava seaduse tähenduses ebasoodsalt mõjutatud või kannatanud, õigustatud pöörduma kohtusse. Kaebust Ameerika Ühendriikide kohtusse, millega ei taotleta rahalist hüvitust, vaid kaevatakse ameti või ametniku või nende teenistuja tegevuse või tegevusetuse peale, ei jäeta läbi vaatamata põhjusel, et see on esitatud Ameerika Ühendriikide vastu või et Ameerika Ühendriigid on selle asendamatu osapool. Nagu märgitakse haldusmenetluse seaduse lisas eeltoodud sätte selgituseks, on laialdast diskussiooni põhjustanud küsimus sellest, kes on seaduses sätestatud “iga isik” ning leitakse, et nimetatud määratlus ei tähenda, et kaebuse kohtulik läbivaatamine oleks tehtud võimalikuks tõepoolest igapähele, kes on administratsiooni tegevuse tõttu kahju kannatanud. “Seaduses sätestatud kahju” all mõeldakse sellist kahju, nagu see on sätestatud erinevates seadustes ja nagu seda on tunnustanud kohtud. Kohtute roll määratleda isikuid, kes on õigustatud kohtusse pöörduma, on jätkuvalt kasvav.³⁴

Lisaks konstitutsioonile ning haldusmenetluse seadusele on kaebeõiguse võimalus sätestatud ka Ameerika Ühendriikide Kongressi poolt vastu võetud eriseadustes. Nii sisalduvad enamikes föderaalametite funktsioneerimist reguleerivates seadustes ka sätted ametite otsuste kohtuliku vaidlustamise kohta apellatsioonikohtus või föderaalises ringkonnakohtus. Samuti on paljudes Ameerika Ühendriikide osariikides vastu võetud seadused osariikide ametite poolt tehtud otsuste vaidlustamise kohta.³⁵

³² T. C. Burt, 62 U. Chi. L. Rev. 275 (1995), lk. 278.

³³ D. P. Rothschild, C. H. Koch, 1981, lk. 3.

³⁴ Federal Administrative Procedure Sourcebook, p 27, 162 (viidatud: J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1985, lk. 639). APA § 702 tõlgenduse kohta vt. magistritöö punkte 2.2.2, 2.2.3 ja 2.2.3.2.

³⁵ M. R. Asimow, 1988, lk. 110.

Reeglina sätestab vastav eriseadus ka taotluse, mida võib eriseaduse alusel esitada. Sellisel juhul teisi, eriseaduses sätestamata taotlusi kohtule esitada ei saa.³⁶ Isiku kaebeõigust kontrollitakse aga alati esitatava taotluse suhtes. Olukorras, kus vaidlustamisviide eriseaduses puudub, võib isik esitada kaebuse, lähtudes tavaõiguses tuntud taotlustest. Tavaõigus annab isikule võimaluse esitada haldusorgani teatud käitumise korral ning eriseaduses vaidlustamisviite puudumisel kohtusse tavaõiguses ettenähtud taotlusi. Viimaseid võib võrrelda Eesti halduskohtumenetluse seadustiku §-s 6 toodud taotlustega.³⁷ Kuivõrd tavaõigus annab isikule eriseaduse puudumisel võimaluse pöörduda vastava tavaõigusest pärineva taotlusega kohtusse, võib tavaõigust samuti lugeda kaebeõiguse allikaks. Igal eeltoodud juhul peab kohus otsustama selle üle, kas isikul, kes vastavale kaebeõiguse allikale tugineb, on ka tegelikult kaebeõigus või mitte.³⁸

1.2.3 Kaebeõiguse allikate prioriteediküsimus kaebeõiguse tuvastamisel

Magistritöö punktides 1.2.1 ja 1.2.2 tõi magistritöö autor ära kaebeõiguse allikad Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides, millest nähtus nende mitmekesisus ning asetumine õigusaktide hierarhias erinevatele tasanditele. Kuivõrd kaebeõiguse olemasolu selgitamiseks tuleb leida asjakohane kaebeõigust võimaldav allikas, on kaebeõiguse tuvastamisel seetõttu esmatähtis, millises omavahelises suhtes on kaebeõiguse erinevad allikad (põhiseadus / konstitutsioon, halduskohtumenetluse seadustik / haldusmenetluse seadus, eriseadused) ning kuidas neid praktikas kohaldada.

1.2.3.1 Üldseaduse ja eriseaduse kooskõla

³⁶ B. Schwartz, 1984, lk. 440-441.

³⁷ Eesti halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud taotluste kohta vt. magistritöö p. 1.4.3.3. Ameerika Ühendriikide tavaõiguses on kõige tuntumad on keelamis- ja tuvastamisotsus (*injunction and declaratory judgment*). Näiteks tuvastab kohus plaanitava haldustegevuse õigusvastasuse ja teeb samas otsuse selle keelamiseks. Samuti võib isik esitada kohustamiskaebuse (*mandamus*). Kohustamisotsusega sunnib kohus ametiisikut või asutust täitma kohustust, mida ta kaebajale võlgneb. Tavaõiguse taotluste kohta vt. lähemalt M. R. Asimow, 1988, lk. 111-112.

³⁸ M. R. Asimow, 1988, lk. 110-111.

Kaebeõiguse allikate kohaldamise prioriteedi väljaselgitamiseks on oluline tuvastada, milline allikas sisaldab kaebeõiguse üld- ning milline erisätteid. Reeglina õigusallikate prioriteedistandardite järgi *lex specialis derogat legi generali*: spetsiaalne normatiivakt on olulisem üldisest.³⁹ Üldised kaebeõiguse nõuded sätestavad Eesti Vabariigis halduskohtumenetluse seadustik (HKMS), Ameerika Ühendriikides konstitutsioon ja haldusmenetluse seadus (APA). Konkreetsemalt sätestavad kaebeõiguse vastavat haldusmenetlust reguleerivad eriseadused.⁴⁰

Kaebeõiguse allikate konkurents võib tekkida olukorras, kus kaebeõigust reguleerivad korraga nii üldseadus kui ka eriseadus. Probleemi ei teki, kui mõlemad allikad on omavahel kooskõlas ning neid on võimalik korraga kohaldada. Näiteks kui Eesti eriseaduses sisaldub viide üldseadusele, on võimalik probleemideta kohaldada korraga mõlemat kaebeõiguse allikat, kuivõrd nad täiendavad teineteist ning kaebeõigust tuvastatakse sellisel juhul üldseaduse sätete alusel.⁴¹ Ameerika Ühendriikides lähtuti pikka aega *lex specialis derogat legi generali* reeglist ning kuni 1992. aastani ei pöördunud kohtud reeglina üldisema sõnastusega kaebeõiguse allikate⁴² poole olukorras, kus eriseadused kaebeõiguse konkreetselt ette nägid. Eriseadustes konkreetse kaebeõigust võimaldava sätte puudumisel pöördus kohus Konstitutsiooni poole. Kuni 1992. aastani tõlgendas Ülemkohus Konstitutsiooni artiklit 3 vaid kaebajaile komplementaarse kaebeõiguse allikana – st. selle alusel sai ta lugeda isikuid kaebeõiguse subjektideks ka juhtudel, mil eriseadused kaebeõigust konkreetselt ette ei näinud.⁴³ Seega tuli esmalt lähtuda eriseadustest, kuid olukorras, kus need kaebeõigust ei võimaldanud, võis isik siiski Konstitutsiooni artikli 3 alusel kaebeõiguse subjektiks osutada.

1.2.3.2 Üldseaduse prioriteet eriseaduse ees

Problemaatilisem on olukord siis, kui eriseadus sätestab teatud haldusakti või toiminguga peale

³⁹ A. Aarnio, 1996, lk. 199.

⁴⁰ Magistritöö autor käsitleb magistritöö käesolevas peatükis eriseadustena kõiki neid seadusi (v.a. Eesti Vabariigi põhiseadus), mis ei ole üldseadused, kuid mis reguleerivad kaebeõigust.

⁴¹ Näiteks haldusmenetluse seaduse § 87 lg 1 arvestab HKMS-i sätteid: „Isikul, kelle vaie jääb vaidemenetluses rahuldamata või kelle õigusi on vaidemenetluses rikutud, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse“.

⁴² Magistritöö autor peab silmas konstitutsiooni ja haldusmenetluse seadust.

⁴³ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 140.

nn igaihe kaebeõiguse, üldseadus võimaldab aga kaebeõigust ainult isikule, kelle õigusi on rikutud või vabadusi piiratud.⁴⁴ Sellisel juhul võib tekkida küsimus, kas kaevata võib tõepoolest eriseaduses sätestatud „iga isik“ või peab see „iga isik“ täiendavalt kohtus tõendama ka enda õiguste rikkumist. Eesti Riigikohus on teinud nimetatud küsimuses erinevatel aegadel kaks erinevat lahendit.

2001. aastal jõudis Riigikohus eriseadust ning üldseadust koos analüüsid järeldusele, et „... isikul pole õigust pöörduda halduskohtusse mistahes küsimuses, mis tema õigusi ei puuduta – seda ka juhul, kui eriseadus annab võimaluse kohtusse pöörduda. HKMS §-st 7 tulenevalt ei ole halduskohtul võimalik rahuldada kaebust, ilma et vaidlus kaebaja õigusi puudutaks. Eriseadusega võib näha ette küll täiendava kaebeõiguse konkreetset liiki vaidluste lahendamiseks, kuid eriseadusega ei saa muuta HKMS § 7 lg-st 1 tulenevat regulatsiooni täielikult mõttetuks“.⁴⁵

2004. aastal asus Riigikohus eriseadust analüüsid järeldusele, et vastav eriseadus annab õiguse kohtusse pöörduda ka ainult haldusorgani tegevuse õigusvastasuse korral. Riigikohus leidis, et „planeeringuseaduse § 26 lg 1 alusel võib planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igauks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab“.⁴⁶

⁴⁴ Problemaatiline on olukord seetõttu, et reeglina on eriseadused üldseadusest konkreetsemad ning haldusõiguse üldpõhimõtete kohaselt prevaleerib sellisel juhul eriseadus üldseaduse ees. Näide igaihe kaebeõigust võimaldavast sättest eriseaduses on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 33 lg 2 varasem redaktsioon: „Igal isikul on õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastu võetud õigusaktidesse muudatuste tegemist, nende tühistamist, aga ka taotleja õigusi rikkuvate õigusaktide vastuvõtmata jätmist ning pöörduda vastava ettepaneku tähelepanuta jätmise korral kohtusse.“ Praegu kehtiv KOKS § 33 lg 2 sätestab: „Igaühel on õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastu võetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi.“

⁴⁵ Vaidluses KOKS § 33 lg 2 varasema redaktsiooni tõlgenduse üle leidis Riigikohus, et antud sättest ei saa järeldada, nagu kujutaks igasuguse taotluse rahuldamata jätmine kohaliku omavalitsuse organi poolt õiguste või vabaduste piiramist. Seega tekiks igal isikul kohtusse pöördumise õigus igas küsimuses. Selleks piisaks ainult eelnevalt kohaliku omavalitsuse organile taotluse esitamisest. KOKS § 33 lg-s 2 nimetatud kohtusse pöördumise võimalust tuleb käsitleda koos sama paragrahvi esimeses lõikes sätestatud õigusega pöörduda kohaliku omavalitsuse organi poole. See säte eeldab aga, et kohaliku omavalitsuse haldusaktiga oleks seadusevastaselt kitsendatud pöörduja õigusi. Vt. Riigikohtu erikogu määrust 20. detsembrist 2001, 3-3-1-15-01.

⁴⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 9. juunist 2004, nr. 3-3-1-28-04. Planeeringuseaduse § 26 lg 1 sätestab: „Planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks on igal isikul õigus ühe kuu jooksul, arvates päevast, millal isik sai teada või pidi teada saama planeeringu kehtestamisest, pöörduda kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.“

Riigikohtu järelduskäigust nähtuvalt asus kohus eeltoodud seisukohale sätte grammatilise tõlgenduse alusel, leides, et sätte sõnastusest ilmneb selgesõnaliselt, et kohtusse pöördumise õigus kehtestatud planeeringu vaidlustamiseks on isikul kahel juhul: 1) kui ta leiab, et planeeringu kehtestamise otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga; 2) kui selle planeeringu kehtestamise otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Samas leidis Riigikohus ka, et „üldjuhul näevad eriseadustes paiknevad erisätted kaebeõiguse kohta ette, et kohtusse võib pöörduda isik, kes leiab, et rikutud on tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kui eriseadustes ei ole ette nähtud, kes võib halduskohtusse kaebuse esitada, siis juhitudakse samuti HKMS § 7 lg-st 1.“⁴⁷

Seega tuleb järeldada, et planeerimisseaduses on seadusandja väljendanud konkreetselt ning selgesõnaliselt tahet, lubada planeeringu kehtestamise otsuse õigusvastasuse korral kaebeõigust igale isikule, olenemata tema õiguste rikkumisest või vabaduste piiramisest. Sellega on seadusandja laiendanud kaebeõiguse seniseid piire ning sisuliselt on tegemist populaarkaebusega.⁴⁸

Kuivõrd Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 15 tulenev igäühe õigus, pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, on üldine vabadusõigus, mille eesmärgiks on anda igäühele kohtusse pöördumise vabadus, mitte aga seada kohtusse pöördumisele piiranguid, ei saa „igäühele“ kohtusse pöördumise õigust andva sätte korral püstitada küsimust ka planeerimisseaduse sätte põhiseadusele vastavusest. Samuti prioriteedipõhimõtete järgi on erisätte norm olulisem HKMS § 7 lg-s 1 sätestatud üldnormist. Küll aga tõusetub planeerimisseaduse § 26 lg 2 puhul küsimus sellest, kas suurele isikute ringile (planeeringu kehtestamise otsused mõjutavad reeglina väga suurt isikute ringi) Riigikogu lihthälteenamusega vastu võetud eriseadusega piiramatu kaebeõiguse võimaldamine saab olla õiguspärane olukorras, kus see on vastuolus halduskohtumenetluse seadustiku kõige olulisema, kaebeõigust reguleeriva sättega ning Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 järgi saab kohtumenetluse seadusi muuta vaid Riigikogu koosseisu hälteenamusega. Magistritöö autor on arvamisel, et käesoleval juhul võiks tõusetuda küsimus sätte vastavusest põhiseadusele. Seetõttu reeglina tuleks eriseaduses nn igäühele kaebeõiguse võimaldamist tõlgendada kui eriseaduse osundust kaebeõiguse võimaldamisele halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel. Sellist eriseaduste tõlgendamist toetas ka Riigikohus oma 2004. aasta otsuses . Ameerika Ühendriikides on Ülemkohus asunud ülalkirjeldatud juhtudega

⁴⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 9. juunist 2004, nr. 3-3-1-28-04.

sarnastel juhtudel üsna radikaalsele seisukohale. 1992. aastal, kohtuasjas *Lujan v Defenders of Wildlife*⁴⁹, andis Ülemkohus Konstitutsiooni artiklile 3 tõlgenduse, mis välistas isiku kaebeõiguse, ning seda olukorras, kus eriseadus isikule kaebeõiguse andis.⁵⁰ Nimelt leidis Ülemkohus, et Konstitutsiooni artiklist 3 tulenevad nõuded⁵¹ piiravad Ameerika Ühendriikide Kongressi õigust seadusega igapäevase kaebeõigust võimaldada. Konstitutsiooni artikkel 3 näeb ette kaebeõiguse vaid neile isikutele, kes on pidanud kannatama konkreetset, spetsiifilist kahju või keda ähvardab peatselt saabuv faktiline kahju. Kuna kohtuasjas *Lujan v Defenders of Wildlife* asus Ülemkohus seisukohale, et kaebajal eeltoodud kahjusid ei esinenud, ei tuvastanud ta kaebajal ka kaebeõiguse olemasolu.⁵² Samasugust põhimõtet rakendas Ülemkohus ka 1998. aastal, kohtuasjas *Steel Co. v Citizens for a Better Environment*⁵³. Selles kohtuasjas tunnistas Ülemkohus konstitutsioonivastaseks seaduse, mis võimaldas „igapäevase“ kaebeõigust. Kuigi antud kohtuasjas oli kaebajal faktiline kahju olemas ning seda põhjustas vaidlustatud toiming, ei olnud kaebaja kahju kohtu kaudu heastatav.⁵⁴ Eeltoodud kohtulahenditega tunnistas Ameerika Ülemkohus konstitutsioonilisele alusele tuginevad kaebeõiguse kriteeriumid ülimuslikuks mistahes seadusega võimaldatud „igapäevase“ kaebeõiguse“ ees. Seega tunnustas Ameerika Ülemkohus mõlemal eeltoodud juhtumil Konstitutsioonist tulenevate kaebeõigusele ettenähtud nõuete prioriteeti eriseaduste ees olukordades, kus eriseadused võimaldasid piiranguteta „igapäevase kaebeõigust“.

Nagu eeltoodud näidetest nähtub, on Ameerika Ühendriikides seoses kaebeõiguse kriteeriumide tulenemisega Konstitutsioonist eriseaduse ja Konstitutsiooni vastuolusid kergem lahendada kui Eestis. Kui Ameerika Ühendriikides kohaldab kohus sarnastel juhtudel õigusallikate prioriteetsust määravat põhimõtet *lex superior derogat legi inferiori*: hierarhiliselt kõrgem norm tühistab madalama⁵⁵, siis Eesti õigussüsteemis, kus kaebeõiguse konkreetsed kriteeriumid tulenevad halduskohtumenetluse seadustikust, nimetatud põhimõtet reeglina kohaldada ei saa ning kehtib põhimõte: *lex specialis derogat legi generali*: spetsiaalne normatiivakt on olulisem üldisest. Seetõttu on seadusandjal Eestis ka suuremad võimalused

⁴⁸ Populaarkaebuse kohta vt. A.-T. Kliimann, 1937, lk. 213-214.

⁴⁹ *Lujan v Defenders of Wildlife*, 504 U.S. 555 (1992) (Viidatud: R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 141).

⁵⁰ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 141.

⁵¹ Vastavad kaebeõiguse omamise nn miinimumnõuded on toodud magistritöö p-s 1.2.2.

⁵² R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 141.

⁵³ *Steel Co. v Citizens for a Better Environment*, 523 U.S. 83 (1998). (Viidatud: R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 142).

⁵⁴ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 142.

⁵⁵ A. Aarnio, 1996, lk. 199.

eriseadustega halduskohtumenetluse seadustikust erinevaid kaebeõiguse realiseerimise viise kehtestada, kohtutel aga sarnastel juhtudel raskem halduskohtumenetluse seadustikus toodud kaebeõiguse nõudeid kohaldada.

1.2.3.3 Eriseaduse kohaldamine

Seaduse kohaldajale võib probleeme tekitada ka olukord, kus eriseadus on väga konkreetne, võimaldades haldusakti või toimingu peale kaebeõiguse ainult kindlale isikute ringile, kuid üldseadusega võiks isikute ringi laiendada, kui tuvastada, et haldusakt või toiming rikub ka eriseaduses nimetamata jäänud isikute õigusi.⁵⁶ Kui eriseadus oma konkreetse sõnastusega kaebajale kaebeõigust ei anna, on kaks võimalust: kohus kas resoluutselt välistab isiku kaebeõiguse või kui konkreetne tulemus on vastuolus kohtuniku seisukohaga ühiskonna õigusteadvusest ning õiglusest, võimaldab talle kaebeõiguse, asudes seadust tõlgendama.

Magistritöö autor on seisukohal, et viimane lähenemine kaebeõigusele oleks ilmselt paindlikum. Sarnasel juhul on ka Riigikohus leidnud, et „kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi.“⁵⁷ Seega ainuüksi asjaolu põhjal, et seadusandja on nimetanud kaebajana vaid ühte konkreetset isikut, ei saa asuda aseisukohale, et sellega on seadusandja lõplikult ning täielikult välistanud kõigi teiste isikute kaebeõiguse. Lähemal vaatlusel võibki seetõttu ilmned, et eriseaduse konkreetse sõnastusega ei ole seadusandja soovinud välistada sättes nimetamata isikute kaebeõigust, vaid on nimetanud isikud, kelle õigused võiksid seaduses nimetatud haldusaktide ja toimingute läbi kõige tõenäolisemalt rikutud saada. Küsitavuste

⁵⁶ HKMS § 7 järgi võib halduskohtusse pöörduda isik, kelle õigusi on rikutud või vabadusi piiratud. Eesti Vabariigi seaduse avalduste esitamise tähtaegade ennistamise korras õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisel ja kompenseerimisel § 5 lg 1 võimaldab samas kaebeõigust vaid taotlejale ehk isikule, kes on taotlenud eeltoodud tähtaja ennistamist ning kaevata saab vaid keskkomisjoni otsuse peale, millega avalduse esitamise tähtaja ennistamise taotlus jäeti rahuldamata. Kuivõrd kaebeõiguse on antud seaduses võimaldatud vaid taotlejale taotluse rahuldamata jätmise korral, ei saa eriseaduse sõnastuse järgi seega teised õigustatud subjektid kaevata keskkomisjoni otsuse peale, millega taotlus rahuldati, kui nad leiavad rahuldamise otsusega enda õigused rikutud olevat. Samuti näiteks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 40 lg-d 2 ja 3 võimaldavad arstliku töövõimetuse täiendava ekspertiisi otsuse vaidluskomisjoni ning seejärel kohtusse kaevata vaid pensioni taotlejal või pensionäri. Sätte konkreetne sõnastus välistab tööandja, kelle varalisi huve otsus samuti võib puudutada, õiguse eeltoodud otsust vaidluskomisjoni ning edasi kohtusse kaevata .

⁵⁷ Riigikohtu erikohtu otsus 20. detsembrist 2001, nr. 3-3-1-15-01.

vältimiseks on Riigikohus leidnud, et kaebeõiguse piirang peab eriseaduses olema selgesõnaliselt sätestatud.⁵⁸

Samas tuleb silmas pidada seda, et olukorras, kus eriseadus selgesõnaliselt piirab kaebeõigust või välistab kaebeõiguse, ei ole ka seaduse tõlgendamine võimalik ning lähtuda saab ainult eriseadusest. Sellises olukorras võib kohtunik kaaluda eriseaduse vastavust Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 15 tulenevale igäihe õigusele, pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseadusega vastuolu korral algatab kohus eriseaduse sätte suhtes järelevalve menetluse ning jätab sätte kohaldamata.

Ameerika Ühendriikides on erandiks, millal kaebeõiguse konstitutsioonilised miinimumnõuded kohaldamisele ei tule, olukord, kus eriseadus selgesõnaliselt välistab isiku kaebeõiguse. Sellistel juhtudel on Ülemkohus lähtunud eriseadusest. Näiteks Ameerika Ühendriikide haldusmenetluse seaduse APA § 701(a) kohaselt ei kehti kaebeõiguse realiseerimist reguleerivad sätted juhul, kui (1) seadused välistavad kaebuse kohtuliku läbivaatamise⁵⁹ või (2) haldusorganile on seadusega antud diskretsiooniõigus.⁶⁰ Samas olukorras, kus kaebeõigus pole välistatud, vaid teatud ulatuses piiratud, kuuluvad Konstitutsiooni kolm nõuet kohaldamisele. Kaebeõigust võib lugeda piiratuks juhul, kui on

⁵⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 15.10.2002 otsuses haldusasjas nr. 3-3-1-63-02 leiti, et selleks, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaebeõiguse piirangut, peab seaduses olema selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega halduskohtusse saab pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist. Samas riigihangete seadus ei sätesta sõnaselgelt, et enne kohtusse pöördumist tuleb vaidluse lahendamiseks esitada vaidlustus Riigihangete Ametile.

⁵⁹ Näiteks raudteeseadusega (*Railway Act*) reguleeritud tööandjate ja töövõtjate vahelisi vaidlusi lahendab vaid Raudteeamet. Vt. *Pennsylvania Railroad Co. v. Day*, 360 U.S. 548, 79 S.Ct. 1322, 3 L.Ed.2d 1422 (1959); *Union Pacific Railroad Co. v. Price*, 360 U.S. 601, 79 S.Ct. 1351, 3 L.Ed.2d 1460 (1959) (Viidatud: M. G. Jr. Hill, H. M. Rossen jt. 1977 lk. 86). Samuti Kongressi poolt vastu võetud seadusemuudatuse kohaselt pole kohtutel õigust ega pädevust läbi vaadata kaebusi Ameerika Ühendriikide Sõjaveteranide Ameti otsuse peale, millega otsustatakse veteranidele, nende ülalpeetavatele või järeltulijatele toetuste andmine. Eeltoodud kohtusse pöördumise õiguse välistamist on põhjendatud järgmiste eesmärkidega: “1) tagada, et veteranide toetusnõuded ei koormaks kohtuid ja Sõjaveteranide Ametit kulukate ning aeganõudvate kohtuprotsessidega ning 2) tagada, et Sõjaveteranide Ameti toetusotsustega seotud poliitika elluviimine toimuks kõikjal ühtemoodi.” Vt. J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 691. Samuti välistab väärtegudes nõuete esitamise seadus (Tort Claims Act) Valitsuse ametnike vastutuse Valitsuse ebaseadusliku tegevuse eest. Seadus võeti vastu, lähtudes Valitsuse teenistujate ehk ametnike immuniteedi doktriinist, mille kohaselt ei saa ametnikud efektiivselt töötada pidevas kohtuprotsesside kartuses, isegi kui selleks puudub tõsiseltvõetav alus. Vt. D. P. Rothschild, C. H. Koch, 1981, lk. 814.

⁶⁰ J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1985, lk. 688. Näiteks leidis Ameerika Ülemkohus kohtuasjas *Heckler v Chaney*, 470, U.S. 821, 831 (1985), et haldusorgani otsus mitte kriminaalprotsessis süüdistust esitada või tsiviilprotsessis hageda või sundtäitmist läbi viia on allutatud haldusorgani täielikule diskretsiooniõigusele. (Viidatud: G. J. Edles, J. Nelson jt. 1989, § 5.6). Samas õigusteadlaste Gellhorni ja Levini arvates võib väita, et pole ühtegi haldusorgani otsust, mida ei saaks kasvõi osaliselt vaidlustada. Nad põhjendavad seda sellega, et mingi otsus koosneb tavaliselt terveist reast üksikuist otsustustest, millest mõned on õiguslikud otsustused, mõned faktiotsustused ja mõned diskretsiooniotsustused. Vt. E. Gellhorn, R. M. Levin, 1990 lk. 358.

piiratud ehk väga täpselt sätestatud kaebeõigust omavate isikute ring.⁶¹ Ka Eesti Vabariigis saaks kohus viimasel juhul kohaldada ainult eriseadust või, kui eriseadus ilmselgelt piirab isiku kaebeõigust kohtusse, asuda seisukohale, et eriseaduses sätestatud piirang on põhiseadusega vastuolus ning algatada eriseaduse sätte osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

Seega nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides on kaebeõiguse allikate kohaldamise prioriteediküsimuste kindlakstegemine kaebeõiguse olemasolu tuvastamise seisukohast väga olulise tähtsusega. Nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides sõltub prioriteedi kindlakstegemine suuresti eriseaduse sõnastusest ning sellest, kui konkreetne ta on võrreldes üldseadusega. Kui Ameerika Ühendriikides on kaebeõiguse tuvastamisel otsekohaldatav ka Konstitutsioon, mida täpsustab haldusmenetluse seadus⁶², siis Eesti Vabariigi põhiseaduse roll on vähemtähtis, kuna selle kaebeõigust võimaldav säte rakendub halduskohtumenetluse seadustiku kohaldamise kaudu.

1.3 Järeldused

Kohus ei kontrolli halduse tegevuse seaduslikkust omal initsiatiivil, vaid selle käivitab isiku kaebus kohtusse. Kohus kontrollib halduse tegevuse seaduslikkust vaid siis, kui kohtusse pöördujal on kaebeõigus. Seega ei toimu halduskohtulik kontroll piiramatult kõigi kohtusse kaebust esitavate isikute puhul, vaid ainult kaebeõigust omavate isikute puhul. Halduse tegevuse seaduslikkuse tuvastamine vaid kaebeõigusega isikute puhul on põhjendatud, kuivõrd haldusaktide ja toimingute piiramatu kontroll objektiivse õigusvastasuse alusel ei taotleks enam isikute õiguste kaitse eesmärki, vaid vähendaks oluliselt haldusakti adressaatide usaldust haldusakti kehtimajäämisele, mille läbi kannataks õiguskindluse printsiip. Halduse tegevuse piiramatu kontroll oleks vastuolus ka haldusmenetluse efektiivsuse printsiibiga.

Eesti Vabariigis ning Ameerika Ühendriikides on indiviidide õigus – kaevata halduskohtusse - reguleeritud õigusaktide hierarhias erinevatel tasanditel paiknevate õigusaktidega. Eestis on sellisteks õigusaktideks põhiseadus, halduskohtumenetluse seadus ning halduskohtusse pöördumist reguleerivad eriseadused; Ameerika Ühendriikides aga konstitutsioon,

⁶¹ Näiteks võivad seadused täpselt määratleda kaebeõigust omavate isikute ringi, kasutades selleks mõisteid nagu “korralduse adressaat” või “vanem, kelle lapse suhtes korraldus tehti“. Vt. D. Foulkes, 1995, lk. 432. Vt. ka näiteks Clean Air Act (Puhta õhu seadus) art. 307, mis sätestab ametniku erinevate toimingute peale kaebuste esitamise korra, koha ja aja (Viide: L. Jaffe, N. Nathanson, 1976, lk. 909).

⁶² APA rolli kohta vaata magistritöö p-i 2.2.2.

haldusmenetluse seadus ning eriseadused, nendele lisandub tavaõigus. Seetõttu on kaebeõiguse kindlakstegemise seisukohalt oluline see, millises omavahelises suhtes on kaebeõiguse erinevad allikad ning kuidas neid praktikas kohaldada.

Üldised kaebeõiguse nõuded sätestavad Eesti Vabariigis halduskohtumenetluse seadustik, Ameerika Ühendriikides konstitutsioon ja haldusmenetluse seadus. Konkreetsemalt sätestavad kaebeõiguse vastavat haldusmenetlust reguleerivad eriseadused. Olukorras, kus kaebeõigust reguleerivad korraga nii üldseadus kui ka eriseadus, võib tekkida kaebeõiguse allikate konkurents. Kõige lihtsamal juhul on allikad omavahel kooskõlas ning neid on võimalik kohaldada korraga. Eesti Vabariigis esineb see juhul, kui eriseaduses sisaldub viide üldseadusele. Sellisel juhul tuvastatakse kaebeõigus üldseaduse ehk halduskohtumenetluse seadustiku sätete alusel. Ameerika Ühendriikides lähtus Ülemkohus kaebeõiguse allikate konkurentsi olukorras kuni 1992. aastani *lex specialis derogat legi generali* (spetsiaalne normatiivakt on olulisem üldisest) printsiibist. Kaebeõigus tuvastati reeglina eriseaduse kaebeõigust võimaldava sätte alusel, selle puudumisel aga Konstitutsiooni artikli 3 alusel, tõlgendades seda kaebajaile komplementaarse kaebeõiguse allikana.

Samas olukorras, kus eriseadus andis igale isikule õiguse kaebust esitada, üldseadusega nähti aga isiku kaebeõigusele ette täiendavad kriteeriumid, on Eesti Vabariigi Riigikohtu ning Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu praktika olnud erinevad. Kui Ameerika Ülemkohus on sellisel juhul lähtunud Konstitutsiooni kui õigusaktide hierarhias kõrgemal positsioonil asuvast kaebeõiguse allikast ning tunnistanud eriseaduse sätteid Konstitutsiooniga vastuolus olevaiks, siis Eesti Vabariigi Riigikohus on ühel korral seadusi tõlgendades otsustanud üldseaduse – halduskohtumenetluse seadustiku kasuks, teisel korral kohaldanud aga printsiipi *lex specialis derogat legi generali* ning lähtunud eriseadusest. Eesti õigussüsteemis, kus kaebeõiguse konkreetsed kriteeriumid tulenevad halduskohtumenetluse seadustikust, mitte aga Ameerika Ühendriikide näitel otse Konstitutsioonist, *lex superior derogat legi inferiori* põhimõtet reeglina kohaldada ei saa ning eriseaduse ja halduskohtumenetluse seadustikus toodud kaebeõigusele sätestatud nõuete vastuolu korral kehtib *lex specialis derogat legi generali* printsiip.

Seetõttu on Eesti Vabariigi Riigikogul võrreldes Ameerika Ühendriikide Kongressiga suuremad võimalused eriseadustega halduskohtumenetluse seadustikust erinevaid kaebeõiguse realiseerimise viise kehtestada, kohtutel aga sarnastel juhtudel raskem

halduskohtumenetluse seadustikus toodud kaebeõiguse nõudeid kohaldada. Küsimus põhiseadusele vastavusest võib tõusetuda aga siiski juhul, kui lihtseadusena vastu võetud eriseadusega võimaldatakse igaihe kaebeõigust väga suurele isikute ringile, muutes sellega oluliselt halduskohtumenetluse seadustiku kohaldamise piire ning ulatust. Sellisel juhul võib tõstatada küsimuse eriseaduse vastavusest Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 104, mille järgi saab kohtumenetluse seadusi muuta vaid Riigikogu koosseisu hääaltenamusega.

Olukorras, kus eriseadus on üldseadusest konkreetsem, näiteks nimetades konkreetset kaebeõigust omavate subjektide ringi, üldseaduse sõnastusest tulenevalt võiks eriseadus rikkuda aga ka eriseaduses nimetamata subjektide õigusi, tuleks kohtunikul seadust tõlgendades asuda seisukohale, kas seaduse üldist eesmärki ning kaebaja huvi kaalukust arvestades võiks kaebaja huvist välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus. Eriseaduse tõlgendamine on põhjendatud juhul, kui vastupidine tulemus oleks vastuolus kohtuniku seisukohaga ühiskonna õigusteadvusest ja õiglustundest. Ameerika Ühendriikides kuuluvad sarnasel juhul kohaldamisele Konstitutsiooniga kaebeõigusele ettenähtud nõuded. Erandina ei kuulu nõuded kohaldamisele olukorras, kus eriseadus isiku kaebeõiguse selgesõnaliselt välistab. Ka Eesti Vabariigis saaks kohus viimasel juhul kohaldada ainult eriseadust või, kui eriseadus ilmselgelt piirab isiku kaebeõigust kohtusse, asuda seisukohale, et eriseaduses sätestatud piirang on põhiseadusega vastuolus ning algatada eriseaduse sätte osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse.

1.4 Kaebeõiguse olemus

Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide kaebeõiguse aluste ning subjektide võrdlemiseks peab magistr töö autor vajalikuks esmalt välja tuua kaebeõiguse olemuse ühised jooned Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides. Teema paremaks mõistmiseks avab magistr töö autor magistr töö kasutatava termini „kaebeõigus“ tähenduse nii iseseisvalt kui ka suhetes teiste kasutuses olnud terminitega ning avab võrdlevalt ka Ameerika Ühendriikides kasutuses oleva, kaebeõigust tähistava termini tähenduse.

