

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Ivika Nõukas

KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS JA SELLE PIIRANGUD
HALDUSKOHTUMENETLUSES

Magistritöö

Juhendaja: mag. iur Kaire Pikamäe

Tallinn

2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
I KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS HALDUSKOHTUMENETLUSES.....	8
1. Kohtusse pöördumise õiguse alused.....	8
2. Halduskohtulike kaebuste liigid.....	10
2.1. Tühistamiskaebus.....	11
2.2. Kohustamiskaebus.....	12
2.3. Keelamiskaebus.....	12
2.4. Hüvitamiskaebus.....	13
2.5. Heastamiskaebus.....	13
2.6. Tuvastamiskaebus.....	14
3. Halduskohtusse pöördumise õiguse eeldused.....	15
3.1. Kaebeõiguse üldised eeldused.....	15
3.2. Kohtusse pöördumise õiguse eeldused erinevate kaebuseliikide puhul.....	19
3.2.1. Kohustamiskaebus.....	19
3.2.2. Keelamiskaebus.....	20
3.2.3. Hüvitamiskaebus.....	21
3.2.4. Heastamiskaebus.....	22
3.2.5. Tuvastamiskaebus.....	23
4. Kohtusse pöördumise õigus erandlikel alustel.....	24
4.1. Kaebus keskkonnaasjades.....	24
4.2. Kaebus kaebajale mittekuuluva õiguse kaitseks.....	25
4.3. Isikute ühenduse kaebus.....	26
4.4. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku kaebus.....	27
5. Kohtusse pöördumise õiguse täiendavad piirangud.....	28
5.1. Menetlustoimingu vaidlustamine.....	28
5.2. Vaideotsuse vaidlustamine.....	30
II KAEBUSE TAGASTAMINE.....	31
1. Kohtusse pöördumise õiguse riive halduskohtumenetluses.....	31
1.1. Kohtusse pöördumise õiguse riive olemus.....	31
1.2. Riive õigustus.....	34
2. Kaebuse tagastamine halduskohtumenetluses.....	37
2.1. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel.....	37
2.2. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel.....	45
2.3. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 2 ¹ alusel.....	52
2.4. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 2 ² alusel.....	58
2.5. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 3 alusel.....	62
KOKKUVÕTE.....	64
RIGHT OF RECOURSE TO THE COURT AND ITS CIRCUMSCRIPTION IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE. SUMMARY.....	70
KASUTATUD KIRJANDUS.....	75
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	77
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	77

SISSEJUHATUS

Õiguse oma subjektiivsete õiguste ja vabaduste kaitseks kohtu poole pöörduda sätestab Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ (edaspidi ka põhiseadus või PS) § 15 lg 1 esimene lause. Kohtusse pöördumise õiguse tekkimise peamiseks eelduseks on kaebajale kuuluva kohtulikku kaitset vajava õiguse olemasolu. Kohtusse pöördumise õigus ei ole iseenesest olemas igaühel, vaid selle tekkimiseks on seadusandja lisaks põhiseaduses sätestatud üldisele eeldusele loonud lihtseadustega kindlad tingimused. Halduskohtusse pöördumise õiguse eeldused ja piirangud on sätestatud halduskohtumenetluse seadustikus² (edaspidi ka HKMS).

Tulenevalt kohtusse pöördumise õiguse temaatika avarusest on töö selgema fookuse huvides käsitlusele tulevat teemaderingi piiratud. K. Merusk on pidanud halduskohtuliku menetluse eripäraks seda, et kohus ei asu kunagi omal initsiatiivil kontrollima administratsiooni tegevust, vaid halduskohtu menetluse käivitab üksnes esitatud kaebus või protest.³ Esmalt viitab see, et halduskohtumenetluse seadustik eristab kohtusse pöördumise õiguse puhul kaebeõigust (HKMS § 44) ja protestiõigust (HKMS § 256). Käesolevas töös analüüsitakse kohtusse pöördumise õiguse tähenduses kitsamalt just kaebusega kohtusse pöördumise õigust ning protesti puudutav regulatsioon on teemakäsitluse alt välja jäetud. Teiseks tähendab K. Meruski tähelepanek seda, et halduse tegevust saab kohus kontrollida vaid juhul, kui õigustatud isik esitab kohtusse vastava kaebuse (HKMS § 2 lg 3) ning tegevuse õiguspärasust saab kohus kontrollima asuda alles siis, kui on eelnevalt kindlaks teinud, et kaebajal on kaebeõigus. Käesolevas magistritöös on vaatluse all kaebeõigus kaebuse formaalse lubatavuse tähenduses ning kaebuse sisulise põhjendatuse temaatikat ei puudutata. Kaebuse lubatavuse ja põhjendatuse eeldused võivad teatud kaebuseliikide puhul küll ühtida⁴, kuid neid käsitletakse magistritöös vaid lubatavuse aspektist. Samuti ei käsitleta kaebeõiguse kõrval kaebuse formaalse lubatavuse teisi kriteeriume, nagu näiteks halduskohtu pädevuse puudumine, kaebetähtaja järgimine, kohtueelse menetluse läbimata jätmine, esindusõiguse või teovõime puudumine jm. Magistritöös uuritakse vaid kohtusse pöördumise õigust, ega vaadelda edasikaebeõigust.

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2

² Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 28.11.2017, 4

³ K. Merusk. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – Juridica 1994/2, lk 47–50.

⁴ K. Merusk., Pilving, I. (koost.). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 153.

PS § 15 lg 1 esimene lause ei taga siiski piiramatut kohtusse pöördumise õigust, vaid seda võib piirata muude põhiõiguste või põhiõiguslikku järku õigusväärtuste tagamiseks.⁵ Seega teatud ulatuses ja meetmete abil on kohtusse pöördumise õiguse piiramine lubatud. Halduskohtusse pöördumiseks on halduskohtumenetluse seadustikus seatud mitmeid piiranguid, nende hulgas näiteks kaebuse esitamise tähtaeg, riigilõiv, kaebuse sisulised nõuded, kohustusliku kohtueelse menetluse läbimine teatud juhtudel ja teovõimest tulenevad piirangud. Käesolevas magistritöös uuritakse kohtusse pöördumise õiguse piiramist HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise diskretsiooniliste aluste kaudu. Kuna kaebuse tagastamisega keeldub kohus asja sisuliselt lahendamast, võib kaebuse tagastamist pidada kohtusse pöördumise õiguse oluliseks piiranguks, mille analüüsimine magistritöös on vajalik.

1. jaanuarist 2018.a. jõustunud HKMSi muudatustega⁶ on seadusandja pidanud vajalikuks muuta HKMS § 121 lg 2 p-i 1 ja 2 sõnastust ning lisada HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ ja lg 2 p-i 2² näol kaks täiendavat diskretsioonilist alust halduskohtule esitatud kaebuse tagastamiseks. Need sätted tõid seadusesse mitu uut määratlemata õigusmõistet, mille olemuse avamise on seadusandja jätnud kohtute ülesandeks. Nii vajab kohtupraktikas sisustamist õiguse väheintensiivne riive, oluline määr, kaebuse rahuldamise ebatõenäolisus ning jätkuvalt ka kaebeõiguse ilmselge puudumine. Seega lisaks kohtu kaalutusõigusele otsustada, kas isiku poolt esitatud kaebuse puhul on tuvastatav kaebeõiguse olemasolu ning sellest lähtuvalt võimalus kaebuse sisuliseks lahendamiseks, tuleb kohtul nüüd hinnata ka seda, millise intensiivsusega õigusriivega on tegemist, millise perspektiiviga on esitatud kaebus või kas kaebaja on kaebeõigust kuritarvitanud olulisel määral.

Uute halduskohtumenetluse seadustikku lisatud kaebuse tagastamise võimalustega kaasneb ka uus probleemide ring. Olgugi, et kaebuse tagastamise võimalus kohtulikult tuvastatud kaebeõiguse ilmselge puudumise (ja kaebuse ilmselge perspektiivituse⁷) puhuks lisati halduskohtumenetluse seadustikku juba 2006. aastal, põhjustab erinevate kaebuse tagastamise diskretsiooniliste aluste vahel valiku tegemine ja nende eristamine endiselt probleeme ning on jätkuvalt aktuaalne arutelu- ja vaidlusküsimus nii advokaatide kui kohtunike ringkonnas.⁸

⁵ RKÜKo 03.07.2012 nr 3-3-1-44-11, p 72.

⁶ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus. – RT I, 28.11.2017, 3.

⁷ Riigikohtu HKMS v.r. § 11 lg 3¹ p-i 5 kohaldamisala laiendav tõlgendus: RKHKm 22.06.2010 nr 3-3-1-20-10, p 10

⁸ Küsimus sellest, mis tingimustel on halduskohtul õigus kaebus seda sisuliselt läbi vaatamata tagastada, kerkib koolitustel sageli üles. Viimati arutati seda küsimust näiteks 08.11.2018 halduskohtumenetluse ümarlaua ning selgus, et kohtunike seas pole tekkinud ühtset arusaama, kuidas HKMS § 121 lg-s 2 toodud tagastamise aluseid sisustada. Samamoodi põhjustab teema vaidlusi advokaatide ringkonnas, kelle ülesanne on aidata oma esindataval peaaegu õigusemõistmisele ligi ning tagada nende õigustele kohtulik kaitse. Nii põhjustas kaebuse

Täiendavate kohtuniku kaalutlusõigusel põhinevate tagastamisaluste lisandumine süvendab probleemi veelgi, kuna kohtute sisustada on antud lisaks olulisi määratlemata õigusemõisteid, mis omakorda võib kaasa tuua erinevaid arusaamu tagastamisaluste kohaldamise võimalikkusest ja kaebuse tagastamist juhtumitel, kus see ei ole põhjendatud.

Kohtusse pöördumise õiguse temaatika aktuaalsust ja uurimise vajadust kinnitab ka hiljutine käsitlemine õiguskirjanduses.⁹ T. Biesinger leidis kaebuse tagastamise diskretsiooni käsitledes, et kohtusse pöördumise õiguse täiendav piiramine halduskohtumenetluse seadustiku 1. jaanuari 2018. a muudatustega vähendab isikute võimalust õiguste kohtulikuks kaitseks ja piirangu rakendamine võib seetõttu hakata moonutama isikute põhiseaduse §-st 15 tulenevat põhiõigust.¹⁰ Ta leiab, et kaebuste tagastamine diskretsioonilistel alustel peab kohtupraktikas kasutust leidma erandlikel ja selgetel juhtudel. R. Kitsing jt jõudsid Tallinna Ringkonnakohtu praktikat analüüsidest järeldusele, et kohtusse pöördumise õiguse kindlakstegemisel isikute õiguste kaitse vajadusest ja õiguse riive ulatusest lähtudes sisulisest menetlemisest keeldumise korral ei saa pidada põhiseaduse § 15 lg-s 1 tulenevat kohtusse pöördumise õigust ebaproportsionaalselt riivatuks.¹¹

Ühelt poolt tingib kohtusse pöördumise õiguse piiramise vajaduse meie õigussüsteemi ülesehitus. Riigikohus on seisukohal, et halduskohtumenetluse eesmärk on tagada lünkadeta kaebeõigus isiku oluliste õiguste kaitseks, mitte näha ette võimalikult rohke pöördumine kaebustega halduskohtu poole.¹² Teisalt raskendavad igasugused kohtusse pöördumise õigusele seatud kitsendused suuremal või vähemal määral õigusemõistmise juurde pääsemist ning võivad seeläbi riivata isikute põhiseadusest tulenevat õigust tõhusale kohtulikule kaitsele. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse juurde lisatud seletuskirja¹³ kohaselt on tagastamise aluste muutmise ja täiendavate kaebuse tagastamise aluste lisamise eesmärgiks kohtute ülekoormuse vähendamine. Seetõttu on kohtupraktika pinnalt oluline analüüsida, kas seadusandja poolt loodud kohtusse pöördumise õigust piirav kaebuse tagastamise regulatsioon on sobiv vahend kohtute ülekoormuse vähendamiseks ja seeläbi menetlusökonoomia tagamiseks.

tagastamise regulatsioon arutelu 23.11.2018 toimunud advokatuuri koolitusel 2018.a. Riigikohtu halduskollegiumi lahendite kohta.

⁹ Näiteks Biesinger, T. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2018/3, lk 184-196; Kitsing, R., Mark, H., Pajupuu, S., Rohtla, K. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes. – *Juridica* 2018/9, lk 671-685; Rauk, T., Rohtla, K., Timmermann, M. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi praktika näitel. – *Juridica* 2016/7, lk 482-495, lk 482.

¹⁰ T. Biesinger. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2018/3, lk 184-196, lk 195.

¹¹ R. Kitsing, H. Mark, S. Pajupuu, K. Rohtla. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes. – *Juridica* 2018/9, lk 671-685, lk 685.

¹² RKHKm 21.11.2007 nr 3-3-1-55-07, 11.

¹³ Seletuskiri halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse 496 SE juurde. Arvutivõrgus: www.riigikogu.ee (15.02.2019).

Lähtudes kirjeldatud probleemist on magistritöö eesmärgiks välja selgitada, kas halduskohtumenetluse seadustikus 1. jaanuarist 2018.a. sätestatud kaebuse tagastamise regulatsioon võimaldab tagada isikutele põhiseaduse § 15 lg-st 1 tuleneva põhiõiguse oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, saavutades samal ajal kaebuse tagastamise aluste muutmise ja täiendamise eesmärgina menetlusökoonomia tagamise. Töö eesmärgist tulenevalt püstitab autor järgmised uurimisküsimused:

- 1) missugustest tingimustest peab halduskohus lähtuma kaebeõiguse puudumise tuvastamisel ja kas kohtupraktikas neid tingimusi järgitakse;
- 2) kuidas ja millisel õigustusel on lubatud kohtusse pöördumise õiguse piiramine;
- 3) kuivõrd piirab kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud alustel kohtusse pöördumise õigust ja kas selline piirang on eesmärgi suhtes proportsionaalne;
- 4) kas kaebuse tagastamise regulatsioon on sobiv vahend menetlusökoonomia tagamiseks;
- 5) missugused probleemid esinevad kohtupraktikas HKMS § 121 lg-s 2 sisalduvate määratlemata õigusmõistete sisustamisel ja kuidas need mõjutavad kohtusse pöördumise õiguse tagamist.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Töö esimeses peatükis käsitletakse esmalt kohtusse pöördumise õiguse olemust. Kuna kaebeõiguse tekkimisele on halduskohtulike kaebuste liikide lõikes kehtestatud osaliselt erinevad eeldused, siis kirjeldab autor kaebuseliike, millega on võimalik halduskohtusse pöörduda. Seejärel analüüsib autor kaebeõiguse tekkimiseks vajalikke üldisi HKMS § 44 lg-st 1 tulenevaid eelduseid ning erinevate kaebuseliikide lõikes erinormidest tulenevaid eelduseid, millest kohtul kaebeõiguse tuvastamisel tuleb lähtuda. Samuti käsitletakse esimeses peatükis kaebeõiguse tekkimist erialustel ning lisaks kitsendusi, mis halduskohtumenetluse seadustikus kaebeõiguse tekkimisele on kehtestatud. Kõik eelnev on vajalik selleks, et mõista põhjuseid, miks kohus peab kaalutluse alusel võimalikuks kaebuse tagastamise HKMS § 121 lg-st 2 tulenevatele kaebuse tagastamise alustele tuginedes.

Magistritöö teises peatükis käsitletakse esmalt kohtusse pöördumise õiguse riive olemust ning kirjeldatakse erinevaid halduskohtumenetluse seadustikust tulenevaid kohtusse pöördumise õigusele seatud piiranguid. Seejärel analüüsib autor kohtusse pöördumise õiguse piiramist õigustavaid asjaolusi ja selgitab, miks võib just menetlusökoonomia tagamist pidada legitiimseks eesmärgiks kohtusse pöördumise õiguse piiramisel kaebuse tagastamisega HKMS § 121 lg-st 2 tulenevatel alustel. Töö kõige mahukamas osas analüüsib autor kohtupraktikat, et selgitada välja millistel põhjendustel kohtud HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud aluseid kohaldavad, kas kohtupraktika määratlemata õigusmõistete sisustamisel lähtub

ühtsetest põhimõtetest ning millises ulatuses konkreetne kaebuse tagastamise alus riivab põhiseaduse § 15 lg-st 1 tulenevat kohtusse pöördumise õigust ning kas sellist riivet saab pidada proportsionaalseks. Autor annab erinevate tagastamise aluste lõikes hinnangu sellele, kas tegemist on menetlusökoonomia tagamiseks sobiva põhiõiguse piiranguga.

Magistritöös on kasutatud dogmaatilist ja analüütilist meetodit.¹⁴ Teoreetilisi aluseid käsitlevas esimeses peatükis on peamiste allikatena toetunud kehtivale halduskohtumenetluse seadustikule ja vähesel määral võrdluseks selle varasematele redaktsioonidele, nende juurde lisatud seletuskirjadele ja 2013. aastal välja antud halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandele, põhiseadusele ja selle kommentaaridele, riigivastutuse seadusele¹⁵ (edaspidi ka RVastS), õigusteadlaste seisukohtadele õiguskirjanduses ning Riigikohtu praktikale. Magistritöö teine peatükk on empiiriline analüütiline uurimus, mis põhineb kohtupraktikal. Tulenevalt asjaolust, et magistritöö seisukohast olulised muudatused halduskohtumenetluse seadustikus jõustusid 1. jaanuarist 2018.a., moodustab kohtupraktika valimi halduskohtute ja ringkonnakohtute asjakohane praktika ajavahemikul 1. jaanuar 2018.a. kuni 31. märts 2019.a.

Kohtusse pöördumise õiguse teemal nii kitsamas kui avaramas tähenduses on Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud mitmeid magistritöid, näiteks kaebeõigusest võrdlevalt Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis¹⁶, isikuõiguste kaitsest kaebeõiguse alusena Eesti halduskohtumenetluses¹⁷, kohtukaebeõiguse riigilõivuga piiramise eesmärkidest¹⁸, kaebetähtaegade eesmärgist ja selle saavutamise võimalikkusest tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel¹⁹, kuid kaebuse tagastamise regulatsiooni kohtusse pöördumise õiguse piiranguna ei ole autorile teadaolevalt magistritöös varem uuritud.

¹⁴ I. Tammelo; P. Järvelaid (toim.). Varased tööd (1939-1943). Hamburg: Loeber, 1993, lk 40.

¹⁵ Riigivastutuse seadus RT I 2001, 47, 260... RT I, 17.12.2015, 76

¹⁶ T. Pappel. Kaebeõigus Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2004. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).

¹⁷ A. Aas. Isikuõiguste kaitse kui kaebeõiguse alus Eesti halduskohtumenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2015. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019)

¹⁸ J. Prost. Kohtukaebeõiguse riigilõivuga piiramise eesmärgid. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2014. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).

¹⁹ K. Vallimäe-Tuberg. Kaebetähtaegade eesmärk ja selle saavutamise võimalikkus tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2013. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).

I KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS HALDUSKOHTUMENETLUSES

1. Kohtusse pöördumise õiguse alused

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lg 1 ls 1 näeb ette igäühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduses sätestatud õigust pöörduda kohtusse on eelkõige mõjutanud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni²⁰ (edaspidi ka EIÕK) art-d 6 ja 13, Euroopa Liidu põhiõiguste harta²¹ art 47 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi ka EIK) praktika.²² Euroopa Liidu esimeses õiguses sätestab EL põhiõiguste harta art 47 õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Kohtusse pöördumise õigus on vähesel määral reguleeritud ka Euroopa Liidu toimimise lepingu²³ art 263 lg-s 4 ja art 265 lg-s 3, mis sätestavad piiratud ulatusega õigused pöörduda üldkohtu poole.

Koosmõjus PS §-ga 14 tuleneb § 15 lg 1 ls-st 1 tõhusa õiguskaitse ja ausa õigusemõistmise tagamise nõue.²⁴ Säte on sõnastatud subjektiivse õigusena ja selle subjektiivset iseloomu kinnitavad nii selle süstemaatiline asend põhiseaduse II peatükis, tekkelugu kui ka Riigikohtu järjekindel praktika.²⁵ Ettekandes Põhiseadusliku Assamblee 24. istungil rõhutas L. Hänni, et põhiseaduse II peatükis on jõutud selleni, et kõik õigused ja vabadused on sõnastatud isiku subjektiivse õigusena. Isikul on seega võimalus pöörduda kohtu poole oma subjektiivsete õiguste rikkumise puhul.²⁶

Õiguse rikkumise seisukohast kehtib reegel, mille kohaselt peab isiku võimalus oma õiguste kaitsmiseks olema tõhus. PS § 15 lg 1 esimese lause esmane ja peamine mõte seisneb igäühele menetlusliku tagatise loomises, et isik saaks pöörduda oma õiguste realiseerimiseks kohtusse ja käivitada sellega asja sisulise läbivaatamise.²⁷ Samuti tuleneb sellest seadusandja kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus ja kehtestada õigusnormid, mis peavad tagama tõhusa võimaluse isikul oma õigusi kohtus kaitsta, samuti õigusemõistmise õigluse.²⁸

²⁰ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54.

²¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407.

²² Ü. Madise jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2017, § 15 komm. 7. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee (29.04.2019)

²³ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390.

²⁴ RKÜKo 10.04.2012 nr 3-1-2-2-11, p 50.

²⁵ Ü. Madise jt. § 15 komm. 6.

²⁶ V. Peep (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura, 1997, lk 762.

²⁷ Ü. Madise jt. § 15 komm. 8.

²⁸ RKPJKm 05.02.2008 nr 3-4-1-1-08, p 5, RKÜKo 10.04.2012 nr 3-1-1-22-11, p 51.

Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskse printsiibi osa.²⁹ M. Ernits on põhiseaduse kommentaarides märkinud, et riiki ei muuda õigusriigiks avaliku võimu pädevust ja volitusi kindlaks määravate seaduste olemasolu. Ta leiab, et viimasel juhul on tegemist vaid seadusriigiga, millest saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle.³⁰ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis ei sisaldu otsesõnu juurdepääsu õigust kohtulikule õigusemõistmisele, küll aga on Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *Golder vs Ühendkuningriik* asunud seisukohale, et EIÕK art-st 6 tulenev põhiõigus õiglasele kohtumenetlusele sisaldab endas ka õigusemõistmisele juurdepääsu õigust.³¹ EIK tuletas konventsiooni eesmärkidest olulise järeltule, mille kohaselt peab õigusriigis igaühel olema reaalne võimalus oma õiguste või kohustuste teostamisel pöörduda nõudeõigusega sõltumatu ja erapooletu kohtu poole. Seega võib järeldada, et ilma üldise kohtusse pöördumise põhiõigusega on õigusriik mõeldamatu.

PS § 14 ja § 15 koostoimest tuleneva isiku subjektiivse õigusega nõuda ja riigi objektiivse kohustusega tagada tõhus menetlus on tegemist menetluslike põhiõigustega, mille eesmärk on avada tee isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja kaitsmiseks.³² Põhiseaduse kommentaaride kohaselt annab PS § 15 lg 1 esimene lause subjektiivse menetlusõigusliku tagatise, mille eesmärk on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik sisu tegelikkuseks, mis tähendab, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus.³³ Selline kohtulik kaitse on garanteeritud lisaks põhiõigustele ka lihtseadustest tulenevatele õigustele.³⁴ Isikute õigused jääksid kaitseta, kui õigusemõistmisele puuduks tõhus juurdepääs. Põhiseaduse kommentaaride autorite seisukohast nähtub seega, et kohtusse pöördumise õiguse puhul on lisaks põhiõigusele tegemist ka subjektiivse kohtutee garantiiga.

E. Kergandberg on arutlenud selle üle, kas kohtusse pöördumise õiguse puhul ongi üldse tegemist põhiõigusega või on see pelgalt põhiõigusi tagav säte.³⁵ Tema mõttekäigu ajendiks oli professor R. Naritsa seisukoht, et PS § 15 lg 1 on samaaegselt nii garanteeriv säte kui ka põhiõigus.³⁶ E. Kergandberg pakub enda väitel küllaltki radikaalse ettepanekuna välja, et kohtusse pöördumise õigust tuleks selgepiirilisel eristada nõo materiaalsetest põhiõigustest ja

²⁹ RKPJKm 05.02.2008 nr 3-4-1-1-08, p 3.

³⁰ Ü. Madise jt. § 15 komm. 3.

³¹ EIK 21.02.1975 otsus asjas *Golder vs Ühendkuningriik*, pp 28-36

³² RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09, p 75; RKÜKo 10.04.2012 nr 3-1-2-2-11, p 51.

³³ Ü. Madise jt. § 15 komm. 3.

³⁴ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/eriväljaanne, lk 5-96, lk 14.

³⁵ E. Kergandberg. Põhiõigused. Kohtukaebeõigus ja kohtukaebeõiguse tagamisega seonduvaid probleeme Eesti kriminaalmenetluses. – *Juridica* 1999/9, lk 430-438, lk 437.

³⁶ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998, lk 178.

käsitleda seda täiesti iseseisvalt vaid põhiõiguste tagamise garantiina.³⁷ E. Kergandberg selgitab, et kohtusse pöördumise õigus saaks olla põhiõiguseks tingimusel, et selle rikkumist saab käsitada subjektiivse õiguse rikkumisena ja rikkumise lõpetamiseks saab pöörduda kohtusse. Need on omased eeldused põhiseadusest tulenevatele põhiõigustele. Selle tulemuseks oleks aga lõpmatu jada kohtusse pöördumise õigusi, millega omakorda kaugenetaks põhiõigusest, mille oletatava rikkumise tõttu kõigepealt kohtusse pöörduiti.³⁸ Seega õiguskirjanduses on leitud ka, et kohtusse pöördumise õigus on ühtlasi põhiõiguste tagatis.

2. Halduskohtulike kaebuste liigid

Haldusprotsessi käivitab HKMS § 2 lg-st 3 tulenevalt üksnes õigustatud isiku, õigusliku vaidluse ühe osapoole, vormikohase tahteavalduse esitamine kohtusse. Sellist tahteavaldust nimetatakse Eesti haldusprotsessis üldjuhul kaebuseks.³⁹ Sättest tuleneb, et kaebuse esitamise vajalikkuse, nõude liigi ning samuti ulatuse otsustab menetlusosaline enda äranägemisel ja HKMS § 2 lg 3 esimesest lausest tulenevast dispositsioonipõhimõttest peab kohus asja lahendama just kaebuses nõutud ulatuses.

Vastavalt HKMS § 37 lg-le 1 algab halduskohtumenetlus kaebuse esitamisest kohtule, mis tähendab, et erinevalt seadusandjast ja täitevvõimu asutusest ei saa kohus oma ülesandeid täitma asuda enda initsiatiivil.⁴⁰ Kohtu jaoks määravad asja läbivaatamise piirid esmajärjekorras kindlaks kaebuse nõue ja alus.⁴¹ Halduskohtusse esitatavast nõudest sõltub omakorda isiku subjektiivsete õiguste kaitse võimalikkus ja efektiivsus. Sellest tulenevalt on oluline kaebuste liikide eristamine neis esitatud nõuete alusel. Kohtusse pöördumise õiguse olemasolu küsimusega on otseselt seotud, kas ja millist liiki kaebusega on võimalik halduskohtu poole pöörduda. Erinevatele kaebuste liikidele kehtivad osaliselt erinevad lubatavuse eeldused ning kitsendused, seetõttu on käesoleva magistr töö kontekstis kaebuste liikide kirjeldamine ja nende erisuste avamine vajalik.

HKMS § 37 lg 2 loetleb vastavalt nõude sisule kuut liiki kaebuseid, millega isikutel on võimalus oma õiguste kaitseks halduskohtusse pöörduda. Isikul on halduskohtule lubatud esitada tühistamis-, kohustamis-, keelamis-, hüvitamis-, heastamis- ja tuvastamiskaebust. Tühistamis- ja kohustamiskaebus ning keelamiskaebus juba vältava toiminguga lõpetamiseks on

³⁷ E. Kergandberg, lk 437.

³⁸ Samas, lk 437.

³⁹ K. Merusk. 2013, lk 152.

⁴⁰ Samas.

⁴¹ Samas.

esmased halduskohtulikud õiguskaitsevahendid, ennetav keelamiskaebus ning hüvitamis-, heastamis- ja tuvastamiskaebus teisesed õiguskaitsevahendid.⁴² Viimasena nimetatud on üldjuhul rakendatavad vaid siis, kui esmased ei anna tulemust või ei ole lubatavad.

2.1. Tühistamiskaebus

Haldusakti siduvust selles tuvastatud asjaolude piires on võimalik murda ainult tühistamiskaebusega⁴³, seega sobivaim viis haldusakti õiguslikust kehtivusest vabanemiseks on üldjuhul HKMS § 37 lg 2 p-st 1 tuleneva tühistamisnõude esitamine. Isik saab kohtult tühistamiskaebusega nõuda vaid haldusakti, mitte aga haldustoimingu täielikku või osalist tühistamist. Tühistamine on haldusakti kehtivuse kõrvaldamine algusest peale (*ex tunc*) ning tühistamise korral loetakse fiktiivselt, et tühistatud haldusakt ei ole kunagi kehtinud.⁴⁴ Haldusaktiga isikule antud õigused ja asetatud kohustused tühistamise korral enam ei eksisteeri, tuvastava haldusaktiga kindlaks tehtud asjaolud ei ole enam kellegi jaoks siduvad.⁴⁵

Halduskohtul on võimalik tühistada ka haldusakte, mis ei ole veel jõustunud, kuid mis võivad jõustuda tulevikus (haldusmenetluse seadus⁴⁶ (edaspidi ka HMS) § 61 lg 1). Tühistamisega välistatakse sellisel juhul tulevikus tekkida võiv kehtivus.⁴⁷ Kui vaidlustatud haldusakti mõju on halduskohtule kaebuse esitamise ajaks lõppenud (HMS § 61 lg-st 2 tulenevalt on haldusakt tunnistatud kehtetuks, kehtivusaeg on lõppenud või haldusaktist tulenev õigus või kohustus lõplikult realiseerunud), ei ole tühistamiskaebus üldjuhul ja eelduslikult kaebaja õiguste kaitseks enam tõhus vahend.⁴⁸ Riigikohus on siiski märkinud, et erandlikel asjaoludel võib tühistamiskaebus olla ka kehtetu akti puhul asjakohane. Võimalik ja tõhus vahend on tühistamiskaebus nende kehtetute haldusaktide puhul, millel võib olenemata kehtivuse lõppemisest olla isiku õigustele jätkuv negatiivne mõju (nt on haldusakt aluseks isiku suhtes tulevikus sanktsioonide kohaldamiseks). Kehtivuse kaotanud haldusakti mõju ja praktiline tähendus võib väljenduda ennekõike võimaluses, et haldusorganid, kohtud ja kolmandad isikud võivad oma edasistes otsustes ja toimingutes tugineda haldusakti varasemale kehtivusele.⁴⁹ Tühistamine seisneks sellises olukorras akti algusest peale kehtetuks

⁴² K. Merusk. 2013, lk 49.

⁴³ RKHKo 19.06.2012 nr 3-3-1-84-11, p 39.

⁴⁴ I. Pilving. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – Juridica 1998/10, lk 515-520, lk 519.

⁴⁵ K. Merusk. 2013, lk 50.

⁴⁶ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55

⁴⁷ K. Merusk. 2013, lk 52.

⁴⁸ RKHKm 08.05.2014 nr 3-3-1-12-14, p 9.

⁴⁹ RKHKo 19.05.2017 nr 3-3-1-10-17, p 13.

tunnistamises, mis võib aidata negatiivseid mõjusid kõrvaldada.⁵⁰ Seega ei ole haldusakti kehtivus tühistamise eelduseks ning HKMS § 37 lg 2 p-i 1 alusel saab isik nõuda ka kehtivuse kaotanud haldusakti tühistamist.

