



TARTU ÜLIKOOL



Koolitus õigusloomejuristidele

Riigikohtu 2016-10.09.2019 pädeva
kohtu määramise ja haldusasjade
lahendite pinnalt



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti
tuleviku heaks

Liina Lust-Vedder

ÕIGUSKANTSLERI
VANEMNÕUNIK, TÜ
DOKTORANT

11.10.2019

Sissejuhatus

Koolitaja tekst slaidi sisus on esitatud parema eristamise huvides kaldkirjas. Rõhutused tsitaatides on koolitaja lisatud.

Kuna slaidid avalikustatakse, on slaididel kasutatud üksnes koostamise hetkeks avalikustatud kohtulahendeid jm allikaid.

Lisaks üldtuntud lühenditele:

- *HO – haldusorgan*
- *HA – haldusakt*
- *HL - haldusleping*
- *KOV – kohaliku omavalitsuse üksus(-e vastav organ)*
- *RKHK – Riigikohtu halduskolleegium*
- *RKEK – Riigikohtu erikogu*

Arutelu struktuur

- *Näiteid RKHK lahenditest, millest selgelt paistab vajadus õigusloomeks*
- *Näiteid RKEK ja RKHK lahenditest, millest võib paista vajadus õigusloomeks*

I RKHK lahendeid, millest selgelt paistab vajadus õigusloomeks

RKHKm 06.02.2019 3-17-1151. Jätkuv vajadus (esimene tähelepanu juhtimine aastast 2011!) riigihanke valdkonnas kaebeõigust puudutavate normide täpsustamiseks

Vaadeldav riigihangete seaduse (RHS) norm (*minu rõhutused*):

§ 185. Hankija tegevuse vaidlustamine

(1) Pakkuja, taotleja või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja (edaspidi *vaidlustaja*) võib vaidlustada hankija tegevuse, esitades riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi *vaidlustuskomisjon*) sellekohase vaidlustuse, kui ta leiab, et **käesoleva seaduse rikkumine** hankija poolt rikub tema õigusi või kahjustab tema huvisid.

P 6: „[...] vaatamata RHS v.r § 117 lg 1 sõnastusele peab VAKO vaidlustusmenetluses kohaldama ka Eesti ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid, põhiseadust (PS) ning Euroopa Liidu riigihankeõiguse norme. [...] Kuna aga neile põhimõtetele ja normidele tugineva vaidluse kohtueelseks lahendamiseks **puudus RHS v.r § 117 lg 1 ja puudub RHS kehtiva redaktsiooni (RHS u.r) § 185 lg 1 valguses sõnaselge kohustus**, siis on neile põhimõtetele ja normidele, aga mitte RHS v.r-le (sh selle §-le 3) või RHS u.r-le tuginev kaebus lubatav ka ilma kohtueelset korda läbimata. See mööndus on vajalik ebaselgest kaebekorrast tingitud minetuste vältimiseks ja tõhusa õiguskaitsese tagamiseks.“
(jätkub)

(jätkub) „Nagu kolleegium märkis juba asjas nr [3-3-1-52-11](#) (p 18), ei saa mõistlikuks ega otstarbekaks pidada olukorda, kus kohtueelse menetluse kohustuslikkus sõltub kaebuses viidatud õiguslikest alustest ning sama nõudega võib olla vajalik pöörduda samaaegselt nii vaidlustuskomisjoni kui ka halduskohtusse. Lisaks vaidlustuskorra keerukusele vaidlustajate jaoks ja potentsiaalselt paralleelsetele menetlustele kahes organis võib tekkida olukord, kus kaebuses ei tugineda küll RHS-le, kuid kohus peab RHS sätteid asja lahendamisel oluliseks - kohus ei ole seotud kaebuse õiguslike põhjendustega ning kohaldab õigust sõltumata menetlusosaliste seisukohtadest (HKMS § 158 lg 1, vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas nr [3-3-1-16-14](#), p 14). Kaebaja eksimus kohaldatava õiguse osas ei tohiks mõjutada kohtueelse menetluse kohustuslikkust. **Sellegipoolest sisaldub samasugune regulatsioon ka RHS u.r § 185 lg-s 1.**“

Vt ka RKHKO 05.11.2018 [3-17-1410](#) (eriti p-d 17 ja 18).

RKHKo 30.04.2019 3-16-2498. Jälitustoiminguga saadud teabe kasutamine politseiniku distsiplinaarmenetluses

Küsimus on selles, kas PPA võib kasutada MTA-lt saadud teavet, mis oli kogutud jälitustoiminguga (pealtkuulamise protokoll). Isikult nõusolekut eelnevalt küsitud ei olnud.

*RKHK: ei! P-d 19 ja 20: „Jälitustoiminguga saadud andmete kasutamiseks teenistusse võtmise otsustamisel peab olema eriseaduses õiguslik alus. PPVS-st ei leia sellist erinormi. Kolleegiumi hinnangul võib jälitustoiminguga saadud andmete kasutamise õiguse siiski tuletada PPVS § 7⁵⁰ lg-st 1, mille järgi võib politsei **isiku kirjalikul nõusolekul** koguda tema kohta isikuandmeid KrMS § 126³ lg-s 1 nimetatud jälitustoiminguga ning päringuga sideettevõtjale elektroonilise side seaduse § 111¹ lg-tes 2 ja 3 sätestatud andmete kohta, kui see on vajalik selleks, et otsustada isiku juurdepääs jälitusteabele või isikuankeedis esitatud teabe kontrollimiseks, et otsustada tema sobivus politseiteenistusse.“ (jätkub)*

(jätkub) „Kui erinormi järgi võib isiku teenistusse võtmise otsustamisel teha uusi jälitustoiminguid, on õigus kasutada ka varem saadud jälitusandmeid, kuid seda vaid juhul, kui erinormi kohaldamise eeldused on täidetud. Praegusel juhul see nii ei ole. [...] Arvestades, et **puudub täpne norm olemasolevate jälitustoiminguga kogutud andmete kasutamiseks politseiteenistusse võtmise otsustamisel**, ei ole praegu kehtivate normide valguses võimalik PPVS § 7⁵⁰ lg-t 1 laiendavalt tõlgendada. Jälitustoimingute tulemusel saadud andmete kasutamise võimalused peavad olema selged ja piiritletud (otsus asjas nr 3-3-1-9-15, p 16).“ *(jätkub)*

*RKHK annab juhtnööri seadusandjale: „KrMS § 126¹² lg-s 3 viidatud eriseaduste norme tuleks täiendada ja sellel eesmärgil ka põhjalikumalt analüüsida, tagamaks ühest küljest põhiõiguste kaitset silmas pidades **normide selgus ja täpsus, kuid teisalt piisav paindlikkus, et avalikes huvides oleva sätte eesmärgi saavutamine ei muutuks võimatuks.** Muu hulgas tuleks analüüsida, mis ulatuses võib tausta kontrollimise eesmärgil jälitustoimingutega kogutud andmeid töödelda (st kas kasutada võib kogu olemasolevat jälitusteavet ning seda kõikide teenistusse võtmise eelduste kontrollimiseks) ja kas selleks tuleks andmetöötluse subjektilt nõusolekut küsida. PPVS § 7⁵⁰ lg-s 1 ette nähtud võimalus kontrollida vaid isikuankeedis esitatud teavet, et otsustada isiku sobivus politseiteenistusse, ei pruugi olla piisav KrMS § 126¹² lg 3 eesmärgi saavutamiseks (vt otsuse p 18), arvestades et isikuankeet ei sisalda kõiki andmeid, mida on vaja isiku teenistuste võtmise otsustamiseks.“*

**RKHKo 06.06.2019 3-17-842 Varem kehtinud EL
direktiivi isikuandmete kaitse seaduses puuduliku
ülevõtmise küsimus.**

Põhiküsimus: kas kaebaja rikkus IKS v.r (kuni 14.01.2019 kehtinud) sätteid, kui salvestas salaja enda arenguveestlust ja edastas salvestise sisekontrolli osakonnale ja peadirektorile selleks, et tõendada töökiusamist.

*IKS v.r võrdlus varem kehtinud nn andmekaitse direktiiviga (p 17): „Lisaks sellele nõuab andmekaitse direktiivi art 7 punkt f, et liikmesriigid sätestavad isikuandmete töötlemise võimaluse muu hulgas juhul, kui töötlemine on vajalik vastutava töötaja kaalukate õigustatud huvide elluviimiseks. IKS v.r viimati nimetatud õiguslikku alust isikuandmete töötlemiseks ette ei näe. Samas võiks direktiivi art 7 punkt f anda kaebajale salvestise tegemise õiguse, kui poolte huvide ja õiguste kaalumisel osutuvad kaebaja huvid kaalukamaks. [...] **IKS v.r ega ükski teine riigisisene õigusakt aga art 7 p-s f sisaldavat isikuandmete töötlemist võimaldavat õiguslikku alust ette ei näe.**“*

P 18 peab Riigikohus direktiivi otsekohaldatavaks.

RKHK viib läbi huvide kaalumise (p-d 21-26): „Seega oli tegu tegeliku ja aktuaalse vajadusega tõendada ametiasutusele oma väiteid **töökiusu kohta**. Kui enne salvestamist **küsida selleks nõusolekut**, võivad vestluses osalejad teadlikult vältida **töökiusamisele viitavaid** sõnakasutusi. Õigustatud huvi hindamisel **pole oluline, kas** isikuandmete töötlemine **lõpptulemusena võimaldas töötaja õigustatud huvi realiseerida**. Isikuandmete töötlemise ajal ei olegi võimalik seda kindlalt teada. Praegusel juhul on oluline, et isikuandmeid töödeldi õigustatud huvi elluviimiseks [...] Eeltoodu tõttu leiab kolleegium, et kaebaja võis tugineda arenguestluse salajasel salvestamisel ja salvestise edastamisel andmekaitsedirektiivi art 7 punktile f, sest **tema õigustatud huvi ja vajadus tõendada töökiusamist oli kaalukam kui andmesubjektide õigus eraelu puutumatus**ele.“

Kehtivas õiguses tuleneb vastav õiguslik alus nüüd EL nn andmekaitsemäärusest (art 6. 1. d) või f)).

Sellega langeb ära Riigikohtu lahendist muidu otseselt nähtuv vajadus IKS muutmiseks.

**RKHKo 19.02.2019 3-17-1545/81. EL
direktiivi ülevõtmise küsimus pikaajalise
elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel,
väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu
panemisel**

*(Sisuliselt sarnane probleem välismaalasele
rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumisel:
RKHKo 01.10.2018 3-17-1026)*

Eesti õigus ei erista selgelt pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel kaht olukorda, mida eristab direktiivi 2003/109/EÜ –

a) kui seda tehakse põhjusel, et isik kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule, siis sellega seoses ei ole väljasaatmist ette nähtud (art 9 lg 3 ja lg 7),

b) ainult siis, kui seda tehakse põhjusel, et isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, võib isiku välja saata (art 9 lg 1 p b ja art 12).