1.4.1 Terminid

Kõigepealt märgib magistritöö autor, et isiku kaebeõigust tuleb eristada isiku protsessiõigus- ja protsessiteovõimest.⁶³ Juba Teise Maailmasõja-eelsel ajal ei piisanud Eesti Vabariigis halduskohtusse pöördumiseks üksnes isiku protsessiõigus- ja teovõimest. Oli nõutav, et pooled oleksid haldusvaidlustes ka *tehiomased*. Kliimanni sõnade kohaselt avaldus tehiomasus juriidilises seoses võistja (kaebaja) ja tema kaebuse alusel kohtus arutlemisele ja otsustamisele antava haldustoimingu vahel.⁶⁴ Lähtudes eelnevast liigitati pooled kaebajaiks ehk aktiivseiks võistjaiks, keda iseloomustas aktiivne tehiomasus, ning kostjaiks ehk passiivseiks võistjaiks, keda iseloomustas passiivne tehiomasus. Kliimanni kaasaegne Rängel kasutas termini „*tehiomasus*“ asemel hoopis terminit „*asjaomasus*“, kuid määratles seda sarnaselt Kliimann'ile kaebaja ning vaieldava haldusakti vahelise seosena.⁶⁵ Merusk on liigitanud halduskohtumenetluse pooled aktiivse tehiomasuse ehk *legitimatío activa* alusel isikuteks, kes on esitanud kaebuse või protesti ning passiivse tehiomasuse ehk *legitimatío passiva* alusel asutuseks, ametnikuks või avalik-õiguslikke ülesandeid täitvaks muuks isikuks, kelle haldusakti või toimingu peale kaebus või protest on esitatud.⁶⁶

Tänapäevases õigusterminoloogias termineid *tehiomasus* või *asjaomasus* reeglina ei kasutata ning nende asemel on enamlevinud termin *kaebeõigus*. Samas ei ole tegemist sünonüümidega. Kui terminid *tehiomasus* või *asjaomasus* tähistavad kaebaja õiguslikku seisundit ehk staatust, mis võimaldab tal oma õiguse rikkumise korral protsessis esineda (kaebaja on tehiomane/asjaomane), siis termin *kaebeõigus* osundab õigusele, mida kaebaja omab ning mis annab talle tehiomasuse või asjaomasusega võrreldava õigusliku seisundi.⁶⁷ Seega võib öelda, et kaebeõigust omades on isik protsessis tehiomane ehk asjaomane. Ameerika Ühendriikide õiguskirjanduses kasutatakse kaebuse esitaja õiguslikku seisundit ehk staatust iseloomustades terminit *standing*, inglise õiguskirjanduses aga ladinapäraselt terminit *locus standi*. Mõlemad tähistavad kaebaja erilist seisundit, mis väljendub selles, et kaevata saab

⁶³ Protsessiõigusvõime mõiste leiame TsMS § 70 lg-st 1, mis sätestab: „Tsiivilprotsessiõigusvõime on isiku võime omada tsiivilprotsessiõigusi ja tsiivilprotsessikohustusi.“ TsMS § 70 lg 2 sätestab: „Igal Eesti ja välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, samuti Eesti ja välismaa juriidilisel isikul on tsiivilprotsessiõigusvõime.“ Protsessiteovõime mõiste leiame TsMS § 71 lg-st 1: „Tsiivilprotsessi-teovõime on isiku võime oma tegudega kohtus teostada tsiivilprotsessiõigusi ja täita tsiivilprotsessikohustusi.“ TsMS § 71 lg 2 sätestab: „Tsiivilprotsessiteovõime on teovõimelisel füüsilisel isikul ja juriidilisel isikul.“ TsMS § 71 lg-d 2-7 sätestavad alaealise ja piiratud teovõimega täisealise isiku, riigi ning kohaliku omavalitsuse tsiivilprotsessiteovõime erisused.

⁶⁴ A.-T. Kliimann, 937, lk 206.

⁶⁵ P. Rängel, 1934, lk. 66.

⁶⁶ K. Merusk, 1998, lk. 523.

⁶⁷ Isik on tehiomane/asjaomane haldusakti või toimingu vaidlustamiseks = isikul on kaebeõigus.

üksnes oma õiguse rikkumise peale.⁶⁸ Kuigi tehioimasus (asjaomasus) ning kaebeõigus tähistavad erinevaid asju (esimesed isiku õiguslikku seisundit, teised aga konkreetset õigust), on neis palju ühist. Nende kõigi olemasoluks on vajalik teatud kriteeriumide täitmine ning nende olemasolu annab kaebajale protsessis õiguse saada oma kaebus sisuliselt lahendatud. Terminoloogia ühtsuse huvides kasutab magistritöö autor magistritöös ainult terminit *kaebeõigus*.

Kaebeõiguse tähendusest rääkides tuleb silmas pidada, et ühelt poolt on kaebeõiguse näol tegemist teatud liiki protsessuaalse õigusega: õigusega pöörduda kohtusse ning saada oma vaidlusasi sisuliselt lahendatud. Seega kaebeõiguse esemeks on teatud protsessuaalne õigus. Teiselt poolt puuduks vajadus kirjutada magistritööd kaebeõigusest, kui sarnane protsessuaalne õigus oleks olemas igal juhul, kes seda soovib. Seetõttu tuleb rääkida ka kaebeõiguse tekkimise eeldustest. Kaebeõiguse tekkimise eelduste ning kaebeõiguse kui protsessuaalse õiguse omavaheline seos avaldub selles, et kaebeõiguse tekkimise eelduste täitmine teeb protsessuaalse õiguse võimalikuks. Seega kaebeõiguse tekkimise eelduste olemasolu või puudumise korral võib rääkida ka kaebeõiguse olemasolust või puudumisest. Seetõttu käsitleb magistritöö autor vaid põgusalt kaebeõigust kui protsessuaalset õigust ning keskendub seejärel kaebeõiguse tekkimise eelduste uurimisele.

1.4.2 Kaebeõigus kui protsessuaalne õigus

Kaebeõiguse olemuse selgitamiseks on oluline märkida, et kuigi termin “kaebeõigus” võiks selle sõna-sõnalt tõlgendamisel viidata indiviidi õigusele esitada kaebus halduskohtusse, ei tähista kaebeõigus siiski vaid isiku võimalust kohtusse kaebust esitada. Seda põhjusel, et kaebuse esitamine iseenesest ei taga kaebuse sisulist lahendamist (st. kaebuses toodud sisuliste, haldusakti või toiminguga ebaseaduslikkust puudutavate väidete õigsuse otsustamist) kohtu poolt. Kaebuse sisuline lahendamine, sealhulgas kaebuse rahuldamine, on võimalik vaid juhul, kui kohus tuvastab, et kaebust esitava isikul on kaebeõigus ehk ta on kaebeõiguse subjekt. Seega tähistab kaebeõiguse omamine või kaebeõiguse subjektiks olemine just õigust kaebuse sisulisele lahendamisele halduskohtu poolt.

Eeltoodud põhimõtte iseloomustab nii Eesti Vabariigi kui ka Ameerika Ühendriikide õigussüsteemi. Nii peab Ameerika Ühendriikides kohus enne kaebuse sisulist läbivaatamist

⁶⁸ V. Saarmets, .., 2001, lk. 380.

otsustama küsimuse, kas kaebuse sisuline läbivaatamine on üldse võimalik. Selleks tuleb muuhulgas vastata küsimusele, kas kaebuse on esitanud kohtule õige isik ehk kas isik, kes on esitanud kaebuse ning taotleb selle läbivaatamist, on õigustatud ka seda saama. Nimetatud küsimus on küsimus sellest, kas kaebuse esitanud isikul on protsessis kaebeõigus või mitte.⁶⁹ Kaebeõiguse olemasolu koos vaidlustatud akti või toiminguga õigusvastasusega avab omakorda tee kaebuse võimalikule rahuldamisele kohtu poolt.

Ka Eesti Vabariigis on kaebeõiguse olemasolu kaebuse rahuldamise üheks eelduseks. Nii leidis Riigikohtu erikogu 20.12.2001 otsuses järgmist: “Vastavalt HKMS § 7 lg-le 1 võib kaebusega haldusakti peale halduskohtusse pöörduda vaid isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või vabadusi. Tühistamiskaebuse rahuldamiseks peab seega olema täidetud kaks tingimust: vaidlustatav haldusakt või toiming peab olema õigusvastane ja rikkuma samas ka kaebuse esitaja õigusi. Seetõttu ei pea halduskohus kontrollima haldusakti või toiminguga seaduslikkust, kui ta jõuab järeldusele, et see ei puuduta kaebaja õigusi.”⁷⁰ Samasugune oli Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht ka varasemates määrustes.⁷¹ Seega ka Eesti Vabariigis ei lahenda kohus kaebust sisuliselt (st. ei tuvasta kohtuotsuses kaevatava haldusakti või toiminguga seaduslikkust) juhul, kui ta tuvastab kaebust esitanud isikul kaebeõiguse puudumise.

Samas erinevad Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide õigussüsteemid selle poolest, millises kohtumenetluse faasis kaebuse arutamine kaebeõiguse puudumise tõttu tõkestatakse. Eesti Vabariigi Riigikohus on selgesõnaliselt asunud seisukohale, et kaebeõiguse olemasolu saab lahendada üksnes kohtuotsusega pärast asja sisulist arutamist kohtuistungil⁷². Kui kohus leiab, et vaidlustatud akt või toiming ei riku kaebuse esitaja õigusi, siis jätab kohus pärast asja kohtuistungil läbivaatamist oma otsusega kaebuse rahuldamata ega anna hinnangut õigusakti või toiminguga õiguspärasusele.⁷³ Riigikohtu seisukoha järgi peab seega kohus kohtuistungil asja sisuliselt läbi vaatama, olenemata tema esialgsest hinnangust kaebeõiguse suhtes, ning saab võtta seisukoha kaebeõiguse olemasolu või puudumise osas alles kohtuotsuses. Seega lahendab kohus Eesti Vabariigis kaebeõiguse olemasolu küsimuse alles otsuse tegemise

⁶⁹ B. Schwartz, 1976, lk. 429-430, 454. Vt ka W. Gellhorn, C. Byse jt. 1987, lk. 1053.

⁷⁰ Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu otsus 20. detsembrist 2001, 3-3-1-15-01.

⁷¹ Riigikohtu halduskolleegiumi määrused 29. jaanuarist 2001 nr. 3-3-1-64-00, 29. jaanuarist 2001 nr. 3-3-1-65-00 ning 25. maist 1999 nr. 3-3-1-25-99.

⁷² St. pärast seda, kui kohtuistungil on uuritud kõiki protsessiosaliste sisulisi väiteid.

⁷³ Riigikohtu halduskolleegiumi määrused 29. jaanuarist 2001, 3-3-1-64-00 ning 3-3-1-65-00.

faasis. Ameerika Ühendriikides blokeerib kaebeõiguse puudumine ka asja sisulise kohtuliku läbivaatamise

kohtuistungil. Enne asja sisulist kohtulikku läbivaatamist peab kohus vastama küsimusele, kas kaebuse kohtulik läbivaatamine on võimalik. Sellele küsimusele vastates teeb kohus muuhulgas⁷⁴ kindlaks isikul kaebeõiguse olemasolu. Kaebeõiguse puudumisel tagastatakse kaebus ning sisulist arutelu kohtuistungil ei järgne.⁷⁵

Seega saab järeldada, et kaebeõigus on vaidluse lahendamise seisukohast väga oluline protsessuaalne õigus nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides. Selle puudumine teeb võimatuks vaidluse sisulise lahendamise kohtu poolt. Samas kui Eestis tõkestatakse kaebeõiguse puudumisel asja sisuline lahendamine alles kohtuotsuse tegemise faasis, siis Ameerika Ühendriikides enne kaebeõiguse küsimuse lahendamist asja sisulise lahendamise juurde üldse ei jõutagi.⁷⁶ Mõlema mudeli kasutusel on omad head ja vead.

Kaebeõiguse olemasolu või puudumise kohese otsustamise kõige suuremaks plussiks tuleks pidada võimalikku aja ning kulu kokkuvõidu sisulise arutelu pealt. Kuivõrd sellise mudeli puhul otsustab kohus esmalt kaebeõiguse olemasolu üle, jäävad kaebeõiguse puudumisel ära kõik sisulise vaidluse lahendamisega seotud kulud, nagu näiteks haldusorgani õigusvastase käitumise tuvastamiseks vajalik tunnistajate ülekuulamine, paikvaatlus, ekspertiisid, tõendite hindamine ja väljanõudmine jne. Sellise mudeli puhul saab kaebaja kiiresti selguse, kas tema kaebusel on üldse lootust kohtu positiivsele otsusele või mitte. Lootusetute kaebuste⁷⁷ puhul lüheneb aeg, mille jooksul vaidlustatud haldusakt ka formaalselt jõustub⁷⁸ ning huvitatud isikud saavad kiiremini asuda seda täitma või nõuda kohustatud isikutelt selle täitmist. Mudeli miinuseks on samas asjaolu, et kui kõrgem kohus alama astme kohtulahendi, millega

⁷⁴ Kohus uurib lisaks ka kaebuse esitamise tähtaega, kohtu pädevust, vastustaja õigsust jm. Vt. B. Schwartz, 1976, lk. 430.

⁷⁵ B. Schwartz, 1976, lk. 429-430.

⁷⁶ Selles osas sarnaneb Ameerika Ühendriikide praktika Inglismaa omaga, kus kohus ei aruta kaebust enne, kui ta on tuvastanud kaebuse esitajal piisava huvi olemasolu. Inglismaal annab kohus loa kaebuse kohtulikku arutamiseks. Loaprotseduuri põhjendas Inglismaa õiguskomisjon 1994. aasta aruandes vajadusega, filtreerida välja kohtulikku arutamiseks lootusetud avaldused, kuna nad viivitavad halduse poolt tehtud otsuste lõplikkust, muudavad kohtusüsteemi aeglasemaks ning takistavad põhjendatud avalduste kiiret läbivaatamist. Komisjon leidis ühtlasi, et filtreeriv süsteem on kasulik ka avalduse esitajale, kuna ta saab suhteliselt odavalt kohtult selgust, kas tal on loodust kaebuse edule või mitte. Komisjon leidis ka, et avaldus loa saamiseks tuleb otsustada kirjalikus menetluses, välja arvatud juhul, kui avaldus sisaldab taotlust kohese õiguskaitseabinõu rakendamiseks või kui ilmneb, et kohtuistungil pidamine on õigusemõistmise huvides vajalik. Vt. D. Foulkes, lk. 352.

⁷⁷ Magistritöö autor peab siinkohal silmas kaebusi, mis on esitatud kaebeõigust omamata.

⁷⁸ Eliaser leiab, et „õiguspäraselt sooritatud korraldis evib esialgselt vaid materiaalselt kehtivust ja omandab formaalse üldpõhimõtteliselt alles kaebetähtaja täitumisel. On ta jõustunud formaalseltki, tuleb kodanikul asuda temasse puutuvate kohustuste sooritamisele viivitamatult või teatava tähtaja jooksul, kui säärane on ette nähtud.“ Vt. R. Eliaser, lk. 220.

tuvastatakse kaebeõiguse puudumine, tühistab, tuleks esimese astme kohtul hakata asja sisuliselt arutama ning sisulise arutelu algus esimese astme kohtus võib nihkuda aega, mil tavapärase kohtumenetluse käigu korral oleks kohtuasi juba ammu esimese, võib-olla ka teise astme kohtus lõplikult lahendatud. Seega on kaebeõiguse olemasolu kohene otsustamine aega ning kuludid kokkuhoidev vaid juhul, kui olla kindel, et enamikel juhtudel kohus kaebeõiguse küsimuses ei eksi. Kohtu eksimuse korral pikeneb kaebuse läbivaatamisele kuluv aeg ning eeldusel, et kaebeõiguse küsimuses peetakse kohtuistung, suurenevad ka kohtukulud kaebajale.

Eelmenetluses kaebeõiguse tuvastamisel on kohtute jaoks kõige problemaatilisemaks aspektiks ilmselt asjaolu, et kaebeõigust tuleb tuvastada lahus asja sisust. See võib sõltuvalt kaebeõiguse alusest olla üsnagi keeruline, kui mitte võimatu.⁷⁹ Kui Ameerika

Ühendriikides, kus kaebeõiguse aluseks on faktiline kahju⁸⁰, toimib see mudel hästi, siis Eestis, kus kaebeõiguse aluseks on reeglina õiguste rikkumine, ei pruugi vastav mudel lõpuni toimida. Nii osundab Pilving asjaolule, et selleks, et kaebeõigus ka tegelikult eksisteeriks, peab kaebaja õigusi ka reaalselt rikutud olema, mis on aga juba “nii tihedalt seotud sisulise põhjendatusega, et õiguste rikkumist võiks pigem puudutada pärast objektiivse õigusvastasuse kontrollimist”.⁸¹

Eesti halduskohtusüsteem lähtub printsiibist, et isiku kaebeõigust saab reaalselt rikkuda ainult õigusvastane haldusakt või toiming. Haldusakt või toiming, mis reaalses olustikus toob küll kaasa isiku õiguste vähenemise, kuid mis on vastu võetud seaduslikul alusel, ei saa rikkuda isiku subjektiivseid õigusi. Seega on kaebuse esitaja õiguste rikkumise tuvastamine pärast kaebuse menetlusse võtmist kaheastmeline. Esimeseks astmeks on kehtivat halduskohtumenetluse seadustikku järgides tuvastamine, kas vastav haldusakt või toiming võiks isiku subjektiivseid õigusi rikkuda, pööramata tähelepanu haldusakti või toimingu enda õiguspärasusele. Teiseks astmeks on haldusakti või toimingu enda õiguspärasuse kontroll, mille tulemusena saab kohus alles lõplikult tuvastada kaebuse esitaja õiguste rikkumise või

⁷⁹ Kuni 1970. aastani tugines Ameerika Ühendriikides kaebeõigus seadustes sätestatud õiguste rikkumise tulemusena tekkinud kahjule. Kaebeõiguse kontrollimisel pidi kohus kindlaks tegema, kas kaebaja huvi on seadusega, tavaõigusega või konstitutsiooniga kaitstud (st. kas kaebajal on kaebeõiguse olemasoluks piisav õiguslik huvi). Selleni jõudmiseks pidi kohus vaagima kaebaja sisulisi väiteid enda õiguste rikkumise kohta. Kriitikud leidsid, et seda tehes asub kohus otsutama vaidlusasja sisuliselt, olles samas eelmenetluse tõttu üsna pealiskaudne. Kuna kaebeõiguse küsimuses ei tohtinud kohus anda hinnangut kaebuse sisule, oli vastav puudus ka üheks põhjuseks, miks senine kaebeõiguse alus hüljati. Vt. magistr töö p. 2.2.1.

⁸⁰ Vt. magistr töö p. 2.2.3 ja 2.2.3.1.

õiguste rikkumise puudumise, vastavalt sellele, kas haldusakt või toiming oli seaduslik või mitte.⁸²

Kui kaheastmelise kontrolli esimese astme tulemus on negatiivne ning kaebaja õiguste rikkumise *võimalikkus* on välistatud, ei pea kohus läbima ka õiguste rikkumise kontrolli teist astet ehk uurima haldusakti või toimingu seaduslikkuse alusel kaebuse esitaja õiguste reaalsel rikkumist. Samas Ameerika Ühendriikides tuvastab kohus faktilise kahju kaebeõiguse alusena vaid reaalse faktilise kahju olemasolul.⁸³ See eeldab kaebajalt faktilise kahju olemasolu tõendamist ning faktilise kahju tuvastamismenetluse põhjalikkust.

Võib püstitada küsimuse, kas kaebaja õiguste võimaliku rikkumise kindlakstegemine eelmenetluse korras oleks Eesti õigussüsteemi huvides või mitte. Magistritöö autor on seisukohal, et kohtumenetlust aeglustavate, ilmselgelt lootusetute kaebuste kõrvaldamiseks vääriks kaalumist variant, kus kohtunikul oleks diskretsiooniõigus otsustada juba kirjalikus eelmenetluses, vajadusel eelistungit määrates kaebaja õiguste võimaliku rikkumise üle ning kaebeõiguse puudumisel menetlus määrusega lõpetada ka enne asja sisulist läbivaatamist. Selline praktika teeniks nii protsessiosaliste kui ka kohtu huve samas vaid juhtudel, kus kohtule esitatud kaebuse ning materjalide põhjal, pärast kõigi kaebuses esinevate puuduste kõrvaldamist⁸⁴ oleks kaebeõiguse puudumine kohtuniku jaoks ilmselge ning puuduks vajadus kaebaja sisuliste väidete ärakuulamiseks kohtuistungil. Kui õiguste võimaliku rikkumise küsimus ei ole kohtuniku jaoks üheselt selge, läbiks kohtuasi tavapärase menetluskäigu koos sisulise aruteluga kohtuistungil ning kohus võtaks seisukoha õiguste rikkumise osas alles kohtuotsuses.

⁸¹ I. Pilving, 2000, lk. 1.

⁸² Seega tuleb kohtul kaebuse saamisel esmalt kontrollida, kas täidetud on kõik kaebusele esitatud nõuded. Kui need on täidetud ning kaebuse esitaja on märkinud, miks ta peab haldusakti või toimingut enda õigusi rikkuvaks või milles seisneb tema põhjendatud huvi kohtusse pöördumisel, võtab kohus kaebuse menetlusse. Alles pärast kaebuse sisulist arutamist kohtuistungil saab kohus lahendada küsimuse kaebuse esitaja kaebeõigusest, kusjuures ka siis ei tuvasta kohus veel kaebuse esitaja objektiivset õiguste rikkumist, vaid ainult õiguste rikkumise võimalust haldusakti või toimingu kaudu. Olles tuvastanud õiguste rikkumise võimaluse, uurib kohus, kas kaebus on ka sisuliselt põhjendatud ning pärast haldusakti või toimingu seaduslikkuse või seadusevastasuse tuvastamist tuvastab kohus ka viimaks kaebuse esitaja objektiivse õiguste rikkumise.

⁸³ Vt. magistritöö p. 2.2.3.1.

⁸⁴ HKMS § 10 lg 2 p 4 kohaselt peab kaebaja märkima kaebuses muuhulgas, milliseid kaebuse esitaja õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab.

1.4.3 Kaebeõiguse tekkimise eeldused

1.4.3.1 Kaebaja ja vaidlustatud haldusakti või toimingu vaheline seos

Kaebeõiguse tekkimiseks on nii Eestis kui ka Ameerika Ühendriikides oluline teatud kindlate eelduste täitmine. Eesti õigusteadlaste Kliimann'i ning Rängel'i väitel on selleks seos kaebaja ning haldusakti või toimingu vahel⁸⁵. Seos avaldub reeglina haldusakti või toimingu teatud negatiivse mõjuna kaebajale. Nii leiab ka Pilving, et kaebeõiguse omamise ühe eeldusena peab vaidlustatav haldusakt või toiming kaebajat mingit pidi puudutama, ta peab kuuluma isikute ringi, kes mingil viisil erinevad kõigist ülejäänud

isikutest.⁸⁶ Kaebajat saab eristada teistest isikutest vaid haldusakti või toimingu mõju kaudu kaebajale. Kuna kohtusse pööratakse reeglina haldusakti või toimingu negatiivse mõjutuse elimineerimiseks, ärahoidmiseks või heastamiseks, võib rääkida ka seosest haldusakti või toimingu ning kaebajal selle tulemusena tekkiva negatiivse mõjutuse vahel.⁸⁷ Tühistamis- või kohustamistaotluse esitamisel avaldub negatiivne mõju Eesti halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt kaebaja õiguste rikkumises või vabaduste piiramises.⁸⁸ Nii peab kaebaja HKMS § 10 lg 2 p 1 kohaselt kaebuses haldusakti või toimingu peale märkima, milliseid kaebuse esitaja õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab.⁸⁹ Kahju hüvitamise nõude korral on reeglina kahju kohustatud kannatanud isikule hüvitama avaliku võimu kandja, kelle tegevusega kahju tekitati, kusjuures avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahjuks loetakse igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel.⁹⁰ Seega peab kohus veenduma, et kaebajal juba

⁸⁵ Vaata magistritöö p. 1.4.1.

⁸⁶ I. Pilving, 1999, lk. 61.

⁸⁷ Magistritöö autor märgib, et negatiivset mõju saab reeglina elimineerida, ära hoida või heastada tühistamis- või kohustamistaotluse esitamisega. Tuvastamistaotluse esitamisega pole haldusakti või toimingu negatiivset mõju võimalik elimineerida, küll aga saavutada preventiivset ehk kahju ära hoidvat eesmärki. Seega ka tuvastamistaotluse esitamisel peab kaebeõiguse tekkimise ühe eeldusena eksisteerima seos haldusakti või toimingu ning kaebajal selle tulemusena tekkiva negatiivse mõjutuse vahel. Viimane võib avalduda kaebaja õiguste rikkumises või vabaduste piiramises, kuid ka kaebaja majandusliku või faktilise olukorra halvenemises, mistõttu kaebaja on haldusakti või toimingu läbi ebasoodsalt puudutatud ning tal tekib huvi akti õigusvastasuse tuvastamiseks. Vt. põhjendatud huvi ja tuvastamistaotluse kohta täpsemalt magistritöö p-i 2.1.2.

⁸⁸ Vt täpsemalt magistritöö p-i 1.4.3.2.

⁸⁹ Erandiks on ametnik ja asutus, kes võivad esitada kohtule protesti eeldusel, et protestiõigus tuleneb otse seadusest (vt HKMS § 7 lg 2). Seega on nende puhul tegemist erandliku, seadusest tuleneva kaebeõigusega.

⁹⁰ Riigivastutuse seaduse § 12 lg-d 1, 2.

tekkinud või väidetavalt tulevikus tekkida võiv negatiivne mõjutus tuleneb vaidlustatud haldusaktist või toimingust.⁹¹

Ameerika Ühendriikide Konstitutsiooni artiklist 3 tuleneb kaebeõiguse tuvastamise teise kriteeriumina kaebaja kahju otsesene seotus vastustaja tegevusega⁹², välistades kahju tekkimise kolmanda isiku iseseisva tegevuse tagajärjel. Vastava kriteeriumi tõendamisel tuleb kaebajal osundada põhjuslikule seosele administratsiooni tegevuse ning väidetava kahju vahel. Näiteks kaasuses *Simon v Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*⁹³ ei tuvastanud kohus põhjuslikku seost maksuameti määruse, millega heategevusega tegelevad mittetulundusühingud, sh. haiglad, vabastati tulumaksust ning kaebajatel tekkinud kahju (haigla keeldus neid vaesuse tõttu teenindamast) vahel. Kuigi kohus tuvastas kaebajatel kahju olemasolu (võimatus saada meditsiinilist teenindamist), leidis kohus, et kaebajatel puudub määruse vaidlustamiseks kaebeõigus, kuna polnud täidetud põhjusliku seose nõue.⁹⁴

Ka Eestis ei saaks kohtud analoogse kaasuse puhul ilmselt tuvastada kaebajatel kahju tekkimist avaliku võimu kandja asutuse poolt antud määruse alusel. Kuivõrd kahju (võimatus saada meditsiinilist teenindamist) tekkis kaebajatel seoses haigla keeldumisega kaebajate teenindamisest, oli just eeltoodud haigla keeldumine kahju otseseks põhjustajaks, mitte aga vastav maksuameti määrus. Antud kaasuse puhul võiksid kaebajad küll väita, et mittetulundusühingutest haiglad, kes realselt heategevusega ei tegele ning vaeseid ei teeninda, peaksid maksma tulumaksu, mistõttu neile kohaldata määrusega alusetult tulumaksuvabastust. Samas ei puuduta haiglate vabastamine tulumaksust kaebajate õigusi, kuivõrd kaebajate kahju tekkis otseselt mittetulundusühingust haigla tegevuse, mitte aga määruse tagajärjel. Ka oleks alusetu väita, et vaeste teenindamata jätmine saab olla vaid haigla tulumaksuvabastuse otsene tagajärg. Olukorras aga, kus kaebajad oleksid vaidlustanud

⁹¹ Haldusakti või toimingu mõju kaebajale tuleb eeldada olukorras, kus tegemist on haldusakti adressaadiga. Nii on Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001 määruses, 3-3-1-8-01, leidnud, et õigusvastaste kohustuste või keeldude kehtestamine haldusaktiga rikub alati haldusakti adressaadi õigusi. Vt ka Eesti kohtupraktika printsiipe magistriltöö p-s 1.2.1. Isikute puhul, kes ei ole haldusakti adressaadid, peab kohus igal üksikul juhul kaebeõiguse üle faktiliste asjaolude pinnal otsustama. Näiteks tuvastas Riigikohtu halduskolleegium 13. märtsi 2002 otsusega, 3-3-1-28-02 Tallinna Sadamal kaebeõiguse Paldiski LV korralduse peale, millega tagastati füüsilisele isikule maad. Riigikohus asus seisukohale, et maa ebaseadusliku tagastamise korral minetab AS Tallinna Sadam oma MRS § 31 lg 1 p-st 10 tuleneva õiguse nõuda hoonestusõiguse seadmist taotletavale riigimaale. Juhtnööri kolmandate isikute kaebeõiguse üle otsustamisel annab HMS § 62 lg 2, mis kohustab haldusakti teatavaks tegema peale selle adressaadi ka isikule, kelle õigusi haldusaktiga piiratakse, kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi või kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt.

⁹² Vt. magistriltöö p. 1.2.2.

⁹³ *Simon v Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S.26 (1976). (Viidatud: R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1985, lk. 156).

⁹⁴ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1985, lk 156-158.

haigla tegevuse ning haigla täidaks avaliku võimu kandja ülesandeid, võiks rääkida avaliku võimu kandja ülesandeid täitva asutuse vahetult kaebajatele põhjustatud kahjust ning võiks kõne alla tulla kahju hüvitamine halduskohtumenetluse seadustiku ning riigivastutuse seaduse sätete alusel.

Seega nii Eesti kui Ameerika Ühendriikide õiguses tuleb kaebeõiguse olemasolu üheks oluliseks kriteeriumiks pidada seost haldusakti või toiminguga ning kaebajale tekitatud või tekkida võiva negatiivse mõju vahel, kusjuures kaebeõiguse olemasolu või puudumine sõltub otseselt (nagu eespool toodud näitest nähtus) ka sellest, millise haldusorgani või asutuse akti või toimingut vaidlustatakse.

1.4.3.2 Vaidlustatud haldusakti või toiminguga mõju kaebajale

Haldusakti või toiminguga negatiivse mõju kaebajale võib üldistatult jagada õiguslikku või faktilist laadi mõjuks, st. mõjuks kas kaebaja õigustele või faktilisele olukorrale. Kui kontinentaalõigussüsteemiga riikides, sealhulgas Eestis prevaleerib õiguslikku laadi mõjutus⁹⁵, siis anglo-ameerika õigussüsteemis prevaleerib faktilist laadi mõju. Nii seob Ameerika õigusteadlane Davis üldõigussüsteemi traditsioonide kohaselt kaebeõiguse isiku faktilise kahjuga: “Kõige elementaarsem õigusemõistmine nõuab, et igaüks, kes ebaseadusliku tegevuse tõttu kannatada saab, peab saama hüvitatud. Keskne printsiip, mis sellest järeldeb, on väga lihtne: sellel, kes saab administratsiooni tegevuse läbi faktiliselt ebasoodsalt mõjutatud, on kaebeõigus, et tegevuse seaduslikkust vaidlustada, ning sellel, kes faktiliselt ebasoodsalt mõjutatud ei saa, kaebeõigust ei ole... Kaebeõiguse küsimus on lihtne: *Kes* võib kohtusse pöörduda? Loomulik vastus, mis tugineb tavaõigusele, on parim vastus: Kui A ja B on eraisikud ja A teeb B-le kahju, on B tehiomane A tegevuse seaduslikkust vaidlustama, olenemata sellest, kas B õigus on seadusega kaitstud või mitte. Loomulik vastus peaks olema sama, olenemata sellest, kas A on valitsus, haldusorgan, ametnik või eraisik ning

⁹⁵ Eestis saab kaebaja taotleda tema jaoks kõige efektiivsemat õiguste kaitse vahendit – teda negatiivselt puudutava akti tühistamist vaid väites, et tema õigusi on rikutud või vabadusi piiratud. Ka kohustamiskaebuse esitamisel peab kaebaja väitma enda õiguste rikkumist või vabaduste piiramist. Erandina ei pea kaebaja väitma enda õiguste rikkumist või vabaduste piiramist tuvastamisaotluse esitamisel. Isik saab taotleda nii haldusakti kui ka toiminguga õigusvastasuse tuvastamist. Kuna tuvastamisaotluse esitamisel jäävad nii haldusakt kui ka toiming kehtima (st. tuvastamisaotluse esitamisega pole võimalik haldusakti tühistada ega toimingut olematuks muuta), pole isikul vastava taotlusega võimalik elimineerida ka akti või toiminguga negatiivset mõju. Seetõttu ei pea isik väitma kohtule talle osaks saavat negatiivset mõjutust (õiguste rikkumist), vaid reaalselt eelist, mida kaebuse rahuldamine talle annab. Eeltoodust tulenevalt ei ole tuvastamiskaebuse esitamisel kaebajal kaebeõiguse teise kriteeriumi täitmine vajalik. Vt. reaalse eelise ja tuvastamisaotluse kohta magistriröö p-i 1.4.3.3.

olenemata sellest, kas kahju tehakse B isikule, tema materiaalsele varale või tema mittemateriaalsetele huvidele.⁹⁶

Seega peab kaebaja reeglina kaebeõiguse olemasoluks nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides väitma 1) endal teatud negatiivse mõju olemasolu või võimalikku tekkimist (Eesti Vabariigis õiguste rikkumist, Ameerika Ühendriikides kahju tekitamist) ning 2) negatiivse mõju tekkimist just vaidlustatud haldustegevuse läbi ehk väitma seost haldusakti või toiminguga ning negatiivse mõju olemasolu või võimaliku tekkimise vahel.

Kaebeõiguse olemasolu või puudumise tuvastamiseks ei saa siiski piirduda kaebajale tekitatud mõjutuse liigitamisega õiguslikuks või faktiliseks, vaid tuleb avada õigusliku või faktilise mõju taga seisvad mõisted. Selleks tuleb pöörduda kaebeõiguse allikate poole, millest nähtub, kellel ning millistel tingimustel on õigus kohtusse pöörduda. Eesti Vabariigis on kaebeõiguse tähtsaimaks allikaks halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 7.⁹⁷ Paragrahvi sätetest nähtub, et füüsilise või juriidilise isiku puhul on haldusakti või toiminguga mõjutatud isiku õigusi ja vabadusi. Ameerika Ühendriikide konstitutsioonist ning haldusmenetluse seadusest lähtuvalt peab kaebaja olema kannatanud faktilist kahju või olema asutuse tegevuse tõttu vastava seaduse tähenduses ebasoodsalt mõjutatud või kannatanud.

Seega, lähtuvalt Eesti halduskohtumenetluse seadustikust ning Ameerika Ühendriikide haldusmenetluse seadusest, tuleb Eesti Vabariigis kaebeõiguse tuvastamisel teise kriteeriumina kontrollida isikul rikutud õiguste või piiratud vabaduste olemasolu, Ameerika Ühendriikides aga seaduses sätestatud kahju, ebasoodsa mõjutuse või ebasoodsa kannatuse olemasolu.⁹⁸

⁹⁶ K. C. Davis, 1978, volume 4, p. 212.

⁹⁷ HKMS § 7 lg 1: "Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi." Lg. 2: "Protesti võib halduskohtusse haldusakti või toiminguga peale esitada asutus või ametnik, kellele see õigus on antud seadusega." Lg. 3: "Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda oma liikmete või muude isikute huvides isikute ühendus, sealhulgas juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kui seadus talle sellise õiguse annab."

