

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE INSTITUUT
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

TRIIN RAUDSEPP

KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS
EESTI VABARIIGI PÕHISEADUSE § 15 LÕIKE 1 LAUSE 1 ALUSEL
magistritöö

Juhendaja: prof K. Merusk

TARTU 2005

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	4
I. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS	9
I.1. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS KUI ÜKS DEMOKRAATLIKU ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTETEST..	9
I.2. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES.....	14
I.3. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS EESTI ÕIGUSES.....	20
I.4. KAS ON TEGEMIST PÕHIÕIGUSEGA VÕI ÜKSNES MENETLUSÕIGUSLIKU TAGATISEGA?.....	23
II. ESEMELINE KAITSEALA	28
II.1. ESEMELISE KAITSEALA MÕISTE.....	28
II.2. KOHUS – SÕLTUMATU JA ERAPOOLETU SEADUSE ALUSEL MOODUSTATUD ÕIGUSEMÕISTMISE VOLITUSTEGA INSTITUTSIOON.....	29
II.2.1. KOHUS	29
II.2.2. KOHTUVÄLISED MENETLEJAD EESTIS	30
Töövaidluskomisjon.....	31
Üürikomisjon	32
Tööstusomandi apellatsioonikomisjon.....	34
Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja Arbitraažikohus	35
II.2.3. KOHTUVÄLINE MENETLEJA KUI KOHUS PS § 15 LÕIKE 1 LAUSE 1 TÄHENDUSES?	37
II.3. RIKUTUD ÕIGUSED JA VABADUSED	48
II.3.1. ÕIGUSED JA VABADUSED KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ESEMELISES KAITSEALAS	48
II.3.1.1. PÕHIÕIGUSED JA -VABADUSED, INIMÕIGUSED JA -VABADUSED	48
II.3.1.2. PÕHISEADUSEST ALAMAL SEISVAD SUBJEKTIIVSED ÕIGUSED	48
II.3.2. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ESEMELISE KAITSEALA ÕIGUSTE JA VABADUSTE TUNNUSED	50
II.3.2.1. ÕIGUS PEAB OMAMA ÕIGUSLIKKU KAITSET	50
II.3.2.2. ÕIGUSTE JA VABADUSTE RIKKUMINE PEAB OLEMA TEGELIK	52
II.3.2.3. ÕIGUSED JA VABADUSED NII TSIVIL-, KRIMINAAL- KUI KA HALDUSÕIGUSEST	55
III. ISIKULINE KAITSEALA	63
III.1. ISIKULISE KAITSEALA MÕISTE.....	63
III.2. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUSE KANDJAD	63
III.2.1. FÜÜSILISED ISIKUD	63
III.2.2. JURIIDILISED ISIKUD JA ÜHENDUSED.....	65
Juriidilised isikud.....	66

Ühendused	68
III.3. <i>LOCUS STANDI</i>	71
IV. RIIVE	79
IV.1. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUSE RIIVE MÕISTE.....	79
IV.2. RIIVE ÕIGUSLIK ALUS JA EESMÄRGID	80
IV.3. PIIRANGUTE ULATUS	81
IV.4. ÕIGUSLIKUD JA FAKTILISED PIIRANGUD	85
IV.4.1. ÕIGUSLIKUD PIIRANGUD	86
Piirangud isikute osas	86
Piirangud nõude osas	88
Piirangud kohtu suhtes	92
IV.4.2. FAKTILISED PIIRANGUD	97
LÕPPSÕNA.....	104
KASUTATUD MATERJALID.....	109
KASUTATUD KIRJANDUS	109
KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID.....	114
KASUTATUD KOHTULAHENDID	117
RÉSUMÉ	124

SISSEJUHATUS

„Õiguse eesmärk on rahu, abinõu selle kättesaamiseks - wõitlus.”¹

Demokraatliku õigusriigi üks olulisemaid põhimõtteid on igäihe õigus (õiglasele) õigusemõistmisele. „Paljas õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta oleks deklaratiivne ja tähenduseta.”² Huvide efektiivne kaitsmine tähendab palju enam kui üksnes õigustele formaalsete garantiide kehtestamine.³ „Õigus ja selle kohtuliku kaitse süsteem absorbeerib individuaalse ja avaliku vägivalla ning asendab selle korrastatuse ja kindlusega õigluse ja võrdsuse alusel (vähemalt selle võimalusega).”⁴

Kohtusse pöördumine ei ole meeldiv, sest kohtusse pöördatakse ikka vaidluste ja lahkarvamuste korral, mil poolte vahelisi suhteid ei ole enam võimalik lahendada rahumeelselt. Samas aga just kohtusse pöördumise õiguse tunnustamine ja selle teostamise võimalus osundab ühiskonna demokraatlikkusele, andes erinevate huvide põrkumisel võimaluse nende eri huvide kandjail oma huve kaitsta. R. von Ihering on koguni kirjutanud: „Wastupanek põlglikule, isikut ennast walusalt puudutawale ülekohtule, s. o. õiguserikkumisele, mis oma kordasaatmise wiisi poolest isiku enese mahatallamist ja haawamist tähendab, sarnane wastupanek on igäihe enese k o h u s. Ta on igäihe kohus iseenese vastu, sest ta on kõlblise enesekaitse käsk; ta on kohus ühiskonna vastu, sest ilma temata ei wõiks õigust ülepea jalal hoida”⁵

Õigus õiglasele õigusemõistmisele näib olevat võrreldes 19. sajandigagi teinud olulise läbimurde ning kohtusse pöördumise õigus demokraatlikus õiguskorras ei ole piiratud vaid privilegeritutele. Tagamaks suuremat kohtutele juurdepääsu on rahvusvaheliselt 1960ndatel ja 1970ndatel aastatel alanud reformide tulemusena üha enam antud õigusküsimuste lahendamise kohtutelt alternatiivsete õigusemõistmise volitustega organitele. Rõhutatakse küll vajadust luua vähemaeganõudev, vähemformaalsem ja inimlikum vaidluse lahendamise viis tagamaks kõigile

¹ R. von Ihering. Wõitlus õiguse eest. Joh. Felsbergi ja A. Tetermanni trükk, Tallinn, lk 5.

² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura. 2004, lk 298.

³ L. G. Trubek, D. M. Trubek. Civic Justice through Civil Justice: A New Approach to Public Interest Advocacy in the United States. - (edited by) Capelletti. Mauro. Acces to Justice and the Welfare State. /Publications of the European University Institute?/ Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 120.

⁴ R. Maruste (viide 2), lk 298.

⁵ R. von Ihering (viide 1), lk 19.

juurdepääs õigusemõistmisele, kuid seejuures on vaid teisejärgulisena tähelepanu pööratud kohtusse pöördumise olemusele, selle kaitsealale ja riivele, õigusemõistmise funktsioonidele ja eesmärkidele.

Kohtusse pöördumise õigust, mis on sätestatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶ (edaspidi PS) § 15 lõike 1 lauses 1, on tunnustatud nii erialakirjanduses kui ka kohtupraktikas, kuid samas ei ole antud pikemat ja kontseptuaalsemat käsitlust nimetatud õigusele. Käesolevat tööd ajendaski kirjutama asjaolu, et kuigi üldtunnustatud on õigusemõistmisele juurdepääsu olulisus ja tähtsus, ei ole kahjuks leidnud protsessiõiguse ja riigiõiguse valdkonnas piisavat käsitlust kohtusse pöördumise õigus, selle olemus, kaitseala ja riive. Samuti näib olevat kohtupraktikat kui ka kirjandust vaadates ebaühtlane arusaam, kuidas suhtestuvad omavahel õigus õiglasele õigusemõistmisele, üldine kohtusse pöördumise õigus ja kohtusse pöördumise õigus kitsamalt, milline on nende õiguste kaitseala ja riive, tähendus põhiõigusena, ning sellest tulenevalt on ka eklektiline nende kasutus kohtupraktikas.

Töö eesmärk on analüüsida erinevaid käsitlusi kohtusse pöördumise õiguse kohta ning seeläbi üldistada kohtusse pöördumise õigust kitsamas tähenduses. Autor analüüsib üksnes kohtusse pöördumise õigust ning ei vaatle edasikaebeõigust ja konstitutsioonilise kaebuse esitamist. Seejuures ei ole autori eesmärk täpselt piiritleda kohtusse pöördumise õigust, sest laia kaitseala tõttu ei ole see võimalik. Kohtusse pöördumise õiguse küsimus on keskse tähendusega õiguste ja vabaduste kaitsel ning seepärast on vajalik nimetatud õiguse, selle kaitseala kui ka riive tundmine tuginemaks ja viitamaks sellele nii õigusloomes kui ka kohtupraktikas.

Töö eesmärgi saavutamiseks uurib autor küsimusi, kas kohtusse pöördumise õiguse puhul on üldse tegemist põhiõigusega või üksnes õiguste ja vabaduste tagamiseks vajaliku menetlusõigusliku tagatisega, kas lisaks PS §-s 148 toodud kohtusüsteemi kuuluvatele kohtutele võib kohtutena PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses käsitada ka kohtuväliseid kohtusarnaseid menetlejaid ning milliste õiguste ja vabaduste rikkumise korral on õigus kohtusse pöörduda. Samuti on autori ülesanneteks uurida kohtusse pöördumise õiguse kandjaid ning kohtusse pöördumise õiguse riivet, vaadeldes seejuures ka kohtupraktikale toetudes enamesinevamaid piiranguid.

⁶ RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 64, 429.

Lähtuvalt töö eesmärgist koosneb töö neljast osast. Kohtusse pöördumise õiguse üldisema käsitlemise juurest liigutakse kohtusse pöördumise õiguse kaitsehüve avavate esemelise ja isikulise kaitseala analüüsi juurde ning töö viimases peatükis käsitletakse kohtusse pöördumise õiguse riivet.

Esimeses peatükis analüüsitakse kohtusse pöördumise õigust üldisemalt, vaadeldes kohtusse pöördumise õiguse kujunemist, seda õigust kaitsvaid õigusallikaid rahvusvahelises õiguses ja Eesti õiguses. Peatükis leiab käsitlemist ka küsimus, kas kohtusse pöördumise õiguse puhul on üldse tegemist põhiõigusega või üksnes õiguste ja vabaduste tagamiseks vajaliku menetlusõigusliku tagatisega.

Teises peatükis leiavad esemelise kaitseala mõiste avamise järel käsitlemist esemelise kaitseala komponendid: kohus ning rikutud õigused ja vabadused.

Teatavasti on Eestis mitmetes asjades antud vaidluste lahendamise pädevused kohtute kõrval ka kohtuvälistele institutsioonidele. Nii võib töövaidluste lahendamiseks pöörduda töövaidluskomisjoni, üürivaidluste osas üürikomisjoni, tarbija ja kaupleja vahel sõlmitud küsimustes tarbijakaebuste komisjoni, autoriõiguste ja nendega kaasnevate õiguste üle vaidlustes autoriõiguse komisjoni, patendi üle vaidlustes tööstusomandi apellatsioonikomisjoni, eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimisvaidlustes õiguskantsleri poole. Lisaks on võimalik nimetada alternatiivselt vaidluste lahendamist riikliku või paikkondliku lepitaja, arstiabi kvaliteedi ekspertkomisjoni ja kindlustuse vahekohtu juures. Vahekohtutest on tuntud Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja Arbitraažikohus ja Tallinna Börsi vahekohus. Selline kohtuväliste menetlejate poolt vaidluste lahendamine on kooskõlas rahvusvahelise suundumusega tunnustada kohtute poolt õigusemõistmise kõrval vähemaeganõudvate ja odavamatenä alternatiivseid vaidluste lahendamise viise.

Kuna sõltumatu ja erapooletu seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioon on keskse tähendusega kohtusse pöördumise õiguse juures, siis on kohtusse pöördumise õiguse käsitlemisel oluline uurida, kas kohtuvälised menetlejad on samuti käsitletavad kohtutena PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses. Lähtudes V. Kõve pakutud kohtuväliste vaidluste lahendamise organite liigitusest vahekohtuteks, kohtusarnasteks

vaidluskomisjonideks, lepitajateks või vahendajateks, hinnangute ja eksperdiarvamuste andjateks, tööstusomandi apellatsioonikomisjoniks ning kohtutäituriteks⁷, omavad kohtusse pöördumise õiguse käsitlemisel tähendust kohtusarnased vaidluskomisjonid ning vahekohus. Teistel kohtuvälistel menetlustel ei ole tähendust, sest kohtusse pöördumise õiguse eeltingimuseks on, et vaidlus lahendataks erapooletus, sõltumatus, seaduse alusel moodustatud ja õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Seepärast on käesolevas töös kohtuväliste menetlejate PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses kohtule vastavuse analüüsimisel uuritud vaid töövaidluskomisjoni, üürikomisjoni, tööstusomandi apellatsioonikomisjoni ning Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja Arbitraažikohut. Töös ei käsitleta ka riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikke kui samuti kohtuväliseid menetlejaid.

Keskendudes eelkõige küsimusele, milliseid õigusemõistjaid võib käsitleda PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses kohtutena, ei ole käesoleva töö eesmärgist tulenevalt autor süüvinud traditsiooniliselt käsitletud kohtute sõltumatuse ja erapooletuse, kohtutele ja kohtunikele antud garantiide ning kohtumenetluse küsimustesse.

Õiguste ja vabaduste osas on analüüsitud, milliste õiguste ja vabaduste rikkumise korral on õigus pöörduda kohtusse. Samuti on vaadeldud, millistele tunnustele peavad üldjuhul vastama õigused ja vabadused kohtusse pöördumise õiguse esemelises kaitsealas.

Kolmandas peatükis vaadeldakse kohtusse pöördumise õiguse isikulist kaitseala, avades selle mõiste ning käsitledes seejärel kohtusse pöördumise õiguse kandjaid: füüsilisi isikuid ning juriidilisi isikuid ja ühendusi. Kuigi kohtusse pöördumise õigus on kõigi ja igäihe õigus, ei ole paratamatult igäihel õigus vaidlustada mistahes tegevust või tegevusetust. Seepärast on kohtusse pöördumise õiguse isikulise kaitseala peatükis käsitletud ka isiku huvitatust ja tema huvide õiguslikku kaitstust kui kohtusse pöördumise kriteeriumit.

Kohtusse pöördumise õiguse käsitlemine aga üksnes kaitseala ulatuses vaatleks vaid kohtusse pöördumise õigust kui põhiõiguslikult kaitstavat hüve, jättes arvestamata tegelikkuses selle kaitse rakendumise. Hõlmamaks ka kaitse rakendumist tegelikkuses on töö neljandas peatükis käsitletud kohtusse pöördumise õiguse riivet, andes selle üldise mõiste, analüüsides riive

⁷ V. Kõve. Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis – Juridica 2005/3, lk 159.

õiguslikku alust ja eesmärgi ning piirangute ulatust. Kohtusse pöördumise õiguse kaitseala ulatusest ja riivist tulenevalt ei ole võimalik ega õige üldistada piiranguid, küll on kohtupraktikale toetudes võimalik välja tuua enamesinevamad piirangud.

Töö koostamisel on kasutatud valdavalt eesti- ja ingliskeelset õiguskirjandust, kuid samuti on töö kirjutamisel kasutatud prantsus- ja saksa keelseid käsitlusi. Seejuures tuleb nentida, et autorile kättesaadavas kirjanduses oli üldjuhul kohtusse pöördumise õigust käsitletud napisõnaliselt.

Lähtuvalt magistr töö eesmärgist analüüsida kohtusse pöördumise õigust PS § 15 lõike 1 lause 1 alusel, on töö kirjutamisel aluseks võetud peamiselt Eestis kehtiv õigus, seda nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasemel. Põhiõiguse käsitlemine ilma kohtupraktikata ei omaks väärtust. Seepärast on töö koostamisel kasutatud võrdlevalt Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIÕKohus) ja Riigikohtu lahendeid.

I. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS

I.1. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS KUI ÜKS DEMOKRAATLIKU ÕIGUSRIIGI PÕHIMÕTETEST

Õigus ausale õigusemõistmisele on rahvusvaheliselt tunnustatud üldine garantii ja standard. Kuigi puudub üheselt tunnustatud loend, milliseid õigusi ja vabadusi pidada rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigusteks, siis sellise loendi võib tuletada hetkel kehtivatest rahvusvahelistest lepingutest. Selline jaotus on suhteline, üldistav ja ajas muutuv.⁸ Toetudes Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile⁹ (edaspidi EIÕK), on R. Maruste välja toonud inimõiguste ja vabaduste loendis ka õiguse ausale õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul seaduse alusel loodud sõltumatus ja erapooletus kohtus.¹⁰ Lähtudes ka teistest rahvusvahelistest mitmepoolsetest globaalsetest ja regionaalsetest inimõiguste lepingutest, on autori arvates tegemist laialdaselt tunnustatud õigusega.

Õigus õiglasele õigusemõistmisele, sealhulgas õigus kohtusse pöörduda, on ühtaegu põhiõigus ning üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi. Avaliku võimu pädevusi kindlaksmääravast seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas ka kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ja avaliku võimu pädevuste üle. Üldine kohtusse pöördumise õigus on niisiis see, mis riigist lõppastmes õigusriigi teeb ja ilma milleta õigusriik on mõeldamatu.

Ilma kohtusse pöördumise õigusega kitsamas tähenduses ei omaks õigus õiglasele õigusemõistmisele ehk üldine kohtusse pöördumise õigus tähendust. Kohtusse pöördumise õigus võimaldab isikutel saada abi ja nõu võimaliku vaidluse korral, algatada menetlust, omada täielikku ja kohast asja arutamist ning saada asjas lahend.¹¹

Tänapäeval tunduks mõeldamatu, et õiglase õigusemõistmise kontseptsioon kaotataks. P. S. Atiyah on koguni nimetanud õiglase õigusemõistmise kontseptsiooni juristide või mistahes

⁸ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 75.

⁹ RT II 1996, 11/12, 34.

¹⁰ R. Maruste (viide 8), lk 75-76.

¹¹ A. Le Sueur. Access to Justice Rights in the United Kingdom. – [2000] E.H.R.L.R. Issue 5, Sweet& Maxwell Ltd, 2000, lk 457.

elukutse esindajate poolt kaasaegsele ühiskonnale antud suurimaks panuseks.¹² „Kaasaegne pluralistlik demokraatia tunnustab vastakate arvamuste ja huvide esinemist ja võitlust ühiskonnas, sest ainult nii on võimalik välja selgitada kõigi ühiskonnaliikmete huvid ja ootused kogumis ning vältida alusetut liigategemist kellelegi põhjusel, milles inimene ise süüdi pole (vanus, puuded, nahavärv jmt).”¹³

Kuigi demokraatlikus õigusriigis on kohtusse pöördumise õigus üks olulisemaid põhimõtteid, ei ole siiski tegemist igal pool ja alati enesestmõistetavana tunnustatud õigusega. Enamik ühiskondi inimajaloos ei ole omanud võrdsuse ega õiguste mõistet. Enamik ühiskondi oli jagatud klassideks, gruppideks, kordadeks, stratadeks, gildideks. Nendes ühiskondades oli kaunis hästi aru saadud, et kohustused, privileegid ja õigused sõltusid staatusest – partikulaarsest klassist, grupist. Süüd määratles suuresti inimese õigusliku seisundi. Tänapäeva käsitluses õigusemõistmisele juurdepääs ei ole probleem kastipõhises või hierarhilises ühiskonnas, ühiskonnas, mis aktsepteerib põhimõtet, et kastil on oma eelised.¹⁴ Justice Felix Frankfurter on märkinud, et „vabaduse ajalugu on suuresti olnud ka protseduuriliste tagatiste ajalugu”.¹⁵

„Laias mõttes on õigus ja selle teostamise ja kaitse võimalus seatud asendama anarhiat, riigieelset kõigi sõda kõigi vastu – *bellum omnium contra omnes*. Sotsiaalse rahu ja korra saavutamiseks riigi poolt sisse seatud konfliktide lahendamise õiguslik ja kohtulik tee rajaneb Vana-Rooma aegsest *Leges XII Tabularum*’ist pärineval põhimõttel *si in ius vocat, ito* – kui sind on kohtu ette kutsutud, pead sa minema. Algselt indiviididele mõeldud põhimõtetest sai aja jooksul, valgustusaja teoreetilise põhjenduse ja *kohtuasja Marbury vs. Madison* kaudu tänapäeva demokraatia fundamentaalne printsip, mis tähendab nii indiviidi kui ka riigivõimu kohtulikku kontrolli ja vastutust. Viimane põhimõte on demokraatliku õigusriikluse (*The Rule of Law*) telg.”¹⁶

¹² P. S. Atiyah. *Law and modern Society*. 2nd Ed. Oxford, New York: Oxford University Press. 1995, lk 58.

¹³ R. Maruste (viide 8), lk 65.

¹⁴ L. M. Friedman. *Claims, Disputes, Conflicts and the Modern Welfare State*. – (ed. by) Capelletti, M. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 253.

¹⁵ (viide *McNabb v. United States*, 318 U.S. 332, 347 (1943)) – M. D. Bayles. *Procedural justice: allocating to individuals*. Kluwer Academic Publishers: Dordrecht/Boston/London. 1990, lk 1.

¹⁶ R. Maruste (viide 2), lk 298.

Peamise muutuse tõi valgustusaeg. Varasemaid vaateid nähti irratsionaalsete ja ebaõiglastena. Märksõnadeks said normide ühtsus ja ühetaolisus, võõrandamatud õigused, loogika, ratsionaalsus, kontseptuaalne puhtus ja selgus.¹⁷ C. G. Paulus käsitleb kohtu poole pöördumise õiguse alusmüürina 19. sajandi valgustusajastul loodud ühiskondliku leppe ideaali. „Põhiliselt inglise filosoofi Thomas Hobbesi poolt esitatud variandis seisnes see leping lihtsustatult järgmises: kuna inimesed kisuvad riikideta ürgolukorras üksteist lõhki - *homo homini lupus est* -, valivad nad, silmas pidades otstarbekust, ühe endi hulgast valitsejaks. Temaga sõlmivad nad vastastikuse lepingu: selle eest, et nad loobuvad osast neile põliselt kuulunud õigustest, nagu näiteks isiklik kättemaks või omaabi, ja annavad need üle valitsejale, peab see tagama kooselu kindluse. Selle juurde kuulub loomulikult ka see, et valitseja tagab soovimatu omaabi ulatuslikuks välistamiseks isiklike nõuete maksmapanemise efektiivse võimaluse.”¹⁸

Uuem aeg tõi õigusriigi ideaali – õigus peab olema süstemaatiline, universaalne, ratsionaalne. Selle peamised normid kohalduvad rahvusriigis kõigile suhetele ja kõigile. Sellest kontekstist kasvas välja õigusemõistmisele juurdepääsu (ingl k *access to justice*) liikumine. Ilma ideeta võrdsest õiglusest ei saa olla võitlust selle saavutamiseks.¹⁹ Liikumapanevaks oli pragmaatiline huvi institutsioonide uuendamise suhtes: vanim ja edukaim näide on õigusabi ja naabrusõiguskeskuste arendamine Inglismaal, kõige enam kirjutatud näide aga 1960ndatel aastatel Ameerikas levinud õigusabi liikumine.²⁰

Arvestades kohtusse pöördumise õiguse olulisust, on alates 1960ndatest aastatest õigusemõistmise juurdepääsu taotlev liikumine kutsunud üles rahvuslike õigussüsteemide muutmisele tõstmaks „õigusemõistmisele juurdepääsu” vähemeelistatud gruppidele ja kodanikele laiemalt. Kontseptsioon kasvas välja heaoluriikides õigustest teadlikkuse kasvust ja identifitseeriti riigi kohustumisega sotsiaalteenuste suurendamisel ja vaidluste lahendamise võimaluste otsimisega. Kuid 1980ndate ja 1990ndate neoliberaalse poliitika tõus stimuleeris mitmetes maades sotsiaalsete kulutuste kärpeid ja rõhutas tõhusust. Need muutused süvendasid traditsioonilist õigusteadlikku kohtusse pöördumise õiguse kontseptsiooni vastandamist

¹⁷ L. M. Friedman (viide 14), lk 253-254.

¹⁸ C. G. Paulus. Tsiviilprotsessiõigus: Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Juura, Õigusteabe AS: Tallinn 2002, lk 11.

¹⁹ L. M. Friedman (viide 14), lk 253-254.

²⁰ E. Blankenburg, U. Reifner. Conditions of Legal and Political Culture Limiting the Transferability of Access-To-Law Innovations. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 219.

mudelitega, mis keskendusid vahendite kitsendamisele, sundides seega valikutele sotsiaalsetes eesmärkides. Samal ajal kontseptuaalsel tasemel, traditsioonilise kohtusse pöördumise ideed kritiseeriti kui üksnes kitsalt protseduurilisele juurdepääsule ehk substantiivsele õigusemõistmisele suunatud.²¹

Kohtusse pöördumise õigus on diskussiooniteemaks ning pakub võimalusi visioneerida tuleviku kohtusüsteemi. Justice Earl Johnson näiteks on pakkunud neli alternatiivset stsenaariumi 21. sajandi kohtusüsteemi kohta:

1. „täiustatud formaalne õigusemõistmine” (*‘perfected formal judiciary’*);
2. „maksimaalselt õigusemõistmise deformaliseerimine” (*‘maximum justice deformalization’*);
3. „süsteemide analüüs” (*‘systems analysis’*);
4. „vähendatud ootused” (*‘lowered expectations’*).²²

M. Capelletti ja B. Garth määratlesid 1978. aastal rahvusvahelises uurimises, mis populariseerib kohtusse juurdepääsu ideed, kolm reformilainet muutmaks formaalset õigust õigusemõistmisele efektiivsemaks. Esimene laine koosnes pingutustest teha õigusabi ja vahendid vaestele kättesaadavamaks; teine faas arendas esindushagisid ja teisi menetlusi, mis lubaksid ühe kohtuasjaga lahendada suurt arvu nõudeid; kolmas laine oli adresseeritud õigussüsteemi suurele reformile, sh alternatiivselt vaidluste lahendamisele, väikeasjade kohtutele ja teistele menetluslikele muutustele. *Access to justice* jääb määratletavaks õigusabi, esindushagide, alternatiivsete vaidluste lahendamise ja teiste kohtureformi strateegiatega.²³

Lisaks ajaloolisele kujunemisele tuleb arvestada ka õigusele lähenemisega. Anglo-saksi lähenemine on traditsiooniliselt rõhutanud indiviidi tsiviil- ja poliitilisi vabadusi kõrvuti traditsiooniliste õigustega nagu õigus elule ja õigus omandile, keskendudes väärrikusele ja indiviidi isiksusele rõhuasetustega vabadusele, sõltumatusele omavolilisest ja ülemäärasest võimust ning omandiõigustele. Sellele vastuoksa keskendub sotsialistlik lähenemine

²¹ S. Sinnar. Access to Justice Movement. Arvutivõrgus: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/accesstojustice.htm> (28.02.2003).

²² Justice Earl Johnson, Jr. The Justice System of the Future: Four Scenarios for the Twenty-First Century. – (ed by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 183.

²³ S. Sinnar (viide 21).

majanduslikele ja sotsiaalsetele õigustele kollektiivset tahet individuaalse tahte asemel rõhutavalt. Islam keskendub samuti pigem ühiskonna kui indiviidi primaarsuse teenimisele, omand kuulub Allahile ning selle maine omanik peab seda kasutama ühiskonna hüvanguks.²⁴ Õiguste dünaamilisuse näitamiseks tasuks aga meelde tuletada, et ka anglo-ameerika traditsioonidega riikides oli riigivõimu suveräänsuse printsibist (*sovereign immunity, the king can do no wrong*) tulenevalt keelatud riigi kohtussekaebamine²⁵.

Samuti tuleb arvestada, et õigusemõistmisele juurdepääsu teravuspunkt on muutunud. Tähelepanuta ei saa jätta L. M. Friedmani märkust, et tänapäeval osaleb varasemast rohkem inimesi ametlikus õigussüsteemis, nii ühel või teisel viisil, nende tahtel või tahtest sõltumata, seevastu varem oli enamik inimesi väljaspool formaalset õigust.²⁶ A. Tunc on väitnud koguni, et kui 19. sajandil keskel elas enamik isikuid vajaduseta taotleda formaalset õigusemõistmist, sest õigus oli lihtne ja igapäevaelus ei tajutud seda, siis tänapäeval on õigussuhted isegi vähem kaaskodanike kui haldusorganite vahel. Autot ei saa juhtida ilma juhiloata ja sõiduk peab vastama väga detailsetele standarditele. Me ei saa ehitada maja oma maale ilma ehitusloata. Me ei saa üürida või müüa korterit ilma juhendumata keerukast seadusandlusest. Rohkem või vähem sageli tuleb kokku puutuda sotsiaalkindlustuse probleemidega. Seega õigusele juurdepääsu probleem heaoluühiskonnas on muutunud probleemiks juurdepääsust keerukale sotsiaalsele ja administratiivsele masinavärgile, sellega koos ka selle masinavärgi poolt tehtud otsuste õiguspärasuse kontrolli probleemiks.²⁷ Õigussuhted on seoses suurema teadlikkuse ja juurdepääsu võimaldamisega muutunud keerukamaks.

Diskussioonid kohtusse pöördumise õiguse üle baseeruvad traditsiooniliselt põhimõistetel nagu legaalsus, legitiimsus, eriti aga õigusriik ja võrdsus.²⁸ Seetõttu *Delcourt vs Belgia* kohtuasjas²⁹ EIÕKohtu väljendatud seisukoha kohaselt on õigus õiglasele õigusemõistmisele omandanud demokraatlikus ühiskonnas sedavõrd prominentse koha, et selle kitsendamine ei ole kooskõlas õiguse mõtte ja eesmärgiga.

²⁴ J. A. Andrews, W. D. Hines. Keyguide to Information Sources on the International Protection of Human Rights. Mansell Publishing Limited: London. 1987, lk 7.

²⁵ T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Juura, Õigusteabe AS: Tallinn 2001, lk 271.

²⁶ L. M. Friedman (viide 14), lk 254.

²⁷ A. Tunc. The Quest for Justice. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 337.

²⁸ R. Moorhead, P. Pleasence, P. Access to Justice after Universalism: Introduction. – Journal of Law and Society. Vol 30, No 1, March 2003, lk 1.

„Riik kui õigusemõistmise monopoli omaja peab tulenevalt riikluse eesmärkidest ja põhimõtetest tegema juurdepääsu kohtule maksimaalselt avatuks, et tagada õiglus ja võrdne kohtlemine. Kui see nii ei ole, võib jääda osa inimesi ja ühiskondliku elu segmente ning nendega seonduvad õigused ja vabadused efektiivsest kaitsest väljapoole. See oleks nii ebaõiglane kui ka võrdsuspõhimõtte rikkumine niivõrd, kui võrd puuduvad selliseks toimimiseks väga kaalukad põhjused, mis oleksid kooskõlas üldise demokraatliku õigusriikluse põhimõttega.”³⁰

I.2. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

See, milliseid õigusi pidada kõiki inimesi ühendavateks võõrandamatuteks õigusteks ja vabadusteks ehk rahvusvaheliselt üldtunnustatud inimõigusteks ja vabadusteks, on selgunud aegade jooksul rahvaste poliitilise küpsuse ja õiguspraktika arenedes pikaajases rahvusvahelises koostöös.³¹

Õiglase õigusemõistmise kohta on mitmeid globaalseid ja regionaalseid õiguse allikaid. Nii on näiteks seda tunnustanud nii Ühinenud Rahvaste Organisatsioon kui ka Euroopa Nõukogu ja Ameerika Riikide Organisatsioon, seda on tunnustatud mitmetes konventsioonides, Euroopa Ministrite Nõukogu soovitus³².