P 19: „[...] VMS § 241 lg 1 p 2 alusel **pelgalt ohule tuginevalt elamisloa kehtetuks tunnistamise tagajärjeks on Eestis viibimiseks viibimisaluse puudumine (VMS § 43) ning riigisisese õiguse imperatiivsete sätete järgi piisab sellest lahkumisettekirjutuse tegemiseks ja sissesõidukeelu kohaldamiseks (VSS § 7 lg 1, § 7⁴ lg 1). VMS § 126 järgi on sissesõidukeeld omakorda imperatiivseks aluseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisel (vrd ka Euroopa Kohtu otsus C-82/16, K. A. jt, p 57). Seega tekiks mistahes **ohu ning tegeliku ja piisavalt tõsise ohu mitteeristamisel olukord, et mistahes ohule tuginev pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine tooks vältimatult kaasa lahkumisettekirjutuse tegemise ning üldjuhul ka sissesõidukeelu kohaldamise. Kehtiv sissesõidukeeld välistaks omakorda tähtajalise elamisloa taotluse rahuldamise.**“**

Õiguslik limbo!

P 19: „VMS § 241 lg 1 p 2 ja VSS § 7 lg-t 1 tuleb tõlgendada ja kohaldada direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 1 sätestatu valguses. Kolleegium on seisukohal, et kui PPA kavatseb pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel teha koheselt lahkumissettekirjutuse ja kohaldada sissesõidukeeldu, tuleb tal direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-st 1 tulenevalt tuvastada isikust lähtuv tegelik ja piisavalt tõsine oht. Seevastu VMS § 241 lg 1 p 2 kohaldamiseks võib piisata ka madalama tasemega ohust.“

Lisaks sellele. P 22: „HKMS § 158 lg 2 teise lause järgi hindab kohus haldusakti õiguspärasust haldusakti andmise aja seisuga ning erandi näeb lõige 3¹ ette vaid rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsusele. Euroopa Kohtu praktikast direktiivi 2003/109/EÜ art 12 kohaldamisel tuleneb siiski, et liikmesriigi kohtul on väljasaatmise kohta tehtud otsuse, s.o ka lahkumissetekirjutuse õiguspärasust kontrollides kohustus võtta arvesse asjaolusid, mis ilmnesid pärast lahkumissetekirjutuse tegemist ja millega võib kaasneda olukord, kus isiku käitumisest tulenev olemasolev oht avalikule korrale või riigi julgeolekule kaob või märkimisväärselt väheneb (C-371/08, Ziebell, p 84). [...] Kui kohus jõuab järeldusele, et muutunud asjaolude tõttu ei oleks samasisulise haldusakti andmine enam õiguspärane, tuleb vaidlustatud haldusakt tühistada, sõltumata sellest, kas see oli andmise ajal õiguspärane.“

RKHK tuvastas rikkumise ka seoses ärakuulamisprohimo mitte täitmisega (HO küsis isikult põhjendusi üksnes seoses elamisloa kehtetuks tunnistamisega, aga ei kuulunud teda ära elamisloa kehtetuks tunnistamisest tulenevalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu panemise suhtes). Täiendab mõttekäiku sisuliselt järgmises kohtulahendis (all).

Eelmisega sarnane: RKHko 03.05.2019 3-18-89

*(Erineb eelmisest asjast selle poolest, et antud juhul oli **elamisloa kehtetuks tunnistamine jõustunud**, sest isik apellatsioonile ei esitanud. Sealjuures ei arvestatud aga isiku tervist ega tema lapsega suhtlemist puudutavaid aspekte, mis on olulised väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu panemise otsustamisel.)*

P 26: „Lisaks, kui PPA teavitas kaebajat pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamisest, ei selgitanud ta kaebajale, et viimasele võidakse teha koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus ja kohaldada sissesõidukeeldu.“

RKHKo 30.05.2019 3-17-563. KOV poolt maa-ala kohaliku kaitse alla võtmine (ilmselt riigi poolt maardlana kasutamise lubamise takistamiseks). Rakendussätte küsimus.

RKHK leidis, et (p 12.1) kohaliku tasandi ja riikliku tasandi looduskaitse eesmärgid ei ole ühesugused ja KOV ei pea seega lähtuma sellest, kas maa-ala on väärtuslik üle-eestilises või veelgi laiemas kontekstis, (p 12.3) kuid KOV on antud juhul otsuse tegemisel ekslikult tuginenud asjakohaste kaalutluste kõrval ka asjakohatutele. RKHK jättis seega jõusse I astme lahendi, millega kohus tühistas maa-ala kohaliku kaitse alla võtmise.

(jätkub)

RKHK selgitab (p 13; vastustajaks on KOV): „Kolleegium selgitab, et vastustajal on võimalik uuesti kaaluda, kas Ruu küla lähiümbrus on vaja kohaliku kaitse alla võtta. Kui vastustaja otsustab uuendada 2016. a alanud haldusmenetluse, tuleb tal HMS § 5 lg-st 5 tulenevalt järgida neid haldusmenetlust reguleerivaid õigusnorme, mis kehtisid menetluse alguses. 1. jaanuaril 2017 jõustunud **LKS § 9 lg 10¹, milles on sätestatud kohustus kooskõlastada maardlal asuva loodusobjekti kaitse alla võtmise otsuse eelnõu Keskkonnaministeeriumiga**, on haldusmenetlust reguleeriv norm (vrd nt Riigikohtu halduskolleegiumi 11. oktoobri 2016. a otsus asjas nr [3-3-1-15-16](#), p 17). **Selle nõude laiendamiseks käimasolevatele haldusmenetlustele tulnuks seadusandjal kehtestada rakendussäte.** Kui vastustaja otsustab Ruu küla lähiümbruse kohaliku kaitse alla võtmiseks algatada uue haldusmenetluse, tuleb kohaldada uue menetluse alustamise ajal kehtivaid menetlusnorme, sh LKS § 9 lg-t 10¹. “

II RKEK ja RKHK lahendeid, millest *võib*
paista vajadus normiloomeks

***Arutelu. Millal võib tulla vajadus
normiloomeks kohtupraktikast kaudselt?***

Arutelu. Kas kohtupraktikas väljakujunenud tõlgendus lisada ka õigusakti, mille käsitlemisel on tõlgendus antud?

Kas ja millisel juhul võib see olla:

a) põhiseadusest tulenevalt nõutav?

b) EL õigusest tulenevalt nõutav?

c) Eesti sõlmitud välislepingutest (eriti EIÕK) tulenevalt nõutav?

Muud üldised poolt- ja vastuargumendid?

Kas ja mil määral sõltub vastus õigusakti valdkonnast (ja adressaadist)?

Mõned arutelu lähtekohad (1)

clara non sunt interpretanda

VS

omnia sunt interpretanda

Mõned arutelu lähtekohad (2)

Riigikohtu üldkogu: „Õiguskantsleri seisukohaga, et kehtivaid menetlusseadustikke on võimalik tõlgendada selliselt, et need annavad [...] võimaluse [...] otsust kohtus vaidlustada, ei nõustu üldkogu ka põhjusel, et **ükski väljapakutud tõlgendusalternatiividest ei oleks õiguse adressaatidele seaduse tekstist piisavalt äratuntav.**

Teisisõnu tooks kaebeõiguse tunnustamine õiguskantsleri pakutud mõne tõlgendusvõimaluse kaudu kaasa olukorra, mis ei vastaks õigusselguse põhimõttele (PS § 10 ja § 13 lg 2).

Põhiseaduskonformse tõlgenduse hinnaks ei tohi olla õigusselgusetus.“ RKÜKo 16.05.2008 3-1-1-88-07 p 31.

TsMS § 19. (6) „[...] Riigikohtu üldkogu seisukoht on seaduse kohaldamisel kohustuslik Riigikohtu kolleegiumidele ja erikogudele, kui üldkogu ise ei ole seisukohta muutnud.“

Arutelu ettevalmistav märkus

Vastus järgnevatel slaididel toodud mõnele arutelüküsimusele võib vabalt olla ka: „Kõik on niigi hästi, uusi õigusnorme pole vaja.“ :)

Arutelu jätk näidete pinnalt RKEK lahendid pädeva kohtu määramisel

Arutelu. Miks on just need kohtu antud tõlgenduse normiloomesse viimise küsimuses ideaalseks stardipauguks?

TsMS § 372 (8) „Kui kohus leiab, et avalduse lahendamine kuulub halduskohtu pädevusse, ja halduskohus on eelnevalt samas asjas leidnud, et see ei kuulu tema pädevusse, esitab kohus viivitamata asja lahendamiseks pädeva kohtu määramiseks taotluse Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vahelisele erikogule, teavitades sellest menetlusosalisi.“

Maakohus on pädev kohtulahendiga alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise asjas

RKEKm 25.01.2019 3-18-1652/15

Kaebaja väidab, et Harju Maakohus eksis kaebajale liitkaristuse määramisel vangistuse lõpptähtaja määramisel, millest tulenevalt pidi kaebaja vangistuses viibima üheksa päeva kauem. Kuid kaebaja ei esitanud selle otsuse peale apellatsiooni, vaid alles aasta hiljem pöördus Harju Maakohtu poole hagiavaldusega, nõudes kahju hüvitamist.

Vaieldakse selle üle, kuidas tõlgendada süüteomenetluses kahju hüvitamise seaduse (SKHS) § 7 lõiget 3 – kas see hõlmab kahju hüvitamise materiaalõiguslikke aluseid või ka menetluskorda (sh küsimus, milline kohus on pädev). Paremaks jälgimiseks toodud ka lg 1.

„(1) Kui meneteleja rikub süüliselt menetlusõigust ja põhjustab seeläbi isikule kahju, on isikul õigus nõuda sellise kahju hüvitamist sõltumata sellest, milline on selle süüasja lõpptulemus, mille raames isikule kahju tekitati.

[...]

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kahju tekitab kohus, **vastutab riik riigivastutuse seaduse kohaselt.**“

Kolleegiumi enamus: viide ei hõlma menetluskorda (s.t lähtuda SKHS-ist).

V. Ligi eriarvamus: viide hõlmab ka menetluskorda (s.t lähtuda RVastS-ist).

Arutelu. Kas saab midagi ette heita SKHS § 7 lg 3 sõnastusele?

Võrdleme:

SKHS § 7 (3) „Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kahju tekitab kohus, vastutab riik **riigivastutuse seaduse kohaselt.**“

SKHS § 3. „ Kahju hüvitamine kolmandatele isikutele toimub **riigivastutuse seaduse § 10 kohaselt.**“

RVastS § 22. (3) „Avaliku võimu kandja võib isikult nõuda õigusliku alusega avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist **eraõiguses sätestatud alustel ja korras.**“

Kõrvalepõige ammustele lahenditele HMS § 112 lg 2 kohta, mis kehtis ja kehtib ka praegu sõnastuses: „Eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse käesolevat seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus.“

HKHKm 04.04.2003 [3-3-1-32-03](#) p 12: „Sellest sättest **ei tulene, et** Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks mingis konkreetses valdkonnas **peaks eriseaduses sisalduma viitenorm**. Selleks, et erivaldkonnas toimuvat haldusmenetlust saaks käsitada HMS § 112 lg-s 2 nimetatud "eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena", peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav Haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga [...]. Seega, **kui konkreetses valdkonnas toimuv haldusmenetlus on vaid osaliselt reguleeritud eriseadusega, ei ole Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks nõutav eriseaduses sisalduv viitenorm.**“ (Sama hiljem: RKHKo 28.04.2009 [3-3-1-30-09](#) p 10).

