

HALDUSÕIGUS

Jõhvi, 3. detsember 2020

Loeng 3

Haldusõiguslikud õiguskaitsevahendid

Nõuded haldusorganile ja halduskohtule (riigivastutus)

Vaidemenetlus (vaideorganid, vaideõigus, menetluse läbiviimine)

Haldusõiguslikud õiguskaitsevahendid

1. Haldusorgani enda tegevus (parandab oma vea, menetluse uuendamine).
2. Kehtetuks tunnistamise, kohustamis- ja keelamisnõue (kui kohustamisnõude eriliik) – nõuded haldusorganile
3. Vaidemenetlus
4. Kahju hüvitamine (nõue haldusorganile ja/või halduskohtule)
5. Halduskohtumenetlus
6. Märgekiri, selgitustaotlus, teabenõue – ei anna siduvat lahendust
7. Õiguskantsleri kontroll – lõpptulemus ei ole siduv
8. Järelevalveorganite tegevus, sh protesti esitamise õigus halduskohtule.

Haldusakti õiguspärasus ja kehtivus

- Õigusvastane haldusakt kehtib kuni selle kehtetuks tunnistamiseni (haldusorgani poolt), kehtivuse ammendumiseni või tühistamiseni (kohtus).
- Õigusvastasus ei välista kehtivust. Kehtiva haldusakti resolutsioon on täitmiseks kohustuslik
- Tühine haldusakt on kehtetu algusest peale.

Õiguskaitsevahendid (haldusakt)

- Isik võib oma subjektiivsete õiguste kaitseks nõuda
 - haldusakti kehtetuks tunnistamist/tühistamist (tervikuna või osaliselt)
 - uueks otsustamiseks kohustamist/haldusakti andmiseks kohustamist
 - haldusakti andmise keelamist
- Haldusakti andnud organ võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha. Isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib nõuda haldusorganilt ja halduskohtult haldusakti tühisuse kindlakstegemist.
- Haldusaktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamine.

Õiguskaitselahendid (toiming)

- Kui toiminguga rikutakse isiku õigusi, võib isik nõuda haldusorganilt või kohtult
 - toimingu ärajätmist (keelamisnõue)
 - (jätkuva) toimingu lõpetamist
 - toimingu tagajärgede kõrvaldamist ja kahju hüvitamist vastavalt riigivastutuse seadusele

Toimingu tegemata jätmisel nõuda toimingu tegemist (kohustamisnõue)

Õiguskaitsevahendid (haldusleping)

- Pooled võivad üksikjuhtumi kohta sõlmitud HL muuta või lõpetada sarnaselt eraõigusliku lepinguga, arvestades HL olemust.
- Haldusorgan võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Haldusorgan peab põhjendama (nagu haldusakti). Teisel lepingupoolel õigus nõuda kahju hüvitamist.
- HL teine pool võib täitmisel oluliselt raskustesse sattudes nõuda muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või teine pool keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega.

Õiguskaitselahendid (määrus)

- Määrust kui halduse üldakti ei saa eraldisesivalt vaidemenetluses ega kohtus vaidlustada. Saab nõuda enda subjektiivsete õiguste kaitseks esitatud kaebuses (halduskohtule), et kohus jätaks kohaldamata määruse põhiseadusvastase sätte
- NB! Määrustes võib erandlikult leiduda ka üksikaktile omaseid norme

Haldusorgani enda tegevus haldusmenetluses

- Isikud, nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, saavad oma subjektiivseid õigusi kaitsta esmalt esitades nõudeid haldusorganile. Nõuded, mida saab haldusorganile esitada, sisalduvad riigivastutuse seaduses. Saab nõuda:
 - 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist;
 - 2) jätkuva toimingu lõpetamist;
 - 3) haldusakti andmisest või toimingu sooritamisest hoidumist;
 - 4) haldusakti andmist või toimingu sooritamist;
 - 5) tekitatud kahju hüvitamist;
 - 6) avalik-õiguslikus suhtes alusetult saadud asja või raha tagastamist.