1.4.3.3 Reaalne eelis kaebuse rahuldamisel

Kaebeõiguse omamise kolmandaks oluliseks kriteeriumiks tuleb pidada kaebajale haldusakti või toiminguga tekitatud negatiivse mõju heastamist või talle selle heastamiseks kaebuse rahuldamisega reaalse võimaluse andmist. Ameerika Ühendriikide Konstitutsiooni artikli 3 kohaselt peab olema tõenäoline (mitte spekulatiivne), et kohtu soodne otsus heastab kaebajale tekitatud kahju. Ka Eesti õigusteadlane Pilving leiab, et kaebuse rahuldamine peab isikule andma eelise õiguste kaitsel.⁹⁹

Eesti Vabariigi õigussüsteemis sõltub isiku õiguste kaitse efektiivsus halduskohtusse esitatavast taotlusest. Sõltuvalt taotlusest võib eristada tühistamiskaebust, kohustamiskaebust ning tuvastamiskaebust.¹⁰⁰ Nii võimaldavad HKMS § 6 lg-d 2 ja 3 taotleda haldusakti või selle osa tühistamist (tühistamiskaebus), peatatud haldusakti täitmist või välja andmata jäetud haldusakti väljaandmist, peatatud või sooritamata toimingu sooritamist ja avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist (kohustamiskaebus) ning haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemist ja avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise kindlakstegemist (tuvastamiskaebus).

Kui tühistamis- ning kohustamiskaebuse rahuldamine toob reeglina kaasa muutusi kaebaja õiguslikus või faktilises olukorras, mistõttu saab eeldada kaebaja olukorra paranemist kaebuse rahuldamisel, siis tuvastamiskaebuse rahuldamine ei pruugi alati kaebaja õiguslikku või faktilist olukorda muuta. Nii leiab Pilving, et akti õigusvastasuse kindlakstegemine ei pruugi kaasa tuua mingeid tagajärgi isikule, kelle õigusi vastava aktiga rikuti. Nii näiteks ei teki isikul seejärel õigust nõuda jõus oleva, kuid õigusvastase haldusakti tühistamist.¹⁰¹ Kuivõrd isiku õiguste kaitse efektiivsus on tuvastamiskaebuse puhul seega kitsendatud, on just selle kaebuse liigi puhul oluline, et kaebaja osundaks eelisele, mida kaebuse rahuldamine talle annab. Eesti Vabariigi Riigikohus on asunud seisukohale, et õiguste kaitse või taastamine peab olema vähemalt kohtusse pöördumise aja seisuga võimalik. Nii leidis Riigikohus, et „isikul puudub kaebeõigus, kui varem tema õigusi rikkunud haldusakti tühistamine ei saaks

⁹⁸ Magistritöö autor käsitleb eeltoodud, seaduses loetletud negatiivse mõju avaldusmisvorme (õiguste rikkumine, vabaduste piiramine, kahju tekkimine, ebasoodne kannatus jne) põhjalikumalt kaebeõiguse alustena magistritöö 2. peatükis.

⁹⁹ I. Pilving, 1999, lk. 61.

¹⁰⁰ I. Pilving, 1999, lk. 56. Vt. halduskohtulikest nõuetest ja kaebuste liikidest ka I. Pilving, 1998, lk. 519 ning K. Merusk, *Juridica International* 1999, IV, lk. 51-52.

¹⁰¹ I. Pilving, 1999, lk. 61.

kaebuse esitamise hetkel enam kuidagi isiku õiguste kaitsele või taastamisele kaasa aidata“.¹⁰² Kui faktilised asjaolud pärast kaebuse esitamist muutuvad, mistõttu isiku õiguste taastamine raskeneb või hoopis võimatuks muutub, peab kohus lähtuma siiski sellest olukorrast, mis valitses kaebuse esitamise ajal. Seega, kui kaebajal oli kaebuse esitamise hetkel kaebeõigus, siis ei lange kaebeõigus ära asjaolude hilisema muutumise tagajärjel.¹⁰³

Ameerika Ühendriikides on Ülemkohus tuvastanud kaebeõigust kohtuotsuse tulemusena kahju heastamise reaalse võimalikkuse alusel. Kaebaja peab kaebeõiguse omamiseks suutma osundada sellele, et tema kasuks tehtava kohtuotsusega on võimalik talle tekitatud kahju heastada.¹⁰⁴ Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu otsuse kohaselt “peab kaebaja viitama spetsiifilistele, konkreetsetele faktidele, millest ilmneb, et vaidlustatud tegevus kahjustab teda, ning et ta isiklikult saab käegakatsutaval viisil kasu kohtupoolsest sekkumisest. /.../ Kaebeõiguse konstitutsiooniliseks elemendiks on kaebaja osundus, et talle tehtud kahju saab tõenäoliselt heastada tema kaebuse suhtes soodsa otsuse langetamisega”.¹⁰⁵

Ka Ameerika Ühendriikides sõltub õiguste taastamise võimalikkus ning ulatus kohtule esitatavast taotlusest. Kaebeõiguse omamise kriteeriumi täitmiseks peab kohtule kaebusest nähtuma, et kaebaja poolt taotletud õiguskaitsevahendi rakendamise korral on kaebajale tekitatud kahju heastatav.¹⁰⁶ Kui kaebajale positiivsest kohtuotsusest tulenev soovitud efekt on vaid teoreetiline, siis kaebeõigust ei anta.¹⁰⁷ Kohtuasjas *Meese v Keene* pöördus hr. Keene kohtusse seoses sellega, et Justiitsministeerium oli tembeldanud tema filmid „poliitiliseks propagandaks“ ning hr. Keene'i arvates ohustas see tema reputatsiooni, kuivõrd tema eesmärgiks oli filme ka edaspidi rahvale näidata. Kohus asus seisukohale, et otsus, millega keelatakse Justiitsministeeriumil vastavate sõnade kasutamine ei heastaks hr. Keene'i kahju täielikult, kuna otsus ei annaks hinnangut Justiitsministeeriumi tegevuse seaduslikkusele vastavate sõnade kasutamisel. Küll aga saavutaks hr. Keene kahju täieliku heastamise

¹⁰² Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 3. aprillist 2002, 3-3-1-14-02. Kuigi nimetatud kohtuasjas esimese astme kohtu poolt kaebajale positiivse otsuse tegemisel polnud kaebaja õigust, maa ostueesõigusega erastada, võimalik enam taastada, luges Riigikohus kaebaja kaebeõigust omavaks, sidudes rikutud õiguse taastamise võimaluse tuvastamise kaebuse esitamise, mitte otsuse tegemise ajaga.

¹⁰³ Vt. Riigikohtu halduskolleegiumi otsust 14. maist 2002, 3-3-1-25-02.

¹⁰⁴ M. R. Asimow, 1988, lk. 110.

¹⁰⁵ Warth v. Seldin, 422 U.S., 508 (1975) (Viidatud: C. K. Davis 1978, volume 4, p 255).

¹⁰⁶ J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 140.

¹⁰⁷ N. C. Blond, B. I. Harris, jt. 1993, lk. 225.

otsusega, millega tunnistatakse tema filmide „poliitiliseks propagandaks“ tituleerimine ebaseaduslikuks.¹⁰⁸

Seega peab nii Eesti kui ka Ameerika Ühendriikide õigussüsteemis kaebuse rahuldamine kui mitte vaidlustatud haldusakti või toiminguga kaebajale tekitatud negatiivse mõju heastama, siis vähemalt andma kaebajale reaalse eelise oma õiguste kaitsel, mis loob eeldused negatiivse mõju heastamiseks tulevikus. Nii Eestis kui ka Ameerika Ühendriikides sõltub kaebaja õiguste kaitse efektiivsus kohtule esitatavast taotlusest ehk kohtult taotletud õiguskaitsevahendist. Mida väiksema efektiivsusega on taotletav õiguskaitsevahend, seda hoolikamalt peab kaebaja suutma tõendada rakendatava õiguskaitsevahendi positiivset mõju enda õigustele või faktilisele olukorrale.

1.5 Järeldused

Halduskohtusse pöördumiseks ei piisa ainult isiku protsessiõigus- ja teovõimest. Kaebaja peab olema ka tehiomane ehk asjaomane, nagu seda defineerisid Teise Maailmasõja-eelse Eesti Vabariigi õigusteadlased Kliimann ja Rängel. Tänapäevases õigusterminoloogias kasutame mõiste „tehiomasus“ asemel enamlevinud mõistet „kaebeõigus“. Ameerika Ühendriikide õiguskirjanduses tähistatakse kaebeõigust andvat kaebaja seisundit terminiga „*standing*“, inglise õiguskirjanduses aga ladinapärase terminiga „*locus standi*“. Kuigi terminid tehiomasus ja asjaomasus tähistavad kaebaja teatud juriidilist seisundit, kaebeõigus osundab aga kaebaja teatud õigusele, on terminitel palju ühist, kuivõrd kõigi nende olemasoluks on kaebajal vajalik kindlate kriteeriumide täitmine ning nende olemasolu annab kaebajale protsessis õiguse saada oma kaebus sisuliselt lahendatud. Seetõttu kasutab magistritöö autor lihtsuse huvides magistritöös ainult terminit „kaebeõigus“.

Kaebeõigus on protsessuaalne õigus. See hõlmab nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides õigust pöörduda kohtusse ning õigust saada oma vaidlusasi sisuliselt lahendatud. Samas kui Eesti Vabariigis tõkestatakse kaebeõiguse puudumisel asja sisuline lahendamine alles kohtuotsuse tegemise faasis, siis Ameerika Ühendriikides toimub see juba enne seda, kui asja kohtuistungil sisuliselt arutama hakatakse. Magistritöö autori arvates

¹⁰⁸ Meese v Keene, 481 U.S. (1987). (Viidatud: J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 140). Eestis on Riigikohus asunud seisukohale, et halduskohtu kohustuseks on kaebuse esitajat asjakohase taotluse valikul nõustada. Seega ei saa isiku õigused jääda kaitseta vaid põhjusel, et ta on esitanud asjatundmatusest kohtusse vale taotluse. Vt. Riigikohtu halduskollegiumi 3. aprilli 2002 otsust haldusasjas nr. 3-3-1-14-02 ning 3. mai 2004 määrust haldusasjas nr. 3-3-1-14-04.

kohtumenetlust aeglustavate, ilmselt lootusetute kaebuste kõrvaldamiseks väärriks Eestis kaalumist variant, kus kohtunikul oleks diskretsiooniõigus, otsustada kirjalikus eelmenetluses kaebaja õiguste võimaliku rikkumise üle ning kaebeõiguse puudumisel menetlus määrusega lõpetada ka enne asja sisulist läbivaatamist. Selline praktika teeniks nii protsessiosaliste kui ka kohtu huve vaid juhtudel, kus kohtule esitatud kaebuse ning materjalide põhjal, pärast kõigi kaebuses esinevate puuduste kõrvaldamist oleks kaebeõiguse puudumine kohtuniku jaoks ilmselge ning puuduks vajadus kaebaja ning tunnistajate ülekuulamiseks kohtuistungil. Kui õiguste võimaliku rikkumise küsimus ei ole kohtuniku jaoks üheselt selge, läbiks kohtuasi tavapärase menetluskäigu koos sisulise aruteluga kohtuistungil ning kohus võtaks seisukoha õiguste rikkumise osas alles kohtuotsuses.

Kaebeõiguse teeb võimalikuks kaebeõiguse tekkimise eelduste täitmine. Üheks kaebeõiguse tekkimise eelduseks on seos või puutumus kaebaja ning vaidlustatud haldusakti või toiminguga vahel, mis avaldub haldusakti või toiminguga olemasoleva või tulevase negatiivse õigusliku või faktilise mõjuna kaebajale. Sellega eristub kaebaja oma suhtes haldusakti või toimingusse kõigist ülejäänud isikutest. Mõju ise avaldub Eesti õiguses isiku õiguste rikkumise või vabaduste piiramisena. Ameerika Ühendriikide õiguse järgi võib mõju avalduda seaduses sätestatud kahju, ebasoodsa mõjutuse või kannatusena. Samuti peab negatiivne mõju olema kaebuse rahuldamisel kui mitte heastatav, siis vähemalt andma kaebajale reaalse eelise enda õiguste kaitsel. Heastatavuse võimalus sõltub suuresti taotletava õiguskaitsevahendi efektiivsusest ning sobivusest kaebaja probleemi lahendamiseks. Mida väiksema efektiivsusega on taotletav õiguskaitsevahend, seda hoolikamalt peab kaebaja suutma tõendada rakendatava õiguskaitsevahendi positiivset mõju enda õigustele või faktilisele olukorrale.

Kolm eelpool loetletud kaebeõiguse tekkimise eeldust langevad praktiliselt ühte Ameerika Ühendriikide konstitutsioonis toodud kolme kaebeõiguse konstitutsioonilise miinimumnõudega. Eesti põhiseadus ning HKMS sätestavad vaid negatiivse mõju (õiguste rikkumine, vabaduste piiramine) olemasolu nõude. Samas on kaebeõiguse kindlakstegemisel sama suure tähtsusega seos haldusakti või toiminguga ja kaebajale tekitatud või tekkida võiva negatiivse mõju vahel, vastasel juhul puuduks isikul vajadus haldusakti või toimingut vaidlustada. Samuti on oluline negatiivse mõju heastamise või reaalse eelise võimalus kaebuse rahuldamisel, ning seda just põhjendatud huvi puhul. Eesti halduskohtumenetluse

seadustik kahte viimast nõuet selgesõnaliselt ei sätesta, mistõttu eeltoodud nõuete kontrollimisel tugineb kohus vaid Riigikohtu praktikale.

Samas efektiivse kohtupidamise huvides peaks kaebaja olema eeltoodud nõuete täitmise vajadusest teadlik juba kaebuse esitamisel. Sellega välditakse olukordi, kus Riigikohtu praktikaga vähe kursis olev isik kaebab haldusakti või toiminguga peale, mis teda mingilgi moel ei puuduta või esitab tuvastamisaotluse, mille rahuldamisega talle tekitatud negatiivse mõju heastamise võimalus on olematu. Viimasel juhul oleks kohtuniku ülesanne juhtida kaebaja tähelepanu taotluse muutmise vajadusele, kaebaja keeldumise korral aga tuvastada kaebajal kaebeõiguse puudumine. Magistritöö autor on seisukohal, et kaebajate huvides ning lootusetute kaebuste vältimiseks võiks halduskohtumenetluse seadustik kolm eeltoodud nõuet selgesõnaliselt kaebeõiguse tekkimise põhieeldusteks lugeda, kusjuures tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel võiks kaebaja piirduda esimese ja teise, tuvastamiskaebuse esitamisel aga esimese ja kolmanda kriteeriumi täitmisega.

2. KAEBEÕIGUSE ALUSED

Eesti Vabariigi halduskohtumenetluse seadustiku § 7 seab kaebusega halduskohtusse pöördumise õiguse eeltingimusteks rikutud õiguse, piiratud vabaduse või põhjendatud huvi olemasolu. Ameerika Ühendriikide APA § 702 järgi on õigus kohtusse pöörduda isikul, kes kannatab kas seaduses sätestatud kahju, on ebasoodsalt mõjutatud või kannatanud. Magistritöö alapunktis 1.4.3.2 leidis magistritöö autor, et rikutud õigustes, piiratud vabadustes, kahjus, ebasoodsas mõjutuses või kannatuses avaldub haldusakti või toiminguga negatiivne mõju kaebajale. Nimetatud peatükis magistritöö autor põhjendatud huvi ei märkinud, kuna põhjendatud huvi ei ole haldusakti või toiminguga negatiivne mõju kaebajale; põhjendatud huvist nähtub vaid reaalne eelis, mida kaebuse rahuldamine kaebajale annab. Kuivõrd kõik eeltoodud õiguslikud konstruktsioonid on seaduses sätestatud kaebeõiguse eeldused ning seetõttu kaebeõiguse väitmise ja tuvastamise kõige olulisemad lähtepunktid, mis on olnud ja on edaspidigi aluseks kohtute kaebeõiguse tõlgendustele, nimetab magistritöö autor neid „kaebeõiguse alusteks“ ning käsitleb neid põhjalikumalt käesolevas peatükis. Magistritöö autor uurib võrdlevalt kaebeõiguse aluseid Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides, seades eesmärgiks, leida kahe õigussüsteemi vahelisi sarnaseid ja erinevaid jooni ning Eesti õigussüsteemi jaoks uusi arenguvõimalusi.

2.1 Kaebeõiguse alused Eesti Vabariigis

Kaebeõigus Eesti Vabariigis tugineb kahele alusele. Neist on isiku subjektiivsete õiguste kaitse efektiivsuse poolest tähtsam ning ajaliselt kauem kasutusel olnud¹⁰⁹ isiku õiguste rikkumine ja vabaduste piiramine. Seetõttu käsitleb magistritöö autor õiguste rikkumist ja vabaduste piiramist kaebeõiguse alustest esimesena. Samas on järjest suurenevas põhjendatud huvi¹¹⁰ tähtsus kaebeõiguse alusena. Järgnevalt avab magistritöö autor mõlema kaebeõiguse aluse sisu.

2.1.1 Õiguste rikkumine ja vabaduste piiramine

Haldusakti või toimingu negatiivne mõju kaebajale võib avalduda kaebaja õiguste rikkumises või vabaduste piiramises. Õiguste rikkumine või vabaduste piiramine annab kaebajale õigustuse, pöörduda kaebusega kohtusse.¹¹¹ Õiguste rikkumise või vabaduste piiramise korral kohtusse pöördumisel on seega kaebeõiguse aluseks rikutud õigus või piiratud vabadus. Samas ei tähenda see seda, et juba kaebuse saamisel peaks kohus tuvastama isiku õiguste rikkumise või vabaduste piiramise. Kaebuse kohtuniku poolt menetlusse võtmise seisukohast ei ole oluline, et õiguste rikkumine või vabaduste piiramine oleks isikule kaasa toonud faktilisi tagajärgi. Piisav on isiku poolt aktile või toimingule antav hinnang, arvamus, mille kohaselt akt või toiming rikub tema õigusi või piirab vabadusi.¹¹² See tähendab ka seda, et isikul pole vaja tuvastada enda õiguste rikkumist mingis kohtueelses organis. Ainult kohus saab tuvastada, kas isiku õigusi haldusakti või toiminguga ka tegelikult rikuti.¹¹³ Kaebust kohtusse esitades peab

¹⁰⁹ Õiguste rikkumine on kaebeõiguse alusena kasutusel olnud alates halduskohtumenetluse seadustiku kehtima hakkamisest 15. septembril 1993. Põhjendatud huvi tuli kaebeõiguse alusena kasutusele alles uue halduskohtumenetluse seadustiku jõustumisel 1. jaanuaril 2000.

¹¹⁰ Põhjendatud huvi ei ole haldusakti või toiminguga kaebajale tekitatud negatiivne mõju, mistõttu magistritöö autor seda magistritöö p-s 1.3.3.2 ei nimetanud. Samas väljendab kaebaja oma põhjendatud huvi avades haldusakti või toiminguga talle tekitatud või tekkida võiva negatiivse mõju olemuse.

¹¹¹ HKMS § 7 lg 1 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Riigikohtu halduskolleegiumi määruses 7. juunist 1999, 3-3-1-28-99 leitakse, et seadus ei anna isikule õigust vaidlustada haldustoimingut või –akti, mis ei riku tema õigusi.

¹¹² I. Koolmeister, 1994, lk. 52. Vt. Ka Riigikohtu halduskolleegiumi määrust 7. juunist 1999, nr. 3-3-1-28-99, mille kohaselt on halduskohtusse pöördumise aluseks kaebaja õiguste tegelik või väidetav rikkumine ja halduskohtunik peab tuvastama, kas ja kuidas kaevatav akt rikub kaebaja õigusi.

¹¹³ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 7. juunist 1999, nr. 3-3-1-28-99 ning määrus 19. juunist 2001, nr. 3-3-1-38-01.

kaebaja vaid osundama, milliseid kaebaja õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab.¹¹⁴ Kui administratiivkohtukorra dekreedid kehtimise ajal ning ka veel 1994. aastal, halduskohtumenetluse seadustiku kehtimise ajal olid õigusteadlased seisukohal, et reeglina peaks isik kaebuses suutma osundada, millele rajaneb (PS-le, seadusele või muule õigusaktile) tema eeldatavalt rikutav õigus või vabadus ning milles seisneb selle rikkumine või piiramine¹¹⁵, siis hilisemas kohtupraktikas on asutud kindlalt seisukohale, et kaebaja ei pea oskama viidata õigusakti sättele, millele tema rikutud õigus rajaneb.¹¹⁶ Küll aga tähendab see seda, et kaebaja peab oskama üldiselt enda õiguste rikkumist kirjeldada. Eeltoodud nõude täitmine on üheks kaebuse lubatavuse eelduseks.¹¹⁷ Kui kaebus ei ole lubatav, ei toimu ka põhjendatuse¹¹⁸ kontrolli.¹¹⁹ Kohus, kes asub puudustega kaebust menetlema, rikub halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud menetlusnorme.¹²⁰ Järgnevalt uurib magistritöö autor, milliste õiguste rikkumine annab kohtus isikule kaebeõiguse.

2.1.1.1 Õigused ja vabadused

Põhiseaduse § 15 kohaselt on igal isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. HKMS § 7 lg 1 võimaldab isikul kohtusse pöörduda eeldusel, et „rikutud on tema õigusi või piiratud tema vabadusi“. Kohtusse pöördumine on seega reeglina võimalik

¹¹⁴HKMS § 10 lg 2 p 4 kohaselt tuleb kaebajal kaebuses haldusakti või toimingu peale märkida, milliseid kaebuse esitaja õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab.

¹¹⁵Vt. I. Koolmeister, 1994, lk. 52. Samal seisukohal olid ka A.-T. Kliimann, 1937, lk. 209-211 ja P. Rängel, 1934, lk. 66. Kliimann asus seisukohale, et kui isik ei suuda viidata ühelegi õigusallikale, ei suuda ta tõestada ka oma subjektiivsete õiguste rikkumist ehk õiguslikku huvi, kuna viimasel peab olema objektiivne alus kehtivate normide näol. Ka Rängel leidis, et õigusliku huviga on tegemist ainult siis, kui see rajaneb kindlale õigusnormile.

¹¹⁶Riigikohtu halduskolleegiumi asus 26.05.2000 määruses nr. 3-3-1-21-00 seisukohale, et kaebaja ei pea kvalifitseerima rikutud õigust ega viitama õigustloova akti sättele, millest rikutud õigus tuleneb, pannes sellega kohtutele kohustuse, vastav sätte vajadusel ise leida. Samas ei saa antud seisukohta tõlgendada vastuolus HKMS § 10 lg 2 p-ga 4; seega peab kaebaja kaebuses siiski väitma endal teatud õiguse olemasolu; asjaolu, kas see õigus aga ka tegelikult eksisteerib ning millisest allikast see tuleneb, peab kohus välja selgitama.

¹¹⁷Termin „lubatavus“ tähistab kõiki neid menetluslikke eeldusi, mis peavad olema täidetud selleks, et asja sisuliselt otsustada. Vt. M. Ernits, 2001, lk. 578.

¹¹⁸Põhjendatus puudutab asja ennast, näiteks haldusakti õigusvastasust. Vt. Dr. Mückenheim, 2001, lk. 4.

¹¹⁹Kohus kontrollib haldusakti õigusvastasust puudutavaid väiteid (ehk kaebuse põhjendatust) alles pärast kaebuse lubatavuse nõuete täitmist. Kui kaebaja jätab kaebuses osundamata, milliseid tema õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab, peab kohus jätkama kaebuse käiguta, määrates puuduste kõrvaldamiseks tähtaja. Kui määratud tähtajaks pole puudusi kõrvaldatud, mistõttu kaebuse läbivaatamine pole võimalik, tagastab kohtunik kaebuse määrusega. Vt. HKMS § 11 lg 2 ning Riigikohtu halduskolleegiumi määrust 18. septembrist 1998, 3-3-1-24-98.

¹²⁰Vt. Riigikohtu halduskolleegiumi määrust 31. märtsist 1995, III-3/1-4/95.

vaid *isiklike* ehk *subjektile omaste* ehk *subjektiivsete*¹²¹ õiguste rikkumise korral. Subjektiivse õiguse all mõistetakse õigussuhete subjektile õigusnormiga antud õigusvõimet (õigustust) nõuda oma huvide realiseerimisel teistelt isikutelt kindlat käitumist või sellest hoidumist.¹²²

Kuivõrd halduskohtu pädevusse kuulub HKMS § 3 kohaselt avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, tuleb kohtusse pöördumisel lähtuda subjektiivse avaliku õiguse mõistest. Subjektiivne avalik õigus on, lähtudes isikust, subjektile õigusnormiga antud õigusvõime, nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist. See tähendab, et kui avaliku võimu kandjad rikuvad või piiravad isikule kuuluvaid subjektiivseid õigusi, võib ta oma õiguste kaitseks leida abi kohtult.¹²³ Subjektiivsete avalike õiguste rikkumisega on tegu juhul, kui avaliku võimu kandja ei täida oma juriidilist kohustust, mis tuleneb isikule kuuluvast subjektiivsest õigusest.¹²⁴

Subjektiivsete avalike õiguste¹²⁵ skaala ei ole määratletud ainult seadustega, vaid ka põhiseadusega. Põhiõigus võib olla aluseks subjektiivsele avalikule õigusele, ilma et seda oleks konkretiseeritud seaduses või muus õigustloovas aktis. Seda tingimusel, et põhiseaduse norm on piisavalt täpne ja selge, et olla otse rakendatav.¹²⁶ Antud kontekstis on eriti oluline põhiseaduse II peatükk, mis sätestab isikute põhiõigused ja vabadused.¹²⁷ Näiteks õiguse vabale eneseteostusele (§ 19), diskrimineerimise keelu (§ 12), proportsionaalsuse (§ 11) jne.¹²⁸ Lisaks võivad subjektiivsed õigused tekkida ka haldusaktide ning –lepingute pinnalt. Nii leidis Riigikohus, et “haldusakti tühistamiseks esitatud kaebuse läbivaatamisel kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi - põhiõigusi ja

¹²¹ Eesti keele sõnaraamat 1999, lk. 743 termini „subjektiivne“ tähendusteks on ka „subjektile omane“, „isiklik“, „isikliku arvamuse kohane“.

¹²² K. Merusk, I. Koolmeister, 1995 lk. 51

¹²³ K. Merusk, I. Koolmeister, 1995 lk. 51

¹²⁴ E. Vene, 2000, lk. 332.

¹²⁵ Magistriröö autor kasutab mõistet „õigus“ HKMS § 7 lg 1 tähenduses nii õigustest kui vabadustest kirjutades.

¹²⁶ H. Veinla, K. Relve, K., 2003, lk. 35.

¹²⁷ Lähtudes põhiõiguse mõiste formaalsest kriteeriumist on põhiõigused kõik põhiseaduse II peatükis sisalduvad õigused oma sisust olenemata. Seetõttu ei ole vabaduste eraldi mainimine põhiseaduse II peatüki pealkirjas hädavajalik. Et igas vabaduses sisaldub ka õigus, hõlmab termin „põhiõigused“ ka põhivabadused. Vabaduste esiletõstmist õiguste kõrval saab tõlgendada kui liberalismi idee rõhutamist ja kinnitust, et üksikisiku vabadust tuleb pidada Eesti riigis oluliseks väärtuseks. Vt. E.-J. Truuväli jt., 2002, lk. 74-75. Seisukohta, et põhiõigused sisaldavad vabadusi, on väljendanud ka K. Merusk ja R. Narits, 1998, lk. 178.

¹²⁸ K. Merusk, 1999, lk. 460. Täpsustuseks tuleb märkida, et eeltoodud õiguste puhul on tegemist vabadusõigustega – õigustega, mille abil võimaldatakse igapäev kaitsta enda vaba käitumist teiste isikute rünnete eest. Igapäev, kelle vabadusõigusi rikutakse, peab saama seda vabadust uuesti nautida. Vabadusõigust põhiseadusevastaselt piirav seadus jäetakse halduskohtus kohaldamata ning esitatakse Põhiseaduse Järelevalve Kolleegiumile kehtetuks tunnistamiseks; vabadust ebaseaduslikult piirava üksikakti tunnistab kohus kehtetuks ning faktilise tegevuse korral tunnistab halduskohus toimuva õigusvastaseks. Vabadusõiguste kohta vt. T. Annus, 2001, lk. 189-190.

-vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi.”¹²⁹

Subjektiivne õigus võib tuleneda ka rahvusvahelise õiguse allikatest: rahvusvahelistest lepingutest, mille osalisriigiks on Eesti Vabariik. Maruste väitel on Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduv õiguste ja vabaduste kataloog täies vastavuses rahvusvaheliselt üldtunnustatud inimõiguste ja vabaduste kataloogiga.¹³⁰ Seega võib kohtus kaitstavaid õigusi leida lisaks põhiseadusele paralleelselt ka rahvusvahelistest lepingutest, näiteks inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist.¹³¹ Samas võivad rahvusvahelistes lepingutes sisalduda ka õigused, mida siseriiklikult seadustes sätestatud ei ole. Nii annab Århusi konventsioon¹³² valitsusvälistele organisatsioonidele (VVO) põhjendatud huvi ning seadusest tuleneva õiguse (konventsiooni artikli 9 lõike 2 punktid a ja b) esitada kaebus, kui nende arvamust ei ole arvestatud keskkonnaotsustuse tegemisel või on rikutud mistahes konventsiooni sätet. Konventsiooni kohaselt ei pea VVO-d kohtuasja algatamiseks tõestama otsest puudutatust teatud otsusest, teost või tegevusest või nende läbi oma õiguste rikkumisest.¹³³ Konventsiooni valguses saab seega keskkonnaorganisatsiooni subjektiivsete õiguste rikkumiseks pidada organisatsiooni arvamuse arvestamata jätmist keskkonda puudutava otsuse tegemisel.

Isiku subjektiivsed õigused võivad tuleneda ka otse Euroopa Ühenduse direktiivides sisalduvatest normidest, kui siseriiklikul tasandil pole jõutud vastavaid rakendusakte vastu võtta. Nii leidis Euroopa Kohus, et „kui direktiivi sätted on reguleerimiseseme osas tingimusteta ja piisavalt täpsed, võib ettenähtud tähtaja jooksul vastuvõetud rakendusmeetmete puudumisel direktiivi sätteid kasutada mis tahes siseriikliku sätte vastu, mis on direktiiviga vastuolus, või niivõrd, kui direktiivi sätetega määratakse kindlaks õigused, mida üksikisikud saavad kasutada riigi vastu“.¹³⁴ Seetõttu direktiivi adressaadiks oleva liikmesriigi õigus valida direktiiviga nõutava tulemuse saavutamise mitme võimaliku vahendi

¹²⁹ Riigikohtu erikogu määrus 20. detsembrist 2001, 3-3-1-8-01

¹³⁰ R. Maruste, 1997, lk. 76.

¹³¹ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon täiendatud protokolliga nr. 11, mitteametlik tõlge, avaldatud RT II nr. 11/12, 1996.

¹³² Eesti Vabariik ratifitseeris “Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni” ehk nn Århusi konventsiooni 6. juunil 2002.

¹³³ Vt. “Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poolt pöördumise konventsioon” ning “Seletuskiri keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni juurde”

<http://www.envir.ee/arhus>.

¹³⁴ Liidetud kohtuasjad C-6/90 ja C-9/90, Andrea Francovich jt *versus* Itaalia Vabariik, Euroopa Kohtu Lahendid, lk. 387-388.

vahel ei välista üksikisikute võimalust nõuda siseriiklikes kohtutes selliste õiguste kaitset, mille sisu saab piisava täpsusega kindlaks määrata ainuüksi direktiivi sätete põhjal. Kui riigipoolsete rakendusmeetmete puudumisel ei saa üksikisikud siseriiklikes kohtutes nõuda neile ühenduse õigusaktidega antud õigusi, peab olema neil võimalus, saada riigilt hüvitist asutamislepingu artikli 189 kolmanda lõigu järgse kohustuse rikkumise eest.¹³⁵

Igasugune objektiivse õiguse norm üksikisikule subjektiivset õigust ei anna. Nii näiteks norm, mis on mõeldud teenima ainult üldsuse hüvangut ja kaitset, ei loo subjektiivseid isiklikke õigusi.¹³⁶ Subjektiivse õiguse ja objektiivse normi erinevus on selles, et viimase puhul puudub õigustatud subjekt, kes saaks nõuda kohustuse täitmist.¹³⁷ Sellise normi näitena võib tuua põhiseaduse § 7 „Eesti riigivärvid on sinine, must ja valge. Riigilipu ja riigivapi kuju sätestab seadus.“ Subjektiivse õiguse eeldused on: 1) norm peab kohustama täitevvõimu teatud kindlaks käitumisviisiks; 2) see kohustus peab igal juhul olema mõeldud muuhulgas üksikkodaniku kaitseks; 3) kaebaja peab kuuluma normi poolt kaitstavate isikute ringi.

Faktiline, juhuslik soodustus, mida normiga ei ole taotletud (õigusrefleks) ei ole subjektiivse õiguse loomiseks piisav. Normi üksikisiku huvide kaitsele suunatud iseloomust annab tunnistust see, kui normis eneses käsitletakse või mainitakse üksikisiku huve (näiteks naabrite huvid ehitusõiguses).¹³⁸ Eesti Vabariigi põhiseaduses nähtub subjektiivne õigus normi formuleeringutest, nagu „igal on õigus“, „Eesti kodanikul on õigus“, „igal eestlasel on õigus“, „kõigil on õigus“, „vanematel on õigus“ jne.¹³⁹ Samas võib subjektiivne õigus tuleneda ka normist, milles konkreetselt kellegi õigusi ega huve ei mainita. Näiteks haldusmenetluse seaduse § 7 lg 3 sätestab andmekaitse haldusorgani objektiivse kohustusena – haldusorgan on kohustatud hoidma riigi- ja ärisaladust ning hoidma saladuses asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmed, sealhulgas eraelulised isikuandmed. Kuigi üksikisiku õigusi ega huve otseselt ei mainita, tekib menetlusosalisel normi alusel subjektiivne avalik õigus¹⁴⁰, nõuda haldusorganilt oma eraeluliste isikuandmete saladuses hoidmist ning pöörduda andmekaitse kohustuse rikkumise korral oma subjektiivse õiguse rikkumise kaitseks kohtusse.

¹³⁵ Nimetatud kohustuse kohaselt peab liikmesriik võtma direktiiviga ettenähtud eesmärgi saavutamiseks kõik vajalikud meetmed.

¹³⁶ Dr. Mückenheim, 2001, lk. 10.

¹³⁷ E.-J. Truuväli, 2002, lk. 77.

¹³⁸ Dr. Mückenheim, 2001 lk. 10. Vt ka Riigikohtu halduskollegiumi 14. mai 2002 otsust nr. 3-3-1-25-02.

Riigikohus leidis, et ehitusnormidest, millega reguleeritakse ehitise kõrgust, tuleneb naaberkinnisasja omaniku subjektiivne avalik õigus, kuivõrd liiga kõrge ehitis võib kahjustada korteri valgustust ja väljavaadet korterist.

¹³⁹ E.-J. Truuväli, 2002, lk. 78.