Järgnevalt olgu ära toodud olulisemad kohtusse pöördumise õigust reguleerivad rahvusvahelise õiguse allikad – globaalsetest Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Inimõiguste

²⁹ European Court of H. R. Delcourt v Belgium. Judgment of 17 January 1970, Series A no. 11.

³⁰ R. Maruste (viide 2), lk 300.

³¹ R. Maruste (viide 8), lk 75.

³² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 28. veebruari 1984. a soovitus nr R (84) 5 õigusemõistmise funktsioneerimise täiustamiseks mõeldud tsiviilprotseduuri põhimõtetest, 8. jaanuari 1993. a soovitus R (93) 1 efektiivsest juurdepääsust õigusele ja õigusemõistmisele kõige vaesematel, 3. oktoobri 1994. a soovitus nr R (94) 12 kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta, 11. septembri 1995. a soovitus R (95) 12 kriminaalkohtumenetluse kohta, 6. oktoobri 2000. a soovitus R (2000) 19 prokuröri rollist kriminaalkohtumenetluse süsteemis ning 25. oktoobri 2000. a soovitus R (2000) 21 advokaadi kutsealal tegutsemise vabadusest. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).

Ülddeklaratsioon³³ ja 16. detsembri 1966. a kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt³⁴, regionaalsetest EIÕK ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta³⁵.

ÜRO 10. detsembri 1948. a Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikli 8 järgi on igal inimesel temale konstitutsiooniga või seadusega tagatud põhiõiguste rikkumise korral õigus efektiivsele õiguste ennistamisele kompetentsete rahvuskohtute kaudu. Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artikli 10 kohaselt on igal inimesel tema õiguste ja kohustuste määratlemiseks ja temale esitatud kriminaalsüüdistuste põhjendatuse kindlakstegemiseks täieliku võrdsuse alusel õigus sellele, et tema asi vaadataks avalikult ja kõiki õigluse nõudeid järgides läbi sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt.

Kohtusse pöördumise õigust reguleerivatest allikatest on Eestile siduvad 4. novembri 1950. a EIÕK ning 16. detsembri 1966. a kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 14 lõike 1 lause 2 järgi on igäühel õigus mis tahes talle esitatud kriminaalsüüdistuse läbivaatamisel või tema õiguste ja kohustuste kindlaksmääramisel mingi tsiviilprotsessi käigus kohtuasja õiglasele ja avalikule arutamisele kompetentse, sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt, mis on loodud seaduslikul alusel. Sama artikli lõike 3 punkti c järgi on igäühel õigus mis tahes temale esitatud kriminaalsüüdistuse arutamisel teiste õiguste kõrval ka õigusele kohtupidamisele ilma põhjendamata viivitusega.

Õigus kohtulikule kaitsele on ka Euroopa Liidu õiguse üks konstitutsioonilisi printsiipe. Igäühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 47 järgi selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Sama artikli lõike 2 kohaselt on igäühel õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Igäühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud. Sama artikli lõike 3 järgi antakse isikutele, kellel puuduvad piisavad vahendid, tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda. „Õigus kohtulikule kaitsele kehtib nii Euroopa Liidu kohtute kui

³³ Inimõiguste ülddeklaratsioon. – A. Uustal. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Tallinn, 1970.

³⁴ RT II 1993, 10/11, 11.

³⁵ Arvutivõrgus: <http://europa.eu.int> (10.03.2005).

ka siseriiklike kohtute suhtes. Seejuures aprobeerib Euroopa Liidu õiguste ja vabaduste kaitse sellisena, nagu seda näevad ette EIÕK ja EIÕKkohtu praktika.”³⁶

EIÕK art 6 lõike 1 lause 1 järgi on igapähele oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Riigikogu on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ratifitseerinud 16. aprillil 1996. aastal ning seega sai see leping rahvusliku õiguskorra immanentseks osaks.

EIÕK on vastu võetud II Maailmasõja järgselt edendamaks sotsiaalset ja majanduslikku progressi. Sellesse on koondatud põhikataloog kodaniku- ja poliitilistest vabadustest ja kinnitab sellele allakirjutanute soovi saavutada nende õiguste üldist ja tõhusat tunnustamist ja järgimist. Lisaks substantiivsete tagatiste sätestamisele on konventsiooniga loodud ka keeruline jõustamismehhanism, võimaldades isikutel ja gruppidel esitada kaebust rahvusliku valitsuse vastu EIÕK normide rikkumise korral.³⁷

EIÕK artiklit 6 on nimetatud üheks tähtsaimaks konventsioonis, samas on see ka üks enim kasutatud artikleid.³⁸ See on osalt EIÕK artikli 6 lõike 1 ulatusest tulenev, hõlmates arvukaid asjaolusid, mille korral õigusi rikutakse kohtuliku arutamise puudumisel. See võib tähendada, et isegi mõne teise artikli alusel substantiivse nõude luhtumisel võib EIÕK art 6 lõige 1 anda kaebuse esitajale edu menetlusnormide rikkumiste tõttu.

Samuti on oluline, et lisaks protseduurilistele garantiidele nähakse EIÕK art 6 lõikes 1 ette õigus kohtusse pöörduda sõltumata sellest, kas rahvuslik õigussüsteem lubab kohtusse kaebamise teatud asjas või mitte. „Õigus pöörduda kohtusse ei sõltu sellest, kas riigi õigussüsteem näeb ette asja kohtulikku menetlust või mitte. Kui ta ei näe seda ette, siis on tegemist sekkumisega artiklis 6 ettenähtud õigusesse ja selle võimaliku rikkumisega. Järelikult kehtib artikkel 6 ka nendel

³⁶ R. Maruste (viide 2), lk 298-299.

³⁷ L. R. Helfer, A.-M. Slaughter. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. – The Yale Law Journal, Vol. 107:273, 1997-1998, lk 294.

³⁸ H. Fenwick. Civil liberties. Cavendish Publishing Limited: London. 1995, lk 47; R. Maruste (viide 2), lk 298-299; A. Grotian. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6: Õigus asja õiglasele arutamisele. Human rights files, No. 13, Council of Europe Press, 1993. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/riigikohus/docs/art6.htm> (21.11.2002), p-d 2-3.

juhtudel, kui riigi õigus kohtulikku arutamist ette ei näe. Sellise teleoloogilise tõlgenduse abil püüdis inimõiguste kohus vältida artikliga 6 pakutavate tagatiste erosiooni, juhul kui lepingu osalisriikides oleks kohtulik arutamine mõnes valdkonnas piiratud või isegi välistatud.³⁹

Kuna EIÕK kui Euroopas inimõiguste kaitse olulisim ja EIÕKohtu abil efektiivseima kaitsemehhanismiga õigusallikas on Eestis otsekohaldatav ja omab tähendust Eesti Vabariigi põhiseaduses toodud põhiõiguste tõlgendamisel, vaatlen järgnevalt kohtusse pöördumise õiguse käsitlust EIÕKohtu praktika pinnalt.

Üldises õiguses õiglasele kohtulikule arutamisele sisalduvad mitmed konkreetsemad õigused, minimaalsed õigused, mis tuleb tagada kõigis EIÕK-ga ühinenud riikides. Nimetades neid õigusi minimaalseteks, rõhutavad konventsooni tõlgendajad, et riigid võivad ette näha lisatagatisi, mis kindlustaksid tõeliselt õiglase kohtuliku arutamise.⁴⁰

EIÕK art-s 6 ettenähtud protsessuaalsete õiguste hulgas on selgesti väljendatud järgmised õigused:

1. õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul;
2. õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis;
3. õigus asja avalikule arutamisele, välja arvatud juhud, kui ajakirjanikud ja üldsus võidakse eemaldada kas kogu või osast protsessist kõlbluse, avaliku korra või riigi julgeoleku huvides või kui seda nõuavad alaealise huvid või osapoolte eraelu kaitse või erilised asjaolud, kus avalikkus võib kahjustada õigusemõistmise huve;
4. õigus kohtuotsuse avalikule kuulutamisele;
5. õigus minimaalsetele tagatistele, mis kindlustavad õiglase kriminaalmenetluse:
 - a) süütuse presumptsioon;
 - b) süüdistatava õigus saada arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomu ja põhjuste kohta;
 - c) õigus saada piisavalt aega ja võimalusi kaitseks ettevalmistamiseks;
 - d) õigus kaitsta end ise või kaitsja abi kasutades;

³⁹ U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – (koostaja) Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. SA Iuridicum: Tartu. 2003, lk 149.

⁴⁰ Samas, lk 147.

- e) õigus küsitleda tunnistajaid;
- f) õigus kasutada tõlgi abi.⁴¹

Kuigi tunduks iseenesestmõistetav, et selgelt väljendatud õiguste hulka kuulub ka kohtusse pöördumise õigus, siis EIÕKohtu käsitlese järgi ei ole tegemist selgelt väljendatud õigusega. Õigust õiglasele kohtulikule arutamisele oleks aga raske ette kujutada ilma õigusega kohtusse pöörduda.

EIÕK komisjon ja EIÕK kohus on lisaks EIÕK-s selgelt väljendatud õigustele mõtestanud üldist õigust õiglasele kohtulikule arutamisele ja selle üldise õiguse tõlgendamise teel tunnustanud veel järgmisi õigusi, mida *expressis verbis* pole tekstis märgitud:

1. õigus pöörduda kohtusse;
2. õigus olla kohal asja arutamisel võistlevas protsessis;
3. õigus poolte võrdsusele;
4. õigus ausale tõendite esitamisele;
5. õigus risküsitlusele;
6. õigus põhistustega kohtuotsusele.⁴²

Seega kuulub sellise käsitlese järgi õigus pöörduda kohtusse kui üks EIÕK artiklis 6 sõnaliselt väljendamata õigustest õiguse õiglasele kohtulikule arutamisele hulka. Kuigi sõnastuse järgi pakub EIÕK art 6 kaitset juba algatatud kohtumenetluse raames selle õiglaseks läbiviimiseks, siis EIÕK kohus on leidnud, et nimetatud õigus tagab ka õiguse käivitada menetlust. „Konventsiooni artikkel 6 ei sisalda seega ainult kohtuliku arutamise protseduurilisi tagatisi, vaid sisaldab ka õigust võtta ette kohtutee, tuua vaidlus lahendamiseks kohtuniku ette.”⁴³

Esmakordselt tunnustati kohtusse pöördumise õigust *Golder vs Ühendkuningriik* kohtuasjas⁴⁴, milles tõusetus küsimus sellest, kas EIÕK art 6 lõike 1 kaitseala on piiratud üksnes õigusega õiglasele kohtupidamisele juba algatatud menetlustes või tagab see lisaks ka kohtutee õiguse igäihele, kes soovib esitada hagi oma tsiviilõiguste ja kohustuste kindlaks määramiseks. Viimasel juhtumil tõusetub järgmisena küsimus, kas on mõni „loomulik” kitsendus kohtutee

⁴¹ U. Lõhmus (viide 39), lk 147.

⁴² Samas, lk 147-148.

⁴³ Samas, lk 148.

õigusele või selle realiseerimisele. Antud asjas kinnipeetu kaebas *Home Secretary* vastu loa pärast konsulteerida oma advokaadiga, et esitada tsiviilhagi teda laimanud vanglaametniku vastu. Tema taotlus jäeti rahuldamata. Nii EIÕK komisjon kui EIÕK kohus leidsid, et kohtutee õigus, ehkki mitte otsesõnu sätestatud, kujutab elementi, mis kuulub EIÕK art 6 lõikega 1 kaitstud õiguse juurde. EIÕK kohus lisas, et art 6 lõige 1 kaitseb igapäevase õigust esitada kohtule igasugust nõuet, mis on seotud tema tsiviilõiguste ja kohustustega.⁴⁵ Põhjalikult motiveeritud otsuse aluseks on art 6 lõike 1 tekst ja kontekst, konventsiooni eesmärk ja teatud üldised õigusepõhimõtted.⁴⁶ Kohus leidis ka, et tegemist on niivõrd olulise õigusriikliku printsiibiga, mille tunnustamata jätmise riikide poolt oleks vastuolus üldiste õigusepõhimõtetega.⁴⁷ P. Sieghart rõhutab, et sel viisil sisustab artikkel õiguse kohtule (*right to a court*), millest kohtutee õigus (*right of access*), mis on õigus algatada menetlust kohtu ees tsiviilasjades, on üksnes üks aspekt. Sellele lisanduvad art-s 6(1) sätestatud tagatised nii kohtu korralduse kui ka kohtu koosseisu suhtes, samuti menetluse läbiviimise kohta. Kokku moodustab see õiguse õiglasele arutamisele (*right to a fair hearing*).⁴⁸

Õigus pöörduda kohtusse hõlmab ka õiguse kohtuotsuste täitmisele. *Hornsby vs Kreeka* asjas⁴⁹ rõhutas kohus, et õigus pöörduda kohtusse oleks illusoorne juhul, kui osalisriigi õigussüsteem lubaks lõpliku siduva otsuse toimetada jäämist ühe vaidluspoole kahjuks. EIÕK art 6 lõikes 1 detailselt kindlaks määratletud protseduuriliste garantiide juures on mõeldamatu kohtuotsuste täitmise õigusliku kaitseta jätmise. EIÕK art 6 selline kohaldamine läheks vastuollu õigusriikluse põhimõtte ja osalisriikide poolt endile konventsiooniga võetud kohustustega.⁵⁰ Seetõttu iga kohtu poolt tehtud otsuse täitmist tuleb käsitada õigusemõistmise lahutamatu osana EIÕK artikli 6 mõttes.

Samuti tuleb arvestada ka EIÕK art-ga 13, mille kohaselt igapäevase, kelle EIÕK-s sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. EIÕK artikkel 6 on EIÕK artikli 13 suhtes *lex specialis*.

⁴⁴ European Court of H. R. *Golder v. The United Kingdom*. Judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.

⁴⁵ Samas

⁴⁶ V. Berger. *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*. Éditions SIREY: Paris, 1991, lk 83.

⁴⁷ T. Annus (viide 25), lk 271.

⁴⁸ P. Sieghart. *The International Law of Human Rights*. Clarendon Press: Oxford, 1995, lk 271-272.

⁴⁹ European Court of H. R. *Hornsby v. Greece*. Judgment of 19 March 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-II.

⁵⁰ Samas

I.3. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUS EESTI ÕIGUSES

Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele, sealhulgas ka kohtusse pöördumise õigus, kuulub vaieldamatult demokraatlike õiguskordade juurde ning seda on ka rõhutatud riikide konstitutsioonides, näiteks Hispaania Kuningriigi konstitutsiooni⁵¹ artiklis 24, Soome konstitutsiooni⁵² artiklis 21, Kreeka Vabariigi konstitutsiooni⁵³ artikli 20 lõikes 1. Selgesõnaliselt on kohtusse pöördumise õigus ette nähtud näiteks Saksa Liitvabariigi põhiseaduse⁵⁴ artikli 19 lõikes 4, mille kohaselt, avaliku võimuorgani poolt isiku õiguste rikkumise korral on tal õigus pöörduda kohtusse. Itaalia Vabariigi konstitutsiooni⁵⁵ artikli 24 kohaselt võivad kõik pöörduda oma tsiviil- ja haldusõiguse järgi õiguste kaitseks kohtusse. Portugali Vabariigi konstitutsiooni⁵⁶ artikli 20 lõike 1 kohaselt on igaühele tagatud õigusele ja kohtutele juurdepääs oma õiguste ja õigusega kaitstud huvide kaitsmiseks.

