



Õiguskantsler

Teie 29.06.2012 nr

Õiguskantsler 9.08.2012 nr 6-1/121049/1203619

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Pöördusite minu poole 3. juulil 2012. a laekunud avaldusega, milles tõstatate küsimuse haldusmenetluse seaduse ja riigivastutuse seaduse põhiseaduspärasusest osas, milles need seadused ei näe ette kohtuvälist menetlust haldusorgani tegevuse õigusvastasuse tuvastamiseks (nn preventiivne tuvastustaotlus või vaie).

**Tutvunud Teie avaldusega, leian, et Teie avalduses toodud osas on riigivastutuse seadus ja haldusmenetluse seadus Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlas.**

#### **I Teie avaldus**

1. Soovisite, et kontrolliksin riigivastutuse seaduse (edaspidi: RVastS) ja haldusmenetluse seaduse (edaspidi: HMS) vastavust põhiseadusele osas, milles need seadused ei näe ette tuvastamiskaebuse/taotluse ja selle rahuldamata jätmise korral vaide esitamise võimalust haldusorgani tegevuse õigusvastasuse tuvastamiseks kohtueelses menetluses. Kuna RVastS-i alusel õiguste kaitse ja taastamise nõuete liike reguleerib RVastS § 2 lg 1 ja haldusmenetluses vaidemenetluse eseme määrab HMS § 72 lg 1, siis sisuliselt olete taotlenud nende normide põhiseaduspärasuse kontrollimist. Leiate, et kuigi mõlema seaduse eesmärgiks on inimeste õiguste võimalikult laiaulatusliku kaitse tagamine, piiratakse kohtueelsete tuvastamiskaebuste mittereguleerimisega oluliselt vähemkindlustatud inimeste ja kinnipidamiskohtades viibivate isikute võimalust oma õigusi reaalselt kaitsta, sest õiguste rikkumise tuvastamine saab toimuda ainult kohtumenetluses, mis on isiku jaoks kulukas, tülikas ja aeganõudev. Riigi jaoks toob selline menetluskord Teie arvates kaasa kohtute ülekoormamise ja halvendab haldusorganite enesekontrolli, sest nii ei jõua asutuste juhtideni „signaalid väikeste aga pidevate rikkumiste kohta“.

2. Samuti olete leidnud, et seadusandja on praegu loonud olukorra, kus umbes 90 protsendil kinnipeetavatest pole võimalik esitada riigilõivu tasumise kohustuse tõttu ka kohtulikku tuvastuskaebust (sellega seotud aspekte olete täpsemalt käsitletud oma 28.06.2012 mulle saadetud avalduses). Kokkuvõttes on kaebevõimaluste piiratus toonud Teie väitel kaasa olukorra, kus

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

viimasel ajal on plahvatuslikult suurenenud vanglaametnike teadlike õigusrikkumiste arv, sest vanglaametnikud peavad ennast karistamatuteks. Lisaks sellele võib praegune tuvastustaotluste/kaebuste esitamise korraldus suurendada Teie arvates oluliselt kinnipeetavate pöördumist avaldustega õiguskantsleri poole ja tekitada ka selle asutuse ülekoormust.

## **II Õiguskantsleri seisukoht**

**3.** Käesoleva avalduse lahendamisel käsitlen üksnes probleeme, mis seonduvad kohtuvälise kaebemenetluse aluste puudumisega HMS-is ja RVastS-is. Küsimusi, mida olete tõstatanud oma 28.06.2012 avalduses seoses ligipääsuga halduskohtumenetlusele, analüüsin käesolevast asjast eraldi.

**4.** RVastS § 2 lg 1 sätestab, et RVastS-i alusel võib isik riigilt, kohaliku omavalitsuse üksuselt, muult avalik-õiguslikult juriidiliselt isikult või muult avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel väljaspool alluvussuhet teostavalt isikult (avaliku võimu kandjalt) nõuda:

- 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist;
- 2) jätkuva toiminguga lõpetamist;
- 3) haldusakti andmisest või toiminguga sooritamise hoidumist;
- 4) haldusakti andmist või toiminguga sooritamist;
- 5) tekitatud kahju hüvitamist;
- 6) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadud asja või raha tagastamist.

Nende nn materiaalsete riigivastutusnõuete realiseerimine toimub erinevaid protsessuaalseid vorme kasutades, osade nõuete puhul on üheks võimalikuks nõude realiseerimise vormiks ka vaide esitamine haldusmenetluses.