Arutelu. Kas see jätab HMS § 112 lõikele 2 veel mingi sisu?

Ja veel enam RKHKm 05.05.2005 3-3-1-12-05 p 11: „Käesoleva asja erisuseks on see, et **seadusandja on selgesõnaliselt sätestanud Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses, et sissesõidukeelu menetlusele ei kohaldata Haldusmenetluse seadust.** Samas jättis aga seadusandja Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse vaidlustatud käskkirja andmise ajal kehtinud redaktsioonis üldse reguleerimata selle, kuidas tehakse isikule teatavaks sissesõidukeeldu puudutav otsus ja kuidas seda vaidlustatakse. Sellises olukorras, arvestades Põhiseaduse §-le 15 tuginevat HKMS § 9 lg-t 1, tuleb kolleegiumi arvates **lühiajaliseks täitmiseks analoogia alusel kohaldada dokumendi kättetoimetamist reguleerivaid Haldusmenetluse seaduse sätteid.**“

Teiselt poolt aga (vaadeldaval perioodil)

RKHKo 26.06.2018 [3-16-579/47](#) p 9:

„Õigusnormile antav tõlgendus ei tohi muuta normi kasutuks.“

*Kahtlemata oli kohtul väga hea põhjus HMS § 112 lg 2 selliseks tõlgendamiseks - **isiku õiguste kaitse**. Aga kas kohtul võis olla (parem?) alternatiiv sama eesmärgi saavutamiseks?*

Vt nt RKÜKo 28.10.2002 (tehtud aasta enne RKHK viidatud 2003. a otsust) 3-4-1-5-02 p 30: „Üldkogu leiab, et kõigepealt tuleb analüüsida vaidlustatud sätte vastavust Põhiseaduse §-dele 13 ja **14**. Viimases neist on sätestatud **üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.**“ ja resolutsioonis tunnistab seaduse vastava normi põhiseadusega vastuolus olevaks.

(Hiljem on resolutsioonis seadusandjale antud ka tähtaeg regulatsiooni parandamiseks: nt RKPJKo 08.10.2007 3-4-1-15-07.)

(Tulles tagasi arutatava RKEK asja juurde.)

Enamus: „Üldkohtu pädevust on põhjendatud asjaoluga, et varem pidi halduskohus andma sisulisi hinnanguid läbiviidud kriminaalmenetluse toimingutele ja kohaldatud meetmetele ehk toimus üldkohtu tehtud kohtulahendite halduskohtulik kontroll, mis aga ei aita kaasa tõhusa ja lünkadeta õiguskaitsese tagamisele (seletuskiri, lk 3-4).“

Eriarvamus: „Seletuskirja neljandal leheküljel on rõhutatud, et kohtu tekitatud kahju hüvitamine määratakse kindlaks RVastS-s, et tagada kõigis kohtuharudes ühesugune vastutuse standard.“

Arutelu. Kummast lähtuksid?

Riigikohtunik Viive Ligi eriarvamus erikogu asjas nr 3-18-1652

„Lisaks on SKHS § 21 lg-s 3 sätestatud, et selline **nõue tuleb esitada kuue kuu jooksul maakohtu lahendi kuulutamisest** [...]. Kui juhinduda erikogu tõlgendusest, on kahjunõude esitamise tähtaeg kriminaalasja lahendanud kohtuniku õigusemõistmisel tekitatud kahju puhul kuus kuud vastava otsuse tegemisest, **samas kui teiste SKHS §-s 7 kirjeldatud menetleja süülisest menetlusnormide rikkumisest tulenevate kahjunõuete ning RVastS §-s 15 kirjeldatud kahjunõude esitamise tähtaeg on vähemalt kolm aastat**. RVastS § 15, mida ka erikogu pidas kahjunõude õiguslikuks aluseks, näeb ette, et õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamist saab nõuda **juhul, kui on tuvastatud, et kohtunik on menetluse käigus pannud toime kuriteo**. Pole usutav, et kuuekuulise tähtaja jooksul jõutakse kriminaalasja algatamisest kaugemale, kui sedagi.“ *Ja peab seda tõlgendust seetõttu põhiseadusvastaseks.*

Arutelu. Kas seadust on vaja muuta, kui jääda Riigikohtu tõlgenduse juurde?

Arutelu. Aga kui normilooja peaks õigeks ikkagi RvastS menetluskorra (sh halduskohtu pädevuse) kohaldamist?

Pädev kohus vanglas tervishoiuteenuse osutamise seoses – RKEKm 19.11.2018 3-18-1757/30

Kaebaja soovib, et vangla osutaks talle hambaproteesimise teenust 2018. a (kaebaja vangistus pidi lõppema 26.01.2019). Vangla jättis 25.06.2018 vastusega kaebaja taotluse rahuldamata: kaebaja on hambaproteeside järjekorras alates 28.04.2017 ja järjekorra pikkus sõltub soovijate arvust ning riigieelarvelistest vahenditest (saab ilmselt 2019 I pooles).

P 12: „Riigikohtu halduskolleegium on selgitanud, et kuigi tervishoiutöötaja on üldjuhul vangla koosseisuline teenistuja, ei muuda see suhet avalik-õiguslikuks, sest vangla tervishoiutöötaja tegutseb tervishoiuteenuse osutamisel kutseala esindajana, mitte aga avaliku võimu ülesandeid täites (15. detsembri 2010. a otsus asjas nr [3-3-1-53-10](#), p 9). Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vaheline erikogu on seda seisukohta korduvalt kinnitanud (vt 7. aprilli 2011. a määrus asjas nr [3-3-4-1-11](#) ja 28. augusti 2012. a määrus asjas nr [3-3-4-1-12](#)). Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vaheline erikogu on veel märkinud, et VangS § 52 lg 2 järgi on ravi ja uuringute määramine vanglas arsti erialane otsus, mis toimub tervishoiuteenuse osutamise käigus (vt 18. septembri 2018. a määrus asjas nr [3-18-1180/17](#), p 12).“

(Vaadeldaval perioodil sarnased ka:

RKEKm 18.09.2018 3-18-1180/17. Kaebaja on vanglat terviseprobleemidest informeerinud, aga väidetavalt ei ole saanud asjakohast ravi ja vajalikke uuringuid.

RKEKm 25.09.2017 3-17-1076. Kaebaja taotleb vanglas osutatava tervishoiuteenusega väidetavalt tekkinud kahju hüvitamist.)

Võrdluseks eelmisega: RKEKm 08.12.2016 3-2-4-1-16

Vangla arst pidas tugikorsetti vajalikuks, kuid vangla ei väljastanud seda.

P 10: „Kuna kaebaja ei vaidlusta vanglaarsti meditsiinilist otsust abivahendi vajalikkuse kohta ja **abivahendi väljastamise otsustamine vanglas on haldusotsus**, on maakohus õigesti leidnud, et vaidlus ei põhine eraõigussuhtes tervishoiuteenuse osutamisel.“

(Sarnane RKHKm 06.04.2018 3-17-1649)

Kiuslik küsimus võrdluses eelmise RKEKm-ga hambaproteeside asjas. Kas järjekorda võtmine iseenesest ei ole juba meditsiinilise vajaduse tuvastamine?

Kas ja kui spetsiifiliseks minna kaebeõiguse normide täpsustamisel?

(Seonduvalt ka küsimus sellest, kas valdkonnaspetsiifiline säte valdkonna eriseadusse või HKMS-i.)

Riigikohus on varem leidnud, et: „Isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peab olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.“ RKÜKo 16.05.2008 3-1-1-88-07 p 31 *(sealsamas on ka varem tsiteeritud seisukohad, et õiguskantsleri tõlgendus normide koostoimest tuleneva kaebeõiguse olemasolu kohta ei oleks piisavalt äratuntav ja põhiseaduskonformse tõlgenduse hinnaks ei tohi olla õigusselgusetus).*

Vt lisaks ka RKTkm 19.02.2014 nr 3-2-1-155-13 p 67.

Kõrvalepõige RKHK praktikale – kaebetähtaeg, kui HO viivitab õigusvastaselt kahju hüvitamise taotluse rahuldamisega.

*Riigivastutuse seaduse § 18 (2) „Kui haldusorgan **jätab** kahju hüvitamise taotluse rahuldamata või **tähtaegselt lahendamata** või kui kannatanu ei nõustu hüvitise suuruse või viisiga, **võib kannatanu 30 päeva jooksul** esitada halduskohtule kaebuse hüvitise väljamõistmiseks.“*

*Halduskohtumenetluse seadustik § 47 (3) „Kui nõuet kohtueelses menetluses lahendav haldusorgan viivitab lahendi tegemisega õigusvastaselt, tuleb kaebus esitada **ühe aasta jooksul kohtueelses menetluses lahendi tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest arvates**. [...].“*

Kaebetähtaja ennistamine isegi advokaadile (allviidatud viimane lahend)!

RKHKm-id (varasem [3-3-1-86-12](#) 04.06.2013, ja vaadeldaval perioodil) [3-3-1-18-16](#) 11.05.2016; [3-3-1-64-16](#) 07.12.2016.

Halduskohus on pädev pankrotimenetluses maksunõuete tunnustamise vaidluses - RKEKm 21.06.2016 3-3-4-2-16.

See lahend küll kordab varasemat RKÜK seisukoha, et sel juhul on pädevus halduskohtul. Oluline aga: kui maksunõude tunnustamise vastu on võlausaldaja (järgmisel slaidil Filmgate Grupp UÜ), siis peab kohtusse pöörduma tema, mitte maksuhaldur (võlausaldaja vastus maksuhalduri hagile on seega käsitletav ebapädevale kohtule esitatud puudustega kaebusega).

„Halduskohtul tuleb välja selgitada Filmgate Grupp UÜ tegelik tahe. Kaebuse menetlusse võtmise korral peab halduskohus eelmenetluses kontrollima mh seda, kas kaebus on esitatud tähtaegselt, ning vajadusel lahendada kaebetähtaja ennistamise taotluse. Erikogu hinnangul **on kaebetähtaja ennistamise küsimuse lahendamisel võimalik lähtuda sellest, et maksunõuete tunnustamise vaidluste lahendamise kord ja tähtajad ei pruukinud enne Riigikohtu üldkogu otsust asjas nr 3-2-1-82-14 olla menetlusosalistele selged.** Üldkogu ei selgitanud, mis saab üldkogu otsuse tegemise ajal maakohtu menetluses olevatest maksuhalduri nõuetest. Kuna Eesti Vabariigi esitatud maksunõude tunnustamise hagi oli võetud maakohtu menetlusse, võis kostjal ka pärast üldkogu otsust olla arusaam, et tal puudub vajadus algatada uus kohtumenetlus samade menetlusosalistega sama maksunõude üle teises kohtus.“

Maakohus on pädev tuvastama täitemenetluses maksuhalduri haldusaktide või toimingute sundtäitmise aegumine – RKEKm 10.10.2018 2-17-12525

(Võrdle eelmisega – siin ei vaielda enam nõude üle, vaid selle sundtäitmise lubatavuse üle ja siis kohaldub TMS § 221.)