Seepärast ei ole üllatav ega uudne, et ka Eestis on kohtusse pöördumise õigus sätestatud põhiseaduse tasemel. PS § 15 lõike 1 lause 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

„Õigust kohtulikule kaitsele, sh kohtule juurdepääsu õigust reguleerib kommenteeritav paragrahv; kohtualluvuse ja õigusemõistmise avalikkuse ning edasikaebe õigust § 24. Osaliselt käsitlevad õigusemõistmise alaseid õigusi ka XIII peatüki sätted.”⁵⁷

Põhiseaduse kommentaaride autorite järgi sätestab PS § 15 nelja erineva ulatuse ja funktsiooniga sätte lõike 1 lause 1 keskse normina üldise kohtusse pöördumise õiguse⁵⁸. „Kommenteeritav paragrahv käsitleb laias mõttes kahte valdkonda: (1) igaühe õigust kohtulikule kaitsele ning (2) õigust põhiseaduslikkuse kohtulikuks järelevalveks ning selle pädevust.”⁵⁹ Süstemaatiliselt on PS § 15 lõike 1 lause 1 *lex generalis* §-des 21 ning 24 sisalduvate õiguste suhtes.⁶⁰

⁵¹ Arvutivõrgus: http://www.igsap.map.es/cia/dispo/ce_ingles_index.htm (15.06.2005).

⁵² Arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (15.06.2005).

⁵³ Arvutivõrgus: <http://www.hri.org/MFA/syntax/artcl25.html#A20> (15.06.2005).

⁵⁴ Arvutivõrgus: <http://www.iuscomp.org/gla/index.html> (15.06.2005).

⁵⁵ Arvutivõrgus: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html (15.06.2005).

⁵⁶ Arvutivõrgus: <http://www.presidencia.republica.pt/en/main.html> (15.06.2005).

⁵⁷ R. Maruste (viide 2), lk 299.

⁵⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 136.

⁵⁹ R. Maruste (viide 2), lk 298.

⁶⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 137.

L. Hänni on oma ettekandes 6. veebruaril 1992. a Põhiseadusliku Assamblee 24. istungil rõhutanud, et põhiseaduse 2. peatükis on jõutud tulemuseni, et kõik õigused ja vabadused on sõnastatud inimese subjektiivse õigusena. See võimaldab inimesel pöörduda kohtu poole oma subjektiivsete õiguste rikkumise puhul, kusjuures PS § 15 kohaselt võib kohtuasja läbivaatamisel igäüks nõuda mis tahes asjasse puutuva õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist.⁶¹ L. Hänni on samas ka rõhutanud, et „[s]ee tähendab, et Eesti Vabariigis tuleb kodanikepoolne initsiatiiv põhiseaduse järgmiseks ja samuti antakse kohtule võimalus mitte rakendada mis tahes õigusakti, kui see on põhiseaduse vastane või vastuolus põhiseaduse üldise mõttega. Niisiis on antud inimesele hoovad oma õiguste ja vabaduste kaitseks. See tugevdab ühtlasi ka kohtuvõimu autoriteeti kolmanda sõltumatu võimuna.”⁶²

Põhiseaduse koostajate sellist püüdlust silmas pidades on ootamatu R. Maruste väide, et „Eesti põhiseaduses on õigusemõistmist puudutavad õigused ühtse tervikliku regulatsioonita. Õigusemõistmisega seotud normid on jaotunud mitme eri paragrahvi vahel ja paljud olulised rahvusvaheliselt tunnustatud õigusemõistmist puudutavad õigused on põhiseaduses üldse fikseerimata. Kõige drastilisem näide selle kohta on sellise õiguse nagu õigus õiglasele õigusemõistmisele *expressis verbis* nimetamata jätmine põhiseaduses.”⁶³ R. Maruste on märkinud, et põhiseaduses on sõnaselgelt katmata hulk olulisi igäühe õigusi ja kohtualuse õigusi, mis on kajastatud EIÕK artikli 6 lõigetes 1 ja 3.⁶⁴

Autori arvates on PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastuse puhul tegemist õnnestunuima sõnastusega võrreldes Põhiseaduslikul Assambleel arutelul olnud teiste eelnõudega. 15.11.1991 Põhiseadusliku Assamblee eelnõu § 37 (§ 37) järgi on juhul, kui samas peatükis loetletud õigusi või rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigusi on rikutud või kohustused jäetud täitmata, õigus pöörduda õiguskantsleri või kohtu poole, mille vastamise korra sätestab seaduse ning sama paragrahvi lõike 2 järgi on sellistel juhtudel kohtuotsuse aluseks põhiseaduse sama peatüki tekst.⁶⁵ 13.12.1991 Põhiseadusliku Assamblee eelnõu §-s 45 nähti aga ette, et igäühel on õigus pöörduda kohtu poole põhiseaduse käesolevas peatükis loetletud põhiõiguste rikkumise või

⁶¹ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS. 1997, lk 762.

⁶² Samas

⁶³ R. Maruste (viide 2), lk 299.

⁶⁴ Samas

⁶⁵ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos (viide 61), lk 1194.

kohustuste täitmata jätmise korral. Põhiseaduse käesoleva peatüki sätted võivad olla kohtu otsuse aluseks.⁶⁶ Nimetatud eelnõudes on õiguste ja vabaduste kaitse piiratud üksnes põhiõiguste ja inimõiguste õigusliku kaitsega.

Samas tuleb nõustuda R. Maruste etteheitega, sest PS § 15 lõike 1 sõnastuses on rõhk kohtusse pöördumise õigusel, mida on selgelt õigusena väljendatud, ja mitte õiglasele õigusemõistmisel. „Põhiseaduse kommenteeritava paragrahvi esimese lõike esimene lause on formaalselt kitsam kui rahvusvahelises inimõiguste õiguses tuntud igäühe õigus õiglasele õigusemõistmisele. Põhiseaduse vaadeldav säte sisaldab endas viimase üht ja keskset osa – igäühe õigust pöörduda kohtusse –, kuid ei kata kõiki õiglase õigusemõistmise elemente nagu näiteks kohtu erapooletus ja sõltumatus ning kohane protsess (*due process*) jmt. Seega ei ole kohtule juurdepääsu õigus (*access to the court*) ja õigus õiglasele õigusemõistmisele (*right to fair trial*) kattuvad mõisted. Viimane on tunduvalt mahukam ning hõlmab ka esimese. Seega annab põhiseadus õigusemõistmise osas kitsama regulatsiooni kui välisleping ning viimase üldtuntud doktriin.”⁶⁷

Kohtusse pöördumise õigus on siseriiklikult täpsemalt reguleeritud menetlusseadustikes, kusjuures menetluse üldpõhimõtetes on rõhutatud kohtusse pöördumise õigust.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁶⁸ (edaspidi TsMS) § 4 lõike 1 järgi on igal isikul õigus oma rikutud või vaidlustatud õiguse või vabaduse kaitseks pöörduda seadusega kindlaksmääratud korras kohtusse. Ka 1. jaanuarist 2006. a jõustuva tsiviilkohtumenetluse seadustiku⁶⁹ menetluse üldpõhimõtetes on toodud kohtusse pöördumise õigus. Nimetatud seadustiku § 3 lõike 1 kohaselt menetleb kohus tsiviilasja, kui isik pöördub seaduses sätestatud korras kohtusse oma eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse ja huvi kaitseks, sama paragrahvi lõike 2 kohaselt menetleb kohus seaduses ettenähtud juhul tsiviilasja ka siis, kui isik pöördub kohtusse teise isiku või avalikkuse eeldatava seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. 1. jaanuarist 2006. a jõustuva tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 3 lõikes 3 on ette nähtud kohtusse pöördumise õiguse teostamise eeldusena ka kohtueelse menetluse läbimine seaduses ettenähtud juhtudel. Seega on uues seadustikus võrreldes kehtiva seadustikuga kohtusse pöördumise õigus sõnastatud selgelt, et

⁶⁶ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos (viide 61), lk 1207.

⁶⁷ R. Maruste (viide 2), lk 299.

⁶⁸ RT I 1998, 43-45, 666; 2004, 56, 403.

⁶⁹ RT I 2005, 26, 197.

kohtusse pöördumise õiguse teostamine tähendab isiku poolt kohtusse pöördumist ning kohtu kohustust õigust mõista.

Halduskohtumenetluse seadustiku⁷⁰ (edaspidi HKMS) § 7 lõike 1 järgi võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi.

I.4. KAS ON TEGEMIST PÕHIÕIGUSEGA VÕI ÜKSNES MENETLUSÕIGUSLIKU TAGATISEGA?

Kuigi nimetatud õigus on ette nähtud põhiseaduses ja rahvusvahelistes lepingutes ning tunnustatud kui õiguseprintsip, ei ole üheselt selge, kas tegemist on põhiõiguse või üksnes menetlusõigusliku tagatisega.

Nagu on viidanud ka põhiseaduse kommentaaride autorid, siis Riigikohus käsitleb PS § 15 lõike 1 lauset 1 ilma vähimagi kahtluseta põhiõigusena⁷¹. See säte on formuleeritud selgelt subjektiivse õigusena ja sellist tõlgendust kinnitavad nii selle süstemaatiline asend põhiseaduse II peatükis kui ka tekkelugu. Põhiseaduse kommentaaride autorite hinnangul on „[üldine] kohtusse pöördumise õigus ühtaegu põhiõigus ning üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi.”⁷²

Eesti riigiõiguses on (inim)õigused ja vabadused kirjas põhiseaduse II peatükis „Põhiõigused, vabadused ja kohustused”, enne rahvast, seadusandjat, presidenti, valitsust jt institutsioone käsitavaid põhiseaduse osi. Selline asukoht põhiseaduses osundab põhiõiguste tähtsusele riiklike väärtuste hierarhias.

⁷⁰ RT I 1999, 31, 425; 2004, 56, 403.

⁷¹ Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-38-00 – RT III 2001, 2, 14.

⁷² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 137.

Kõiki põhiseaduses sätestatud põhiõigusi võib käsitleda kui formaalseid põhiõigusi. Põhiõiguste ja -vabaduste peatüki paigutamine põhiseaduse tekstis peatükina teisele kohale rõhutab sisulisest aspektist ühiskonna isiksusekesksust. Riik kui organisatsioon peab olema inimese jaoks ning mitte vastupidi.⁷³ Lähtudes sellest ja asjaolust, et kohtusse pöördumise õigus on sätestatud põhiseaduse II peatükis, võib kohtusse pöördumise õigust nimetada vähemalt formaalseks põhiõiguseks.

Teiselt poolt kohtusse pöördumise õiguse sisu kaaludes, tuleb tõdeda, et kohtusse pöördumise õigusel ei ole loomuõigusele iseloomulikke tunnuseid. Kindlasti saame küll rääkida loomuõigusele omasest inimese lootusest, et sõltumatu kolmas isik lahendab ühiskonnas tekkinud probleemid.⁷⁴

Samuti tuleb tõdeda, et nimetatud õigus omandab tähenduse alles teiste õiguste kaitsmisel. Seda toetavateks võib pidada seisukohti, et tegemist on vaid menetlusõigusliku tagatisega. Põhiseaduse kommentaaride autorite kohaselt „PS § 15 lg 1 lause 1 sätestab subjektiivse menetlusõigusliku tagatise, mille eesmärgiks on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik kehtivus tegelikkuseks. Selle lause põhiseaduslik sõnum kõlab: iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus.”⁷⁵ Sellega ütlevad kommentaaride autorid, et tegemist on mitte põhiõigusega, kuivõrd subjektiivse menetlusõigusliku tagatisega.

Sama kinnitab põhiseaduse ekspertiisikomisjon, mille arvates „Põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 sätestab põhiseadusliku kohtutee garantii. Tegemist on üksikisikute menetlusõigusliku garantiiga, mille eesmärgiks on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik kehtivus tegelikkuseks.”⁷⁶ Seejuures leiab põhiseaduse ekspertiisikomisjon, et „Põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 menetlusõiguslik tähenduses vastab materiaalõiguses põhiseaduse § 19 lg 1 tähendusele. Nii nagu põhiseaduse § 19 lg 1 tagab lünkadeta vabaduse kaitse, nii tagab

⁷³ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998, lk 172.

⁷⁴ E. Kergandberg. Fundamental Rights, Right of Recourse to the Courts and Problems Connected with the Guaranteeing of the Rights of Recourse to the Courts in Estonian Criminal Procedure. – *Juridica International* 1999/1, lk 125.

⁷⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 137.

⁷⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10731> (20.08.2001).

põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 lünkadeta kohtuliku õiguste kaitse. Põhiseaduse § 15 lg 1 lause 1 põhiseaduslikuks sisuks on: iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus.”⁷⁷

Ka E. Kergandberg, tunnistades küll sellist mõttekäiku radikaalseks, on arutlenud selle üle, kas tegemist ei ole teistest, materiaalistest inimõigustest eristatava absoluutselt iseseisva põhiõiguste garantiiga.⁷⁸

Põhiõiguste ja -vabaduste piirangute seaduslikkus on Eestis tagatud igatüüpi õigusega pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse (PS § 15 lõige 1).⁷⁹ Andes teiste õiguste ja vabaduste võimaliku rikkumise korral kohtusse pöördumise õiguse, on seeläbi niisugused piirangud kontrollitavad. Kas aga samaväärset kaitset leiab ka kohtusse pöördumise õigus?

Autor on seisukohal, et kohtusse pöördumise õigus iseenda kaudu peab andma võimaluse kohtusse pöördumise õiguse kui kaitseõiguse kaitseks. Vastasel juhul ei ole tagatud ka kõigi teiste õiguste- ja vabaduste kaitse. Samas võib sellisel juhul, nagu on märkinud ka E. Kergandberg, kohtusse pöördumise õiguse rikkumine omakorda tuua kaasa uue kohtusse pöördumise ning viia lõputule ringile.⁸⁰

Vaatamata toodule, tuleb siiski nentida, et kohtusse pöördumise õigus on keskse tähendusega muude põhiõiguste ja vabaduste kaitsele ning seega ka nende vaba teostamise suhtes. Moodsas põhiõiguste dogmaatikas on üldtunnustatud, et põhiõigustel on kaitseõiguslik dimensioon.⁸¹

R. Alexy on kirjutanud, et Eesti põhiõiguste kataloogi kaasaegsuse tunnuseks on see, et see sisaldab mitte ainult üldist vabadusõigust (PS § 19 lõige 1) ja üldist võrdsusõigust (PS §12 lõige 1 lause 1), vaid PS § 13 lõige 1 esimeses lauses ka üldist õigust kaitsele ning tervet rida erilisi kaitseõigusi.⁸² Üheks selliseks eriliseks kaitseõiguseks on PS § 15 lõike 1 lauses 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigus. Seeläbi tuleb ka tunnustada kohtusse pöördumise õigust põhiõigusena.

⁷⁷ Samas

⁷⁸ E. Kergandberg (viide 74), lk 126.

⁷⁹ K. Merusk, R. Narits (viide 73), lk 193.

⁸⁰ E. Kergandberg (viide 74), lk 126.

⁸¹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne, lk 68.