Õiguste subjektiivse iseloomu ehk kohtus kaitstavuse kindlakstegemiseks võib kasutada subjektiveerimisteesi. Selle teesi kohaselt vastavad põhiõiguste kataloogis leiduvatele riiklikele kohustustele reeglina subjektiivsed õigused. Subjektiivne õigus eksisteerib üldiselt siis, kui normi eesmärgiks on üldise hüveolu edendamise kõrval teenida ka kodaniku huve. Seejuures kehtib subjektiivsuse presumptsioon: sellel, kes väidab, et põhiõiguslikul normil on puhtalt objektiivne iseloom, on argumenteerimiskohustus.¹⁴¹

Riigikohus on andnud kohtutele isiku subjektiivseid õigusi kaitsva normi tuvastamiseks järgmise juhise: „Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka isiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi”.¹⁴² Seega olukorras, kus sätte sõnastusest ilmselgelt ei nähtu, kelle huve säte teenib, tuleb seadust tõlgendada, lähtudes seaduse mõttest ja eesmärgist. Juhul, kui seaduse mõtte ning eesmärgiga on kaebaja huvide kaitse kooskõlas ning haldusorgan on vastavaid huve rikkunud, võib seega rääkida isiku õiguste rikkumisest.

2.1.2 Põhjendatud huvi

¹⁴⁰ K. Merusk, 2001, lk. 527.

¹⁴¹ T. Annus, B. Aaviksoo, B., 2002, lk. 11.

¹⁴² Vt. Riigikohtu erikogu määrust 20. detsembrist 2001, 3-3-1-8-01 ja otsust 20. detsembrist 2001, nr. 3-3-1-15-01. Vt. erikogu tõlgendust otsuses: „Ekslik on aga kohtute seisukoht, et linnamaa kasutusse andmine ei saa üldse puudutada kassaatorite kui rendilepingu osas kolmandate isikute õigusi. Rendile andmise kord peab avalike huvide kõrval kaitsma ka linna elaniku ja ettevõtja huvi saada võrdsetel alustel enda kasutusse linna poole eraisikutele pakutavaid kinnistuid ning huvi, et linn ei looks teistele isikutele vara üleandmisega põhjendamatuid konkurentsieeliseid. Seetõttu tuleb Rendile andmise korda tõlgendada selliselt, et ta loob põhjendatult ja isiklikult huvitatud ettevõtjale või muule isikule subjektiivse õiguse nõuda linnalt oma vara kasutusse andmisel Rendile andmise korrast kinnipidamist. Kui rikutud on Rendile andmise korra sätteid, mis kaitsevad lisaks avalikele huvidele ka kassaatorite huve, on rikutud ka kassaatorite õigusi.“

Põhjendatud huvi kaebeõiguse alusena tõi Eesti kohtupraktikasse 1. jaanuaril 2000 jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku uus redaktsioon (RT I 1999, 31, 425).¹⁴³ Varasem, 1993. aastast kehtinud seadustik põhjendatud huvi alusel kaebeõigust ei võimaldanud.¹⁴⁴ Pilvingu hinnangu kohaselt astus uus seadustik sellega pika sammu edasi kaebeõiguse laiendamise suunas. Põhjendatud huvi lülitamisel HKMS-i võeti eeskujuks muuhulgas Saksa VwGO § 43(1) sõnastus, kus tuvastamiskaebuse esitamisel oli nõutud korraga nii õiguste rikkumise kui ka lisatingimusena põhjendatud huvi esinemine. Eesti HKMS võimaldab tuvastamiskaebuse esitamist siiski vaid põhjendatud huvi korral, pidades silmas seda, et kui isiku subjektiivseid õigusi pole rikutud, ei saa isik nõuda haldusakti tühistamist, vaid ainult selle õigusvastasuse kindlakstegemist.¹⁴⁵ Seega, nagu osundab Merusk: „Põhjendatud huvi puhul ei sea halduskohtumenetluse seadustik eeltingimuseks seda, et eeldatavalt oleks rikutud isiku õigusi või vabadusi. Ehk teiste sõnadega: tuvastamiskaebuse esitamise eeltingimusena ei nõuta isikult õigusliku huvi olemasolu“.¹⁴⁶ Praktikast tähendab see, et kohtusse pöördumisel ei pea kaebuse esitaja osundama enda rikutud õigusele või vabadusele.

Samas on Riigikohus leidnud, et kaebuse esitajal ei ole põhjendatud huvi, kui toiming ei riku ega ole kunagi rikkunud tema õigusi, põhjendades eeltoodud seisukohta sellega, et õigusvastaseks tunnistamine peab võimaldama kaitsta kaebaja õigusi.¹⁴⁷ Magistritöö autor leiab, et kuigi isikul võib olla põhjendatud huvi varem tema suhtes toiminguga teostatud õiguste rikkumise¹⁴⁸ õigusvastasuse kindlakstegemiseks, ei saa välistada ka huvi sellise toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks, mille negatiivne mõju kaebaja õigustele avaldub

¹⁴³ Kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 kohaselt võib kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi. Kuivõrd nii avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumise, samuti haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemise puhul on tegemist tuvastamiskaebusega (kohtul palutakse tuvastada avalik-õigusliku suhte olemasolu või puudumist, haldusakti või toiminguga õigusvastasust), võib üldistatult väita, et tuvastamiskaebuse saab esitada ainult põhjendatud huvi olemasolul.

¹⁴⁴ Vt. viiteid mõlema seadustiku kohta kasutatud õigusaktide loetelus.

¹⁴⁵ I. Pilving, *Juridica Internaional* 1999, IV, lk. 60. Vt. ka A. Freckmann, T. Wegerich, T., lk. 233-238:

Feststellungsklage ehk tuvastamiskaebuse eesmärgiks on õigussuhte olemasolu või puudumise tuvastamine. Kaebaja peab omama nn tuvastamishuvi (*Feststellungsinteresse*), mille olemasolu eeldatakse juhul, kui kohtuotsus võib parandada kaebaja õiguslikku positsiooni. Lisaks peab kaebajal olema VwGO § 42 lg 2 alusel kaebeõigus. Tuvastamiskaebuse alaliikideks Saksa õiguses on *Nichtigkeitsfeststellungsklage* (kaebus otsuse tühisuse tuvastamiseks) ja *Fortsetzungsfeststellungsklage*, milles kaebaja väidab kehtivuse lõppenud haldusakti õigusvastasust ning oma õiguste rikkumist. Lisaks peab kaebaja väitma oma erilist tuvastamishuvi (*besonderes Feststellungsinteresse*), mis võib seisneda huvis vältida haldusorgani samalaadset käitumist tulevikus, rehabilitatsioonihuvist, põhiseaduslike õiguste rikkumises või kohtus taotletavas kahju hüvitamise või ametniku vastutuselevõtmise nõudes.

¹⁴⁶ K. Merusk, 1999, lk. 459.

¹⁴⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 11. novembrist 2002, nr. 3-3-1-59-02.

¹⁴⁸ Vt. ka magistritöö p-s 1.2.1 osundatud Riigikohtu seisukohta toiminguga kaebaja õiguste rikkumise osas.

või võib suure tõenäosusega avalduda alles tulevikus.¹⁴⁹ Seega ei saa magistriltõõ autor nõustuda Riigikohtu seisukohaga, et toiming, mille õigusvastasuse kindlakstegemist taotletakse, peab käesoleval ajal rikkuma või olema varasemalt rikkunud kaebaja õigusi. Samuti tuleneb taolisest seisukohast kaebajale HKMS-is sätestamata täiendav kohustus, osundada kohtus enda võimalikule õigusele, mida toimingute tegemisega rikuti. See omakorda tähendaks toimingute õigusvastasuse kindlakstegemisel kaebeõigusele täiendava piirangu seadmist, mitte aga kaebeõiguse laiendamist.

Kuigi põhjendatud huvi puhul ei pea kaebuse esitaja osundama enda rikutud õigusele või vabadusele, leiab Pilving, et kaebeõigus sellel alusel eeldab siiski järgmiste nõuete täitmist: 1) kaebaja teatud isiklikku suhet vaidlustatud akti või toimingusse; 2) reaalse eelise saavutamist tuvastamiskaebuse rahuldamisel.¹⁵⁰ Välja arvatud juhul, kui kaebaja on haldusakti või toimingute otsene adressaat, peab ta esimese nõude täitmiseks demonstreerima, et haldusakt või toiming teda isiklikult puudutab.¹⁵¹ Teine nõue on täidetud, kui haldusakti või toimingute õigusvastasuse kindlakstegemiseks on kaebajal konkreetne vajadus.¹⁵² Selline vajadus võib näiteks tekkida olukorras, kus haldusorgan kavatseb hakata tühist haldusakti täide viima, ebaseaduslikku akti vastu võtma või ebaseaduslikku toimingut tegema või tekib isikul rehabilitatsiooni- või kahjude nõudmise vajadus.¹⁵³ Merusk on omakorda välja toonud põhjendatud huvina¹⁵⁴ isiku majandusliku, faktilise või muu huvi.¹⁵⁵ Üldisemalt võib vajadused tuvastamistaotluse järele nende iseloomu põhjal jagada seega kolmeks: 1)

¹⁴⁹ Näiteks Saksa õigusteoorias on asutud seisukohale, et kaebuse esitaja vajadus tuua selgus õiguslikku olukorda peab juba olemas olema või see võib tekkida lähemas tulevikus. F. O. Kopp 1994, lk. 430-431 (Viide artiklist: K. Merusk, 1999, lk. 459).

¹⁵⁰ I. Pilving, 1999, lk. 61. Vt. ka magistriltõõ punkte 1.4.3.1, ja 1.4.3.3. Põhjendatud huvi puhul peaksid olema täidetud haldusakti või toimingute negatiivse mõju ning reaalse eelise nõue. Magistriltõõ autor on seisukohal, et kaebaja isiklik suhe vaidlustatud akti või toimingusse saab avalduda vaid akti või toimingute teatud õigusliku või faktilise mõjuna kaebajale. Akt või toiming rikub kas kaebaja teatud õigusi või toob reaalses olustikus kaebajale kaasa mingeid ebasoodsaid muutusi, mistõttu kaebaja huvid saavad akti või toimingute läbi puudutatud. Kaebeõiguse kriteeriumide täitmiseks peab kaebaja seega väitma: 1) enda ja haldusakti või toimingute vahelist seost ehk seda, et haldusakt või toiming mõjutab teda negatiivselt (näiteks tõi minevikus või toob tulevikus kaasa kahju tekkimise) ning seda, et 2) kaebuse rahuldamine annab kaebajale reaalse eelise, kuivõrd siis tekib kaebajal õiguslik kindlus, nõuda kohtus ebaseadusliku toiminguga tekitatud kahju hüvitamist.

¹⁵¹ Vt. ka magistriltõõ p-s 1.2.1 osundatud Riigikohtu seisukohta haldusakti adressaadi õiguste rikkumise osas.
¹⁵² Merusk nimetab konkreetset vajadust põhjendatud huvi aluseks. See on kas kaebust esitades juba olemas või võib tekkida lähitulevikus ning on seetõttu määratletav. K. Merusk, 1999, lk. 459. Samas Veinla ja Relve osundavad, et põhjendatud huvi eeldab „reaalse kasu“ saamist kaebuse rahuldamisel, mistõttu õiguslik huvi ei ole põhjendatud huviks, kui kaebuse rahuldamine sellist kasu tuua ei saa. H. Veinla, K. Relve, 2003, lk. 39.

¹⁵³ I. Pilving, *Juridica International* 1999, IV, lk. 61.
¹⁵⁴ Isiku huvi on põhjendatud, kui huvis väljendub isiku konkreetne vajadus tuvastamiskaebuse rahuldamiseks. Olenemata konkreetse vajaduse olemusest peab olema võimalik suure tõenäosusega väita, et kaebuse rahuldamine annab isikule reaalse eelise, st. toob kaebaja jaoks kaasa teatud positiivse muutuse.

¹⁵⁵ K. Merusk, 1999, lk. 459. Meruski väitel on võimatu anda ammendavat kataloogi sellistest huvidest või neid defineerida. Samal seisukohal on ka Saksa õigusteadlane Schmitt Glaeser, kelle väitel on definitsiooniga võimatu haarata kõiki võimalikke huvijuhtumeid. W. Schmitt Glaeser, 1993, lk. 200. (Viide artiklist K. Merusk, 1999, lk. 459).

preventiivsed, hoidmaks ära tulevast õigusvastast tegevust haldusorgani poolt¹⁵⁶; 2) rehabilitatsioonile suunatud: taastamaks varem rikutud õigusi¹⁵⁷, või 3) kahju hüvitamisele suunatud¹⁵⁸. Seega, kuigi kaebeõigus põhjendatud huvi alusel laiendab kaebeõigust omavate isikute ringi nende isikute võrra, kelle õigusi ei ole rikutud¹⁵⁹, jääb kaebeõigus põhjendatud huvi alusel siiski kindlatesse raamidesse, mistõttu seda ei saa samastada populaarkaebustega.¹⁶⁰

Riigikohus on teinud mitmeid lahendeid, millest võib järeldada, et kaebaja ei pea tuvastamistaotlust esitades kohtule tõendama põhjendatud huvi aluseks olevaid asjaolusid. Näiteks ei pea kaebaja, kes taotleb toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemist seoses sooviga, nõuda tulevikus toiminguga tekitatud kahju hüvitamist, täiendavalt tõendama kahju olemasolu ning selle põhjuslikku seost väidetavalt ebaseadusliku toiminguga. Nii leidis Riigikohus, et

¹⁵⁶ Preventiivsetel eesmärkidel on haldusakti õigusvastasuse tuvastamist otstarbekas taotleda juhul, kui kaebuse esitaja soovib vältida õigusvastasele haldusaktile tuginevate järgnevate haldusaktide andmist. Samas õigustavad preventiivsed eesmärgid ennast vaid juhul, kui seadusest lähtuvalt saavad järgnevad haldusaktid tugineda vaid esialgsele õiguspärasele haldusaktile. Nii leidis Riigikohus, et tulenevalt MRS § 6 lg-st 3 saab kolmandale isikule maa erastamise aluseks olla vaid seaduslikus korras, s.t õiguspäraselt antud ehitusluba. Riigikohus asus seisukohale, et ehitusloa õigusvastasus võis omada tähtsust hilisemate erastamistoimingute ja -otsuste vaidlustamisel, samuti nendega tekitatud kahju hüvitamisel (RKHK otsus 3. aprillist 2002, 3-3-1-14-02). Samas reeglina ei too haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemine kaasa selle haldusakti alusel hiljem antud haldusaktide õigusvastasust ega tühistamist, sest kehtivast haldusaktist tuleb hilisemates otsustes ja toimingutes lähtuda.

¹⁵⁷ Vt. Riigikohtu halduskolleegiumi otsust 19. märtsist 2002, 3-3-1-11-01, milles Riigikohus nõustus Tartu ringkonnakohtu väitega, et põhjendatud huviks võivad olla preventiivsed või rehabiliteerivad eesmärgid. Samas haldusasjas leidis Tartu Ringkonnakohtu: "Lisaks kahju hüvitamise huvile võib isikul olla õiguslik huvi tuvastada kehtetuks tunnistatud haldusakti õigusvastasust rehabiliteerivatel või preventiivsetel eesmärkidel."

¹⁵⁸ Kuni 01.08.2002 kehtis HKMS § 6 lg 3 p 2 redaktsioon, mille kohaselt võis kaebusega taotleda õigusvastase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamist. Seega oli tuvastamiskaebuse rahuldamine kahju hüvitamise nõude rahuldamise vältimatuks eelduseks. Alates 01.08.2002 kehtib HKMS § 6 lg 3 p 2 redaktsioonis (muudatusd avaldatud RT I 2002, 62, 376), mille kohaselt võib kaebusega taotleda avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist, ilma et oleks vajalik esitada iseseisvat taotlust haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks. Muudatusettepanekus (vt. 992 SE II Muudatusettepanekud erakorralise seisukorra seaduse, kodakondsuse seaduse, rahuaja riigikaitse seaduse ja vähemusrahvuste kultuuriautonomiaseaduse muutmise seaduse eelnõule) põhjendati seadustiku uut redaktsiooni sellega, et puudutatud isikul võimaldatakse nüüdsest taotleda riigivastutuse seaduse paragrahvis 16 ettenähtud juhul ka õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamist. Samas ei keela seadus isikul ka praegu taotlemast esmalt haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemist ning alles seejärel iseseisva kaebusega kahju hüvitamist, tuues tuvastamiskaebuses oma põhjendatud huvi aluseks asjaolu, et isik soovib tulevikus nõuda õigusvastase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamist.

¹⁵⁹ Põhjendatud huvi alusel võivad kaebeõigust omada nii need isikud, kelle õigusi rikuti kui ka need, kelle õigusi ei rikutud. Meruski väitel on „põhjendatud huvi“ laiem mõiste kui „õiguslik huvi“ ning hõlmab viimase. K. Merusk, 1999, lk. 459.

¹⁶⁰ I. Pilving, *Juridica International* IV/1999, lk. 61. Populaarkaebuse kohta vt. A.-T. Kliimann, 1937, lk. 213-214 ja P. Rängel, 1934 lk. 67. Kehtiv HKMS tunnistab populaarkaebusi (kaebusi üldhuvi alusel) reeglina vaid asutuse või ametniku protesti esitamise näol. Nii ei saa Riigikohtu seisukoha järgi olla põhjendatud huviks HKMS § 7 lg 1 mõttes kaebuse esitamine avalikes huvides, kuna kaebust saab halduskohtule esitada üksnes isik, keda kaebuse esimeks olev vaidlus puudutab. Riigikohus märgib ka järgmist: "Kaebuses on viidatud üksnes Põhiseaduse §-s 19 lg 2 sätestatud õiguse rikkumisele. Nimetatud lõikes sätestatud igapäevase kohustusest järgida oma õiguste teostamisel seadust ei tulene igapäevase õigust nõuda, et kõik haldusorganite toimingud oleksid õiguspärased." RKHK otsus 26. maist 2000, 3-3-1-21-00. Vt. avalike huvide kohta ka RKHK määrust 7. juunist 1999, 3-3-1-28-99.

asjaolu, kas kaebuse esitajal on tegelikult kahju tekkinud ja kas see on põhjuslikus seoses vaidlustatud toiminguga, ei ole tuvastamistaotluste lahendamise asjades vaidluse esemeks, mistõttu põhjendatud huvi väljaselgitamisel ei saa kohus neid küsimusi kontrollida.¹⁶¹

Magistritöö autor nõustub Riigikohtu seisukohaga, et kahju küsimus on käesoleval juhul küsimus kaebajat puudutava negatiivse mõju olemusest, mis tuvastamistaotluse esitamisel ei ole kaebeõiguse omamise kriteeriumiks. Kuivõrd kahju küsimus ei ole tuvastamistaotluse esitamisel kaebeõiguse omamise kriteeriumiks, ei saa kohus kontrollida ka põhjuslikku seost vaidlustatud toimingu ja tekitatud kahju vahel, kuna selleks tuleb kohtul eelnevalt tuvastada kahju tekkimine. Küll aga saab kohus kontrollida seost kaebaja ning haldusakti või toimingu vahel ehk seda, kas haldusakt või toiming kaebajat mingilgi viisil üldse puudutab või mitte, samuti seda, kas kaebuse rahuldamine võib tulevikus luua kaebajale tema põhjendatud huvi arvestades reaalse eelise või mitte ehk kergendada kaebaja soovi, pöörduda tulevikus kohtuotsuse alusel kohtusse või teha mingi muu toiming, täitmist. Arvestada tuleb seda, et tuvastamistaotluse esitamisel ei ole kohtul võimalik kontrollida, kas kaebaja reaalselt eelist tulevikus kasutab, st. kas ta näiteks pärast haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamist võtab ette neid samme, mida ta kohtus väidab soovivat ette võtta (näiteks pöördub kahju hüvitamise taotlusega kohtusse). Samas saab kohus kontrollida, kas võimalik positiivne kohtuotsus annab kaebajale nende sammude ettevõtmisel reaalse eelise või mitte. Magistritöö autor on seisukohal, et kaebeõigus põhjendatud huvi alusel ei saa jääda pelgalt deklaratiivseks ning kontrollimata kaebeõiguseks. Seega peaks kohus kahju hilisema hüvitamise eesmärgil esitatud taotluste puhul kontrollima nii kaebeõiguse esimest kriteeriumi ehk kaebaja ja haldusakti või toimingu vahelist seost kui ka kaebeõiguse kolmanda kriteeriumi ehk reaalse eelise võimalikkust.

Kokkuvõtlikult võib väita, et põhjendatud huvi on huvi, mis ei tugine õiguslikule alusele, kuid milles peab väljenduma kaebuse praktiline eesmärk kaebaja jaoks, olgu see siis soov oma rikitud õigusi taastada, soov kutsuda haldusakti või toimingu õigusvastaseks tunnistamisega esile õiguslikke muutusi faktilises olustikus, millele tuginedes oleks võimalik esitada oma õiguste kaitseks täiendavaid kaebusi kas haldusorganile endale või halduskohtule, samuti soov vältida tulevikus korduda võivat õigusvastast tegevust haldusorgani poolt või muu praktiline eesmärk.

¹⁶¹ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19. märtsist 2002 nr. 3-3-1-11-02, otsus 3. aprillist 2002 nr. 3-3-1-14-02

2.2 Kaebeõiguse alused Ameerika Ühendriikides

Järgnevalt käsitleb magistritöö autor kaebeõiguse aluseid Ameerika Ühendriikides ning uurib põhjusi, mis viisid algselt kasutusel olnud kaebeõiguse aluse – kahju tekkimise õiguste rikkumise tulemusena – kohtupraktikast kadumiseni.

2.2.1 Kahju tekkimine õiguste rikkumise tulemusena

Kuni 1970. aastani tugines kaebeõigus Ameerika Ühendriikides seadustes sätestatud õiguste rikkumise tulemusena tekkinud kahjule. Nii leidis Ameerika Ülemkohus 1938. aasta kohtulahendis *Alabama Power Company v Ickes*¹⁶², et kaebeõiguse olemasoluks peab kaebaja väitma „kahju tekkimist seaduses sätestatud õiguse rikkumise tagajärjel“.¹⁶³ Õigust määratleti seadusega kaitstud huvina; huvi aga indiviidi soovi või vajadusena näiteks toidu, riiete, peavarju või mugavuse või firmadel kasumi suurendamise vastu.¹⁶⁴ Kohtulahendis *Tennessee Electric Power Co. v TVA*¹⁶⁵ leidis Ülemkohus, et vastav õigus võib tuleneda tavaõigusest, seadusest või isikule antud privileegist.¹⁶⁶ Kaebeõigus õiguste rikkumisega tekitatud kahju alusel tähendas kohtuliku kontrolli osas seda, et kui isik A väitis, et B rikub seadust, kontrollis kohus, kas vastav seadus on määratud kaitsma A huve. Kui mitte, ei otsustanud kohus asja sisuliselt.¹⁶⁷ Enne 1946. aastal APA¹⁶⁸ kehtima hakkamist tuginesid kohtud ainult Kongressi poolt vastu võetud seadustele, proovides määratleda Kongressi tahet kaebeõiguse lubamiseks või mittelubamiseks. Kui seadus kaebeõiguse teemat ei puudutanud, olid kohtud kaebeõiguseks vajaliku seaduses sätestatud õiguse väljaselgitamisel ranged ja jäigad, kui seadus aga selgesõnaliselt lubas laiemal inimeste ringil kaebust kohtusse esitada, oli ka kohtute positsioon liberaalsem.¹⁶⁹

ning otsus 11. novembrist 2002 nr. 3-3-1-59-02.

¹⁶² *Alabama Power Company v Ickes*, 302 U.S. (1938) (Viidatud: A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, 383-389).

¹⁶³ Termin inglisekeelseks vasteks on „*legal wrong*“. A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 383-389.

¹⁶⁴ Vt. K. C. Davis, 1978, volume 2 p 341.

¹⁶⁵ *Tennessee Electric Power Co. v. TVA*, 306 U.S. (1939) (Viidatud: J. L. Mashaw, 1985, lk. 641).

¹⁶⁶ K. C. Davis, 1978, volume 2, p 342: Privileegide doktriin oli Ameerika Ühendriikides 20. sajandi esimesel poolel laialt levinud. Privileeg andis isikule teatud õiguse, kuid erinevalt õigusest ei saanud privileegi selle puudumisel nõuda. Näiteks 1901. aastal peeti Ameerika Ühendriikides ka passi väljastamist privileegiks. Nii teavitas 1901. aastal kohtuminister riigisekretäri sellest, et tal ei ole kohustust passi väljastada: “Ma ei tea ühtegi seadust, mis annab kodanikule õiguse passile.” 1960-ndatel aastatel eemaldus Ülemkohus privileegide doktriinist ning 1972. aastal ütles sellest sõnaselgelt mitmetes oma otsustes lahti, kaotades vahetegemise “õiguste” ja “privileegide” vahel.

¹⁶⁷ J. L. Mashaw, 1985, lk. 641-642.

¹⁶⁸ APA kohta vt magistritöö p 1.2.2.

¹⁶⁹ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 158.

Kaebeõigus õiguste rikkumisega tekitatud kahju alusel sai omal ajal suure kriitika osaliseks. Peamiseks puuduseks peeti seda, et kaebeõiguse tuvastamisel andis kohus hinnangu ka kaebuse sisule. Nimelt pidi kohus kaebeõiguse kontrollimisel kindlaks tegema, kas kaebaja huvi on seadusega, tavaõigusega või konstitutsiooniga kaitstud (st. kas kaebajal on kaebeõiguse olemasoluks piisav õiguslik huvi). Selleni jõudmiseks pidi kohus vaagima kaebaja sisulisi väiteid enda õiguste rikkumise kohta. Kriitikud leidsid, et seda tehes otsustab kohus ka juba vaidlusasja sisuliselt, olles eelmenetluse tõttu üsna pealiskaudne.¹⁷⁰ Lisaks eeltoodule leiti, et kaebeõiguse test õigusliku huvi alusel on liiga jäik, kuna see tugineb vanadele tavaõigusest pärit arusaamadele, mis lähevad vastuollu tänapäevaste poliitiliste kaalutlustega kasvavast vajadusest halduse kontrolli järele.¹⁷¹ Üks suurimaid kriitikuid, Davis, leidis omakorda, et igal isikul, keda halduse tegevus faktiliselt kahjustab ning kes peab seda ebaseaduslikuks, peab olema võimalus seda vaidlustada ka juhul, kui seadused seda ebaseaduslikuks ei pea; vastasel juhul ei saaks kohtud õigust edasi arendada.¹⁷² Need kriitilised seisukohad viisid lõpuks senise kaebeõiguse tuvastamise aluse hülgamiseni Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu poolt.

2.2.2 Ebasoodne mõjutus või kannatus vastava seaduse tähenduses

1946. aastal võttis Ameerika Ühendriikide Kongress vastu haldusmenetluse seaduse. APA § 702 sätestas: „Iga isik, kes kannatab asutuse tegevuse tõttu seaduses sätestatud kahju või kes on asutuse tegevuse tõttu vastava seaduse tähenduses ebasoodsalt mõjutatud või kannatanud, on õigustatud pöörduma kohtusse.“ Mõned kohtud tõlgendasid vastavat sätet kui faktiliselt eksisteeriva kaebeõiguse tuvastamise aluse kodifitseerimist. Sellise tõlgenduse kohaselt pidi kaebaja demonstreerima kohtule saadud ebasoodsat mõjutust, kuid lisaks sellele pidi ka seadus, mis volitas haldust toiminguks, mis ebasoodsa mõjutuse tekitas, selgesõnaliselt lubama selle isiku kaebeõigust, keda ebasoodsalt mõjutati. Juhul, kui seadus kaebeõiguse kohta midagi ei sätestanud, oli kaebajal kaebeõigus ainult juhul, kui halduse tegevus rikkus kaebaja seadusega sätestatud õigust. Teised kohtud tõlgendasid sättes toodud „ebasoodsat mõjutust või kannatust“ laiemalt ning leidsid, et selle järgi on igäihel, kes mistahes halduse tegevuse tõttu ebasoodsat mõjutust või kannatust kogeb, kaebeõigus.¹⁷³

¹⁷⁰ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1985, lk. 145; J. L. Mashaw, 1985, lk. 642; E. Gellhorn, R. M. Levin, 1990, lk. 369.

¹⁷¹ E. Gellhorn, R. M. Levin, 1990, lk. 369.

¹⁷² K. C. Davis, 1978, volume 4, p 232; vt ka tema tsitaati magistritöö p-s 1.4.3.2.

¹⁷³ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 161-162.

Ülemkohus lahendas vastava dilemma oma 1970. aasta otsusega kohtuasjas *Association of Data Processing Service Organizations v Camp*.¹⁷⁴ Ülemkohus leidis, et APA §-st 702 tulenevalt laieneb kaebeõigus ka „ebasoodsat mõjutust või kannatust“ kogenud isikutele ning vastava sättega on loodud suund kaebeõiguse laienemisele. Samas leidis Ülemkohus, et isik peab olema saanud ebasoodsalt mõjutatud või kannatada „vastava seaduse tähenduses“. Ülemkohus asus seisukohale, et selleks, et tuvastada, kas isik on vastava seaduse tähenduses saanud ebasoodsalt mõjutatud või kannatada, tuleb kohtul tuvastada, kas seadus, millele tuginevad kaebaja väited halduse õigusvastasuse kohta, kaitseb neid huve, mida kaebaja püüab kohtus kaitsta ehk kas kaebaja huvi asub asjassepuutuva seadusega kaitstud huvide tsoonis.¹⁷⁵ Eeltoodud tõlgendust hakati hiljem nimetama „huvide tsooni testiks“.¹⁷⁶

2.2.3 Faktiline kahju ja seadusega kaitstud kaebaja huvid

Kohtuasi *Association of Data Processing Service Organizations v Camp*, millega Ameerika Ühendriikide Ülemkohus lahendas dilemma APA § 702 tõlgendamisel, sai ühtlasi kaebeõiguse tuvastamise seisukohast pöördepunktiks. Kohus hülgas seni aastaid kestnud praktika, tuvastada kaebeõigust kahju alusel, mis on saadud seadustes sätestatud õiguste rikkumise tulemusena. Selle asemel rakendas kohus kahte testi. Neist esimeses tuli leida, kas kaebaja sai faktilist kahju ning teises, kas kaebaja kahju tekkis asjassepuutuva seadusega kaitstud või reguleeritud huvide tsoonis.¹⁷⁷

Esimese (nn konstitutsioonile tugineva) testi aluseks on Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni artikkel 3¹⁷⁸; teine (nn seadusele¹⁷⁹ tuginev) test aga proovib vastata küsimusele, kas Kongressi tahteks oli võimaldada vastava toimingu seaduslikkuse kohtulikku uurimist. Esimesele testile viidates interpreteeris kohus Konstitutsiooni 3. artiklit, leides, et kaebaja peab olema kannatanud „faktilist kahju“¹⁸⁰, mis on põhjustatud „vaidlustatud toiminguga“ ning mida saab „heastada“ kohtuotsusega. Teist testi kasutusele võttes tunnustas kohus Kongressi poliitilise

¹⁷⁴ *Association of Data Processing Service Organization v Camp*, 297 U.S. 150, 153 (1970). (Viidatud: R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 162).

¹⁷⁵ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 162.

¹⁷⁶ Vt selle kohta täpsemalt magistritöö p. 2.2.3.2.

¹⁷⁷ A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 383-389.

¹⁷⁸ Vt. selle kohta magistritöö p. 1.2.2.

¹⁷⁹ St. tugineb APA §-le 702 .

¹⁸⁰ Faktilise kahju all mõeldi teatud kindlat tüüpi – konkreetset, spetsiifilist või peatselt saabuvat kahju. Kohtuasjas *Barlow v Collins*, 397 U.S. (1970) leidis kohus esmakordselt, et „faktiline kahju“ on kaebeõiguse konstitutsiooniline element. (Viidatud: R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 138-140).

organina, kellel on voli otsustada, millistel isikutel on kohtus kaebeõigus.¹⁸¹ Järgnevalt vaatleb magistritöö autor lähemalt mõlemat testi ehk kaebeõiguse alustena faktilist kahju ning kaebaja huvide kuulumist seadusega kaitstud huvide tsooni.

2.2.3.1 Faktiline kahju

Faktilise kahju (*injury in fact*) mõistet arendas Ülemkohus edasi järgnevates kohtuasjades. Kohtulahendis *Laird v. Tatum*¹⁸² leidis Ülemkohus, et kaebeõiguseks peab kaebajal olema “spetsiifiline käesoleval ajal eksisteeriv objektiivne kahju või spetsiifilise tulevase kahju oht”. Samuti leidis kohus, et kaebeõiguseks ei piisa ainult isikliku kahju tõendamisest; kahju peab olema “selgelt seotud vastustaja väidetavalt ebaseadusliku tegevusega ning peab olema tõenäoliselt kohtu käsutuses olevate meetmete rakendamisel heastatav”.¹⁸³ Nii muutus kohtus kaebeõiguse tõendamisel tavapäraseks kaebaja kohustus tõendada väidetava kahju olemasolu, seotust vastustaja tegevusega ning kahju heastamise võimalust soovitud kohtuotsuse tulemusena.¹⁸⁴

Hilisematele kohtulahenditele tuginedes võib välja tuua järgmised faktilisele kahjule olemuslikud tunnused: 1. Kahju tekitamise valdkond: kahju ei ole ainult majanduslik¹⁸⁵, vaid võib olla seotud ka menetluskahjuga¹⁸⁶ või esteetilise, meelelahutusliku või keskkonnakahjuga¹⁸⁷ kaebaja ümbruskonnale.¹⁸⁸ 2. Kahju kannatanud isik: kaebaja peab väitma otsest kahju iseendale, mitte kolmandatele isikutele. Keskkonnaorganisatsioon ei saa kaevata keskkonna kaitseks muidu, kui väites, et tema liikmetele on isiklikku kahju tekitatud. 3. Põhjuslik seos vastustaja tegevuse ja tekkinud kahju vahel: väidetav kahju peab olema

¹⁸¹ R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1999, lk. 138-140.

¹⁸² *Laird v Tatum*, 408 U.S. 1972. (Viidatud: J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 138-140).

¹⁸³ Põhjusliku seose ning heastamise põhimõtted tulenevad otseselt Ameerika Ühendriikide Konstitutsiooni artiklist 3 (vt. ka magistritöö p. 1.2.2 – „Kaebeõiguse allikad“).

¹⁸⁴ J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 138-140.

¹⁸⁵ Majanduslik kahju võib ilmnedagi nii ebaseaduslikus konkurentsivõitluses (*Association of Data Processing Service Organizations v. Camp*, 397 U.S. 150 (1970)) kui ka näiteks soodustuste andmisel. Nii vaidlustasid rendifarmerid määruse, mis võimaldas farmeritel saada toetusi farmide rendimaksede tagamiseks. Farmerite väidetav kahju seisnes selles, et rendileandjad sidusid seepeale rendileandmise toetuste olemasoluga (*Barlow v. Collins*, 397 U.S. 159 (1970)) (Viidatud: M. R. Asimow, 1988, lk. 116-117).