2.2. Kohustamiskaebus

Kohustamiskaebusega saab isik taotleda haldusakti andmist või toimingute tegemist HKMS § 37 lg 2 p-i 2 alusel. Seega erinevalt tühistamiskaebusest võib kohustamisnõue olla suunatud ka haldustoimingutele. Kohustamiskaebuse esitamine on eelkõige asjakohane juhtudel, kus haldusorgan on keeldunud haldusmenetlust alustamast, haldusakti andmast, toimingut sooritamast, on tegevusetu või viivituses, haldusmenetlus on peatatud või menetlus lõpetatud ilma sisulise otsuseta. Samuti olukorras, kus haldusorgan ei ole ettenähtud tähtaja jooksul sooritanud vajalikku menetlustoimingut, haldusasutus on vajalike toimingute tegemisega viivituses või aeglustab menetlust mittevajalike toimingutega, millest tingituna on terve haldusmenetlus häiritud.⁵¹

2.3. Keelamiskaebus

HKMS § 37 lg 2 p-st 3 tulenev keelamiskaebus on kohustamise eriliik, kohustamise pöördabinõu. Sellest tulenevalt on ka keelamiskaebust võimalik esitada nii haldusakti kui toimingute peale. Keelamiskaebuse puhul on tegemist preventiivse nõudega, mis tähendab, et materiaalõigus (RvastS § 5 lg 1) lubab kohtul keelata veel andmata haldusakti andmine, veel sooritamata toiming või jätkuv toiming, kui haldusakt või toiming rikuks isiku õigusi ja tooks tõenäoliselt endaga kaasa tagajärje, mida ei saaks kõrvaldada haldusakti või toimingute hilisemal vaidlustamisel. Seega eristada on võimalik ennetavat ja jätkuva toimingute keelamiskaebust. Keelamiskaebuse esitamine ei ole niivõrd aktsepteeritud, kuna keelamisnõuet menetledes võib kohus liigselt sekkuda täidesaatva võimu teostamisse ning seega rikkuda võimude lahususe põhimõtet.⁵²

⁵⁰ RKHKm 08.05.2014 nr 3-3-1-12-14, p 9.

⁵¹ T. Rauk. Haldusakti, toimingute ja menetlustoimingute eristamise kriteeriumid ja vaidlustamine halduskohtus. Magistratöö. Tartu Ülikool, 2013, lk 52. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019); K.Merusk. 2013, lk 56.

⁵² T. Rauk. 2013, lk 53.

2.4. Hüvitamiskaebus

Kui eeltoodud esmased nõuded ei võimalda halduse tegevusest tingitud kahju kõrvaldada, siis on asjakohane esitada hüvitamiskaebus HKMS § 37 lg 2 p-i 4 alusel. Hüvitamiskaebus on samuti kohustamise eriliik, kohustamine õiguste rikkumise rahaliseks kompenseerimiseks. Hüvitamiskaebus sobib õiguskaitsevahendiks nii koormava avaliku võimu tegevuse kui isikule soodustuse andmata jätmise korral.⁵³ Kuna tegemist on teisese kaebuseliigiga, siis on hüvitamiskaebuse esitamine lubatud vaid juhul, kui isikule tekkinud õigushüve kahjustus ei ole ärahoitav või kõrvaldatav esmaste õiguskaitsevahendite abil.

Hüvitamiskaebusega on isikul, kellel on tekkinud või tekib varalise või mittevaralise kahjuna käsitav õigushüve kahjustus, võimalik taotleda tekkinud otsese varalise kahju, saamata jäänud tulu või mittevaralise kahju hüvitamist (RVastS §-d 7-10).⁵⁴ Nii varalise kui mittevaralise kahju hüvitamiseks on võimalik esitada kaebus rahalise hüvitise saamiseks (RVastS § 8 lg 1 ja § 9 lg 1).⁵⁵

2.5. Heastamiskaebus

RVastS §-s 11 sätestatud kahju hüvitamise nõuet asendava tagajärgede kõrvaldamise nõude esitamiseks, samuti haldusaktide või toimingute muude õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamiseks võib isik esitada halduskohtule HKMS § 5 lg 1 p-i 5 ja § 37 lg 2 p-i 5 kohaselt heastamiskaebuse.⁵⁶ Praktikas vähelevinud HKMS § 37 lg 2 p-st 5 tulenev heastamiskaebus on samuti üks eriliigilistest kohustamisnõuetest, kohustamine haldustegevuse tagasitaitmiseks.

Heastamiskaebuse alusel saab kohus teha ettekirjutuse haldusakti või toimingu õigusvastaste, täpsemalt kestvalt isiku õigusi rikkuvate ja haldusakti või toiminguga põhjuslikus seoses olevate tagajärgede kõrvaldamiseks ehk tagasitaitmiseks.⁵⁷ Kahju hüvitamise nõudest eristab heastamisnõuet asjaolu, et õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise eesmärgiks ei ole rikutud õiguste kompenseerimine, vaid õigusrikkumisele eelnenud õiguspärase olukorra taastamine võimalikult suures ulatuses ja isiku õigusliku positsiooni muutmise.⁵⁸ Tagajärgede kõrvaldamise nõue on oluline riigivastutusõiguse instituut, mis kannab edasi kahju

⁵³ K. Merusk. 2013, lk 58.

⁵⁴ Samas.

⁵⁵ Samas.

⁵⁶ RKHKo 24.04.2018 nr 3-17-725, p 12.

⁵⁷ K. Merusk. 2013, lk 58.

⁵⁸ E. Andresen. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – Juridica 2006/3, lk 159-171, lk 171.

naturaalrestitutsiooniga kõrvaldamise ideed ning vahetu kahjuliku tagajärje kõrvaldamine avaliku võimu poolt vastab riigivastutuse algele ideele (RVastS § 1 lg 1 kohaselt tagada avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja nende taastamine). Rahaline hüvitis ei taasta iseenesest täielikult kahju tekitamisele eelnenud olukorda, vaid võib sellise olukorra taastamiseks üksnes eeldused luua.⁵⁹

2.6. Tuvastamiskaebus

Tuvastamismõnede esitamiseks annab aluse HKMS § 37 lg 2 p 6, mille kohaselt on isikul võimalik taotlema halduskohtult haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist. Tuvastamiskaebus on deklaratiivne õiguskaitsevahend, mis tähendab, et ta ei muuda olemasolevat õiguslikku olustikku, vaid halduskohtu otsusega tehakse üksnes siduvalt kindlaks juba olemasolevad asjaolud või nende puudumine.⁶⁰ Seega tuvastamiskaebuse lahendamisel ei ole võimalik muuta väljakujunenud asjaolusid ja õigussuhteid.⁶¹

HKMSi muutmise seaduseelnõu kooskõlastusringil pakuti välja, et tuvastamiskaebusest võiks üldse loobuda.⁶² I. Pilving on seisukohal, et tuvastamiskaebuse täielik kaotamine ei ole siiski põhjendatud, sest sellel on õiguskaitse lünkade täitmisel oluline funktsioon. Õigusvastasuse tuvastamise kaebusel on õiguskorras teatav õiguse kujundamise, õiguste kaitse ja täitevvõimu tasakaalustamise eesmärk,⁶³ täiustades subjektiivsete õiguste kaitse võimalusi halduskohtus ning muutes õiguskaitsevõimalusi paindlikumaks.⁶⁴

Kuna tuvastamiskaebuse näol on tegemist sekundaarse mõnudega, siis võib HKMS § 45 lg-s 2 sätestatud piirangu kohaselt seda kasutada vaid juhul, kui puuduvad efektiivsemad õiguskaitsevahendid, st hüvitamis- või kohustamiskaebuse esitamise võimalus. Riigikohtu hinnangul piirab tõhusam õiguskaitsevahend tuvastamiskaebuse esitamist HKMS § 45 lg 2 järgi vaid siis, kui seda on võimalik tuvastamiskaebusega kohtusse pöördumise ajal veel kasutada.⁶⁵

⁵⁹ M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Tallinn, 2009. lk 41. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmise_vajaduse_analys_2009_0.pdf (09.02.2019).

⁶⁰ K. Merusk. 2013, lk 59.

⁶¹ RKHKo 18.09.2014 nr 3-3-1-31-14, p 14.

⁶² Seletuskiri 496 SE, lk 11.

⁶³ I. Pilving. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonomias. Kohtute aastaraamat 2014, lk 41.

⁶⁴ I. Pilving. 1998, lk 515.

⁶⁵ RKHKo 18.09.2014 nr 3-3-1-31-14, p 20.

3. Halduskohtusse pöördumise õiguse eeldused

3.1. Kaebeõiguse üldised eeldused

Avaliku võimu kandja vastu kohtusse pöördumise õiguse annab halduskohtumenetluse seadustik, millest tuleneva kaebeõiguse regulatsiooni eesmärk on konkretiseerida PS § 15 lg-st 1 tulenevat kohtusse pöördumise põhiõigust. Kõikide eelpool käsitletud halduskohtulike kaebuste liikide formaalse lubatavuse eelduseks on kaebeõiguse olemasolu.

Riigikohtu praktikas on kujunenud seisukoht, et kaebeõiguse olemasolule antakse reeglina hinnang kaebuse esitamise hetke seisuga.⁶⁶ See tähendab, et kui kaebajal oli kohtu hinnangul kaebuse esitamise hetkel kaebeõigus, siis ei lange kaebeõigus ära asjaolude hilisema muutumise tagajärjel.⁶⁷ Olenevalt kaebuse asjaoludest võib kohus selle lubatavust erandina hinnata ka menetlusse võtmise aja seisuga. Näiteks olukorras, kus kinnipeetav on taotlenud vangla kodukorra suitsetamist keelavate sätete tühistamist (tühistamiskaebus) ning suitsetamist võimaldavate toimingute tegemist (kohustamiskaebus), kuid kaebuse menetlusse võtmise hetkel ei viibi kaebaja enam vanglas. Sellisel juhul ei avalda vangla kodukord tema õigustele või kohustustele enam mingit mõju. Kui kaebaja ei viibi vanglas, siis ei saa vanglat kohustada andma kaebaja suhtes haldusakte või tegema toiminguid, mis omakorda tähendab, et kohustamiskohtu ei ole lubatav.⁶⁸

Kaebeõiguse eeldus on HKMSis sõnastatud selliselt, et see laieneks kõikidele kaebuse liikidele. Piisav ei ole õiguste rikkumine iseenesest, vaid võimalus kaitsta kaebuse esitamisega oma õigusi.⁶⁹ HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks, millest nähtub kokkulangevus põhiseadusest tuleneva subjektiivse õiguskaitse põhimõttega.

HKMS § 44 lg-s 1 sätestatud nõudest tuleneb kolm olulist eeldust kaebeõiguse olemasoluks⁷⁰:

1. Kaebajal peab olema vastava haldusakti või toiminguga isiklik puutumus, mis väljendub tema õiguse riives.

⁶⁶ RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, p 24; RKHKo 16.11.2011 nr 3-3-1-65-11, p 15; RKHKo 14.02.2011 nr 3-3-1-76-10, p-d 16 ja 17; RKHKo 28.05.2014 nr 3-3-1-8-14, p 12

⁶⁷ RKHKo 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02, p 24.

⁶⁸ TrtHKm 31.08.2018 nr 3-17-2242, p 6.

⁶⁹ Seletuskiri halduskohtumenetluse seadustiku 755 SE juurde, lk 15. Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8& (15.04.2019).

⁷⁰ K. Merusk. 2013, lk 180.

Riigikohus on seisukohal, et Eesti haldusprotsessiõigus lähtub üldjuhul PS § 15 lg-st 1 tulenevast subjektiivse õiguskaitse põhimõttest ning kaebeõigus on üksnes neil isikutel, kelle õigusi kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab.⁷¹ Seega kolmanda isiku subjektiivse õiguse rikkumine ei ole kaebeõiguse eelduseks, välja arvatud seaduses ette nähtud erandite puhul.⁷²

Klassikaline õiguste keskne kaebeõigus eeldab, et kaebaja eristub mingil viisil laiemast üldsusest, et tal on isiklik, teistest eristuv seos vaidlusaluse tegevusega.⁷³ Isiku puutumus haldusakti või toiminguga väljendub reeglina selle negatiivses mõjus kaebajale. Tühistamis- ja kohustamiskaebuse korral seisneb negatiivne mõju kaebaja õiguste riives või vabaduste piiramises. Kahju hüvitamise nõude korral on avaliku võimu kandja kohustatud kannatanud isikule hüvitama temale tekkinud kahju, mille põhjustas avaliku võimu kandja enda tegevus. Kohus peab seega kaebeõiguse kontrollimisel veenduma, et kaebajale tekkinud või tulevikus tekkida võiv negatiivne mõjutus on põhjustatud vaidlusalusest haldusaktist või toimingust.

Halduskohtus kaebeõiguse tekkimiseks peab esinema HKMS § 44 lg 1 kohaselt vähemalt kaebaja õiguse riive, mitte õiguse rikkumine.⁷⁴ Sealjuures ei pea isikule kuuluvate subjektiivsete õiguste riive kaebeõiguse tekkimiseks olema intensiivne, halduskohtus on vaidlustatavad ka väheintensiivsed õiguste riived.⁷⁵

2. Tegemist peab olema isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse riivega.

Üksikisiku õigusliku seisundi riigis kujundavad peamiselt subjektiivsed avalikud õigused.⁷⁶ Subjektiivse avaliku õiguse all tuleb mõista subjektile õigusnormiga antud õigustust nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist või sellest hoidumist.⁷⁷ Subjektiivseteks avalikeks õigusteks loetakse riigisiseseid põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi.⁷⁸ Määrava tähtsusega on ka Euroopa Liidu esmasest õigusest tulenevad põhivabadused ning Euroopa põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigused.⁷⁹ Riigikohus on märkinud, et kaitstavad ei ole

⁷¹ RKHKo 23.03.2005 nr 3-3-1-86-04, p 13.

⁷² Ü. Madise jt., lk 208.

⁷³ I. Pilving. Right of Action in Estonian Administrative Procedure. – *Juridica International* 1999/4, lk 55-66, lk 61.

⁷⁴ RKHKo 27.05.2015 nr 3-3-1-14-15, p 22; RKHKm 16.12.2015 nr 3-3-1-55-15, p 10; RKHKm 05.10.2017 nr 3-17-505, p 9; RKHKm 12.12.2017 nr 3-17-981, p 11.

⁷⁵ RKHKm 16.12.2016 nr 3-3-1-87-16, p 8; RKHKm 12.12.2017 nr 3-17-981, p 11.

⁷⁶ F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine. – *Juridica* 2017/1, lk 27-41, lk 30.

⁷⁷ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1995, lk 51.

⁷⁸ RKEKm 20.12.2001 nr 3-3-1-8-01, p 22; RKEKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01, p 22.

⁷⁹ F. Schoch, lk 30.

ainuüksi põhiõigused, vaid kaitstav õigus võib muuhulgas võrsuda isiku huve kaitsvast haldusaktist⁸⁰, ka näiteks planeeringust⁸¹.

Traditsioonilise Saksa õiguspõhise kohaselt tuletatakse subjektiivsed avalikud õigused kaitsenormiteooria abil, mille kohaselt tuleb uurida, kas õigusnorm teenib lisaks oma objektiiv-õiguslikule eesmärgile vähemalt ka individuaalsete huvide kaitse eesmärki ning annab sellega individuaalse huvi kandjale õiguse nõuda normi adressaadilt õigusnormi järgimist.⁸² Sealjuures on normi individuaalsete huvide kaitset tagava sisu avamisel kohtunikul märkimisväärne tõlgendamisruum.⁸³ Seega kui isik pöördub kaebusega halduskohtu poole, peab kohus tuvastama isiku poolt vaidlustatud akti või toimingu seose isiku subjektiivsete õigustega. Kohus peab väidetavalt rikutud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas see kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui lisaks avalikule huvile kaitstakse õigusnormiga ka isiku huve, on isikul subjektiivne õigus nõuda asjakohasest sättest kinnipidamist.⁸⁴ Subjektiivsete avalike õiguste rikkumisega on tegu juhul, kui avaliku võimu kandja ei täida oma juriidilist kohustust, mis tuleneb isikule kuuluvast subjektiivsest õigusest.⁸⁵ Kaitsenormiteooria leiab rakendamist eelkõige siis, kui tegemist on kohustamiskaebusega või kui tühistamiskaebus on esitatud kolmanda isiku, mitte haldusakti adressaadi enda poolt.⁸⁶

Teine võimalus on kaebeõigust tuvastada nn adressaaditeooria kohaselt. Kui haldusaktiga piiratakse isiku õigusi või pannakse talle peale täiendavaid kohustusi, siis võib üldjuhul eeldada selle adressaadi subjektiivsete õiguste rikkumise võimalikkust.⁸⁷ Riigikohtu praktikas kujunenud seisukoha järgi rikub õigusvastane kohustuste või keeldude kehtestamine haldusaktiga alati haldusakti adressaadi õigusi⁸⁸, seega on isikut koormava haldusakti või toimingu adressaadil HKMS § 44 lg 1 kohaselt üldjuhul alati õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kaebusega halduskohtusse. Seega kaebeõiguse tuvastamiseks, tuleb kindlaks teha, kas vaidlustatud haldusakti puhul on tegemist koormava haldusaktiga ning kas kaebaja on selle haldusakti adressaat.⁸⁹

⁸⁰ RKEKm 20.12.2001 nr 3-3-1-8-01, p 22, RKEKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01, p 22.

⁸¹ RKHko 11.10.2016 nr 3-3-1-15-16, p 29.

⁸² F. Schoch, lk 30.

⁸³ Samas.

⁸⁴ RKEKm 20.12.2001 nr 3-3-1-8-01, p 22.

⁸⁵ E. Vene. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Kohtupraktika ja riigivastutusõigus *de lege ferenda*. – *Juridica* 2000/5, lk 330-335, lk 332.

⁸⁶ K. Merusk. 2013, lk 181.

⁸⁷ T. Rauk, K. Rohtla, M. Timmermann. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi praktika näitel. – *Juridica* 2016/7, lk 482-495, lk 482.

⁸⁸ RKEKm 20.12.2001 nr 3-3-1-8-01, p 22; RKEKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01, p 22.

⁸⁹ K. Merusk. 2013, lk 181.

Kui kohus on kirjeldatud teooriatele tuginedes välja selgitanud, et kaebaja on piisavalt puudutatud isikuks, tuleb kaebeõiguse olemasolu hindamisel lisaks kindlaks teha, kas kaebuses väidetud õiguste riive ja haldusorgani õigusvastane käitumine on võimalik. Eesti kohtupraktika pooldab võimalikkuseteooriat, mille järgi on kohtul kohustus haldusasja menetleda juba siis, kui ta möönab kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust kaebuses toodud asjaoludel.⁹⁰ Kohus võib seega kaebuse üldjuhul ilma sisulise lahendamiseta tagastada üksnes siis, kui kaevatav haldusakt või toiming ei saa ilmselgelt kaebaja õigusi riivata ega piirata tema vabadusi. Ka Saksa õigusruumis on võimalikkusteooria kohaselt isikul kaebeõigus siis, kui kaebuses väidetud õigusrikkumist ei saa välistada.⁹¹

3. Kaebus peab isiku õiguse kaitseks olema sobiv, mis tähendab, et see peab aitama kaasa õiguse kaitsmisele.

Lisaks eelnevale kahele olulisele tingimusele peab kaebuses esitatud nõue olema asjakohane ning kaebuse rahuldamisega kaasnema isikule reaalne eelis oma õiguste kaitisel. Nõue on asjakohatu, kui see on kaebuse eesmärgi saavutamiseks ebasobiv, ebapiisav või mittevajalik.⁹² Nõude asjakohatus ei tähenda aga automaatselt kaebuse tagastamist või läbivaatamata jätmist kohtu poolt. Kohus võib sellise kaebuse ka rahuldada, kuid kaebaja ei saavuta sellise kaebusega üldjuhul loodetud eesmärki. Kohtul on tulenevalt uurimisprintsipiist (HKMS § 2 lg 5) kohustus vajadusel abistada kaebajat asjakohase nõude valikul. Riigikohtu praktikas on järjepidevalt rõhutatud, et kohtul lasub kohustus selgitada kaebajale, milline nõue oleks tema õiguste kaitseks tulemuslikum ning millised on kaebaja valitud nõude tagajärjed.⁹³ HKMS § 120 lg 1 p-i 3 kohaselt peab kohus lisaks kontrollima, kas kaebuses on esitatud selle eesmärgi saavutamiseks sobivad ja vajalikud nõuded ja taotlused ning teeb vajaduse korral kaebajale ettepaneku kaebust muuta. Kui kaebaja õiguste kaitse on saavutatav mitme õiguskaitsevahendiga, saab kohus juhtida kaebaja tähelepanu neist efektiivseimale õiguskaitsevahendile.⁹⁴ Sealjuures tuleb meeles pidada, et õigus määrata vaidluse ese on siiski vaid kaebajal endal ning kohus peab seda valikut aktsepteerima ka juhul, kui valiku tulemusena ei osutu võimalikuks isiku õiguste efektiivne kaitse.⁹⁵

⁹⁰ RKHKm 15.05.2008 nr 3-3-1-9-08, p 15.

⁹¹ R. Schmidt. *Verwaltungsprozessrecht: Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren*. Bremen: Rolf Schmidt, 2006, lk 54.

⁹² K. Merusk. 2013, lk 50.

⁹³ RKHKo 03.04.2002 nr 3-3-1-14-02, p 25; RKHKo 13.11.2002 nr 3-3-1-61-02, p 16; RKEKm 26.03.2004 nr 3-3-4-1-04, p 14; RKHKo 03.04.2007 nr 3-3-1-6-05, p 17; RKHKo 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10, p 15; RKHKm 03.08.2011 nr 3-3-1-36-11, p 17.

⁹⁴ RKHKo 29.10.2004 nr 3-3-1-35-04, p 15.

⁹⁵ RKHKo 17.11.2005 nr 3-3-1-54-05, p 14; RKHKo 16.01.2007 nr 3-3-1-91-06, p 17; RKHKm 03.08.2011 nr 3-3-1-36-11, p 17.

Kaebust ei saa esitada olukorras, kus sellega väidetavalt rikutud õigust mitte kuidagi kaitsta ei saa.⁹⁶ Näiteks I. Pilving on välja toonud, et haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemisega kohtu poolt ei pruugi sellele isikule, kelle õigusi vastava aktiga rikuti, kaasneda mingeid tagajärgi.⁹⁷ Seega erinevalt tühistamis- ja kohustamiskaebuse rahuldamisel kaebajale kaasnevast positiivsest tagajärjest, ei pruugi tuvastamiskaebuse rahuldamine kaebaja olukorda kuidagi muuta.

Erinevate halduskohtulike kaebuseliikide puhul on kaebeõiguse tuvastamiseks halduskohtumenetluse seadustikus ja riigivastutuse seaduses kehtestatud lisaeldused, mida käsitletakse järgmises alapeatükis.

3.2. Kohtusse pöördumise õiguse eeldused erinevate kaebuseliikide puhul

3.2.1. Kohustamiskaebus

Kohustamisnõude esitamisel on kaebeõiguse jaatamiseks vaja täita RVastS § 6 lg-st 1 tulenevad kohustamiskaebuse eeldused. RVastS § 6 lg-te 1 ja 3 järgi on kohustamiskaebuse esitamisele sätestatud järgmised eeldused:

1. Avaliku võimu kandjal on kohustus haldusakt anda või toiming sooritada või vähemalt seda kaaluda (RVastS § 6 lg-d 4 ja 5, HKMS § 41 lg 3 kohaselt võib kohus kohustamiskaebuse rahuldamisel kohustada vastustajat nii haldusakti andma või toimingut tegema kui ka haldusakti andmist või toimingut tegemist uuesti otsustama).
2. Vastavasisuline taotlus on jäetud rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata.
3. See puudutab isiku õigusi.

Isik ei saa nõuda avalikult võimult sooritusi, milleks seadus talle õigust ei anna. Kui kehtiv õigus seda ei võimalda, ei saa kohus kohustada haldusorganit haldusakti andma või toimingut sooritama.

Kohustamiskaebuse rahuldamiseks peavad selle eeldused üldjuhul olema täidetud ka kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Kui kohtuotsuse tegemise ajal ei võimalda faktilised

⁹⁶ K. Merusk. 2013, lk 180.

⁹⁷ I. Pilving. 1999, lk 61.

asjaolud või õiguslik olukord vastustajal toimingut teha, on see kaebuse rahuldamata jätmise aluseks.⁹⁸

3.2.2. Keelamiskaebus

HKMS § 45 lg-s 1 sätestatud piirangu kohaselt võib keelamiskaebuse esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingut, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel. HKMS § 5 lg 1 p-st 3 ja lg-st 3 tulenevalt on asjakohane ka keelamisnõude materiaalõiguslik alus RVastS § 5 lg 1, mille kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmata jätmist või halduse toimingut sooritamata jätmist, kui haldusakt või toiming rikuks tema õigusi ja tooks tõenäoliselt endaga kaasa tagajärje, mida ei saaks kõrvaldada haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel. Erinevalt HKMS § 45 lg-st 1 ei sätestata RVastS § 5 lg-s 1, et isikul peab olema põhjust arvata, et tema õigusi rikkuv haldusakt antakse või toiming sooritatakse.⁹⁹ Muus osas ei ole RVastS § 5 lg-1 1 ja HKMS § 45 lg-1 1 sisulist erinevust.

Riigikohus on määratlenud HKMS § 45 lg-st 1 tulenevad ning üheaegselt esinema peavad keelamiskaebuse lubatavuse eeldused järgmiselt¹⁰⁰:

1. Antav haldusakt või sooritav toiming peaks olema isiku õigusi riivav. Riiveohu olemasolu kindlaksmääramisel tuleb lähtuda üldistest eelpool käsitletud kaebeõiguse kindlakstegemise kriteeriumidest.
2. Õigusi ei saa tõhusalt kaitsta (õiguste rikkumist poleks üldse võimalik kohase kaebusega ära hoida või kõrvaldada ega heastada või see oleks ebamõistlikult keeruline) haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel.
3. On põhjust arvata, et selline haldusakt antakse või toiming sooritatakse.

HKMSi seletuskirjas on märgitud, et keelamiskaebuse puhul on oluline tagada selle erandlikkus, et vältida kohtu põhjendamatut sekkumist haldusmenetlusse, kui selle raames ei ole lõplikku otsust veel tehtud.¹⁰¹ Riigikohus on RVastS § 5 lg-t 1 tõlgendanud laiendavalt nii, et isik võib oma õigusi rikkuva toimingut sooritamata jätmist ennetavalt nõuda ka siis, kui selleks on muu põhjendatud huvi.¹⁰²

⁹⁸ RKHKo 01.03.2017 nr 3-3-1-79-16, p 20.

⁹⁹ RKHKo 19.06.2012 nr 3-3-1-84-11, p 22.

¹⁰⁰ RKHKo 19.06.2012 nr 3-3-1-84-11, p 22.

¹⁰¹ Seletuskiri 755 SE, lk 14.

¹⁰² RKHKo 05.02.2004 nr 3-3-1-3-04, p 13.

3.2.3. Hüvitamiskaebus

Avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamisele on piirangud kehtestatud riigivastutuse seaduses. RVastS § 7 lg 1 kohaselt võib isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega avalik-õiguslikus suhtes rikkunud, nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist, kui kahju ei olnud võimalik vältida ega ole võimalik seda kõrvaldada sama seaduse §-des 3, 4 ja 6 sätestatud viisil õiguste kaitsmise või taastamisega. Hüvitamiskaebuse esitamise võimalused on sätestatud RVastS §-des 7-16. Kahju hüvitamise nõude edukuseks peavad täidetud olema järgmised eeldused:

1. Avaliku võimu kandja õigusvastane tegu avalik-õiguslikus suhtes (haldusakt või toiming).
2. Kahju tekitamine kaebajale, sh kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine.
3. Põhjusliku seose olemasolu tekkinud kahju ja õigusvastase tegevuse vahel.
4. Saamata jäänud tulu ja mittevaralise kahju hüvitamise nõude korral süü olemasolu. Avaliku võimu kandja süü ei ole vastutuse eelduseks otsese varalise kahju hüvitamise nõude korral.
5. Õigusvastase toimingu või haldusaktiga tekitatud kahju rahalise hüvitamise nõudeõigus tekib alles siis, kui teised õiguskaitsevõimalused on ammendatud ning naturaalistitutsiooni kohaldada ei ole enam võimalik ehk taotletavat eesmärki pole võimalik saavutada tühistamis- ja kohustamiskaebuste (RVastS §-d 3-6) kaudu.¹⁰³

Mittevaralise kahju hüvitise nõude edukuseks peavad olema täidetud samad loetletud eeldused, lisaks peab haldusorgan olema süüdi ning rikutud peab olema ühte RVastS § 9 lg-s 1 sätestatud õigushüve. Säte näeb ette avaliku võimu kandja tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise võimalikkuse vaid kõige olulisemate põhiõiguste tõsiste riivete korral.¹⁰⁴ RVastS § 9 lg 1 kohaselt võib füüsiline isik nõuda mittevaralise kahju hüvitamist süüliselt väärrikuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. See seaduses antud loetelu on ammendav, mis tähendab, et muudel juhtudel mittevaralise kahju hüvitamise nõude esitamine võimalik ei ole. Kaebaja peab sealjuures kaebuses märkima, millise RVastS § 9 lg-s 1 nimetatud õigushüve riive tõttu ta mittevaralise kahju hüvitamist nõuab. Avaliku võimu

¹⁰³ L. Kanger. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. 2008, lk 14. Arvutivõrgus: www.riigikohus.ee (07.02.2019).

¹⁰⁴ RKHKo 27.06.2017 nr 3-3-1-9-17, p 13.

kandja poolt tekitatud mittevaralise kahju rahalise hüvitamise nõude sisuline menetlemine on Eesti õiguskorras erandlik ja piiratud.¹⁰⁵

3.2.4. *Heastamiskaebus*

Riigivastutuse seadus reguleerib õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõuet kui natuuras hüvitatavat kahju, ühte kahjuhüvitusnõuete alaliiki varalise ja mittevaralise kahju kõrval. Seega on tagajärgede kõrvaldamise nõude eeldusteks kahju rahalise hüvitamise eelpool kirjeldatud üldkoosseisu täitmine ja täiendava eeldusena kehtetuks tunnistatud või muudetud haldusakti või halduse toimingu olemasolu.¹⁰⁶

Õiguskirjanduses on välja toodud järgmised õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõude eeldused¹⁰⁷:

1. Avalik-õiguslik tegu, mis seisneb tühistatud või tagasiulatuvalt muudetud haldusakti või õigusvastase toimingu olemasolus.
2. Isiku subjektiivse õiguse rikkumine.
3. Püsiv õigusvastane tagajärg.
4. Põhjuslik seos haldusorgani teo õigusvastase tagajärje ja isiku subjektiivse õiguse rikkumise vahel.

Peamine erinevus hüvitamisnõude esitamiseks ette nähtud lubatavuse eeldustest on see, et haldusakti õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist on võimalik nõuda üksnes siis, kui haldusakt on vähemalt teatavas osas tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistatud. Samuti on haldustoimingu õigusvastaseid tagajärgi mõistlik asuda kõrvaldama siis, kui eelnevalt on saavutatud toimingu lõpetamine.¹⁰⁸ Nimetatud eelduse põhjuseks on asjaolu, et ka õigusvastane haldusakt on kuni oma kehtetuks tunnistamiseni täitmiseks kohustuslik, ning ilma haldusakti mõju kõrvaldamiseta ei ole võimalik sellest tulenevaid tagajärgi muuta.¹⁰⁹ Haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisest üksi ei piisa, sest kuni sellise otsuse tegemiseni säilitab haldusakt oma õigusjõu ning sellise haldusakti tagasitäitmine ei ole lubatud. Haldusakti tuleb täita ka juhul, kui see on õigusvastane ning seda ei ole kehtetuks tunnistatud (sh muudetud).¹¹⁰

¹⁰⁵ RKHKo 09.12.2015 nr 3-3-1-42-15, p 29.

¹⁰⁶ M. Laaring. 2009, lk 42.

¹⁰⁷ E. Andresen. 2006, lk 166.

¹⁰⁸ Samas, lk 170.

¹⁰⁹ M. Laaring. 2009, lk 42.

¹¹⁰ E. Andresen. 2006, lk 165.