Pädev kohus avalik-õiguslikus suhtes alusetult üle antud asja või raha tagasinõudmise asjas – RKEKm 28.03.2016 [3-2-1-178-15](#)

KOV esitas hagi, nõudes isikult tagasi talle makstud rahasummat. KOV põhjendas seda sellega, et oli hilisema 2014. a HA-ga tunnistanud tagasiulatuvalt kehtetuks 2013. a HA, mis oli isikule makse tegemise aluseks (volikogu otsus vallavanemale ühe kuupalga suuruse ühekordse lisatasu maksmiseks).

Kõik kohtuastmed peavad pädevaks maakohut. RKEK põhjendus:
„Kuigi avalik-õiguslikus suhtes alusetu rikastumise vaidlus on olemuslikult avalik-õiguslik vaidlus, on seadusandja RVastS § 22 lg-ga 3 näinud ette, et alusetult üle antud asi või raha tuleb avaliku võimu kandjal isiku käest tagasi nõuda eraõiguse sätete alusel ja korras.“ (jätkub)

Seisukohad lahknevad aga küsimuses, kas antud juhul on vaja otsustada hilisema HA kehtivuse üle ja kas ning millises ulatuses saab maakohus seda teha.

I ja II astme kohtud jätsid hagi rahuldamata põhjendusega, et esialgne HA oli õiguspärane ja oli HMS § 61 lõikest 2 lähtuvalt täitmise (raha maksmine) tõttu juba enne kehtetuks tunnistamist oma kehtivuse kaotanud. Seega ei olnud nende jaoks määrav hilisema HA kehtivuse küsimus.

*RKEK ei ole sellega nõus (p 19): „**Tegemist ei ole õiguse lõpliku realiseerimise** või isikule peale pandud kohustuse täitmisega **HMS § 61 lg 2 mõttes**. Ka pärast lisatasu väljamakse tegemist on 2013. a otsusel tuvastuslik mõju ja praktiline tähendus, kuna sellega on loodud raha maksmise õiguslik alus. 2013. a otsus ei kehti põhjusel, et hageja tunnistas kehtiva 2014. a otsusega selle tagasiulatuvalt kehtetuks.“*

Edasi RKEK enamuse ja eriarvamusele jäänud P. Pikamäe ja V. Kõve seisukohad lahknevad.

*RKEK (enamus) selgitab (p 18.1), et maakohus saab küll tuvastada, kui haldusakt on juba kehtetu, kuid ei saa ise kehtivat haldusakti kehtetuks tunnistada. „Kehtiva õiguse kohaselt on **haldusakti kehtetuks tunnistamise õigus halduskohtul** (HKMS § 4 lg 1, § 5 lg 1 p 1, RVastS § 3 lg 4). [...] 2014. a otsuse kehtivust oleks tulnud hinnata halduskohtumenetluses, kuna selle otsuse kehtivusest sõltub hagi rahuldamine või rahuldamata jätmine. Kohtute seisukoht, et kostja ei pidanud 2014. a otsust halduskohtus vaidlustama, ei ole seega õige.“ RKEK (enamus) käsitleb seejärel isiku vastust hagile ebapädevale kohtule esitatud puudustega kaebusena ja edastab selle halduskohtule, andes ühtlasi maakohtule suunise: „ Kuna käesolevas asjas tehtav otsus sõltub 2014. a otsuse kehtivusest, mida **tuleb hinnata halduskohtumenetluses, tuleks maakohtul kaaluda asja menetluse peatamist kuni teise menetluse lõppemiseni** (TsMS § 356 lg 1).“ (jätkub)*

P. Pikamäe eriarvamus, millega ühinenud V. Kõve: „Erinevalt erikogu enamusest olen siiski seda meelt, et eeltoodud tõdemusest järeldub paratamatult ka see, et **olukorras, kus seadusandja on otsustanud anda niisuguste vaidluste lahendamise erandlikult maakohtu pädevusse, on ta sellega samas tunnustanud ka üldiselt maakohtu pädevust hinnata vajaduse korral haldusakti kehtivust.** [...] Erikogu enamuse seisukoha praktiliseks tagajärjeks on sama kohtuasja kunstlik ning täiesti otstarbetu jagamine kahe erineva kohtumenetluse vahel. Tulemuseks on ka kaebaja suunamine kahe erineva kohtu poole korraga ning kohtuvaidluse aja pikenemine seda enam, et mõlemast menetlusest võivad omakorda välja kasvada edasikaebemenetlused.“

*Halduskohtumenetluses tühistamiskaebuse esitamise tähtaeg on 30 päeva teatavaks tegemisest (HKMS § 46 lg 1). Alusetust rikastumisest tuleneva nõude aegumistähtaeg on sellisel juhul kolm aastat (TsÜS § 151 lg 1). HO võib nõude esitada, kui isiku kaebetähtaeg ammu möödab. **Isik peab tulevikus tagasinõue esitamise vältimiseks 30 päeva jooksul tühistamiskaebuse esitama.***

*Võrdle sotsiaalseadustiku üldosa seadus § 31 lõikega 1, mis esiteks annab HO-le kaalutusõiguse, kas nõuda tagasi osaliselt või täielikult ja §-ga 32, mis **näeb** sel juhul **ette ettekirjutuse andmise**. Seda saab isik vaidlustada HKMS § 46 lg 1 alusel. (Aga kas see muudab asja eelmise lõigu lõpulausega võrreldes?)*

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

Vt huvi korral ka:

Maakohus (täitmiskohtunik) on pädev vangla kriminaalhooldusametniku otsuse peale esitatud kaebuse lahendamisel. RKEKm 20.04.2018 3-18-170/9 (Sama RKHKm 20.06.2018 3-17-2024/21)

Maakohus on pädev lahendama kaebust vangla kohustamiseks tegema täitmiskohtunikule esildis süüdimõistetu ennetähtaegselt karistuse kandmisest vabastamiseks tema haiguse tõttu – RKEKm 08.06.2016 3-3-4-1-16

Väärteoasjas, milles on jõustunud I astme kohtu otsus, kohtuvälise menetleja tekitatud kahju hüvitamise nõue tuleb esitada kohtuvälisele menetlejale (kohus kohaldab SKHS § 21 lõiget 4 analoogia korras; viidatud säte räägib muidu vaid kriminaalasjas – mitte väärteoasjas, nagu antud juhul – toimuvast kohtumenetlusest). RKEKm 12.06.2017 3-3-4-2-17

Üleminek RKHK lahenditele

Kaabeõiguse normide selgusega seoses vt huvi korral: RKHKm 3-3-1-18-16 11.05.2016; 3-3-1-86-12 04.06.2013

Koolitaja kasutab järgnevalt võimalust endale tuhka pähe raputada 😊 seoses sellega, et oli riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse eelnõu üks koostajatest.

*Selleks annab põhjust **RKHKm 22.11.2017 3-17-911** ehk Riigisaladust sisaldavad teabekandjad tõendina halduskohtumenetluses*

P 27.2: „Küsimuse otsustamisel, kas mingi teave vastab riigisaladuse tunnustele, on iseenesest tegu õiguse kohaldamisega: faktiliste asjaolude subsumeerimisega õigusnormi alla. RSVS ei anna aga halduskohtule õigust tõendina kasutatava salastatud teabekandja salastatust ise kustutada või salastatuse taset muuta (vt ka RSVS §-d 13 ja 15). RSVS § 15 lg 5 reguleerib salastatud teabekandjate märgistuse (automaatset) muutmiskohustust **üksnes juhul, kui ekslik riigisaladusena töötlemine on tuvastatud jõustunud lahendiga süüteomenetluses.**“ *(jätkub)*

(jätkub) „Seega kui halduskohtu hinnangul oleks võimalik HKMS § 79 lg-t 4, § 88 lg-t 3 ja RSVS § 25 lg-t 2 järgides anda juurdepääs tõendile osas, milles teave ei ole riigisaladus, **saaks halduskohus üksnes pöörduda pädeva organi poole salastusmärke kustutamiseks või muutmiseks. Pädeva organi keeldumine muuta või kustutada tõendina kasutatava teabekandja salastusmärget oleks halduskohtule seaduses vastava pädevuse puudumise tõttu siduv.** Kohus saab otsustada sellisele tõendile juurdepääsu õiguse andmise üksnes RSVS §-s 29 sätestatud alustel ja korras.“

Tuleb eristada teavet ja teabekandjat! RSVS viidatud § 25 (2): „Kui salastatud teabekandja sisaldab erineva taseme riigisaladust, muud juurdepääsupiiranguga teavet või juurdepääsupiiranguteta teavet, siis tagatakse juurdepääs sellele osale teabekandjast, mis ei sisalda juurdepääsupiiranguga teavet või millele juurdepääsuks on isikul juurdepääsuõigus ja teadmishajadus. Juurdepääsu ei anta teabekandja osale, millega tutvumisel on võimalik teha kindlaid järeldusi teabekandja selle osa kohta, millele juurdepääsuks puudub isikul juurdepääsuõigus või teadmishajadus.“

Teabekandja salastusmärke (sh tähtaeg) pannakse dokumendis sisalduvast kõige kõrgemat kaitsetaset vajavast teabest (RSVS § 17 lõiked 1 ja 2). See tähendab, et kui dokumendis on ka näiteks kaitset mittevajavat teavet, siis ei peaks sellele juurdepääsu andmiseks tegelikult olema vaja taotleda dokumendi kui terviku salastusmärke muutmist (nagu RKHK), vaid uurida, milline osa dokumendist vastavat teavet sisaldab (see ei ole muidugi lihtne!) ja anda juurdepääs ülejäänud osale.

Probleem on aga selles, et seadusandja (loe: koolitaja ;)) ei näinud ette vajadust luua spetsiifilised sätted kohtumenetluses, et see selge oleks.

Probleemi on süvendanud seaduse vahepealne muutmine ja sealjuures ilmselt tähelepanematus (selle eelnõu koostamise juures koolitaja ei olnud). RSVS § 15 lg 5 algtekstis oli sõnastus „väärteo- või kohtuotsusega”, mis asendati sõnadega „lahendiga süüteomenetluses” (RT I, 08.11.2010, 3). Võrdle kattuvust! Eelnõu 764 SE seletuskirjast nähtub, et sõnastuse muutmisega kaasnenud kitsendus ei olnud ilmselt sihilik – muudatuse ainus põhjendus on: „Sätet tuleb muuta nii, et tõendatuse alus oleks ka menetluse lõpetamise otsus või määrus, seetõttu asendatakse see lahendiga süüteomenetluses.” Teisisõnu, probleemiks peeti, et algtekstis sisaldas sõna „otsus”, mitte seda, et algteksti kohaselt võis vale salastamist tuvastada ka haldus- ja tsiviilkohtumenetluses.

lura novit curia ja salastatud teabe valdkond ei tohiks olla erandlik (v.a kui ratifitseeritud välislepingud nii ette näevad).