¹⁸⁶ Menetluskahju on kahju seoses halduse menetlusvigadega (nt. ärakuulamisõiguse mitterakendamine), kuid kohus tunnustab seda faktilise kahjuna vaid juhul, kui menetluskahju suurendab tulevase kahju ohtu kaebajale. Üks tuntumaid menetluskahjul põhinevaid kohtuasju on *Lujan v Defenders of Wildlife*, 501 U.S. 555 (1992). Vt. menetluskahju kohta C. T. Burt, 1995, lk. 275-299.

¹⁸⁷ Vt. keskkonnakahju osas kaasust *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S. 727 (1972). (Viidatud: M. R. Asimow, 1988, lk. 116-117).

põhjustatud haldusorgani tegevusest. Kui põhjuslik seos ebaseadusliku käitumise ning kahju vahel on väike¹⁸⁹ või ebaloomulik, keeldub kohus kaebeõigust tunnustamast.¹⁹⁰

4. Heastamisprintsip: haldusorgani suhtes taotletav õiguskaitseabinõu peab olema võimeline väidetavat kahju heastama. Kui soovitud efekti saavutamise võimalus on spekulatiivne, siis kaebeõiguse andmisest keeldutakse.¹⁹¹

5. Kahju suurus: kahju suurus ei ole kaebeõiguse määratlemisel oluline ning vahet tuleb teha kahju ja kahju puudumise, mitte suure kahju ning tähtsusetu kahju vahel. Ka tühine kahju on kaebeõiguse omamiseks piisav.¹⁹²

6. Abstraktne kahju kaebeõigust ei anna: abstraktne on kahju, mis mõjutab kogu üldsust. Keegi ei oma kaebeõigust selleks, et vaidlustada näiteks Valitsuse poliitikat Vietnami sõjas, Kongressi suutmatust inflatsiooni ohjeldada jne., kuigi iga ameeriklane võib olla seetõttu kannatanud. Samuti ei anna hirm tänavatel suurenenud kuritegevuse ees inimestele kaebeõigust, et vaidlustada seaduste puudulikkust rakendamises neile hirmu tõttu tekkinud kahju. Eristada tuleb isikut, kelle huvid on kohtuprotsessis otseselt kaalul – isegi kui need huvid on väikesed – isikust, kellel on pelgalt huvi probleemi vastu.¹⁹³

2.2.3.2 Seadusega kaitstud kaebaja huvid

Huvide tsooni test käivitub juhul, kui kaebaja ei ole vaieldava toiminguga subjektiks. Testi kohaldamisel keeldutakse kaebajale kaebeõigust andmast, kui kaebaja huvid on seaduse eesmärkidega vastuolus või seadus puudutab neid vaid pinnapealselt, mistõttu ei ole mõistlik eeldada, et Kongressi tahteks oli kaebeõigust lubada.¹⁹⁴

Kui huvid langevad aga ühte Kongressi eesmärkidega seaduse vastuvõtmisel, on olemas alus kaebajale kaebeõiguse võimaldamiseks. Näiteks kohtuasjas *Clarke v Securities Industry*

¹⁸⁸ Mittermajanduslikuks kahjuks pidas kohus ka näiteks valeinformatsiooni andmist kohtuasjas *Havens Realty Corp. v. Coleman*, 455 U.S. 363 (1982), viidates sellele, et kui seadus annab õiguse saada tõest informatsiooni, siis isikul, keda petetakse või kellele tõese informatsiooni andmisest keeldutakse, on õigus seda vaidlustada (Viidatud: M. R. Asimow, 1988, lk. 116-117).

¹⁸⁹ Kaebeõiguse vaieldavus seoses põhjusliku seose nõrkusega on tõusetunud eelkõige Valitsuse poolt abirahade, maksukrediidi või muude majanduslike ergutusvahendite rakendamisel. Vt. E. Gellhorn, R. M. Levin, lk. 373-374.

¹⁹⁰ Vt. kohtuasi *Simon v Eastern Kentucky Welfare Rights Organization*, 426 U.S.26 (1976) (Viidatud: R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1985, lk. 158).

¹⁹¹ Vt. kaasused *Duke Power Co. v. Carolina Environmental Study Group, Inc.*; *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*; *Sierra Club v. Morton*; *Allen v. Wright* ning *Simon v. Eastern Kentucky Welfare Rights Organization* (Viidatud: N. C. Blond, B. I. Harris jt. 1993, lk. 225).

¹⁹² K. C. Davis, 1978, volume 4, lk 240-241, vt. kohtuasja *United States v. Students Challenging Regulatory Agency Procedures (SCRAP)*, 412 U.S. 669, 689 (1973).

¹⁹³ K. C. Davis, 1978, volume 4, p. 245, 283.

*Association*¹⁹⁵ protestisid börsimaakleritest kaebajad Valuutakontrolliameti otsuse vastu, lubada riigipankadel avada börsitehingukontoreid. Nad väitsid, et otsusega rikuti föderaalset seadust, mis piirab pangafiliaalide asutamist. Kaebajate huvi - vältida pankade poolset konkurentsi – oli kooskõlas Kongressi kaalutlustega föderaalsete seaduste vastuvõtmisel, kuivõrd Kongress oli avaldanud muret seoses sellega, et pangafiliaalid võivad anda pankadele monopoolse kontrolli raha ja krediidi üle; viimast pakuvad aga pankade kõrval ka börsimaaklerid.¹⁹⁶ Huvide tsooni testi ei ole Ameerika Ülemkohus eriti laialtlevitav rakendust ei leidnud. Näiteks esimese kaheksa aasta jooksul pärast testi kasutuselevõtmist kohaldas Ülemkohus huvide tsooni testi vaid 6 korral 36-st.¹⁹⁷ Samas jäi huvide tsooni testi faktilise kahju testi kõrvale siiski püsima.

Pärast huvide tsooni testi kasutuselevõtmist kohtuasjas *Association of Data Processing v Camp* sai järgmiseks testi edasiarendamise seisukohast tähtsamaks kohtuasjaks *Clarke v Securities Industry Association*.¹⁹⁸ Ülemkohus asus asja lahendamises seisukohale, et huvide tsooni testi kohaldatav ainult siis, kui kaebaja kaebeõigus tugineb APA §-le 702.¹⁹⁹ Ülemkohus leidis ühtlasi, et testi ei kuulu kohaldamisele juhtudel, kus kaebeõigus tugineb Konstitutsiooni sätetele või eriseadustele.²⁰⁰

Seega tuleb järeldada, et olukorras, kus seadused kaebajale selgesõnaliselt kaebeõiguse annavad, puudub vajadus huvide tsooni testi kohaldamiseks, kuivõrd Kongressi tahe nähtub sellisel juhul otseselt seadusest ning testi vastus oleks igal juhul positiivne. Samuti puudub vajadus testi kohaldamiseks faktilise kahju tekitamisel halduse toiminguga, mille subjektiks kaebaja on. Sellisel juhul piisab faktilise kahju testist. Küll tuleb aga testi kohaldada olukorras, kus: 1) kaebaja ei ole halduse toimingu subjektiks ning 2) haldus on oma toiminguga puudutanud kaebaja teatud huvi ning seadus ei sätesta otseselt kaebeõiguse võimalust vastava toimingu peale. Nimetatud olukorras peab kohus testi kohaldades kindlaks

¹⁹⁴ M. R. Asimow, 1988, lk. 118. 1995. aasta seisuga oli huvide tsooni testi alusel keeldunud kaebajale kaebeõigust andmast vaid ühel korral, vt. kohtuasja *Clarke v Securities Industry Ass'n*, 479 US 388, 399 (1987) (Viidatud: C. T. Burt, 1995, lk. 279).

¹⁹⁵ *Clarke v Securities Industry Association*, 107 (1987). (Viidatud: M. R. Asimow, 1988, lk. 118).

¹⁹⁶ M. R. Asimow, 1988, lk. 118.

¹⁹⁷ K. C. Davis, 1978, volume 4, p 339.

¹⁹⁸ *Clarke v Securities Industry Association*, 479 U.S. 388 (1987) (Viidatud: M. R. Asimow, 1988, lk. 118).

¹⁹⁹ Vt. magistratöö p 1.2.2 „Kaebeõiguse allikad Ameerika Ühendriikides“. APA § 702 sätestab, et iga isik, kes kannatab asutuse tegevuse tõttu seaduses sätestatud kahju või kes on asutuse tegevuse tõttu vastava seaduse tähenduses ebasoodsalt mõjutatud või kannatanud, on õigustatud pöörduma kohtusse. Vt. samuti Ülemkohtu APA § 702 tõlgendust magistratöö p-s 2.2.2.

²⁰⁰ M. R. Asimow, 1988, lk. 118.

tegema, kas vastav kaebaja huvi väärrib kohtulikku kaitset või mitte ehk teisiti öeldes, kas Kongress on pidanud vastavat huvi kohtulikku kaitset väärivaks.

2.3 Järeldused

Eesti Vabariigis on kaebeõiguse alusteks õiguste rikkumine, vabaduste piiramine ning tuvastamiskaebuse korral alates 01.01.2000 jõustunud HKMS-i järgi ka põhjendatud huvi. Kaebuses kohtusse õiguste rikkumise alusel peab kaebaja märkima, milliseid õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab. Tühistamis- ja kohustamiskaebusega kohtusse pöördumine on võimalik vaid subjektiivsete õiguste rikkumise korral. Subjektiivsed õigused võivad tuleneda põhiseadusest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja –lepingutest, rahvusvahelistest lepingutest ning Euroopa Liidu õigusaktides sisalduvatest normidest. Subjektiivset õigust andev norm reeglina 1) kohustab täitevvõimu teatud käitumisviisiks; 2) kohustus on igal juhul mõeldud muuhulgas üksikodaniku kaitseks ning 3) kaebaja kuulub normi poolt kaitstavate isikute ringi. Olukorras, kus sätte sõnastusest ilmselgelt ei nähtu, kelle huve säte teenib, tuleb seadust tõlgendada, lähtudes seaduse mõttest ja eesmärgist. Kui seaduse mõtte ja eesmärgiga on kaebaja huvide kaitse kooskõlas ning haldusorgan on vastavaid huve rikkunud, võib rääkida isiku õiguste rikkumisest.

Kaebuses põhjendatud huvi alusel ei pea kaebaja osundama enda rikitud õigusele või vabadusele, kuid põhjendatud huvi eeldab kaebaja isiklikku suhet vaidlustatud akti või toimingusse ning reaalse eelise saavutamist kaebuse rahuldamisel. Põhjendatud huvi ei tugine õiguslikule alusele, kuid selles peab väljenduma kaebuse praktiline eesmärk kaebaja jaoks, milleks võib olla soov oma rikitud õigusi taastada, kutsuda esile õiguslikke muutusi faktilises olustikus, millele tuginedes oleks võimalik oma õigusi täiendavalt kohtus kaitsta või vältida tulevikus korduda võivat haldusorgani õigusvastast tegevust. Kuivõrd põhjendatud huvi väärivate eesmärkide ring ei ole seadusega piiritletud, võib prognoosida põhjendatud huvi laienemist kohtute tõlgendava tegevuse tulemusena. Seega on alates halduskohtumenetluse seadustiku jõustumisest 15. septembril 1993 traditsioonilisele kaebeõiguse alusele – õiguste rikkumisele ja vabaduste piiramisele – lisandunud 2000. aasta 1. jaanuaril kohtute määratleda ja tõlgendada jäetud põhjendatud huvi, mis on olnud sammuks edasi kaebeõiguse võimaluste avardumise suunas.

Veelgi suurema arengu on läbi teinud Ameerika Ühendriikide kaebeõiguse alused. Kuni 1970. aastani oli Ameerika Ühendriikides kaebeõiguse aluseks seadustes sätestatud õiguste rikkumise tagajärjel tekkinud kahju. Alates 1970. aastast tuvastab kohus kaebaja kaebeõigust Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni artiklile kolm tugineva faktiline kahju testi ning haldusmenetluse seaduse §-le 702 tugineva huvide tsooni testi alusel. 1992. ja 1998. aasta kohtulahenditega tunnistas Ameerika Ülemkohus konstitutsiooni artiklile 3 tugineva kaebeõiguse faktilise kahju alusel ülimuslikuks mistahes seadusega võimaldatud igäihe kaebeõiguse ees. Olenemata sellest, kas seadus kaebeõigust võimaldab või mitte, peab kaebaja vastama konstitutsiooni kolmele kaebeõiguse miinimumnõudele: 1) kaebajal peab olema spetsiifiline, käesoleval ajal eksisteeriv objektiivne kahju või spetsiifiline tulevase kahju oht; 2) peab eksisteerima põhjuslik seos vastustaja tegevuse ja tekkinud kahju vahel ning 3) kahju peab olema kohtu käsutuses olevate meetmete rakendamisel heastatav.

Huvide tsooni testi kasutatakse siis, kui kaebaja ei ole väieldava toimingu subjektiks. Testi kohaldamisel keeldutakse kaebajale kaebeõigust andmast, kui kaebaja huvid on seaduse, millele tuginevad kaebaja väited halduse õigusvastasuse kohta, eesmärkidega vastuolus ning ei saa eeldada, et Kongressi tahteks oli kaebeõigust lubada. Igal juhul puudub isikul kaebeõigus olukorras, kus seadused kas välistavad kaebuse kohtuliku läbivaatamise või on haldusorganile seadusega antud diskretsiooniõigus. Seega Ameerika Ühendriikides on kaebeõiguse tuvastamisel primaarseks isiku faktiline kahju ning seadused omavad tähendust vaid sedavõrd, kui võrd neid tõlgendades on kohtul võimalik veenduda, et seadused ei välista kaebeõigust ning kaebeõigus ei ole Kongressi tahtega vastuolus.

Võrreldes kaebeõiguse aluste ajaloolist arengut Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides, näeme, et nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides on kaebeõiguse piirid ajaga avardunud. Ameerika Ühendriikides kuni 1970-ndate aastateni kaebeõiguse alusena kasutusel olnud kahju tekkimine õiguste rikkumise tulemusena on asendunud kaebeõiguse alusena faktilise kahjuga. Esimest võib võrrelda praegu Eesti Vabariigis kaebeõiguse alusena kasutusel oleva õiguste rikkumise ja vabaduste piiramisega. Mõlema kaebeõiguse aluse korral tuleb kohtul tuvastada kaebaja seaduses sätestatud õiguse rikkumine või asuda seisukohale, et konkreetne seadus kaitseb kaebaja huve. Samas kui anglo-ameerika õigussüsteemis jäi nimetatud kaebeõiguse alus kaebeõiguse tuvastamise eripärade ning puuduliku seadusandliku baasi tõttu liiga kitsaks, siis Eesti Vabariigi puhul seda väita ei saa ning vastav kaebeõiguse alus toimib Eestis edukalt tänaseni.

Faktilise kahju juurutamisega kaebeõiguse alusena eemaldus Ameerika Ühendriikide õigussüsteem senisest seadusandja taatele orienteeritud kaebeõiguse tuvastamisest ning võttis lähtekohaks kolm Konstitutsioonist tulenevat kaebeõiguse objektiivset kriteeriumi, mis eeldavad konkreetse kahju tekkimist kaebajale, põhjuslikku seost vastustaja tegevuse ja tekkinud kahju vahel ning kahju heastamisvõimalust. Sellega muutus oluliselt tähtsamaks kohtu tõlgendav roll kaebeõiguse tuvastamisel ning vähenes eriseadustes sätestatu tähtsus. Selleks, et seaduste eesmärki siiski arvestada, asuti kaebeõiguse tuvastamisel kasutama paralleelselt nn. huvide tsooni testi. Huvide tsooni testi võib võrrelda ka Eestis Riigikohtu poolt juurutatud põhimõttega tuvastada, kas konkreetne seadus kaitseb või on määratud kaitsma kaebaja huve või mitte.

Eesti Vabariigis avardusid kaebeõiguse alused 1. jaanuaril 2000 põhjendatud huvi kasutuselevõtuga. Samas jäi nimetatud kaebeõiguse alus selle õiguskaitsevahendite piiratusel tõttu õiguste rikkumise ja vabaduste piiramise kõrval siiski sekundaarse tähtsusega kaebeõiguse aluseks. Seega võib väita, et Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides kasutuses olevate kaebeõiguse aluste erinevused johtuvad riikide erinevatest õigussüsteemidest ning kohtu rolli suuremast või väiksemast tähtsusest kaebeõiguse tuvastamisel. Kui Ameerika Ühendriikides on kohtu roll suurem ning seadusandja roll mõnevõrra väiksem, siis Eesti Vabariigis on kohus reeglina seadusandja tahte tõlgendaja rollis ning tal puudub võimalus ise kaebeõiguse aluseid luua ning kujundada. Samas võib mõlema maa kaebeõiguse mudeli puhul hoolimata erinevatest kaebeõiguse alustest täheldada kaebeõiguse aluste tuvastamisel ka ühiseid jooni ning üldise tendentsina kaebeõiguse realiseerimise võimaluste avardamist.

3. KAEBEÕIGUSE SUBJEKTID

Kaebeõiguse subjektide käsitlemine kaebeõiguse teema all on oluline sedavõrd, kuivõrd

erinevatele kaebeõiguse subjektidele võivad kehtida erinevad kaebeõiguse alused. Kuigi halduskohtusse pöörduvad reeglina kaebajatena eraisikud ning haldusasutused ja ametnikud on vaid vastustaja rollis, sätestab seadusandlus ka vastupidiseid võimalusi. Käesoleva peatüki eesmärgiks on uurida just tavapärasest erinevate kaebeõiguse subjektide kabevõimalusi ning võrrelda neid analoogiliste või ligilähedaste kaebeõiguse subjektide kabevõimalustega Ameerika Ühendriikides. Magistritöö autor alustab kaebeõiguse subjektide käsitlust kaebeõiguse ja protestiõiguse erisuste väljatoomisega.

3.1 Kaebeõiguse ja protestiõiguse eristamine Eesti Vabariigis

3.1.1 Kaebeõiguse omamise kriteeriumide alusel

Eesti Vabariigi halduskohtumenetluse seadustik eristab kaebeõigust ja protestiõigust. Kaebeõigus on isikul, kelle õigusi on rikutud, vabadusi piiratud või kellel on halduskaebuse esitamiseks põhjendatud huvi.²⁰¹ Protestiõigus on asutusel või ametnikul, kellele protesti esitamise õigus on seadusega antud.²⁰² Seega laiemas tähenduses kaebeõiguse²⁰³ omamiseks ei ole vaja tõendada oma õiguste rikkumist või põhjendatud huvi olemasolu. Kaebeõigus protesti esitamise õiguse alusel võib tekkida ka ilma, et haldusakt või toiming isiku subjektiivseid õigusi riivaks. Sellest tulenevalt on kaebuse ja protesti puhul ka kaebeõiguse omamise kriteeriumid erinevad. Kui kaebuse esitamisel saab kaebeõigust tuvastada üldiste kaebeõiguse omamise kriteeriumide²⁰⁴ alusel, siis protesti esitamisel tuleb seda teha seaduse alusel.²⁰⁵ Seega võib väita, et protesti esitamise õiguse eelduseks on seadusesäte, mis annab konkreetsele asutusele või ametnikule õiguse esitada halduskohtusse protest ilma, et asutus või ametnik peaks tõendama oma õiguste rikkumist või põhjendatud huvi olemasolu.

3.1.2 Kaebeõiguse ja protestiõiguse subjektide alusel

Võrreldes kaebeõiguse ja protestiõiguse subjekte, näeme, et kaebeõiguse subjektide ring on tunduvalt laiem kui protestiõiguse subjektide ring. Kaebeõiguse subjektideks on füüsiline isik,

²⁰¹ HKMS § 7 lg 1 sätestab: “Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi.”

²⁰² HKMS § 7 lg 2 sätestab: “Protesti võib halduskohtusse haldusakti või toiminguga peale esitada asutus või ametnik, kellele see õigus on antud seadusega.”

²⁰³ Magistritöö autor peab siin silmas kaebeõigust, mis hõlmab nii kaebuse kui ka protesti esitamise juhud.

²⁰⁴ Vt magistritöö p. 1.3.3. “Kaebeõiguse omamise kriteeriumid”.

eraõiguslik juriidiline isik, isikute ühendus, sh juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, avalik-õiguslik juriidiline isik, avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus või ametnik (HKMS § 7 lõiked 1, 3 ja 4), samuti välismaa äriühingu filiaal või muu haldussuhte subjekt²⁰⁶; protestiõiguse subjektideks aga ainult avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev ametnik või asutus (HKMS § 7 lg 2). Seega võivad avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitvad ametnikud ja asutused olla nii kaebeõiguse kui ka protestiõiguse subjektideks.

Ametnike ja asutuste kaebeõigus ei ole halduskohtutes eriti levinud, kuivõrd reeglina esinevad ametnik ja asutus halduskohtus vastustaja rollis. Samuti on Riigikohus 15.09.1993 kuni 31.12.1999 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku kaebeõigust reguleerivat paragrahvi 5 analüüsidest korduvalt leidnud, et rikutud õiguste või piiratud vabaduste korral on halduskohtusse pöördumise õigus vaid füüsiliste ja juriidiliste isikute õigus.²⁰⁷ Eeltoodut väites pidas Riigikohus ilmselt füüsiliste isikute all siiski silmas ka ametnikke ametnike-asutuste vahelistes teenistusvaidlustes, mis olid nii eelmise kui ka praeguse halduskohtumenetluse seadustiku alusel üks selgelt halduskohtute pädevusse kuuluvaid kaebuse liike.

1. augustil 2002 jõustunud HKMS § 7 lõige 4 sätestab esmakordselt selgesõnaliselt ametniku ja asutuse kabevõimaluse, kusjuures uuendusena lubab seadustik ametnikul või asutusel kaevata üksikisiku ja eraõigusliku juriidilise isiku peale.²⁰⁸ Lisaks toonitab HKMS § 7 lg 4

²⁰⁵ Näiteks vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 85 on maavanemal kui riigi esindajal õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise asjades õigus protestida halduskohtus kohaliku omavalitsuse täitevorgani üksikakte. Vt. ka Riigikohtu halduskolleegiumi määrust 23. juulist 1997, 3-3-1-23-97.

²⁰⁶ Vaidluses haldusprotsessiõigusvõime üle leidis Tallinna Ringkonnakohus 30. juuni 2003 haldusasjas nr. 2-3/576/03, et HKMS-ga reguleerimata juhtudel (HKMS § 5 lg 5) saab kohus lähtuda TsMS-s sätestatust, mille kohaselt on tsiviilprotsessiõigusvõime igal Eesti ja välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul, samuti Eesti ja välismaa juriidilisel isikul. Eeltooduga välistas Tallinna Ringkonnakohus välismaa juriidilise isiku filiaali protsessiõigusvõime ning sellest johtuvalt ka kaebeõiguse haldusasjas. Riigikohus asus sama vaidlust menetledes (Riigikohtu 30. oktoobri 2003 määrus haldusasjas nr. 3-3-1-68-03) aga seisukohale, et "kõrvuti füüsiliste ja juriidiliste isikutega, kelle määratlus tuleneb tsiviil-õigusest, võivad haldussuhetes osaleda ka teised subjektid, kelle vastav õigusvõime tuleneb teistest õigustloovatest aktidest." Riigikohus leidis, et välismaa äriühingute Eesti filiaalid on iseseisvateks haldusõigussuhete subjektideks mitmetes valdkondades (näiteks krediidi- ja maksusuhted), kandes seadusega sätestatud kohustusi ning omades vastavaid õigusi. Sellest järeldas Riigikohus, et haldus-protsessiõigusvõimet omavateks tuleb lugeda kõiki subjekte, kes saavad osaleda vastavates materiaali-õiguslikes haldussuhetes, mistõttu ei saa välistada välismaa äriühingu Eesti filiaali haldusprotsessiõigus-võimet üksnes põhjusel, et äriseadustiku § 384 lg 2 kohaselt ei ole tegemist juriidilise isikuga.

²⁰⁷ Vaata Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 17. oktoobrist 1997, 3-3-1-28-97 ning määrus 9. detsembrist 1994 nr. III-3/1-12/94.

²⁰⁸ HKMS § 7 lõige 4 sätestab järgmist: "Avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus, ametnik või muu isik võib esitada kaebuse üksikisiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu üksnes seadusega sätestatud juhul. Ametnikku käsitatakse üksikisikuna teenistusvaidluses. Üksikisikul ja eraõiguslikul juriidilisel isikul on tema vastu esitatud kaebuse läbivaatamisel halduskohtumenetluses avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku õigused ja kohustused, arvestades üksikisiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu esitatud kaebuse eripära."

juba halduskohtutes seni levinud teenistusvaidluste arutamise võimalikkust. Eeltoodud halduskohtumenetluse seadustiku muudatus viidi seadustikku sisse eesmärgiga viia HKMS sätted kooskõlla 1. jaanuaril 2002 jõustunud riigivastutuse seadusega (RT I 2001, 47, 260). Halduskohtumenetluse seadustiku muutmist põhjendati eelnõu seletuskirjas sellega, et seni kehtinud seadustik ei võimalda asutusel, ametnikul või avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitval muul isikul esitada üksikisiku (sellena käsitletakse ka ametnikku teenistusvaidluses) või eraõigusliku juriidilise isiku vastu kaebust.

Samas tuleneb riigivastutuse seadusest ülesanne tagada isiku õiguste efektiivne kaitse avaliku võimu kandjate (riik, kohaliku omavalitsuse üksused ja muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud) ülesannete täitmisel. Riigivastutuse seadus näeb ette, et vahetult isiku ees vastutab ja on ühtlasi kohustatud hüvitama tekitatud kahju alati avaliku võimu kandja. Sellise kohustusega kaasneb aga avaliku võimu kandja õigus esitada regressnõue kahju tekkimises süüdi oleva ametniku või muu isiku (sh isiku, kes täitis ülesandeid halduslepingu alusel) vastu, kes kahju tekitas, kusjuures nii riigivastutuse seaduse kui ka avaliku teenistuse seaduse kohaselt alluvad vaidlused juhtudel, kui isik või ametnik keeldub regressnõuet vabatahtlikult rahuldama, halduskohtule.²⁰⁹

Nagu seadusemuudatusest ning eelnõu seletuskirjast nähtub, võimaldab seadusemuudatus asutusel ja ametnikul pöörduda halduskohtusse kaebusega vaid eriseadustes konkreetselt sätestatud juhtudel. Kuivõrd ka ametnike kaebeõigus teenistusvaidlustes tuleneb eriseadusest²¹⁰, võib väita, et üksikisikuna ametnike, kuid samuti asutuste kaebeõiguse võimalused on seadustega reguleeritud, mistõttu ainuüksi viide HKMS § 7 lõikele 1 ei ole ametnike ja asutuste kaebuste puhul piisav. Eeltoodut kokku võttes võiks erinevusi kaebe- ja protestiõiguse subjektides ning nende kaebeõiguse omamise kriteeriumides iseloomustada alljärgnevatel tabelitega²¹¹:

²⁰⁹ Riigivastutuse seaduse § 20 lõike 4 ja avaliku teenistuse seaduse § 89² lõike 4 kohaselt alluvad vaidlused juhtudel, kui isik või ametnik keeldub avaliku võimu kandja regressnõuet vabatahtlikult rahuldama, halduskohtule. Eelnõu seletuskirja koostajate arvates on seadusemuudatuse juures oluline see, et asutus, ametnik või avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev muu isik võib esitada kaebuse halduskohtusse ainult juhtudel, kui eriseadus talle sellise võimaluse annab, ning üksikisikul ja eraõiguslikul juriidilisel isikul, kelle vastu kaebus halduskohtusse on esitatud, on tema vastu esitatud kaebuse läbivaatamisel halduskohtumenetluses kõik need õigused ja kohustused, mis reeglina on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitval asutusel, ametnikul või muul isikul, arvestades samas üksikisiku või eraõigusliku juriidilise isiku vastu esitatud kaebuse eripära. Vt. 992 SE II Muudatusettepanekud erakorralise seisukorra seaduse, kodakondsuse seaduse, rahuaja riigikaitse seaduse ja vähemusrahvuste kultuuriautonomias seaduse muutmise seaduse eelnõule.

²¹⁰ Ametnike teenistusvaidluste võimalust reguleerib avaliku teenistuse seadus.

²¹¹ Tabelid on koostatud HKMS-s sätestatu ning Riigikohtu 30.10.2003 määruse nr. 3-3-1-68-03 põhjal.

KAEBEÕIGUSE SUBJEKTID:

	Tühistamiskaebus	Kohustamiskaebus, Hüvitamiskaebus	Tuvastamiskaebus
Füüsiline isik	Õiguste rikkumine	Õiguste rikkumine	Põhjendatud huvi
Eraõiguslik juriidiline välismaa äriühingu filiaal või muu haldussuhte subjekt	Õiguste rikkumine	Õiguste rikkumine	Põhjendatud huvi
Avalik-õiguslik juriidiline avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus või ametnik	Õiguste rikkumine / seaduses sätestatud alus	Õiguste rikkumine / seaduses sätestatud alus	Põhjendatud huvi / seaduses sätestatud alus
Isikute ühendus	Õiguste rikkumine / liiõiguste rikkumine + seaduses sätestatud alus / muude õiguste rikkumine + seaduses sätestatud alus	Õiguste rikkumine / liiõiguste rikkumine + seaduses sätestatud alus / muude õiguste rikkumine + seaduses sätestatud alus	Põhjendatud huvi / liiõiguste rikkumine + seaduses sätestatud alus / muude õiguste rikkumine + seaduses sätestatud alus

PROTESTIÕIGUSE SUBJEKTID:

	Olenemata kaebuse liigist
Avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus	Seaduses sätestatud alus
Avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev ametnik	Seaduses sätestatud alus

Nagu tabelitest nähtub, on protestiõiguse esitamise eelduseks vaid seaduses sätestatud protesti esitamise õigus, kusjuures protesti esitav avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitev asutus või ametnik ei pea tõendama õiguste rikkumist ega põhjendatud huvi olemasolu.

Samas kaebuse esitamise eelduseks on reeglina õiguste rikkumise või põhjendatud huvi tõendamine. Asutuste ja ametnike puhul tuleneb kaebuse esitamise õigus otse seadusest. Isikute ühenduste puhul tuleneb kaebuse esitamise õigus otse seadusest juhtudel, kus kaebus esitatakse oma liikmete või muude isikute huvides. Eeltoodust lähtuvalt võib asutuste ja ametnike, kuid samuti isikute ühenduste kaebeõigust teatud juhtudel nimetada ka seadusele tuginevaks kaebeõiguseks. Seega võivad nii protestiõigus kui ka kaebeõigus tuleneda seaduses sätestatud alusest.

3.1.3 Kaebuse ja protesti esitamise eesmärgi alusel

Kaebuse esitamine teenib reeglina kohtusse pöörduva isiku isiklike huve.²¹² Seetõttu peab kaebusega kohtusse pöörduv isik täitma kaebeõiguse omamiseks vajalikud kriteeriumid ning väitma enda õiguste rikkumist, vabaduste piiramist või põhjendatud huvi olemasolu. Seega on kaebuse eesmärgiks kaitsta kaebusega kohtusse pöörduva isiku õigusi ja huve.

²¹² Erandiks võib lugeda isikute ühenduse kaebust oma liikmete või muude isikute huvides. Samas ei saa sellisel juhul välistada isikute ühenduse huvide kokkulangevust oma liikmete või muude isikute huvidega.

Protest, erinevalt kaebusest, ei teeni protesti esitava ametniku või asutuse spetsiifilisi isiklikke, vaid kogu ühiskonna huve, kuna protesti esitamise õigus ja kohustus tuleneb vastavale ametnikule või asutusele seadusega pandud ametiülesannetest ning –kohustustest. Kehtivast halduskohtumenetluse seadustikust protesti eesmärki ei nähtu, küll aga annab mõnevõrra protesti olemust edasi 12.02.1919 vastu võetud Administratiivkohtukorra seaduse § 3: “*Õigus protestida on...ametnikudel, kellel seaduse järele ülesandeks on tehtud...asutiste seaduslikkuse järele valvata.*”²¹³ Eeltoodud sättest võib järeldada, et protest ei ole mõeldud ametiisikute subjektiivsete õiguste kaitseks, vaid teenib riigi huve, kuivõrd protesti kaudu teostavad ametiisikud, kelle tööülesandena see on ette nähtud, riiklikku kontrolli haldusasutuste seaduslikkuse üle.

Ka kehtiva halduskohtumenetluse seadustiku ajal Riigikohtu poolt väljendatud seisukoha järgi võib halduskohtusse protesti esitada organ, kes täidab seadusega talle pandud riikliku või teenistusliku järelevalve kohustust.²¹⁴ Seega ei ole protesti esitamise õigus iga haldusorgani pädevuses, vaid ainult selle organi pädevuses, kelle vastav õigus ja kohustus tuleneb seadusest. Nii leidis Riigikohus 1997. aasta määruses, et kuivõrd metskond ei ole eelnimetatud erisubjekt ega teosta järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle, ei saa ta esitada selles asjas kaebust halduskohtule avalikes huvides HKS § 5 lg 3 alusel.²¹⁵ Seega on protesti esitamise õigus seadusega väga rangelt reglementeeritud ning seda õigust saab

²¹³ Protesti olemust on püüdnud 1920-ndatel aastatel edasi anda ka Mikfeld: “*Õigus protesteerida on ainult asutustel ja ametnikudel, kellel seaduse järele ülesandeks on tehtud omavalitsuse ja teiste riigiasutuste seaduslikkuse järele walwata. Järelewalwe asutus aga ei wõi protesti awaldada üksikute eraisikute huwides. Wiimaste rikkumise järele walwawad kodanikud ise.*” Vt. K. Mikfeld, 1924, lk. 42 ning Maim: “*Protesti võib esitada ainult ametlik järelevalveorgan, kui ta leiab, et mingi administratiivakt sisaldab eneses seaduserikkumist... Protestimine on ametlik järelevalvetoiming seaduse rikkumise vastu, mis leiab aset kohtu ees... Kaebuse ülesvõtjaks võib olla iga kodanik, selts, ühing kui ka omavalitsusasutised, kui nende õigused ja huvid administratiivasjus on seadusevastaselt puudutatud. Seega kaebuse puhul peab rikutud olema kaebaja subjektiivne õigus, protesti puhul aga protestija (järelevalveasutis) ei nõua oma õiguse jaluleseadmist, vaid juhib tähelepanu objektiivse õiguse rikkumisele. Kaebamine on tõeline kohtutoiming mittevalitsuslikkude õiguste ja huvide kaitseks, kui nad administratiivasjus on rikutud.*” Vt. N. Maim, lk. 10-11.

²¹⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 17. oktoobrist 1997, 3-3-1-28-97.

²¹⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 17. oktoobrist 1997, 3-3-1-28-97. Samas lahendis leidis Riigikohus ühtlasi, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 p-de 1, 4 ja 10 ning § 85 lg-te 1, 2, 3 ja 4 kohaselt esindab maakonnas riigi, sh ka Karksi metskonna huve maavanem, kes teostab järelevalvet kohalike omavalitsuste tegevuse üle. Maavanemal on õigus teostada järelevalvet antud maakonna kohalike omavalitsusüksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle ning nõuda sel eesmärgil jõustunud õigusaktide ärakirju. Kui maavanem leiab, et kohaliku omavalitsuse volikogu või valitsuse üksikakt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele, seadusele või seaduse alusel antud muule õigusaktile, võib ta esitada kirjaliku ettepanku viia üksikakt või selle säte 15 päeva jooksul põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga vastavusse. Kui aga volikogu või valitsus ei ole 15 päeva jooksul pärast maavanema kirjaliku ettepaneku saamist üksikakti või selle sätet põhiseaduse, seaduse või muu õigusaktiga kooskõlla viinud või on keeldunud seda tegemast, siis pöördub maavanem halduskohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras protestiga halduskohtusse. Seega kontrollib riik eelosundatud viisil järelevalve korras kohalike omavalitsuste tegevust maavanema ja kohtu kaudu.

riikliku või teenistusliku järelevalve eesmärgil kasutada vaid isik, kellel on seaduse järgi vastav õigus ja kohustus.