HMS § 72 lg 1 sätestab, et vaidemenetluse korras võib nõuda:

- 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist;
- 2) haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist;
- 3) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toiminguga sooritamiseks.

**5.** Seega, nagu olete oma märgukirjas leidnud, ei näe need seadused tõepoolest ette iseseisva kohtuvälise nõude/vaide esitamist haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamise eesmärgil. Selliste taotluste või vaiete esitamise õigust ei tulene ka muudest seadustest. Et vaidemenetluses ei ole võimalik esitada taotlust toiminguga õigusvastasuse tuvastamiseks, on kinnitanud oma praktikas ka Riigikohus.<sup>1</sup> Tuvastuskaebuste esitamiseks kohtumenetluses annab õiguse halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi: HKMS) § 5 lg 1 p 6, mille kohaselt on halduskohtule kaebuse rahuldamisel otsuse resolutsiooniga antud õigus teha kindlaks haldusakti tühisus, haldusakti või toiminguga õigusvastasus või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omav faktiline asjaolu.

**6.** Järgnevalt analüüsin, kas sellise haldusorganitele esitatava nõudeliigi puudumine Eesti õiguskorras võiks olla vastuolus mõne põhiseaduses sättega.

**7.** Põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele<sup>2</sup>, mis annab isikule õiguse tõhusale menetlusele oma subjektiivsete õiguste ja vabaduste kaitseks nii kohtus kui ka väljaspool seda.

<sup>1</sup> RKHKo 12.11.2009, nr 3-3-1-70-09, p 11.

<sup>2</sup> RKPJKo 05.02.2008, nr 3-4-1-1-08, p 5.

Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele on abstraktne ja keeruka struktuuriga ning koosneb mitmetest alaosadest. Nii näeb põhiseaduse § 15 lg 1 ette igatüüpe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtu poole ehk üldise kohtutee garantii. Sama õiguse näeb igatüüpe ette ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕKonv) artikkel 6 lg 1. Kuna kohtusse pöördumise õigusena selle sätte tähenduses saab mõista üksnes garantiid õigusemõistmisele materiaalses tähenduses, siis ei ole selle sättega hõlmatud õigus esitada taotlusi ja vaideid kohtuvälises menetluses.

Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele osaks on ka üldine õigus menetlusele ja korraldusele, mis tuleneb põhiseaduse §-st 14. Sama õigus tuleneb ka EIÕKonv-i artiklist 13. Riigikohus on märkinud, et „Põhiseaduse § 14 kohaselt on riik kohustatud tagama isikute õigused ja vabadused. Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.“<sup>3</sup> Hoolimata sätte objektiivsest sõnastusest riigi kohustusena, tuleneb sellest ka subjektiivne üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele.<sup>4</sup> Õigus menetlusele ja korraldusele on tagatud siis, kui riik järgib teatud põhiseaduslikke miinimumnõudeid isiku õiguste kaitsmiseks vajalike menetluste loomisel ja sisustamisel. Nende miinimumnõuetega ette nähtud piiride sees on seadusandjal aga väga lai poliitiline kaalutlusruum õigussüsteemi kujundamiseks.

**8.** Põhiseaduses sätestatud miinimumnõuete täitmiseks isiku õiguste kaitsmisel haldusmenetluse raamides ei piisa eelnevat arvestades üksnes kohtusse pöördumise võimaluste ettenägemisest. Olemas peavad seega olema ka kohased kohtueelsed õiguskaitsemehhanismid, mis tagaksid selle, et isikute õigused saaksid tõhusalt kaitsitud. Osaks õigusest korraldusele ja menetlusele on ka õigus tõhusale menetlusele oma õiguste kaitseks haldusorganis.<sup>5</sup>

Kohtusse pöördumine on inimese jaoks seotud alati mitmete ebamugavustega, on keerukam, kulukam ning aeganõudvam. Ka Riigikohus on märkinud, et „Kohtuväline menetlus võib sõltuvalt asjaoludest olla sobivam õiguste kaitsmise viis kui kohtusse pöördumine. Ta on lihtsam ja odavam kui kohtumenetlus. Isikul peab olema võimalus neid eeliseid kasutada.“<sup>6</sup>

**9.** Õiguse menetlusele ja korraldusele riivega on tegemist juhul, kui seadusandja on jätnud põhiseaduses miinimumnõuetele vastava menetluse sätestamata või on sätestanud selle ebapiisavalt.<sup>7</sup> Kuna isikute õiguste kaitsmine haldusmenetluses toimub eelkõige nõuete/vaiete esitamise ja nende lahendamise vormis, siis leian, et teatud nõudeliikide ette nägemata jätmise haldusmenetluses võrreldes kohtumenetlusega võib endast iseenesest kujutada põhiõiguse menetlusele ja korraldusele riivamist.