⁸² Samas

„Kaitseõiguste peamine eesmärk on, et riik takistaks eraisikute sekkumist teiste eraisikute põhiõiguslikesse kaitsehüvedesse, niisiis et eraisikud säärastest riivetest hoiduksid. Kui riive on toimunud, tekib küsimus sekundaarsetest nõudeõigustest, eriti kahju hüvitamisest. PS §-s 25 on sätestatud üksikisiku vastav põhiõigus. PS § 15 lõige 1 esimene lause garanteerib põhiõiguslikult tagatud kahju hüvitamise nõudeõiguste realiseeritavuse kohtus. Sellega saavutab kaitse protsessuaalse dimensiooni. Sel viisil sulgub põhiõigusliku kaitse süsteem.“⁸³ Seejuures on oluline, et R. Alexy käsitleb PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigust kui ühte, erilist kaitseõigust eraldi õigustest korraldusele ja menetlusele.⁸⁴

Seega kannab kohtusse pöördumise õigus endas põhiõiguslikku väärtust. Seejuures ei oma tähendust, kas teda käsitleda E. Kergandbergi poolt pakutud kompleksse õigusliku konflikti lahendamise õiguse allsüsteemina kõrvuti PS § 24 lõikes 5 sätestatud edasikaebeõigusega⁸⁵ või laiemalt üldise õiglase õigusemõistmise osana või iseseisvalt.

Lisaks tuleb arvestada, et inimese loodud õiguse taga on kõrgem mõte. Kui üksnes seadusandja poolt on loodud inimõigused, siis järelikult seadusandja dikteerib nende õiguste ulatuse.⁸⁶ Kohtusse pöördumise õiguse käsitamist põhiõigusena toetab seega ka asjaolu, et tõstmata kohtusse pöördumise õigust põhiõiguse või inimõiguse tasemele, muutuks kohtusse pöördumise õigus manipuleeritavaks seadusandja, kohtute kui ka teiste isikute poolt.

A. Le Sueur on märkinud, et fundamentaalõiguste tunnustamine tugineb kahele alusele. Esiteks, õigus kaitseb midagi tõeliselt olulist; teiseks, õiguseid tunnustatakse, kuna neil on instrumentaalne väärtus (näiteks sõnavabaduse kaitse – tõde ja ilu tulenevad sellest).⁸⁷ Õigused kohtusse juurdepääsule on samuti seletatavad nende tõeliste ja instrumentaalsete terminitega.

⁸³ Alexy (viide 81), lk 72.

⁸⁴ Samas, lk 71-75.

⁸⁵ E. Kergandberg. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – *Juridica* 2003/1, lk 12.

⁸⁶ J. A. Andrews, W. D. Hines (viide 24), lk 5.

⁸⁷ A. Le Sueur (viide 11), lk 458.

Kohtusse pöördumise õigusele on omane kolmnurkne suhe esimese ja teise kodaniku ning riigi vahel – kaitseõigusena on see õigus riigipoolsele kaitsele ning peab väljendama kodaniku usaldust riigi suhtes.⁸⁸

Lähtudes eespool toodust on autor seisukohal, et kohtusse pöördumise õigust tuleb käsitada kui protsessuaalset kaitseõigust. Kohtusse pöördumise õiguse kaudu õiguste ja vabaduste kaitsmine eeldab korralduslikke ja menetluslikke meetmeid. Selle sätte alusel peavad kõik riigivõimud ja kohalik omavalitsus tagama põhiõigused ja -vabadused.

⁸⁸ R. Alexy (viide 81), lk 68-69.

II. ESEMELINE KAITSEALA

II.1. ESEMELISE KAITSEALA MÕISTE

„Esemeline kaitseala puudutab küsimust, mida vastav põhiõigus kaitseb. Kõne alla tulevad tegevused (nt alternatiiv kutsealal tegutseda või mitte), seisundid (nt erasfääri puutumatus) ja õiguslikud positsioonid (nt omand asjale).”⁸⁹ PS § 15 lõike 1 sõnastusest tulenevalt hõlmab kohtusse pöördumise õiguse esemeline kaitseala kohtuliku kaitse oma õiguse või vabaduse rikkumise korral.

Kuigi sõnaliselt on kohtusse pöördumise õiguse kaitseala esmapilgul lihtne määratleda, siis tegelikkuses selle määratlemine osutub keeruliseks kui mitte võimatuks. Arvestades vajadusega saavutada õiguste kaitsel ratsionaalne standard, on aga esemelise kaitseala täpsustamine või vähemalt selline püüdlus vajalik.

Põhiseaduse kommentaaride autorite järgi hõlmab PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse esemeline kaitseala kohtuliku kaitse oma õiguse või vabaduse rikkumise korral. „Isikul peab olema oma õigus, mille rikkumist ta väidab, ning olemas peab olema põhiseaduse nõuetele vastav kohus ja kohtumenetlus.”⁹⁰ Seevastu põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande kohaselt hõlmab kohtu poole pöördumine juurdepääsu kohtule, kohtulikule menetlusele ja kohtu otsuse.⁹¹ Viimasel juhul on jäetud kaitsealast kõrvale rikutud õigused ja vabadused ning kaitseala määratlus keskendub üksnes kohtule juurdepääsule, kohtulikule menetlusele, tuues seejuures eraldi välja ka kohtu otsuse.

Kohtusse pöördumise õiguse esemelise kaitseala täpne määratlemine on kohtusse pöördumise õiguse laia ulatuse tõttu keeruline. Autor leiab, et kohtusse pöördumise kaitseala hõlmab kahte komponenti:

1. nõuetele vastav kohus;
2. rikutud õigused ja vabadused.

⁸⁹ R. Alexy (viide 81), lk 32.

⁹⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 137.

⁹¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande (viide 76).

II.2. KOHUS – SÕLTUMATU JA ERAPOOLETU SEADUSE ALUSEL MOODUSTATUD ÕIGUSEMÕISTMISE VOLITUSTEGA INSTITUTSIOON

II.2.1. Kohus

Et üksikisikul oleks võimalik oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, peab riik kui õiglase õigusemõistmise, sealhulgas kohtusse pöördumise õiguse adressaat, rajama kohtud, määratlema nende pädevused ning looma menetlused, et kohtuasju lahendataks õigesti ja ettenähtud menetlusreeglite järgi, arvestades ühtlasi põhiseadusliku kohtutee garantii nõuetega. Riigi suva on piiratud nõudega, et vastavad menetlused oleksid võimalikult efektiivsed.⁹²

PS § 15 lõike 1 lause 1 nõuab *prima facie* lünkadeta ning võimalikult tõhusat kohtulikku kaitset.⁹³ “Kohtu poole pöördumise õigus hõlmab kõik menetlusetapid, seega nii juurdepääsu kohtule, kohtumenetluse ja kohtuotsuse kui ka selle täitmise, esitades nende kujundamisele substantsiaalseid nõudmisi.⁹⁴

Põhiseadusest tulenevalt on ilma kahtluseta PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses kohtuks, mille poole on igalühel õigus pöörduda, kohtusüsteemi kuuluv kohus. Ka põhiseaduse kommentaaride autorid on üldise kohtusse pöördumise õiguse eeldusena rõhutanud, et leidub kohus, mis vastab PS § 146 nõuetele ehk mille pädevuses on õigusemõistmine ning mis on sõltumatu ja erapooletu.⁹⁵

PS § 146 kohaselt mõistab õigust ainult kohus ning kohus on oma tegevuses sõltumatu ja mõistab õigust kooskõlas põhiseaduse ja seadustega. PS § 148 lõike 1 kohaselt koosneb kohtusüsteem maa-, linna-, haldus-, ringkonna- ja Riigikohtust. Sama paragrahvi lõike 2 järgi on võimalik mõnda liiki kohtuasjade jaoks erikohtute loomine seaduses sätestatult, erakorraliste kohtute moodustamine on aga üldse keelatud. Kohtukorralduse ja kohtuteenistuse õiguslikud alused on sätestatud kohtute seadusega⁹⁶.

⁹² Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76); Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139.

⁹³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 138.

⁹⁴ Samas

⁹⁵ Samas

Ka PS § 15 lõike 1 lauses 1 on rõhutatud vaid kohtusse, mitte laiemalt õigusemõistmise volitustega menetleja poole pöördumist õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Seega tuleb põhiseaduse sõna-sõnaliselt tõlgendamisel asuda seisukohal, et PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses on kohus üksnes PS § 146 tähenduses toodud institutsioon.

EIÕK art 6 on antud õigus sõnaselgelt mitte kohtule, vaid sõltumatule ja erapooletule, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonile. Pakkumaks võimalikult tõhusat kaitset erapooletu ja sõltumatu õigusemõistmisega institutsiooni poolt on selline laiendus igati mõistetaav. Kuid kas selliselt on võimalik käsitleda ka kohtuväliseid vaidlus- või lepitusinstitutsioone?

II.2.2. Kohtuvälised menetlejad Eestis

Kohtute poolt õigusemõistmise kõrval on tunnustatud vähem aega nõudvate ja odavamatenas ka alternatiivseid vaidluste lahendamise viise. Rahvusvaheliselt üldtunnustatud on vaidluste lahendamine vahekohtus, lisaks sellele soodustatakse üha enam vahendus- ja lepitusmenetlust.

Ka Eestis on mitmetes asjades antud teatud vaidluste lahendamise pädevused kohtute kõrval ka kohtuvälistele institutsioonidele. Kohtusse pöördumise õiguse käsitlemisel omavad tähendust kohtusarnased vaidluskomisjonid ning vahekohus. Teistel kohtuvälistel menetlustel ei ole tähendust, sest kohtusse pöördumise õiguse eeltingimuseks on, et vaidlus lahendataks erapooletus, sõltumatus, seaduse alusel moodustatud ja õigusemõistmise volitustega institutsioonis. „Vahendus- ja kokkuleppemenetlus erineb vaidluste kohtulikust lahendamisest selle poolest, et vahendus- ja kokkuleppemenetluses ei tee lahendit menetluses osalev erapooletu isik, vaid vaidluse osapooled erapooletu isiku abiga.“⁹⁷ Õigusemõistmise volitustega institutsiooni puhul on aga oluline, et otsuse teeb sõltumatu ja erapooletu kolmas isik.

⁹⁶ RT I 2002, 64, 390; 2004, 56, 403.

⁹⁷ J. Erne. Vahendusmenetlus tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise võimalusena – *Juridica* 2003/7, lk 485.

Töövaidluskomisjon

Tuntumaid kohtuväliseid menetlejaid on 1. septembril 1996. a tööd alustanud töövaidluskomisjonid, mis individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse⁹⁸ (edaspidi ITVS) § 10 lõike 1 järgi on kohtueelsed sõltumatud individuaalseid töövaidlusi lahendavad töövaidlusorganid, kes juhivad Eestile kohustuslikest välislepingutest, seadustest, haldusaktidest ja muudest töösuhteid reguleerivatest eeskirjadest, samuti kollektiiv- ja töölepingutest.

ITVS § 11 lõike 6 kohaselt töövaidluskomisjoni moodustamise ning töö kord määratakse Vabariigi Valitsus kinnitatud põhimäärusega⁹⁹. Samas on individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses ette nähtud töövaidluskomisjoni moodustamise kord, samuti on toodud töövaidluse lahendamise otsuse tegemise kord, sh avalduse läbivaatamise tähtaeg ning komisjoniliikme taandamise kord.

Töövaidluskomisjonid moodustatakse ITVS § 11 lõike 1 kohaselt Tööinspeksiooni kohalike inspeksioonide juures ning lõike 2 kohaselt kuuluvad töövaidluskomisjoni komisjoni juhataja, töötajate ja tööandjate esindajad. ITVS § 11 lõike 3 järgi määrab töövaidluskomisjoni juhataja ametisse ja vabastab ametist Sotsiaalminister Tööinspeksiooni peadirektori ettepanekul. ITVS § 11 lõike 4 kohaselt on Töövaidluskomisjoni juhataja Tööinspeksiooni kohaliku tööinspeksiooni ametnik, kuid tal on keelatud teostada järelevalvet tööõigusaktide täitmise üle. Vaid töövaidluskomisjoni juhatajalt, kuid mitte komisjoni teistelt liikmetelt eeldatakse kõrgemat juriidilist haridust.

Individuaalse töövaidluse lahendamiseks võib töötaja või tööandja pöörduda kohtusse või töövaidluskomisjoni, kusjuures ITVS § 4 lõike 2 kohaselt mõlemasse samaaegselt avalduse esitamine on keelatud ning sama paragrahvi lõike 3 kohaselt keeldub sellisel juhul avalduse menetluse võtmisest või jätab selle läbi vaatamata kohus, mitte töövaidluskomisjon. Alates 1. jaanuarist 2006. a ei ole siiski isikul alati võimalik valida töövaidlusorgani vahel, sest tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusega¹⁰⁰ 1. jaanuarist 2006. a jõustuva ITVS § 4 lõike 1¹ täienduse kohaselt ei lahendata

⁹⁸ RT I 1996, 3, 57; 2003, 23, 142.

⁹⁹ RT I 2003, 63, 422.

¹⁰⁰ RT I 2005, 39, 308.

töövaidluskomisjonides vaidlusi rahaliste nõuete üle, mis ületavad 50 000 krooni. Töövaidluskomisjoni pöördumine on ITVS § 9 lõike 1 alusel riigilõivuvaba, samas kui kohtusse esitatud hagi pealt tuleb sama paragrahvi lõike 2 kohaselt maksta riigilõiv.

ITVS § 22 lõike 2 järgi peab töövaidluskomisjoni otsus põhinema seadusel ja olema põhjendatud. Töövaidluskomisjoni otsusega mittenõustumisel võivad vaidlevad pooled ITVS § 24 lõike 1 kohaselt pöörduda sama töövaidluse läbivaatamiseks maa- või linnakohtusse. Kohtusse pöördumise vormiks on ITVS § 24 lõike 2 järgi hagiavaldus, mitte kaebus töövaidluskomisjoni otsuse peale. 1. jaanuarist 2006. a kehtiva ITVS § 24 lõike 3 redaktsiooni kohaselt võib avaldaja esitada kohtusse hagi asja lahendamiseks rahuldamata osas, kusjuures hagis võib esitada üksnes samad nõuded, mis esitati töövaidluskomisjonile. Vastustajale on aga 1. jaanuarist 2006. a jõustuva ITVS § 24 lõikega 4 antud õigus esitada töövaidluskomisjoni poolt avalduse täielikult või osaliselt rahuldamise korral kohtule taotluse, et kohus vaataks töövaidluskomisjonile esitatud avalduse läbi hagimenetluse korras hagina. Sel juhul on hageja töövaidluskomisjoni poole pöördunud isik ja kostja kohtule taotluse esitanud pool. Sellega korrastatakse kehtivat väga kummastavat õiguslikku olukorda.

Töövaidluskomisjoni otsus jõustub ITVS § 25 lõike 1 järgi pärast kohtusse pöördumise tähtaja möödumist, kui kumbki pool ei esitanud avaldust maa- või linnakohtusse. ITVS § 25 lõike 2 kohaselt on jõustunud töövaidluskomisjoni otsus on pooltele täitmiseks kohustuslik. Töövaidluskomisjoni otsused kuuluvad täitemenetluse seadustiku¹⁰¹ (edaspidi TMS) § 1 lõike 1 punkti 17 kohaselt täitmisele täitemenetluse korras.

Üürikomisjon

1. juulist 2003. a jõustunud üürivaidluse lahendamise seadusega¹⁰² (edaspidi ÜVLS) nähti ette eluruumi üürilepingust tulenevate vaidluste (üürivaidluste) lahendamise organina lisaks kohtule ka üürikomisjon, mis ÜVLS § 2 lõike 1 järgi on kohaliku omavalitsuse üksuse juures asuv üürivaidlusi lahendav sõltumatu organ. Üürivaidluse lahendamise seaduses on reguleeritud ka üürikomisjoni moodustamise kord ja üürivaidluste lahendamise kord, sh menetlustähtajad, komisjoni liikme taandamise kord.