3.2 Kaebeõiguse subjektid avaliku huvi alusel Ameerika Ühendriikides

3.2.1 *Attorney general*'i kaebeõigus

Ameerika Ühendriikide seadusandluses puudub selline termin, nagu “protestiõigus”. Reeglina kehtivad kõigile halduskohtusse pöördujaile, olenemata kaebeõiguse subjektidest või kohtusse pöördumise eesmärgist, ühesugused kaebeõiguse nõuded.²¹⁶ Võrdselt füüsiliste isikutega, juriidiliste isikutega ning isikute ühendustega on Ameerika Ühendriikide Ülemkohus tunnustanud ka ametnike ja asutuste pädevuse ning tööülesannete täitmise käigus tekkinud huvidest, kuid ka riigi ning osariikide huvidest tulenevat kaebeõigust.²¹⁷ Eestis tuntud protestiõigusest erineb selline ametnike ja asutuste kaebeõigus selle poolest, et kuigi Ameerika ametnik sarnaselt Eesti ametnikuga pöördub kohtusse seoses oma ametist tulenevate õiguste ja kohustuste realiseerimiseks, peab Ameerika ametnik siiski täitma kaebeõiguse kolm konstitutsioonilist nõuet.

20. sajandi lõpul oli Ameerika Ühendriikide Ülemkohus reeglina kaebeõiguse tuvastamisel eitaval positsioonil kõigi nende kaebajate suhtes, kelle kaebeõigusel oli küll Kongressi seadusest tulenev seaduslik alus, kuid kes polnud suutnud samas täita kaebeõiguse kolme konstitutsioonilist miinimumnõuet. Ainukesena oli kohtutes automaatne seadusest tulenev kaebeõigus kohtuasjade algatamiseks avalikes huvides ning õigus neisse sekkuda *attorney*

²¹⁶ Vt kaebeõiguse kolme konstitutsioonilist miinimumnõuet magistrtritöö p-s 1.2.2.

²¹⁷ Näiteks kaasuses *United States ex rel. Chapman v FPC*, 345 U.S. 153 (1953) andis Ameerika Ühendriikide Ülemkohus kaebeõiguse **siseministeeriumi sekretärile** Föderaalsete Energiakomitee poolt erafirmale tammi ehitamiseks antud loaotsuse vaidlustamiseks. Asjassepuutuv seadus lubas kaebeõigust “ igale kahjustatud isikule”. Sekretäril oli seadusest tulenev ainuisikuline avalikest hüdroelektrienergia projektidest tuleneva energia müügi kohustus, eesmärgiga, viia elektrienergia häid äritavasid arvestades kõige madalamete võimalike hindadega tarbijateni. Sekretäril olid lisaks ka veeressursside kasutamist ja säilimist puudutavad kohustused ning kaebuses kohtule väideti, et erafirmale tammi ehitamiseks litsentsi andmine läheb vastuollu Ameerika Ühendriikide Kongressi poliitikaga sekretärile pandud ülesannetega. Kaasuses *The Federal Trade Commission v. Dean Foods Co.*, 384 U.S. 597 (1966) andis Ülemkohus kaebeõiguse **Föderaalsele Toidukomiteele**. Kaasuses *State of Florida v Weinberger*, 492 F.2d 488, 494 (5th Cir. 1974) leidis kohus, et **osariigil** on kaebeõigus föderaalameti määruse peale, mis läheb vastuollu osariigi seadusega. Kohus asus seisukohale, et osariigil on huvi määruse vaidlustamiseks, et vältida muudatuste tegemist osariigi seadusandluses. Kaasuses *United States v. Marchetti*, 466 F.2d 1309, 1313 (4th Cir. 1972) tunnustas kohus **Ameerika Ühendriikide** kaebeõigust, mis tulenes huvist, kaitsta rahvuslikku julgeolekut. Vt. K. C. Davis, 1978, lk. 269-272.

general'il.²¹⁸ Tema õiguste ja kohustustega põhjendatakse ka asjaolu, miks eraisikutel polnud võimalik pöörduda kohtusse muudes, kui ainult isiklikes huvides. Vastupidisel juhul oleksid nad sekkunud *attorney general'i* võimupädevusse.²¹⁹

3.2.2 *Private attorney general'i* kaebeõigus

Lisaks *attorney general'i* kaebeõigusele või Eesti seadusandluse mõistes protestiõigusele oli Ülemkohus siiski varem tunnustanud seadusest tulenevat kaebeõigust²²⁰ ka olukorras, kus kaebajaks on eraisik, kellel kahju puudub. Vastav kohtupraktika tekkis järk-järgult ning sai alguse teooriast, mida tuntakse "*attorney general theory*" nime all.²²¹ Avaliku huvi esindaja teooria võttis kohus esmakordselt kasutusele 1942. aastal, kohtuasjas *Scripps-Howard Radio v FCC*.²²² Nimetatud kohtuasjas asus Ülemkohus kommunikatsiooniseadust²²³ tõlgendades seisukohale, et "kommunikatsiooniseadus ei loo uusi eraõigusi. Seaduse eesmärgiks on kaitsta avalikku huvi kommunikatsioonivaldkonnas." Samas sätestas kommunikatsiooniseadus eraisikute kaebeõiguse. Sellest järeldas Ülemkohus, et neil eraisikutel on kaebeõigus vaid avaliku huvi esindajatena. Kui kaebusega kaitstakse aga ainult avalikke huve, võib seadusandja rahva ehk avalikkuse esindajana delegeerida sellise avaliku huvi kaitse sellele, kellele soovib. Seega võib Kongress panna seadusega vastava avaliku huvi kaitsmise õiguse nii *attorney general'ile* kui ka eraisikule, kellel ilma seadusliku aluseta kaebeõigus puuduks. Neid eraisikuid nimetatakse sellistes kohtuasjades nimega "private attorney general"²²⁴. Sellistes kohtuasjades kaitseb *private attorney general* vaidlusesse puutuvast seaduses sätestatud avalikke huve, mitte aga enda isiklike huve.²²⁵ Seega võivad ka eraisikud teatud kindlatel, seaduses sätestatud juhtudel kaitsta kohtus avalikke huve ilma, et nad peaksid kohtus väitma ning tõendama enda kaebeõiguse olemasolu.

²¹⁸ *Attorney general* (eestikeelses otsetõlkes „üldadvokaat“) on Föderaalvalitsuse tähtsaim õigusametnik ning õigusosakonna juht. Ta esindab Ameerika Ühendriike õigusasjades ning annab Presidendile ning Valitsuse täidesaatvate osakondade juhtidele nõu. Eriliselt tähtsates kohtuasjades esindab ta Ülemkohtus isiklikult Valitsust. Vt. H. C. Black jt. 1991, lk. 86. *Attorney general'i* kaebeõigus sarnaneb kõige enam Eestis tuntud protestiõigusega, kuivõrd kaebus esitatakse seaduse alusel ning *attorney general* teostab teatud mõttes kontrolli või järelevalvet teiste riigiametnike ja –asutuste suhtes. Avaliku huvi esindajana on tal õigus pöörduda kaebusega kohtusse mõne teise ametniku võimu kuritarvituste või seaduserikkumiste korral, esindades kohtus riigi või Valitsuse huve. Vt. B. Schwartz, 1976, § 8.12.

²¹⁹ C. Harlow, R. Rawlings, R., 1997, lk. 541.

²²⁰ Inglise keeles *statutory standing* – vt. B. Schwartz, 1976, § 8.12.

²²¹ Eestikeelses tõlkes "avaliku huvi esindaja teooria".

²²² *Scripps-Howard Radio v FCC*, 316 U.S. 4, 21 (1942). (Viidatud: B. Schwartz, 1976 § 8.12).

²²³ Communications Act of 1934.

²²⁴ Otsetõlkes "eraisikust üldadvokaat".

²²⁵ B. Schwartz, 1976, § 8.12. Vt. ka kohtuasja *Associated Industries of New York v Ickes*, 134 F. 2d 694 (2d Cir.1943), 320 U.S. 707 (1943), kus ringkonnakohus põhjendas kaebeõigust avalike huvide kaitsja teooriaga. R. J. Pierce, S. A. Shapiro jt. 1985, lk. 147.

3.2.3 Eraisiku kaebeõigus avalikes huvides

Ülemkohus arendas *private attorney general*'i teooriat edasi paarkümmend aastat hiljem, kohtuasjas *Vermont Agency of Natural Res. v United States ex rel. Stevens*.²²⁶ Ülemkohus leidis, et Ameerika Ühendriigid võivad suhetes osariikidega loovutada teatud juhtudel kaebeõiguse eraisikule, kes kaitseb kohtuasjas Valitsuse huve.²²⁷ Kaebeõigust eeltoodud alusel nimetas kohus nimega "*representational standing*"²²⁸ ning kaebeõiguse aluseks olevat teooriat "*representational standing theory*". Kuigi kaebuse esitajaks oli eraisik, kellel kahju polnud tekkinud, võimaldas kohus talle kaebeõiguse, lähtudes kaebeõiguse tuvastamisel kaebeõiguse kolmest konstitutsioonilisest miinimumnõudest ning tuvastades kahju tekitamise Ameerika Ühendriikidele.²²⁹

Esindusest tuleneva kaebeõiguse teooria kohaselt loovutab tegelik kahjukannatanu kaebeõiguse osaliselt²³⁰ enda nn. esindajale; mistõttu esindajal endal ei pea kahjusid esinema. Kaebeõigus tekib Kongressi seaduste alusel, mis võimaldavad esindusest tulenevat

kaebeõigust.²³¹ Kokkuvõtlikult peavad esindusest tuleneva kaebeõiguse tekkeks olema täidetud järgmised tingimused: 1) taotlus esitatakse Valitsuse varalistes huvides; 2) kaebeõiguse loovutamine on osaline, mistõttu täidesaatev võim säilitab piisava kontrolli kohtumenetluse käigu üle; 3) kaebusega väidetakse kahju tekitamist Ameerika Ühendriikidele ning 4) vastav vaidlusalune seadus võimaldab esindusest tulenevat kaebeõigust.

Ameerika õigusteadlane Gilles peab Jonathan Stevens'i kohtuasja läbimurdeks senises

²²⁶ *Vermont Agency of Natural Res. v United States ex rel. Stevens*, 120 (2000) (Viidatud: M. E. Gilles, 2001, lk. 337).

²²⁷ Kaebuse esitaja, Jonathan Stevens, Vermonti Loodusressursside Ameti (*Vermont Agency of Natural Resources* – riigiamet, lühend. VANR) töötaja, esitas kaebuse *False Claims Act* (Valede nõuete seadus) alusel. Seadus lubas igal eraisikul Valitsuse nimel kohtusse pöörduda igäühe vastu, kes teadvalt esitab Valitsusele väärä või võltsi maksunõude. Käesoleval juhul oli VANR süstemaatiliselt käskinud oma töötajail Ameerika Ühendriikide valitsusele ette valmistada dokumente, millest nähtus, nagu oleksid VANR-i töötajad töötanud probleemidega, millega töötamist föderaalsetest fondidest toetati.

²²⁸ Eestikeelses otsetõlkes *esindusest tulenev kaebeõigus*. M. E. Gilles, 2001, lk 337.

²²⁹ M. E. Gilles, 2001, lk. 338.

²³⁰ Osaline loovutamine tähendab seda, et kahju kannatanul säilib õigus kohtuasjasse sekkuda, kohtuasjast loobuda ning kokku leppida, olles esindaja ära kuulanud ning hoolimata esindaja vastuväidetest.

²³¹ Ameerika Ühendriikide seaduste ja kohtupraktika kohaselt saab reeglina loovutada ainult varalisi nõudeid. Isikuga lahutamatu seotud mittevaralisi õigusi ja vabadusi, samuti abielu, laste hooldusõigust või valel alusel vangistust puudutavaid nõudeid loovutada ei saa. Vt. M. E. Gilles, 2001, lk. 342.

halduskohtupraktikas, kuivõrd senine kohtupraktika ei tunnistanud eraisiku kaebeõigust avaliku huvi alusel. Gilles'i arvates on esindusest tuleneval kaebeõigusel suur arengupotentsiaal, kuna see aitab riigi huve paremini realiseerida sellistes valdkondades, nagu keskkonnakaitse, väärkohtlemine politsei poolt, maksude kogumine jne. Et saavutada eraisikute ja organisatsioonide huvitatust riigi huvides kohtusse pöördumiseks tuleks Gilles'i arvates tagada neile varalistes nõuetes lisaks kohtukulude kandmisele²³² teatud protsent kohtu kaudu riigi kasuks väljamõistetavast summast.

Seega, võttes aluseks era- ja avalikud huvid, võib Ameerika Ühendriikide õiguses eristada: 1) üldistele kaebeõiguse tingimustele vastavat kaebeõigust, mis on suunatud erahuvide kaitsele ja kaebajale isiklikult tekitatud kahju heastamisele ning kus kaebaja, olenemata seaduses sätestatud kaebeõiguse võimalusest, peab vastama kaebeõiguse kolmele konstitutsioonilisele miinimumnõudele ning 2) seadusest tulenevat kaebeõigust, kus kaebajaks võib lisaks *attorney general'ile* olla ka seaduse alusel eraisik, kes esitab kaebuse Valitsuse (kes peab vastama kaebeõiguse kolmele konstitutsioonilisele miinimumnõudele) huvides, samas kui kaebaja ise kaebeõiguse nõuetele vastama ei pea.

3.3 Järeldused

Võrreldes Eesti Vabariigis levinud protestiõigust Ameerika Ühendriikides vaid paar aastat tagasi kohtupraktika käigus võrsunud nn eraisiku kaebeõigusega avalikes huvides võib väita, et Ameerika Ühendriikide kohtupraktika propageerib üksikindiviidide subjektiivsest kahjust sõltumatut eraalgatust, samas kui Eesti õigussüsteem võimaldab objektiivse õigusvastasuse korral kohtusse pöördumist vaid ametnikele ja asutustele protestiõiguse näol ning isikute ühendustele keskkonnaasjades avaliku huvi kaitseks.²³³

Magistritöö autor on seisukohal, et Ameerika Ühendriikide mudel on huvipakkuv, kuid ka Ameerika Ühendriikide jaoks suhteliselt uus, mistõttu selle kaebeõiguse mudeli head ja halvad küljed võiksid avalduda alles kümnekonna aasta pärast. Seetõttu ei ole käesoleva magistritöö kirjutamise aja seisuga võimalik selle mudeli mõjusid Ameerika Ühendriikide kaebeõigusele ning õigussüsteemile üldisemalt prognoosida. Samal põhjusel ei saa mudelit soovitada ka Eestile. Samuti kahtleb magistritöö autor, kas Eesti Vabariigi seni veel lühikest

²³² Reeglina tagavad esindusest tulenevat kaebeõigust võimaldavad sätted ainult esindaja kohtukulude ja esindustasu maksmise. Vt. M. E. Gilles, 2001, lk. 361.

²³³ Täpsemalt vt. selles osas magistritöö p-i 3.4.2.

halduskohtupraktikat ning üksikindiviidide õiguskultuuri arengut silmas pidades oleks eraisikutele avalikes huvides kaebeõiguse võimaldamine üldse rakendatav.²³⁴ Arvestada tuleb ka sellega, et eraisikutele seadustega avalikes huvides kaebuste võimaldamine oleks pikk samm edasi populaarkaebuste võimaldamise suunas, mida Eesti õigussüsteem on siiani eraisikutele tauninud.

3.4 Isikute ühenduste kaebeõigus Eesti Vabariigis

Järgnevalt käsitleb magistritöö autor kaebeõiguse subjektidest põhjalikumalt isikute ühenduse kui ühe probleemsema kaebeõiguse subjekti kaebeõigust nii Eestis kui ka võrdlevalt Ameerika Ühendriikides. Nagu juba eelpool märgitud, võib isikute ühendus kaebusega halduskohtusse pöörduda nii isikute ühenduse enda õiguste ja vabaduste kaitseks, kui ka oma liikmete või muude isikute huvides, kui seadus talle sellise õiguse annab. Seega tugineb isikute ühenduse kaebeõigus oma liikmete või muude isikute huvides seadusele. Võrreldes eeltoodud kaebeõigust üldiste kaebeõiguse kriteeriumidega võib väita, et isikute ühenduse seadusest tuleneva kaebeõiguse korral on tegemist üldistest kaebeõiguse kriteeriumidest erineva, erandliku kaebeõigusega. Küsimus sellest, kui konkreetselt peaks seadus isikute ühenduse kaebeõiguse ette nägema, võib praktikas siiski probleeme tekitada. Seetõttu peab magistritöö autor vajalikuks isikute ühenduste kaebeõigust lähemalt käsitleda.

3.4.1 Isikute ühendused kaebuse esitajatena

Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 3 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda oma liikmete või muude isikute huvides isikute ühendus, sealhulgas juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kui seadus talle sellise õiguse annab. Eeltoodud sättest nähtuv kaebuse esitamise õigus seaduse alusel oma liikmete või muude isikute huvides ei välista samas isikute ühenduse HKMS § 7 lg-st 1 tulenevat kaebeõigust ühenduse enda õiguste ja huvide kaitseks. Seega võib isikute ühenduse puhul tuvastada kolm erinevat kaebeõigust: 1) kaebeõiguse ühenduse enda õiguste ja huvide kaitseks (HKMS § 7 lg 1); 2) kaebeõiguse ühenduse liikmete huvides (HKMS § 7 lg 3) ning 3) kaebeõiguse muude isikute huvides

²³⁴ Ameerika Ühendriikide mudeli puhul on seni eraisikute ainsaks „võiduks“ kohtus positiivse otsuse korral riigi poolt kohtukulude kandmine. Ilmselt ei saaks sarnase mudeli puhul Eestis prognoosida Eesti eraisikute suurt initsiatiivi avalikes huvides kaebuste esitamisel. Samuti eeldab taoliste kaebuste esitamine eraisiku poolt väga head orienteerumist avalikus õiguses ning kõrget sotsiaalset vastutustunnet. Teisest küljest võiks sarnane õiguspraktika vallandada põhjendamatutel ajenditel esitatavate kaebuste osakaalu suurenemise, mis omakorda aeglustab subjektiivsete õiguste kaitseks esitatud kaebuste läbivaatamist.

(HKMS § 7 lg 3). Neist esimest liiki kaebeõigus tuvastatakse üldiste kaebeõiguse kriteeriumide alusel. Hoopis keerulisem on aga lugu teist ja kolmandat liiki, nn erandliku kaebeõigusega, kuivõrd õiguspraktika selles valdkonnas on kesine. Seetõttu vaatleb magistritöö autor kahte viimast kaebeõiguse liiki lähemalt.

3.4.2 Isikute ühenduste kaebeõigus muude isikute huvides

Halduskohtumenetluse seadustik ei täpsusta, kes on need isikud, kelle huvides isikute ühendus kaebuse võib esitada; samuti ei ole seaduse järgi nõutav juriidiline seos isikute ühenduse ning seadustikus nimetatud “muude isikute” vahel. Seega võib järeldada, et “muudeks isikuteks” võivad olla ka määratlemata isikud ehk üldsus. Magistritöö autori arvates saab seetõttu nimetatud kaebeõiguse puhul rääkida ka kaebeõigusest seaduse alusel üldistes ehk avalikes huvides. Eelkõige tulevad siin magistritöö autori arvates kõne alla keskkonnaorganisatsioonide kaebused, mis on esitatud keskkonnakaitse eesmärkidel, kuid ka näiteks tarbijakaitseühingu kaebused tarbijate huvides.²³⁵

Eesti õigusaktid on avalikes huvides isikute ühendustele kaebeõiguse andmisel tagasihoidlikud, mistõttu sellealane kohtupraktika on samahästi kui olematu. Üheks erandiks oli 1990. aastal vastu võetud Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus “Eesti looduse kaitse kohta”, mille § 18 sätestas: “Igal kodanikul ja ühiskondlikul ühendusel on õigus osaleda looduse kaitse ja loodusvarade kasutamisega seotud küsimuste lahendamises ning pöörduda haldus- või õiguskaitseorganite poole nõudega lõpetada loodusvarade ebaratsionaalne kasutamine ja igasugune muu tegevus, mis kahjustab või ohustab loodust, samuti kahju hüvitamiseks, kui see on juba tekitatud.”²³⁶ Kuigi seadus kehtis kuni 1. juulini 2002, puuduvad kohtupraktikas andmed selle kohta, et kodanikele või ühiskondlikele ühendustele oleks eeltoodud seaduse alusel kohtus kaebeõigust võimaldatud. Magistritöö kirjutamise aja seisuga looduskaitsevaldkonnas samaulatuslikku kaebeõigust võimaldav seadus puudub.

²³⁵ Siin on selge erinevus Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide seadusandluse vahel. Ameerika Ühendriikide kaebeõiguslane seadus ei võimalda esitada kaebust “muude isikute” ehk kolmandate isikute huvides. Nii ei saa näiteks keskkonnakaitsega tegelev organisatsioon esitada kaebust keskkonna kaitseks seda ähvardava ohu eest muidu, kui väites isikliku kahju tekkimist oma liikmetele. Vt näiteks kaasust *Sierra Club v. Morton*, 405 U.S.(1972). N. C. Blond, B. I. Harris jt. 1993, lk. 225.

²³⁶ Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi seadus “Eesti looduse kaitse kohta” (ÜVT 1990, 6, 103).

Siiski on Eesti teinud just viimase aasta jooksul suure sammu edasi keskkonnakaitsega tegelevate ühenduste kaebeõiguse tagamisel avalikes huvides, ratifitseerides 6. juunil 2002 “Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni” ehk nn Århusi konventsiooni. Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu kohta seletuskirja koostajad on leidnud, et Århusi konventsiooni järgi eeldatakse Valitsusväliste organisatsioonide (VVO) puhul, et neil on olemas nii põhjendatud huvi kui ka seadusest tulenev õigus (Konventsiooni artikli 9 lõike 2 punktid a ja b²³⁷) esitada kaebus, kui nende arvamust ei ole arvestatud keskkonnaotsustuse tegemisel. Konventsiooni kohaselt ei pea VVO-d kohtuasja algatamiseks tõestama otsest puudutatust teatud otsusest, teost või tegevusetusest või nende läbi oma õiguste rikkumisest.²³⁸

Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirja koostajate seisukohast ei saa siiski järeldada, nagu puuduksid VVO-del keskkonnaasjades halduskohtusse pöördumiseks igasugused kaebeõigust puudutavad nõuded. Nii on Riigikohus tõlgendanud Konventsiooni artiklit 9 selliselt, et see eristab Konventsiooni artiklis 6 nimetatud otsuse, tegevuse või

tegevusetuse vaidlustamist ning Konventsiooni teiste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamist. Eristamine seisneb selles, et artiklis 6 nimetatud otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamiseks piiranguid sätestatud ei ole. Konventsiooni teistes sätetes nimetatud otsuse, tegevuse või tegevusetuse vaidlustamist võimaldav lauseosa, mis algab sõnaga “ning”, seab seevastu tingimuse, et selline vaidlustamine on võimalik vaid siis, kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks artikli 9 lõike 3 kohaldamist. Riigikohus asus ühtlasi seisukohale, et fraasi “kui siseriiklik õigus seda ette näeb” ei tohi tõlgendada selliselt, nagu peaks siseriiklikus õiguses sisalduma eriregulatsioon kaebeõiguse kohta antud küsimuses. VVO kaebeõiguseks piisab sellest, kui siseriikliku õiguse kohaselt on vastav

²³⁷ Konventsiooni artikkel 9 lg 2 sätestab: “Konventsiooniosaline tagab siseriiklike õigusaktidega, et asajst huvitatud üldsuse esindajal, a) kellel on põhjendatud huvi või b) kelle õigust on rikutud, kui see tingimus on ette nähtud konventsiooniosalise haldusmenetluse normidega, on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole artikli 6 alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks ning kui siseriiklik õigus seda ette näeb ja ilma, et see piiraks selle artikli lõike 3 kohaldamist, ka konventsiooni muude asjakohaste sätete alusel tehtud otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse või protsessuaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks. Mõisted põhjendatud huvi ja õiguse rikkumine määratletakse kooskõlas siseriikliku õiguse ning konventsiooni eesmärgiga tagada konventsiooniga seotud küsimustes asjast huvitatud üldsusele laiaulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele. Artikli 2 lõike 5 nõuetele vastava valitsusvälise organisatsiooni huvi loetakse käesoleva artikli punkti a tähenduses põhjendatuks. Nimetatud organisatsioonil eeldatakse olevat õigusi, mida punkti b tähenduses saab rikkuda.” Vt Konventsiooni art 9 muudetud mitteametlikku tõlget RT II 2003, 12.

²³⁸ Vt. “Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon” ning “Seletuskiri keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni juurde” <http://www.envir.ee/arhus>.

otsus, tegevus või tegevusetus kohtus vaidlustatav. Riigikohus jõudis eeltoodud seisukohale Konventsiooni üldise eesmärgi kaudu, milleks on keskkonnaasjades üldsuse osalemise ja kohtusse pöördumise võimaluste avardamine.²³⁹

Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirja koostajad on ka leidnud, et halduskohtumenetluse seadustik on konventsiooniga võrreldes kitsam, kuna seal ei ole sätestatud huvi olemasolu eeldust valitsusvälistel organisatsioonidel.²⁴⁰ Nagu nähtub Riigikohtu eeltoodud lahendist, ei ole halduskohtumenetluses vastava sätte puudumine takistanud Konventsiooni otsekohaldamist kaebusega kohtusse pöördunud mittetulundusühingu suhtes. Seega ei ole Konventsiooni rakendamiseks olnud ilmtingimata vajalik vastava sätte sisseviimine halduskohtumenetluse seadustikku. Küll aga mõõnab magistritöö autor, et valitsusväliste organisatsioonide kaebeõigusest parema ülevaate saamiseks ning küsitavuste vältimiseks võiks eeltoodud organisatsioonide kaebeõigus olla täiendavalt ka halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud. Konkreetse ettepaneku halduskohtumenetluse seadustiku täiendamiseks uue sättega on esitanud ka Hannes Veinla ja Kaarel Relve Taani-Eesti koostööprojekti raames Arhusi konventsiooni rakendamiseks Eestis.²⁴¹

3.4.3 Isikute ühenduste kaebeõigus oma liikmete huvides

Isikute ühenduse õigus oma liikmete huvides halduskohtusse pöörduda on sätestatud halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lõikes 3, mille kohaselt võib isikute ühendus oma liikmete huvides kaebusega halduskohtusse pöörduda, kui seadus talle sellise õiguse annab.” Eeltoodust saab järeldada, et õiguste rikkumist või põhjendatud huvi tuleb sellisel juhul tõendada isiku või isikute suhtes, kelle huvides kaebus esitatakse, mitte aga ühenduse enda suhtes, kes kaebusega kohtusse pöördub. Antud säte teeb erandi üldisest põhimõttest, mille kohaselt kaebusega võib halduskohtusse pöörduda vaid isik, kes leiab, et haldusakti või

²³⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 29. jaanuarist 2004, nr. 3-3-1-81-03.

²⁴⁰ Vt. “Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poolt pöördumise konventsioon” ning “Seletuskiri keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni juurde” <http://www.envir.ee/arhus>.

²⁴¹ H. Veinla, K. Relve 27.05.2003, “Kontseptsioon Arhusi konventsiooni III samba ellurakendamiseks Eestis”, projekti töögrupi visioon. Taani-Eesti koostööprojekt Arhusi konventsiooni rakendamiseks Eestis.

toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi või isik, kellel on tuvastamiskaebuse esitamiseks põhjendatud huvi.

Isikute ühenduse õigust kohtusse pöörduda on ka Riigikohus iseloomustanud erandliku kaebeõiguse vormina: “HKMS § 7 lg 3 viitab erandlikule seadusest tulenevale kaebeõigusele, seega peab vastavast seadusest ilmnema selgelt seadusandja tahe lubada ühendusel oma liikmete huvides kohtusse pöörduda. HKMS § 7 lg 3 alusel esitatakse kaebus teise isiku huvides, kuid enda nimel. Teise isiku huve kaitsev isik on halduskohtumenetluses protsessiosaliseks.”²⁴²

Teise isiku huvides halduskohtusse pöördumine peab olema alates 01.01.2000 kehtiva HKMS § 7 lõike 3 kohaselt seaduses (enne 01.01.2000 kehtinud HKS § 5 lg 1 järgi ka ühenduse asutamisaktis või põhikirjas) fikseeritud. Nii oli Riigikohus 1996. aastal seisukohal, et korteriühistuseaduse §-s 2 lg 1 nimetatud “korteriühistu liikmete ühiste huvide esindamine” ja korteriühistu põhikirja punktis 3 märgitud “korteriühistu liikmete ühiste huvide esindamine” pole õiguslikuks aluseks kohtusse pöördumisel ühistu liikmete huvides. Riigikohus asus seisukohale, et korteriühistu õigus pöörduda oma liikmete või muude isikute huvides kohtusse peab olema selgesõnaliselt sätestatud seaduses, ühistu põhikirjas või tema asutamisaktis.²⁴³ Kuna kehtiv korteriühistuseadus korteriühistutele sõnaselgelt õigust oma liikmete või muude isikute huvides halduskohtusse pöördumiseks ei anna, puudub korteriühistutel õigus HKMS § 7 lg 3 alusel oma liikmete huvides kohtusse pöörduda. Ka mittetulundusühingute seadus ühingule oma liikmete huvides kohtusse kaebuse esitamist ei võimalda. Mittetulundusühinguna tegutseva ametiühingu pädevuses on küll liikmete esindamine ja kaitsmine töövaidlusorganites²⁴⁴, kuid seadus ei sätesta sõnaselgelt ametiühingu õigust esindada liikmete huve kohtus. Lisaks sätestab seadus, et individuaalsetes töösuhetes saab ametiühing oma liikmete õigusi ja huve esindada vaid liikme volituse alusel.²⁴⁵

Seega võib väita, et Eestis puudub hetkel HKMS § 7 lg 3 rakendamiseks vajalik normistik ehk teisiti öeldes puuduvad sätted, mis lubaksid selgesõnaliselt mingil isikute ühendusel oma liikmete või muude isikute huvides kaebusega halduskohtusse pöörduda. Kuivõrd

²⁴² Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 10. aprillist 2001, 3-3-1-16-01.

²⁴³ Riigikohtu halduskolleegiumi määrus 6. detsembrist 1996, 3-3-1-40-96

²⁴⁴ Ametiühingute seaduse § 17 p 7 sätestab: „Töötajate õiguste ja huvide esindamiseks, teostamiseks ja kaitsmiseks kuulub ametiühingu pädevusse: p. 7) oma liikmete esindamine ja kaitsmine töövaidlusorganites, suhetes riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste, tööandjate ja tööandjate ühendustega.

²⁴⁵ Ametiühingute seaduse § 16 lg 2 sätestab: „Individuaalsetes töösuhetes esindab ja kaitseb ametiühing oma liikmete õigusi ja huve liikme volituse alusel, kui seadustes ei ole sätestatud teisiti.“

seadusandja ei ole pidanud vastavate sätete vastuvõtmist vajalikuks, võib tekkida oht, et HKMS § 7 lg 3 jääb vaid deklaratiivseks ega võimalda isikute ühendustel neile halduskohtumenetluse seadustikuga antud õigust realiseerida. Seetõttu võiks tõstatada küsimuse, kas vastavat sätet on halduskohtumenetluses üldse sellisel kujul vaja²⁴⁶ või tuleks sätet muuta, eesmärgiga, teha isikute ühendusele oma liikmete ning kolmandate isikute halduskohtus esindamine paindlikumaks. Järgnevalt uurib magistritöö autor, kuidas on isikute ühenduste kaebeõigus oma liikmete huvides reguleeritud Ameerika Ühendriikides.

3.5 Isikute ühenduste kaebeõigus oma liikmete huvides Ameerika Ühendriikides

Sarnaselt Eestile, tunnustab Ameerika Ühendriikide õigussüsteem ühenduste kaebeõigust oma liikmete huvides. Vastav kaebeõigus kannab nimetust “*associational standing*”.²⁴⁷ Ühenduse kaebuse eelisteks üksikindiviidi kaebuse ees peetakse lisaks ühenduse parematele rahalistele võimalustele ka asjaolu, et ühendus omab reeglina tema huve puudutavas vaidlusküsimuses vastavat valdkonda tundvaid spetsialiste ning potentsiaali uuringute läbiviimiseks, mis on suureks abiks nii isikule, kelle huvides kaebus esitatakse kui ka kohtutele.²⁴⁸ Eeltoodud võimalusi silmas pidades on ühenduse liikmele enda nimel kaebuse esitamisest kasulik, kui tema huve esindab kohtus kaebeõiguse alusel ühendus, mille liige ta on.

Samas kui Eesti Vabariigis saab kohus lubada ühenduse kaebeõigust oma liikmete huvides vaid

konkreetselt seadusesätte alusel, siis Ameerika Ühendriikides tugineb kohus kohtu enda poolt juurutatud printsiipidele. Ühed esimestest kohtuasjadest, milles Ameerika Ühendriikide Ülemkohus tunnustas ühingu kaebeõigust oma liikmete huvides, olid *National Motor Freight Assn. v. United States*, 372 U.S. (1963) ning *Warth v Seldin*, 422 U.S. (1975). Võttes aluseks kaebeõiguse kolm nn miinimumnõuet, leidis Ameerika Ühendriikide Ülemkohus, et teatud tingimuste täitmisel piisab ühenduse kaebeõiguseks oma liikmete huvides ka kahju tekitamine ühenduse liikmetele.²⁴⁹ Tingimused, mis peavad kaebeõiguseks olema täidetud, on järgmised: nimelt peab ühing kohtus väitma, et üks või mitu ühingu liiget kannatavad olemasolevat kahju või neid ähvardab sellise kahju oht, mille korral iseseisvalt kohtusse pöördudes oleks ühingu

²⁴⁶ Magistritöö autor peab siinkohal silmas olukorda, kus iga isikute ühenduse kaebeõigus oma liikmete või kolmandate isikute huvides pannakse sõltuma seadusandja erinevate ühenduste kohta käivates seadustes väga konkreetselt määratletud poliitilisest tahtest.

²⁴⁷ Otsetõlkes “ühenduse kaebeõigus”. A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 393.

²⁴⁸ A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 393.