Samas ei tähenda igasugune põhiõiguse menetlusele ja korraldusele riivamine koheselt, et sellega oleks rikutud põhiseaduse nõudeid. Nagu juba öeldud, on seadusandjale põhiseadusega antud lai kaalutlusruum õiguskaitsemenetluste kujundamisel. Põhiseadus ei nõua, et kohtumenetluslikud ja kohtuvälised kaebealused peaksid üksteisega täielikult kattuma.

<sup>3</sup> RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>4</sup> RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 12.

<sup>5</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008. Kommentaar §-le 14, lk 159, p 3.1.1.2.

<sup>6</sup> RKHKm 21.01.2001, nr 3-3-1-58-00, p 3.

<sup>7</sup> Viide nr 5, lk 161, p 3.3.1.

**10.** Selle selgitamiseks, kas riive on õigustatud, tuleb analüüsida seadusandja tegevusetust vastava menetluse loomisel. Kui tegevusetust on võimalik põhiseaduslikult õigustada, siis ei ole üldise korraldus- ja menetluspõhiõiguse riive põhiseadusevastane.<sup>8</sup>

Järgnevalt analüüsingi, milliseid argumente võib seadusandjal olla olnud tuvastusnõude sätestamata jätmiseks kohtueelses menetluses. Seejuures kaalun nii kõnealuse kaebemenetluse olulisust isiku subjektiivsete õiguste kaitse seisukohast kui ka seda, millised oleksid kaasnevad mõjud avaliku võimu jaoks.

**11.** Võib eristada kohtuväliste kaebemenetluste kolme põhifunktsiooni<sup>9</sup>: isikute subjektiivsete õiguste kaitsmine, halduse enesekontroll ja halduskohtute koormuse vähendamine. Vaatlen, kuidas kohtuväliste tuvastustaotluse ja tuvastuskaebuse loomine võimaldaksid neid kolme eesmärki täita.

**12.** Nagu olete oma kirjas välja toonud, on Riigikohus leidnud, et halduskohtumenetluses esitatud tuvastustaotluste eesmärgiks võib olla edasiste õigusrikkumiste preventsioon.<sup>10</sup> Saab möönda, et ka haldusmenetluses esitatud tuvastustaotlusel/kaebuse alusel tehtud haldusotsustusel võiks olla teatav preventiivne mõju, mis sarnaneb õigusrikkumise tuvastanud kohtuotsuse preventiivse mõjuga. Isiku õigusi rikkunud haldusorganil tuleks oma rikkumist tunnistada, vaidemenetluse korral saaks rikkumisest teadlikuks ja peaks seda tunnistama ka kõrgemalseisev haldusorgan.

Samas tuleb nii kohtulike kui kohtuväliste õiguskaitsevahendite puhul arvestada, et tuvastusotsusest tulenev preventiivne mõju ei pruugi olla kuigi kindel ja efektiivne kaitsevahend. Rikkumise tuvastamine võib uue sarnase rikkumise toimepanemise tõenäosust küll vähendada ja olla moraalseks võiduks haldusorgani üle, kuid ei välista uue sarnase rikkumise toimepanemist tulevikus.

Võrreldes kohtuotsusega oleks haldusmenetluslike tuvastustaotluste/kaebuste preventiivne mõju tõenäoliselt väiksem veel selles mõttes, et vaideotsusega saadud seisukoht ei oleks kohtuotsusega võrreldavalt „lõplik“ ning oleks tehtud ilma osata kohtumenetlusele omastest menetlusgarantiidest. Haldusorganile või selle konkreetsele ametnikule, kelle jaoks vaideotsusel peaks olema preventiivne mõju, võiks seega jääda kahtlus, et isiku õigusi rikkunud haldusakt või toiming oleks võinud osutada õiguspäraseks kohtumenetluses.