Probleemi võib süvendada RKHKo 01.10.2018 [3-17-1026/43](#)

p 39: „Kui halduskohus peaks aga salastatud teabekandjaga tutvudes tuvastama, et see on tunnistatud riigisaladuseks õigusliku alusega, ei saa kohus seda küll juurdepääsuloata menetlusosalisele avaldada, kuid selline tõend kui lubamatu tuleb tõendikogumist välja jätta (HKMS § 62 lg 3 p 1, lg 6).“

Probleem. Seda laiemalt aluseks võttes laieneks tõendi lubamatus ka olukorrale, kus kaebaja sooviks tõendile tugineda enda õiguste kaitseks (viidatud kohtuasjas olnuks tõend kaebajat koormava iseloomuga).

Päris õpetlik lugu õigusloomejuristile! 😊

RKHKm 08.10.2018 3-18-400/15. Süüteomenetlusega tekitatud kahju hüvitamise nõude materiaalõiguslikud alused.

RKHK osutab esmalt, et normide muutmise (1. mail 2015 jõustunud SKHS) tõttu on süüteomenetlusega tekitatud kahju hüvitamise lahendamine on maakohtu pädevuses (ja RKÜK 3-1-2-3-12 seisukohad, et pädev halduskohus, enam ei kehti).

*Materiaalõiguslikud alused võivad tuleneda lisaks SKHS-le ka eriseadustest. P 13: „SKHS § 1 lõikest 1 ja §-st 4 ei tulene keeldu kohaldada mõnes muus seaduses selgelt sätestatud materiaalõiguslikku alust süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamiseks. KarS § 85 lõige 2 on niisugune selge erinorm.“
(jätkub)*

Viidatud SKHS § 4:

„§ 4. Õigus nõuda süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamist

Isik võib nõuda talle menetleja poolt süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamist **käesolevas seaduses sätestatud** alustel, ulatuses ja korras.“

SKHS eelnõu seletuskirjas (lk 14) on selle sätte kohta öeldud järgmist:
„Tegemist on selgitava sättega, mis ei oma regulatiivset toimet, vaid pigem pakub tõlgendusabi: kõik süüteomenetluses tekitatud kahju hüvitamise alused on käesolevas seaduses *expressis verbis* ära toodud ning muid aluseid ei esine.“

Arutelu. Mida arvata antud selgitusest?

Ja reguleerimisvajadus?

Maksukohustuse lõppemine seoses äriühingu lõppemisega. RKHKo 02.02.2018 3-15-2813 (3-3-1-40-17)

P 16.1, *korrates varasemaid seisukohti*: „Vastutusotsust ei saa teha, kui maksuvõlg on lõppenud. Üheks maksuvõla lõppemise aluseks on kolleegium pidanud äriühingu registrist kustutamisel tema õigusvõime lõppemist (MKS § 31 lg 3 p 6, TsÜS § 45 lg 2). Teisisõnu, juhatuse liikme vastutusotsus tuleb teha enne registrist kustutamist. (Vt nt haldusajad nr 3-3-1-41-05, p 17; 3-3-1-11-07, p-d 13–14; 3-3-1-75-09, p-d 9–11; 3-3-1-15-12, p 50 e.)“

Õiguslikud alused, millele kohus viitas:

MKS § 31 (3) „Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud nõuded ja kohustused lõpevad:

[...] 6) muudel seadusega sätestatud juhtudel.“

TsÜS § 45 (2) „Eraõigusliku juriidilise isiku registrist kustutamisega juriidiline isik lõpeb.“

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

Aga oletame, et normilooja tahaks sellisel juhul maksuotsuse tegemist jätkuvalt võimaldada (ja jääda üksnes MKS §-s 96 nimetatud vastutusotsust välistavate aluste juurde). Mida õigusloomes sellise tõlgenduse valguses teha saab?

„MKS § 96 loetleb tõepoolest esmapilgul ammendavalt alused, mille puhul vastutusotsust ei tehta (maksuvõlga ei ole tekkinud, selle sissenõudmine on aegunud või maksuvõlg on kustutatud), **jättes mulje, justkui muid vastutusotsuse tegemist välistavaid aluseid ei oleks.** [...] MKS § 31 lg 1 p-st 4 tulenevalt laienevad MKS § 31 lg-s 3 toodud alused (sh p 6 ja seeläbi TsÜS § 45 lg 2) siiski ka vastutusotsusele. [...] Nagu öeldud, see on muu seaduses sätestatud alus MKS § 31 lg 3 p 6 mõttes. Tegu on **MKS normitehnilise ebaselgusega** .“

Lahendis ka viide varasemale seisukohale ([3-3-1-49-03](#) p 17), mis puudutab laiemalt **HMS-i**: "Nendel juhtudel, kui haldusakt tuleb anda teatud tähtaja jooksul, tuleb haldusakt ka teatavaks teha selle tähtaja kestel."

(Kõrvalepõige: konkreetsetes kohtuasjas leiti, et see kohaldub aegumistähtajale, mitte aga vastutusotsuse teatavaks tegemisele enne äriühingu registrist kustutamist – seda kritiseeris eriarvamuses I. Koolmeister, millega ühines V. Ligi; vrd enamuse seisukohta ka järeldustega asjas RKHKm 17.01.2019 [3-17-911](#))

Normiloojail tuleb **arvestada** seda (**vähemalt aegumis-**)**tähtaja kehtestamisel** – see peab olema piisavalt pikk, et jõuab mõistlikult haldusakti menetlust läbi viia ning seejärel ka teatamistegemisel võimalikult ilmnenuid takistused kõrvaldada.

Aga kui normilooja ei tahaks, et tuleb ka tähtaja jooksul teatavaks teha?

Nagu halduskohus (3-15-2813): „Füüsilise isiku tegevusetus dokumendi vastuvõtmisel ei saa mõjutada maksukohustuse ülekandumist kaebajale (haldusasi nr 3-3-1-42-11).“

Eellugu :)

Seisukoht, et kui haldusakt tuleb anda teatud tähtaja jooksul, tuleb haldusakt ka teatavaks teha selle tähtaja kestel, sisaldus juba RKHKO 20.06.2003 3-3-1-49-03 punktis 17 (tõlgendus MKS v.r kohta).

Seadusandja reaktsioon - täiendati MKS § 98 lõiget 4 teise lausega järgmises sõnastuses: "Maksuotsus on tehtud aegumistähtaja jooksul, kui see on postiteenuse osutajale üle antud enne aegumistähtaja möödumist."

*Praegu käsitletava RKHK lahendi tegemise järel MKS § 98 lg 4 teist lauset täpsustati (jõustus 01.01.2019): „Maksuotsus on **tehtud** aegumistähtaja jooksul, kui selle kättetoimetamist on alustatud enne aegumistähtaja lõppemist.“*

Arutelu. HMS täpsustamine analoogiliselt?

Saaga võimalik jätk? RKHKO 20. juuni 2003 [3-3-1-49-03](#) (sellele lahendile viidatakse ka praegu käsitletavas RKHKO-s nr 3-15-2813) p 16: "Kui aegumistähtaja jooksul ei ole maksusumma määramisest isikut teavitatud, tekib tal õiguspärane ootus eeldada, et maksusummat enam ei määratagi." Kas RKHK võib pidada MKS § 98 lõiget 4 põhiseadusega vastuolus olevaks? (Märkus: õiguspärane ootus on põhiseadusega kaitsud PS § 10 alusel.)

Ja praegu käsitletavas RKHKO-s nr 3-15-2813 I. Koolmeistri eriarvamus, millega ühinenud V. Ligi, punktid 1 ja 2: „Kas akti andmist tuleb vaadelda pelgalt tehnilise küsimusena, s.o akti tunnustele vastava dokumendi allakirjutamisena, nagu seda on teinud koosseisu enamus, või on akt antud, kui ta hakkab kehtima? [...] Sellise lähenemise korral **ei ole välistatud võimalus, et haldus manipuleerib akti andmise ajaga.** [...] kolleegiumi enamus on haldusakti andmise kategooriat tõlgendanud eksitavalt viisil, mis **võib kaasa tuua haldusakti adressaadi õiguste olulise rikkumise.** Arvestades, et kehtiv õigus loob ebapiisava õigusselguse tõttu ka selliseks lähenemiseks eeldusi, oleks praktika suunamiseks vajalik vastavate regulatsioonide täpsustamine.“

Kuidas tagada, et maksuhalduril oleks mõistlik aeg haldusakti andmiseks olukorras, kus seaduses ei ole tähtaega, vaid see sõltub äriühingu registrist kustutamise ajast?

Antud juhul: „Harju Maakohus lõpetas 26. veebruari 2015. a määrusega nr 2-14-62443 Corfu meedia OÜ pankrotimenetluse pankrotti välja kuulutamata raugemise tõttu ning tegi ajutisele pankrotihaldurile ülesandeks äriühing likvideerida ja registrist kustutada. Kohus lisas, et **enne kuue kuu möödumist kohtumääruse tegemisest võib ajutine haldur esitada Corfu meedia OÜ äriregistrist kustutamise avalduse üksnes Maksu- ja Tolliameti eelneval kirjalikul nõusolekul.**“

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

RKHKo 07.05.2019 3-16-1504. Maamaksuteate esitamise tähtaeg

Asi sai alguse sellest, et maatüki maksustamishinna määramise otsust (mis on RKHK püsiva praktika kohaselt eelhaldusakt maamaksuteate esitamisele) ei olnud KOV kaebajale kätte toimetanud. Seega esitas kaebaja ka vaide maksuhalduri poolt koostatud 2014.a ja 2015.a maamaksuteadetele. 03.05.2016 MTA tühistaski need (vahepeal oli KOV maksustamishinna määramise akti kätte toimetanud) ja andis uued teated 2014.a ja 2015.a kohta.

*Vaieldakse selle üle, kas MTA võis **uued maamaksuteated esitada**. Küsimuse all on MaaMS § 7 lg 2 esimese lause tähendus:*

„Maksu- ja Tolliamet väljastab maksumaksjale maksuteate tasumisele kuuluva maamaksu summa kohta hiljemalt 15. veebruariks.“ (kehtib ka praegu sellisel kujul, jõust. 01.01.2010)

RKHK (p 14): „Selles märgitud tähtaja puhul ei ole tegemist maamaksu määramise õigust lõpetava tähtajaga, pärast mida ei ole võimalik maksukohustust määrata või muuta. Tegemist on menetlusliku tähtajaga, millest sõltub eelkõige see, mis tähtajaks peab isik maamaksu tasuma. Kui maamaksuteade antakse või muudetakse pärast MaaMS § 7 lg-s 2 nimetatud tähtaega, kohalduvad maamaksu tasumiseks MaaMS § 7 lg-s 1 sätestatust erinevad tähtajad (vt rahandusministri 16. oktoobri 2014. a määruse nr 38 „Maamaksu arvutamise ja tasumise ning maksusoodustuse taotlemise kord“ § 6).“

Probleem. RKHK viidatud § 6: „Kui maamaksuteadet muudetakse pärast selle kättetoimetamist, antakse maksusumma esimese osa tasumiseks aega vähemalt 30 kalendripäeva.)“. Kas antud juhul oli muutmine selle § 6 tähenduses?