Lisaks juba kirjeldatud lubatavuse eeldustele näeb riigivastutuse seadus ette tingimused, mille esinemise korral õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise nõue ära langeb¹¹¹:

- 1) õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamiseks puudub õiguslik alus (RVastS § 11 lg 2) või
- 2) õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise kulud ületaksid oluliselt rahalist hüvitist (RVastS § 11 lg 2) või
- 3) õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine oleks kannatanule vastuvõetamatu (RVastS § 11 lg 3);
- 4) kui kannatanu ei kanna tagajärgede kõrvaldamise kulusid tema kaassüü osale vastavas ulatuses, jäävad õigusvastased tagajärjed kõrvaldamata, kuid kannatanul on õigus nõuda rahalist hüvitist avaliku võimu kandja osale vastavas ulatuses (RVastS § 13 lg 4).

Lisaks peab õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine olema faktiliselt võimalik.¹¹²

3.2.5. Tuvastamiskaebus

Tuvastamiskaebuse esitamise võimalusi on halduskohtumenetluse seadustikus kitsendatud, kuna tuvastamiskaebusest saadav kasu on sageli väike ning nende tagajärjeks on tihti uute kohtuvaidluste puhkemine haldusorgani edasiste kohustuste üle. Isikule on jäetud küll põhimõtteliselt õiguskaitsevahendi valiku vabadus, kuid kulukat kohtumenetlust tuleks kasutada õiguste kaitsel võimalikult tulemuslikult.¹¹³

Alates 1. jaanuarist 2018.a. jõustunud HKMSi muudatustega võib § 45 lg-st 2 tulenevalt esitada halduskohtule tuvastamiskaebuse üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid. Hilisema hüvitamiskaebuse esitamise kavatsus ei anna enam õigust tuvastamiskaebuse esitamiseks. Piirangu mõte seisneb peaauglikult selles, et isikud kasutaksid oma õiguste kaitsmiseks esmaseid ja efektiivsemaid õiguskaitsevahendeid. Riigikohtu praktika kohaselt ei piira efektiivsema õiguskaitsevahendi kasutamata jätmine HKMS § 45 lg 2 järgi kaebeõigust, välja arvatud juhul, kui isikul on võimalik seda tuvastamiskaebusega kohtusse pöördumise ajal veel ilma kahtlusteta reaalselt kasutada.¹¹⁴

HKMS § 45 lg 2 muutmisega alates 1. jaanuarist 2018.a. välistatakse kehtivas HKMSi redaktsioonis tuvastamiskaebuse esitamine hilisema hüvitamiskaebuse esitamise eesmärgil.

¹¹¹ E. Andresen. 2006, lk 169.

¹¹² Samas.

¹¹³ Seletuskiri 755 SE, lk 15.

¹¹⁴ RKHKo 18.09.2014 nr 3-3-1-31-14, p 20; RKHKm 27.10.2015 nr 3-3-1-31-15, p 12.

HKMS-i varasem redaktsioon andis võimaluse esitada kahjunõuet ettevalmistava tuvastamiskaebuse. 1. jaanuaril 2012.a. jõustunud HKMSi seletuskirjas hinnati sellist lahendust mõistlikuks, kuna enne kahju, põhjusliku seose ja muude mahukate hüvitiste väljamõistmise eelduste hindamist on otstarbekas selgitada jõustunud kohtuotsusega välja kahjunõude aluseks oleva haldusakti või toimingu õigusvastasus.¹¹⁵

Tuvastamiskaebuses tuleb HKMS § 38 lg 4 kohaselt lisaks seaduses sätestatud üldistele kaebeõiguse eeldustele näidata, milleks on kaebuse esitajale tema õigusi väidetavalt rikkuva haldusakti õigusvastasuse tuvastamine vajalik ehk kuidas aitab tuvastamiskaebuse rahuldamine edaspidi tuvastamiskaebuse esitajat õiguste teostamisel või kaitsmisel. Kaebaja kohustus välja tuua eelis, mida kaebuse rahuldamine annab, on vajalik eelkõige seetõttu, et isiku õiguste kaitse efektiivsus on tuvastamiskaebuse puhul kitsendatud.¹¹⁶

Halduskohus on asunud seisukohale, et HKMS § 45 lg 2 on põhiseaduspärane ega piira põhjendamatult PS §-s 15 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigust ning ei ole vastuolus EIÕK art-ga 6, kuna kaebajal on oma õiguseid võimalik endiselt kaitsta, esitades selleks kohtule kohase kaebuse.¹¹⁷

4. Kohtusse pöördumise õigus erandlikel alustel

4.1. Kaebus keskkonnaasjades

Keskkonnaalase kohtusse pöördumise õiguse puhul tuleb rääkida erialusest. Kohtusse pöördumise õiguse põhiallikaks on keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni¹¹⁸ (edaspidi Århusi konventsiooni) sätted. Keskkonnaõiguse valdkonnas tehtud otsuste, tegevuse ja tegevusetuse kohtulikuks vaidlustamiseks ettenähtud üldised alused on sätestatud ka Eesti siseriiklikus õiguses, kuid seda tuleb tõlgendada kooskõlas Århusi konventsiooni art 9 lg-s 3, Euroopa Liidu toimimise lepingu art 19 lg-s 1 ja põhiõiguste harta art-s 47 sätestatud nõuetega. Konventsiooni art 9 lg-s 2 on sätestatud põhinõudena konventsiooniosalise kohustus tagada, et asjast huvitatud üldsuse esindajal on õigus pöörduda kohtusse või seaduse alusel loodud muu sõltumatu ja erapooletu asutuse poole konventsiooni art-i 6

¹¹⁵ Seletuskiri 755 SE, lk 15.

¹¹⁶ T. Pappel, lk 34.

¹¹⁷ TrtHKm 14.03.2018 nr 3-18-131, p 10.

¹¹⁸ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89. Konventsioon autentsetes keeltes kättesaadav: <http://www.unece.org/env/pp/treatytext.html> (27.01.2018).

kohaldamisalasse kuuluva ehk konventsiooni kohaselt olulist keskkonnamõju omava otsuse, tegevuse või tegevusetuse materiaalse õiguspärasuse vaidlustamiseks.¹¹⁹ Riigikohus on selgitanud, et üldsuse esindajaks konventsiooni art 2 lg 4 tähenduses võib olla nii füüsiline kui ka juriidiline isik ning sõna esindaja ei tähenda esindust halduskohtumenetluse seadustiku mõttes, vaid mõeldud on asjast huvitatud üldsuse liikmeid või igauht asjaomase üldsuse hulgast. Seega üldsusena võib käsitleda nii üht kui mitut füüsilist või juriidilist isikut ning siseriiklike õigusaktide või praktika kohaselt ka nende isikute organisatsioone, rühmi või muid ühendusi.¹²⁰ Kohtusse pöördumise õiguse jaatamiseks peab sel isikul olema põhjendatud huvi (*sufficient interest*) või tema õigusi peab olema rikutud (viimane kehtib üksnes juhul, kui selline tingimus on ette nähtud siseriiklikes õigusnormides). Seega võimaldab konventsioon seada kohtusse pöördumise õiguse eelduseks isiku õiguste rikkumise, nagu Eesti õiguses on ka tehtud.¹²¹ Århusi konventsiooni art 9 on Eesti õiguskorda üle võetud 1. augustil 2014.a. jõustunud keskkonnaseadustiku üldosa seadusega¹²²(KeÜS). Keskkonnakaitse küsimustes on KeÜS HKMS § 44 suhtes eriseaduseks.

Halduskohtumenetluses ei ole võimalik vaidlustada iga keskkonnale mõju avaldada võivat tegevust, vaid üksnes neid, millel on vahetu ja oluline seos isiku subjektiivsete õiguste riive ning keskkonnaga, millega isikul on oluline puutumus, ning mis toob sellega isikule vältimatult kaasa negatiivseid tagajärgi.¹²³ Õigus tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale ei oma prioriteeti kolmandate isikute (nt naabrite) õiguste või mistahes muu õiguse, näiteks omandiõiguse või ettevõtlusvabaduse ees.¹²⁴

4.2. Kaebus kaebajale mittekuuluva õiguse kaitseks

Halduskohtu poole ei pöördu kaebajad siiski alati vaid nende endi kohta antud haldusaktide vaidlustamiseks, vaid pöörduakse ka teiste isikute väidetavalt rikutud õiguste kaitseks. Sellise õigusliku olukorra reguleerimiseks on HKMS § 44 lg-s 2 antud võimalus muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul. HKMS § 44 lg-st 2 tuleneva nõude tõttu ei saa avaliku huvi kaitseks kaebuse esitamise õigust tuletada analoogia korras ega tõlgendamise teel sätete

¹¹⁹ E. Lotman, K. Vaarmani (toim.). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Keskkonnaõiguse Keskus 2015. § 30 komm. 1.3.1. Arvutivõrgus: http://k6k.ee/files/KeYS_kommentaariid_2015.pdf (15.04.2019).

¹²⁰ RKHKm 19.03.2012 nr 3-3-1-87-11, p 21.

¹²¹ E. Lotman, K. Vaarmani (toim.). § 30 komm. 1.3.1.

¹²² Keskkonnaseadustiku üldosa seadus RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 03.07.2017, 17.

¹²³ R. Kitsing, H. Mark, S. Pajupuu, K. Rohtla. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes. – Juridica 2018/9, lk 671-685, lk 681.

¹²⁴ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. § 23 komm. 2.

koosmõjus.¹²⁵ Paragrahvi 44 lg-d 2 ja 3 osutavad võimalusele kaebeõigust eriseadusega laiendada nii isikute kui ka materiaalõiguslikes suhetes õigusvõimeta ühenduste (seltsingud) puhul.

Kohtusse pöördumise õigus avalikes huvides ei ole Eesti õigusruumis tagatud põhiseadusega. Isikul on õigus pöörduda kaebusega halduskohtusse avalikes huvides ehk nn populaarkaebusega ainult juhul, kui seadusandja on sellise õiguse seaduses vahetult ette näinud. Kaebeõiguse laiendamine on seadusandja otsustus, mille rakendamise kohustus võib siiski tuleneda Eestile siduvaks olevatest rahvusvahelistest õigusaktidest.¹²⁶ Seadusandja on näiteks laiendanud isikute kohtusse pöördumise õigust avalikes huvides kaebuse esitamise võimaldamisega detailplaneeringu kehtestamise otsuse peale, luues planeerimisseaduses¹²⁷ (edaspidi ka PlanS) üldreeglit avarama võimaluse kohtuliku kontrolli taotlemiseks (kuni 30. juunini 2015.a. kehtinud PlanS § 26 lg 1, alates 1. juulist 2015.a. kehtiva PlanS § 141).¹²⁸ Muid planeerimismenetluse otsuseid ja menetlustoiminguid halduskohtus populaarkaebusena vaidlustada ei ole lubatud.

Kui kaebuse esitamise eelduseks on kaebaja õiguste ja vabaduste riive, siis populaarkaebuse esitamise eelduseks on avalike huvide riive ning kaebaja peab välja tooma vaidlustatava haldusakti õigusvastasuse alused, osutades sealhulgas õigusvastaselt kahjustatud avalikule huvile.¹²⁹ Riigikohus on seda seisukohta hilisemas lahendis kinnitades lisaks märkinud, et kuigi lubatud on esitada kaebus samaaegselt nii isiklike subjektiivsete õiguste või huvide kaitseks, kui ka avalikes huvides, tuleb neid osi kaebuses selgelt eristada, kuivõrd kohtuliku kontrolli ulatus on sõltuvalt kohtusse pöördumise õiguse allikast erinev.¹³⁰

4.3. Isikute ühenduse kaebus

KeÜS § 30 lg-st 2 tuleneb ka keskkonnaorganisatsioonide õigus kohtusse pöörduda. KeÜS § 30 lg-ga 2 analoogne keskkonnaorganisatsioonide kohtusse pöördumise õiguse erisus oli enne KeÜS-i jõustumist kehtestatud HKMS §-s 292. KeÜS § 30 lg 2 sõnastus erineb HKMS § 292 kehtinud sõnastusest, mis nägi keskkonnaorganisatsioonide erilise kaebeõiguse ette üksnes keskkonnakaitse valdkonnas antud haldusaktide või sooritatud toimingute

¹²⁵ TrtRnKo 10.10.2017 nr 3-16-2611, p 22.

¹²⁶ TrtRnKo 10.10.2017 nr 3-16-2611, p 21.

¹²⁷ Planeerimisseadus RT I, 26.02.2015, 3... RT I, 12.12.2018, 16

¹²⁸ TrtRnKo 10.10.2017 nr 3-16-2611, p 21.

¹²⁹ RKHKO 10.11.2009 nr 3-3-1-84-08, p 10-11.

¹³⁰ RKHKO 19.03.2012 nr 3-3-1-87-11, p 13.

vaidlustamisel.¹³¹ KeÜS § 30 lg 2 seevastu sätestab, et kui keskkonnaorganisatsioon vaidlustab haldusakti või sooritatud toiming, eeldatakse, et tema huvi on põhjendatud või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud organisatsiooni keskkonnakaitseliste eesmärkide või senise keskkonnakaitselise tegevusvaldkonnaga. Nimetatud sättest tuleneb eelkõige keskkonnaorganisatsiooni õigus kohtusse pöörduda, kuid samas seab see keskkonnaorganisatsiooni kohtusse pöördumise õigusele ka piirangud.

Keskkonnaorganisatsiooni kohtusse pöördumise õigus ei ole piiramatult populaarkaebuse esitamise õigus, mistõttu keskkonnaorganisatsiooni kaebuse aluseks olevad argumendid peavad olema seotud keskkonna kaitse eesmärkidega.¹³² Vaidlustatav haldusakt või toiming peab seonduma organisatsiooni keskkonnakaitselise tegevusega ning tooma kaasa keskkonnahäiringud, mis seonduvad organisatsiooni põhikirjaliste eesmärkide kaitsega.

KeÜS § 30 lg 2 sätestab, et keskkonnaorganisatsioonidel on võimalik vaidlustada haldusakte ja toiminguid, mille vaidlustamise võimalikkus on siseriiklikus õiguses määratletud HMS §-s 72 ja HKMS §-s 37 ja §-s 45. Nendest sätetest tulenevalt on võimalik vaidlustada küll haldusakte, haldustoiminguid ning tegevusetust, ent menetlustoimingute vaidlustamine on piiratud HKMS § 45 lg-ga 3. Kui keskkonnaorganisatsioonil on kohtusse pöördumise õigus haldusakti vaidlustamiseks, siis tuleb tunnustada ka tema sellist õigust akti andmise menetluses tehtavate toimingute vaidlustamiseks. Seda juhul, kui on täidetud menetlustoimingu vaidlustamise eeldused.¹³³ See tähendab, et keskkonnaorganisatsioonil ei ole HKMS § 45 lg-ga 3 võrreldes avaramaid võimalusi keskkonnakaitselise valdkonda puudutavate menetlustoimingute vaidlustamiseks ja kaebuse lubatavuse piiritleb HKMS § 45 lg 3 ka keskkonnaorganisatsiooni kaebuse puhul.¹³⁴

4.4. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku kaebus

HKMS § 44 lg 4 annab riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule õiguse oma subjektiivsete avalike õiguste kaitseks esitada kaebus teise avaliku võimu kandja vastu. Kohaliku omavalitsuse üksusel on kohustus kohtusse pöördumisel põhjendada, kuidas vaidlustatud haldusakt rikub tema subjektiivseid õigusi.¹³⁵ Subjektiivne õigus võib tuleneda haldusaktist või toimingust ning puudutada valdkondi,

¹³¹ Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. § 30 komm. 2.3.

¹³² RKHKo 08.08.2018 nr 3-16-1472, p 17.

¹³³ RKHKm 11.10.2018 nr 3-17-2132, p 9.

¹³⁴ RKHKm 21.11.2011 nr 3-3-1-48-11, p 11; TlnRnKm 28.03.2014 nr 3-14-50091, p 14.

¹³⁵ RKHKo 19.06.2008 nr 3-3-1-25-08, p 15.

milles kohalikul omavalitsusel on ulatuslik diskretsiooniõigus.¹³⁶ Nagu iga teise kaebaja puhul, nii ka kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse hindamisel, kui kohus leiab, et haldusakt ei saa kohaliku omavalitsuse üksuse õigusi rikkuda, jätab ta kaebuse rahuldamata ega analüüsi vaidlustatud haldusakti õiguspärasust.

HKMS § 44 lg 5 sätestab kohaliku omavalitsuse üksusele lisavõimaluse kaebuse esitamiseks juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist. Lõige 5 võtab lihtsustatud sõnastuses üle Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohalike omavalitsusüksuste kaebeõiguse kohta oma ülesannete täitmise tagamiseks.¹³⁷ Riigikohus on nimelt leidnud, et kohaliku omavalitsuse üksuse õigust kaebuse esitamiseks halduskohtusse tuleb tunnistada sellistes asjades, mis võivad oluliselt mõjutada omavalitsusüksuse poolt kohaliku elu juhtimist ja kohaliku elu küsimuste otsustamist ning selle kaudu kahjustada kohaliku omavalitsuse olemuslike ülesannete täitmise võimalusi.¹³⁸ Kaebust ei saa § 44 lg-le 5 tuginedes esitada, kui kaebuse aluseks olev ülesanne on riigi ülesanne, mille täitmine on seadusega või seaduse alusel üle antud omavalitsusüksusele.¹³⁹

Riigikohus on selgitanud, et kaebeõiguse olemasoluks HKMS § 44 lg 5 alusel ei piisa vaid selle tuvastamisest, kas vaidlustatav akt või toiming on seotud kohaliku omavalitsuse ülesannetega, vaid teise haldusorgani keelduv otsus peab takistama või raskendama oluliselt kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmist. Teise haldusorgani keelduva otsustuse tegelikku mõju kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisele saab ammendavalt hinnata asja sisulisel arutamisel. Kaebeõiguse tuvastamisel asja menetlusse võtmise otsustamisel on eelkõige võimalik kontrollida, kas kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise takistamine on asjaoludest lähtuvalt piisavalt tõenäoline või mitte.¹⁴⁰

5. Kohtusse pöördumise õiguse täiendavad piirangud

5.1. Menetlustoimingu vaidlustamine

Menetlustoimingu peale võib HKMS § 45 lg-st 3 tulenevalt ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus

¹³⁶ R. Kitsing jt., lk 677

¹³⁷ Seletuskiri 755 SE, lk 15.

¹³⁸ RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06, p 16.

¹³⁹ Seletuskiri 755 SE, lk 15.

¹⁴⁰ RKHKm 16.01.2014 nr 3-3-1-41-13, p 20.

tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingute tegemise. Menetlustoimingute vaidlustamise lubatavuse ja kaebeõiguse küsimus on olulises osas jäetud kohtupraktika kujundada.¹⁴¹ Riigikohus on sättest tulenevat üldreeglit selgitanud nii, et haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga.¹⁴² Kohtul ei ole reeglina enne lõpliku haldusakti andmist võimalik hinnata, kas menetluslikud rikkumised võisid mõjutada asja otsustamist või mitte. Seega peab isik selleks, et kaitsta oma õigusi menetluse lõpptulemuse vastu, selle lõpptulemuse esmalt ära ootama. Menetlustoimingute iseseisvale vaidlustamisele seatud piirangud lähtuvad haldusmenetluse ökonoomsuse ja tõhususe põhimõtetest, kuna piiramatu menetlustoimingute vaidlustamise võimalus muudaks haldusmenetluse põhjendamatult kulukaks.¹⁴³

Erandlikel juhtudel on menetlustoimingute iseseisev vaidlustamine õigustatud ja lubatav. Esiteks kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa isiku subjektiivse õiguse rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest.¹⁴⁴ Riigikohus on asjas nr 3-3-1-62-08 leidnud, et näiteks menetluse peatamise tagajärjel tekkiv viivitus haldusmenetluse läbiviimisel võib kujutada endast iseseisvat menetlusosalise subjektiivsete õiguste rikkumist sõltumata menetluse lõpptulemusest, sest ebamõistlikult pikk menetlusaeg võib põhjustada menetlusosalisele ülemääraseid kulusid. Samuti rikuks menetlusosalise õigusi haldusmenetluse eesmärgipäratu peatamine iseenesest, kuna selle tagajärjeks on igal juhul menetlusaja pikenemine.¹⁴⁵ Teiseks on menetlustoimingu vaidlustamine lubatud kui tegemist on sedavõrd olulise ja ilmse menetlusveaga, et juba menetluse käigus on võimalik jõuda järeldusele, et lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane.¹⁴⁶ Kehtivast õigusest ei leia oluliste ja ilmsete menetlusvigade määratlust. Menetlusvea olulisus sõltub konkreetse haldusmenetluse liigist, eesmärgist ning menetluse õigusliku regulatsiooni eripärast.¹⁴⁷ Olulise menetlusveaga võib olla tegemist seaduses ette nähtud menetlusreeglite rääge eiramise ja rikkumise korral, mille tagajärjel on lõpliku haldusakti või toimingute õigusvastasus võimalik. Mõnikord võib olla vaja mitut menetlusreegli rikkumist, mille koosmõjus võib saada oluline rikkumine.¹⁴⁸

¹⁴¹ R. Kitsing jt., lk 676

¹⁴² RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02, p 5; RKHKm 17.11.2011 nr 3-3-1-64-11, p 8; RKHKm 08.10.2012 nr 3-3-1-30-12, p 11.

¹⁴³ RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06, p 20.

¹⁴⁴ RKHKo 18.06.2003 nr 3-3-1-53-03, p 18.

¹⁴⁵ RKHKo 14.01.2009 nr 3-3-1-62-08, p 9.

¹⁴⁶ RKHKo 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02, p 5; RKHKo 21.06.2010 nr 3-3-1-39-10, p 21; RKHKm 17.11.2011 nr 3-3-1-64-11, p 9.

¹⁴⁷ RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06, p 21.

¹⁴⁸ T. Rauk. 2013, lk 47.

5.2. Vaideotsuse vaidlustamine

Vaideotsuse peale võib HKMS § 45 lg 4 kohaselt ilma vaide esemeks oleva haldusakti või toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja õigusi, sõltumata vaide esemest. Sama kehtib muu kohtueelse menetluse käigus tehtud otsuse vaidlustamisel. Nõue vaide lahendamise kohustamiseks on seotud vaide esemega. Kui isik leiab, et vaide on tagastatud ebaõigesti, tuleb vaide esemeks olev nõue esitada otse kohtule.¹⁴⁹ Vaideotsuse vaidlustamise menetlemise eelduseks on, et vaideotsus rikub iseseisvalt (sõltumata vaide esemest) kaebaja õigusi.¹⁵⁰ Seal juures tuleb kaebajal vaideotsuse vaidlustamiseks osutada kaebuses asjaolule, mille tõttu vaideotsus rikub kaebaja õigusi sõltumatult põhivaidlusest.¹⁵¹ Vaidlustatud haldusakti osas kaebuse rahuldamisel kuulub rahuldamisele ka vaideotsuse suhtes esitatud kaebus.

¹⁴⁹ RKHKm 06.06.2018 nr 3-17-1152, p 9.

¹⁵⁰ TrtHKm 01.06.2018 nr 3-17-2119, p 12.

¹⁵¹ TrtRnKo 09.11.2017 nr 3-15-2989, p 29.

II KAEBUSE TAGASTAMINE

1. Kohtusse pöördumise õiguse riive halduskohtumenetluses

1.1. Kohtusse pöördumise õiguse riive olemus

Põhiseadusest tulenev õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse. Igasugune kohtusse pöördumise õigust puudutav küsimus kuulub PS § 15 lg 1 ls 1 kaitsealasse ning kohtusse pöördumise õiguse kitsendamine on selle kaitseala ebasoodus mõjutamine.¹⁵² Olgugi, et põhiseadusest tulenevalt on isikul õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, on Riigikohus seisukohal, et isikul, kes leiab, et tema õigusi on rikutud, ei pea siiski olema selleks piiramatu võimalus¹⁵³ ning isiku kohtusse pöördumise õigus ei ole absoluutne.¹⁵⁴ Kohtuasjas *Golder vs Ühendkuningriik* asus EIK samuti seisukohale, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus ei ole absoluutne ning riikidele on selle reguleerimiseks jätud teatav tegevusvabadus.¹⁵⁵

PS § 15 lg 1 esimene lause ei nimeta põhiõiguse piiramise tingimusi, mis tähendab, et selles sisaldub ilma seaduse reservatsioonita põhiõigus.¹⁵⁶ PS § 15 lg 1 ls-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse riiveks saab lugeda igasuguse tegevuse ja tegevusetuse, mis seda õigust piirab.¹⁵⁷ Professor R. Alexy üldise definitsiooni kohaselt on põhiõiguste riived kõik põhiõigusliku kaitsehüve ebasoodsad riigipoolsed mõjutused.¹⁵⁸ Kohtusse pöördumise õigust riivab iga avaliku võimu akt, mis takistab või raskendab ligipääsu kohtule.¹⁵⁹

Riigikohus on leidnud, et seadusandjal on õigus määratleda põhiseadusega sätestatud raamides kohtusse pöördumise õiguse piirid, arvestades sealhulgas teiste põhiseaduslike väärtustega.¹⁶⁰ PS § 15 lg 1 ls 1 ega EIÕK art 6 ei näe kumbki oma sõnastuses ette, milline peab olema isiku õiguste rikkumise määr, mis annaks õiguse rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. R. Maruste on leidnud, et sellised piirid on seadusandja kujundada. Lisaks on ta

¹⁵² RKPJKo 18.12.2012 nr 3-4-1-24-12, p 20.

¹⁵³ RKHKm 06.09.2007 nr 3-3-1-40-07, p 11.

¹⁵⁴ RKPJKm 09.05.2006 nr 3-4-1-4-06, p 12; RKPJKm 03.04.2008 nr 3-4-1-3-08, p 5.

¹⁵⁵ EIK 21.02.1975 otsus asjas *Golder vs. Ühendkuningriik*, p 38.

¹⁵⁶ Ü. Madise jt. § 15 komm. 39.

¹⁵⁷ Ü. Madise jt. § 15 komm. 38.

¹⁵⁸ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/eriväljaanne, lk 5-96, lk 33.

¹⁵⁹ Ü. Madise jt. § 15 komm. 38.

¹⁶⁰ RKPJKm 09.05.2006 nr 3-4-1-4-06, p 12; RKPJKm 03.04.2008 nr 3-4-1-3-08, p 5; RKPJKo 19.02.2013 nr 3-4-1-28-12, p 25.

võtnud seisukoha, et kohtul on õigus tagasi lükata kaebus juhul, kui selle aluseks olev väidetav rikkumine on formaalne, vähetähtis või ebaoluline või kujutab endast näiteks selget kaebeõiguse kuritarvitust või on ilmselt põhjendamatu.¹⁶¹

Halduskohtusse pöördumise õigus ja selle piirangud on reguleeritud halduskohtumenetluse seadustikus. HKMSi sätted kujutavad endast üheaegselt nii üldise kohtusse pöördumise õiguse kujundamist kui selle kitsendamist, sest need sätestavad tingimused, mis peavad olema täidetud, et kohtuasi sisuliselt otsustada, istungi formaalsused jmt.¹⁶² Halduskohtumenetluse seadustikus on kohtusse pöördumiseks sätestatud mitmeid erinevaid piiranguid. Nii piirab HKMS § 7 lg 1, mis määrab kohtualluvuse, kaebaja võimalust pöörduda endale sobivasse kohtusse, seal hulgas õigust esitada kaebus enda elukohale kõige lähemal asuvale halduskohtule. Selline norm riivab Riigikohtu hinnangul PS § 15 lg-s 1 ja § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõiguseid.¹⁶³ Isiku suhtes on kohtusse pöördumise õigus piiratud haldusprotsessiteovõime kaudu (HKMS § 25), mille eesmärgiks on määratleda, kas protsessiosaline on võimeline halduskohtumenetluses osalema ning ise või enda poolt määratud esindaja kaudu menetlustoiminguid teostama.¹⁶⁴ Kui kohus tuvastab, et isikul puudub haldusprotsessiteovõime, tuleb kohtul sellise isiku esitatud kaebus tagastada HKMS § 121 lg 1 p-i 6 alusel. Kaebuse esitamiseks halduskohtusse on HKMS §-s 46 sätestatud kindlad tähtajad. Kaebetähtaegade kehtestamist õigustab eelkõige õiguskindluse tagamine ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimine.¹⁶⁵ Ükskõik kui vanade haldusaktide ja –toimingute vaidlustamise võimaldamine looks olukorra, kus ei saa tekkida mingisugust stabiilsust ega ootust kord juba vastu võetud lahenduste püsijäämise suhtes.¹⁶⁶ Kui isik rikub kaebetähtaega ning kohus seda menetlusosalise avalduse alusel HKMS § 71 kohaselt ei ennista, siis asja menetlus lõpetatakse HKMS § 124 lg 2 alusel. Seega sõltub kaebuse tähtaegsusest või selle ennistamisest kaebuse esitaja jaoks see, kas tema kaebust üldse menetletakse.¹⁶⁷ Kohtusse pöördumise õigust piiravad ka HKMS §-s 38 sätestatud nõuded kaebuse sisule, mis on vajalikud kaebusest arusaamise huvides. Kui kaebus ei vasta sisunõuetele või kui kaebaja rikub HKMS §-st 39 tulenevat kohustust kaebuse lisade esitamiseks, jätab kohus kaebuse käiguta ja annab kaebajale puuduste kõrvaldamiseks kuni 15-päevase tähtaja (HKMS § 120 lg 3).¹⁶⁸ Kohus tagastab HKMS § 121 lg 1 p-i 2 alusel

¹⁶¹ R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004, lk 301.

¹⁶² Ü. Madise jt. § 15 komm. 38.

¹⁶³ RKPJKo 10.05.2016 nr 3-4-1-31-15, p 36.

¹⁶⁴ K. Merusk. 2013, lk 121.

¹⁶⁵ RKHKm 04.06.2013 nr 3-3-1-86-12, p 11.

¹⁶⁶ K. Merusk, lk 192.

¹⁶⁷ E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/5, lk 303-313, lk 303.

¹⁶⁸ K. Merusk. 2013, lk 165.

kaebuse, mille läbivaatamist takistavaid olulisi puudusi ei ole kaebaja määratud tähtaja jooksul kõrvaldanud. Mõnda liiki nõuete lahendamiseks võib seadus HKMS § 47 kohaselt ette näha kohustusliku vaidemenetluse või muu kohustusliku kohtueelse menetluse (kohustuslikkus peab sõnaselgelt seadusest tulenema). Kaebus on lubatav vaid juhul, kui kaebaja on kohtueelse menetluse läbinud nõuetekohaselt. Kui kaebaja jätab kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata, siis tagastab kohus hilisema kaebuse HKMS § 121 lg 1 p-i 4 alusel.

Takistuseks õigusemõistmise juurde pääsemisel võib osutada ka HKMS § 104 lg-st 1 tulenev seaduse kohaselt tasumisele kuuluv riigilõiv, mille kehtestamisega välditakse põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste menetlemist. PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõiguse realiseerimisel oleks lubamatu ebarproportsionaalselt kõrge riigilõivu tasumise kohustuse sätestamine.¹⁶⁹ Kui kaebuse eest ei ole riigilõivu tasutud või riigilõivu on tasutud seaduses sätestatust vähem, määrab kohus riigilõivu või täiendava riigilõivu tasumiseks tähtaja (HKMS § 104 lg 2 ls 1). Riigilõivu määratud tähtpäevaks tasumata jätmise korral kaebus tagastatakse HKMS § 121 lg 1 p-i 2 alusel või jäetakse läbi vaatamata HKMS § 151 lg 1 p-i 3 alusel, kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti.