**13.** Olukorra põhiseaduspärasuse hindamisel on oluline ka see, kas preventiivsete kaebuste kõrval eksisteerib muid kohtuvälisteid mehhanisme, mis võiksid pakkuda isikutele alternatiivset ja ligilähedaselt sama mõjusat kaitset. Põhiseaduse § 46 näeb ette õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole ning saada oma pöördumistele ka vastuseid. Selle nn petitsiooniõiguse teostamise tingimusi konkretiseerib märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus (edaspidi: MSVS). Igaüks saab seega takistamatult pöörduda nii tema õigusi rikkunud haldusorgani kui ka selle üle järelevalvet teostavate organite poole ning juhtida rikkumisele tähelepanu, paluda selgitusi ja hinnangut olukorrale.<sup>11</sup> Vastamiskohustus (MSVS § 5) paneb haldusorganile kohustuse oma tegevust uuesti

<sup>8</sup> Viide nr 5, lk 161, p 3.4.

<sup>9</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. Tartu 2004, lk 391. Nimetatud allikas lähtub üksnes vaidemenetlusest, kuid välja toodud funktsioone võib käsitleda kõigile kohtueelsetele õiguskaitsemenetlustele laienevatena.

<sup>10</sup> Nt RKKKo 21.10.2010, nr 3-3-1-56-10, p 16.

<sup>11</sup> Kuigi kinnipeetavate õigus avalduste ja märgukirjade esitamiseks on võrreldes muude isikutega vangistusseaduse §-de 28 ja 29 alusel piiratud, ei laiene piirangud siiski suhtlemisele muu hulgas riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja

analüüsida ja põhjendada. Selle käigus on minu arvates ka võimalik, et organ võtab seisukoha oma tegevuse õiguspärasuse suhtes, sh tunnistab vajadusel selle õigusvastasust. Samamoodi saab oma allasutuse tegevuse väidetava õigusvastasusega seoses käituda kõrgemalseisev organ. Leian, et sellise vastuse preventiivne mõju ei erineks oluliselt kohtuvälise tuvastuskaebuse alusel tehtud otsuse preventiivsest mõjust.

Samuti on igaühel võimalik pöörduda õiguskantsleri seaduse (edaspidi: ÕKS) kohaselt oma õiguste rikkumise korral avaldusega minu poole. ÕKS § 35<sup>1</sup> lg 1 kohaselt lõpeb õiguskantsleri järelevalvemenetlus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgmise üle seisukohavõtuga, milles ta annab õigusliku hinnangu järelevalvealuse asutuse tegevusele. Leian, et ka õiguskantsleri läbi viidavas järelevalvemenetluses väljendatud hinnangul, millega tuvastatakse järelevalvealuse asutuse tegevuse õigusvastasuse, võib olla preventiivne mõju sellise asutuse edasise tegevuse jaoks.

**14.** Juba välja toodud põhjustel ei võimaldaks kohtuvälise tuvastustaotluse/kaebuse loomine parandada oluliselt ka halduse enesekontrolli funktsiooni. Võimalus juhtida märgukirjade ja avaldustega asutuste tähelepanu haldusorganite õigusvastasele tegevusele ning saada neilt selle kohta seisukohti, on isikutel olemas ka kehtiva õiguse järgi.

**15.** On keeruline hinnata, milline oleks täiendavate kohtuväliste kaebevõimaluste loomise mõju halduskohtute töökoormusele. Igal juhul ei ole aga alust arvata, et selline tuvastusvõimalus vähendaks oluliselt kaebustega halduskohtusse pöördumist. Kuna vaidemenetluse läbimine on üldjuhul vabatahtlik, siis oleks inimesel võimalik pöörduda kohtu poole ka sõltumata kohtuväliste kaebemehhanismide olemasolust, samuti pole võimalik hinnata, kui palju nn tuvastavaid vaideotsuseid kaevataks kohtusse edasi. Arvestada tuleb ka seda, et olulist osa kohtulikest tuvastuskaebustest ei esitata preventiivsel eesmärgil või on preventsiioon nende puhul üksnes kõrvaleesmärgiks (vt lähemalt p 17).

**16.** Selge pole ka see, milline oleks täiendava kaebevõimaluse loomise mõju halduskoormusele. Arvestades, et menetlus eraldi taotluse/kaebuseliigi alusel oleks võrreldes märgukirja või avaldusega pöördumisele vastamisega seotud oluliselt suurema hulga mitmesuguste formaalsete nõuetega, on minu arvates võimalik, et eraldi tuvastusnõude/vaide ettenägemine seadustes võiks halduskoormust senisega võrreldes suurendada.

**17.** Lõpuks tuleb arvestada veel haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse muid erinevusi, mida seadusandja võib olla erinevate menetluskordade loomisel silmas pidanud.