¹⁰¹ RT I 1993, 49, 693; 2005, 40, 312.

Üürikomisjoni moodustab kohaliku omavalitsuse üksus ning tema tööpiirkond on piiratud kohaliku omavalitsuse territooriumiga (ÜVLS § 2 lõiked 1 ja 2). Üürivaidluse vaatab ÜVLS § 3 lõike 3 kohaselt komisjon läbi kolmeliikmelises koosseisus. ÜVLS § 4 järgi võib üürikomisjoni liikmeks olla üksnes isik, kes on sooritanud üürikomisjoni liikme eksami majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud korras. Komisjoni esimehelt nõutakse lisaks õigusteaduse akadeemilise õppe riiklikult tunnustatud õppekava täitmist.

ÜVLS § 1 lõike 1 ja § 2 lõike 3 järgi võib üürivaidluse lahendamiseks üürikomisjoni pöörduda üürikomisjoni tööpiirkonnas asuva eluruumi üürnik või üürileandja. Üürikomisjon lahendab ÜVLS § 1 lõike 2 järgi vaidluse, kui samas asjas ei ole varem kohtusse pöördutud. 1. jaanuarist 2006. a jõustuvast ÜVLS § 1 lõikest 1¹ tulenevalt ei lahendata 1. jaanuarist 2006. a üürikomisjonides vaidlusi rahaliste nõuete üle, mis ületavad 50 000 krooni.

Üürikomisjoni otsus peab olema ÜVLS § 19 lõike 1 kohaselt seaduslik ja põhjendatud ning komisjon ei või teha otsust nõude kohta, mida ei ole esitatud. ÜVLS § 21 järgi võib pool, kui ta ei nõustu komisjoni otsusega või üürivaidluse läbivaatamisel tehtud menetlusotsuste või -toimingutega, sama üürivaidluse läbivaatamiseks pöörduda hagiavaldusega, mitte kaebusega üürikomisjoni otsuse peale maa- või linnakohtusse. Sarnaselt ITVS §-s 24 1. jaanuarist 2006. a jõustuvate täiendustega on ka ÜVLS §-s 21 ette nähtud täiendused, millega nähakse ette, et avaldaja võib esitada kohtusse hagi asja lahendamiseks rahuldamata osas ning vastustaja võib esitada avalduse täielikult või osaliselt rahuldamisel kohtule taotluse, et kohus vaataks avalduse läbi hagimenetluse korras hagina.

ÜVLS § 22 lõike 1 järgi üürikomisjoni otsus jõustub, kui maa- või linnakohtusse ei ole esitatud hagi samas vaidlusasjas. ÜVLS § 23 lõike 1 järgi on komisjoni jõustunud otsus pooltele täitmiseks kohustuslik. Üürikomisjoni otsused kuuluvad TMS § 1 lõike 1 punkti 23 kohaselt täitmisele täitemenetluse korras.

¹⁰² RT I 2003, 15, 86.

Tööstusomandi apellatsioonikomisjon

Tööstusomandi õiguskorralduste aluste seaduses¹⁰³ (edaspidi TÖAS) on ette nähtud tööstusomandi küsimustes vaidluste lahendamiseks kohtueelse sõltumatu organina apellatsioonikomisjon. TÖAS § 39 lõike 1 järgi lahendab apellatsioonikomisjon tööstusomandi seadustes sätestatud juhtudel:

1. taotleja poolt Patendiameti otsuse vaidlustamiseks esitatud kaebusi;
2. asjasthuvitatud isiku ja taotleja või omaniku vahelisi vaidlusi asjasthuvitatud isiku avalduse (edaspidi *vaidlustusavaldus*) alusel.

Kohtusse pöördumise õiguse käsitlemise aspektist omab antud pädevustest tähendust vaidlustusavalduste alusel vaidluste lahendamine.

Kuigi ka apellatsioonikomisjoni põhimäärus kehtestatakse seadusest alamalseisva õigusaktiga, majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega¹⁰⁴, siis sarnaselt nii töövaidluskomisjoni kui ka üürikomisjoni on juba tööstusomandi õiguskorralduse aluste seaduses toodud apellatsioonikomisjoni moodustamise, vaidluste lahendamise ja otsuse tegemise kord, sealhulgas ka komisjoni liikme taandamine.

TÖAS § 40 lõike 1 järgi moodustatakse apellatsioonikomisjon Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures. Apellatsioonikomisjon on TÖAS § 40 lõike 3 kohaselt vähemalt kaheksaliikmeline. Apellatsioonikomisjoni liikmed, sealhulgas esimehe ja aseesimehe nimetab majandus- ja kommunikatsiooniminister. Liikmetel peab olema akadeemiline kõrgharidus ja nad peavad olema tööstusomandi valdkonna asjatundjad. Pooltel liikmetest peab olema akadeemiline juriidiline haridus.

Apellatsioonikomisjon teeb TÖAS § 61 kohaselt otsuse vastavalt tööstusomandi seadustes sätestatule. Vaidlustusavalduse korral võib TÖAS § 64 lõike 1 kohaselt menetlusosaline, kes soovib apellatsioonikomisjoni otsuse peale edasi kaevata menetlusnormide rikkumise tõttu, esitada kaebuse apellatsioonikomisjoni otsuse peale halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras. 1. jaanuarist 2006. a jõustuva TÖAS § 64 lõike 1 muudatuse kohaselt võib vaidlustusavalduse menetlusosaline esitada menetlusnormide rikkumise tõttu

¹⁰³ RT I 2003, 18, 98; 2005, 18, 104.

kaebuse aga vaid Harju Maakohtusse ning kohus vaatab kaebuse läbi hagita menetluses. Vaidlustusavalduse menetlusosaline, keda ei rahulda apellatsioonikomisjoni otsus ja kes soovib jätkata vaidlust menetlusosaliste vahel hagimenetluse korras, võib TÕAS § 64 lõike 2 kohaselt esitada hagi kolme kuu jooksul apellatsioonikomisjoni otsuse avaldamisest arvates.

Apellatsioonikomisjoni otsuste vaidlustamistähtaegade möödumisel ilma kaebust või hagi esitamata apellatsioonikomisjoni otsus jõustub.

Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja Arbitraažikohus

1991. aastal loodud Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohus on Seaduse Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja arbitraažikohtu kohta¹⁰⁵ (edaspidi EKTAS) § 1 lõike 1 järgi Eesti Kaubandus-Tööstuskoja poolt moodustatav alaliselt tegutsev vahekohus, mis lahendab lepingu- ja teistest tsiviilõiguslikest suhetest, sealhulgas ka väliskaubandus- ja muudest rahvusvahelistest majandussuhetest tulenevaid vaidlusi. Sama paragrahvi lõike 2 järgi on arbitraažikohus mitteriiklik institutsioon.

Arbitraažikohtu moodustamise ja vaidluste lahendamise korda reguleeritakse EKTAS § 3 kohaselt arbitraažikohtu reglemendiga, mis töötatakse välja ÜRO Rahvusvahelise Kaubanduse Õiguse Komisjoni (UNCITRAL) Arbitraaži reglemendi (vastu võetud ÜRO Peaassamblee 15. detsembri 1976. a resolutsiooniga 31/98) alusel. Reglemendi kinnitab Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Presiidium.

EKTAS § 4 järgi vaatab arbitraažikohus vaidlusi läbi poolte valitud või arbitraažikohtu poolt määratud üks või mitu arbiteri ning § 5 kohaselt on arbiterid oma kohustuste täitmisel sõltumatud.

Arbitraažikohus lahendab EKTAS § 2 järgi vaidlusi hagiavalduste alusel, kui:

1) poolte vahel on kirjalik kokkulepe juba tekkinud või tekkida võiva vaidluse üleandmise kohta arbitraažikohtu lahendada;

¹⁰⁴ RT I 2004, 40, 664; 2005, 74, 1048.

¹⁰⁵ RT I 1991, 25, 308; 1999, 18, 302.

2) nõusolek vaidluse lahendamiseks arbitraažikohtus on väljendatud hageja poolt hagi esitamisega, kostja poolt aga tegevusega, mis annab tunnistust tema vabatahtlikust allumisest arbitraažikohtu jurisdiktsioonile;

3) vaidlus kuulub arbitraažikohtu jurisdiktsiooni alla tulenevalt rahvusvahelistest kokkulepetest.

EKTAS § 3¹ lõike 1 kohaselt kohaldab arbitraažikohus vaidluse lahendamisel õigusakte, milles pooled on kokku leppinud. Arbitraažikohus arvestab vaidluse lahendamisel kaubandustavasid ning arbitraažikohus võib lahendada vaidluse õigluse põhimõtetele tuginedes, kui pooled on selles kokku leppinud (EKTAS § 3¹ lõiked 3 ja 4).

Taotluse arbitraažikohtu otsuse tühistamiseks on huvitatud poolel õigus esitada Tallinna Ringkonnakohtusse üksnes EKTAS § 7 lõikes 1 loetletud alustel, kusjuures need ei ole seotud tavapäraselt kohtuotsuse edasikaebamise alustega – materiaalõiguse ebaõige kohaldamine ja protsessinormi oluline rikkumine. Tallinna Ringkonnakohtus jätab EKTAS § 7¹ lõike 1 järgi taotluse rahuldamata või tühistab arbitraažikohtu otsuse. Ringkonnakohtu otsus on lõplik ega kuulu edasikaebamisele.

Eestis tehtud arbitraažikohtu otsus täidetakse EKTAS §-de 8 ja 9 alusel Eestis asuva isiku suhtes ja välisriigis asuva isiku suhtes järgi täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusega tunnistatakse kehtetuks seadus Eesti Kaubandus-Tööstuskoja Arbitraažikohtu kohta, sest Eesti Kaubandus-Tööstuskoda on eraõiguslik juriidiline isik – mittetulundusühing – ning Eesti õiguskord ei tunne teisi juhtumeid, mil ühe eraõigusliku juriidilise isiku majandustegevuses kasutatava vahendi (antud juhul arbitraažikohus) moodustamine ja kasutuskord (tegevus) oleks reguleeritud eraldi seadusega.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Seaduse eelnõu 273 SE. (Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga). Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040570006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1> (04.06.2005).

II.2.3. Kohtuväline menetleja kui kohus PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses?

K. Kullerkupu väitel kohtusüsteemi monopol õigusemõistmisel välistab selle, et riikliku õigusemõistmise funktsioon võidaks panna mingitele muudele isikutele või organitele, kes/mis ei vasta põhiseaduses sätestatud kohtunike ja kohtute mõistele.¹⁰⁷ Võiks ka küsida, kas õigust võivad mõista vaid PS §-s 148 loetletud kohtusüsteemi kuuluvad kohtud. Traditsiooniliselt eeldatakse, et juurdepääs peab olema *forum*'ile, mis asetseb vaidlusest väljaspool, võimaldab spetsialiseeritud uurimist ja mis tegutseb riigi egiidi all. Kuid kas õigusemõistmine, millele me taotleme juurdepääsu, on toode ja seda pakub eksklusiivselt riik?¹⁰⁸

Kuigi ka grammatiliselt tõlgendades PS § 15 lõike 1 lauset 1 koosmõjus PS §-ga 146 ja järgnevate paragrahvidega, on välistatud õigusemõistmine mõne teise institutsiooni kui kohtu poolt, siis lisaks kohtutele tegutsevad ikkagi seaduses ettenähtud juhtudel kohtuvälised kohtusarnased menetlejad, kelle otsused vaidlusküsimustes on pooltele siduvad, edasikaebamata jätmise korral jõustuvad ning kuuluvad täitmisele. Kas PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus ei ole tagatud juhul, kui isikul on õigus pöörduda sõltumatu ja erapooletu kohtuvälise menetleja juurde ja tal ei ole õigust pöörduda otse kohtusse?

Põhiseaduse kommentaaride autorite järgi on kohtusarnaste kohtuväliste menetlejate puhul tegemist õigusemõistmise funktsioone täitvate haldusorganitega, mis ei kuulu põhiseaduse kohaselt kohtusüsteemi, kuigi samas on kommentaaride autorid nentunud, et õigusemõistmise funktsioone täidavad lisaks kohtutele ka muud selleks loodud organid – individuaalsete töövaidluste lahendamiseks on loodud töövaidluskomisjonid ja intellektuaalse omandiga seotud vaidluste lahendamiseks tööstusomandi apellatsioonikomisjon. Nende otsused ei ole põhiseaduse kommentaaride autorite järgi lõplikud, neid on võimalik vaidlustada kohtus.¹⁰⁹

Autor nõustub sellega, et nimetatud organid ei kuulu põhiseaduses sätestatud kohtusüsteemi kuuluvate kohtute hulka, kuid siiski juhib autor tähelepanu, et eespool lähemalt käsitletud nii töövaidluskomisjoni, tööstusomandi apellatsioonikomisjoni kui ka üürivaidluste lahendamise komisjoni otsused jõustuvad ja on lõplikud, kui menetlusosalised ei ole nende peale ettenähtud

¹⁰⁷ K. Kullerkupp. Kohtusüsteemi reguleerimise probleeme. – *Juridica* 1997/10, lk 467.

¹⁰⁸ M. Galanter. *Justice in Many Rooms*. – (ed. by) Capelletti, M. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 148.

tähtaja jooksul kaevanud. Samuti ei saa jätta märkimata, et ka kohtu otsuseid on võimalik vaidlustada edasikaebe korras.

Erandiks on otsuste edasikaebe osas nii kohtutest kui eespool käsitletud kohtusarnastest vaidluskomisjonidest vahekohtud, mille otsused ei ole kohtus vaidlustatavad tavapärastelt kohtuotsuse edasikaebamise alustel – materiaalõiguse ebaõige kohaldamine ja protsessinormi oluline rikkumine. Kui kord on kokku lepitud asja vahekohtule kui mitteriiklikule menetlejale alluvuses, loobutakse ühtlasi oma õigusest pöörduda riikliku kohtusse. Seega ei ole vahekohus autori arvates käsitatav kohtuna PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses.

EIÕK art 6 ja selle pinnalt tekkinud kohtupraktika järgi tuleb nentida, et EIÕK tähenduses ei ole erapooletut ja sõltumatut seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsiooni piiratud üksnes kohtuvõimu harusse kuuluva kohtuga. R. Maruste on leidnud, et põhiseadus ja kohtute seadus käsitlevad kohtuvõimu kandjat kitsamalt, kuid peale EIÕK jõustumist Eestis peame aluseks võtma selles kasutatava interpretatsiooni.¹¹⁰ Ka C. M. Larkins, defineerides kohtulikku sõltumatust kui konflikti lahendamist neutraalse kolmanda isiku poolt ehk isiku poolt, keda saab pärast faktiliste asjaolude ja asjassepuutuva õiguse subsumeerimise usaldada vaidluse lahendamiseks.¹¹¹

Nimetades EIÕK art 6 toodut „õiguseks kohtule“, käsitleb A. Grotian seda kolmest elemendist koosnevana. „Esiteks peab olema olema seaduse alusel moodustatud „õigusemõistmise volitustega institutsioon“, mis vastab sõltumatuse ja erapooletuse nõuetele. Teiseks peab sellel institutsioonil olema piisavalt lai jurisdiktsioon otsustamiseks vaidluse (või vaidlustamise) või süüdistuse kõikide aspektide üle, millele artikkel 6 kehtib. Ja lõpuks, asjassepuutuval isikul peab olema võimalus kohtule juurde pääseda.“¹¹²

EIÕK art 6 mõttes on „õigusemõistmise volitustega institutsioonideks” loetud väga paljusid erinevaid spetsialiseeritud organeid, sealhulgas sõjaväe ja vangla distsiplinaarorganeid, kutsealade distsiplinaarorganeid, maamüügi lepingute kinnitamisega tegelevaid organeid,

¹⁰⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 609.