RKHK (p 13) määratleb maamaksu määramise aegumistähtaja nii:
„Maamaks on maksukohustus, mille puhul ei ole ette nähtud maksudeklaratsiooni esitamise kohustust. Sellise maksukohustuse maksusumma määramise aegumistähtaeg on MKS § 98 lg 2 järgi üks aasta ning aegumistähtaeg algab maksukohustuse tekkimise aastale järgneva aasta 1. jaanuarist. MKS § 99 lg 1 p 2 järgi peatub maksusumma määramise aegumine maksuotsuse vaidlustamise ajaks kuni selles asjas tehtud lõpliku lahendi jõustumiseni. **Kuna maamaksuseaduses ei ole sätestatud maamaksu määramiseks MKS § 98 lg-s 2 sätestatust lühemat aegumistähtaega, tuleb maamaksu määramise tähtaegsust hinnates lähtuda MKS § 98 lg-st 2 ja §-st 99.**“

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

**RKHKo 26.03.2019 [3-16-2514](#) ja RKHKo 08.08.2019 [3-16-1874](#).
Maksumenetluses intressi arvestamine selle aja eest, mil raha oli MTA kontol arestitud.**

Paralleelmenetlused – samadest faktilistest asjaoludest tulenevalt vara arestimine kriminaalasjas ja nõue maksumenetluses.

„Pärast seda, kui vara on sisuliselt maksukohustuse täitmise tagamiseks arestitud, ei saa maksuintress täies mahus täita oma eesmäärke.“ RKHKo 26.03.2019 [3-16-2514](#) p 15.

„[...] asjas ei esinenud ühtegi MKS §-s 119 sätestatud intressi mittearvestamise alust“ RKHKo 08.08.2019 [3-16-1874](#) p 14.
(jätkub)

Kohus lahendas olukorrad topeltmaksustamise keeldu arvestades ja MKS § 114 lõiget 3 (üldine maksuvõla kustutamise säte) tõlgendades. „Kuigi MKS v.r § 114 lõige 3 annab maksuhaldurile ulatusliku kaalutusõiguse, on praegusel juhul maksuhalduri kaalutusruum oluliselt vähenenud, sest vara arestimise tõttu oli maksuintressi arvestamise eesmärk olulises osas ära langenud.“ RKHKo 26.03.2019 [3-16-2514](#) p 18.

Märkus: paraleelmenetluste probleem sai juba leevenduse seadusemuudatusega: avalik-õiguslik nõudeavaldus kriminaalmenetluses. See ei reguleeri aga intressi arvestamist.

Arutelu. Kas täiendada MKS § 119 võlgniku vara arestimise alusega? (Kui jah, siis mõelda ka juhule, kus selgub, et arestitud varast ei piisa.)

*Olukord: maksuvõla katmiseks vajalik summa on arestitud ja võlgnik esitab MTA nõudest lähtuvalt **uue deklaratsiooni**. MTA teeb siis **veel HA** selle kohta. RKHK kriitiliselt: „Kuna kaebajal oli maksuvõlg, oli MKS § 129 lõike 1 järgi vastustajal õigus anda talle korraldus maksuvõla tasumiseks. Seetõttu **ei võta kolleegium seisukohta, kui otstarbekas see kujunenud olukorras oli.**“*

Arutelu. Kas saaks selleta (eriti nüüd, kui võimalik avalik-õiguslik nõudeavaldus kriminaalmenetluses)? (Aga juhul, kui arestitud summast ei piisa?)

RKHKo 15.10.2018 3-16-2231/33. Riigi poolt vabatahtlikult EL õigusakti kohaldamine riigisisesele olukorrale

P 8: „Seadusandja võib reguleerida väljaspool Euroopa Liidu õiguse kohaldamisala olevat küsimust viitenormiga Euroopa Liidu õigusele.“

Seejuures viitas riigisisene säte kehtivuse kaotanud EL määrusele. Selle asemel kehtestatud EL määrus sisaldas aga rakendusnormi, mille kohaselt tuleb viiteid kehtetuks tunnistatud määrusele tõlgendada viidetena selle asemel kehtestatud määrusele. Kohus nentis, et sellest EL määruse rakendussättest antud juhul lähtuma ei pea, sest küsimus asus väljaspool EL õiguse kohaldamisala ja kuna tegu oli staatilise viitenormiga (HÕNTE nõue dünaamiliseks viitamiseks laieneb ainult neile normidele, mille vastuvõtmise kohustus tuleneb Euroopa Liidu õigusest) ja seega tuli lähtuda kehtivuse kaotanud sättest.

*Õigusloomeline vajadus paistab aga nähtuvat sellest (p 12): „Kolleegium nõustub aga kohtutega selles, et praeguses asjas ei olnud trihhinellooskoopilise meetodi kasutamine metssea puhul lubatav. Asjas kohaldamisele kuuluv määrus nr 2075/2005 küll tunnustas trihhinellooskoopilise meetodi kasutamist metssea puhul, kuid vastavalt sama määruse art 16 lg-**le 1 oli selle meetodi kasutamine lubatud üksnes erandjuhtudel ja kuni 31. detsembrini 2009.**“*

RKHKo 04.06.2018; [3-15-2943/85](#). Seaduses puudub ülempiir (maksimaalne järjestikuste päevade arv) vanglas määratud kartserikaristuste katkematul täitmisel

*Ja seda olukorras, kus (nagu RKHKo viitab) ELK ning piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise tõkestamise Euroopa Komitee seisukohtadest tuleneb eeldus, et ebaproportsionaalselt pikk kartseris viibimine **võib kahjustada isiku tervist.***

*Vt ka [3-15-3133](#) (eriti p 18) ja **eriarvamus seaduses sisalduva maksimumi tõlgendamise osas** (vaidlus on selle üle, kas seaduses toodud 45 päeva on piiriks ainult ühe karistuse määramisel või ka mitme karistuse katkematult täitmisel).*

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

Riigikohtu praktika üldkorralduse mõistega seoses

Õigusteoreetiline lähtekoht

Üldiselt tuuakse haldusakti puhul (HMS § 51 lõikes 1 sisalduva haldusakti üldmõiste avamisel) välja järgmised tunnused:

- akti andjaks on haldusorgan;*
- akt antakse avalik-õiguslikus suhtes;*
- aktil on välismõju (see on suunatud haldusvälistele isikutele);*
- akt on regulatiivne;*
- tegemist on ühepoolse regulatsiooniga;*
- reguleeritakse üksikjuhtumit.*

Allikas: K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/1, p 1.

Mõned näited küsimustest, mis tuleb õigusloojal õigusakti ette valmistades sellega seoses lahendada

- *Kas vormistada õigusakt haldusakti või määrusena? Selle all sh:*
 - *eraldiseisev resolutsioon?*
 - *põhjendus aktis või seletuskirjas?*
 - *vaidlustusviide?*
- *Kas ja kui intensiivselt kaasata menetlusse puudutatud isikud?*
- *Avalikustamine või teatavaks tegemine?*

HMS § 51 (2) „Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele.“

K. Merusk. Viidatud allikas (eelmine slaid) p 2: „Haldusakti peamiseks ja üheks olulisemaks kriteeriumiks on aga üksikjuhtumi regulatsioon. Nii vangla kodukorraga kui ka kinnipeetavatele lubatud isiklike riideesemete regulatsiooniga ei reguleerita üksikjuhtumit (konkreetsset juhtumit), vaid piiramatut arvu juhtumeid, millel puuduvad ajalised piirangud. Vastavad regulatsioonid kehtivad kuni käskkirjade kehtetuks tunnistamiseni. Seega esmapilgul tundub, et tegemist on õigusnormi sisaldavate õigusaktidega. Aktsepteerides üksnes kohtu toodud adressaatide argumenti, tekivad tõsised probleemid haldusakti ja üldakti eristamisel. Näiteks väikses vallas määrusega kehtestatud kasside ja koerte pidamise eeskirja puhul on kasside ja koerte omanikud kergesti kindlaks määratavad.“

Merusk leiab (samas), et vangla kodukord on asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorraldus.

Probleem. Kas üksikjuhtumi reguleerimise nõue langeb siis ära?

*Paistab, et Riigikohtu vastus on „jah“. RKHKm 05.09.2019 [3-19-557](#) p 8: „**Vangla kodukord on** individuaal-abstraktse iseloomuga, st piiratud adressaatide ringile suunatud **üldkorraldus** (vt halduskolleegiumi määrust asjas nr [3-17-749/24](#), p 12). Kolleegium on varem selgitanud (vt asi nr [3-3-1-95-07](#), p 14), et „üldkorralduse vaidlustamise tähtaja kulgema hakkamine sõltub sellest, millal avaldub selle mõju akti adressaadi õigustele. Juhul, kui üldkorralduse säte mõjutab isiku õigusi vahetult, tuleb kaebus halduskohtule esitada 30 päeva jooksul korralduse teatavakstegemisest. Kui tegemist on **määratlemata arvu juhtumeid käsitleva sättega, mis akti adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal ei mõjuta**, saab isik esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks **30 päeva jooksul pärast mõju ilmnemist**.“*

Probleem. Üld- ja üksikakti eristamise peamine eristamiskriteerium – üksikjuhtum või mitte – paistab sellega ära langevat.

RKHKm 07.06.2018 3-17-2610. Sigareti/suitsetamise keelamine vanglas

Justiitsminister muutis 06.10.2016 vangla sisekorraeeskirja (määrus; VSkE). Alates 01.10.2017 näeb VSkE § 64¹ p 3¹ ette, et kinnipeetavale on vanglas keelatud suitsetatavad tubakatooted ja esemed, millest ja mille abil on võimalik suitsetatavaid tubakatooteid kokku panna või neid suitsetada.

Viru Vangla direktor muutis 24.04.2017 käskkirjaga Viru Vangla kodukorda nii, et alates 01.10.2017 on vangla territooriumil suitsetamine keelatud (p 2.3), ning p 4.4 muudeti nii, et jalutuskäigule ei ole lubatud sigarette kaasa võtta. Kaebaja tutvus käskkirjaga 11.05.2017.

Kaebaja esitas 14.11.2017 vanglale vaide, milles taotles vanglas suitsetamise ja poest sigarettide ostmise võimaldamist.

Vangla selgitas, et üksnes kodukorra vaidlustamine ei aitaks vaide esitajal oma eesmärki saavutada, sest VSkE § 64¹ p 3¹ kohaselt ei saaks vangla kinnipeetavale sigarette anda.

Arutelu.

Kas käskkiri dubleerib määrust? Kui ei, siis mille osas sätete ulatus erineb?

Kas vangla saaks loobuda sigarettide omamise ja suitsetamise keelu reguleerimisest käskkirjaga?

Kas sellega saanuks vangla vältida kohtuasja (või vähemalt selles vastustaja olemist)?

Arutelu. Tühistamiskaebus „30 päeva jooksul pärast mõju ilmnamist“? Võrdle HKMS § 46 lg 1 ja 4 sõnastust.

(1) Tühistamiskaebuse võib esitada 30 päeva jooksul kaebajale **haldusakti teatavaks tegemisest** arvates.

[...]

(4) Hüvitamiskaebuse või heastamiskaebuse võib esitada kolme aasta jooksul arvates **päevast, kui kaebaja sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust või haldusakti või toiminguga tagajärgedest, mille kõrvaldamist ta nõuab.** [...]