²⁴⁹ Sellisel juhul loetakse, et ühing ise on täitnud kaebeõiguse kolm konstitutsioonilist nõuet, kuigi kahju tekitati ühingu liikmetele, mitte ühingu endale.

liikmel või liikmetel iseseisev kaebeõigus; samuti ei tohi kaebuses väljendatud taotlus ning õiguskaitsevahend, mida kohus rakendab, olla sellised, mille puhul oleks asja arutamisel kohtus hädavajalik ühingu liikme või liikmete endi osavõtt.²⁵⁰

Lõplikult kujundas Ameerika Ühendriikide Ülemkohus doktriini isikute ühenduste kaebeõiguse osas välja otsuses *Hunt v. Washington Apple Advertising Comm'n*²⁵¹. Otsuse kohaselt on ühendusel oma liikme huvides kaebeõigus vaid siis, kui on täidetud kolm järgmist tingimust: 1) tema liikmetel on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse ka iseseisvalt (st neil on ka iseseisev kaebeõigus); 2) huvid, mida ühendus kohtus kaitseb, on ühtelangevad ühenduse enda eesmärgiga²⁵²; ning 3) väidetav kaebus ega taotletav õiguskaitsevahend ei nõua ühenduse üksikliikmete viibimist kohtuasja arutamise juures.²⁵³ Seega saab ühendus kohtusse pöörduda vaid protsessiteovõimelise isiku huvides, kelle huvid ühtivad ühenduse eesmärgiga,²⁵⁴ kusjuures kohtus peab olema võimalik asja arutada ilma isiku enda osavõtuta.²⁵⁵

Kohtuasjas *United Food & Commercial Workers Union v. Brown Group*²⁵⁶ leidis Ülemkohus vastuse ka küsimusele, mis juhtub siis, kui ülemkohtu poolt ühingute kaebeõigusele kehtestatud printsiibid lähevad vastuollu Kongressi poolt vastu võetud seadusega. Nimelt kasvas kohtupraktika käigus kohtu poolt juurutatud ühenduse kaebeõiguse kolmandast

²⁵⁰ *Warth v Seldin*, 422 U.S.,(1975) (Viidatud: J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 143-144).

²⁵¹ *Hunt v Washington Apple Advertising Comm'n*, 432 U.S. (1977) (Viidatud: J. L. Mashaw, L. A. Merrill, 1989, lk. 146).

²⁵² Ühenduse ja selle liikmete huvide ühtelangevuse tingimuse juurutamisel lähtuti tõdemusest, et esmane põhjus, miks inimesed mingi organisatsiooniga liituvad, on soov, leida organisatsiooni kaudu enda ning teiste organisatsiooni liikmete ühistele huvidele paremat kaitset. Needsamad tõukejõud, mis panevad indiviidid ühte ühingusse koonduma, tagavad ühtlasi, et organisatsioon töötab indiviidide huvide poolt, mitte vastu. Vt. Mashaw, Merrill, 1989, lk. 146. Ühenduse ja selle liikmete huvide ühtelangevuse printsiipi tunnustab ka Inglismaa kohtupraktika, kuna ühendus esindab reeglina oma liikmete ühiseid huve. Nagu on väitnud Lord Wilberforce: "indiviidide ühendus, milles ühelgi indiviidil pole huvi, ei saa ise omada huvi." Vt. C. Harlow, R. Rawlings, 1997, lk. 545. Huvide ühtelangevuse printsiibist lähtuvalt on Ameerika Ülemkohus kaasuses *Associated General Contractors v. Otter Tail Power Co.*, 611 F.2d 684, 691 (8th Cir. 1979) leidnud, et organisatsioon ei tohi esindada oma liikmete huve, kui liikmete huvid on "liiga erinevad ning konfliktivõimalus liiga silmnähtav, et organisatsioon oleks sobiv vahend oma liikmete huvides kaebama ... Asjaolu, et organisatsioon hääletas üksmeelselt kohtuasja kasuks, ei tõenda kohtuasja seotust organisatsiooni eesmärgiga." Vt. K. C. Davis, 1978, volume 4, p. 269.

²⁵³ J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 144

²⁵⁴ Ühingu ja selle liikmete huvide ühtelangevuse hindamisel arvestab kohus seda, kas liikmete huvid, mida ühing kohtus soovib esindada, langevad ühte ühingu tavapärase huvidega. Vt. A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 393.

²⁵⁵ Ühenduse liikme isikliku tõendamiskohustuse korral ei ole ühenduse kaebeõigus oma liikme huvides võimalik. Näiteks ei saa ehitusfirmasid ühendav ühing taotleda oma liikmete poolt kaotatud äritulu hüvitamist, kuna kahju tekitamise asjaolude ning ulatuse tõendamine nõuab ehitusfirmade isiklikku osavõttu kohtuasjast. Seega sõltub ühingu kaebeõigus paljuski kohtule esitatavast taotlusest ning taotletavast õiguskaitsevahendist. Vt. J. L. Mashaw, R. A. Merrill, 1989, lk. 145.

²⁵⁶ *United Food & Commercial Workers Union v. Brown Group*, 517 U.S. (1996) (Viidatud: A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 405).

printsiipest²⁵⁷ välja põhimõte, mille kohaselt ühenduse liikme kahju hüvitamise nõudeid ei saa ühendus oma liikme huvides esitada, sest kahju suurus ja ulatus sõltub reeglina liikme isikust ning teda puudutavatest asjaoludest, mille tõendamiseks on vajalik liikme isiklik osavõtt istungist. Samas andis Kongress nn “WARN”²⁵⁸ seadusega töötajate ühendustele õiguse, pöörduda töötajate huvide esindajatena seaduse rikkumise korral töötajate kahjunõuetega kohtusse.²⁵⁹ Seega ühelt poolt andis seadus ühendusele õiguse, pöörduda oma liikmete huvides kohtusse, millest tulenes ühenduse kaebeõigus seaduse alusel. Teiselt poolt, kuna tegemist oli kahju hüvitamise nõudega, läks nimetatud ühenduse kaebeõigus vastuollu seniste, kohtu poolt juurutatud printsiipidega.

Ameerika Ühendriikide Ülemkohus asus seisukohale, et kohtute poolt loodud printsiipide ning seaduses sätestatu vastuolu korral kehtib seadus. Samas, olukorras, kus kohtuprintsiipidel on konstitutsiooniline alus ning need on loogiliselt tuletatavad kaebeõiguse kolmest konstitutsioonilisest nõudest, prevaleerivad kohtuprintsiibid. Seetõttu otsustas Ameerika Ühendriikide Ülemkohus probleemi lahendamiseks tuvastada, kas ja kuidas tuleneb Ülemkohtu poolt juurutatud ühenduste kaebeõiguse kolmas printsiip kaebeõiguse nn konstitutsioonilistest miinimumnõuetest. Selleks määratles kohus ühenduste kaebeõiguse tõkestamise eesmärgi kahjunõuete esitamise korral. Kohus leidis, et ühenduste poolt liikmete huvides esitatud kahjunõuete blokeerimise eesmärgiks on 1) vältida kaebuste menetlemist, kus ühendus ei suuda piisava täpsusega tõendada oma liikmele tekitatud kahju ning 2) ära hoida riski, et kohtult väljamõistetud kahjusummad lähevad ühingu, mitte aga tema liikmete taskusse. Kohus asus seisukohale, et eeltoodud eesmärgid teenivad eelkõige kohtumenetluse mugavuse ja efektiivsuse huve ning nende näol ei ole tegemist Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni artiklist 3 tulenevate kaebeõiguse elementidega. Seega järeldas Ülemkohus, et kohtute poolt juurutatud printsiip, mis välistas kahjunõuete esitamise ühenduste kaebeõiguse puhul, pidi taanduma seaduses sätestatud kaebeõiguse ees.²⁶⁰

Eeltoodust lähtuvalt võib väita, et Ameerika Ühendriikides võib ühenduste kaebeõigus tuleneda kahest allikast: 1) kohtute poolt juurutatud ühenduse kaebeõiguse printsiipidest ning 2) seadustega ühendustele antud kaebeõigusest. Olukorras, kus kohtuprintsiibid lähevad

²⁵⁷ Magistritöö autor peab silmas printsiipi, mille kohaselt väidetav kaebus ega taotletav õiguskaitsevahend ei nõua ühenduse üksikliikmete viibimist kohtuasja arutamise juures.

²⁵⁸ “WARN” on lühend seaduse pikemast nimest “The Worker Adjustment and Retraining Notification Act”. Tõlkes „Töö korraldamisest ja töötaja ümberkvalifitseerimisest teatamise seadus“

²⁵⁹ A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 405.

²⁶⁰ A. C. Aman, W. T. Mayton, 2001, lk. 406.

seadustega vastuollu, on seadused reeglina kohtuprintsiipide ees üliluslikud. Samas, kuivõrd kohtuprintsiibid võivad olla kohtupraktikasse juurutatud Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni baasil, tuleb seaduste üliluslikkuse tuvastamiseks kohtuprintsiipide ees aluseks võtta kaebeõiguse kolm konstitutsioonilist miinimumnõuet ning teha kindlaks, kas seadusega vastuollu minev printsiip on kaebeõiguse kolme konstitutsioonilise miinimumnõude element või teenib kohtumenetluse huve. Esimesel juhul prevaleerib printsiip seaduse ees, teisel juhul aga seadus printsiibi ees.

3.6 Järeldused

Isikute ühenduste kaebeõigus Eesti Vabariigis võib esineda kolmel erineval viisil: 1) kaebeõigus ühenduse enda õiguste ja ja huvide kaitseks; 2) kaebeõigus ühenduse liikmete huvides ning 3) kaebeõigus muude isikute huvides. Ameerika Ühendriikides võib isikute ühendus esitada kaebuse ainult kas ühenduse enda õiguste ja huvide kaitseks või ühenduse liikmete huvides. Kolmandate isikute huvides Ameerika Ühendriikides isikute ühendusele kaebeõigust ei võimaldata.

Halduskohtumenetluse seadustik ei täpsusta, kes on „muud isikud“, kelle huvides isikute ühendus võib kaebuse esitada. Samuti pole võimalik leida halduskohtumenetluse seadustikus sätestatule vastet ühestki eriseadusest. Seetõttu jääb vastav isikute ühenduse õigus praktikas raskesti mõistetavaks ning teostatavaks. Erandina võib Eesti poolt ratifitseeritud „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist“ ehk nn Århusi konventsioonist järeldada, et „muude isikute“ all võib mõista üldsust ning isikute ühendusel on õigus esitada kaebust avalikes huvides. Magistritöö autor on seisukohal, et isikute ühenduse kaebeõigust muude isikute huvides tuleks halduskohtumenetluse seadustikus täpsustada. Käesoleval juhul puudub isikute ühenduse kaebeõigusel muude isikute huvides Konventsioonist eraldiseisev rakendusala. Samas, Konventsioonis toodu kehtiks sõltumatult ka siis, kui halduskohtumenetluse seadustik üldse midagi ei sätestaks. Eeldusel, et halduskohtumenetluse seadustikus sätestatu ei piirdu Konventsiooni rakendusala, oleks seadustiku täpsustamine eelkõige vajalik just seadusandjale endale, et paika panna piirid, mille raames võiks seadusandja isikute ühendustele kaebeõigust muude isikute huvides võimaldada. Seadusandjal tuleks vastata küsimusele, kas halduskohtumenetluse seadustikus sätestatuga soovitakse luua ühendustele võimalus, esitada kaebusi ka avalikes huvides või vaid mõne konkreetse,

ühenduse liikmeks mitteoleva isiku huvides. Samuti tuleks määratleda kriteeriumid, millistele kaebus peab sellisel juhul vastama: 1) kas ühendus peab või ei pea tõendama muu isiku õiguste rikkumist / põhjendatud huvi (avaliku huvi kaitsmisel pole see võimalik); 2) kas ühendus peab või ei pea tõendama enda õiguste rikkumist või põhjendatud huvi vastava kaebuse esitamisel või oma põhikirjaliste eesmärkide kokkulangevust kaebuse eesmärgiga jne.

Sarnaselt eeltooduga puudub konkreetne rakendusala isikute ühenduste kaebeõigusel oma liikmete huvides. Puuduvad eriseadused, mis halduskohtumenetluse seadustiku alusel ning seda arvesse võttes reguleeriksid isikute ühenduste kaebeõigust oma liikmete huvides. Seetõttu puudub kehtivas Eesti õiguspraktikas isikute ühendustel reaalne võimalus oma liikmete huve kohtus seaduse alusel kaitsta. Ameerika Ühendriikides on isikute ühenduste õigus oma liikmete huve kohtus kaitsta reguleeritud nii üksikjuhtumite tasandil Kongressi seadustega kui ka seadustes kirjutamata, kohtu poolt kohtupraktika käigus juurutatud üldprintsipiidega.

Magistritöö autor on seisukohal, et kõige optimaalsem lahendus Eestis isikute ühenduste kaebeõiguse reguleerimisel oleks halduskohtumenetluse seadustiku parandamine ning täiendamine. Magistritöö autori arvates peaksid isikute ühenduste kaebeõigusele oma liikmete ning muude isikute huvides kehtima lihtsad, konkreetsed, kohtu poolt kohaldatavad ja tõlgendatavad reeglid, mida kohus kohaldaks sõltumata ühendusest. Eriseaduste eesmärk ei tohiks olla üksikjuhtumite lahendamine. Eriseadustega üksikjuhtumite lahendamine võiks see kaasa tuua eksimise võrdsuspõhimõtte vastu, kuivõrd oma liikmete huvides kaebuse esitamise lubamine näiteks keskkonnaorganisatsioonidele võiks kaasa tuua tarbijakaitseorganisatsioonide, korteriühistute või muude isikute ühenduste õigustatud küsimuse, miks nende õigust oma liikmeid või muid isikuid kohtus kaitsta pole seadusandlikul tasandil reguleeritud. Oludes, kus registreeritud isikute ühendusi pidevalt tekib ja kaob, ei suuda ükski seadus piisavalt reguleerida kõiki üksikjuhtumeid. Magistritöö autor peab kolme, Ameerika Ühendriikide kohtute poolt juurutatud printsipi siinkohal heaks eeskujuks, mis võiks olla ka üheks reeglite väljatöötamise võimalikuks aluseks. Kuritarvituste vältimiseks võib panna isikute ühendusele täiendavalt näiteks kohustuse, esitada kohtule kaebus ka liikme(te)le, kelle huvides kaebus esitatakse, saatmiseks, kusjuures liikme(te)l säilib õigus protsessi sekkuda, esitades taotluse menetluse peatamiseks, lõpetamiseks, kaebusest loobumiseks või kokkuleppe sõlmimiseks, millele isikute ühendus võib esitada küll

oma vastuväited, kuid mida kohus peab aktsepteerima juhul, kui ühenduse liige oma seisukohale kindlaks jääb.

KOKKUVÕTE

Magistritöös keskenduti kaebeõiguse võrdlevale analüüsile Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö uurimisobjektiks oli isikute õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse. Magistritöös võrreldi kaebeõiguse allikaid, olemust, aluseid ja subjekte Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis, tuues välja kahe erineva õigussüsteemi vahelisi analoogiaid ja erinevusi. Võrdluse eesmärgiks oli uurida, kas Eestil võiks olla Ameerika kaebeõiguse mudelist midagi õppida ning pakkuda välja lahendusi Eesti kaebeõiguse mudeli täiustamiseks. Järgnevalt on peatükkide kaupa välja toodud magistritöö autori poolt uurimistöö käigus tehtud olulisemad järeldused ning seisukohad.

Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses, allikad ja olemus

Kaebeõiguse vajalikkus halduskohtumenetluses

Kohus ei kontrolli halduse tegevuse seaduslikkust omal initsiatiivil, vaid selle käivitab isiku kaebus kohtusse. Kohus kontrollib halduse tegevuse seaduslikkust vaid siis, kui kohtusse pöördujal on kaebeõigus. Seega ei toimu haldusorganite tegevuse kohtulik kontroll piiramatult kõigi kohtusse kaebust esitavate isikute puhul, vaid ainult kaebeõigust omavate isikute puhul. Halduse tegevuse seaduslikkuse tuvastamine vaid kaebeõigusega isikute puhul on põhjendatud, kuivõrd haldusaktide ja toimingute piiramatu kontroll objektiivse õigusvastasuse alusel ei taotleks enam isikute õiguste kaitse eesmärki, vaid vähendaks oluliselt haldusakti adressaatide usaldust haldusakti kehtimajäämisele, mille läbi kannataks õiguskindluse printsiip. Halduse tegevuse piiramatu kontroll oleks vastuolus ka haldusmenetluse efektiivsuse printsiibiga.

Kaebeõiguse allikad

Eesti Vabariigis ning Ameerika Ühendriikides on indiviidide õigus – kaevata halduskohtusse - reguleeritud õigusaktide hierarhias erinevatel tasanditel paiknevate õigusaktidega. Eestis on sellisteks õigusaktideks põhiseadus, halduskohtumenetluse seadus ning halduskohtusse pöördumist reguleerivad eriseadused; Ameerika Ühendriikides aga konstitutsioon, haldusmenetluse seadus ning eriseadused, nendele lisandub tavaõigus. Seetõttu on kaebeõiguse kindlakstegemise seisukohalt oluline see, millises omavahelises suhtes on kaebeõiguse erinevad allikad ning kuidas neid praktikas kohaldada.

Üldised kaebeõiguse nõuded sätestavad Eestis halduskohtumenetluse seadustik, Ameerika Ühendriikides konstitutsioon ja haldusmenetluse seadus. Konkreetsemalt sätestavad kaebeõiguse vastavat haldusmenetlust reguleerivad eriseadused. Olukorras, kus kaebeõigust reguleerivad korraga nii üldseadus kui ka eriseadus, võib tekkida kaebeõiguse allikate konkurents. Kõige lihtsamal juhul on allikad omavahel kooskõlas ning neid on võimalik kohaldada korraga. Näiteks on allikaid võimalik korraga kohaldada juhtudel, kui eriseaduses sisaldub viide halduskohtumenetluse seadustikule. Sellisel juhul tuvastatakse kaebeõigus halduskohtumenetluse seadustiku kui üldseaduse sätete alusel.

Olukorras, kus eriseadus annab igale isikule õiguse kaebust esitada, üldseadus näeb aga kaebeõigusele ette täiendavad kriteeriumid, on Eesti Riigikohtu ning Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu praktika olnud erinevad. Kui Ameerika Ühendriikide Ülemkohus on sellisel juhul lähtunud Konstitutsiooni kui õigusaktide hierarhias kõrgemal positsioonil asuvast kaebeõiguse allikast ning tunnistanud eriseaduse sätteid Konstitutsiooniga vastuolus olevaiks, siis Eesti Vabariigi Riigikohus on ühel korral seadusi tõlgendades otsustanud üldseaduse – halduskohtumenetluse seadustiku kasuks, teisel korral kohaldanud aga printsiipi *lex specialis derogat legi generali* ning lähtunud eriseadusest. Eesti Vabariigi õigussüsteemis, kus kaebeõiguse konkreetsed kriteeriumid tulenevad halduskohtumenetluse seadustikust, mitte aga Ameerika Ühendriikide näitel otse Konstitutsioonist, *lex superior derogat legi inferiori* põhimõtet reeglina kohaldada ei saa ning eriseaduse ja halduskohtumenetluse seadustikus toodud kaebeõigusele sätestatud nõuete vastuolu korral kehtib *lex specialis derogat legi generali* printsiip.

Seetõttu on Eesti Vabariigi Riigikogul võrreldes Ameerika Ühendriikide Kongressiga suuremad võimalused eriseadustega halduskohtumenetluse seadustikust erinevaid kaebeõiguse realiseerimise viise kehtestada, kohtutel aga sarnastel juhtudel raskem halduskohtumenetluse seadustikus toodud kaebeõiguse nõudeid kohaldada. Küsimus põhiseadusele vastavusest võib tõusetuda aga siiski juhul, kui lihtseadusena vastu võetud eriseadusega võimaldatakse igapäevase kaebeõigust väga suurele isikute ringile, muutes sellega oluliselt halduskohtumenetluse seadustiku kohaldamise piire ning ulatust. Sellisel juhul võib tõstatada küsimuse eriseaduse vastavusest Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 104, mille järgi saab kohtumenetluse seadusi muuta vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Olukorras, kus eriseadus on üldseadusest konkreetsem, näiteks nimetades konkreetset kaebeõigust omavate subjektide ringi, üldseaduse sõnastusest tulenevalt võiks eriseadus rikkuda aga ka eriseaduses nimetatuta subjektide õigusi, tuleks kohtunikul seadust tõlgendades asuda seisukohale, kas seaduse üldist eesmärki ning kaebaja huvi kaalukust arvestades võiks kaebaja huvist välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus. Eriseaduse tõlgendamine on põhjendatud juhul, kui vastupidine tulemus oleks vastuolus kohtuniku seisukohaga ühiskonna õigusteadvusest ja õiglusest. Ameerika Ühendriikides kuuluvad sarnasel juhul kohaldamisele Konstitutsiooniga kaebeõigusele ettenähtud nõuded. Erandina ei kuulu nõuded kohaldamisele olukorras, kus eriseadus isiku kaebeõiguse selgesõnaliselt välistab. Ka Eesti Vabariigis saaks kohus viimasel juhul kohaldada ainult eriseadust või, kui eriseadus ilmselgelt piirab isiku kaebeõigust kohtusse, asuda seisukohale, et eriseaduses sätestatud piirang on põhiseadusega vastuolus ning algatada eriseaduse sätte osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse. Selleks peab aga kaebeõiguse piirang olema eriseaduses nii selgesõnaliselt sätestatud, et sätet poleks võimalik kaksipidi tõlgendada.

Kaebeõiguse olemus

Halduskohtusse pöördumiseks ei piisa ainult isiku protsessiõigus- ja teovõimest. Kaebaja peab olema ka tehiomane ehk asjaomane, nagu seda defineerisid Teise Maailmasõja-eelse Eesti Vabariigi õigusteadlased Kliimann ja Rängel. Tänapäevases õigusterminoloogias kasutame mõiste „tehiomasus“ asemel enamlevinud mõistet „kaebeõigus“. Ameerika Ühendriikide õiguskirjanduses tähistatakse kaebeõigust andvat kaebaja seisundit terminiga „*standing*“, inglise õiguskirjanduses aga ladinapärase terminiga „*locus standi*“. Kuigi terminid tehiomasus ja asjaomasus tähistavad kaebaja teatud juriidilist seisundit, kaebeõigus osundab aga kaebaja teatud õigusele, on terminitel palju ühist, kuivõrd kõigi nende olemasoluks on kaebajal vajalik kindlate kriteeriumide täitmine ning nende olemasolu annab kaebajale protsessis õiguse saada oma kaebus sisuliselt lahendatud. Seetõttu kasutab magistr töö autor lihtsuse huvides magistr töö ainult terminit „kaebeõigus“.

Kaebeõigus on protsessuaalne õigus. See hõlmab nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides õigust pöörduda kohtusse ning õigust saada oma vaidlusasi sisuliselt lahendatud. Samas kui Eestis tõkestatakse kaebeõiguse puudumisel asja sisuline lahendamine alles kohtuotsuse tegemise faasis, siis Ameerika Ühendriikides toimub see juba enne seda, kui asja kohtuistungil sisuliselt arutama hakatakse. Magistr töö autori arvates kohtumenetlust aeglustavate, ilmselgelt lootusetute kaebuste kõrvaldamiseks vääriks Eestis kaalumist variant,

kus kohtunikul oleks diskretsiooniõigus, otsustada kirjalikus eelmenetluses kaebaja õiguste võimaliku rikkumise üle ning kaebeõiguse puudumisel menetlus määrusega lõpetada ka enne asja sisulist läbivaatamist. Selline praktika teeniks nii protsessiosaliste kui ka kohtu huve vaid juhtudel, kus kohtule esitatud kaebuse ning materjalide põhjal, pärast kõigi kaebuses esinevate puuduste kõrvaldamist oleks kaebeõiguse puudumine kohtuniku jaoks ilmselge ning puuduks vajadus kaebaja ning tunnistajate ülekuulamiseks kohtuistungil. Kui õiguste võimaliku rikkumise küsimus ei ole kohtuniku jaoks üheselt selge, läbiks kohtuasi tavapärase menetluskäigu koos sisulise aruteluga kohtuistungil ning kohus võtaks seisukoha õiguste rikkumise osas alles kohtuotsuses.

Kaebeõiguse teeb võimalikuks kaebeõiguse tekkimise eelduste täitmine. Üheks kaebeõiguse tekkimise eelduseks on seos või puutumus kaebaja ning vaidlustatud haldusakti või toimingu vahel, mis avaldub haldusakti või toimingu olemasoleva või tulevase negatiivse õigusliku või faktilise mõjuna kaebajale. Sellega eristub kaebaja oma suhtes haldusakti või toimingusse kõigist ülejäänud isikutest. Mõju ise avaldub Eesti õiguses isiku õiguste rikkumise või vabaduste piiramisena. Ameerika Ühendriikide õiguse järgi võib mõju avalduda seaduses sätestatud kahju, ebasoodsa mõjutuse või kannatusena. Samuti peab negatiivne mõju olema kaebuse rahuldamisel kui mitte heastatav, siis vähemalt andma kaebajale reaalse eelise enda õiguste kaitsel. Heastatavuse võimalus sõltub suuresti taotletava õiguskaitsevahendi efektiivsusest ning sobivusest kaebaja probleemi lahendamiseks. Mida väiksema efektiivsusega on taotletav õiguskaitsevahend, seda hoolikamalt peab kaebaja suutma tõendada rakendatava õiguskaitsevahendi positiivset mõju enda õigustele või faktilisele olukorrale.

Kolm eelpool loetletud kaebeõiguse tekkimise eeldust langevad praktiliselt ühte Ameerika Ühendriikide konstitutsioonis toodud kolme kaebeõiguse konstitutsioonilise miinimumnõudega. Eesti Vabariigi põhiseadus ning HKMS sätestavad vaid negatiivse mõju (õiguste rikkumine, vabaduste piiramine) olemasolu nõude. Samas on kaebeõiguse kindlakstegemisel sama suure tähtsusega seos haldusakti või toimingu ja kaebajale tekitatud või tekkida võiva negatiivse mõju vahel, vastasel juhul puuduks isikul vajadus haldusakti või toimingut vaidlustada. Samuti on oluline negatiivse mõju heastamise või reaalse eelise võimalus kaebuse rahuldamisel, ning seda just põhjendatud huvi puhul. Halduskohtumenetluse seadustik kahte viimast nõuet selgesõnaliselt ei sätesta, mistõttu eeltoodud nõuete kontrollimisel tugineb kohus vaid Riigikohtu praktikale. Samas efektiivse

kohtupidamise huvides peaks kaebaja olema eeltoodud nõuete täitmise vajadusest teadlik juba kaebuse esitamisel. Sellega välditakse olukordi, kus Riigikohtu praktikaga vähe kursis olev isik kaebab haldusakti või toiminguga peale, mis teda mingilgi moel ei puuduta või esitab tuvastamisaotluse, mille rahuldamisega talle tekitatud negatiivse mõju heastamise võimalus on olematu. Viimasel juhul oleks kohtuniku ülesanne juhtida kaebaja tähelepanu taotluse muutmise vajadusele, kaebaja keeldumise korral aga tuvastada kaebajal kaebeõiguse puudumine. Magistritöö autor on seisukohal, et kaebajate huvides ning lootusetute kaebuste vältimiseks võiks halduskohtumenetluse seadustik kolm eeltoodud nõuet selgesõnaliselt kaebeõiguse tekkimise põhieeldusteks lugeda, kusjuures tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel võiks kaebaja piirduda esimese ja teise, tuvastamiskaebuse esitamisel aga esimese ja kolmanda kriteeriumi täitmisega.

Kaebeõiguse alused

Kaebeõiguse alused Eesti Vabariigis

Eesti Vabariigis on seaduses sätestatud kaebeõiguse alusteks õiguste rikkumine, vabaduste piiramine ning tuvastamiskaebuse korral alates 01.01.2000 jõustunud HKMS-i järgi ka põhjendatud huvi. Kaebuses kohtusse õiguste rikkumise alusel peab kaebaja märkima, milliseid õigusi vaidlustatav haldusakt või toiming rikub või milliseid vabadusi piirab. Tühistamis- ja kohustamiskaebusega kohtusse pöördumine on võimalik vaid subjektiivsete õiguste rikkumise korral. Subjektiivsed õigused võivad tuleneda põhiseadusest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja –lepingutest, rahvusvahelistest lepingutest ning Euroopa Liidu õigusaktides sisalduvatest normidest. Subjektiivset õigust andev norm reeglina 1) kohustab täitevvõimu teatud käitumisviisiks; 2) kohustus on igal juhul mõeldud muuhulgas üksikkodaniku kaitseks ning 3) kaebaja kuulub normi poolt kaitstavate isikute ringi. Olukorras, kus sätte sõnastusest ilmselgelt ei nähtu, kelle huve säte teenib, tuleb seadust tõlgendada, lähtudes seaduse mõttest ja eesmärgist. Kui seaduse mõtte ja eesmärgiga on kaebaja huvide kaitse kooskõlas ning haldusorgan on vastavaid huve rikkunud, võib rääkida isiku õiguste rikkumisest.

Kaebuses põhjendatud huvi alusel ei pea kaebaja osundama enda rikutud õigusele või vabadusele, kuid põhjendatud huvi eeldab kaebaja isiklikku suhet vaidlustatud akti või toimingusse ning reaalse eelise saavutamist kaebuse rahuldamisel. Põhjendatud huvi ei tugine õiguslikule alusele, kuid selles peab väljenduma kaebuse praktiline eesmärk kaebaja jaoks,

milleks võib olla soov oma rikutud õigusi taastada, kutsuda esile õiguslikke muutusi faktilises olustikus, millele tuginedes oleks võimalik oma õigusi täiendavalt kohtus kaitsta või vältida tulevikus korduda võivat haldusorgani õigusvastast tegevust. Kuivõrd põhjendatud huvi väärivate eesmärkide ring ei ole seadusega piiritletud, võib prognoosida põhjendatud huvi laienemist kohtute tõlgendava tegevuse tulemusena. Seega on alates halduskohtumenetluse seadustiku jõustumisest 15. septembril 1993 traditsioonilisele kaebeõiguse alusele – õiguste rikkumisele ja vabaduste piiramisele – lisandunud 2000. aasta 1. jaanuaril kohtute määratleda ja tõlgendada jäetud põhjendatud huvi, mis on olnud sammuks edasi kaebeõiguse võimaluste avardamise suunas.

Kaebeõiguse alused Ameerika Ühendriikides

Veelgi suurema arengu on läbi teinud Ameerika Ühendriikide kaebeõiguse alused. Kuni 1970. aastani oli Ameerika Ühendriikides kaebeõiguse aluseks seadustes sätestatud õiguste rikkumise tagajärjel tekkinud kahju. Alates 1970. aastast tuvastab kohus kaebaja kaebeõigust Ameerika Ühendriikide konstitutsiooni artiklile kolm tugineva faktiline kahju testi ning haldusmenetluse seaduse §-le 702 tugineva huvide tsooni testi alusel. 1992. ja 1998. aasta kohtulahenditega tunnistas Ameerika Ülemkohus konstitutsiooni artiklile 3 tugineva kaebeõiguse faktilise kahju alusel ülimuslikuks mistahes seadusega võimaldatud igäihe kaebeõiguse ees. Olenemata sellest, kas seadus kaebeõigust võimaldab või mitte, peab kaebaja vastama konstitutsiooni kolmele kaebeõiguse miinimumnõudele: 1) kaebajal peab olema spetsiifiline, käesoleval ajal eksisteeriv objektiivne kahju või spetsiifiline tulevase kahju oht; 2) peab eksisteerima põhjuslik seos vastustaja tegevuse ja tekkinud kahju vahel ning 3) kahju peab olema kohtu käsutuses olevate meetmete rakendamisel heastatav. Huvide tsooni testi kasutatakse siis, kui kaebaja ei ole vaieldava toimingu subjektiks. Testi kohaldamisel keeldutakse kaebajale kaebeõigust andmast, kui kaebaja huvid on seaduse, millele tuginevad kaebaja väited halduse õigusvastasuse kohta, eesmärkidega vastuolus ning ei saa eeldada, et Kongressi tahteks oli kaebeõigust lubada. Igal juhul puudub isikul kaebeõigus olukorras, kus seadused kas välistavad kaebuse kohtuliku läbivaatamise või on haldusorganile seadusega antud diskretsiooniõigus. Seega Ameerika Ühendriikides on kaebeõiguse tuvastamisel primaarseks isiku faktiline kahju ning seadused omavad tähendust vaid sedavõrd, kuivõrd neid tõlgendades on kohtul võimalik veenduda, et seadused ei välista kaebeõigust ning kaebeõigus ei ole Kongressi tahtega vastuolus.

Kaebeõiguse aluste võrdlus

Võrreldes kaebeõiguse aluste ajaloolist arengut Eesti Vabariigis ja Ameerika Ühendriikides, näeme, et nii Eesti Vabariigis kui ka Ameerika Ühendriikides on kaebeõiguse piirid ajaga avardunud. Ameerika Ühendriikides kuni 1970-ndate aastateni kaebeõiguse alusena kasutusel olnud kahju tekkimine õiguste rikkumise tulemusena on asendunud kaebeõiguse alusena faktilise kahjuga. Esimest võib võrrelda praegu Eesti Vabariigis kaebeõiguse alusena kasutusel oleva õiguste rikkumise ja vabaduste piiramisega. Mõlema kaebeõiguse aluse korral tuleb kohtul tuvastada kaebaja seaduses sätestatud õiguse rikkumine või asuda seisukohale, et konkreetne seadus kaitseb kaebaja huve.

Samas kui anglo-ameerika õigussüsteemis jäi nimetatud kaebeõiguse alus kaebeõiguse tuvastamise eripära ning puuduliku seadusandliku baasi tõttu liiga kitsaks, siis Eesti puhul seda väita ei saa ning vastav kaebeõiguse alus toimib Eestis edukalt tänaseni. Faktilise kahju juurutamisega kaebeõiguse alusena eemaldus Ameerika Ühendriikide õigussüsteem senisest seadusandja tahtele orienteeritud kaebeõiguse tuvastamisest ning võttis lähtekohaks kolm Konstitutsioonist tulenevat kaebeõiguse objektiivset kriteeriumi, mis eeldavad konkreetse kahju tekkimist kaebajale, põhjuslikku seost vastustaja tegevuse ja tekkinud kahju vahel ning kahju heastamisvõimalust. Sellega muutus oluliselt tähtsamaks kohtu tõlgendav roll kaebeõiguse tuvastamisel ning vähenes eriseadustes sätestatu tähtsus. Selleks, et seaduste eesmärki siiski arvestada, asuti kaebeõiguse tuvastamisel kasutama paralleelselt nn. huvide tsooni testi. Huvide tsooni testi võib võrrelda ka Eesti Vabariigi Riigikohtu poolt juurutatud põhimõttega tuvastada, kas konkreetne seadus kaitseb või on määratud kaitsma kaebaja huve või mitte. Eesti Vabariigis avardusid kaebeõiguse alused 1. jaanuaril 2000 põhjendatud huvi kasutuselevõtuga. Samas jäi nimetatud kaebeõiguse alus selle õiguskaitsevahendite piiratud tõttu õiguste rikkumise ja vabaduste piiramise kõrval siiski sekundaarse tähtsusega kaebeõiguse aluseks. Seega võib väita, et Eestis ja Ameerika Ühendriikides kasutuses olevate kaebeõiguse aluste erinevused johtuvad riikide erinevatest õigussüsteemidest ning kohtu rolli suuremast või väiksemast tähtsusest kaebeõiguse tuvastamisel. Kui Ameerika Ühendriikides on kohtu roll suurem ning seadusandja roll mõnevõrra väiksem, siis Eestis on kohus reeglina seadusandja tahte tõlgendaja rollis ning tal puudub võimalus ise kaebeõiguse aluseid luua ning kujundada. Samas võib mõlema maa kaebeõiguse mudeli puhul hoolimata erinevatest kaebeõiguse alustest täheldada kaebeõiguse aluste tuvastamisel ka ühiseid jooni ning üldise tendentsina kaebeõiguse realiseerimise võimaluste avardamist. Seega võib mõlema maa kaebeõiguse mudeli puhul hoolimata erinevatest kaebeõiguse alustest täheldada kaebeõiguse

aluste tuvastamisel ka ühiseid jooni ning üldise tendentsina kaebeõiguse realiseerimise võimaluste avardamist.