Halduskohtumenetluse seadustikust tulenevaid piiranguid on veel teisigi, kuid nende kõigi käsitlemine siinkohal ei ole käesoleva teemakäsitluse huvides vajalik. Magistritöö eesmärgiks on uurida kohtusse pöördumise õiguse piiramist, mille tingib kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-des 1-3 sätestatud diskretsioonilistele kaebuse tagastamise alustele tuginedes. HKMS § 121 lg 2 p-i 1 kohaselt võib kaebuse tagastada kaebeõiguse ilmselge puudumise korral, p 2 võimaldab kohtul tagastada eesmärgipäratu kaebuse, p-i 2¹ võib kohus kohaldada juhul, kui kaebeõiguse olemasolu tuleb mõnda, kuid isiku subjektiivsete õiguste riive on väheintensiivne ning kaebuse rahuldamine ebatõenäoline, p-i 2² on kohtul õigus kohaldada kui kaebuse puhul on olulisel määral tegemist kaebeõiguse kuritarvitamisega ning isiku subjektiivsete õiguste riive on väheintensiivne, ja p-i 3 võib rakendada juhul kui hoolimata kohtu pingutustest ei ole võimalik kohtudokumente kaebajale kätte toimetada ning dokumentide kättetoimetamata jätmine takistab asja lahendamist. Kuna nimetatud kaebuse tagastamise aluste rakendamine toimub kohtu kaalutusõiguse alusel ning kaebuse tagastamise määrus peab olema põhjendatud, ei tähenda kaebuse tagastamise aluste sätestamine ilmtingimata seda, et teatud haldustegevus kohtulikule kontrollile üldse ei alluks, vaid eesmärgipäratu sisulise menetluse läbiviimise asemel saab kohus lõppotsustuse teha ilma teiste menetlusosaliste seisukohti ära kuulamata ja kõigi asjaolude kohta tõendeid

¹⁶⁹ RKPJKo 09.08.2008 nr 3-4-1-20-07, p 18.

kogumata.¹⁷⁰ Kohtusse pöördumise õigust kitsendab ainuüksi kaebeõiguse instituudi olemasolu kui selline, kuna see määrab kindlaks, millal isikul on üldse võimalik kohtulikku kaitset saada.¹⁷¹

1.2. Riive õigustus

PS § 15 lg 1 esimesest lausest tulenev põhiõigus tõhusale õiguskaitsele on seaduse reservatsioonita põhiõigus, seega saab selle piiramise õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.¹⁷² Kohtusse pöördumise õigus on üks õigusriigi kesksemaid tunnuseid ning tulenevalt selle erilisest positsioonist, on sellise õiguse riive põhiseaduspärasuse kontrollimisel vajalik arvestada, kuidas mõjutab kohtusse pöördumise õiguse riivamine põhiõiguste üldist kaitset.¹⁷³ Kohtusse pöördumise õiguse mõningane kitsendamine on vajalik õiguskindluse tagamiseks ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks.¹⁷⁴ PS § 15 lg 1 ls 1 hõlmab ka põhimõtet, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus mõistliku aja jooksul.¹⁷⁵ Sellist eesmärki ei ole võimalik saavutada, kui kohus peab kõik esitatud kaebused sisuliselt läbi vaatama. Kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökonoomia on seega oluline väärtus, millega võib õigustada põhiõiguse piiramist.¹⁷⁶

EIK on samuti seisukohal, et kohtusse pöördumise õigust võib teatud tingimustel piirata ning tegemist ei ole absoluutse õigusega. EIK lähtub nõudest, et põhiõiguste piiramine on lubatud üksnes siis, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas.¹⁷⁷ Asjas *Ashingdane vs. Ühendkuningriik* märkis EIK, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigust võivad riigid reguleerida viisil ja ulatuses, millega ei kahjustata selle õiguse olemust. Seega, kohtusse pöördumise õiguse mistahes piirangul peab olema seaduslik eesmärk ning piirang peab olema selle eesmärgiga mõistlikult proportsioonis.¹⁷⁸ Sellise kohtule juurdepääsu piiramise

¹⁷⁰ Seletuskiri 496 SE, lk 21.

¹⁷¹ T. Rauk jt., lk 482.

¹⁷² RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 28

¹⁷³ J. Prost, lk 11.

¹⁷⁴ RKHKm 06.09.2007 nr 3-3-1-40-07, p 11; K. Relve. Definition of an Environmental Organisation in the Aarhus Convention, Environmental Directives and Estonian Law. – *Juridica International* 2011/18, lk 121-131, lk 122.

¹⁷⁵ Ü. Madise jt. § 15 komm. 3.

¹⁷⁶ RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, p 28.

¹⁷⁷ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006, lk 244.

¹⁷⁸ EIK 28.05.1985 otsus asjas *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*, p 57.

seadusliku eesmärgina on EIK asjas *Momčilović vs Horvaatia* nimetanud kohtute menetlusökoonomia tugevdamist ning töökoormuse vähendamist.¹⁷⁹

R. Alexy rõhutab, et tuleb rangelt eristada põhiõiguse riive mõistet põhiõiguse rikkumise mõistest. Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas, vastasel juhul on tegemist põhiõiguse rikkumisega.¹⁸⁰ Formaalne õiguspärasus eeldab, et riive põhjuseks olev säte kehtestati kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides ning on õigusselge. Sätte formaalne põhiseaduspärasus HKMSi sätete puhul kahtluse all ei ole. PS § 15 lg-st 1 tuleneva üldise põhiõiguse tõhusale õigusemõistmisele ja ausale kohtumenetlusele riive materiaalne põhiseaduspärasus sõltub sellest, kas riive eesmärk on legitiimne, ning seejärel sellest, kas legitiimse eesmärgi saavutamiseks toime pandud riive on proportsionaalne.¹⁸¹ Kohtusse pöördumise õiguse riive legitiimseks eesmärgiks võib eelpool käsitletut kokku võttes olla õiguskindluse tagamine, kohtusüsteemi ülekoormamise vältimine, kohtusüsteemi efektiivne toimimine (asjade menetlemine mõistliku aja jooksul), kohtute töökoormuse vähendamine ja menetlusökoonomia tugevdamine.

Põhiõiguste riivamine ei ole keelatud, kui seda tehakse kooskõlas põhiseaduses endas sätestatud nõuetega. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohus on riive proportsionaalsuse hindamisel kasutanud kolmeastmelist testi, hinnates järjestikuliselt kõigepealt abinõu sobivust ja vajalikkust eesmärgi saavutamiseks ning seejärel mõõdukust eesmärgi saavutamisel. Riigikohtu praktikas on kinnistunud arusaam, et „sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.“¹⁸² Sellest nähtub, et kui täidetud on proportsionaalsuse põhimõttest tulenevad tingimused, siis on

¹⁷⁹ EIK 26.03.2015 otsus asjas *Momčilović vs Horvaatia*, p 42, 43 ja 46.

¹⁸⁰ R. Alexy, lk 35.

¹⁸¹ RKHKm 06.11.2007 nr 3-3-1-40-07, p 11; RKPJKo 19.02.2013 nr 3-4-1-28-12, p 27.

¹⁸² RKPJKo 06.03.2012 nr 3-4-1-1-02, p 15.

võimalik piirata ka isikute õigust pöörduda kohtusse isegi juhul kui nad leiavad, et nende subjektiivseid õigusi on riivatud.

Halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise alused on kohtu poole pöördumise põhiõiguse piirangud. Halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise diskretsioonilisi aluseid muudeti ja laiendati 1. jaanuarist 2018.a. jõustunud seadustiku redaktsioonis. Muudatustega täpsustati HKMS § 121 lg 2 punktide 1 ja 2 sõnastust ning lisati täiendavad kaebuse tagastamise alused punktidenä 2¹ ja 2² (muudatuste sisu käsitletakse põhjalikult järgmises alapeatükis). Käesoleva magistr töö eesmärgiks on välja selgitada, kas selliste piirangute kehtestamise ja rakendamise näol on tegemist PS § 15 lg 1 ls-st 1 tuleneva kohtusse pöördumise õiguse proportsionaalse riivega. Selleks tuleb esmalt analüüsida kaebuse tagastamise aluste kehtestamise eesmärki ning seejärel annab autor kohtupraktika analüüsi tulemusena hinnangu, kas kehtestatud piirangud on riivatava põhiõiguse suhtes proportsionaalsed ehk eesmärgi saavutamiseks sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

Seaduse eelnõu seletuskiri on oluliseks allikaks, et mõista seadusandja tahet õigusnormiga kehtestatava riive legitiimse eesmärgi osas. Seega piirangute seadusliku eesmärgi välja selgitamiseks on vajalik esmalt pöörduda HKMSi seletuskirja poole. Kaebuse tagastamise regulatsioonis tehtud muudatuste üheks eesmärgiks on seletuskirja kohaselt vähendada kohtute töökoormust selliste kaebuste lahendamise arvelt, mille lahendamine ei saa kaebajale anda seda kasu, mille lootuses ta kaebuse esitanud on, või millest saadav võimalik kasu on kaebaja jaoks väga väike ning ka ebatõenäoline või mille esitamisel on kaebaja kaebeõigust kuritarvitanud.¹⁸³ Muudatuste tulemusena soovitakse parandada halduskohtumenetluse tõhusust menetlusse võetud asjades ning märkimisväärselt vähendada töö- ja ajakulu menetlustes, kus kaebaja poolt saadav kasu oleks eaproporsionaalselt väike võrreldes õigusemõistmisega seotud kuludega.¹⁸⁴ Kohtusse pöördumise õiguse kitsendamise tulemusel peaks vähenema kohtute ressursikulu ebamõistlike kaebuste menetlemisel ning vabanev ressurss on võimalik suunata muude kohtuasjade tõhusamaks, kiiremaks ja sisulisemaks menetlemiseks.¹⁸⁵ Seega HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise aluste eesmärk on võimaldada kokku hoida õigusemõistmise ressursse, sh töö-, aja- ja rahakulu, nende kohtuasjade arvelt, mille igakülgne sisuline läbivaatamine ei oleks otstarbekas. Autor võtab need kaebuse tagastamise aluste muutmise ja laiendamise õigustamiseks seletuskirjas sõnastatud eesmärgid ja soovitud tulemused kokku üheks eesmärgiks, milleks on

¹⁸³ Seletuskiri 496 SE, lk 21.

¹⁸⁴ Samas, lk 36.

¹⁸⁵ Samas, lk 39.

menetlusökoonomia tagamine. Tähendab menetlusökoonomia ju sisuliselt ressurside kokkuhoidu. Menetlusökoonomia lähtub hinnangust selle kohta, milline on kohtute töökoormus ja suutlikkus pakkuda tõhusat õiguskaitset.¹⁸⁶ Menetlusökoonomia on põhiseaduslik õigusväärtus, mille sisuks on vältida muu hulgas põhjendamatute ja pahatahtlike avalduste menetlemist, kuna selliste avalduste menetlemine võib kaasa tuua kohtusüsteemi ülekoormatuse ning seega suutmatuse pakkuda isikutele tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul.¹⁸⁷

Seda, kas menetlusökoonomia, kui HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise aluste kehtestamise legitiimse eesmärgi, saavutamiseks toime pandud kohtusse pöördumise õiguse riive on proportsionaalne või piirab kaebuse tagastamise regulatsioon ja praktika liigselt isikute õigust kohtulikule kaitsele, selgitab autor välja järgmises peatükis kohtupraktika analüüsi tulemusena.

2. Kaebuse tagastamine halduskohtumenetluses

2.1. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel

HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus. Kaebeõiguse puudumise tuvastamiseks tuleb kohtul lähtuda HKMS §-s 44 sätestatud kaebeõiguse tingimustest. HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma subjektiivse õiguse kaitseks ning isikul puudub ilmselgelt kaebeõigus juhul, kui vaidlusalune haldusakt või -toiming ei riiva kaebuse esitaja õigusi. Kaebeõiguse tekkimise eelduseid ja seadusest tulenevaid erandeid on käsitletud töö esimese peatüki alapeatükkides 3 ja 4. Lisaks tuleb kaebeõiguse tuvastamisel lähtuda HKMS §-s 45 sätestatud piirangutest, mille sisu on avatud esimese peatüki alapeatükkides 3.2.2. (keelamiskaebuse esitamise piirang), 3.2.5. (tuvastamiskaebuse esitamise piirang) ja 5 (menetlustoimingu ja vaideotsuse esitamisele seatud piirangud). Kaebeõigus võib olla lisaks reguleeritud erinormidega. Sellisel juhul võib kohus kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel tagastada, kui erinormidest tulenevad kaebeõiguse eeldused ei ole täidetud.

Selline kaebuse tagastamise alus lisati halduskohtumenetluse seadustikku juba 1. septembrist 2006.a., mil muu hulgas täiendati seadustikku § 11 lg 3¹ p-ga 5 ja § 23 lg 3 p-ga 1. HKMSi varasema redaktsiooni § 11 reguleeris asja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamist ning selle

¹⁸⁶ RKPJKo 26.05.2015 nr 3-4-1-59-14, p 19.

¹⁸⁷ RKPJKo 18.12.2012 nr 3-4-1-24-12, p 23; RKPJKo 19.02.2013 nr 3-4-1-28-12, p 29.

paragrahvi lg 3¹ p-i 5 alusel anti halduskohtule võimalus kaebuse või protesti määrusega selle esitajale tagastamiseks, kui kaebuse või protesti esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust, eeldades tema väidetavate asjaolude tõendatust. Sätte eesmärgiks oli vastavalt eelnõu seletuskirjale halduskohtute töökoormuse vähendamine, kõrvaldades menetlusest ilmselgelt põhjendamatud kaebused ja protestid.¹⁸⁸ HKMS § 23 lg 3 p 1 täitis samasugust eesmärki, võimaldades halduskohtul jätta kaebus või protest määrusega läbi vaatamata ka juhul, kui ilmneb, et selle esitajal ei saa ilmselgelt olla halduskohtusse pöördumise õigust, eeldades, et kaebuse või protesti esitaja poolt väidetavad asjaolud on tõendatud.

Kehtivas redaktsioonis annab HKMS § 121 lg 2 p 1 halduskohtule aluse tagastada kaebus määrusega selle esitajale juhul, kui kaebajal ei saa ilmselgelt olla seda subjektiivset õigust, mille kaitseks ta kaebuse esitanud on. HKMS § 151 lg 2 p-i 1 alusel võib kohus jätta pärast kaebuse menetlusse võtmist kaebuse läbi vaatamata, kui pärast kaebuse menetlusse võtmist ilmnevad HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud asjaolud. Kaebeõiguse olemasolu võib kohus hinnata ka kohtulahendis, lähtudes sealjuures analoogia korras eelpool nimetatud normidest. Kui kohus jõuab järeldusele, et kaebeõigus puudub ilmselgelt, tuleb kaebus jätta rahuldamata.¹⁸⁹ Seisukoha selle kohta, kas kaebus tuleks rahuldada, osaliselt rahuldada või rahuldamata jätta, võtab kohus menetlust lõpetavas lahendis HKMS § 158 lg 1 alusel.

Halduskohtumenetluse seadustiku eelmise redaktsiooni sõnastuse kohaselt pidi kohus kaebuse tagastamise staadiumis kaebeõiguse hindamisel lähtuma asja lahendamisel olulistest kaebaja faktiväidetest ja eeldama nende õigsust. Kehtiva seaduse seletuskirjas peetakse sellist HKMS § 121 lg 2 p-s 1 sätestatud piirangut ebaotstarbekaks. Peaasjalikult seetõttu, et nimetatud kaebuse tagastamise alus tuleb praktikas sageli kõne alla juhtudel, kus kaebaja enda arusaam kaebuse aluseks olevatest faktilistest asjaoludest on ilmselgelt väär, küll aga ilmnevad kaebeõiguse olemasolu või puudumise tuvastamiseks vajalikud faktilised asjaolud üheselt mõistetavalt kas kaebusele lisatud tõenditest või avalikest registritest. Seaduse muudatus on tingitud asjaolust, et kirjeldatud olukorras peab kohus saama lisaks kaebaja väidetele tuvastada kaebeõiguse ilmselge puudumise ka olemasolevatele tõenditele tuginedes.¹⁹⁰

Riigikohus on korduvalt selgitanud, et HKMS § 121 lg 2 p-i 1 kohaldamisel on kohtul kõrgendatud põhjendamis- ja kaalumiskohustus ning selle alusel kaebuse tagastamisel peab kaebeõiguse puudumine kohtu hinnangul olema ilmselge. Riigikohus on leidnud, et

¹⁸⁸ RKHKm 03.10.2007 nr 3-3-1-41-07, p 8

¹⁸⁹ RKHK 08.06.2016 nr 3-3-1-12-16, p 8

¹⁹⁰ Seletuskiri 496 SE, lk 22.

keerukama õigusliku küsimuse või õigusliku olukorra ebaselguse korral tuleb alati eelistada kaebuse menetlusse võtmist ning kaebeõiguse kontrollimist sisulise otsuse tegemisel, seda juhul kui muud HKMS-s ettenähtud tingimused kaebuse menetlemiseks on täidetud.¹⁹¹ Kaheldavate ja vaieldavate kaebuste esitamist ei tohi välistada, kuna see piiraks ülemääraselt isikute kohtusse pöördumise õigust.¹⁹² Riigikohus on seisukohal, et kaebeõigus ei puudu ilmselgelt, kui varasemas Riigikohtu praktikas on sarnastes olukordades kaebeõigust tunnustatud.¹⁹³ Halduskohtu praktikas on leitud, et “kuna isikule tuleb tagada tema õiguste kaitse, ollakse kohtupraktikas kaebeõiguse tuvastamisel üsna paindlikud ning kui vaidlustatav haldusakt võis mingil määral isiku õigusi rikkuda, jaatatakse üldiselt kaebeõiguse olemasolu”¹⁹⁴.

Kuna HKMS § 121 lg 2 p-i 1 puhul on tegemist diskretsioonilise alusega, mis võimaldab tagastada kaebuse juhul, kui kohtu hinnangul kaebajal ilmselgelt kaebeõigus puudub, siis on võimalik ja tõenäoline, et selle aluse rakendamisel esineb olukordi, kus kohtud on kaebeõiguse ilmselge puudumise küsimuses erineval seisukohal. Õiguskirjanduses on hiljuti muret tuntud, justkui esimese astme kohtupraktikas püütakse leida aluseid kaebuse tagastamiseks kaebeõiguse puudumise argumendil ka neis asjades, kus kaebeõiguse puudumine ei ole ilmselge, jättes sealjuure asjaolud põhjalikult uurimata.¹⁹⁵

Selleks, et vastata magistritöös püstitatud küsimusele, kas halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud kaebuse tagastamise aluste rakendamisel kaasnev isikute kohtusse pöördumise õiguse riive on proportsionaalne, töötas autor läbi perioodil 1. jaanuar 2018.a. (alates HKMSi muudatuste ja täienduste jõustumisest) kuni 31. märts 2019.a. Riigi Teatajas avaldatud halduskohtu määrused, millega kaebus tagastati või jäeti läbi vaatamata HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel. Kohtupraktika analüüsi eesmärgiks oli leida vastus järgmistele küsimustele:

- a) millistel põhjendustel kohtud HKMS § 121 lg 2 p-i 1 kohaldavad,
- b) kas kohtud lähtuvad normi kohaldamisel ja kaebeõiguse ilmselge puudumise sisustamisel samadest põhimõtetest,
- c) kas selle tagastamise aluse kohaldamisel esineb kaebaja kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalne riive.

¹⁹¹ RKHKm 22.06.2010 nr 3-3-1-20-10, p 11; RKHKm 11.10.2012 nr 3-3-1-35-12, p 12, RKHKm 15.12.2011 nr 3-3-1-57-11, p 16, RKHKm 11.10.2012 nr 3-3-1-35-12, p 12; RKHKm 23.10.2013 nr 3-3-1-29-13, p 16; RKHKm 25.05.2014 nr 3-3-1-26-14, p 9; RKHKm 26.03.2015 nr 3-3-1-86-14, p 24; RKHKm 25.11.2015 nr 3-3-1-52-15, p 10; RKHKm 16.12.2015 nr 3-3-1-55-15, p 9; RKHKm 08.06.2016 nr 3-3-1-12-16, p 8; RKHKm 04.10.2017 nr 3-17-505, p 8; RKHKm 12.12.2017 nr 3-17-981, p 13.

¹⁹² RKHKm 04.05.2011 nr 3-3-1-11-11, p 11.

¹⁹³ RKHKm 25.11.2015 nr 3-3-1-52-15, p 11.

¹⁹⁴ TrtHKo 21.12.2018 nr 3-18-1066, p 18.

¹⁹⁵ T. Biesinger, lk 186.

Analüüsi aluseks oleval perioodil on Riigi Teatajas avaldatud 50 Tallinna Halduskohtu määrust ning 121 Tartu Halduskohtu määrust, milles kaebus osaliselt või tervikuna tagastati HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel või jäeti läbi vaatamata HKMS § 151 lg 2 p-i 1 ja § 121 lg 2 p-i 1 koosmõjus. Valdav enamus tagastatud kaebusi olid esitatud korrakaitse valdkonnas ja kinnipeetavate poolt (kokku 106 kaebust). Üle kümne kaebuse oli tagastatud planeerimise ja ehituse valdkonnas (kokku 11 kaebust), sotsiaalseaduse valdkonnas (kokku 11 kaebust) ja majandushaldusõiguse valdkonnas (kokku 10 kaebust). Muudes valdkondades esitatud tagastamisele kuulunud kaebuseid oli üksikuid.

Kohtupraktika pinnalt joonistus välja rida kohtu põhjendusi HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel kaebuse tagastamiseks, kuhu alla on võimalik kõik uuritaval perioodil jõustunud määrused paigutada (viidatud on töös vaid teatud valikule, esitades üldjuhul hulga samateemalistest ja sama põhjendusega määrustest ühe või paar näidet). Kohtu antud põhjendused on järgmised:

- Kaebajal puudub kaitset vajav subjektiivne õigus.¹⁹⁶
- Kaebus on lubamatu, kuna see on esitatud avaliku huvi kaitseks, samas kui halduskohtusse saab isik reeglina pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks (HKMS § 44 lg 1, HKMS § 44 lg 2).¹⁹⁷
- Kaebus on lubamatu, kuna see on esitatud teise isiku õiguse kaitseks (HKMS § 44 lg 1, HKMS § 44 lg 2).¹⁹⁸
- Kaebuses toodud nõude esitamise eeldused ei ole täidetud (eelkõige ei ole tuvastatav haldusorgani õigusvastane tegevus).¹⁹⁹

¹⁹⁶ Näiteks: TlnHKm 08.03.2018 nr 3-18-143, TlnHKm 12.03.2018 nr 3-18-439, TlnHKm 08.05.2018 nr 3-18-767, TlnHKm 14.05.2018 nr 3-18-624, TlnHKm 26.06.2018 nr 3-18-1203, TlnHKm 26.06.2018 nr 3-18-1204, TlnHKm 29.06.2018 nr 3-18-1265, TlnHKm 04.07.2018 nr 3-18-1261, TlnHKm 04.07.2018 nr 3-18-455, TlnHKm 17.08.2018 nr 3-18-1466, TlnHKm 24.08.2018 nr 3-18-1575, TlnHKm 15.10.2018 nr 3-18-1500, TlnHKm 30.10.2018 nr 3-18-1892, TlnHKm 12.12.2018 nr 3-18-2215, TlnHKm 19.12.2018 nr 3-18-2367, TlnHKm 18.01.2019 nr 3-18-2349, TlnHKm 19.02.2019 nr 3-19-308, TrtHKm 02.01.2018 nr 3-17-2784, TrtHKm 02.01.2018 nr 3-17-2894, TrtHKm 11.01.2018 nr 3-17-2907, TrtHKm 16.01.2018 nr 3-17-2747, TrtHKm 06.02.2018 nr 3-18-221, TrtHKm 08.02.2018 nr 3-18-234, TrtHKm 08.02.2018 nr 3-18-2174, TrtHKm 13.02.2018 nr 3-17-2668, TrtHKm 13.03.2018 nr 3-18-228, TrtHKm 03.04.2018 nr 3-17-1799, TrtHKm 03.04.2018 nr 3-18-277, TrtHKm 11.04.2018 nr 3-18-642, TrtHKm 12.04.2018 nr 3-18-252, TrtHKm 17.04.2018 nr 3-18-571, TrtHKm 09.05.2018 nr 3-18-349, TrtHKm 16.05.2018 nr 3-18-813, TrtHKm 05.07.2018 nr 3-18-1242, TrtHKm 17.08.2018 nr 3-18-716, TrtHKm 24.08.2018 nr 3-18-77, TrtHKm 27.08.2018 nr 3-18-1573, TrtHKm 11.09.2018 nr 3-18-1691, TrtHKm 10.10.2018 nr 3-18-1904, TrtHKm 31.10.2018 nr 3-18-2029, TrtHKm 20.11.2018 nr 3-18-2161, TrtHKm 10.12.2018 nr 3-18-1478, TrtHKm 14.12.2018 nr 3-18-2329, TrtHKm 21.01.2019 nr 3-19-58, TrtHKm 23.01.2019 nr 3-19-117.

¹⁹⁷ Näiteks: TlnHKm 12.02.2018 nr 3-17-2755, TlnHKm 12.07.2018 nr 3-18-1386, TlnHKm 19.12.2018 nr 3-18-2367, TrtHKm 13.03.2018 nr 3-17-2799, TrtHKm 01.10.2018 nr 3-17-2042.

¹⁹⁸ Näiteks: TlnHKm 25.04.2018 nr 3-18-804, TlnHKm 12.07.2018 nr 3-18-1379, TlnHKm 12.07.2018 nr 3-18-1386, TrtHKm 06.08.2018 nr 3-18-1161, TrtHKm 01.10.2018 nr 3-17-2042.

¹⁹⁹ Näiteks: TlnHKm 09.04.2018 nr 3-18-691, TlnHKm 21.12.2018 nr 3-18-2147, TrtHKm 01.02.2018 nr 3-17-2522, TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-340, TrtHKm 24.04.2018 nr 3-18-799, TrtHKm 13.08.2018 nr 3-18-1332.

- Keelamiskaebuse esitamise eeldused ei ole täidetud (HKMS § 45 lg-s 1 sätestatud piirangu arvestamine).²⁰⁰
- Tuvastamiskoostõude esitamise eeldused ei ole täidetud (HKMS § 45 lg-s 2 sätestatud piirangu arvestamine).²⁰¹
- Kaebajal puudub kaebeõigus esitamaks kaebust ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta menetlustoimingu peale, mis ei riku kaebaja mittemenetluslikke õigusi ning samuti ei tingi see kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmist ega lõpliku toimingu tegemist (HKMS § 45 lg-s 3 sätestatud piirangu arvestamine).²⁰²
- Kaebajal puudub kaebeõigus vaidlustamiseks vaide esemeks olevat otsust, seega ei ole põhjendatud lubada kaebuse esitajal vaidlustada selle suhtes tehtud vaideotsust (HKMS § 45 lg-s 4 sätestatud piirangu arvestamine).²⁰³
- Tuvastamiskaebuse rahuldamisel puudub kaebaja jaoks õiguslik kasu (HKMS § 38 lg-s 4 sätestatud nõude täitmata jätmine).²⁰⁴

Tallinna Ringkonnakohtus tegi uuritava perioodil 32 ning Tartu Ringkonnakohtus 34 lahendit, mille puhul määruskaebus oli esitatud HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel kaebuse tagastamise määruse peale. Suures osas jäid määruskaebused rahuldamata. Kolmeteistkümnes haldusasjas (Tallinna Ringkonnakohtus kümnes ja Tartu Ringkonnakohtus kolmes) oli halduskohus ringkonnakohtu hinnangul ekslikult leidnud, et kaebajal ilmselgelt puudub kaebeõigus ning seega pidas ringkonnakohtus kaebuse tagastamist HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel põhjendamatuks.

²⁰⁰ Näiteks: TlnHKm 11.04.2018 nr 3-18-705, TrtHKm 06.06.2018 nr 3-18-1126.

²⁰¹ Näiteks: TlnHKm 22.02.2018 nr 3-18-282, TlnHKm 28.06.2018 nr 3-18-1260, TrtHKm 11.01.2018 nr 3-17-2884, TrtHKm 06.02.2018 nr 3-17-2861, TrtHKm 15.02.2018 nr 3-18-301, TrtHKm 20.02.2018 nr 3-18-14, TrtHKm 01.03.2018 nr 3-17-2825, TrtHKm 13.03.2018 nr 3-18-377, TrtHKm 13.03.2018 nr 3-18-430, TrtHKm 14.03.2018 nr 3-18-131, TrtHKm 21.03.2018 nr 3-18-177, TrtHKm 25.07.2018 nr 3-18-1411, TrtHKm 25.07.2018 nr 3-18-1400, TrtHKm 03.08.2018 nr 3-18-1410, TrtHKm 15.08.2018 nr 3-18-1524, TrtHKm 29.08.2018 nr 3-18-1257, TrtHKm 29.08.2018 nr 3-18-928, TrtHKm 30.08.2018 nr 3-18-1695, TrtHKm 06.09.2018 nr 3-18-1687, TrtHKm 14.09.2018 nr 3-18-1381, TrtHKm 21.09.2018 nr 3-18-1068, TrtHKm 10.10.2018 nr 3-18-1720, TrtHKm 31.10.2018 nr 3-18-1954, TrtHKm 07.11.2018 nr 3-18-1779, TrtHKm 12.11.2018 nr 3-18-2072, TrtHKm 22.11.2018 nr 3-18-2175, TrtHKm 06.12.2018 nr 3-18-1622, TrtHKm 12.12.2018 nr 3-18-2291, TrtHKm 07.01.2019 nr 3-18-1937, TrtHKm 21.01.2019 nr 3-18-499.

²⁰² Näiteks: TlnHKm 15.06.2018 nr 3-18-888, TlnHKm 27.06.2018 nr 3-17-2704, TrtHKm 25.07.2018 nr 3-18-1323, TlnHKm 05.09.2018 nr 3-18-1552, TlnHKm 05.09.2018 nr 3-18-1549, TlnHKm 01.10.2018 nr 3-18-1551, TlnHKm 22.10.2018 nr 3-18-2000, TlnHKm 09.11.2018 nr 3-18-1496, TlnHKm 19.11.2018 nr 3-18-1829, TlnHKm 19.12.2018 nr 3-18-2367, TlnHKm 04.01.2019 nr 3-19-1, TrtHKm 15.03.2018 nr 3-18-292, TrtHKm 19.03.2018 nr 3-18-449, TrtHKm 29.03.2018 nr 3-17-1178, TrtHKm 22.05.2018 nr 3-18-517, TrtHKm 21.08.2018 nr 3-18-1590.

²⁰³ Näiteks: TlnHKm 04.07.2018 nr 3-18-455, TlnHKm 14.11.2018 nr 3-18-2115, TlnHKm 29.11.2018 nr 3-18-2204, TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-313, TrtHKm 01.03.2018 nr 3-18-379, TrtHKm 17.04.2018 nr 3-18-571, TrtHKm 03.05.2018 nr 3-18-556, TrtHKm 18.06.2018 nr 3-17-1773, TrtHKm 05.07.2018 nr 3-18-1242, TrtHKm 29.08.2018 nr 3-18-1228, TrtHKm 30.08.2018 nr 3-18-1695, TrtHKm 23.01.2019 nr 3-19-117.

²⁰⁴ Näiteks: TlnHKm 19.07.2018 nr 3-18-574, TlnHKm 19.11.2018 nr 3-18-1829, TrtHKm 08.06.2018 nr 3-18-1055.

Üksnes arvudest nähtub, et esimese astme kohtu määrustest jääb suur osa määruskaebuse esitamise järgselt kehtima. Sellest võib esmalt järeldada, et kohtud ei tee reeglina kaebuse tagastamise otsust ennatlikult. Määruste sisust selgub, et kaebuse lubatavust kaalutakse põhjalikult, toetades kohtumääruses oma seisukohta selgelt argumenteeritud ja ammendava põhjendusega. Näiteks tuvastamiskaebuse puhul, mis oli valimis üks enim esindatud nõudeid, on kohtud hoolega järginud HKMS § 2 lg-s 5 sätestatud halduskohtu selgitamiskohustust ning suunanud kaebajat vajadusel tõhusamate õiguskaitsevahendite kasutamisele või nende kasutamise võimatuse korral seda lahendis selgitanud.