Vangla: käskkiri hakkas kaebajale mõju avaldama 01.10.2017, mil hakkas kehtima suitsetamise keeld, ja kaebetähtaeg saabus seega 31.10.2017.

RKHK p 13.1: „Kaebaja selgitas, et soovis 12. novembrist 2017 uuesti suitsetama hakata. Kolleegium leiab, et sellest piisab, et kinnitada kodukorra mõju ilmnenemist tema suhtes. Seega esitas kaebaja vaide 14. novembril 2017 tähtaegselt [...]“

Kiuslik küsimus. Kas võõrutusnähtudest tingitud kannatuse lisandumine lükkab ümber asjaolu, et mingi mõju oli vangla kodukorra muutmisel kaebajale kui suitsetajale juba selle kehtima hakkamisel (ei saanud enam suitsetada)? Kas kaebaja ei oleks pidanud võõrutusnähtude võimalust ette nägema (ja seda juba HA teatavaks tegemisel)?

Taustal. HA andmise aluseks oleva üldakti põhiseadusvastasus ei tingi HA tühisust ning vähemalt jõustunud HA puhul kehtib akt edasi ka pärast selle õigusvastasuse või põhiseadusevastasuse tuvastamist (vt nt RKHko 30.11.2004 3-3-1-56-04 p-d 8 ja 10). Kas see võis kodukorra iseloomu arvestades kohut kaebetähtaja normi tõlgendamisel mõjutada?

Meenutame samas RKÜKo 16.05.2008 3-1-1-88-07 p 31 seisukohti, et isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peab olema sätestatud seaduse tekstis eriti selgelt ning tõlgenduse tulemuseks ei tohi olla õigusselgusetus.

RKHKm 07.06.2018 [3-17-2610/32](#)_p 11: „Ka üksnes kodukorra tühistamise nõude raames on kohtul **võimalik** kontrollida „Vangla sisekorraeeskirjas“ kui üldaktis sätestatud suitsetamise keelu eesmärki teenivate sätete (eelkõige § 64¹ p-d 3 ja 3¹) põhiseaduspärasust.“

Probleem. Kui kodukord loetakse üldaktiks, siis ta peaks kogu kehtivuse aja olema kooskõlas kõrgemalseisva õigusega (määruse kohta: HMS § 89 lg 1), sh sisekorraeeskirjaga. Siis saaks kahtlusetu öelda, et kodukorra muutmine tulenes vältimatult sisekorraeeskirja muutmisest. Kuna aga kodukord loetakse HA-ks (üldkorralduseks), siis selle õiguspärasuseks piisab, kui see on andmise ajal kehtiva õigusega kooskõlas (HMS § 54; vähemalt omal algatusel ei ole HO kohustatud seda muutma – vt RKHko 05.02.2004 3-3-1-3-04 p 14). See tähendab, et küsimus, kas HA (kodukorra) muutmine oli õiguspärane, ei sõltu mitte otseselt määrusest (sisekorraeeskirjast), vaid hoopis HMS § 66 lõikest 2. Kas üldkorralduse puhul sellest ka erand?!

HMS § 66. lg 2: „Haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui:

- 1) see on lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- 2) haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima;
- 3) haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud;
- 4) isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt.“

Arutelu. Kas ja millal saab sisekorraeeskirja vastav säte olla PSJV-asjas asjassepuutuv õigusnorm, mille põhiseaduspärasusest sõltub kodukorra kui üksikakti muutmise õiguspärasusele antav hinnang?

Varsti saame teada Riigikohtu seisukoha – artiklist (tuginen avalikele allikatele) „Vangid said suitsuvaidluses kohtus võidu“ (err.ee 24.06.2019 13:21) nähtub, et Tartu Halduskohtu otsusega tühistati kodukorra vastav punkt ja alustati PSJV-menetlust sisekorraeeskirja suhtes.

RKHKo 12.12.2017 3-11-1355 (seoses üld- ja üksikakti eristamisega)

Konkurentsiamet jättis AS Tallinna Vesi taotluse veeteenuse hinna kooskõlastamiseks rahuldamata, leides, et seejuures ei saa juhinduda Tallinna linnaga sõlmitud kokkulepetest (sh teenuslepingu lisa), vaid lähtuda tuleb ÜVVKS § 14 lg-st 2, mis näeb ette kulupõhise hinna. ÜVVKS v.r § 14 lg-st 2 tulenes aga, et veevarustuse ja heitvee ärajuhtimise teenuse hinna reguleerimise korra kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu ja hinna kehtestab valla- või linnavalitsus. Teenuslepingu lisast tuleneb, et tariifimäära kehtestab linnavalitsus. Samas on esitatud tariifimäära kujundamise valem.

*RKHK viitab esmalt, et HMS võimaldab sõlmida halduslepingu nii haldusakti kui määruse asemel ja seejärel (p 17 jj): „Kolleegium nõustub ringkonnakohtuga, et teenusleping on **haldusleping, mis on sõlmitud** ÜVVKS v.r § 14 lg-s 2 viidatud **haldusakti andmise asemel**, ning et teenuslepingu lisa E osa I on käsitatav osana lepingu resolutiivosast. [...] Asjas nr 3-4-1-6-10 on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium kvalifitseerinud üksikaktiks (üldkorralduseks) Tallinna Linnavalitsuse määruse veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hindade kindlaksmääramiseks. Asjas selgitas Riigikohus, et õigusakti liigitamine õigustloovaks aktiks või üksikaktiks sõltub muu hulgas regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest (p 46), akti vaidlustamise vajadusest (p 48), samuti aktis käsitletud territooriumi ulatusest (p 49).“ (jätkub)*

(jätkub) „Kuigi teenuslepingu tariife puudutava osa konkreetsete on väiksem ja reguleeritud maa-ala suurem kui viidatud asjas käsitletud määruse puhul, on sellegipoolest tegu konkreetsele ettevõtjale suunatud regulatsiooniga [...]. Reguleeritakse küll ka klientidele kohaldatavate hindade määramise valemite, aga määratava hinna siduvus tarbijatele ei mõjutanud asjas nr 3-4-1-6-10 Riigikohut asuma teistsugusele seisukohale ning sellel ei ole sellist tagajärge ka siin.“

Meenutus viidatud kohtuasjast: „Tarbija ei saaks tsiviilkohtumenetluses vaidlustada võlaõigusliku lepingu hinnatingimust, kuna see on õigusaktiga imperatiivselt kindlaks määratud. Sellise akti lugemine üldaktiks ja selle õiguspärasuse kontrolli võimaldamine üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses ei ole põhjendatud. Vaidlustatud määruse liigitamine üldkorralduseks, mida on võimalik vaidlustada halduskohtus, tagab paremini veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse tarbijate huve Tallinna ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni põhitegevuspiirkonnas.“

Probleem. Sellest hilisem kohtupraktika ei välista, et tarbija ja teenusepakkuja vahel tekkinud eraõiguslikust vaidlusest tulenevalt saab alustada PSJV selle teenuse osutamise tingimusi määrava üldakti põhiseaduspärasuse kontrollimiseks – vt nt RKÜKo 15.12.2015 [3-2-1-71-14](#). (Kui tegemist oleks avalik-õigusliku tasuga, siis oleks asjakohane RKHKO 25.04.2019 [3-16-1267](#).)

RKHK poolt viidatud nr 3-4-1-6-10 punktis 57 on õigusakti haldusaktiks pidamise põhjenduseks toodud veel see, et ettevõtjal oleks võimalik talle vahetult adresseeritud akti kohtus vaidlustada („Tal oleks võimalik seda vaidlustada üksnes õiguskantsleri poole pöördudes või oodates ära määruse rikkumisele järgneva võimaliku kohtumenetluse.“)

Probleem. Antud asjas on ettevõtjaga sõlmitud haldusleping ja see võib anda ettevõtjale täiendavad õiguskaitsevahendid (võrreldes lahendiga nr 3-4-1-6-10). Ilmselt ka tarbijale (vt nt HMS § 101 lg 2).

Kui lugeda leping sõlmituks määruse asemel, siis oleks kohaldunud ka see:

HMS § 97. Halduslepingu sõlmimise lubatavus

Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks võib sõlmida halduslepingu vaid seaduses sisalduva volitusnormi alusel.

Kas volitusnormi loomine ei võimaldaks kokkuvõttes tarbijate ja ettevõtja paremat kaitset?

Riigikohtu kaalutlused, mille tõttu Riigikohus on akte üldkorralduseks kvalifitseerinud, on äärmiselt tunnustusväärased:

- *asja avalik-õigusliku staatuse (nt looduskaitsealaks) määramisel eriliselt puudutatud isikute (nt kinnistuomanike) kaasamine;*
- *isikutele tõhusa kohtuliku kaitse tagamine.*

Teiselt poolt aga:

- *avalik huvi kaitsta asja ka kolmandate isikute rünnete eest? Eeldus, et isik pidi õigusaktist teadma, kehtib ju ainult üldaktide puhul (PS § 3 lg 2). Vt ka RKHKO 12.11.2018 3-16-812, mis kaudselt ilmestab küsimust, kas looduskaitsealuse kinnistu omaniku vahetumisel algab kaitsealaks määramise vaidlustähtaeg uuesti.*

RKÜKo 31.05.2011 3-3-1-85-10 tunnistas LKS § 10 tekstiosa “määrusega” PS-ga vastuolus olevaks ja kehtetuks.

Nüüd ei ole LKS §-s 10 HO tegevusvormi määratud, aga Vabariigi Valitsus annab vastavaid akte ikkagi määrusena, lisades samas kinnistuomanikele suunatud vaidlustusviite halduskohtusse pöördumise suunisega. Vt nt Vabariigi Valitsuse 30.08.2019 määrus nr 75 „Pakri maastikukaitseala kaitse-eeskiri“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/103092019006>

Tõnu Anton sisuliselt ennustas seda ülalviidud kohtuasja eriarvamuses: „[...] sisuliselt on üldkogu loonud aluse kolmanda aktiliigi (mis pole üld- ega üksikakt) eristamiseks.“

*Vaatlusalusel perioodil luges RKHK (14.11.2018 [3-16-2290](#)) üldkorralduseks ka TÜ õppekorralduseeskirja, samas **tunnistamata** selle andmise alusnormi põhiseadusega vastuolus olevaks. P 17: „ÜKS § 15 lg 1 on pädevusnorm, mis annab ülikooli nõukogule õiguse võtta vastu määruseid. ÜKS § 15 lg 2 sätestab, et ülikooli nõukogu seisukoht, mis sisaldab üldisi eeskirju, vormistatakse määrusena. Õigusakt, mis sisaldab küll üldisi eeskirju, aga on adresseeritud piiratud isikute ringile, on üldkorraldus HMS § 51 lg 2 järgi. Seega on see haldusaktina halduskohtus vaidlustatav hoolimata selle vormistamisest määrusena.“ Märkus: kehtiv kõrgharidusseadus ei nõua enam kehtestamist „määrusega“ (vt § 25 lg 3 p 2).*

Arutelu.