Kaebeõiguse subjektid

Asutuste ja ametnike protestiõigus

Magistritöö autor seadis kaebeõiguse subjekte käsitleva peatüki eesmärgiks keskenduda vähem tavapärase kaebeõiguse subjektide- asutuste ja ametnike protestiõiguse ning isikute ühenduste kaebeõiguse uurimisele. Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 2 järgi võib protesti halduskohtusse haldusakti või toiminguga peale esitada asutus või ametnik, kellele see õigus on antud seadusega. Protesti esitamiseks ei ole asutusel või ametnikul vaja tõendada oma õiguste rikkumist või põhjendatud huvi olemasolu. Kui kaebus teenib reeglina kohtusse pöörduva isiku isiklike huve, siis protest teenib kogu ühiskonna huve, kuna protesti esitamise õigus ja kohustus tuleneb vastavale ametnikule või asutusele seadusega pandud ametiülesannetest ning –kohustustest. Ameerika Ühendriikides on protestiga võrreldav kaebeõigus ametiisikul, nimega *attorney general*, kellel on seadusest tulenev kaebeõigus kohtuasjade algatamiseks avalikes huvides. Samas tunnustas kohus 2000. aastal kohtuasjas *Vermont Agency of Natural Resources v United States ex rel. Stevens*²⁶¹ ka eraisiku nn esindusest tulenevat kaebeõigust (*representational standing*). Esindusest tulenevat kaebeõigust võimaldatakse erandina tingimustel, kus kaebus esitatakse Valitsuse varalistes huvides, täidesaatev võim säilitab kontrolli kohtumenetluse käigu üle ning seadus võimaldab vastavat kaebeõigust. Õigusteadlaste arvates on esindusest tuleneval kaebeõigusel suur arengupotentsiaal, kuna see aitab riigi huve paremini realiseerida sellistes valdkondades, nagu keskkonnakaitse, väärkohtlemine politsei poolt, maksude kogumine jne.

Võrreldes Eesti Vabariigis tuntud protestiõigust Ameerika Ühendriikides vaid paar aastat tagasi kohtupraktika käigus võrsunud nn eraisiku kaebeõigusega avalikes huvides võib väita, et Ameerika Ühendriikide kohtupraktika propageerib üksikindiviidide subjektiivsest kahjust sõltumatut eraalgatust, samas kui Eesti Vabariigi õigussüsteem võimaldab objektiivse õigusvastasuse korral kohtusse pöördumist vaid ametnikele ja asutustele protestiõiguse näol ning isikute ühendustele keskkonnaasjades avaliku huvi kaitseks. Magistritöö autor on

²⁶¹ Vermont Agency of Natural Res. V United States *ex rel. Stevens*, 120 (2000).

seisukohal, et Ameerika Ühendriikide mudel on huvipakkuv, kuid ka Ameerika Ühendriikide jaoks suhteliselt uus, mistõttu selle kaebeõiguse mudeli head ja halvad küljed võiksid avalduda alles kümnekonna aasta pärast. Seetõttu ei ole käesoleva magistritöö kirjutamise aja seisuga võimalik selle mudeli mõjusid Ameerika Ühendriikide kaebeõigusele ning õigussüsteemile üldisemalt prognoosida. Samal põhjusel ei saa mudelit soovitada ka Eestile. Samuti kahtleb magistritöö autor, kas Eesti Vabariigi seni veel lühikest halduskohtupraktikat ning üksikindiviidide õiguskultuuri arengut silmas pidades oleks eraisikutele avalikes huvides kaebeõiguse võimaldamine üldse rakendatav. Arvestada tuleb ka sellega, et eraisikutele seadustega avalikes huvides kaebuste võimaldamine oleks pikk samm edasi populaarkaebuste võimaldamise suunas, mida Eesti Vabariigi õigussüsteem on siiani eraisikutele tauninud.

Isikute ühenduste kaebeõigus

Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lõikest 3 tulenevalt võib isikute ühenduste kaebeõigus Eestis esineda kolmel erineval viisil: 1) kaebeõigus ühenduse enda õiguste ja ja huvide kaitseks; 2) kaebeõigus ühenduse liikmete huvides ning 3) kaebeõigus muude isikute huvides. Ameerika Ühendriikides võib isikute ühendus esitada kaebuse ainult kas ühenduse enda õiguste ja huvide kaitseks või ühenduse liikmete huvides. Kolmandate isikute huvides Ameerika Ühendriikides isikute ühendusele kaebeõigust ei võimaldata.

Eesti halduskohtumenetluse seadustik ei täpsusta, kes on „muud isikud“, kelle huvides isikute ühendus võib kaebuse esitada. Samuti pole võimalik leida halduskohtumenetluse seadustikus sätestatule vastet ühestki eriseadusest. Seetõttu jääb vastav isikute ühenduse õigus praktikas raskesti mõistetavaks ning teostatavaks. Erandina võib Eesti poolt ratifitseeritud „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioonist“ ehk nn Århusi konventsioonist järeldada, et „muude isikute“ all võib mõista üldsust ning isikute ühendusel on õigus esitada kaebust avalikes huvides.

Magistritöö autor on seisukohal, et isikute ühenduse kaebeõigust muude isikute huvides tuleks halduskohtumenetluse seadustikus täpsustada. Käesoleval juhul puudub isikute ühenduse kaebeõigusel muude isikute huvides Konventsioonist eraldiseisev rakendusala. Samas, Konventsioonis toodu kehtiks sõltumatult ka siis, kui halduskohtumenetluse seadustik üldse midagi ei sätestaks. Eeldusel, et halduskohtumenetluse seadustikus sätestatu ei piirdu Konventsiooni rakendusala, oleks seadustiku täpsustamine eelkõige vajalik just

seadusandjale endale, et paika panna piirid, mille raames võiks seadusandja isikute ühendustele kaebeõigust muude isikute huvides võimaldada. Seadusandjal tuleks vastata küsimusele, kas halduskohtumenetluse seadustikus sätestatuga soovitakse luua ühendustele võimalus, esitada kaebusi ka avalikes huvides või vaid mõne konkreetse, ühenduse liikmeks mitteoleva isiku huvides. Samuti tuleks määratleda kriteeriumid, millistele kaebus peab sellisel juhul vastama: 1) kas ühendus peab või ei pea tõendama muu isiku õiguste rikkumist / põhjendatud huvi (avaliku huvi kaitsmisel pole see võimalik); 2) kas ühendus peab või ei pea tõendama enda õiguste rikkumist või põhjendatud huvi vastava kaebuse esitamisel või oma põhikirjaliste eesmärkide kokkulangevust kaebuse eesmärgiga jne.

Sarnaselt eeltooduga puudub konkreetne rakendusala isikute ühenduste kaebeõigusel oma liikmete huvides. Puuduvad eriseadused, mis halduskohtumenetluse seadustiku alusel ning seda arvesse võttes reguleeriksid isikute ühenduste kaebeõigust oma liikmete huvides. Seetõttu puudub kehtivas Eesti õiguspraktikas isikute ühendustel reaalne võimalus seaduse alusel oma liikmete huve kohtus kaitsta. Ameerika Ühendriikides on isikute ühenduste õigus oma liikmete huve kohtus kaitsta reguleeritud nii üksikjuhtumite tasandil Kongressi seadustega kui ka seadustes kirjutamata, kohtu poolt kohtupraktika käigus juurutatud üldprintsipiidega.

Magistritöö autor on seisukohal, et kõige optimaalsem lahendus Eestis isikute ühenduste kaebeõiguse reguleerimisel oleks halduskohtumenetluse seadustiku parandamine ning täiendamine. Magistritöö autori arvates peaksid isikute ühenduste kaebeõigusele oma liikmete ning muude isikute huvides kehtima lihtsad, konkreetset, kohtu poolt kohaldatavad ja tõlgendatavad reeglid, mida kohus kohaldaks sõltumata ühendusest. Eriseaduste eesmärk ei tohiks olla üksikjuhtumite lahendamine. Eriseadustega üksikjuhtumite lahendamine võiks see kaasa tuua eksimise võrdsuspõhimõtte vastu, kuivõrd oma liikmete huvides kaebuse esitamise lubamine näiteks keskkonnaorganisatsioonidele võiks kaasa tuua tarbijakaitseorganisatsioonide, korteriühistute või muude isikute ühenduste õigustatud küsimuse, miks nende õigust oma liikmeid või muid isikuid kohtus kaitsta pole seadusandlikul tasandil reguleeritud. Oludes, kus registreeritud isikute ühendusi pidevalt tekib ja kaob, ei suuda ükski seadus piisavalt reguleerida kõiki üksikjuhtumeid. Magistritöö autor peab kolme, Ameerika Ühendriikide kohtute poolt juurutatud printsiipi siinkohal heaks eeskujuks, mis võiks olla ka üheks reeglite väljatöötamise võimalikuks aluseks. Kuritarvituste vältimiseks võib panna isikute ühendusele täiendavalt näiteks kohustuse, esitada kohtule

kaebus ka liikme(te)le, kelle huvides kaebus esitatakse, saatmiseks, kusjuures liikme(te)l säilib õigus protsessi sekkuda, esitades taotluse menetluse peatamiseks, lõpetamiseks, kaebusest loobumiseks või kokkuleppe sõlmimiseks, millele isikute ühendus võib esitada küll oma vastuväited, kuid mida kohus peab aktsepteerima juhul, kui ühenduse liige oma seisukohale kindlaks jääb.

**RIGHT OF RECOURSE TO THE COURT IN
THE ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF THE REPUBLIC OF
ESTONIA AND THE UNITED STATES OF AMERICA
RÉSUMÉ**

The Master's thesis contains a comparative analysis of administrative court procedure in the Republic of Estonia and the United States of America. The aim is to study the persons' right of recourse to administrative courts. The Master's thesis compares the sources, essence, legal bases and subjects of the right of recourse to administrative courts in the Republic of Estonia and the United States of America, pointing out analogies and differences between two different legal systems. The aim of the comparison was to offer new solutions for the improvement of the Estonian model of the right of recourse to the administrative court. The Master's thesis contains three chapters: 1. The importance of the right of recourse in the administrative court procedure, its legal sources and essence. 2. Legal bases of the right of recourse to the court. 3. Subjects of the right of recourse to the court. Next follow the author's basic conclusions and standpoints according to the chapters.

**The Importance of the Right of Recourse in Administrative Court Procedure,
Its Legal Sources and Essence.**

The court will not control the legitimacy of the activities of the administration on its own initiative, but upon receiving a complaint from a person. The control of the legitimacy of the activities of the administration takes place only when a person has standing. The ascertainment of the legitimacy of the activities of the administration only on the application of a person with standing is reasonable, as an unlimited control of administration based on the objective illegality will not pursue the aim of protection of persons' rights, but may substantially decrease the confidence of the addressee of an administrative act in the validity of the act. Thereby the principle of legal certainty may suffer.

In the Republic of Estonia and the United States of America the right of individuals of recourse to the administrative court has been regulated with legal acts located on different levels of the hierarchy of legislation. Thus in order to ascertain whether a person has standing, it is important to know the relation of different legal sources to each other and how to apply them in practice. In the Republic of Estonia, the general requirements of standing are derived

from the Code of Administrative Court Procedure (CACP); in the United States of America from the Constitution and the Administrative Procedure Act (APA). There are also special legal acts that regulate standing in a more concrete manner. Usually special legal acts and general legal acts are in accordance with each other or they refer to each other and they can be applied together. In a condition when a general legal act is more concrete and a special legal act allows everybody standing, the Supreme Court of the United States has declared the provisions of a special legal act unconstitutional. The practice of the highest court in Estonia – Riigikohus has in such cases been different. Once Riigikohus has through interpretation applied the more concrete general act, another time applied the more obscure provision of the specified act relying on the principle of *lex specialis derogat legi generali*. As in the United States of America the basic criteria of standing are derived straight from the Constitution, in Estonia from the CACP, the Estonian legislator Riigikogu has wider possibilities to enact special provisions allowing standing to persons who according to CACP would not have it. Yet, allowing standing to a very wide circle of persons would raise the question of the conformity of a special provision with article 104 of the Estonian Constitution (Põhiseadus), according to which laws regulating court procedure (such as CACP) may be amended only with a majority of votes of the total number of members belonging to Riigikogu. In case a provision of a special legal act is more concrete than a general act (CACP), the judge should by interpretation take the standpoint, whether taking into consideration the aim of the legal act and the interest of an individual, he or she should have standing or not. As an exception, interpretation cannot be used when a special legal act explicitly limits or excludes a person's right of recourse.

Speaking of standing we speak of a procedural right. It includes both in the Republic of Estonia and in the United States of America the right of recourse to the court and the right to have the merits of the complaint considered by the judge. While in Estonia the lack of standing bars the consideration of the merits of a complaint only in the phase of a court decision, in the United States of America it already takes place before the merits of the complaint are discussed at a court sitting. The author of the Master's thesis is of the opinion that Estonia might consider the model of allowing a judge the right of discretion to decide on the possible violation of the individual's rights also in the preparatory court procedure in the written form and if justified, dismiss the case with a ruling even before having considered the merits of the case at a court sitting. This practice would serve the interests of the court and the parties of the procedure only in case the lack of the right of recourse is evident to the judge.

There are certain preconditions to the existence of standing that are attributable to standing both in the Republic of Estonia and the United States of America. One of them is the relationship between the complainant and the disputed administrative act or administrative procedure. The relationship is exposed in a negative legal or factual influence on a complainant. In the Republic of Estonia, the influence is exposed in the violation of a person's rights and the infringement of freedoms. In the United States of America the influence may be exposed in a factual damage, adverse affection or aggrievance. The negative influence must be reparable or at least render a complainant a factual advantage in the protection of his / her rights. The latter to a large extent depends on the efficiency and suitability of the application submitted. The least efficient is the application, the more careful must an applicant be in proving the positive influence of the judge's favourable decision on his / her rights or factual situation. CACP does not name the requirement of the existence of a relationship between the complainant and the disputed administrative act or procedure and the requirement of a reparability or factual advantage. As not being explicitly enacted in CACP, the court relies in the control of these issues on the decisions of Riigikohus. The complainant should be aware of the requirement of fulfilling the above-mentioned preconditions already when submitting the claim. Thus the author of the Master's thesis is of the opinion that it is in the complainants' interests to provide the above-mentioned preconditions in CACP.

Legal Bases of the Right of Recourse to the Court.

In the Republic of Estonia the violation of rights, the infringement of freedoms and the substantiated interest serve as the legal bases of the right of recourse to the court. When submitting a complaint seeking annulment or the imposition of an obligation the complainant must refer to the subjective rights being violated or the freedoms being infringed. Subjective rights may be derived from the constitution, other legal acts, administrative acts and administrative agreements, international agreements and provisions in the legal acts of the EU. The provision rendering a subjective right as a rule 1) obligates the administration to execute a deed or an act; 2) the purpose of the obligation is to protect the individual; 3) the complainant belongs in the circle of persons protected by the provision. In a situation where the wording of a provision is not explicit, the law has to be interpreted according to its purpose. In the complaint on the basis of a substantiated interest the complainant does not have to refer to his / her violated rights or freedoms, but the substantiated interest presumes a

complainant's personal relationship to a disputed administrative act or deed and the achievement of a factual advantage upon a positive judgement. As the circle of substantiated interests is not provided by law, the extension of the substantiated interest as a result of the courts' interpretations may be predicted.

In the United States of America the legal bases of the right of recourse to the court have undergone a great development during the century. Until 1970 damage from the violation of the legitimate rights served as the basis of standing. Until 1970 the courts ascertain standing on the basis of article 3 of the Constitution of the United States of America based on the test of factual damage and the zone test based on APA article 702. With the judgments from 1992 and 1998 the Supreme Court acknowledged factual damage deriving from article 3 of the Constitution as the supreme precondition of standing as compared to special acts allowing standing to everyone. Independent of whether a special act allows standing or not, the complainant must fulfil three minimal standards required for standing: 1) the complainant must have a special, objective, presently existing damage or a threat of a future damage; 2) there must exist a causal relationship between the activity of the administration and the caused damage; 3) the damage must be recoverable by courts. The zone test is used in case the complainant is not the subject of the disputed act. The standing is denied in case the complainant's interest contradict the purposes of the law that the administration has violated and it cannot be presumed that the Congress's intent was to allow standing. The person does not have standing in case laws exclude the review of the complaint or the administration has been rendered the right of discretion by law.

When comparing the historic development of the legal bases of the right of recourse to the court we can see that both in the Republic of Estonia and the United States of America the borderlines of standing have widened with time. The damage as a result of the violation of legitimate rights that served as a legal basis of standing in the United States of America until 1970-ies may be compared to the violation of rights and the infringement of freedoms that serve as the legal bases of standing in Estonia today. By introducing factual damage as a legal basis of standing the legal system of the United States oriented itself to three objective constitutional criteria, which resulted in the increase of the courts' role of interpretation and decreased the role of special acts enacted by the Congress. The Congress's intent is still to a some extent followed by applying the zone test. The zone test may be compared to the principle of the Estonian Supreme Court - Riigikohus, to ascertain whether the concrete legal

act protects or intends to protect the interests of the complainant or not. The legal bases of standing in Estonia widened by the application of substantiated interest from January 1st, 2000. Still it gained just a secondary importance when compared to other legal bases of standing. Thus despite differences in the model of standing, it can be concluded that legal bases of standing have become wider in both countries.

Subjects of the Right of Recourse to the Court

The Master's thesis concentrates on less common rights of recourse to the administrative court: an official's or an institution's right of filing a protest and an association's right of filing an action. In Estonia, when filing a protest, an official or an institution does not have to prove the violation of his rights or the existence of a substantiated interest. The right of filing a protest is provided by law and an institution or an official thereby executes his right of supervision in public law. The subjects of the right of filing an action are a natural person, a legal person in private law, a legal person in public law, an association and an institution or an official. When filing an action a person must as a rule prove the violation of his /her rights or the existence of a substantiated interest.

In the United States of America, an official, called *attorney general* has standing based on law that can be compared to an official's or an institution's right of filing a protest. The case solved in the year 2000, *Vermont Agency of Natural Resources v United States ex rel. Stevens* was a breakthrough, as for the first time the court allowed a private person's standing to protect the interests of the Government. This type of standing was named „representational standing“. The conditions of the representational standing are as follows: the claim is submitted in the Government's interests, who retains control over the course of the court procedure and the law provides the above-mentioned standing. American jurisprudents hope that representational standing may help the state to realise its interests better in such fields as environmental protection, taxation etc. When comparing the right of filing a protest in Estonia to the representational standing in the United States of America it can be said that in cases of an administration's illegal activities that contradict the public interests, the court practice of the United States supports an individual's right of recourse to the court notwithstanding the fact that his / her subjective rights are not infringed, while in Estonia in such a case a person has the right of recourse to the court only when filing a protest. The author of the Master's thesis is of the opinion that the American representational standing is interesting, but as it has

not yet existed for a long time, one cannot predict its possible influences on the right of recourse to the court. For this reason this standing model cannot be recommended for Estonia.

According to CACP article 7 an association's right of recourse to the court may be realised by three ways: 1) by realising an association's own rights and interests; 2) by protecting the interests of an association's members; 3) by protecting the interests of other persons. In the United States of America, an action may be filed only in two cases: 1) when an association protects its own interests; 2) when an association protects the interests of its members. The American laws do not provide the right of recourse to the court for associations in protection of the interests of the third persons. The author of the Master's thesis is of the opinion that the association's right to file an action with the administrative court in the interests of the third persons in CACP must be specified in order to set the rules, according to which the legislator could allow standing to associations in the interest of the third persons. The criteria should be worked out that the claim should correspond to: 1) whether an association has or does not have to prove the violation of the rights of the third persons; 2) whether an association has or does not have to prove the violation of its own rights or its substantiated interest when filing an action with the court. Just as well it is necessary to specify the associations' right of filing an action in the interests of their members. Estonian special legal acts do not regulate the associations' right of filing an action in the interests of their members. Thus in the present Estonian legal practice an association does not have a real possibility to protect the rights of its members in the administrative court. In the United States of America, an association can protect the interests of its members on the parallel existence of three conditions: 1) the association's members have an independent standing; 2) the interests of members coincide with the interest of an association; 3) the claim and the relief sought do not demand the presence of a member of the association in court. The author of the Master's thesis regards the above-mentioned three conditions a good example that Estonia may follow. In order to avoid malpractice, an association may be imposed an additional obligation to report of filing an action to the member protected, who retains the right to intervene in the court procedure, by submitting an application to terminate the procedure, to renounce the claim etc. that the court has to accept.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Avatud Eesti Fond, 1996.
2. Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu, 2004.
3. Aman, A. C., Mayton, W. T. „Administrative Law“. 2nd edition. Hornbook series. St. Paul, Minn., 2001.
4. Annus, T. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2001
5. Annus, T., Aaviksoo, B., „Sotsiaalsed õigused kui põhiõigused“, Juridica 2002.
6. Asimow, M. R. Gilbert Law Summaries. Administrative Law. 11th edition. Harvourt Brace Jovanovich Legal and Professional Publications, Inc. 1988.
7. Black, H. C. , Nolan, J. R., Nolan-Haley, J. M jt. Black’s Law Dictionary. St. Paul, Minn. West Publishing Co. 1991.
8. Blond N. C., Harris, B. I, Kyrouz M. F., Monack M. Blond`s Administrative Law. Sulzburger & Graham Publishing, Ltd. 1993.
9. Burt, C. T. „Procedural Injury Standing after Lujan v Defenders of Wildlife“ HeinOnline 62 U.Chi. L. Rev. 275, 1995.
10. Davis, K. C. “Administrative Law Treatise” Volume 2, 1978.
11. Davis, K. C. “Administrative Law Treatise” Volume 4, 1978.
12. De Smith, S. A., Woolf, Jowell. “Judicial Review of Administrative Action”. 5th. edition. London, Sweet & Maxwell. 1995.
13. Edles, G. J., Nelson J., Englewood Cliffs, N. J. Federal regulatory process: agency practices and procedures. Prentice Hall Law & Business, 1989.
14. Eliaser, R., Haldusõiguse üldosa. Autoriseeritud konspekt. Tartu 1939.
15. Ernits, M. Konkreetne normikontroll *de lege lata* ja *de lege ferenda*. Juridica VIII/2001.
16. Euroopa Kohtu lahendid. Koostaja: Julia Laffranque. Tallinn, 2001. Juura, Õigusteabe AS.
17. Farnsworth, A. An Introduction to the Legal System of the United States. 1996.
18. Foulkes, D. Administrative Law. Butterworths: London, Dublin, Edinburgh. 8th edition. 1995.
19. Freckmann, A., Wegerich, T. The German Legal System. Sweet & Maxwell, London, 1999.
20. Gellhorn, E., Boyer, B. Administrative Law and Process In a Nutshell. 2nd edition. West Publishing Company. St. Paul, Minnesota. 1981.

21. Gellhorn, W., Byse C., Administrative Law. Cases and Comments. 4th. Edition. 1960.
22. Gellhorn, E., Levin, R. M. Administrative Law and Process In a Nutshell. 3rd edition. West Publishing Co., St. Paul, Minnesota. 1990.
23. Gellhorn, W. Byse C., Strauss, P. L., Rakoff, T., Schotland R. A. Administrative Law. Cases and Comments. 8th edition. The Foundation Press, Inc. Mineola, New York. 1987.
24. Gilles, M., E. Representational Standing: *U.S. ex rel. Stevens* and the Future of Public Law Litigation. California Law Review, Inc. 2001.
25. Harlow, C., Rawlings, R. Law and administration. Butterworths London, Edinburgh, Dublin. 1997.
26. Hill, M. G., Rossen H. M., Sogg W. S. Administrative Law. Smith's Review. Legal Gem Series. West Publishing Co. St. Paul, Minn, 1977.
27. Jaffe, L., L., Nathanson, N. L. Administrative Law. Cases and Materials. 4th edition. Little, Brown and Company. Boston, Toronto. 1976.
28. Kliimann, A.-T. Haldusprotsess. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus Tartu 1937.
29. Koolmeister, I. Protsessiosalised halduskohtumenetluses. Juridica nr. 2, 1994.
30. Leemets, T. (koostanud). Eesti keele sõnaraamat. ÕS. Eesti Keele Instituut. 1999.
31. Maim, N. "Administratiivprotsess prof. N. Maim'i 1933. a. loengute järgi." 1933, "Notitia".
32. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Juura, Õigusteabe AS. Avatud Eesti Fond, 1997.
33. Mashaw, J. L., Merrill, R. A. Administrative law: the American public law system: cases and materials. 2nd edition. St. Paul Minnesota, West Publishing Co., 1985.
34. Mashaw, J. L., Merrill, R. A. 1989 Supplement to Administrative Law. The American Public Law System. 2nd edition. American Casebook Series. West Publishing Co. St. Paul, Minn., 1989.
35. Merusk, K., „Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu olulisematest muudatustest menetluses.“ Juridica nr. 10, 1998.
36. Merusk, K., „Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel.“ Juridica nr. 2, 1994.
37. Merusk, K., “Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused.” Juridica nr. 9, 1999.
38. Merusk, K., „Halduskohus ja kohtulik halduskontroll Eestis.“ Eesti Jurist nr. 2, 1992.
39. Merusk, K., „Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses.“ Juridica nr. 8, 2001.
40. Merusk, K., „Protection of Persons' Rights and Freedoms by Estonian Administrative

- Courts: Development and Key Problems.“ *Juridica International* IV, 1999.
41. Merusk, K., Koolmeister, I. *Haldusõigus*. Tallinn. Õigusteabe AS Juura, 1995.
 42. Merusk, K., Narits, R. *Eesti konstitutsiooniõigusest*. Juura, Õigusteabe AS, 1998.
 43. Mikfeld, K. *Eesti tsiviil protsess ühes administratiiv protsessiga*. Tallinnas, 1924.
 44. 992 SE II Muudatusettepanekud erakorralise seisukorra seaduse, kodakondsuse seaduse, rahuaja riigikaitse seaduse ja vähemusrahvuste kultuurautonoomia seaduse muutmise seaduse eelnõule. 2002.
 45. Mückenheim, Dr. *Halduskohtumenetlus. Konspekt kohtunike ja prokuröride järelkoolituse avaliku õiguse grupile*. 2001 (magistritöö autori valduses).
 46. Pierce, R. J, Jr., Sidney A. Shapiro, Verkuil P. R. *Administrative Law and Process*. Mineola, New York. The Foundation Press, Inc. 1985.
 47. Pilving, I. *Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus*. *Juridica* nr. 10, 1998.
 48. Pilving, I. *Right of Action in Estonian Administrative Procedure*. *Juridica International* IV/1999.
 49. Pilving, I. *Kohtuotsus haldusasjas*. Konspekt. 2000 (magistritöö autori valduses).
 50. Rothschild, D. P., Koch, C. H. Jr. *Fundamentals of Administrative Practice and Procedure. Cases and Materials*. The Michie Company. 1981.
 51. Rängel, P. *Haldusõigus, haldusprotsessiõigus ja tööõigus*. Sakala trükikoda Viljandis, 1934.
 52. Saarmets, V. „Individaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus“. *Juridica* VI, 2001.
 53. Schwartz, B. *Administrative Law*. 2nd edition. Little, Brown and Company. Boston and Toronto. 1984.
 54. Schwartz, B. *Administrative Law*. Little, Brown and Company. Boston, Toronto 1976.
 55. Seletuskiri keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu juurde. Kättesaadav internetiaadressil: <http://www.envir.ee/arhus>
 56. Truuväli, E.-J., jt. *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Juura, Õigusteabe AS, 2002
 57. Veinla, H., Relve, K. *Kontseptsioon Arhusi konventsiooni III samba ellurakendamiseks Eestis*. Taani-Eesti koostööprojekt Arhusi konventsiooni rakendamiseks Eestis. Keskkonnaministeerium. 2003.

58. Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Kohtupraktika ja riigivastutusõigus *de lege ferenda*. Juridica V/2000.

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALI LOETELU

59. Ametiühingute seadus. - RT I 2000, 57, 372; RT I 2002, 63, 387.
60. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271; 276; 2000, 25, 144; 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 17; 18; 17, 78; 24, 133; 42, 233; 47, 260; 2002, 21, 117; 62, 377; 110; 656; 2003, 4, 22; 13, 67; 13, 69; 20, 116; 51, 349; 58, 387; 90, 601; 2004, 22, 148; 29, 148.
61. Eesti NSV seadus „Eesti looduse kaitse kohta“. - ÜVT 1990, 6, 104.
62. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 174.
63. Eesti Vabariigi seadus avalduste esitamise tähtaegade ennistamise korrast õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisel ja kompenseerimisel. - RT 1992, 27, 353; RT I 1993, 11, 172.
64. Erakorralise seisukorra seaduse, halduskohtumenetluse seadustiku, kodakondsuse seaduse, rahuaja riigikaitse seaduse ja vähemusrahvuse kultuuriautonomia seaduse muutmise seadus. - RT I 2002, 62, 3079.
65. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1993, 50, 694; 1994, 16, 290; 28, 425; 1995, 29, 358 ja 359; 1996, 37, 739; 1997, 16, 260; 30 472; 87, 1468; 93, 1557; 95/96, 1575; 17, 265; 61, 981.
66. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425; 96, 846; 2000, 51, 321; 2001, 53, 313; 58, 355; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 62, 376; 46, 329; 23, 140; 2003, 13, 67.
67. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354; 2002, 61, 375; 2003, 20, 117; 78, 527.
68. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11/12, 34.
69. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. - RT II 2003, 12.
70. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1999, 8, 755; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 53, 336; 58, 362; 64, 393; 64, 390; 61, 375; 63, 387; 50, 313; 36, 220; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 141; 88, 588; 2004, 41, 277; 56, 399.
71. Mittetulundusühingute seadus. - RT I 1998, 96, 1515; 36/37, 552; 59, 941; 1999, 23, 355; 67, 658; 10, 155; 2000, 55, 365; 88, 576; 2001, 56, 336; 93, 565; 2002, 53, 336; 2003, 88, 591.
72. Planeerimisseadus. - RT I 2002, 99, 579; 22, 148; 38, 258.
73. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260; 2002, 62, 377; 2003, 15, 86; 2004, 56, 405.
74. Riikliku pensionikindlustuse seadus. - RT I 2001, 100, 648; 2002, 53, 336; 338; 61, 375; 2003, 20, 116; 48, 343; 82, 549; 88, 589; 2004, 16, 120.

75. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I 1998, 43-45, 666; 108/109, 1783; 1999, 16, 271; 1999, 31, 425; 2000, 51, 319; 2000, 55, 365; 2001, 21, 113; 2001, 34, 186; 53, 313; 93, 565; 2002, 29, 174; 53, 336; 64, 390; 50, 313; 92, 529; 2003, 13, 67; 13, 64; 23, 140; 2004, 30, 208; 46, 329.
76. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I 1995, 94, 1628; 1996, 49, 953; 88, 1560; 1997, 29, 447; 40, 622; 52, 833; 73, 1200; 81, 1361; 1362; 87, 1468; 1998, 28, 356; 36/37, 552; 40, 614; 71, 1201; 107, 1762; 111, 1833; 1999, 10, 155; 16, 271; 274; 27, 391; 29, 398; 401; 58, 608; 95, 843; 845; 2000, 49, 302; 51, 319; 320; 54, 352; 58, 378; 95, 613; 102, 677; 2001, 7, 16; 24, 133; 52, 303; 53, 305; 59, 358; 94, 578; 100, 646; 102, 677; 2002, 13, 79; 57, 354; 87, 505; 96, 563; 2003, 21, 122; 51, 349; 88, 590; 81, 542; 88, 590; 2004, 22, 148.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA LOETELU

77. Riigikohtu erikogu 20.12.2001 määrus nr. 3-3-1-8-01 - RT III 2002, 4, 33.
78. Riigikohtu erikogu 20.12.2001 otsus nr. 3-3-1-15-01 - RT III 2002, 4, 34.
79. Riigikohtu halduskolleegiumi 9. detsembri 1994 määrus haldusastmas nr. III-3/1-12/94.
80. Riigikohtu halduskolleegiumi 31.03.1995 määrus haldusastmas nr. III-3/1-4/95 - RT III 1995, 6, 78.
81. Riigikohtu halduskolleegiumi 04.10.1996 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-27-96 - RT III 1997, 1, 2.
82. Riigikohtu halduskolleegiumi 06.12.1996 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-40-96 - RT III 1996, 5, 70.
83. Riigikohtu halduskolleegiumi 23.07.1997 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-21-97 - RT III 1997, 26, 272.
84. Riigikohtu halduskolleegiumi 23.07.1997 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-23-97 - RT III 1997, 26, 273.
85. Riigikohtu halduskolleegiumi 17.10.1997 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-28-97 - RT III 1997, 30, 321.
86. Riigikohtu halduskolleegiumi 18.09.1998 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-24-98 - RT III 1998, 26, 256.
87. Riigikohtu halduskolleegiumi 12.02.1999 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-3-99 - RT III, 1999, 8, 80.
88. Riigikohtu halduskolleegiumi 25.05.1999 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-26-99 - RT III 1999, 20, 189.
89. Riigikohtu halduskolleegiumi 07.06.1999 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-28-99 - RT 1999, 20, 190.
90. Riigikohtu halduskolleegiumi 26.05.2000 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-21-00 - RT III 2000, 15, 159.
91. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.12.2000 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-53-00 - RT III 2001, 1, 2.
92. Riigikohtu halduskolleegiumi 29.01.2001 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-64-00 - RT III 2001, 5, 50.
93. Riigikohtu halduskolleegiumi 29.01.2001 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-65-00 - RT III 2001, 5, 51.
94. Riigikohtu halduskolleegiumi 10.04.2001 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-16-01 - RT III

- 2001, 12, 125.
95. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2001 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-38-01 - RT III 2001, 22, 234.
96. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.03.2002 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-11-02 - RT III 2002, 12, 122.
97. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2002 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-14-02 - RT III 2002, 12, 124.
98. Riigikohtu halduskolleegiumi 14.05.2002 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-25-02 - RT III 2002, 15, 172.
99. Riigikohtu halduskolleegiumi 15.10.2002 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-63-02 - RT III 2002, 26, 293.
100. Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-59-02 - RT III 2002, 32, 352.
101. Riigikohtu halduskolleegiumi 30.10.2003 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-68-03 - RT III 2003, 33, 334.
102. Riigikohtu halduskolleegiumi 29.01.2004 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-81-03 - RT III 2004, 5, 47.
103. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.05.2004 määrus haldusastmas nr. 3-3-1-14-04 - RT III 2004, 13, 161.
104. Riigikohtu halduskolleegiumi 09.06.2004 otsus haldusastmas nr. 3-3-1-28-04 - RT III 2004, 17, 204.

KASUTATUD LÜHENDID

APA	Administrative Procedure Act
HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
TsMS	Tsiviilkohtumenetluse seadustik
VVO	Valitsusväline organisatsioon