¹¹⁰ R. Maruste. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus. – *Juridica* 1996/3, lk 120.

¹¹¹ C. M. Larkins. *Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis*. - *The American Journal of Comparative Law*, Vol 44, 1996, lk 608.

¹¹² A. Grotian (viide 38), p 51.

maareformi küsimustega tegelevaid organeid ja arbitraažiorganid, mis tegelevad riigistamise eest kompensatsioonide määramisega ja kohustusliku aktsiateostu küsimustega.¹¹³

EiÕKohtu arvates iseloomustab „õigusemõistmise volitustega institutsiooni“ tõsiasi, et see on organ, mille funktsiooniks on õigust mõista, nimelt otsustada oma kompetentsi kuuluvate asjade üle seaduse normide alusel ja ettenähtud korras läbiviidud menetluse käigus. Kohtu otsus peab rajanema objektiivsetel asjaoludel. Kohtu kompetentsi peab kuuluma nii asja faktiliste kui ka õiguslike küsimuste üle otsustamine ning arutlusel olevas asjas siduvate otsuste tegemine. Seepärast ei saa „õigusemõistmise volitustega institutsiooniks“ lugeda organit, kes tohib pelgalt nõu anda, isegi siis kui praktikas seda nõuannet järgitakse.¹¹⁴

M. D. Bayles on välja toonud õigusemõistmise üldised tunnused teistest otsustusprotsessidest. Need on järgmised:

1. partikulaarse vaidluse olemasolu;
2. seotud on partikulaarsed pooled, vaidlus ei ole suurte gruppide vahel, nagu näiteks keskkonnakaitsjad vs töösturid;
3. vaidluse lahendamisel osaleb kolmas isik;
4. viiakse läbi arutamine, kus esitatakse vaidlust puudutav info;
5. kolmas isik lahendab vaidluse otsusega;
6. otsus põhineb printsiipidel ja normidel – materiaalõigusel – viitega istungil esitatud informatsioonile.¹¹⁵

Kuna peale kohtusarnaste vaidluskomisjonide ja vahekohtute ei toimu teiste kohtuväliste menetlejate puhul vaidluse lahendamist kolmanda isiku poolt, vaid tema abil, siis õigusemõistmise volitustega institutsioonidena tuleb käsitada Eestis kohtuvälistest menetlejatest vaid kohtusarnaseid vaidluskomisjone ja vahekohtuid. Seejuures ei saa nõustuda Tööinspektsiooni õigusosakonna juhataja N. Siitami arvamusega, et töövaidluskomisjoni pädevusse ei kuulu õiguse mõistmine, vaid töötajate ja tööandjate vahelise lahkarmuse lahendamine töövaidluskomisjonide kohta. Samuti ei ole autori arvates õige N. Siitami märkus, et töövaidluskomisjonidesse esitatud töötajate avaldustes nõutakse sagedamini seaduse täitmist,

¹¹³ A. Grotian (viide 38), p 53.

¹¹⁴ R. Arango. Basic Social Rights, Constitutional Justice, and Democracy. – Ratio Juris. Vol. 16 No. 2 June 2003, lk 145; A. Grotian (viide 38), p 52; U. Lõhmus (viide 39), lk 149.

mistõttu ei saa nende puhul rääkida töövaidlusest, kuna ei ole midagi vaielda saamata palga, maksmata hüvitiste või lõpparve kinnipidamise üle.¹¹⁶ Töövaidluskomisjon peab otsustama faktiliste asjaolude alusel õiguse rakendamise üle, mistõttu ei töövaidluskomisjoni funktsiooniks on õigusemõistmine. Seepärast on erinevalt artiklis väljendatud N. Siitami arvamusest vajalik otsustada ka küsimuse üle, kas on võimalik, et mingi organ peale kohtu võiks õigust mõista.

EIÕK art 6 lõikes 1 on toodud nõue, et õigusemõistmise volitustega institutsioon peab olema moodustatud seaduse alusel. Nimetatud nõude eesmärk on tagada kohtusüsteemi reguleerimine seadusega, mitte täitevvõimu suva järgi. Õigusemõistmise volitustega institutsiooni jurisdiktsioon peaks olema seadusega täpselt määratletud, kuid seadusega ei pea siiski olema reguleeritud iga detail. EIÕK komisjon on näiteks aktsepteerinud Austria süsteemi, milles esmane seadusandlus sätestab töökohtute loomise ning määratleb nende jurisdiktsiooni subjekti, delegerides samal ajal ministri seadusandlusõiguse sätestamiseks, kus kohtud tuleks luua ja missugune nende territoriaalne jurisdiktsioon peaks olema¹¹⁷. Eestis tegutsevad kohtusarnased vaidluskomisjonid ja vahekohtud on kehtiva õiguse järgi moodustatud seaduse alusel, mistõttu on nimetatud nõue täidetud.

Seejuures tuleb aga tähelepanu juhtida, et alates 1. jaanuarist 2006. a ei saa Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja Arbitraažikohtu enam käsitleda otse seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitusega organina, sest tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadusega tunnistatakse kehtetuks Seadus Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja arbitraažikohtu kohta. Lähtudes ka eespool toodud vahekohtu otsuste edasikaebe võimaluste puudumisest, siis ei saa kohtuna PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses käsitleda vahekohtu ning järgnevas analüüsis jäetakse see kõrvale.

Kuid ka kohtuväliste kohtusarnaste menetlejate puhul tuleb silmas pidada, et PS § 104 lõike 14 kohaselt on kohtukorralduse seadus ja kohtumenetluse seadused sellised seadused, mida saab vastu võtta ja muuta ainult Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Üürivaidluse lahendamise seadust ega tööstusomandi õiguskorralduste aluste seadust ei ole vastu võetud vastava

¹¹⁵ M. D. Bayles (viide 15), lk 14.

¹¹⁶ N. Siitam. Töövaidluskomisjonide tulevik – Postimees, 27.08.2001. Arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=luгу&rubriik=6&id=30180&number=283> (28.02.2003).

¹¹⁷ A. Grotian (viide 38), p 61.

hääletarvuga¹¹⁸, seega ei saa lugeda nimetatud kohtuvälised kohtusarnased menetlejad põhiseaduse tähenduses kohtuteks. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus on 20. detsembril 1995. a vastu võetud 62 Riigikogu liikme poolthäälega¹¹⁹, kuid siiski on kaheldav selliselt koheselt töövaidluskomisjoni põhiseaduse tähenduses kohtuna käsitamine.

Tehes siinkohal möönduse kohtusarnastele vaidluskomisjonidele, nendin, et EIÕKohtu järgi ei pruugi vaidlusi lahendav organ olla riigi tavalise kohtumasinavärgi osa, kuid tal peavad olema teatud põhijooned, sealhulgas sõltumatus täitevvõimust ja asja pooltest, liikmete ametisse nimetamise sõltumatus ja liikmete ametiaja piisav pikkus ning kohtuprotseduur, mis pakub konkreetsetes asjades nõuetekohaseid garantiisid välise surve vastu, ning sõltumatuna näimine. See, et niisugusel organil on lisaks kohtufunktsioonile ka teisi funktsioone, ei tähenda tingimata, et tegemist pole õigusemõistmise volitustega institutsiooniga.¹²⁰

Kohtuniku erapooletuse kui ka õigusemõistmise sõltumatuse tagamise ühe esmase abinõuna nimetatakse nii Mandri-Euroopa kui ka *common law*' süsteemiga maades kohtunikule iseseisvuse, turvalisuse ja ametiaja tagamist.¹²¹

R. Maruste on välja toonud kolme laadi tingimused:

1. demokraatlikku õigusemõistmist sätestavad ja tagavad normid (kohtukorralduse seadus, menetlusseadustikud);
2. vastav organisatsioonilis-majanduslik tagatus ja tingimused, et kohus saaks oma ülesandeid talle esitatavate nõuete tasemel täita;
3. tõhusad sotsiaalsed tagatised kohtunikele.¹²²

Erapooletu otsusetegija on protseduurilise õigluse fundamentaalne printsiip, mida on tunnustatud inimõiguste kodeksites, konstitutsioonides, *common law*'s ja seadusandluses; see on miski, mida ratsionaalne indiviid rakendaks. Õigusemõistmise volitustega institutsiooni „erapooletuse”

¹¹⁸ Üürivaidluse lahendamise seaduse lõpphääletusel 22. jaanuaril 2003. a hääletas seaduse vastuvõtmise poolt 44 Riigikogu liiget, tööstusomandi õiguskorralduse aluste seaduse lõpphääletusel 28. jaanuaril 2003. a hääletas seaduse vastuvõtmise poolt 42 Riigikogu liiget. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/haaletused.kalender1?aasta=2003> (21.07.2005).

¹¹⁹ VIII Riigikogu 20. detsembri 1995 istungi toimetatud stenogramm. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1995/12/t95122012.html> (21.07.2005).

¹²⁰ A. Grotian (viide 38), p-d 52 ja 54; U. Lõhmus (viide 39), lk 149.

¹²¹ H. J. Abraham. *The Judicial Process. (An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France.)* New York, Oxford: Oxford University Press, 5th ed, 1986, lk 23.

nõue kattub mõneti nõudega, et see institutsioon oleks sõltumatu, eriti osapooltest. Kohtu erapooletust on võimalik hinnata subjektiivsete ja objektiivsete kriteeriumite alusel. Subjektiivselt erapooletu on kohus juhul, kui konkreetsel kohtunikul puuduvad protsessiosalise suhtes isiklikud eelarvamused, hoiakud, veendumused. Soodumus poliitikate või seaduste kohta eelnevalt tehtud otsustele ei takista erapooletust konkreetsete poolte suhtes. Isiklik huvi tulemusse, eelarvamuslikud järeldused faktidest ja vaenulikkus või poolehoid poolte suhtes takistab erapooletust. Objektiivne erapooletus tähendab aga erapooletuse piisavat nähtavust ehk erapooletuseks piisavaid garantiisid, mis konkreetses olukorras välistavad igasuguse põhjendatud kahtluse erapooletuse suhtes. Isegi erapoolikuse näivust tuleb vältida. Nähtava objektiivse erapooletuse asjus tugineb EIÕKkohtu vaatekoht arutlusel, et „õigust ei tule mitte üksnes mõista vaid peab olema näha, et seda mõistetakse”. Kohtud peavad tekitama usaldust avalikkuses, eriti aga kriminaalprotsessi süüaluses, ning tagasi peab astuma iga kohtunik, kelle suhtes on „põhjendatud kahtlus, et ta ei ole erapooletu”.¹²³ Samas on M. D. Bayles märkinud, et erapoolikuse võimalikkust tuleks aktsepteerida, kui riskid selleks on väikesed, poolte kulud alternatiivse otsustetegija suhtes on suured ja asjaolude pinnalt otsustamise ebaõnnestumisel on samuti märkimisväärne ebaõiglus.¹²⁴

EIÕKkohus märkis raskusi erapooletuse ja sõltumatuse küsimuste eristamisel *Langborger vs Rootsi* asjas¹²⁵, kus kaebuse esitaja vaidlustas asjatundmatute kaasistujate osavõtu elamu- ja rendikohtus. EIÕKkohus leidis, et isegi siis, kui isikud on tehniliselt võimelised arutama küsimust ja isegi siis, kui ei ole subjektiivseid põhjusi kahelda nende aususes, on tähtis, et oleks objektiivselt tagatud erapooletuse ja sõltumatuse põhimõte. EIÕKkohtu seisukoha järgi tuleb sõltumatu ja erapooletu kohtu üle otsustamisel arvestada muuhulgas, kuidas on selle liikmed ametisse nimetatud, milline on nende ametiaeg, välise mõjutuste surve vastu garantiid ning sõltumatuna näivuse küsimus.

Sramek vs Austria asjas¹²⁶ rõhutas EIÕKkohus, et EIÕK art 6 tähenduses sõltumatu kohtuna kohtu käsitlemiseks omab ka sõltumatuna näimine olulist tähendust. Antud asjas oli kohtu liige poolega

¹²² R. Maruste (viide 8), lk 71.

¹²³ M. D. Bayles (viide 15), lk 37; U. Lõhmus (viide 39), lk 155; A. Grotian (viide 38), p-d 57-58; European Court of H. R. *Gautrin and Others v. France*. Judgment of 20 May 1998, Reports 1998-III..

¹²⁴ M. D. Bayles (viide 15), lk 37.

¹²⁵ European Court of H. R. *Langborger v. Sweden*. Judgment of 22 June 1989, Series A no. 155.

¹²⁶ European Court of H. R. *Sramek v. Austria*. Judgment of 22 October 1984, Series A no. 84.

töölases alluvusvahekorras, mistõttu Kohus sedastas, et niisugustel asjaoludel „võivad pooled põhjendatult kahelda selle isiku sõltumatuses. Selline olukord kahjustab oluliselt usaldust, mida Kohus peab sisendama demokraatlikus ühiskonnas”. *De Cubberi vs Belgia* asjas¹²⁷ ei aktsepteeritud, et uurimise üle järelevalvet teostav kohtunik ja asja arutav kohtunik oli üks ja sama isik. *Piersack vs Belgia* asjas¹²⁸ jõudis EIÕKohus samale järeldusele, sest asja arutava kohtu eesistuja oli varem esinenud samas asjas süüdistajana. *Hauschildi vs Taani* asjas¹²⁹ tuvastas EIÕKohus EÕK art 6 rikkumise selles, et asja arutav kohtunik oli varem teinud otsuse süüdistatavana vahi all pidamise kohta, ning et kinnipidamisotsustuste tegemisel tuleb hinnata süütõendeid, ja seeläbi võib seada ohtu kinnipidamise objektiivsuse.

Kui sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise volitustega institutsiooni pädevust käsitada vaid isikute vaidluste lahendamises, siis ei tõusetuks küsimust sellest, kas kohtusarnased kohtuvälised menetlejad Eestis vastavad kohtule PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses. Käesolevas peatükis kirjeldatud kohtuvälistel kohtusarnastele vaidluste lahendamise organitele on püütud luua kohtutele sarnased tingimused ja ette nähtud menetluskord, mistõttu võiks ka need vastata PS § 15 lõike 1 tähenduses kohtule. Kuid sõltumatu kohtu ülesanne on ulatuslikum.

Sõltumatu kohus on demokraatlikus süsteemis määratud täitma kriitilise ja erapooletu kaitsemehhanismi rolli selleks, et tagada riigivõimu teostamine demokraatlikul ja seaduslikul teel.¹³⁰ Sõltumatu kohtu vajaduse tingivad võimu teostamise seaduslikkuse järelevalve vajadus ning kohtu õigus ja kohustus otsustada inimühiskonna ülimate väärtuste üle.¹³¹

Sõltumatu kohus on otseselt seotud traditsiooniliselt demokraatlikes õigussüsteemide tunnustatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Eestis on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte väljendatud PS §-s 4, mille kohaselt Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel. „PS § 4 käsitleb võimude lahusust ja tasakaalustatust institutsionaalsest aspektist, s.t

¹²⁷ European Court of H. R. *De Cubber v. Belgium*. Judgment of 26 October 1984, Series A no. 86.

¹²⁸ European Court of H. R. *Piersack v. Belgium*. Judgment of 1st October 1982, Series A no. 53.

¹²⁹ European Court of H. R. *Hauschildt v. Denmark*. Judgment of 24 May 1989, Series A no. 154.