Kohtupraktika analüüs kinnitab, et halduskohtud ja ringkonnakohtud järgivad varasemat kohtupraktikat. Määrustes on reeglina kohtu seisukohti piisavalt põhjendatud ning hinnangut kaebeõiguse ilmselge puudumise osas kaebajale arusaadavalt selgitatud, viidates asjakohastele seadusesätetele, õiguskirjandusele ja varasemale praktikale. Seeläbi ühtlustatakse praktikat kohtusüsteemi sees ning võimaldatakse tagada kaebajale õiguskindlus, kuna kaebajal on võimalik ette näha, milliste nõuete puhul ning asjaolude või puuduste tõttu reeglina kaebus ilmselge kaebeõiguse puudumise tõttu tagastatakse. Teisalt toetab kohtute ühtse praktika kujunemine ja kohtumenetluse tulemuse parem ettenähtavus menetlusökonoomia eesmärki, kuna vähendab põhjendamatute kaebuste ja määruskaebuste hulka ja seeläbi kohtute töömahtu.

Analüüsitud määruste hulgas oli mitmeid, kus kohus ei tagastanud kaebust tervikuna, vaid tagastas kaebuse osaliselt mingi kaebaja taotluse osas. Asja menetlusse võtmise üle otsustades peab kohus esmalt hindama kõiki kaebaja taotlusi ning sealjuures kaebeõiguse tuvastamisel kaaluma nende perspektiivikust eraldi. Samas võib kohus tagastada ka kogu kaebuse tervikuna, kuid teha seda erinevate taotluste osas erineval alusel.²⁰⁵ Lubatud ei ole tagastada kogu kaebus tervikuna kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu, analüüsimata seda tehes eraldi iga nõuet.

Sisuliseks määruskaebuse rahuldamise põhjuste süstematiseerimiseks ei ole ringkonnakohtute lahendite arv autori hinnangul piisav. Küll aga on võimalik välja tuua olulisemad ringkonnakohtu lahendites esinenud seisukohad ja näited asjaoludest, mis tingisid halduskohtust erineva seisukoha võtmise ning halduskohtu määruse tühistamise. Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et kohtuasjades, kus kaebeõigus tuleneb põhiõiguste (nt omandiõigus, õiguskindlus, õiguspärane ootus) võimalikust riivist, ei saa kaebeõiguse

²⁰⁵ Näiteks: TlnHKm 29.11.2018 nr 3-18-2204, TrtHKm 13.02.2018 nr 3-17-2668, TrtHKm 14.02.2018 nr 3-17-2645, TrtHKm 08.06.2018 nr 3-18-1055, TrtHKm 20.09.2018 nr 3-18-1092, TrtHKm 03.10.2018 nr 3-17-1893, TrtHKm 27.12.2018 nr 3-18-2222, TrtHKm 07.01.2019 nr 3-18-1937.

olemasolu välistada ning on seetõttu tühistanud halduskohtu määrused, millega sellised kaebused tagastati.²⁰⁶ Lisaks on juhul, kus halduskohus on asunud kaebuse tagastamist põhjendama kaebuse rahuldamise perspektiivi puudutavate asjaolude kaudu, ringkonnakohus leidnud, et selline analüüs ei ole kaebeõiguse olemasolu hindamisel lubatud.²⁰⁷ Probleemid võivad tekkida olukorras, kus kohus ei ole andnud kaebajatele konkreetseid soovitusi, millised taotlused on kaebajate õiguste kaitseks kõige efektiivsemad ning olgugi, et kaebajate tegelik tahe ja eesmärk võivad olla kaebusest välja loetavad, ei ole kaebuses esitatud nõue sellele vastav ning võib endaga kaasa tuua põhjendamatu kaebuse tagastamise.²⁰⁸ Ringkonnakohus asus mitmel korral Riigikohtus korduvalt kinnitust leidnud seisukohale, et kaebeõiguse küsimuse ebaselguse tõttu tuleb eelistada kaebuse menetlusse võtmist ja kaebeõigusele asja sisulise läbivaatamise käigus hinnangu andmist ning faktiliste asjaolude ja õiguslike küsimuste põhjalikumat analüüsimist.²⁰⁹

Ühed sisulisemad ringkonnakohtu poolt tühistatud määrused puudutasid kaebeõiguse tekkimist erialustel. Tallinna Halduskohus jättis HKMS § 151 lg 2 p-i 1 ja § 121 lg 2 p-i 1 alusel kaebuse läbi vaatamata põhjusel, et kaebajaks oli juriidiline isik ning kohus leidis, et seetõttu ei tulene kaebajale keskkonnaseadustiku üldosa seaduse sätetest kaebeõigust heaoluvajaduse kaitseks. Ringkonnakohus sellega ei nõustunud, sest KeÜS §-s 23 sätestatu on igapäevane õigus, mis laieneb füüsiliste isikute kõrval potentsiaalselt ka juriidilistele isikutele ning ainuüksi tegevusvorm juriidilise isikuna ei välista iseenesest kaebeõigust ning kaebeõiguse puudumine selles asjas ei olnud ilmselge. Halduskohus jättis piisava põhjalikkusega hindamata kaebaja väite kaebaja õiguse heaoluvajadustele vastavale keskkonnale rikkumise kohta.²¹⁰ Ka haldusasjas nr 3-18-330 nõustus Tallinna Ringkonnakohus määruskaebuse esitajaga. Ringkonnakohus ei olnud veendunud, et kaebaja subjektiivsete õiguste, iseäranis KeÜS § 23 lg-s 1 sätestatud õiguse rikkumine vaidlustatud linnavalitsuse korralduste alusel väljastatud ehituslubadega on ilmselgelt välistatud, kuna ehitusload nägid ette suuremahulised ehitustööd, mille tulemusena muutub senine elukeskkond ning see omakorda võib mõjutada kaebajat kui selles keskkonnas elavat kohalikku elanikku KeÜS § 23 lg 1 tähenduses. Kaebeõiguse puudumist ei saa ringkonnakohtu hinnangul järeldada ka pelgalt sellest, et kaebaja pole osanud kaebuses välja tuua asjaolusid ja tõendeid, millest veenvalt ilmneks tema

²⁰⁶ TlnRnKm 03.07.2018 nr 3-17-351, TlnRnKm 13.12.2018 nr 3-18-1064, TrtRnKm 12.04.2018 nr 3-18-327.

²⁰⁷ TlnRnKm 13.12.2018 nr 3-18-1064.

²⁰⁸ TlnRnKm 03.08.2018 nr 3-18-95.

²⁰⁹ TlnRnKm 10.01.2018 nr 3-17-928, TlnRnKm 09.05.2018 nr 3-18-530, TlnRnKm 17.05.2018 nr 3-18-551, TlnRnKm 23.05.2018 nr 3-18-330, TrtRnKm 21.02.2018 nr 3-17-2142.

²¹⁰ TlnRnKm 03.07.2018 nr 3-17-351.

õiguste riive, kuna kaebuse esitamisel ei peagi need olema lõplikult esile toodud ja tõendatud.²¹¹

Autor jõudis käesoleva peatüki alapeatükis 1.2. seisukohale, et kaebuse tagastamise diskretsiooniliste aluste kehtestamise ja nendega kohtusse pöördumise põhiõiguse piiramise legitiimne eesmärk on tagada menetlusökoonoomia. Küsimus on selles, kas sellised piirangud on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja lähtuvad proportsionaalsuse põhimõttest. Kui isikul ilmselgelt puudub kohtulikku kaitset vajav subjektiivne õigus, siis ei saa olla tegemist PS § 15 lg-st 1 tuleneva kohtusse pöördumise õiguse riivega, sest sellist õigust isikul ei olegi. HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel kaebuse tagastamise kohaldamine piirab kohtusse pöördumise õigust üksnes juhtudel, kus kohus on eksinud ilmselge kaebeõiguse puudumise osas hinnangut andes ning isikul tegelikult on kaebeõigus. Praktikas esineb juhtumeid, kus ringkonnakohus ei jaga halduskohtu veendumust kaebeõiguse ilmselge puudumise osas või on juhtumi asjaolud ilma sisulist hinnangut andmata liialt ebaselged ja kaebuse tagastamist kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu peetakse määruskaebust lahendades ennatlikuks. Selliseid kaasuseid esineb kohtupraktikas piisavalt vähe, et sellest võiks üldiselt järelduda justkui isikute subjektiivsed õigused ei leiaks kohtus kaitset. Juba asjaolu, et kaebuse tagastamise määrus on määruskaebusega vaidlustatav, näitab, et tegemist ei ole tõsise kohtu poole pöördumise õiguse piiranguga. Autori hinnangul on selline abinõu menetlusökoonoomia tagamiseks sobiv, kuna välistab kaebeõigust mitteomavate isikute kaebuste sisulise menetlemise ning seega hoiab kokku kohtute ressursse ja vähendab töömahtu. Kaebuste tagastamine kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu on vajalik abinõu, kuna eesmärki ei ole konkreetsel juhul võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga. Kui igal ühel oleks õigus igasugust riiklikku tegevust kohtus vaidlustada, siis tooks see kaasa kohtute täieliku ülekoormatuse, isikute tõhusa kohtuliku kaitse olulise takistuse ja põhjustaks seeläbi PS §-st 15 tuleneva kohtusse pöördumise õiguse moonutuse. Piirangu eesmärk on oluline selleks, et isikutele säiliks võimalus tõhusale kohtulikule kaitsele mõistliku aja jooksul ning autor leiab, et seega on piirang mõõdukas, aidates omakorda paremini tagada PS §-st 15 tuleneva õiguse realiseerumist. HKMS § 121 lg 2 p-s 1 kehtestatud kaebuse tagastamise võimalus kaebeõiguse ilmselge puudumise korral aitab kaasa menetlusökoonoomia eesmärgi saavutamisele, kuna vähendab kohtute töömahtu ja hoiab kokku kohtu ressursse põhjendamatu kaebuste mitte menetlemise arvelt.

²¹¹ TlnRnKm 23.05.2018 nr 3-18-330.

2.2. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel

HKMSi § 121 lg 2 p-i 2 järgi võib kohus kaebuse tagastada, kui kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki. 1. jaanuarist 2018.a. jõustunud HKMSi redaktsioonis muudeti sätte sõnastust ja sellega oluliselt ka sisu. HKMSi kehtiva redaktsiooni seletuskirjas on märgitud, et HKMS § 121 lg 2 p-i 2 sõnastuse täpsustamise eesmärk on piirata see kaebuse tagastamise alus selgelt juhtumiga, mil kaebaja on eksinud kaebuse liigi või nõude valikul ning keeldub eesmärgi saavutamiseks sobiva nõude esitamisest. Sel alusel on võimalik tagastada näiteks tuvastamiskaebus, mis ehk tuleks isegi rahuldada, ent mille rahuldamine ei annaks kaebajale tegelikult soovitud tulemust, kuivõrd kaebaja peaks oma õiguste kaitseks esitama tühistamiskaebuse, millest ta aga keeldub.²¹²

Varasemas sõnastuses lisati sätte halduskohtumenetluse seadustikku 1. jaanuarist 2012.a. ning kuni 31. detsembrini 2017.a. oli halduskohtul diskretsiooniline alus tagastada kaebus määrusega selle esitajale sellistel erandlikel juhtudel, mil kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. HKMSi 2013.a. kommenteeritud väljaandes antud selgituste ning kohtupraktikas kujunenud tõlgenduse kohaselt võimaldas HKMS § 121 lg 2 p 2 eelmises sõnastuses tagastada kaebuse juhtudel, mil soovitud eesmärgi saavutamine esitatud kaebuse abil ei ole võimalik ebaõige nõudeliigi tõttu või on kaebuse eduväljavaated olematud.²¹³

Riigikohtu praktikas on peetud võimalikuks HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel kaebuse tagastamist olukorras, kus kaebus on ilmselgelt perspektiivitu²¹⁴ või ilmselgelt põhjendamatu.²¹⁵ Kuna kaebuse ilmselge perspektiivitus on määratlemata õigusmõiste, siis tuleb selle kasutamisel lähtuda kohtupraktikas kujunenud selgitusest. Kaebuse ilmselge perspektiivitusega on ennekõike tegemist juhtudel, mil soovitud eesmärgi saavutamine esitatud kaebuse abil ei ole võimalik (nt ebaõige nõudeliigi tõttu) ning juhul, kui kaebuse eduväljavaated on olematud.²¹⁶ Esmalt tekib siinkohal probleem sellega, kuidas eristada omavahel HKMS § 121 lg 2 p 1 ja p 2 alusel kaebuse tagastamist, kui mõlemal juhul on kohtupraktikas põhjendatud kaebuse tagastamist ilmselge perspektiivitusega.²¹⁷ Siinkohal on oluline märkida, et kaebuse perspektiivitus või vähene perspektiivikus ei ole kaebeõiguse ilmselge puudumise tuvastamiseks üldise asjakohane, sest kaebeõigus sõltub õiguste riivist,

²¹² Seletuskiri 496 SE, lk 22.

²¹³ RKHKm 04.06.2013 nr 3-3-1-86-12, p 15; RKHKm 23.10.2013 nr 3-3-1-29-13, p 24, K. Merusk.2013, lk 435.

²¹⁴ RKHKm 12.12.2017 nr 3-17-981, p 14.

²¹⁵ RKHKm 22.03.2014 nr 3-3-1-11-13, p 17, RKHKm 16.12.2015 nr 3-3-1-55-15, p 12.

²¹⁶ RKHKm 15.12.2011 nr 3-3-1-57-11, p 16

²¹⁷ Näiteks TrtHK 19.02.2018 määrus asjas nr 3-18-340, kus halduskohus hindas kaebuse kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise nõudes ilmselgelt perspektiivituks RVastS § 15 lg-st 1 tuleneva eelduse puudumise tõttu ja tagastas HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel.

mitte kaebuse rahuldamise võimalikkusest.²¹⁸ Eksitav on HKMSi kommenteeritud väljaande selgitus, mille kohaselt on kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-i 1 (kaebeõiguse ilmselge puudumine) alusel „põhjendatud üksnes kaebuse ilmselge perspektiivituse tuvastamisel“²¹⁹.

Riigikohus selgitas haldusasjas nr 3-3-1-86-12 kaebuse tagastamise aluse valikut olukorras, kus kohtu hinnangul ei ole kaebaja esitanud oma õiguste kaitseks sobivat nõuet. Halduskohus tagastas esmalt isiku kaebuse HKMS § 121 lg 1 p-i 2 alusel põhjendusega, et kaebaja ei ole kohtu selgitustest hoolimata kõrvaldanud kaebuse puudusi ning kaebaja nõuet ei saa menetleda. Ringkonnakohus leidis seejärel määruskaebust lahendades, et olukorras, kus kaebaja hoolimata kohtu ettepanekust, ei muuda kaebust ega esita oma eesmärgi saavutamiseks sobivat ja vajalikku nõuet, ei ole õige tagastada kaebust HKMS § 121 lg 1 p-i 2 alusel, sest tegemist ei ole kaebuse puudusega (kaebus vastab formaalselt HKMS §-des 37-39 sätestatud nõuetele). Kohane alus kaebuse tagastamiseks on ringkonnakohtu arvates sellises olukorras HKMS § 121 lg 2 p 1, mille kohaselt võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus. Samal ajal ei välistanud ringkonnakohus asjas kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust, vaid leidis, et HKMS § 37 lg 2 p-i 2 alusel kohustamisnõude esitamine ja menetlemine on iseenesest võimalik, kuid selline kaebus jääks rahuldamata. Riigikohus asus viimasele ringkonnakohtu järeldusele viidates seisukohale, et kohtud oleksid pidanud kohaldama HKMS § 121 lg 2 p-s 2 sätestatud, mille kohaselt võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki.²²⁰ See käsitus aitab mõista varasema sätte sõnastuse tõlgendust.

HKMSi kehtivas redaktsioonis on seadusandja HKMS § 121 lg 2 p-st 2 tuleneva tagastamise aluse kohaldamise õiguse ette näinud olukorras, kus kaebaja keeldub kohtu soovitusel hoolimata oma kaebust muutmast ja kaebaja eesmärgi saavutamine ei ole esitatud kaebuse rahuldamisel võimalik. Seega sätte rakendamine on võimalik juhul, kui kaebuse rahuldamine on tõenäoline, kuid rahuldamisest hoolimata ei ole võimalik saavutada kaebaja soovitud eesmärki. Siit nähtub selge erinevus eelpool kirjeldatud varasemas tõlgenduses seadusandja mõttega kehtivas redaktsioonis. Kui varasema tõlgenduse kohaselt võis kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel tagastada kaebuse ilmselge perspektiivituse korral, mis lisaks ebaõigele nõudeliigi valikule võis tähendada ka kaebuse rahuldamise võimatust, siis kehtiva seaduse tähenduses ei ole ilmselge perspektiivitus autori hinnangul enam asjakohane. Uues sõnastuses ütleb norm, et kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Sellest

²¹⁸ RKHKm 26.03.2015 nr 3-3-1-86-14, p 25.

²¹⁹ K. Merusk. 2013, lk 435.

²²⁰ RKHKm 04.06.2013 nr 3-3-1-86-12, p 14-15.

nähtub selgelt, et HKMS § 121 lg 2 p 2 on kohaldatav juhul, kui kaebuse rahuldamine on põhimõtteliselt võimalik. Järelikult, kuna kaebuse rahuldamine ei ole välistatud, ei saa tegemist olla ilmselgelt perspektiivitu kaebusega. HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel on seega tegemist olukorraga, kus kaebuse sisuline läbivaatamine oleks ilmselgelt eesmärgipäratu, aga mitte ilmselgelt perspektiivitu selles tähenduses, nagu seda varem on tõlgendatud.

Järgnevalt analüüsib autor, kuidas on perioodil 1. jaanuar 2018.a. kuni 31. märts 2019.a. sätet kohtute praktikas kohaldataud, otsides vastust järgmistele küsimustele:

- a) millistel põhjendustel kohtud HKMS § 121 lg 2 p-i 2 kohaldavad,
- b) kas kohtud lähtuvad normi kohaldamisel ühtsetest põhimõtetest,
- c) kas selle tagastamise aluse rakendamisel esineb kaebaja kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalne riive.

Siinkohal vajab esmalt täpsustamist, et vastavalt HKMS § 288 lg-le 1¹ ls-le 2 kohaldatakse enne 2018. aasta 1. jaanuari esitatud kaebustele HKMS § 121 lg 2 p-i 2 kaebuse esitamise ajal kehtinud redaktsioonis. HKMS v.r § 121 lg 2 p-i 2 järgi võis kohus kaebuse tagastada, kui kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Eelnevast nähtub, et kohtupraktikas tõlgendati normi selliselt, et selle alusel on lubatav tagastada ilmselgelt perspektiivitu kaebus. Kuna vähemalt 2018. aasta esimesel poolel oli kohtute menetluses hulgaliselt kaebusi, mis olid esitatud veel 2017. aastal, siis tuleb käesolevas analüüsis samuti arvestada, et nende puhul on tagastamise alust rakendatud varasema redaktsiooni tähenduses ning seetõttu on põhjendused erinevad sellest, mida näeb ette sätte sisu kehtivas seaduse redaktsioonis.

Tallinna Halduskohus on uuritava ajavahemikul teinud kaheksa määrust ning Tartu Halduskohus 34 määrust kaebuse tagastamiseks või läbi vaatamata jätmiseks HKMS § 121 lg 2 p-le 2 toetudes. Suur osa tagastatud või läbi vaatamata jäetud kaebustest oli esitatud kinnipeetavate poolt korrakaitse valdkonnas (kokku 26 kaebust), vaid viis kaebust ehituse ja planeerimise valdkonnas ning üksikud kaebused muudes valdkondades.

Kohtupraktika läbi töötamise tulemusena moodustus loetelu põhjendustest, mida kohus kaebuse tagastamisel HKMS § 121 lg 2 p-i 2 või läbi vaatamata jätmisel HKMS § 151 lg 2 p-i 1 ja § 121 lg 2 p-i 2 alusel on kasutanud:

- Kaebus on ilmselgelt perspektiivitu, mis tähendab, et kaebuse lahendamise eduväljavaated on olematud.²²¹ Sel põhjendusel on tagastatud kaebuseid nii varasema

²²¹ TlnHKm 28.02.2018 nr 3-15-1507 (v.r. HKMS), TlnHKm 04.06.2018 nr 3-17-1335 (v.r. HKMS), TlnHKm 17.09.2018 nr 3-18-1134 (kehtiv HKMS), TrtHKm 23.01.2018 nr 3-17-2864 (v.r. HKMS), TrtHKm 24.01.2018

kui kehtiva redaktsiooni alusel (joonealuses viites on kohtumääruse numbril järel sulgudes märgitud, kas sätet kohaldatakse varasema või kehtiva redaktsiooni tähenduses).

- Kaebajal ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki ka kaebuse rahuldamise korral.²²² Peamiselt kasutatud kehtiva redaktsiooni alusel.
- Esitatud nõude rahuldamise korral ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki ja kohus ei saa suunata kaebajat enda õiguste kaitseks eelduslikult tõhusamat nõuet esitama, kuna selleks vajalik kohustuslik kohtueelne menetlus on läbimata.²²³ Sel põhjendusel on tagastatud kaebuseid nii varasema kui kehtiva redaktsiooni alusel.
- Nõude esitamine ja menetlemine on iseenesest võimalik, kuid kaebus jääks kohtu hinnangul rahuldamata ning kaebuse eesmärki ei ole võimalik saavutada ka nõuet muutes.²²⁴ Põhjendusena kasutatud vaid varasema redaktsiooni alusel kaebust tagastades.
- Esitatud nõudega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki (nt ei ole võimalik kohtul sellist nõuet menetleda), kuid kaebaja ei ole, hoolimata kohtu poolt antud võimalusest ja soovitusel kaebust muuta, esitanud kohast, lubatud või tõhusamat nõuet.²²⁵ Põhjendusena kasutatud nii varasema kui kehtiva redaktsiooni sätte alusel kaebust tagastades.
- Kaebus on selgelt põhjendamatu.²²⁶ Põhjendusena kasutatud nii varasema kui kehtiva redaktsiooni sätte alusel kaebust tagastades.

Võib üldiselt tõdeda, et põhjendused lähtuvad varasemas Riigikohtu praktikas kinnistunud põhimõtetest ning on erinevates kohtumajades ja kohtuastmetes sarnaste asjade puhul enamasti samad. Arvestades, et sätte on uues sõnastuses kehtinud veidi üle aasta ning kohtute menetluses oli veel arvukalt 2017. aastal esitatud ja vana redaktsiooni alusel lahendamisele

nr 3-17-2525 (v.r. HKMS), TrtHKm 14.02.2018 nr 3-17-2645 (v.r. HKMS), TrtHKm 21.03.2018 nr 3-17-2581 (v.r. HKMS), TrtHKm 18.06.2018 nr 3-17-2191 (v.r. HKMS), TrtHKm 06.08.2018 nr 3-17-2184 (v.r. HKMS), TrtHKm 07.01.2019 nr 3-18-1937 (kehtiv HKMS).

²²² TlnHKm 12.01.2018 nr 3-17-2015 (kehtiv HKMS), TlnHKm 02.11.2018 nr 3-18-1935 (kehtiv HKMS), TrtHKm 05.01.2018 nr 3-17-2869, TrtHKm 09.01.2018 nr 3-17-2865, TrtHKm 22.01.2018 nr 3-18-65, TrtHKm 07.02.2018 nr 3-18-190, TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-313 (kehtiv HKMS), TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-339 (kehtiv HKMS), TrtHKm 20.02.2018 nr 3-18-338 (kehtiv HKMS), TrtHKm 01.03.2018 nr 3-18-379 (kehtiv HKMS), TrtHKm 01.03.2018 nr 3-17-2825 (kehtiv HKMS), TrtHKm 20.03.2018 nr 3-18-238 (kehtiv HKMS), TrtHKm 29.03.2018 nr 3-17-1178, TrtHKm 31.08.2018 nr 3-17-2242 (v.r. HKMS).

²²³ TrtHKm 05.01.2018 nr 3-17-2869, TrtHKm 09.01.2018 nr 3-17-2865, TrtHKm 17.01.2018 nr 3-17-2910 (v.r. HKMS), TrtHKm 22.01.2018 nr 3-18-65, TrtHKm 07.02.2018 nr 3-18-190, TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-313 (kehtiv HKMS), TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-339 (kehtiv HKMS), TrtHKm 20.02.2018 nr 3-18-338 (kehtiv HKMS), TrtHKm 01.03.2018 nr 3-18-379 (kehtiv HKMS), TrtHKm 01.03.2018 nr 3-17-2825 (kehtiv HKMS), TrtHKm 30.10.2018 nr 3-18-2014 (kehtiv redaktsioon), TrtHKm 11.12.2018 nr 3-18-2248 (kehtiv redaktsioon).

²²⁴ TlnHKm 16.01.2018 nr 3-17-2414 (v.r. HKMS), TrtHKm 03.01.2018 nr 3-17-2606 (v.r. HKMS), TrtHKm 04.01.2018 nr 3-17-2253 (v.r. HKMS), TrtHKm 23.01.2018 nr 3-17-2864 (v.r. HKMS), TrtHKm 13.02.2018 nr 3-17-2668 (v.r. HKMS), TrtHKm 12.12.2018 nr 3-17-2291 (v.r. HKMS).

²²⁵ TrtHKm 08.02.2018 nr 3-16-2127 (v.r. HKMS), TrtHKm 20.04.2018 nr 3-18-546 (kehtiv HKMS).

²²⁶ TlnHKm 28.02.2018 nr 3-15-1507 (v.r. HKMS), TrtHKm 04.07.2018 nr 3-18-1078 (kehtiv HKMS).

kuulunud kaebuseid, siis on mõistetav paralleelselt vana sätte ja uue sätte tõlgendusest tingitud põhjenduste kasutamine. Küll aga on problemaatiline ilmselge perspektiivitus ja eesmärgipäratuse eristamine, kuna uues tähenduses ei ole tagastamise aluse kohaldamise üheks eelduseks varasemas praktikas juurdunud kaebuse rahuldamise võimatus. Kahel juhul on ringkonnakohus halduskohtu seisukohaga mitte nõustudes leidnud, et HKMS § 121 lg 2 p-le 2 vastavat olukorda käsitletavas asjas ei esine, kuna alates 1. jaanuarist 2018.a. kehtiva HKMS § 121 lg 2 p-i 2 täpsustatud sõnastuse kohaselt on selle eesmärgiks piirata see kaebuse tagastamise alus selgelt juhtumiga, mil kaebaja on eksinud kaebuse liigi või nõude valikul ning keeldub eesmärgi saavutamiseks sobiva nõude esitamisest.²²⁷ Analüüsi valimisse kuulunud määruste hulgas oli ka kaks halduskohtu määrust, millega tagastati kaebus, kuna esitatud nõudega ei olnud võimalik kaebuse eesmärki saavutada, kuid kaebaja ei esitanud talle antud tähtaja jooksul lubatud või tõhusamat nõuet. Senise sätte kehtimise aja jooksul ei ole veel kujunenud kohtutel selget ja ühest arusaama, milliste eelduste korral võib kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel tagastada. Seda, kuidas normi uues sõnastusest kohtupraktikas tõlgendada hakatakse, saab ilmselt adekvaatsemalt hinnata selle pikema kehtimise aja järel.

Tallinna Ringkonnakohus on analüüsi aluseks oleval perioodil lahendanud 11 määruskaebust HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel tagastatud halduskohtu määruste peale, seal hulgas kolmel korral on halduskohtu määrus kaebuse tagastamise kohta tühistatud ning kahes asjas muudetud halduskohtu tagastamise alus ja asendatud HKMS § 121 lg 2 p 1 määruse põhjendustes HKMS § 121 lg 2 p-ga 2. Tartu Ringkonnakohus on samal perioodil teinud 24 määrust, neist vaid kahel juhul on määruskaebus rahuldatud ning saadetud tagasi halduskohtule menetluse võtmise otsustamiseks. Sellest nähtub, et vaid üksikutel juhtudel on kohtute erinevatel astmetel hinnang kaebuse eesmärgi saavutatavusele erinev. Tartu Ringkonnakohtu hinnangul oli halduskohus ühel juhul kaebuse eesmärki liiga laialt tõlgendanud²²⁸, mis tingis eksliku järelduse, et kaebajal ei ole kaebusega võimalik oma eesmärki saavutada. Teisel juhul ei välistanud ringkonnakohus, et kõikide asjaolude arvesse võtmisel on kaebusega võimalik saavutada kaebuse eesmärki.²²⁹ Tallinna Ringkonnakohus leidis samuti, et kaasuse asjaolud ei ole piisavalt selged, et nende põhjal tõsikindlalt järeldada kaebuse ilmselget perspektiivitust.²³⁰ Teisel juhul leidis ringkonnakohus, et kaebuse

²²⁷ TlnRnKm 20.06.2018 nr 3-18-554, TlnRnKm 13.12.2018 nr 3-18-1064.

²²⁸ TrtRnKm 18.09.2018 nr 3-18-232.

²²⁹ TrtRnKm 10.01.2019 nr 3-18-1247.

²³⁰ TlnRnKm 03.07.2018 nr 3-17-809.

rahuldamise korral on kaebajate poolt soovitatav eesmärk saavutatav ning halduskohus tagastas kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel valesti.²³¹

Asjakohane on käsitleda ka mõnda määrust, kus autori hinnangul on probleeme kaebuse tagastamiseks sobivaima aluse valimisega ning autor leiab, et kohus on teinud vale valiku. Tartu Halduskohus tagastas haldusasjas nr 3-18-155 kaebuse kohustamisnõude osas HKMS v.r. § 121 lg 2 p-i 2 alusel. Kohustamisnõudega taotles kaebaja vangla kohustamist lubada suitsetada “spetsiaalses pleksiklaasist ruumis”. Vangistust reguleerivates õigusaktides ei ole sätestatud, et vanglal oleks millalgi olnud kohustus tagada kinnipeetavatele suitsetamise võimalus just kaebaja nimetatud suitsetamise ruumides.²³² Järelikult ei saa vanglat kohustada tagama kaebajale suitsetamise võimalus nimetatud kohas. Kaebust kohustamisnõude osas pidas kohus ilmselgelt perspektiivituks, kuna selle rahuldamine kohtuotsusega ei ole võimalik. Tartu Ringkonnakohus hindas neid põhjendusi määruskaebust lahendades asjakohasteks ning halduskohtu määruse muutmiseks alust ei näinud. Autor leiab, et lähtudes asjaolust, et kehtivast õigusest ei tulene vanglale kohustust võimaldada kinnipeetavale suitsetamist spetsiaalses pleksiklaasist ruumis, on ilmne, et kohustamisnõude eeldus ei ole täidetud ning isikul puudub subjektiivne õigus vanglalt sellist sooritust nõuda. Seega kaebuse tagastamise õige alus oluks HKMS § 121 lg 2 p 1. Haldusasjas nr 3-18-543 on Tallinna Halduskohus leidnud ning Tallinna Ringkonnakohus nõustunud, et kaebaja poolt vaideotsuse vaidlustamine on perspektiivitu ning selle tagastamine halduskohtu määrusega HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel põhjendatud. Kaebuse esitamist vaideotsuse peale piirab HKMS § 45 lg 4. Kohtud leidsid, et asja materjalidest ei nähtu, et vaidemenetluses oleks isiku õigusi kuidagi muul viisil rikutud.²³³ Autor leiab, et kohtud on vaideotsust vaidlustava kaebuse ekslikult tagastatud HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel ning õige tagastamise alus oluks HKMS § 121 lg 2 p 1, kuna vaideotsusega ei ole selles kaasuses eraldiseisvalt rikutud kaebaja õigusi ning seetõttu puudub kaebajal ilmselgelt kaebeõigus. Haldusasjas nr 3-17-1584 halduskohtule esitatud kaebuses soovis kaebaja halduskohtu poolt tekitatud kahju hüvitamist, kuna kohus ei teinud kaebajale varasemas haldusasjas esitatud kaebusest koopiat. Tartu Halduskohus tagastas kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel ning Tartu Ringkonnakohus jättis halduskohtu määruse resolutsiooni muutmata. Ringkonnakohus põhjendas oma seisukohta sellega, et õigusemõistmise raames tekitatud kahju hüvitamist reguleerib ammendavalt erinormina RVastS § 15, milles sätestatud eeldused ei ole käsitletavas asjas täidetud ning selle tõttu ei ole

²³¹ TlnRnKm 03.08.2018 nr 3-18-95.

²³² TrtRnKm 29.08.2018 nr 3-18-155, p 3.