Haldusakti kehtetuks tunnistamine

- Haldusorgan võib oma varasemat otsustust muuta, sh oma vigu parandada.
- Haldusorgan parandab seadusega haldusakti muutmiseks ettenähtud menetluskorda järgimata haldusaktis kirjavea ja muu ilmse ebatäpsuse, mis ei mõjuta haldusakti sisu.
- Muudel juhtudel toimub haldusakti kehtetuks tunnistamine ja muutmine vastavalt seaduses sätestatud reeglitele.
- Halduspraktika peab olema **stabiilne ja järjekindel**, kuid HO ei tohi jätkata õigusvastast praktikat. Seda ei õigusta ka võrdse kohtlemise nõue

Haldusakti kehtetuks tunnistamine

- Haldusmenetluse uuendamine – HO algatusel/isikute taotlusel
- Haldusakti kehtetuks tunnistamine:
 - 1) õigusvastase/õiguspärase haldusakti
 - 2) isiku kasuks/isiku kahjuks (NB! Kolmikmõjuga haldusakt- ühele soodne, teisele koormav)
 - 3) edasiulatuvalt/tagasiulatuvalt

Haldusakti kehtetuks tunnistamine

- Haldusorgan otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise **kaalutusõiguse kohaselt**, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama.
- Kui kehtetuks tunnistamine toimub ühe isiku kasuks ja teise isiku kahjuks, lähtutakse sätetest, mis reguleerivad haldusakti kehtetuks tunnistamist isiku kahjuks.

Haldusakti kehtetuks tunnistamine

- Kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada
 - haldusakti andmise ja haldusakti kehtetuks tunnistamise tagajärgi isikule,
 - haldusakti andmise menetluse põhjalikkust,
 - haldusakti kehtetuks tunnistamise põhjuste olulisust ning nende seost isiku osalemisega haldusakti andmise menetluses ja isiku muu tegevusega,
 - haldusakti andmisest möödunud aega,
 - muid tähtsust omavaid asjaolusid.

Haldusakti kehtetuks tunnistamine (usalduse kaitse)

- Isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamist otsustades arvestab haldusorgan peale eelnevalt nimetatute ka isiku **usaldust**, et haldusakt jääb kehtima, avalikku huvi ja haldusaktiga koormatud isiku huvi, et haldusakt tunnistataks kehtetuks.
- Haldusakti ei tohi tunnistada kehtetuks isiku kahjuks, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.

Kohustamisnõue

- Kohustamisnõudega võib isik nõuda
 - toimingu lõpetamist (RVastS § 4);
 - haldusakti andmata jätmist, toimingu sooritamata jätmist – *sisuliselt keelamisnõue* (RVastS § 5);
 - haldusakti andmist või toimingu sooritamist (RVastS § 6)

Vaie või kaebus kohtule

- Enamasti alternatiivid
- Kohustusliku kohtueelse menetluse korral – kohtusse pöördumise absoluutne eeltingimus (HKMS § 47 lg 1 ls 2; § 121 lg 1 p 4)

Sellest erandid:

- kui vaidemenetlus jääb korrakohaselt läbimata HO õigusvastase tegevuse tõttu – kohus loeb vaidemenetluse läbituks (RKHKm 3-18-32)
- kui nõue on tekkinud kohtumenetluse käigus muutunud asjaolude tõttu, ei ole kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmine takistuseks nõude lahendamisele halduskohtus (RKHKm(22.01.20219) 3-17-1151 p 3.2)

Vaidemenetlus

- Reguleerib peamiselt haldusmenetluse seadus (HMS §71 jj); erinormid eriseadustes
- Eriseadused võivad ette näha kohustusliku vaidemenetluse enne kohtumenetlust (VangS; ELÜPS)
- Vaidemenetlus algab vaide esitamisega.
- Vaide võib esitada Isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Füüsilised ja juriidilised isikud.
- Välistatud ei ole korduv samasisuline vaie (RKHKm 3-18-32) – seadus seda ei välista, NB! Tähtaeg seab piirid.

Vaidemenetlus

- Vaidemenetluses võib nõuda (HMS § 72 lg 1):
 - 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist (täielikult või osaliselt kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist);
 - 2) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks (kohustamisvaie).

Haldusakti täitmise peatamine – HO võib ise kohaldada (HMS § 81)

Esialgse õiguskaitse taotlus vaidemenetluse ajal – halduskohtule (HKMS § 249 lg 2)

Vaidemenetlus

- Haldusmenetluse toimingut vaidlustatakse koos haldusaktiga (sisulise otsusega). Seaduses on eraldi sätestatud, mida saab vaidlustada ka eraldi sisulisest otsustusest:
 - 1) haldusorgani viivitus;
 - 2) haldusorgani tegevusetus;
 - 3) ametiisiku taandamisest keeldumine (et ära hoida olukord, kus sisulise otsuse langetab ametnik, kes pole otsustamisel erapooletu);
 - 4) haldusakti andmise taotluse tagastamine (et saavutada taotluse sisuline läbivaatamine).
 - 5) muud juhud, kui seadus näeb vaide esitamise ette.

Vaidemenetlus (vaideorgan)

- Üldreeglina esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.
- Kui sellist teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan ise.
- Kui seadus näeb ette, et haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan ise. Seadusega võib sätestada erisusi (vaideorgani, nt VangS § 1' lg 4').