Preventiivsete eesmärkide saavutamine ei ole halduskohtuliku tuvastuskaebuse ainus ja olulisel osal juhtudest ilmselt ka mitte peamine eesmärk. Selle kõrval on minu arvates tuvastuskaebusel oluline roll olla eelastmeks hilisemale kohtu- või haldusmenetlusele, milles omavad tähendust tuvastusmenetluses kindlaks tehtud õiguslikud asjaolud. Enamasti on selliseks asjaoluks, mis tuvastuskaebuse alusel halduskohtumenetluses kindlaks tehakse, kahju tekitamise või alusetu rikastumise fakt. Sellisel juhul seisneb kahju hüvitamise või alusetult saadu tagastamise nõude esitamisele eelneva iseseisva tuvastusmenetluse mõte paljuski sellest, et säästa isikut liigsete kulude kandmisest seoses kohtumenetlusega. Nimelt tuleb isikul kahju hüvitamise nõude esitamise korral tasuda riigilõiv, mille suurus on riigilõivuseaduse § 57<sup>1</sup> lg 2 kohaselt 3% nõutavast summast, kuid mitte vähem kui 15 ja mitte rohkem kui 750 eurot. Tuvastusnõude esitamisel tuleb isikul seevastu tasuda riigilõivu sama paragrahvi lõike 1 alusel vaid 15 eurot. Kahju tekitamise

---

nende ametnikega. Samuti ei ole lubatud vanglal kontrollida kinnipeetava kirju ega telefonikõnesid Justiitsministeeriumile ja õiguskantslerile.

eelnev kindlakstegemine iseseisvas menetluses kaitseb isikut seega võimalike ülemääraste kulude eest, mis tal tekiks olukorras, kus ta esitaks koheselt kahjuhüvitusnõude, mida kohus ei rahulda.<sup>12</sup> Seisukoht, et tuvastuskaebuse tähendus seisneb reeglina muude õiguskaitsevahendite kasutamiseks eelduste loomises, mitte preventsionis, on tuletatav ka Riigikohtu seisukohast: „Kuigi olukorras, kus isik on minetanud muude õiguskaitsevahendite kasutamise võimalused, võib toimingu õigusvastasuse tuvastamine olla isiku jaoks iseendast moraalseks väärtuseks ning samaaegselt sisaldada haldusorgani jaoks olulist märguannet tema tegevuse lubamatuse suhtes, ei loo eelnimetatu reeglina piisavat põhjendatud huvi kohtusse pöördumiseks.“<sup>13</sup>

Haldusmenetluses vajadus mitmeastmeliseks menetluseks sellisel põhjusel puudub, sest kohtuvälise taotluse esitamine kahju hüvitamiseks RVastS § 7 lg 1 alusel ei ole seotud taotluse esitaja jaoks kohtuliku menetlusega võrreldavate varaliste kohustustega. Seega puuduks tuvastustaotlusel/kaebuselt haldusmenetluses üks olulistest eesmärkidest, mis tal on kohtumenetluses.

**18.** Võttes eeltoodud asjaolud kokku, olen seisukohal, et seadusandja on käesoleval juhul hinnanud õigesti erinevate põhiseaduslike väärtuste omavahelist kaalu, samuti kohtueelse ja kohtumenetluse olemuslikke erinevusi. Kuna kohtuvälise tuvastustaotluse/vaide ettenägemisel puuduks selge ja oluline isikute subjektiivsete õiguste kaitset või halduse enesekontrolli parandav mõju ning see ei täidaks preventsioni kõrval muid funktsioone, mis sel kaebeliigil on halduskohtumenetluses, siis puudub muudatusega kaasnevat võimalikku halduskoormuse suurenemist arvestades piisav põhjendus uue riigivastutusnõude/vaide loomiseks.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Mait Laaring

e-post: [mait.laaring@oiguskantsler.ee](mailto:mait.laaring@oiguskantsler.ee)

---

<sup>12</sup> RKHKo 29.10.2004, nr 3-3-1-35-04, p 15: „Õiguspärane oleks ka see, kui kaebaja on valinud tuvastamiskaebuse, et vältida rahalise nõude esitamisega kaasneva riigilõivu tasumist enne, kui selle nõude põhjendatus ei ole kohtuotsusega lõplikult tuvastatud. Tuvastamiskaebuse esitamine eraldiseisvana kahjunõudest ei ole vastuolus menetlusseadusega.“ Sama seisukohta on korratud mitmes hilisemas lahendis.

<sup>13</sup> RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 14.