²³³ TlnRnKm 11.06.2018 nr 3-18-543, p 21.

kohtu hinnangul võimalik saavutada kaebuse eesmärki.²³⁴ Seevastu on halduskohus samadel põhjustel, nimelt hüvitamiskaebuse eelduste mitte täitmise juhul, mitmel korral tagastanud kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel, leides samas sealjuures, et nõue on ilmselgelt perspektiivitu.²³⁵ Samuti on Tallinna Ringkonnakohus selgitanud, et hüvitamiskaebuse puhul tuleb kaebeõiguse olemasolu eitada juhul, kui kahju hüvitamise nõude eelduste puudumine on asjaoludest tulenevalt ilmselge.²³⁶ Seega järeldab autor, et haldus- ja ringkonnakohus on ekslikult tuginenud kaebust tagastades HKMS § 121 lg 2 p-le 2, kuigi tagastamine ise oli sealjuures siiski õigustatud HKMS § 121 lg 2 p-ile 1 tuginedes.

Autori hinnangul on tuvastatav põhjuslik seos kaebuse tagastamisel HKMS § 121 lg 2 p-i 2 kohaldamise ja kohtumenetluse menetlusökoonomia tagamise vahel, kuna kohtute töömahtu ja muud ressursikulu vähendab see, kui sisuliselt ei pea menetlema kaebuseid, mille rahuldamisest kaebajale mingit kasu ei tõuse ja millega isik soovitud tulemust ei saavuta. Seega on selline piirang eesmärgi saavutamiseks sobiv. Kaebuse tagastamine kaebuse ilmselge eesmärgipäratuse tõttu on vajalik abinõu, kuna piirangu eesmärki ei ole konkreetsel juhul võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga. Isiku põhiõigust oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda ei piira intensiivselt meede, millega asja sisuline lahendamine välistatakse põhjusel, et kaebaja eesmärki ei ole võimalik sellise nõude rahuldamisel saavutada. Kui kohus sellist kaebust sisuliselt menetleks, siis oleks tulemus sama, kuid kulunud oleks nii kohtu kui kaebaja ressursid (kaebaja jaoks kaasneb asja tulutu sisulise menetlemisega samuti ebavajalik aja- ja rahakulu). Analüüsi tulemusena saab järeldada, et esmalt arvestades tagastatud kaebuste vähest arvu ja nende valdavalt kehtima jäämist määruskaebuse esitamise järgselt (35 määruskaebusest rahuldati 5) ning teiseks veendudes kohtute igakülgse püüdluses tagastamise põhjuseid määrukses selgelt varasemale praktikale tuginedes välja tuua, ei ole põhjust pidada HKMS § 121 lg 2 p-is 2 sätestatud piirangut põhiõigust intensiivselt koormavaks meetmeks. Kuna põhiõiguse piirang ei ole autori hinnangul intensiivne ning menetlusökoonomia on kohtusüsteemi tõhusa toimimise ja isikutele kohtuliku kaitse tagamise huvides piirangu oluline eesmärk, siis võib piirangut pidada mõõdukaks. Seega leiab autor, et kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel ei piira ebaproportsionaalselt isikute kohtusse pöördumise õigust ning aitab kaasa menetlusökoonomia tagamisele.

²³⁴ TrtRnKm 23.01.2018 nr 3-17-1584.

²³⁵ TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-340, TlnHKm 09.04.2018 nr 3-18-691. Kohtu hinnang kaebuse ilmselge perspektiivituse osas ei ole kaebeõiguse ilmselge puudumise üle otsustamisel asjakohane. Mõlema haldusasja puhul on täitmata esimene hüvitamiskaebuse eeldus ehk puudub vastustaja õigusvastane tegu. See põhjus on määrukses ka selgelt kirjas ning jääb arusaamatuks, miks kohus HKMS § 121 lg 2 p-i 1 rakendades arutles kaebuse perspektiivi üle.

²³⁶ TlnRnKm 23.09.2013 nr 3-13-990

2.3. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel

Eelmistes alapeatükkides käsitleti kaebuse tagastamist juhtudel, kus kaebajal kaebeõigus ilmselgelt puudub või kaebeõiguse olemasolu on küll tuvastatud, kuid kaebus on eesmärgipäratu. Kohtud on pidanud varasemas praktikas kohtusüsteemi tõhusa toimimise huvides võimalikuks kaebusi nimetatud põhjustel tagastada. 1. jaanuaril 2018.a. jõustunud HKMSi muudatustega lisas seadusandja menetlusseadustikku uue kaebuse tagastamise alusena HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹, mille alusel võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Oluline tingimus kaebuse tagastamiseks on õigusriive vähene intensiivsus. Seal juures tuleb vahet teha, et tagastamise eelduseks ei ole väheoluline (väheintensiivne) subjektiivne õigus, vaid väheintensiivne võib olla subjektiivse õiguse riive.²³⁷ Sätestatud tagastamise aluse puhul jääb autori hinnangul kehtima Riigikohtu HKMS v.r. § 11 lg 3¹ p 5 (kehtiv HKMS § 121 lg 2 p 1 (ja 2)) laiendav tõlgendus ning kaebuse tagastamine ei hõlma “õigust tagastada kaebus põhjusel, et kaebusega kaitstavat õigust ei saa pidada kaebaja jaoks oluliseks”.²³⁸ Uue tagastamise alusega lisandus võimalus tagastada kaebus juhul, kui kaebuse rahuldamist saab pidada vähe perspektiivseks.

HKMSi seletuskirja kohaselt on selline kaebuse tagastamise alus ette nähtud juhtudeks, kui iseenesest tuleb möönda kaebeõiguse olemasolu ehk vaidlustatud haldusakti või toiminguga on kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine võimalik, ent selline rikkumine sai kaebaja huve kahjustada vaid väga vähesel määral.²³⁹ Seaduse seletuskirjas öeldakse, et vähese intensiivsusega riivega on tegemist siis, kui kaebuse aluseks oleva subjektiivsete õiguste rikkumise tuvastamise korral tuleks asuda seisukohale, et kaebajale tekkinud negatiivne tagajärg on sedavõrd kerge, et kaebuse rahuldamise korral kaebaja saadav kasu või leevendus oleks ebaoproportsionaalselt väike võrreldes õigusemõistmisega seotud kuludega.²⁴⁰ Seletuskirjas on nimetatud väheintensiivse riive näidetena vanglas olmetingimustega seotud väidetavaid rikkumisi: liiga õhukeseks kulunud tekk, kambri läbiotsimise käigus kadunud ebaolulise väärtusega tarbeese, vangla sööklas pakutavad liiga vesised kartulid.²⁴¹ Seaduse seletuskirjas rõhutatakse, et eelkirjeldatud tunnustele vastava kaebuse tagastamine ei ole

²³⁷ Seletuskiri 496 SE, lk 25.

²³⁸ RKHKm 22.06.2010 nr 3-3-1-20-10, p 10.

²³⁹ Seletuskiri 496 SE, lk 22.

²⁴⁰ Samas.

²⁴¹ Samas, lk 23.

kohustuslik. See tähendab, et kohtunik peab hindama, kas on otstarbekam selline kaebus põhjendatud määrusega tagastada või on mõistlikum siiski kaebus sisuliselt lahendada.²⁴²

Sätte sõnastusest nähtub, et kohus võib sel alusel tagastada kaebuse, kui on täidetud kaks kumulatiivset tingimust: kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline.²⁴³ Kuna tegemist on kumulatiivsete tingimustega, peab kohus nimetatud alusel kaebuse tagastamisel piisava põhjalikkusega põhjendama mõlema asjaolu samaaegset esinemist. Riive vähene intensiivsus ei tohi olla ainus õigustus kaebuse sisuliselt läbi vaatamata jätmiseks, oluline on ka asjaolu, et kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline. Seaduse seletuskirjas on selgitatud, et kohtu ülesanne on kaebuse, sellele lisatud dokumentide ja avalikult kättesaadavate andmete põhjal jõuda veendumusele, et sellise kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline. See tähendab, et kohtul on tagastamise otsuse tegemisel kõrgendatud põhjendamiskohustus. Kaebuse rahuldamine võib ebatõenäoline näida näiteks tulenevalt samasugustes asjades väljakujunenud varasemast kohtupraktikast²⁴⁴ või ka sellest, et vaidluse all olevate faktiliste asjaolude kohta ei ole tõenäoliselt võimalik usaldusväärseid tõendeid leida²⁴⁵ (nt hinnata toas olnud temperatuuri, söödud toidu maitset).²⁴⁶

Õiguskirjanduses on seaduse täiendamist uue kaebuse tagastamise alusega kritiseeritud, kuna kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel seab kohtusse pöördumise õiguse teostamise sõltuvusse kohtuniku subjektiivsest hinnangust õiguse riive intensiivsusele, mis tähendab, et sellise õiguse vähe intensiivseks määratlemine sõltub oluliselt kohtuniku meelestatusest, väärtustest, veendumustest, kogemusest ja töökoormusest.²⁴⁷ Kahtlemata ei saa eitada, et see täpselt nii on, kuna kohtuniku ülesanne on iga erineva haldusasja puhul hinnata enda äranägemise järgi asjaolusid ning nende alusel omakorda otsustada, kas ja millise intensiivsusega on kaebaja subjektiivseid õigusi riivatud. Veendumaks, et kohtud rakendavad neile seatud ülesandeid ja õiguseid parimal viisil ning eelkõige kaebaja huvidest lähtudes ning, et selle tagastamise aluse rakendamine ei ole ebarproportsionaalne kohtusse pöördumise õiguse riive, analüüsis autor HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ kohaldamist kohtupraktikas.

²⁴² Seletuskiri 496 SE, lk 23.

²⁴³ RKHKm 01.11.2018 nr 3-18-763, p 9; seletuskiri 496 SE, lk 22.

²⁴⁴ Varasemale kohtupraktikale tuginedes (mis ei välista, et teistes samamoodi ei tuginetaks, kuid neil juhtudel põhjenduses selgelt kirjas) on kohus hinnanud kaebuse rahuldamist ebatõenäoliseks asjades TrtHKm 12.01.2018 nr 3-18-40, TrtHKm 08.03.2018 nr 3-18-398, TrtHKm 23.03.2018 nr 3-18-279, TrtHKm 10.08.2018 nr 3-18-1352, TrtHKm 19.11.2018 nr 3-18-2145.

²⁴⁵ Näiteks analüüsitud kohtulahendite hulgast on tõendamise võimalikkuses kaheldud hadusasjade TlnHKm 05.11.2018 nr 3-18-2048, TrtHKm 01.10.2018 nr 3-18-1860, TrtRnK 04.05.2018 nr 3-18-288, TrtRnK 07.06.2018 nr 3-18-669 puhul.

²⁴⁶ Seletuskiri 496 SE, lk 23.

²⁴⁷ T. Biesinger, lk 188.

Riigi Teataja kohtuteabe andmetel on alates 1. jaanuarist 2018.a. kuni 31. märtsini 2019.a. tehtud halduskohtutes HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel kokku 63 kohtumäärust. Neist 48 kohtuasja said alguse Tartu Halduskohtust ja 15 Tallinna Halduskohtust. Arvud kõnelevad, et kohtule antud uus tööriist on praktikas aktiivselt käibele võetud.

HKMSi kehtiva redaktsiooni seletuskirjas on uute kaebuse tagastamise aluste sätestamist põhjendatud vajadusega ohjata kaebuseid, mille puhul ei ole võimalik kaebeõiguse olemasolu või eesmärgipärasust eitada, kuid sisuliselt ei ole kohtusse pöördumine isiku õiguste kaitseks vajalik.²⁴⁸ Märkimisväärse osa sellistest kaebustest moodustavad seletuskirja kohaselt kinnipeetavate kaebused.²⁴⁹ Seda, et uus meede annab kohtule võimaluse ennekõike kinnipeetavate kaebuste tagastamiseks, kinnitab asjaolu, et lahendite koguhulgas oli 58 korralduse valdkonnas tehtud määrust. Ülejäänud viis kaebust olid esitatud avaliku teabe, kohaliku elu küsimuste, majandushaldusõiguse, maksuõiguse ja sotsiaalõiguse valdkonnas. Määruskaebustes käsitleti HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel kaebuse tagastamist kokku 18 korral, neist nii Tallinna kui Tartu Ringkonnakohtus kummaski üheksas määruses. Riigikohtusse esitati üks kaebus Tallinna Ringkonnakohtu määruse peale planeerimise ja ehitusõiguse valdkonnas, seega oli analüüsis võimalus arvestada ka Riigikohtu seisukohaga uue tagastamise aluse kohaldamise kohta.

Sätte kohaldamise analüüsimiseks otsis autor vastust järgmistele küsimustele:

- a) millistel põhjendustel kohtud HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ kohaldavad,
- b) kas kohtud lähtuvad normi kohaldamisel ja õiguse väheintensiivse riive ning kaebuse rahuldamise ebatõenäolisuse sisustamisel ühtsetest põhimõtetest,
- c) kas selle tagastamise aluse rakendamisel esineb kaebaja kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalne riive.

Õiguse riive väheintensiivsus on määratlemata õigusmõiste, mis tähendab, et selle mõiste sisu avamine on jäetud kohtu ülesandeks. Kohus saab lähtuda seletuskirjas antud selgitusest, mille kohaselt tuleb hinnata ja kaaluda kaebajale tekkinud negatiivseid tagajärgi, kaebuse rahuldamise korral saadavat kasu ning nende proportsionaalsust õigusemõistmisega seotud kulude suhtes.²⁵⁰ Samas leiab autor, et sellise suhte ettenägemine ja konkreetne hindamine ei ole eelmenetluses alati võimalik ja kõige lihtsam viis. Kohtupraktika pinnalt tundub pigem, et õiguse riivet väheintensiivseks hinnates on lähtutud seletuskirjas toodud võimalike juhtumite näidetest. Nii on väheintensiivse õigusriivena käsitletud kaebuseid vangla poe sortimendi

²⁴⁸ Seletuskiri 496 SE, lk 2.

²⁴⁹ Samas, lk 3.

²⁵⁰ TlnHKm 05.11.2018 nr 3-18-2048 järgib selles osas väga täpselt seletuskirja.

puuduste (kohustamaks vanglat lisama lõhnav pesuloputusvahend)²⁵¹, ebakvaliteetse toidu²⁵², jahtunud hommikupudru²⁵³, sokkide ja aluspesu nõelumiseks musta niidi andmata jätmise²⁵⁴, toidu seest võõrkehade (putukad, puutükid, kile kruus) leidmise²⁵⁵, värskete ajalehtede igapäevase väljastamata jätmise²⁵⁶, vangla ametniku juures nikotiinilõhna tundmise²⁵⁷, patsiendi palatisse sisenenud psühhiaatrite enese mitte tutvustamise²⁵⁸ jms osas. Valimis olnud üks maksuõiguse kaebus tagastati nõude rahuldamise ebatõenäolisuse (vastustaja õigusvastase tegevuse puudumine) ja õiguse väheintensiivse riive tõttu, kuna tegemist oli alla 1000 eurose sunniraha tagastamise nõudega ning vähese intensiivsusega riivega on varaliselt hinnatava hüve puhul tegemist siis, kui kaitstava hüve väärtus ei ületa 1000 eurot (HKMS § 133 lg 1 teine lause).²⁵⁹ Süsteemset üldistatud loetelu ei saa senise kohtupraktika põhjal põhjenduste osas moodustada, kuna peaasjalikult on tegemist vaidlustega kinnipeetavate olmetingimuste üle ning kaebuse tagastamise põhjendusena on kohtud sätte sisust lähtudes tõdenud, et õiguste riive on väheintensiivne ning kaebuse rahuldamine asjaolude pinnalt ebatõenäoline.

Halduskohtu senine praktika lähtub ühtsetest põhimõtetest ning toetub kindlalt seaduse seletuskirjale ja redaktsiooni kehtimise jooksul kujunenud praktikale. Üldiselt võib sama tõdeda ka erinevate astmete puhul. Vaid ühe erandiga jättis kohus määruskaebused Tallinna Ringkonnakohtus osaliselt või täielikult rahuldamata. Tühistatud halduskohtu määruks nr 3-18-668 tagastas Tallinna Halduskohus kinnipeetava kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel, lugedes mõlemad eelkirjeldatud eeldused täidetuks. Halduskohus leidis, et kaebajal ei ole subjektiivset õigust nõuda temale isikliku mobiiltelefoni, kui vanglas keelatud eseme väljastamist, et sellest lähedastega kontakteerumise eesmärgil telefoninumbreid kätte saada. Halduskohus leidis, et isegi kui kaebajale mobiiltelefonist telefoninumbrite kättesaamise mittevõimaldamisega riivatakse tema õigusi, oleks tegemist väheintensiivse riivega ning kaebuse asjaoludest tulenevalt on selle rahuldamine ebatõenäoline. Ringkonnakohtus nõustus halduskohtuga selles osas, et telefoninumbritele juurdepääsu puudumine mobiiltelefoni kaudu ei piira kaebaja õigusi intensiivselt. Küll aga pidas halduskohus ringkonnakohtu hinnangul kaebust ekslikult perspektiivituks. Kaebaja vajadust pääseda lähedaste teavitamiseks (PS §-st 21 tulenev õigus) kontaktandmetele ligi tuleb ringkonnakohtu hinnangul pidada kaalukaks ja

²⁵¹ TrtHKm 01.03.2018 nr 3-18-395, TrtHKm 08.03.2018 nr 3-18-398.

²⁵² TrtHKm 23.03.2018 nr 3-18-279, TlnHKm 04.01.2018 nr 3-18-1412, TlnHKm 04.01.2018 nr 3-18-1413.

²⁵³ TrtHKm 05.06.2018 nr 3-18-592.

²⁵⁴ TrtHKm 23.08.2018 nr 3-18-1288.

²⁵⁵ TrtHKm 01.10.2018 nr 3-18-1860, TlnHKm 04.01.2018 nr 3-18-1421.

²⁵⁶ TlnHKm 02.07.2018 nr 3-18-1072.

²⁵⁷ TrtHKm 22.10.2018 nr 3-18-1983.

²⁵⁸ TrtHKm 17.05.2018 nr 3-18-664.

²⁵⁹ TlnHKm 12.12.2018 nr 3-18-2215.

kaitstavaks juhul, kui talle ei olnud vahistamisel või enne vahistatuna vanglasse paigutamist kontaktandmete enda kasutusse jätmiseks muul andmekandjal võimalust antud. Selle kohta ei ole halduskohus aga tõendeid kogunud ega asjaolusid välja selgitanud.²⁶⁰

Ühel juhul jõudis haldusvaidluse lahendamine välja Riigikohtuni, kes tühistas nii Tallinna Halduskohtu kui Tallinna Ringkonnakohtu määrused osas, mis puudutas kaebuse tagastamist HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel, leides, et kaebuse tagastamine riive vähese intensiivsuse ja kaebuse vähete eduväljavaadete tõttu ei olnud põhjendatud.²⁶¹ Nii halduskohus kui ringkonnakohus asusid määrustes seisukohale, et Tallinna linna poolt haldusaktiga tee-ehituse ajaks teelõigu sulgemisega, mis takistas kaebajal, tema klientidel ja varustajatel tema kinnistule pääsemist, ei riivata kaebaja õigusi piisavalt intensiivselt, et kaebus sisuliselt menetluse võtta. Riigikohus leidis määruskaebust lahendades, et kaebaja esitatud väited ei olnud ilmselgelt põhjendamatud ning kohtul on võimalus asja lahendades nõuda tõendite esitamist, uurida tõendeid eelmenetluses ning anda neile hinnang otsuse tegemise käigus. Seega asus Riigikohus seisukohale, et halduskohtu järeldused kaebaja väidete tõendatuse kohta olid ennatlikud ning nende alusel ei ole võimalik kaebuse rahuldamise ebatõenäosust tõsikindlalt ette näha.

Tartu Ringkonnakohus tühistas Tartu Halduskohtu määruse samuti vaid ühel juhul. Tartu Halduskohtusse esitas asjas nr 3-18-895 kaebuse kinnipeetav enda ümberpaigutamiseks Tallinna Vanglasse, kuna takistatud olid tema kokkusaamised lähedastega. Tartu Halduskohus tagastas kaebuse HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel, leides et lähedastega suhtlemine ei ole takistatud viisil, mis tingiks kaebaja põhiõiguste intensiivse riive. Ringkonnakohus ei nõustunud, et kaebaja õiguste riive on väheintensiivne, kuna rikutud on kaebaja seadusest tulenevat subjektiivset õigust vähemalt kord kuus saada kokkusaamisi lähedastega. Ringkonnakohus leidis, et vaidlustatud määrusest ei nähtu halduskohtu kaalutlusi seoses kaebaja poolt väljatoodud argumentide ja asjaoludega, mille tõesuse korral tähendab kaebaja ümberpaigutamata jätmise arvestatavat õiguse riivet ning ringkonnakohtu arvates ei ole tegemist õiguse väheintensiivse riivega. Lisaks asus ringkonnakohus seisukohale, et asja toimikus olevate materjalide põhjal ei ole tõsikindlalt võimalik väita, et asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline.²⁶²

Nende kolme haldusasja puhul tuleb väga selgelt välja kohtu kõrgendatud põhjendamiskohustuse vajadus, mis hõlmab võrdselt nii hinnangu andmist õiguse vähese

²⁶⁰ TlnRnKm 24.04.2018 nr 3-18-668, p 8-9.

²⁶¹ RKHKm 01.11.2018 nr 3-18-763.

²⁶² TrtRnKm 03.07.2018 nr 3-18-895.

intensiivsuse osas kui ka põhjendatud veendumust kaebuse ebatõenäolise rahuldamise suhtes. Määruskaebuste rahuldamise tingis peamiselt just asjaolu, et ringkonnakohtu hinnangul oli halduskohus teinud ennatliku järelduse kaebuse perspektiivituse kohta, jättes sealjuures olulised asjaolud või tõendid välja selgitamata. Need kolm uuritava perioodil rahuldatud määruskaebust aitavad kaasa uues tagastamise aluse sättes sisalduvate määratlemata õigusmõistete sisustamise praktika ühtlustamisele. Ringkonnakohtu seisukohad rõhutavad, et kaebuse tagastamine on HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel võimalik vaid mõlema tingimuse üheaegse täidetuse korral. Halduskohus peab olema kaebust tagastades veendunud selles, et kaebaja õiguse riive on väheintensiivne ning ühtlasi selgitama välja olulised asjaolud ja tõendid, mis viivad tõsikindla järelduseni, et kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline.

Seaduse täiendamise eesmärgiks kaebuse tagastamise aluste laiendamise läbi oli menetlusökoonomia tagamise huvides eelkõige kinnipeetavate põhjendamatute kaebuste ebavajaliku sisulise menetlemise välistamisega vähendada kohtute töökoormust. Arvestades, et 92% (58 kaebust) halduskohtus HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ alusel tagastatud kaebustest moodustavad kinnipeetavate poolt esitatud kaebused, siis võib järeldada, et seaduse täiendus soodustab eesmärgi saavutamist. Piirangut saab pidada vajalikuks, kui selle eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise vähem koormava, kuid sama efektiivse abinõuga. Autori hinnangul on piirang vajalik, kuna piirangut ei saa pidada liigselt koormavaks. Kohtupraktika analüüsi põhjal võib kokkuvõttes järeldada, et kohtud lähtuvad HKMS § 121 lg 2 p-s 2¹ sätestatud kaebuse tagastamise alust kohaldades eelkõige seaduse seletuskirjas avatud sätte eesmärgist ja sisust. Kaalutusõigust teostades on kohtud järginud suuremat põhjendamiskohustust ning kohtu võetud seisukohad on selgelt ja arusaadavalt argumenteeritud. Autori hinnangul ei ole kohtud reeglina tagastanud kaebuseid ennatlikult. Kohtusse pöördumise põhiõigusesse sekkumine ei ole HKMS § 121 lg 2 p-s 2¹ sätestatud piiranguga autori hinnangul kohtupraktika pinnalt otsustades intensiivne, sest tagastamise alust kohaldatakse praktikas tõepoolest õiguse väheintensiivsete riivete ja ebatõenäoliste kaebuste puhul. Esines küll üksikuid juhtumeid, kus halduskohus ning ringkonnakohus on õiguse riive intensiivsuse või kaebuse lahendamise ebatõenäolisuse osas eriarvamusel, kuid see pigem kinnitab asjaolu, et kaebaja kohtusse pöördumise õigusi ei riivata HKMS § 121 lg 2 p-i 2¹ kohaldamisel ebaproportsionaalselt, sest väiksemagi kahtluse või ebaselguse korral on võimalik kõrgema astme kohtul määruskaebust menetledes eelmise astme määrus asjaolude kaalumise järel tühistada. Selliste kaebuste sisulisest menetlemisest tõusev kasu kaebajale on enamasti väiksem kui kohtumenetlusele kuluv ressurss. Seega on kohtute tõhusa toimimise huvides ja menetlusökoonomia tagamiseks õigustatud sellistele tingimustele vastavate kaebuste tagastamine. Järelikult saab sätestatud piirangut pidada mõõdukaks. Tsiteerides

Tartu Halduskohtu endist kohtunikku M. Krulli: “Kohtusüsteemi efektiivse toimimise huvides ei pea iga väike rahulolematuse saama täiemahulist kohtulikku kaitset”.²⁶³ Kokkuvõttes leiab autor, et kohtusse pöördumise õiguse piirangute laiendamisega HKMS § 121 lg 2 p-s 2¹ sätestatud uue kaebuse tagastamise aluse näol ei ole tegemist selle põhiõiguse ebaproportsionaalse riivega.

2.4. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 2² alusel

1. jaanuaril 2018.a. jõustunud HKMSi muudatustega lisas seadusandja kohtu kasutusse veel ühe võimaluse kaebuse tagastamiseks ilma seda sisuliselt lahendamata. Halduskohtumenetluse seadustikku lisatud tagastamise alus HKMS § 121 lg 2 p 2² näeb sarnaselt sama lõike p-ga 2¹ ette kahe kumulatiivse tingimuse olemasolu: kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne. See säte võimaldab ilma kohtumenetlust läbimata teha kohtul kaebuse kohta kohtuliku lõppotsustuse kaitstava õiguse riive vähese intensiivsuse korral ka juhul, kui HKMS § 121 lg 2 p-s 2¹ nimetatud teise tingimuse (kaebust ei saa tõenäoliselt rahuldada) hindamiseks ei ole piisavalt andmeid, ent kaebuse esitamisel on kaebaja kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud.²⁶⁴ Sätte sõnastusest tulenevalt on oluline eelduste täitmist kontrollida just seadustikus esitatud järjekorras, kuna kui kohus kohtusse pöördumise õiguse olulisel määral kuritarvitamist ei tuvasta, siis ei teki vajadust õiguse riive intensiivsuse hindamiseks. Seletuskirja kohaselt on HKMS § 121 lg 2 p 2² mõeldud eeskätt põhjendamatute sarikaebuste tagastamiseks, ehk olukorras, kus ilma igasuguseid põhjendusi esitamata või asjaolusid välja toomata on järjekordse kaebuse esitanud isik, kes on sarnaste kaebustega sadu kordi edutult kohtusse pöördunud.²⁶⁵ Selline seletuskirjas esitatud selgitus on ilmselge liialdus, kuna õigus pidada kaebeõigust kuritarvitatuks peaks kohtul tekkima oluliselt varem, kui sadade sama isiku poolt põhjendamatute kaebuste esitamise järgselt. Vastasel juhul kaoks normi mõte, sest kaebuse tagastamiseks tekiks õigus väga üksikutel juhtudel, eeldades, et sadade kaebuste esitamise praktika ei ole tavapärane.

Seletuskirjas rõhutatakse, et kaebeõiguse kuritarvituse tuvastamise puhul on kaebuse tagastamine võimalik vaid õiguste väheintensiivse riive korral. Ilmselge kohtusse pöördumise õiguse kuritarvitamise tunnustega kaebuse tagastamiseks peab sealjuures piisama sellest, kui kaebusest endast nähtuvalt ei saa tegemist olla kaebaja isiku õiguste intensiivse riivega ning

²⁶³ TrtHKm 05.12.2011 nr 3-11-2667, p 7

²⁶⁴ Seletuskiri 496 SE, lk 23.

²⁶⁵ Samas.

kohus ei pea hakkama kaaluma kaebuse sisulisi eduväljavaateid.²⁶⁶ Küll aga võib seletuskirja kohaselt kaebeõiguse olulisel määral kuritarvitamine kaebuse tagastamise ainsa alusena osutada seda õigust lubamatult piiravaks, näiteks võib saada takistuseks sarikaebajal mingisuguse tõsise subjektiivsete õiguste rikkumise vaidlustamisel. Seega kahe üheaegselt esineva tingimuse kohustuslikkusega tagatakse, et juurdepääsu õigusemõistmisele ei takistata isikul, kes tegelikult vajab oma õiguste tagamiseks kohtulikku kaitset, kuid kelle suutmatuse oma õigusi heas usus teostada on tingitud näiteks nõrgast vaimuseisundist.²⁶⁷

Kohtupraktikas on selle kaebuse tagastamise aluse rakendamine esimese kehtimise aasta ja kolme kuu jooksul olnud väga tagasihoidlik, valimisse kuulus kokku kuus Tartu Halduskohtu määrust kaebuste tagastamise kohta kahelt erinevalt kaebajalt. Vähesest alusmaterjalist hoolimata püüab autor vastata järgmistele küsimustele:

- a) millistel põhjendustel kohtud HKMS § 121 lg 2 p-i 2² kohaldavad,
- b) kas kohtud lähtuvad normi kohaldamisel ja kaebeõiguse olulisel määral kuritarvitamise olemuse sisustamisel ühtsetest põhimõtetest,
- c) kas selle tagastamise aluse rakendamisel esineb kaebaja kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalne riive.

Haldusasjas nr 3-18-2398 esitas kaebaja kaebuse, milles teatas, et ei nõustu Viru Vanglaga ning jääb oma soovide, pretensioonide ja taotluste juurde, igasugused täpsemad andmed, selgitused ja põhjendused kaebuses puudusid. Kaebaja on sellises vormistuses ja stiilis kaebuse esitanud korduvalt, hoolimata kohtu põhjalikest selgitustest ning viidetest HKMS § 38 lg-le 1, §-le 37 ja § 41 lg-tele 1 ja 2.²⁶⁸ Nõude ja selle aluse puudumine kaebuses on kaebuse menetlemist takistav puudus, kuna kohus ei või teha otsust nõude ega aluse kohta, mida ei ole kaebuses esitatud, ega ületada nõude piire. Halduskohtu hinnangul kujutab sellise kaebuse esitamine endast kohtusse pöördumise õiguse olulist kuritarvitamist. Kaebaja õiguste riivet ei pidanud kohus intensiivseks, kuna kaebaja ei olnud pidanud vajalikuks oma õiguste riivet kirjeldada või põhjendada.²⁶⁹ Samadel kaalutlustel on Tartu Halduskohus tagastanud HKMS § 121 lg 2 p 2² alusel sama isiku kolm hilisemat kaebust.²⁷⁰ Kokku esitas sama kaebaja 2018. aastal halduskohtusse 50 kaebust, seega on tegemist ilmselgelt sarikaebajaga ka HKMSi seletuskirja tähenduses. Kohus asus seisukohale, et kohtusse pöördumise õiguse

²⁶⁶ Samas.

²⁶⁷ Samas, lk 24.

²⁶⁸ TrtHKm 05.12.2018 nr 3-18-2193: Kohus tagastas kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lg 1 p 2 alusel, kuna kaebus ei vastanud HKMS §-des 37-39 sätestatud nõuetele, kaebaja ei kõrvaldanud kohtu poolt määratud tähtaja jooksul puudusi ja puudused takistasid asja läbivaatamist.

²⁶⁹ TrtHKm 27.12.2018 nr 3-18-2398, p 4.