Vaidemenetlus (vaide tähtaeg, nõuetekohasus)

- Vaiet ei saa esitada piiramatu aja jooksul. Üldreegel: 30 päeva arvates päevast, millal isik sai vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada või oleks pidanud teada saama. Erinormid (nt VMS § 222 - 10p).
- Vaide esitamise tähtaega võib ennistada (HMS § 34, 77). Haldusorgan omal algatusel või vaide esitaja taotlusel.
- Ennistamistaotluse saab rahuldada, kui menetlustähtaeg on mööda lastud mõjuval põhjusel. Ennistamise taotlemisel ajaline piir.
- Puudused vaites – tähtaega kõrvaldamiseks

Vaidemenetlus (põhimõtted)

- Vaidemenetlus on olemuselt haldusmenetlus, laienevad haldusmenetluse normid ja põhimõtted.
- Selgitamiskohustus (puuduste kõrvaldamine, tähtaeg selleks)
- Uurimispõhimõte
- Äraakuulamiskohustus (isikute seletused).
- Põhjendamiskohustus

Vaidemenetluse tulemus

- Vaide läbivaatamise tähtaeg – 10 p, eriseadustega teistsugused tähtajad
- Vaideotsus – kirjalik vorm !!!
- Vaideotsusega haldusorgan kas
 - 1) rahuldab vaide ja tunnistab haldusakti täielikult või osaliselt kehtetuks;
 - 2) teeb ettekirjutuse haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
 - 3) teeb ettekirjutuse toimingu tagasitaitmiseks;
 - 4) jätab vaide rahuldamata.

Kahju hüvitamine

- RVastS + eraõiguse kahju hüvitamise normid
- Kahju hüvitamise eeldused (RVastS § 7 lg 1)
 - avaliku võimu kandja tegevus
 - avalik-õiguslikus suhtes
 - tegevuse õigusvastasus
 - tekkinud on kahju
 - põhjuslik seos õigusvastase teo ja kahju vahel
- Esmaste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustus

Kahju hüvitamine

- Täitevvõimu tekitatud kahju hüvitamine
(RvastS § 7 lg 1 üldised eeldused, vt eelmisel slaidil)
- Riigivastutuse erijuhud.
 - **õigustloova aktiga tekitatud kahju** (RVastS § 14).
 - **õigusemõistmisel tekitatud kahju** (RVastS § 15).
 - **õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju** (RVastS § 16).

Kahju hüvitamine

- **Varaline kahju**
 - Otsene varaline kahju
 - Saamata jäänud tulu
 - Varaline kahju hüvitatakse rahas. Hüvitisega tuleb luua varaline olukord, milles kannatanu oleks siis, kui tema õigusi ei oleks rikutud.
- Kannatanu võib avaliku võimu kandjalt rahalise hüvitise asemel nõuda kehtetuks tunnistatud või muudetud haldusakti või toiminguga õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist.

Kahju hüvitamine

- Mittevaraline kahju

-**Füüsiline isik** võib nõuda mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väarikuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatusse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral (olulised põhiseaduslikud väärtused).

-Mittevaraline kahju hüvitatakse proportsionaalselt õiguserikkumise raskusega ning arvestades **süü** vormi ja raskust.

-Kahju tekitamise süülisust ei arvestata, kui mittevaralise kahju hüvitamist taotletakse Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse alusel, millega on tuvastatud avaliku võimu kandja poolt Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni või selle protokollide rikkumine.

Kahju hüvitamise menetlus

- Kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Taotlus kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamiseks esitatakse Justiitsministeeriumile.
- Seadus võib ette näha kohustusliku kohtueelse menetluse (nt VangS § 1'lg 8).
- Pärast haldusorgani poolt kahju hüvitamise nõude lahendamist võimalus pöörduda halduskohtusse (RVastS § 18 lg 2)
- Taotlus või kaebus tuleb esitada kolme aasta jooksul, arvates päevast, millal kannatanu kahjust ja selle põhjustanud isikust teada sai või pidi teada saama, kuid hiljemalt 10 aasta jooksul kahju tekitamisest või selle põhjustanud sündmusest arvates.