*Kas ja kuidas peaks õigusloome
Riigikohtule appi tulema?*

Üks võimalus tuleneb Riigikohtu enda seisukohast ülalviidatud LKS § 10 asjas (p 28): „[...] seadusandja võib ka juhul, kui akti liigiks on valitud määrus, näha erinormidega ette täiendavad akti andmise menetlus- või vaidlustamisreeglid, mis üldiselt on omased teistsugusele akti liigile ja isiku õiguste kaitse seisukohalt konkreetsel juhul vajalikud.“

Kui kellelgi tuleb veel tagantjärele häid mõtteid või muid tähelepanekuid, siis võib jagada:

liina.lust@oiguskantsler.ee

Omaette probleem. HMS võimaldab halduslepingu sõlmimist määruse andmise asemel. Sellise sisuga halduslepingu kontroll (sh nt kolmanda isiku kaebus põhjendusega, et see on sisuliselt põhiseadusega vastuolus) allub halduskohtule.

Muidu aga määruse põhiseadusvastasuse üle lõpliku otsustamise pädevus on ainult Riigikohtul PSJV reeglite järgi (seda rõhutatakse ka HKMS eelnõu 758 SE seletuskirja lk 6, kättesaadav www.riigikoogu.ee).

Küsimus HMS § 6 lg 1 ja § 158 lg 4 omavahelises koostoimes tõlgendamisest (vt järgmine slaid).

HKMS § 6. Haldusakt ja toiming

(1) Halduskohtumenetluses loetakse haldusaktiks haldusakt haldusmenetluse seaduse § 51 tähenduses, haldusleping haldusmenetluse seaduse § 95 tähenduses, samuti üksikjuhtumit reguleeriv halduse siseakt.

HKMS § 158. Otsuse tegemisel lahendatavad küsimused

(4) Kohus jätab asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega.

Kui haldusleping on HKMS tähenduses „haldusakt“, siis oleks kaheldav tõlgendus, mille kohaselt see oleks (juhul, kui on määruse asemel antud) § 158 lg 4 alla mahtuv „õigustloov akt“.

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

HA tühisus HO pädevuse puudumisega seoses

RKHK järjekindel praktika alates RKHKm 07.03.2003 3-3-1-21-03 – HO pädevuse puudumine tingib tühisuse vaid siis, kui pädevuse puudumine oli ilmselge.

RKHKm 24.04.2018 3-17-725/33 p 20 (*parandades I astme kohtut*): „[...] peab kolleegium kohtupraktika ühtlustamiseks täiendavalt vajalikuks märkida, et sisepädevuse (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 8 lg 2) rikkumine haldusakti andmisel ei too kaasa haldusakti tühisust. [...] Kui ehitusloa on valla kui pädeva haldusorgani [....] nimel alla kirjutanud vallavalitsuse ametnik, kellel puudub selleks valla poolt antud volitus, ei tähenda see, et ehitusluba ei ole andnud pädev haldusorgan (vald). Tegemist on menetlusveaga, mille esinemisel tuleb HMS § 58 alusel hinnata, kas vastav rikkumine mõjutas asja otsustamist.“

(Pädevuse puudumise ilmselguse kohta vt ka varasem lahend HA-d asendava HL kohta: RKHKO 12.12.2017 3-11-1355 p 19)

Arutelu. Reguleerimisvajadus?

Sealjuures eraldi küsimus. Kas ilmselguse nõue laieneb vaid pädevuse puudumisele või kõigile HMS § 63 lõikes 2 toodud tühisuse alustele?

RKHKm 07.03.2003 3-3-1-21-03 p 13 näib toetavat viimast: „Kohus saab rahuldada tühisuse tuvastamise kaebuse vaid sel juhul, kui haldusaktil on HMS § 63 lõikes 2 sätestatud puudused ja need puudused on ilmselged.“ (Samuti ka I. Pilving „Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel.“ TÜ Kirjastus, Tartu 2006. Lk 64 allmärkus nr 297 – aga samas on viidatud N. Parrestti erinev seisukoht.)

Lasteaiakoha kaasus RKHKO 11.06.2019 3-17-449

(Vt allpool: avaldaja tahte tõlgendamine haldusmenetluses)

Taustal. Rühmade komplekteerimine toimub suuremas osas KOV-ides üks kord aastas: augustiks-septembriks. Peale seda pooleteiseaastaseks saavate laste lisamine rühmadesse ei toimu osades KOV-ides mitte planeeritult, vaid sisuliselt sõltuvalt sellest, kas mõnes rühmas on (vahepeal tekkinud) vaba koht.

Eralasteaias käimise kulude katmine lahendab vanema majandusliku mure (vähemalt osaliselt). Aga lapse õigused seoses lasteaia vahetamisega (uuesti kohanemise vajadus)?

*Asjas tehtud ringkonnakohtu lahendist nähtub (ref. p 7): „Lasteaiakoht tuleb luua mõistliku aja, senise praktika kohaselt **kahe kuu jooksul pärast taotluse esitamist.**“*

Arutelu. Mida sellest arvata? Reguleerimisvajadus?

RKHKo 07.06.2019 3-16-1191. Õigusvastasuse tuvastamise ja kahju hüvitamise nõue seoses kooseluseaduse rakendusaktide kehtestamata jätmisega (väidetav õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud kahju)

P-d 9.3 ja 9.4: „Kaebaja keskne väide on, et tema kooseluleping ei ole riigile ega kolmandatele isikutele nähtav, sest õigustloova akti andmata jätmise tõttu ei kanta tema kooselulepingu andmeid rahvastikuregistrisse. Asja materjalidest nähtub, et kaebaja ei ole enne kohtusse pöördumist taotlenud kooselulepingu andmete rahvastikuregistrisse kandmist. [...] Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium jättis 10. aprilli 2018. a määrusega ringkonnakohtu taotluse rahuldamata selle üldsõnalisuse tõttu. Sama üldsõnaline on ka halduskohtule esitatud hüvitamiskaebus.“

P 10.1: „Kaebajal on võimalik halduskohtus vaidlustada tema õiguste kaitseks vajalike haldusaktide või toimingute andmata või tegemata jätmist ning taotleda vajaduse korral esialgse õiguskaitse kohaldamist (HKMS § 249). Samuti on halduskohtu pädevuses muude avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omavate asjaolude tuvastamine (HKMS § 37 lg 2 p 6; nt kooselusuhte kehtivuse kindlakstegemine). Sellist tuvastamisõuet pole kaebaja aga esitanud ning selline kaebus on lubatav vaid siis, kui õiguste kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid (HKMS § 45 lg 2). Eraõiguslikus suhtes on hagejal võimalik esitada maakohtule vaidlusaluse õigussuhte esialgseks reguleerimiseks hagi tagamise avaldus (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 377 lg 2, § 378 lg 3).“

On õige RKHK seisukoht (p 9.2.), et kaebaja viidatud ELK otsus asjas Oliari jt vs. Itaalia ([18766/11](#) ja [36030/11](#)) käsitleb olukorda, kus ei tunnustatud samasooliste isikute kooselu üldse (ja järeldus, et Eestis nii ei ole). Samas sisaldab viidatud ELK otsus ka järgmisi kaalutlusi:

„171. [...] In the Court’s view, the necessity to refer repeatedly to the domestic courts to call for equal treatment in respect of each one of the plurality of aspects which concern the rights and duties between a couple, especially in an overburdened justice system such as the one in Italy, already amounts to a not-insignificant hindrance to the applicants’ efforts to obtain respect for their private and family life. This is further aggravated by a state of uncertainty. (jätkub)

(jätkub) 172. It follows from the above that the current available protection is not only lacking in content, in so far as it fails to provide for the core needs relevant to a couple in a stable committed relationship, but is also not sufficiently stable – it is dependent on cohabitation, as well as the judicial (or sometimes administrative) attitude in the context of a country that is not bound by a system of judicial precedent [...].“

Kaebus vaadeldavas RKHK asjas (ref p 1): „Tuvastamiskaebus on esitatud preventiivsel eesmärgil, vältimaks avaliku võimu jätkuvat või korduvat õigusvastast tegevust kaebaja suhtes. Kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumise asjaolude põhjal on ilmne, et kiireloomulistes olukordades ei jõuaks kaebaja otsustusõiguse saamiseks kohtusse pöörduda. [...] Kaebaja ei pea iga juhtumi korral, kui tema õigusi rikutakse, kohtusse pöörduma. Vastasel juhul muutuks õigusselguse tagamine kaebaja ülesandeks.“

Arutelu. Kas olukord Eestis on sisuliselt oluliselt erinev olukorrast Itaalias ELK lahendi punktide 171 ja 172 valguses?

P 8.2 (vastuseks Justiitsministeeriumi väidetele kassatsioonkaebuses): „Kolleegium peab vajalikuks märkida vastuseks Justiitsministeeriumi kassatsioonkaebuses väidetule, et riik peab tagama põhiõiguste kaitse kooskõlas Eesti põhiseadusega ka siis, kui avaliku arvamuse uuringute tulemused seda ei toeta. EIÕK on Riigikogu ratifitseeritud välisleping ning riik peab välislepinguid täitma (PS § 123 lg 2; [...]).“

Aga VSS § 1 lg 3: „Käesoleva seaduse sätteid kohaldatakse Eesti Vabariigile siduvas välislepingus toodud erisusi arvestades.“

Pane tähele: juttu ei ole üksnes ratifitseeritud välislepingutest (see tähendab aga, et seaduse asemel tuleb kohaldada ka täitevvõimu sõlmitud lepinguid - konstitutsiooniõiguslik probleem). Aga kui oleks, siis oleks nn pedagoogiline säte.

Arutelu nn pedagoogiliste sätete üle.

Kõrvalepõige eelviidatud PSJV-asjale (RKPKm 10.04.2018 [5-17-42/9](#) p 32): „Pigem deklareerib seadusandja KooS §-s 26 oma kavatsust võtta vastu rakendusakte.“ Kohus järeldab põhjendatult, et ainuüksi sellest ei saa tuletada, et rakendusaktide vastuvõtmine on põhiseadusega vastuolus.

*Oluline **normiloomes**: väldi deklaratiivseid sätteid! Iseäranis sätteid, milles õiguslooja näivald kohustab iseennast (taustal: näide pensionireformi tähtaja sättest, mida lükati edasi pea 20 aastat).*

*Lõpetuseks koolitaja soov kohtulahendite leidmise lihtsustamiseks 😊.
Parem oleks, kui iga kaebuse liik oleks eraldi lõikes ja vastavad alused eraldi punktides.*

Praegu

HKMS § 37 lg 2: **Kaebusega võib nõuda: [...]**

6) haldusakti tühisuse, **haldusakti** või toimingu **õigusvastasuse** või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu **kindlakstegemist** (tuvastamiskaebus).

Kohtulahendite süstematiseerimise ja otsimise seisukohalt parem:

(X) Tuvastamiskaebusega võib nõuda, et kohus tuvastaks:

1) haldusakti tühisuse;

2) haldusakti õigusvastasuse;

3) toimingu õigusvastasuse;

4) muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu.

Arutelu.

*Kuidas saada teadlikuks kohtupraktikas
esilekerkinud õigusloomelist lahendust
vajavatest probleemidest?*



TARTU ÜLIKOOL

Täna tähelepanu eest!



unitartu



tartuylikool