²⁷⁰ TrtHKm 16.01.2019 nr 3-18-2319, TrtHKm 16.01.2019 nr 3-18-2358, TrtHKm 04.02.2019 nr 3-18-2229.

kuritarvitamiseks olulisel määral tuleb pidada olukorda, kus kaebaja pöördub oma varasemale kaebusele vastust ära ootamata kohtu poole uue, sarnase sisuga ja pealiskaudselt koostatud kaebusega.²⁷¹

Tartu Halduskohtus tagastati HKMS § 121 lg 2 p-i 2² alusel venekeelne avaldus, mis sisaldas rohkelt ebatsensuurseid ja solvavaid väljendeid ning mitte ühtegi taotlust, millest saaks järeldada kaebaja tahet ja eesmärki kohtusse pöördumisel. Sama kaebaja on ka varasemalt esitanud kohtule ebaselge sisuga või solvavaid avaldusi kohtu ja vastustaja aadressil.²⁷² Seega ka sel juhul on kohus lähtunud seadusandja mõttest, kuna HKMSi seletuskirjas on kaebeõiguse olulisel määral kuritarvitamisena samuti kirjeldatud rääges toonis sõimukirju, mille puhul kaebaja tegelik probleem ja eesmärk jäävad arusaamatuks. HKMS § 52 lg-s 1 on sätestatud, et kohtule esitatud avaldus tuleb sõnastada võimalikult selgelt ja lühidalt ning keelatud on väljendada end avalduses sündsusetult või kohtu või teise menetlusosalise suhtes lugupidamatult. Selliste kaebuste puhul ei pea kohus jätma kaebust käiguta ning asuma kaebaja eesmärki välja selgitama, vaid võib kaebuse kohe tagastada.²⁷³

Kohtupraktikast nähtub, et kohtunikud pigem ei rakenda esmajoones HKMS § 121 lg 2 p-i 2². Tartu Halduskohtusse on jõudnud ühelt kaebajalt mitmeid kaebuseid, mis on esitatud vene keeles ning sisaldavad sarnaselt eespool kirjeldatuga solvanguid ja sõimu, kusjuures puuduvad kaebuse alus ja nõue. Kohtunik on aga sellise kaebuse puhul kasutanud tagastamise alusena HKMS § 121 lg 1 p-i 2, mis eeldab, et kaebus jäetakse esmalt HKMS § 120 lg 3 alusel käiguta ja kaebajale antakse tähtaeg kaebuse uuesti sõnastamiseks. Kohus leidis, et kuna kaebaja on väljendanud end oma kaebuses sündsusetult ja lugupidamatust väljendaval viisil ning kuna kaebaja ei ole selliseid puuduseid selleks antud tähtaja jooksul kõrvaldanud, ei ole tema kaebust võimalik esitatud sõnastuses menetleda.²⁷⁴ Alles peale korduvaid selliseid tagastamisi on kohus sama isiku samalaadse kaebuse tagastanud HKMS § 121 lg 2 p-i 2² alusel.²⁷⁵ Kohus leidis, et kaebaja on kuritarvitanud oma kohtusse pöördumise õigust tahtlikult, kuna olles teadlik kohtute seisukohast, on uuesti esitanud kaebuse, mis väljendab ilmselgelt kaebaja pahatahtlikkust ja lugupidamatust kohtu kui institutsiooni vastu.²⁷⁶ Kohus ei ole samas jätnud kontrollimata ka kaebaja õiguse riive intensiivsust ning on asunud seisukohale, et kaebuses ei viita miski sellele, et tegemist oleks intensiivse riivega.

²⁷¹ TrtHKm 04.02.2019 nr 3-18-2229, p 3.

²⁷² TrtHKm 14.01.2019 nr 3-19-62

²⁷³ Seletuskiri 496 SE, lk 23.

²⁷⁴ Nt TrtHKm 28.01.2019 nr 3-19-156, TrtHKm 07.02.2019 nr 3-19-171.

²⁷⁵ TrtHKm 01.02.2019 nr 3-19-195.

²⁷⁶ TrtHKm 01.02.2019 nr 3-19-195, p 5.

Halduskohus on võtnud seisukoha, et “korduvalt samade puudustega kaebuse esitamine rikub menetlusökoonomia printsiipi ning takistab isikute juurdepääsu tõhusale kohtupidamisele, kuna kohus peab kulutama oma ressursse ebamõistlikult”.²⁷⁷ Kohtupraktikast nähtub HKMS § 121 lg 2 p-i 2² vähene kohaldamine, seega menetlusökoonomia tugevdamisele see suurt mõju ei oma ning ei ole seega ka seni oma seadusandja poolt ettenähtud eesmärki täitma asunud. Põhjus ei ole selles, et seaduses kirjeldatud tunnustele vastavaid kaebuseid halduskohtusse ei jõua, vaid pigem lahendatakse neid teiste harjumuspärasemate normide abil (peamiselt kaebuse käiguta jätmise HKMS § 120 lg 3 alusel ja seejärel tagastamine HKMS § 121 lg 1 p-i 2 alusel, mis ka aitavad kaasa kohtumenetluse tõhustamisele, kuid ei ole selleks kõnealuste kaebuste puhul efektiivseim vahend). Kui käesolevas alapeatükis käsitletud säte ja selle rakendamise praktika laialdasemat kasutamist leiab, siis on HKMS § 121 lg 2 p-s 2² kehtestatud kaebuse tagastamise alusel kindlasti oluline koht kohtute töökoormuse vähendamisel ning on eesmärgi saavutamiseks sobiv meede.

Kohtusse pöördumise õiguse riivele hinnangu andmisel toetub autor halduskohtu seisukohale, mille kohaselt ei tähenda kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-i 2² alusel kaebaja halduskohtusse pöördumise õiguse kui niisuguse eitamist, kuid sellise õiguse kohtulikuks kaitseks peab kaebaja järgima kohtumenetluse norme ning pöörduma kohtu poole seaduses sätestatud korras.²⁷⁸ Kuna halduskohtud ägavad kinnipeetavate kaebuste all (ilmneb HKMSi seletuskirjast, kohtute statistikast ja ka käesolevast kohtupraktika analüüsist), siis ei ole varem võetud meetmed selliste kaebuste piiramiseks olnud edukad. Seega autor leiab, et täiendava kaebuse tagastamise aluse lisamine kohtute käsutusse on vajalik, sest teist vähemalt sama efektiivset ja ressursse kokku hoidvat lahendust kaebeõiguse kuritarvitamise ilmingutega kaebuste ohjamiseks ei ole autorile teadaolevalt seni välja pakutud. Kui kaebaja eesmärgiks on kaebuse esitamise läbi kohtu koormamine või vastaspoole solvamine, mitte oma subjektiivsete õiguste kaitse, siis ei ole põhjust sellise kaebaja kohtusse pöördumise õigust jaatada ja kohtu ressursse raisates kaebust sisuliselt lahendada. Seega on piirang vajalik ja mõõdukas. Autor leiab kokkuvõttes, et kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-s 2² sätestatud eelduste esinemise korral ei riiva kaebaja kohtusse pöördumise õigust ebaproportsionaalselt.

²⁷⁷ TrtHKm 01.02.2019 nr 3-19-195, p 6.

²⁷⁸ TrtHKm 01.02.2019 nr 3-19-195, p 6.

2.5. Kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 3 alusel

HKMS § 121 lg 2 p-s 3 on sätestatud veel üks erandlik kaebuse tagastamise alus, mille kohaselt võib kohus kaebajale kaebuse tagastada, kui üheaegselt on täidetud järgmised tingimused:

- a) kaebaja ei ole kättesaadav kaebuses märgitud ega registrijärgselt aadressilt ega ka elektronposti aadressilt;
- b) kohtul ei ole korduvalt õnnestunud kohtudokumente kaebajale kätte toimetada;
- c) kaebaja ei ole aadressi muutumisest kohut teavitanud;
- d) dokumendi kättetoimetamata jätmine takistab asja menetlemist.²⁷⁹

Sellise kaebuse tagastamise aluse eesmärgiks on tagada kohtumenetluse efektiivne läbiviimine, mistõttu on see ette nähtud juhtudeks, kus menetlusosaline takistab või venitab kaebuse lahendamist, kasutades selleks pahatahtlikult õigust olla oma kohtuasja arutamise juures.²⁸⁰ HKMS § 121 lg 2 p 3 on diskretsiooniline tagastamise alus, mis annab kohtule õiguse otsustada, kas kaebuse puudused on sedavõrd olulised, et kaebuse tagastamine on põhjendatud. Kohtul on õigus tagastada kaebus HKMS § 121 lg 2 p-i 3 alusel põhjusel, et menetlusosaline ei ole kohtule mõistlike jõupingutustega kättesaadav ning menetlusdokumentide kättetoimetamine on sedavõrd raskendatud, et kohtuasja lahendamine on oluliselt takistatud.²⁸¹

Kaebuse tagastamise eelduseks on kohtu aktiivne tegutsemine kaebajale kohtudokumentide kätte toimetamisel, üritades seda teha mitmel viisil, st nii posti teel kui elektrooniliselt. HKMS § 121 lg 2 p-s 3 on kasutatud väljendit „elektronposti aadressil kätte toimetama“, kuid Tallinna Ringkonnakohus on selgitanud, et seda sätet tuleb tõlgendada koosmõjus teiste kohtudokumentide kättetoimetamist reguleerivate sätetega.²⁸² HKMS §-st 73 tulenevalt kohaldatakse menetlusdokumentide elektroonilisele kättetoimetamisele ja elektrooniliselt kättesaadavaks tegemisele tsiviilkohtumenetluse seadustikus²⁸³ (edaspidi ka TsMS) §-s 311¹ sätestatud. TsMS § 311¹ reguleerib menetlusdokumentide kättetoimetamist elektrooniliselt kättetoimetamiseks loodud infosüsteemi (avaliku e-toimiku) kaudu ning annab kohtule piiratud võimaluse toimetada dokumente elektrooniliselt kätte ka e-toimikust n-ö väljaspool,

²⁷⁹ K. Merusk. 2013, lk 436.

²⁸⁰ Samas, lk 435.

²⁸¹ Samas, lk 436.

²⁸² TlnRnKm 03.08.2018 nr 3-17-1807, p 14.

²⁸³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik RT I 2005, 26, 197... RT I, 07.12.2018, 27

kui saajal ei ole eeldatavasti võimalik e-toimikut kasutada või e-toimiku kaudu kättetoimetamine ei ole tehniliselt võimalik.

Tallinna Ringkonnakohus on sätte kohaldamisel lisaks märkinud, et HKMS § 121 lg 2 p 3 kehtestab põhimõtte, mille kohaselt kaebajale menetluskohustuste kättetoimetamiseks ei pea kohus pärast dokumendi korduvalt kaebaja näidatud aadressil saatmise tegema veel kõikvõimalikke täiendavaid jõupingutusi (nt kohtuaituri abil kättetoimetamine, avalik kättetoimetamine jne), vaid kaebaja peab ise hoolitsema selle eest, et ta oleks kohtule kättesaadav.²⁸⁴

Käesolevas töös käsitletaval ajavahemikul on HKMS § 121 lg 2 p-i 3 alusel tagastatud kolm kaebust ja HKMS § 121 lg 2 p-i 3 ja § 151 lg 2 p-i 2 alusel läbi vaatamata jäetud üks halduskohtusse esitatud kaebus. Kõigis kohtumäärustes on selgelt välja loetav, et kohtuasja lahendamine on takistatud ning on selgitatud millal ja kuidas kaebajale tulutult kohtudokumente kätte on püütud toimetada. Näiteks on selgitatud, et kohtumääruse kättetoimetamata jätmise takistab asja lahendamist, sest kaebuses esitatud tühistamisnõue on kaebaja vanglast vabanemise tõttu muutunud perspektiivituks. Kohtu poolt pakutud võimalust nõuet muuta ei ole kaebaja kasutanud, sest kaebaja ei ole kohtu edastatud sellekohast määrust vastu võtnud. Kaebaja huvi puudumine haldusasja menetlemise vastu viitab kohtu hinnangul sellele, et kaebaja ei pea kaebusega kaitstavat õigust oluliseks ja selle võimalikku riivet intensiivseks. Kohus asus seisukohale, et kohus ei pea menetlema kaebust, mille menetlemise vastu kaebaja ise huvi üles ei näita.²⁸⁵

HKMS § 121 lg 2 p-i 3 alusel kaebuse tagastamise võimaldamine on menetlusökonoomia eesmärgi saavutamiseks sobiv abinõu. Säte võimaldab kohtul jätta sisuliselt menetlemata kaebused, milles esinevate puuduste kõrvaldamise vastu kaebaja ise huvi ei tunne. Selline tagastamise alus on vajalik kuna sättes kirjeldatud olukorras kaebajat vähem koormavat, kuid samal ajal efektiivsemat lahendust ei ole seni välja pakutud. Kuna sätte kohaldamist võimaldavates olukordades on reeglina tegemist kaebaja poolse huvi puudumisega oma kohtuasja vastu, siis ei saa pidada kaebuse tagastamist HKMS § 121 lg 2 p-i 3 alusel isiku kohtusse pöördumise õigusesse sekkumiseks ning autor leiab, et tegemist on seeläbi mõõduka meetmega menetlusökonoomia tagamiseks. Järelikult ei saa HKMS § 121 lg 2 p-i 3 alusel kaebuse tagastamise võimalust pidada kohtusse pöördumise õigust ebaproportsionaalselt riivavaks. Autor leiab eelneva põhjal, et kaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p-i 3 alusel täidab menetlusökonoomia tagamise eesmärgi.

²⁸⁴ TlnRnKm 02.04.2015 nr 3-14-53175.

²⁸⁵ TrtHKm 29.08.2018 nr 3-17-2883, p 7.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli välja selgitada, kas 1. jaanuarist 2018.a. halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise regulatsioon võimaldab tagada isikutele põhiseaduse § 15 lg-st 1 tuleneva põhiõiguse oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, saavutades samal ajal kaebuse tagastamise aluste muutmise ja täiendamise eesmärgina menetlusökoonoomia tagamise.

Kohtusse pöördumise põhiõigus on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lg 1 ls-s 1. Säte on subjektiivse iseloomuga ja see tähendab, et isikul on võimalus kohtusse pöörduda vaid oma subjektiivsete õiguste rikkumise korral. PS § 15 lg-st 1 tuleneva üldise kohtusse pöördumise õiguse konkretiseerib halduskohtumenetluse seadustik, millega sätestatakse avaliku võimu kandja vastu kohtusse pöördumise õiguse tingimused ja piirangud.

Püstitatud uurimisküsimustele vastuse andmiseks käsitleti uuritavat teemat kahes peatükis. Magistritöö esimeses peatükis selgitati esmalt välja kaebeõiguse olemasolu tuvastamiseks vajalikud tingimused. HKMS § 44 lg 1, milles sätestatud üldine kaebeõiguse eeldus laieneb kõikidele halduskohtulikele kaebuseliikidele, kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma subjektiivse õiguse kaitseks. HKMS § 44 lg-te 2-3 kohaselt on eriseadusega võimalik kaebeõigust laiendada isikutele ja ühendustele, kelle subjektiivseid õigusi ei riivata. HKMS § 44 lg-d 4 ja 5 sätestavad lisaks kaebuse esitamise tingimused riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele ja avalik-õiguslikule juriidilisele isikule.

Erinevate kaebuseliikide puhul tuleb kaebeõiguse olemasolu kindlaks tegemisel arvestada erinevatest tulenevate eelduste või piirangutega, mida samuti töö esimeses peatükis käsitleti. Kohustamiskaebuse lubatavuse eeldused on lisaks sätestatud RVastS §-s 6 ja hüvitamis- ja heastamiskaebuse edukuse tingimused RVastS §-des 7 jj. Keelamiskaebuse lubatavus on piiratud HKMS § 45 lg-s 1 ja tuvastamiskaebuse esitamisele on seatud kitsendused HKMS § 45 lg-s 2 ja § 38 lg-s 4. Täiendavalt piiravad HKMS § 45 lg-d 3 ja 4 vastavalt kaebuse esitamist menetlustoimingu ja vaideotsuse peale.

Magistritöö teise peatüki ülesanne töö eesmärgi saavutamisel oli esmalt avada kohtusse pöördumise õiguse riive olemus ja uurida põhiõiguse riive õigustusi. Põhiseaduse § 15 lg 1 esimesest lausest tulenev põhiõigus ei ole absoluutne. Säte ise ei nimeta kohtusse pöördumise õiguse piiramise tingimusi, vaid seda põhiõigust võib piirata muude põhiõiguste või põhiõiguslikku järku õigusväärtuste tagamiseks. Halduskohtusse pöördumise õiguse erinevad võimalikud piirangud on sätestatud halduskohtumenetluse seadustikus. Magistritöö

uurimisobjektiks oli kohtusse pöördumise õiguse piiramine HKMS § 121 lg 2 p-des 1-3 sätestatud diskretsioonilistel alustel kaebuse tagastamise kaudu.

Põhiõiguse riive peab olema põhiseadusega kooskõlas, sellel peab olema legitiimne eesmärk, mille saavutamiseks toime pandud riive on proportsionaalne. Autor jõudis HKMSi seletuskirjas esitatud seadusandja mõtte tõlgendamisel järeldusele, et kaebuse tagastamise regulatsiooni muutmise ja täiendamise legitiimne eesmärk on aidata kaasa menetlusökonomia tagamisele.

Halduskohtumenetluse seadustikus on alates 1. jaanuarist 2018.a. sätestatud viis diskretsioonilist kaebuse tagastamise alust. HKMS § 121 lg 2 annab halduskohtule õiguse tagastada kaebus määrusega selle esitajale juhul, kui kaalutluse tulemusena asub kohus seisukohale, et kaebajal ilmselgelt puudub kaebeõigus (p 1), kaebaja eesmärki ei ole võimalik saavutada kaebuse rahuldamisega (p 2), kaebaja õiguste riive on väheintensiivne ja kaebuse rahuldamine ebatõenäoline (p 2¹), kaebaja on olulisel määral kaebeõigust kuritarvitanud ning tema õiguse riive on samal ajal väheintensiivne (p 2²) ning viimaks kui kaebaja osutub olenemata kohtu püüdlustest kättesaamatuks ning kohtudokumentide kättetoimetamata jätmise takistab asja kohtulikku sisulist menetlemist (p 3). Kaebuse tagastamine ei ole kohustuslik, seega kohtunik peab enda äranägemisel hindama, kas kaebus sisuliselt lahendada või põhjendatud määrusega tagastada. Viimasel juhul on kohtul kõrgendatud põhjendamiskohustus ning ülesanne jõuda veendumusele, et tagastamise aluse kohaldamiseks vajalikud eeldused on täidetud. Lisaks seisneb kohtu diskretsioon tagastamise alustes sisalduvate määratlemata õigusmõistete, nagu kaebeõiguse ilmselge puudumine, väheintensiivne riive, oluline määr, rahuldamise ebatõenäolisus, sisustamises viisil, mis ei riiva kaebuse tagastamise korral PS §-st 15 tulenevat kaebaja kohtusse pöördumise õigust ebaproportsionaalselt.

Kohtusse pöördumise õiguse ja selle piiramise teoreetilise käsitlemise taustal analüüsis autor kohtupraktikat kaebuse tagastamisel HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud alustel. Igat tagastamise alust käsitlevas alapeaüki uuriti vastavalt, millistel põhjendustel kohtud konkreetset tagastamise alust kohaldavad, kas kohtupraktika lähtub normi ja selles sisalduvate õigusmõistete sisustamisel ühtsetest põhimõtetest ning kas konkreetse uuritava tagastamise aluse kohaldamisel esineb kaebaja kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalne riive.

Esmalt käsitleti HKMS § 121 lg 2 p-i 1, mille alusel võib kohus määrusega kaebuse selle esitajale tagastada juhul, kui on tuvastanud, et kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus. Valimisse kuulunud 171 halduskohtu määruse ja 66 ringkonnakohtu määruse läbi töötamise

pinnalt tehtud järeldused võib kokku võtta järgmiselt. Kohtupraktika analüüsist järeldub, et HKMS § 121 lg 2 p 1 kohaldamisala on küllaltki piiratud. Sellele alusele on halduskohtul võimalik tugineda vaid juhul, kui kaebeõiguse puudumine on selge ilma igasuguste kahtlusteta ning kohus on võimeline seda määruses veenvalt ja arusaadavalt põhjendada. Kohtud on kaebuseid tagastades kaebeõiguse ilmselgele puudumisele hinnangu andmisel lähtunud §-s 44 sätestatud tingimustest ja §-s 45 sätestatud piirangutest. Kaebeõiguse olemasolu on kohtud eitanud ka kaebuste puhul, kus asjaolude põhjal on ilmselge, et nõude eeldused ei ole täidetud. Seega vastuseks magistritöö esimesele uurimisküsimusele leidis autor, et kaebeõiguse puudumise tuvastamisel lähtuvad kohtud töö esimeses peatükis kirjeldatud eeldustest ja piirangutest.

HKMS § 121 lg 2 p-i 1 alusel kaebuse tagastamise kohaldamine piirab kohtusse pöördumise õigust üksnes juhul, kui kohus eksib ilmselge kaebeõiguse puudumise osas. Kohtupraktika põhjal leiab autor, et halduskohtud ei tee reeglina kaebuse tagastamise otsust ennatlikult. Kaebeõiguse küsimust kaalutakse põhjalikult, argumenteeritult ja arusaadavalt. Ringkonnakohtu ja halduskohtu seisukohad kaebeõiguse ilmselge puudumise sisustamisel on lahku läinud asjades, kus riivatud on kaebaja põhiõigusi, halduskohus on kaebeõiguse tuvastamisel analüüsinud kaebuse rahuldamise perspektiivi või kus kaebuse asjaolud on piisavalt keerulised, et kaebeõiguse puudumisele ei ole ringkonnakohtu hinnangul võimalik enne asja sisulist analüüsimist hinnangut anda. Selliseid näiteid oli kohtupraktikas vähe ning võttes arvesse, et halduskohtu määrus on määruskaebusega vaidlustatav ja seeläbi eksimuse tuvastamisel korrigeeritav, leidis autor, et tegemist ei ole tõsise kohtu poole pöördumise õiguse piiranguga.

HKMS § 121 lg 2 p-i 2 sisu muutus oluliselt 1. jaanuarist 2018.a. muudetud sõnastuses. Kaebust on võimalik sel alusel tagastada juhul, kui kaebaja on eksinud kaebuse liigi või nõude valikul ja keeldub eesmärgi saavutamiseks sobiva nõude esitamisest ning sellise nõudega kaebuse rahuldamine ei viiks kaebajat soovitud eesmärgile. Uuest sõnastusest nähtub selgelt, et tagastamise alus on kohaldatav juhul, kui kaebuse rahuldamine on põhimõtteliselt võimalik. Autor leiab, et kehtiva regulatsiooni puhul ei ole varasemas kohtupraktikas kujunenud tõlgendusele vastav kaebuse ilmselge perspektiivitus kaebuse rahuldamise võimatuse mõttes enam tagastamise põhjendusena asjakohane. Muudetud sõnastuses on kaebuse tagastamine võimalik, kui tegemist on ilmselgelt eesmärgipäratu kaebusega. Ilmselgelt eesmärgipäratu on kaebus, mida on võimalik küll menetleda ja isegi rahuldada, kuid mille rahuldamise tulemusena ei ole võimalik kaebajal ebaõige nõudeliigi tõttu saavutada oma eesmärki. Autor töötas läbi 44 halduskohtu määrust ja 35 määruskaebuse peale

tehtud ringkonnakohtu määrust ja leidis, et vaid üksikutel juhtudel on kohtute erinevatel astmetel hinnang kaebuse eesmärgi saavutatavusele olnud erinev. Probleemne on see, et HKMSi uue redaktsiooni kehtimise aja jooksul ei ole kujunenud kohtutel selget ja ühest praktikat, milliste eelduste korral võib kaebuse uues sõnastuses HKMS § 121 lg 2 p-i 2 alusel tagastada. Kohtupraktika analüüsi tulemusena leiab autor siiski lõppjärel duse, et ei ole põhjust pidada HKMS § 121 lg 2 p-is 2 sätestatud piirangut kohtusse pöördumise põhiõigust intensiivselt koormavaks meetmeks.

Autor käsitles ka juhtumeid, kus on probleeme olnud õige tagastamise aluse valikul ning HKMS § 121 lg 2 p-dest 1 ja 2 tulenevate aluste eristamisel. Probleemiks on olnud hinnangu andmine sellele, kas kaebajal puudub ilmselgelt kaebeõigus või on tegemist ilmselgelt perspektiivitu kaebusega. Kuigi autori hinnangul on mitmel juhul tagastamise alusega eksitud, siis on kohtud lõppastmes jõudnud kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise osas õigele tulemusele. Menetlusökoonomia huvides ei ole mõtet ekslikul alusel tagastatud kaebuseid tühistada, kui kaasuse sisuline lahendamine ei ole põhjendatud ning kaebuse tagastamine on ühel või teisel alusel õigustatud.

HKMS § 121 lg 2 p-is 2¹ sätestatud täiendava tagastamise aluse kohaldamine on lubatud, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on kohtu hinnangul väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Seega HKMSis kehtestatud kaebuse tagastamise regulatsioon ei võimalda enam tagastada kaebusi pelgalt nende rahuldamise vähese perspektiivi või perspektiivituse tõttu, vaid perspektiivitute kaebuste tagastamiseks peab olema kindlaks tehtud ka see, et kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne. Õiguse riive väheintensiivsus on määratlemata õigusmõiste, mis on jäetud kohtute sisustada. Kohtusse pöördumise õiguse ebaoproportsionaalse piiramisega võib tegemist olla juhtudel, kus kohtud asuvad võimalikku õiguse riivet pisendama ning ei hinda õiguse riivet sisuliseks lahendamiseks piisavalt intensiivseks olukordades, kus tegelikult ei ole tegemist väheintensiivse riivega. HKMSi seletuskirjas ja kohtupraktikas esitatud tõlgenduse kohaselt on õiguse riive väheintensiivsusega tegemist juhul, kui kaebeõiguse tuvastamise korral kaebajale tekkinud negatiivne tagajärg on sedavõrd kerge, et kaebuse menetlemisega seotud kulusid saaks pidada kaebajale menetlusest tuleneda võiva vähese kasuga võrreldes ebaoproportsionaalseks. Kohtupraktikas on õiguse riivet väheintensiivseks hinnates pigem lähtunud seletuskirjas esitatud näidetest. Analüüsi käigus läbi töötatud 63 halduskohtu ja 18 ringkonnakohtu määrust lähtuvad seaduse seletuskirjas antud õiguse väheintensiivse riive käsitlusest ning ei nähtu, et kaebaja õiguse riivet kergekäeliselt alahinnataks. Lisaks riive intensiivsuse hindamisele peab kohus jõudma veendumusele, et kaebuse rahuldamine on

ebatõenäoline. Seega kohtute kõrgendatud põhjendamiskohustuse vajadus hõlmab võrdselt nii hinnangu andmist õiguse vähese intensiivsuse osas kui ka põhjendatud veendumust kaebuse ebatõenäolise rahuldamise suhtes. Määruste põhjendused on reeglina ammendavad ja kohtu seisukoha kujunemine jälgitav. Kohtusse pöördumise põhiõigusesse sekkumine ei ole HKMS § 121 lg 2 p-s 2¹ sätestatud piirangut kohaldava kohtupraktika pinnalt otsustades autori hinnangul intensiivne.

HKMSi muudatustega lisati ka teine täiendav tagastamise alus § 121 lg 2 p-i 2² näol, mille kohaldamine on lubatud kui kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne. HKMS § 121 lg 2 p-i 2² on selle jõustumisest 1. jaanuarist 2018.a. alates kohaldatud vaid kuues kohtumääruses. Kohtupraktikast nähtub, et kohtunikud rakendavad HKMS § 121 lg 2 p-i 2² asemel kaebuse tagastamisel pigem HKMS § 121 lg 1 p-i 2, mille kohaselt võib nõuetele mitte vastava kaebuse tagastada, kui kaebaja ei ole selle puudusi tähtajaks kõrvaldanud ja puudused takistavad asja läbivaatamist. Kohtusse pöördumise õiguse kuritarvitamisega olulisel määral on seletuskirja ja sellest tulenevalt ka analüüsitud kohtupraktika kohaselt tegemist juhul, kui kaebaja esitab korduvalt kohtusse põhjendamatuid kaebusi või ebaselge sisuga ebatsensuurseid või solvavaid sõimukirju. Sellise tagastamise alusega ei tohi juurdepääsu õigusemõistmisele takistada isikutel, kes tegelikult kohtulikku kaitset vajavad, kuid kes ei ole suutelised seda heas usus teostama. Arvestades, et selliste kaebuste puhul on kaebaja eesmärgiks pigem kohtu koormamine või vastaspoole solvamine, mitte aga oma subjektiivsete õiguste kaitse, siis ei saa kaebuse tagastamisel HKMS § 121 lg 2 p-i 2² alusel isiku kohtusse pöördumise õiguse riivet kindlasti pidada intensiivseks.

HKMS § 121 lg 2 p-s 3 on sätestatud veel üks erandlik kaebuse tagastamise alus, mille kohaselt võib kohus kaebuse tagastada, kui üheaegselt on täidetud sättes sõnastatud tingimused. See diskretsiooniline alus annab kohtule juhul, kui kaebaja ei ole kohtule mõistlike jõupingutustega kättesaadav ning menetlusedokumentide kättetoimetamine on osutunud võimatuks, õiguse hinnata, kas kohtuasja lahendamine on seetõttu oluliselt takistatud ning puudused sedavõrd olulised, et kaebuse tagastamine on põhjendatud. Kohtupraktikas leiti, et, lisaks kohtu mõistlikele jõupingutustele kohtudokumente kaebajale kätte toimetada, on ka kaebaja enda ülesanne hoolitseda selle eest, et ta oleks kohtule kättesaadav ning isiku kohtusse pöördumise õigust ei piira see, kui kohus keeldub sisuliselt menetlemast asja, mille vastu kaebajal endal huvi puudub.

Kaebuse tagastamisega kaasneva kohtusse pöördumise õiguse riive proportsionaalsuse hindamiseks kasutas autor Riigikohtu kolmeastmelist testi, hinnates järjestikuliselt

tagastamise aluse sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Kaaludes ühelt poolt seadusandja mõtet ja teisalt kaebuse tagastamise aluste kohaldamise praktikat leidis autor HKMS § 121 lg-st 2 tulenevate diskretsiooniliste tagastamise aluste puhul, et kaebuse tagastamine neil alustel ei piira ebaproportsionaalselt isikute kohtusse pöördumise põhiõigust. Autori hinnangul aitab kaebuse tagastamise regulatsioon ja tagastamise aluste põhjendatud kohaldamine kaasa menetlusökoonomia tagamisele. Senise kohtupraktika pinnalt võib oma eesmärgi täitmisel kahelda vaid HKMS § 121 lg 2 p-s 2² kehtestatud tagastamise aluse puhul, kuna selle kohaldamine praktikas on olnud väga harv. Samas leiab autor, et see alus täidaks oma eesmärgi hästi juhul, kui kohtud seda enam kasutama harjuvad. Kohtute töökoormuse vähendamiseks on tegemist sobiva tööriistaga.

Kokkuvõttes asub autor seisukohale, et magistritöös läbi viidud kohtupraktika analüüsi tulemusena leidis kinnitust, et halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lg-s 2 sätestatud kaebuse tagastamise regulatsioon ei piira ebaproportsionaalselt põhiseaduse § 15 lg-st 1 tulenevat õigust kohtusse pöörduda. Autor jõudis järeldusele, et halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud kaebuse tagastamise võimalused ja nende rakendamine kohtupraktikas täidavad menetlusökoonomia tagamise eesmärgi.

RIGHT OF RECOURSE TO THE COURT AND ITS CIRCUMSCRIPTION IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

SUMMARY

The aim of this Master's thesis is to find out whether the regulation of the return of action that is provided in the Code of Administrative Court Procedure (CACP) from 1 January 2018 allows individuals to recourse to the court for the protection of their rights provided by the § 15 (1) of the Constitution of the Republic of Estonia, while at the same time achieving the objective of ensuring procedural economy by amending and supplementing the regulation of the return of action.

Derived from the purpose of the thesis, the author sets the following research questions:

- 1) which conditions does the administrative court have to follow in order to establish the manifest absence of a right of action and whether the judicial practice complies with these conditions while returning an action;
- 2) how and by what justification the circumscription of the right to recourse to the courts is permitted;
- 3) by what extent is the right to recourse to the court circumscribed by the regulation of the return of action under § 121 (2) of the CACP and whether such circumscription is proportionate to the objective;
- 4) whether the regulation of the return of action is an appropriate means of ensuring procedural economy;
- 5) what problems exist in the judicial practice while using the undefined legal concepts contained in § 121 (2) of the CACP and how this affects the ensuring of the right of recourse to court.