Kahju hüvitamine (vastutuse piiramine)

- Hüvitise suuruse määramisel arvestatakse:
 - 1) kahju tekkimise ettenägematust;
 - 2) objektiivseid takistusi kahju ärahoidmisel;
 - 3) õiguste rikkumise raskust;
 - 4) kannatanu osa kahju tekitamisel;
 - 5) muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju hüvitamine täies ulatuses oleks ebaõiglane.
- Kohustus kasutada esmaseid õiguskaitselahendusi (nõuda õigusi rikkuva haldusakti kehtetuks tunnistamist, toimingute sooritamist vm)

Kahju hüvitamine

- **Õigusemõistmisel tekitatud kahju**
- Isik võib nõuda kohtumenetluse käigus (sealhulgas kohtulahendiga tekitatud) kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo.
- *Vaidluse all, kas selle sätte kohaldamisala tuleks laiendada (ka raskete menetlusnormide rikkumisega tekitatud kahju).*
- *Euroopa Kohtu praktika*

Kahju hüvitamine

- **Õigustloova aktiga tekitatud kahju** (RVastS § 14): isik võib nõuda õigustloova aktiga või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui
 - kahju põhjustati avaliku võimu kandja kohustuste **olulise rikkumisega**,
 - rikutud kohustuse aluseks olev **norm on otsekohaldatav**
 - isik kuulub õigustloova akti või selle andmata jätmise tõttu **eriliselt kannatanud isikute rühma**.

Kahju hüvitamine

- **Õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju**

Isik võib nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglates ulatuses.

Nt isiku vara sundvõõrandamine avalikes huvides

Hüvitist sel alusel ei saa nõuda, kui

-põhiõiguste või -vabaduste piiramise põhjustas isik ise või see toimus tema huvides;

-isikute eriline kohtlemine on ette nähtud seadusega;

-isikul on hüvitist võimalik saada mujalt, sealhulgas kindlustuselt.

Õiguskaitsevahendid halduskohtumenetluses

- Kaebusega võib nõuda:
 - 1) haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamiskaebus);
 - 2) haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamiskaebus);
 - 3) haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist (keelamiskaebus);
 - 4) avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist (hüvitamiskaebus);
 - 5) haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamiskaebus);
 - 6) haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (tuvastamiskaebus).

Õiguskaitsevahendid halduskohtumenetluses

- Esialgse õiguskaitse kohaldamine vaidemenetluse ajal.
- Haldusorgani kaebused eraõigusliku isiku vastu (erand).
- Järelevalveorgani protest.
- Taotlus haldusorgani trahvimiseks (kohtulahendi mittetäitmine).

Halduskohtumenetlusest täpsemalt 4. loengus

Märgukiri, selgitustaotlus

- Isikud võivad pöörduda avaliku võimu kandjate (haldusorganite) poole märgukirja või selgitustaotlusega.
- **Märgukiri** on pöördumine, millega isik:
 - 1) teeb ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks;
 - 2) annab asutusele avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet.
- **Selgitustaotlus** on pöördumine, milles isik:
 - 1) taotleb asutuselt või organilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist;
 - 2) taotleb õiguslase selgituse andmist.

Märgukiri, selgitustaotlus

- Asutusel on märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise kohustus 30 p jooksul. Erandid vastamiskohustusest (MSVS § 5 lg 9).
- Õiguslaste selgituste andmise kohustus on piiratud - asutus annab tasuta selgitusi tema poolt väljatöötatud õigusaktide, nende eelnõude ja asutuse tegevuse aluseks olevate õigusaktide ning asutuse pädevuse ja õigusloome tegevuse kohta (mitte kõikvõimalikku õigusnõu või -abi) (MSVS § 2 lg 2 p 2; § 3).
- Vastused märgukirjale ja selgitustaotlused ei kujuta endast õigusvaidluse lahendamist, ei ole õiguslikult siduvad.

Teabenõue

- Kui pöördumises asutuse poole taotletakse avalikule teabele juurdepääsu võimaldamist, vastatakse pöördumisele avaliku teabe seaduses (AvTS) sätestatud korras.
- AvTS näeb ette teabenõude esitamise võimaluse (teabevaldajale esitatud taotlus teabe saamiseks või taaskasutamiseks).
- Teabenõue suuliselt või kirjalikult.
- Teabenõue täidetakse viivituseeta, kuid mitte hiljem kui viie tööpäeva jooksul. Põhjendatud juhul pikendatakse vastamise tähtaega või võib keelduda vastamisest.

Riigi õigusabi

- Riigi õigusabi enda esindamiseks haldusmenetluses või vaidemenetluses –esitades vastava taotluse halduskohtule (riigi õigusabi seaduse (RÕS) § 10 lg 3¹).
- Riigi õigusabi esindamiseks halduskohtus, ka juba kaebuse koostamiseks, et üldse halduskohtusse pöörduda (RÕS § 10 lg 1).
- Peavad olema täidetud seaduses sätestatud eeldused (RÕS § 7 lg 1).