The fundamental right of recourse to the court is provided in § 15 (1) of the Constitution of the Republic of Estonia. The right of recourse to the administrative court is specified in the Code of Administrative Court Procedure, which lays down the conditions and limitations of the right of recourse to the administrative court.

In order to answer the research questions raised, the topic under discussion is addressed in two chapters. The first chapter of the Master's thesis first clarifies the conditions necessary to establish the existence of the right of action to the administrative court. Subsection 44 (1) of the CACP, which lays down the general preconditions for the right of action, extends to all

types of administrative court actions. According to § 44 (1) of the CACP individuals have the right of recourse to an administrative court only for the protection of their subjective rights. Pursuant to § 44 (2-3) of the CACP the right to recourse to the court may be extended for other purposes, including protection of rights of another person or protection of a public interest, and for associations of persons which are not legal persons, in the cases provided by law. In addition, § 44 (4) and (5) of the CACP lay down the conditions for the government, a local authority or a legal person in public law for bringing an action against another public authority for the purpose of protection of its rights.

In the case of different types of actions, the existence of a right of action can be based on the conditions or limitations of special norms, which were also introduced in the first chapter of the thesis. The preconditions for the admissibility of a mandatory action are further set out in § 6 of the State Liability Act and the preconditions for the success of a compensation and a reparation action in § 7 et seq of the State Liability Act. The admissibility of a prohibition action is limited by § 45 (1) of the CACP and limitations for the admissibility of a declaratory action are provided for in § 45 (2) and § 38 (4) of the CACP. In addition, § 45 (3) and (4) of the CACP limit the bringing of an action against a procedural act and a decision on challenge.

The aim of the second chapter of the Master's thesis is to introduce the nature of the circumscription of the right of recourse to court and to investigate the justifications for such circumscription. The fundamental right arising from the first sentence of § 15 (1) of the Constitution is not absolute. The provision itself does not specify the conditions for circumscribing the right of recourse to the courts, but this right may be limited for safeguarding other fundamental rights or legal values arising from other fundamental rights. The various possible limitations to the right of recourse to administrative courts are set out in the Code of Administrative Court Procedure. The subject of this Master's thesis is the regulation of the return of action provided in § 121 (2) 1) –3) of the CACP as a circumscription to the right of recourse to the court.

The circumscription of a fundamental right must be in conformity with the Constitution, it must have a legitimate aim and it has to be proportionate to this aim. The author concluded that the legitimate aim of amending and supplementing the regulation of the return of action in the CACP is to contribute to ensuring procedural economy.

In the light of the theoretical approach to the right of recourse to the court and its limitations, the author analyzed the judicial practice on returning an action provided in § 121 (2) of the CACP. The following remarks and conclusions were made.

Pursuant to § 121 (2) 1) of the CACP, the court may return the action if it is manifest that the applicant has no right of action in the matter. It follows from the analyses of the judicial practice that the scope of § 121 (2) 1) of the CACP is rather limited. The administrative court can return the action on this provision only if the absence of the right of action is clear without any doubt and the court can reasonably and clearly justify it in the corresponding order. The courts, when returning actions for the lack of the right of action, have relied on the preconditions provided for in § 44 of the CACP and the limitations provided for in § 45 of the CACP. The courts have also denied the existence of a right of action in cases where, on the basis of the facts of the case, it is clear that the conditions for the claim set in specific norms are not met. Thus, in response to the first question of the Master's thesis, the author found that, in finding the right of action absent, the courts proceed from the conditions and limitations described in the first chapter of the thesis.

The application of the return of action under § 121 (2) 1) of the CACP restricts the right of recourse to the court only if the court has wrongly found that the applicant does not have the right of action. Based on the analyses of the judicial practice, the author found that the administrative courts do not usually decide to return the action prematurely. The existence of the right of action is thoroughly, reasonably and comprehensively considered. The views of the Circuit Court and the Administrative Court regarding the manifest absence of a right of action have been divided in cases where the applicant's fundamental rights have been infringed, the administrative court has analyzed the prospect of satisfaction of the action or where the circumstances of the complaint are complex enough that the lack of the right of action cannot be assessed by the court without analysing it more thoroughly. There were few examples of such cases in the judicial practice, and considering that an interlocutory appeal may be lodged against an order by which the court returns the action and thus the order can be corrected, the author found that the return of action under § 121 (2) 1) was not a serious circumscription of the right to recourse to the court.

The wording of § 121 (2) 2) of the CACP was amended and thus the content significantly changed from 1 January 2018. An action can be returned under this provision if the applicant is mistaken in choosing the type of action or claim of the action and refuses to provide a suitable claim for the purpose, and granting such an action would not achieve the aim of the action. The author found that, under the current regulation, the manifest lack of prospect in the sense of impossibility to grant the action, as interpreted in earlier judicial practice, is no longer appropriate to the return of action under § 121 (2) 2). The amended wording makes it possible to return an action if it is a manifestly purposless action. An action is manifestly

purposless when it can be processed and even granted, but it is not possible for the applicant to achieve its aim as a result of an incorrect type of claim. The author found that in only a few cases the assessment of the achievement of the aim of the action at different levels of courts has been different. The problem is that during the period of the new redaction of the CACP, the courts have not developed a clear practice regarding under which conditions the action may be returned under § 121 (2) 2) of the CACP in the new wording. However, as a result of the analyses of the judicial practice, the author concludes that there is no reason to consider the circumscription provided for in § 121 (2) 2) of the CACP as a measure that intensively infringes the fundamental right of recourse to court.

The application of the new provision for the return of action provided for in § 121 (2) 2¹) of the CACP is permitted if, the encroachment on the right that the action seeks to protect is a minor one and, in the circumstances, there is little probability of the action being granted. Hence, the regulation of the return of action established in the CACP no longer allow for the action to be returned only for the lack of prospect or low perspectives of being granted, but it must also be established that the infringement of the right protected by the action is of low intensity. The minor right or the low intensity of the infringement of right is an undefined legal concept left to the courts to define. A disproportionate restriction of the right of recourse to the courts may be in cases where the courts reduce the infringement of the rights and do not assess the infringement of the applicants right to be sufficiently intense in situations where it is not actually a minor right. While assessing the intensity of the infringement of the right of the applicant the judicial practice has followed the examples given in the Explanatory Memorandum of CACP. In addition the court must reach the conviction that it is unlikely that the action will be granted. As a rule, the reasoning of the orders of the returning of actions are exhaustive and the formation of the Court's position is observable. According to the finding of the author, the infringement of the fundamental right of recourse to the court is not intensive under § 21 (2) 2¹) of the CACP.

The amendments to the CACP also introduced a second additional provision for the return of action. Under § 121 (2) 2²) of the CACP the action may be returned if the applicant has to a significant extent abused his or her right of action and encroachment on the right that the action seeks to protect is a minor one. According to the Explanatory Memorandum of CACP and derived from the analysis of the judicial practice, the significant extent of abuse of the right of action is considered in cases where the applicant repeatedly submits unjustified actions or sends offensive and disrespectful letters with unclear content to the court. Access to

justice should not be hindered by persons who actually need judicial protection but who are unable to do so in good faith.

Finally § 121 (2) 3) of the CACP provides another exceptional basis for the return of an action, according to which the court may return the action if the conditions specified in the provision are simultaneously met. This provision gives the court, if it has proved to be impossible, in spite of reasonable efforts made by the court, to deliver court documents to the applicant, the right to assess whether the resolution of the matter is hindered significantly enough that the return of the action is justified. It was explained in the analysed judicial practice that, in addition to the court's reasonable efforts to deliver court documents to the applicant, it is also up to the applicant to ensure that he is reachable to the court. The author concluded that the right of the person to recourse to the court is not circumscribed by the court returning the action in which the applicant has no interest in.

In order to assess the proportionality of the circumscription of the right of recourse to the court, the author used a three-step test of the Supreme Court, evaluating sequentially the suitability, necessity and proportionality in a narrower sense of the different provisions of the return of action under § 121 (2) of the CACP. While considering the ideas of the legislator on the one hand and the judicial practice of implementing the regulation of return of action under § 121 (2) of the CACP, the author found that the return of action on these provisions does not disproportionately circumscribe the fundamental right of recourse to the court. According to the findings of author, the regulation of the return of action and the justified implementation of the regulation in judicial practice contributes to ensuring procedural economy. From the current judicial practice, only the provision under § 121 (2) 2²) of the CACP has not fully contributed to that purpose yet, as its implementation in practice has been very rare. At the same time, the author believes that this provision would fulfill its purpose well if the courts start applying it more often. It is a suitable tool to reduce the workload of the courts.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aas, A. Isikuõiguste kaitse kui kaebeõiguse alus Eesti halduskohtumenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2015. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019)
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/eriväljaanne, lk 5-96
3. Andresen, E. Õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamine ja kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. – *Juridica* 2006/3, lk 159-171
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 2006
5. Biesinger, T. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2018/3, lk 184-196
6. Kanger, L. Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel. Kohtupraktika analüüs. 2008. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2008/analyys_riigivastutusl_kanger.pdf (07.02.2019)
7. Kergandberg, E. Põhiõigused. Kohtukaebeõigus ja kohtukaebeõiguse tagamisega seonduvaid probleeme Eesti kriminaalmenetluses. – *Juridica* 1999/9, lk 430-438
8. Kitsing, R., Mark, H., Pajupuu, S., Rohtla, K. Kaebuse esitamise õigus ehitus-, planeerimis- ja keskkonnavaidlustes. – *Juridica* 2018/9, lk 671-685
9. Laaring, M. Riigivastutuse seaduse muutmise vajaduse analüüs. Tallinn, 2009. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/riigivastutuse_seaduse_muutmise_vajaduse_analuus_2009_0.pdf (09.02.2019)
10. Lotman, E., Vaarmani, K. (toim.). Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. 2., täiendatud väljaanne. Keskkonnaõiguse Keskus 2015. Arvutivõrgus: http://k6k.ee/files/KeYS_kommentaarisid_2015.pdf (15.04.2019)
11. Madise, Ü. jt (toim.). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2017. Arvutivõrgus: www.pohiseadus.ee.
12. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004
13. Merusk, K. Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel. – *Juridica* 1994/2, lk 47–50.
14. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1995
15. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, 1998

16. Merusk, K., Pilving, I. (koost.). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013
17. Pappel, T. Kaebeõigus Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2004. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).
18. Peep, V. (toim.). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura, 1997
19. Pilving, I. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonoomiast. Kohtute aastaraamat 2014
20. Pilving, I. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. – *Juridica* 1998/10, lk 515-520
21. Pilving, I. Right of Action in Estonian Administrative Procedure. – *Juridica International* 1999/4, lk 55-66
22. Prost, J. Kohtukaebeõiguse riigilõivuga piiramise eesmärgid. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2014. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).
23. Rauk, T. Haldusakti, toimingu ja menetlustoimingu eristamise kriteeriumid ja vaidlustamine halduskohtus. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2013. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).
24. Rauk, T., Rohtla, K., Timmermann, M. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskolleeegiumi praktika näitel. – *Juridica* 2016/7, lk 482-495, lk 482.
25. Relve, K. Definition of an Environmental Organisation in the Aarhus Convention, Environmental Directives and Estonian Law. – *Juridica International* 2011/18, lk 121-131
26. Seletuskiri halduskohtumenetluse seadustiku 755 SE juurde.
Arvutivõrgus: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8 (15.04.2019)
27. Seletuskiri halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse 496 SE juurde.
Arvutivõrgus: www.riigikogu.ee (15.04.2019)
28. Schmidt, R. Verwaltungsprozessrecht: Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren. Bremen: Rolf Schmidt, 2006, lk 54. Viidatud Merusk, K., Pilving, I. (koost.). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 182 kaudu.
29. Schoch, F. Haldusõiguse euroopastumine. – *Juridica* 2017/1, lk 27-41
30. Tammelo, I., Järvelaid, P. (toim.). Varased tööd (1939-1943). Hamburg: Loeber, 1993

31. Vallimäe-Tuberg, K. Kaebetähtaegade eesmärk ja selle saavutamise võimalikkus tühistamis- ja kohustamiskaebuse esitamisel. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2013. Arvutivõrgus: dspace.ut.ee (29.04.2019).
32. Vene, E. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – *Juridica* 2007/5, lk 303-313
33. Vene, V. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Kohtupraktika ja riigivastutusõigus *de lege ferenda*. – *Juridica* 2000/5, lk 330-33

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

34. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2
35. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 2010, 14, 54
36. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407
37. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. ELT C 326, 26.10.2012, lk 47-390
38. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55
39. Halduskohtumenetluse seadustik. RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 28.11.2017, 4
40. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus. RT I, 28.11.2017, 3.
41. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. RT II 2001, 18, 89
42. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. RT I, 28.02.2011, 1... RT I, 26.06.2018, 12
43. Riigivastutuse seadus. RT I 2001, 47, 260... RT I, 17.12.2015, 76
44. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197... RT I, 07.12.2018, 27

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu lahendid

45. RKEKm 20.12.2001 nr 3-3-1-8-01
46. RKEKo 20.12.2001 nr 3-3-1-15-01
47. RKHKO 18.02.2002 nr 3-3-1-8-02
48. RKPJKo 06.03.2002 nr 3-4-1-1-02
49. RKHKO 03.04.2002 nr 3-3-1-14-02
50. RKHKO 14.05.2002 nr 3-3-1-25-02

51. RKHKo 13.11.2002 nr 3-3-1-61-02
52. RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02
53. RKHKo 18.06.2003 nr 3-3-1-53-03
54. RKHKo 05.02.2004 nr 3-3-1-3-04
55. RKEKm 26.03.2004 nr 3-3-4-1-04
56. RKHKo 29.10.2004 nr 3-3-1-35-04
57. RKHKo 23.03.2005 nr 3-3-1-86-04
58. RKHKo 17.11.2005 nr 3-3-1-54-05
59. RKPJKm 09.05.2006 nr 3-4-1-4-06
60. RKHKo 16.01.2007 nr 3-3-1-91-06
61. RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06
62. RKHKo 03.04.2007 nr 3-3-1-6-05
63. RKHKm 06.09.2007 nr 3-3-1-40-07
64. RKHKm 03.10.2007 nr 3-3-1-41-07
65. RKHKm 21.11.2007 nr 3-3-1-55-07
66. RKPJKm 05.02.2008 nr 3-4-1-1-08
67. RKPJKm 03.04.2008 nr 3-4-1-3-08
68. RKHKm 15.05.2008 nr 3-3-1-9-08
69. RKHKo 19.06.2008 nr 3-3-1-25-08
70. RKPJKo 09.08.2008 nr 3-4-1-20-07
71. RKHKo 14.01.2009 nr 3-3-1-62-08
72. RKHKo 10.11.2009 nr 3-3-1-84-08
73. RKHKo 19.04.2010 nr 3-3-1-4-10
74. RKHKo 21.06.2010 nr 3-3-1-39-10
75. RKHKm 22.06.2010 nr 3-3-1-20-10
76. RKHKo 14.02.2011 nr 3-3-1-76-10
77. RKÜKo 22.03.2011 nr 3-3-1-85-09
78. RKHKm 04.05.2011 nr 3-3-1-11-11
79. RKHKm 03.08.2011 nr 3-3-1-36-11
80. RKHKo 16.11.2011 nr 3-3-1-65-11
81. RKHKm 17.11.2011 nr 3-3-1-64-11
82. RKHKm 21.11.2011 nr 3-3-1-48-11
83. RKHKm 15.12.2011 nr 3-3-1-57-11
84. RKHKm 19.03.2012 nr 3-3-1-87-11
85. RKÜKo 10.04.2012 nr 3-1-2-2-11

86. RKHKo 19.06.2012 nr 3-3-1-84-11
87. RKÜKo 03.07.2012 nr 3-3-1-44-11
88. RKHKm 08.10.2012 nr 3-3-1-30-12
89. RKHKm 11.10.2012 nr 3-3-1-35-12
90. RKPJKo 18.12.2012 nr 3-4-1-24-12
91. RKPJKo 19.02.2013 nr 3-4-1-28-12
92. RKHKm 04.06.2013 nr 3-3-1-86-12
93. RKHKm 23.10.2013 nr 3-3-1-29-13
94. RKHKm 16.01.2014 nr 3-3-1-41-13
95. RKHKm 22.03.2014 nr 3-3-1-11-13
96. RKHKm 08.05.2014 nr 3-3-1-12-14
97. RKHKm 25.05.2014 nr 3-3-1-26-14
98. RKHKo 28.05.2014 nr 3-3-1-8-14
99. RKHKo 18.09.2014 nr 3-3-1-31-14
100. RKHKm 26.03.2015 nr 3-3-1-86-14
101. RKPJKo 26.05.2015 nr 3-4-1-59-14
102. RKHKo 27.05.2015 nr 3-3-1-14-15
103. RKHKm 27.10.2015 nr 3-3-1-31-15
104. RKHKm 25.11.2015 nr 3-3-1-52-15
105. RKHKo 09.12.2015 nr 3-3-1-42-15
106. RKHKm 16.12.2015 nr 3-3-1-55-15
107. RKPJKo 10.05.2016 nr 3-4-1-31-15
108. RKHKm 08.06.2016 nr 3-3-1-12-16
109. RKHKo 11.10.2016 nr 3-3-1-15-16
110. RKHKm 16.12.2016 nr 3-3-1-87-16
111. RKHKo 01.03.2017 nr 3-3-1-79-16
112. RKHKo 19.05.2017 nr 3-3-1-10-17
113. RKHKo 27.06.2017 nr 3-3-1-9-17
114. RKHKm 04.10.2017 nr 3-17-505
115. RKHKm 12.12.2017 nr 3-17-981
116. RKHKo 24.04.2018 nr 3-17-725
117. RKHKm 06.06.2018 nr 3-17-1152
118. RKHKo 08.08.2018 nr 3-16-1472
119. RKHKm 11.10.2018 nr 3-17-2132
120. RKHKm 01.11.2018 nr 3-18-763

Ringkonnakohtu lahendid

121. TlnRnKo 18.03.2008 nr 3-06-1136
122. TlnRnKo 26.06.2008 nr 3-06-188
123. TlnRnKm 23.09.2013 nr 3-13-990
124. TlnRnKm 28.03.2014 nr 3-14-50091
125. TlnRnKm 02.04.2015 nr 3-14-53175
126. TrtRnKm 30.03.2016 nr 3-14-52642
127. TlnRnKm 06.04.2016 nr 3-16-513
128. TrtRnKm 10.10.2017 nr 3-16-2611
129. TrtRnKo 09.11.2017 nr 3-15-2989
130. TlnRnKm 10.01.2018 nr 3-17-928
131. TrtRnKm 23.01.2018 nr 3-17-1584
132. TrtRnKm 21.02.2018 nr 3-17-2142
133. TrtRnKm 12.04.2018 nr 3-18-327
134. TlnRnKm 13.04.2018 nr 3-17-2275
135. TlnRnKm 24.04.2018 nr 3-18-668
136. TlnRnKm 25.04.2018 nr 3-18-698
137. TrtRnKm 04.05.2018 nr 3-18-288
138. TlnRnKm 09.05.2018 nr 3-18-530
139. TlnRnKm 17.05.2018 nr 3-18-551
140. TlnRnKm 23.05.2018 nr 3-18-330
141. TrtRnKm 07.06.2018 nr 3-18-669
142. TlnRnKm 11.06.2018 nr 3-18-543
143. TlnRnKm 20.06.2018 nr 3-18-554
144. TrtRnKm 03.07.2018 nr 3-18-895
145. TlnRnKm 03.07.2018 nr 3-17-351
146. TlnRnKm 03.07.2018 nr 3-17-809
147. TrtRnKm 03.07.2018 nr 3-18-895
148. TrtRnKm 09.07.2018 nr 3-18-228
149. TlnRnKm 01.08.2018 nr 3-18-862
150. TlnRnKm 03.08.2018 nr 3-17-1807
151. TlnRnKm 03.08.2018 nr 3-18-95
152. TrtRnKm 29.08.2018 nr 3-18-155
153. TrtRnKm 18.09.2018 nr 3-18-232
154. TlnRnKm 29.11.2018 nr 3-18-2115

- 155. TlnRnKm 13.12.2018 nr 3-18-1064
- 156. TrtRnKm 10.01.2019 nr 3-18-1247

Halduskohtu lahendid

- 157. TrtHKm 05.12.2011 nr 3-11-2667
- 158. TlnHKm 08.03.2013 nr 3-13-383
- 159. TrtHKo 14.10.2016 nr 3-16-1385
- 160. TrtHKm 02.01.2018 nr 3-17-2784
- 161. TrtHKm 02.01.2018 nr 3-17-2894
- 162. TrtHKm 03.01.2018 nr 3-17-2606
- 163. TrtHKm 04.01.2018 nr 3-17-2253
- 164. TlnHKm 04.01.2018 nr 3-18-1412
- 165. TlnHKm 04.01.2018 nr 3-18-1413
- 166. TlnHKm 04.01.2018 nr 3-18-1421
- 167. TrtHKm 05.01.2018 nr 3-17-2869
- 168. TrtHKm 09.01.2018 nr 3-17-2865
- 169. TrtHKm 11.01.2018 nr 3-17-2907
- 170. TrtHKm 11.01.2018 nr 3-17-2884
- 171. TlnHKm 12.01.2018 nr 3-17-2015
- 172. TrtHKm 12.01.2018 nr 3-18-40
- 173. TlnHKm 16.01.2018 nr 3-17-2414
- 174. TrtHKm 16.01.2018 nr 3-17-2747
- 175. TrtHKm 17.01.2018 nr 3-17-2910
- 176. TrtHKm 22.01.2018 nr 3-18-65
- 177. TrtHKm 23.01.2018 nr 3-17-2864
- 178. TrtHKm 24.01.2018 nr 3-17-2525
- 179. TrtHKm 01.02.2018 nr 3-17-2522
- 180. TrtHKm 06.02.2018 nr 3-17-2861
- 181. TrtHKm 06.02.2018 nr 3-18-221
- 182. TrtHKm 07.02.2018 nr 3-18-190
- 183. TrtHKm 08.02.2018 nr 3-18-234
- 184. TrtHKm 08.02.2018 nr 3-18-2174
- 185. TrtHKm 08.02.2018 nr 3-16-2127
- 186. TlnHKm 12.02.2018 nr 3-17-2755

187. TrtHKm 13.02.2018 nr 3-17-2668
188. TrtHKm 14.02.2018 nr 3-17-2645
189. TrtHKm 15.02.2018 nr 3-18-301
190. TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-313
191. TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-340
192. TrtHKm 19.02.2018 nr 3-18-339
193. TrtHKm 20.02.2018 nr 3-18-338
194. TrtHKm 20.02.2018 nr 3-18-14
195. TlnHKm 22.02.2018 nr 3-18-282
196. TlnHKm 28.02.2018 nr 3-15-1507
197. TrtHKm 01.03.2018 nr 3-18-379
198. TrtHKm 01.03.2018 nr 3-18-395
199. TrtHKm 01.03.2018 nr 3-17-2825,
200. TlnHKm 08.03.2018 nr 3-18-143
201. TrtHKm 08.03.2018 nr 3-18-398
202. TlnHKm 12.03.2018 nr 3-18-439
203. TrtHKm 13.03.2018 nr 3-18-377,
204. TrtHKm 13.03.2018 nr 3-18-430,
205. TrtHKm 13.03.2018 nr 3-18-228
206. TrtHKm 13.03.2018 nr 3-17-2799
207. TrtHKm 14.03.2018 nr 3-18-131,
208. TrtHKm 15.03.2018 nr 3-18-292
209. TrtHKm 19.03.2018 nr 3-18-449
210. TrtHKm 20.03.2018 nr 3-18-238
211. TrtHKm 21.03.2018 nr 3-18-177
212. TrtHKm 21.03.2018 nr 3-17-2581
213. TrtHKm 23.03.2018 nr 3-18-279
214. TrtHKm 29.03.2018 nr 3-17-1178
215. TrtHKm 03.04.2018 nr 3-17-1799
216. TrtHKm 03.04.2018 nr 3-18-277
217. TlnHKm 09.04.2018 nr 3-18-691
218. TlnHKm 11.04.2018 nr 3-18-705
219. TrtHKm 11.04.2018 nr 3-18-642
220. TrtHKm 12.04.2018 nr 3-18-252
221. TrtHKm 17.04.2018 nr 3-18-571

- 222. TrtHKm 20.04.2018 nr 3-18-546
- 223. TrtHKm 24.04.2018 nr 3-18-799
- 224. TlnHKm 25.04.2018 nr 3-18-804
- 225. TrtHKm 03.05.2018 nr 3-18-556
- 226. TlnHKm 08.05.2018 nr 3-18-767
- 227. TrtHKm 09.05.2018 nr 3-18-349
- 228. TlnHKm 14.05.2018 nr 3-18-624
- 229. TrtHKm 16.05.2018 nr 3-18-813
- 230. TrtHKm 17.05.2018 nr 3-18-664
- 231. TrtHKm 22.05.2018 nr 3-18-517
- 232. TrtHKm 01.06.2018 nr 3-17-2119
- 233. TlnHKm 04.06.2018 nr 3-17-1335
- 234. TrtHKm 05.06.2018 nr 3-18-592
- 235. TrtHKm 08.06.2018 nr 3-18-1055
- 236. TlnHKm 15.06.2018 nr 3-18-888
- 237. TrtHKm 18.06.2018 nr 3-17-1773
- 238. TrtHKm 18.06.2018 nr 3-17-2191
- 239. TlnHKm 20.06.2018 nr 3-18-484
- 240. TlnHKm 26.06.2018 nr 3-18-1203
- 241. TlnHKm 26.06.2018 nr 3-18-1204
- 242. TlnHKm 27.06.2018 nr 3-17-2704
- 243. TlnHKm 28.06.2018 nr 3-18-1260
- 244. TlnHKm 29.06.2018 nr 3-18-1265
- 245. TlnHKm 02.07.2018 nr 3-18-1072
- 246. TlnHKm 04.07.2018 nr 3-18-1261
- 247. TlnHKm 04.07.2018 nr 3-18-455
- 248. TrtHKm 04.07.2018 nr 3-18-1078
- 249. TrtHKm 05.07.2018 nr 3-18-1242
- 250. TlnHKm 12.07.2018 nr 3-18-1386
- 251. TlnHKm 12.07.2018 nr 3-18-1379
- 252. TlnHKm 19.07.2018 nr 3-18-574
- 253. TrtHKm 25.07.2018 nr 3-18-1411
- 254. TrtHKm 25.07.2018 nr 3-18-1323
- 255. TrtHKm 25.07.2018 nr 3-18-1400
- 256. TrtHKm 03.08.2018 nr 3-18-1410

- 257. TrtHKm 06.08.2018 nr 3-18-1161
- 258. TrtHKm 06.08.2018 nr 3-17-2184
- 259. TrtHKm 10.08.2018 nr 3-18-1352
- 260. TrtHKm 13.08.2018 nr 3-18-1332
- 261. TrtHKm 15.08.2018 nr 3-18-1524
- 262. TrtHKm 17.08.2018 nr 3-18-716
- 263. TlnHKm 17.08.2018 nr 3-18-1466
- 264. TrtHKm 21.08.2018 nr 3-18-1590
- 265. TrtHKm 23.08.2018 nr 3-18-1288
- 266. TlnHKm 24.08.2018 nr 3-18-1575
- 267. TrtHKm 24.08.2018 nr 3-18-77
- 268. TrtHKm 27.08.2018 nr 3-18-1573
- 269. TrtHKm 29.08.2018 nr 3-18-928
- 270. TrtHKm 29.08.2018 nr 3-18-1228
- 271. TrtHKm 29.08.2018 nr 3-18-1257
- 272. TrtHKm 29.08.2018 nr 3-17-2883
- 273. TrtHKm 30.08.2018 nr 3-18-1695
- 274. TrtHKm 31.08.2018 nr 3-17-2242
- 275. TlnHKm 05.09.2018 nr 3-18-1552
- 276. TlnHKm 05.09.2018 nr 3-18-1549
- 277. TrtHKm 06.09.2018 nr 3-18-1687
- 278. TrtHKm 11.09.2018 nr 3-18-1691
- 279. TrtHKm 14.09.2018 nr 3-18-1381,
- 280. TlnHKm 17.09.2018 nr 3-18-1134
- 281. TrtHKm 20.09.2018 nr 3-18-1092
- 282. TrtHKm 21.09.2018 nr 3-18-1068
- 283. TlnHKm 01.10.2018 nr 3-18-1551
- 284. TrtHKm 01.10.2018 nr 3-18-1860
- 285. TrtHKm 01.10.2018 nr 3-17-2042
- 286. TrtHKm 03.10.2018 nr 3-17-1893
- 287. TrtHKm 10.10.2018 nr 3-18-1904
- 288. TrtHKm 10.10.2018 nr 3-18-1720
- 289. TlnHKm 15.10.2018 nr 3-18-1500
- 290. TrtHKm 22.10.2018 nr 3-18-1983
- 291. TlnHKm 22.10.2018 nr 3-18-2000

292. TrtHKm 30.10.2018 nr 3-18-2014
293. TlnHKm 30.10.2018 nr 3-18-1892
294. TrtHKm 31.10.2018 nr 3-18-2029
295. TrtHKm 31.10.2018 nr 3-18-1954
296. TlnHKm 02.11.2018 nr 3-18-1935
297. TlnHKm 05.11.2018 nr 3-18-2048
298. TrtHKm 07.11.2018 nr 3-18-1779
299. TlnHKm 09.11.2018 nr 3-18-1496
300. TrtHKm 12.11.2018 nr 3-18-2072
301. TlnHKm 14.11.2018 nr 3-18-2115
302. TlnHKm 19.11.2018 nr 3-18-1829
303. TrtHKm 19.11.2018 nr 3-18-2145
304. TrtHKm 20.11.2018 nr 3-18-2161
305. TrtHKm 22.11.2018 nr 3-18-2175,
306. TlnHKm 29.11.2018 nr 3-18-2204
307. TrtHKm 05.12.2018 nr 3-18-2193
308. TrtHKm 06.12.2018 nr 3-18-1622
309. TrtHKm 10.12.2018 nr 3-18-1478
310. TrtHKm 11.12.2018 nr 3-18-2248
311. TlnHKm 12.12.2018 nr 3-18-2215
312. TrtHKm 12.12.2018 nr 3-18-2291
313. TrtHKm 14.12.2018 nr 3-18-2329
314. TlnHKm 19.12.2018 nr 3-18-2367
315. TrtHko 21.12.2018 nr 3-18-1066
316. TlnHKm 21.12.2018 nr 3-18-2147
317. TrtHKm 27.12.2018 nr 3-18-2222
318. TrtHKm 27.12.2018 nr 3-18-2398
319. TlnHKm 04.01.2019 nr 3-19-1
320. TrtHKm 07.01.2019 nr 3-18-1937
321. TrtHKm 14.01.2019 nr 3-19-62
322. TrtHKm 16.01.2019 nr 3-18-2319
323. TrtHKm 16.01.2019 nr 3-18-2358
324. TlnHKm 18.01.2019 nr 3-18-2349
325. TrtHKm 21.01.2019 nr 3-18-499
326. TrtHKm 21.01.2019 nr 3-19-58

- 327. TrtHKm 23.01.2019 nr 3-19-117
- 328. TrtHKm 28.01.2019 nr 3-19-156
- 329. TrtHKm 01.02.2019 nr 3-19-195
- 330. TrtHKm 04.02.2019 nr 3-18-2229
- 331. TrtHKm 07.02.2019 nr 3-19-171
- 332. TlnHKm 19.02.2019 nr 3-19-308

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

- 333. EIKo 21.02.1975 nr 4451/70, *Golder vs Ühendkuningriik*
- 334. EIKo 28.05.1985 nr 8225/78, *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*
- 335. EIKo 26.03.2015 nr 11239/11, *Momčilović vs Horvaatia*

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Ivika Nõukas,

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

Kohtusse pöördumise õigus ja selle piirangud halduskohtumenetluses

mille juhendaja on mag. iur. Kaire Pikamäe,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **30.04.2019**