¹³⁰ R. Maruste (viide 8), lk 67.

¹³¹ Samas, lk 68-69.

riigiorganite ja -asutuste rühmitamist vastavalt sellele, missugust võimufunktsiooni nad täidavad.¹³² Õigusemõistmine ehk kohtute pädevus selgub PS §-st 146.

Ehkki, nagu on märkinud ka põhiseaduse kommentaaride autorid, institutsionaalsest küljest puhtalt seadusandlus-, haldus- ja kohtufunktsiooni täitvaid asutusi ning organeid ei ole, on kohtutel siiski vaidlusküsimuste lõpliku otsustajana vastutusrikas funktsioon – teha lõplikke otsustusi selliste väärtuste nagu vabadus, elu, omand, au ja väärikus, õiguste ja kohustuste jmt. üle. Kohtul lasub kohustus kontrollida teiste riigivõimu- (seadusandja) ja riigivalitsemisorganite (näit politsei, prokuratuuri, vmt täitevvõimuasutuse) tegevuse seaduslikkust ning langetada lõplik otsustus põhiõiguste ja -vabaduste kaitse suhtes.¹³³ Kuivõrd vaidlused ei pruugi olla üksnes riigivõimu välised ning üheks pooleks vaidluses võib olla riik, on äärmiselt oluline võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte järgimine.

Kohtu rolli subjektiivsete õiguste kaitsjana ei saa liiga kitsendavalt tõlgendada. Vaatamata tihti levinud arusaamale kohtutest kui ainuüksi subjektiivsete õiguste kaitsjast, on kohtul siiski täita teiste võimude tasakaalustaja roll; seda näeb ette võimude lahususe printsiip.¹³⁴ “Kohtud on need organid, kes peavad tagama Riigikogu tegevuse põhiseaduslikkuse ning täidesaatva võimu vastavuse seadustega (muidugi ka põhiseadusega). Kohtutel on põhiseaduse kohaselt seaduspärasuse tagamise ja kaitsmise funktsioon.”¹³⁵ Lähtudes võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttest on üksnes kohtud volitatud otsustama asja tulemuse ning riigil pole voli meelevaldselt muuta kohtute ja mitmesuguste õigusemõistmise funktsioone täitvate haldusorganite jurisdiktsiooni.

Samuti tuleb arvestada õiguse ühetaolise ja ühtse kohaldamise põhimõttega. G. Garrity-Rokous ja R. H. Brescia kirjeldavad regionaalses inimõiguste süsteemis õigusemõistja ülesannet kui ülesannet tasakaalustada konkreetses asjas inimõiguste kaitse ja võimalikud pikaajalised tagajärjed, leides, et selline tasakaalustamine nõuab sotsiaalse ja poliitilise keskkonna pidevat hindamist ning lisaks peab kohtunik mõistma, kuidas kõige paremini julgustada valitsusi ja

¹³² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 608.

¹³³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 608; R. Maruste (viide 8), lk 68-69.

¹³⁴ T. Annus (viide 25), lk 271.

¹³⁵ Samas, lk 272.

ühiskondi õigusi aktsepteerima.¹³⁶ Autor on seisukohal, et nimetatud asjaolu on oluline ka siseriiklikult õigusemõistmise korral.

Siiski tuleb tähelepanu juhtida, et selline „kohtu“ kitsendav tõlgendamine on vastuvoolu alternatiivseid vaidlusorganeid, lepitus- ja vahendusmenetlust toetava suundumusega. 1970ndatel aastatel vaidluste lahendamise kättesaadavamaks tegemise liikumine andis teed alternatiivsetelt vaidluste lahendamistele (*alternative dispute resolution*) Ühendriikides. Alternatiivsed vaidluste lahendamise viisid on sellest ajast levinud rahvusvaheliselt.¹³⁷ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus nr R (86) 12¹³⁸ on väljendatud, et kohtueelsete õigusemõistmise volitustega organite kui kaudse õigusemõistmise võimaluste loomist õigustab eesmärk vältida ja vähendada kohtute koormust ja kiirendada vaidluste lahendamist.

Kohtud on küll õigusriigi selgroog, kuid on üldteada, et lepingute, omandi, peresuhete ja teiste eraõiguslike vaidluste lahendamine on liiga kulukas ja tavatult aeganõudev, mistõttu kohtud on inimestele kättesaamatud ja avalik usaldus kohtusüsteemi suhtes langeb.¹³⁹ Liiga palju “konstitutsioonilist garantiisid” liiga rangelt kohaldatuna võib viia “*Rolls-Royce* õigusemõistmiseni” ja suurte hulkade elanikkonna *de facto* ilmajätmisele õigusemõistmisele efektiivsest ligipääsust. Seevastu kohaselt korraldatud alternatiivsed vaidluste lahendamise organid, toimides kohaselt valitud ja koolitatud personali poolt ja kohastes vaidlustes kohandatuna, võivad olla odavamad, kiiremad, vähemformaalsamad, lähedasemad ja vähemvõõrastust tekitavad.¹⁴⁰ J. Baldwin on toonud näiteks väikenõuete menetluste eeliseks asjaolu, et kulude maksmise hirmu kadumisel tajuvad inimesed menetlustoiminguid hoopis teisiti ning näiteks keskmine inglise menetlusosaline ei nõua mitte peent õigusemõistmist, vaid on rahul kohtuotsusega, millest ta saab aru ja aktsepteerib, kui selle on teinud sõltumatu ja volitustega õigusemõistja ning ta on saanud menetluses tõhusalt osaleda.¹⁴¹ Pealegi eelistavad

¹³⁶ G. Garrity-Rokous, R. H. Brescia. Procedural Justice and International Human Rights: Towards a Procedural Jurisprudence for Human Rights Tribunal. – Yale Journal of International Law, Vol 18:559, 1993, lk 562.

¹³⁷ S. Sinnar (viide 21).

¹³⁸ Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).

¹³⁹ A. Zuckerman. Reforming civil justice systems: trends in industrial countries. – PREM notes, The World Bank, october 2000, no 46. Arvutivõrgus: <http://www.prem> (18.10.2003).

¹⁴⁰ M. Capelletti, B. Garth. Access to Justice and the Welfare State: An Introduction. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 19; Improving Access to Justice. Arvutivõrgus: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/access.htm> (28.02.2003).

¹⁴¹ J. Baldwin. Access to justice: the English experience with small claims. - PREM notes, The World Bank, May 2000, No 40. Arvutivõrgus: <http://www.prem> (18.10.2003).

inimesed vaidluste üldse mitte lahendamisele mistahes lahendamist.¹⁴² Alternatiive pakub vaidluste lahendamine menetlustes, mis ei ole nii kulukad, ajamahukad ja keerulised. Selle kasu on suunatud mitte üksnes majanduslikele barjääridele, vaid ka kultuurilistele, geograafilistele ja psühholoogistele faktoritele, mis peletavad inimesi formaalsest kohtumenetlusest.¹⁴³

Kaudse õigusemõistmise lubamisel peab süsteem ja menetlus olema kujundatud selliselt, et õigusemõistmine ka kohtuvälise organi poolt oleks demokraatliku õigusriigi väärtustega kooskõlas. „Üksikvea (ka kohtuvea) saab parandada. Süsteemi viga on suurusjärgu võrra ohtlikum, sest see ilmneb varjatult ja ei puuduta otseselt ja vahetult kedagi, samuti poleks see ka nagu kellegi asi.“¹⁴⁴

Siiski on erinevate alternatiivsete vaidluse lahendamise organite põhiste skeemide tõhusus ja õigus ka küsitav. Näiteks on väidetud, et traditsioonilistel sotsiaalsetel suhetel põhinev alternatiivsete vaidluste lahendamise mehhanism võib vähendada naiste juurdepääsu kohtule, kui prevaleerivad normid diskrimineerivad naisi. Kriitikud väidavad ka, et väikenõuete asjades ja teistes vähemformaalsetes vaidluste lahendamise mehhanismides võib suurendada väljundi kvantiteet õigusemõistmise kvaliteedi arvelt.¹⁴⁵ Samuti on nimetatud puudusena seda, et alternatiivne vaidluste lahendamine viib vaidlused avalikkuse eest varju, muudab avalikud diskussioonid õiguste üle eraotsusteks vajaduste üle.¹⁴⁶ Ka on leitud, et sellistel õigusemõistjatel puudub pädevus muuta ja tagasi lükata kehtivaid õigusprintsipe, arvestades õiguslike ja sotsiaalsete probleemide arengut, ning et alternatiivne vaidluse lahendamise mehhanism trivialiseerib nõude dimensioone.¹⁴⁷

Arvestades võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning kohtu ülesannet arendada õigusprintsipe, ei saa pidada kohtuteks PS § 15 lõike 1 tähenduses PS § 148 nimetatud

¹⁴² M. S. Larson. The Changing Functions of Lawyers in the Liberal State: Reflections for Comparative Analysis. – (ed. by) Abel, Richard L., Lewis, Philip S. C. Lawyers in Society. Vol Three. Comparative Theories. University of California Press: Berkeley/ Los Angeles/ London, 1989, lk 438; B. Deffains, M. Doriat. The Dynamics of Pretrial Negotiation in France: Is There a Deadline Effect in the French Legal System? – International Review of Law and Economics 1999, 19, lk 454. B. Deffains ja M. Doriat on seejuures lisanud ka ütluse, et ei ole paremat õigusemõistmist kui poolte endi vahel läbiviidud õigusemõistmine – Samas.

¹⁴³ S. Sinnar (viide 21).

¹⁴⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – Juridica 1998/7, lk 326.

¹⁴⁵ S. Sinnar (viide 21).

¹⁴⁶ E. K. Yamamoto. Efficiency's Threat to the Value of Accessible Courts for Minorities. – Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, Vol 25, 1990, lk 360.

¹⁴⁷ Samas, lk 361.

kohtusüsteemi mittekuuluvaid vaidluse lahendamise organeid. Kuigi ka kohtusüsteemi kuuluvates kohtutes õigust mõistavad inimesed ning on võimalik inimlik viga või eksimus, on see siiski lähtuv ühisest alusest ning lõplike otsuste tegemine ei ole ühiskonnas jagatud erinevate organite vahel.

Samuti tuleb rõhutada kohtute institutsioonilise sõltumatuse olulisust. Kohtusarnased vaidluskomisjonid ei paikne mitte kohtusüsteemis, vaid täitevvõimu alluvuses, seeläbi võib aga vaidlustatav olla nende sõltumatus. Isegi kui teha mööndusi selliste vaidluskomisjonide ja nende menetlusi reguleerivate seaduste vastavusele PS § 104 nõuetele, ei ole neid võimalik käsitleda kohtutena PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses.

Tähelepanu tasub pöörata olemasoleva süsteemi paremale kujundamisele, sest nagu on kirjutanud M. Capelletti ja B. Garth, võib informaalsete kohtute loomise põhjuseks olla protsessi ebaadekvaatsus. Saksamaal on nende näites kohtud erinevalt USAst juba omandanud tunnuseid, mida taotlevad mittekohtulike alternatiivide taotlejad *common law* maades. Tavalised Saksa kohtud (ja veelgi enam erikohtud sotsiaal- ja tööasjades) on suhteliselt informaalised, väga aktiivse kohtunikuga ja on suunatud kohtuliku sekkumise kaudu vahendusmenetluse (*mediation*) toetamisele.¹⁴⁸ Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 14. mai 1981. a soovitus nr R (81) 7 on toodud soovitused õigusemõistmise lihtsustamiseks eesmärgiga parandada õigusemõistmise kättesaadavust.¹⁴⁹

¹⁴⁸ M. Capelletti, B. Garth (viide 140), lk 16.

¹⁴⁹ Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).

II.3. RIKUTUD ÕIGUSED JA VABADUSED

PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastus „oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral“ on lai, mistõttu täpsustamist vajavad kohtusse pöördumise õiguse esemelise kaitsealaga hõlmatud õigused ja vabadused. Samamoodi, olenemata sellest, kuidas ja kuhu täpselt on tõmmatud piirjoon õiguste ja vabaduste osas, saab nimetada PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses toodud õiguste ja vabaduste teatud kindlad tunnused.

II.3.1. Õigused ja vabadused kohtusse pöördumise esemelises kaitsealas

II.3.1.1. Põhiõigused ja -vabadused, inimõigused ja -vabadused

Otsides õigusi ja vabadusi, mille rikkumine annab õiguse pöörduda kohtusse, on kindlasti õigusteks ja vabadusteks PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses põhiseaduses sätestatud põhiõigused. Põhiseaduse kommentaaride järgi on õigused ja vabadused PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses kõigepealt põhiseaduse põhiõigused.¹⁵⁰

Põhiseaduse II peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista PS § 10 kohaselt muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Autori arvates kuuluvad kindlasti PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses õiguste ja vabaduste hulka ka põhiseaduse abil siseriiklikku õigusesse põhiõigustena toomata inimõigused ja vabadused, sest nagu märkis ka R. Maruste, on juba esmapilgul selge, et põhiseadus ei hõlma ega saagi hõlmata kõiki õigusi ja vabadusi, mis ühes demokraatlikus ühiskonnas inimestel võivad olla.¹⁵¹

II.3.1.2. Põhiseadusest alamal seisvad subjektiivsed õigused

Põhiseaduse kommentaaride autorid on siiski leidnud, et üldise kohtusse pöördumise õiguse kaitse ei piirdu põhiseaduses toodud põhiõigustega, vaid hõlmab ka kõik põhiseadusest alamal seisvad subjektiivsed õigused sellest sõltumata, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.¹⁵²

¹⁵⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 138.

¹⁵¹ R. Maruste (viide 2), lk 300.

¹⁵² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 138.

Ka põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande kohaselt ei tee PS § 15 lõike 1 lause 1 vahet, kas tegu on põhiõiguste või põhiseadusest alamalseisvate õigustega. Garanteeritud peab olema kõikehõlmav kohtulik õiguste kaitse.¹⁵³

“Kindlasti ei piirdu õiguste ja vabaduste ring põhiseaduse II peatükiga. Viimane sätestab siiski ainult põhiõigused, nagu peatüki nimetuski osutab, seega mitte kõik õigused, ning üldtuntud inimõigustegi osas pole II peatükk ammendav (nt välja on jäänud valimisõigus). Seega on õiguste ja vabaduste ringi kindlaksmääramisel jäetud igäühe enda ja kohtu otsustada, milliste õiguste ja vabaduste rikkumise korral on õigus kohtusse pöörduda.”¹⁵⁴

Sama seisukoht on väljendatud ka Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2002. a määruses¹⁵⁵, milles kohus leidis, et PS § 15 lõige 1 sätestab igäühe õiguse pöörduda oma õiguste või vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseadus ei anna alust järelduseks, et Eesti õiguskorras on subjektiivseid õigusi, mille kohtulik kaitse on põhimõtteliselt välistatud.

Sellega viiakse autori arvates PS § 15 lõike 1 lauses 1 nimetatud õiguste ja vabaduste tähendus teisele, laiemale tasandile, loobudes õiguste ja vabaduste käsitamisest üksnes põhiõiguste või inimõigustena. Seda seisukohta toetab ka Riigikohus 28. aprilli 2004. a määruses¹⁵⁶ Riigikohtu üldkogu väljendatud seisukoht, et sõiduki juhtimisõigus ei ole isiku põhiõigus, kuigi juhtimisõiguse kaudu realiseerivad isikud mitmeid teisi põhiõigusi. Eelkõige on see üks viise, mille kaudu isik saab realiseerida PS § 19 lõikes 1 sätestatud õigust vabale eneseteostusele. Seega ei ole kohtusse pöördumise õiguse esemelise kaitseala osas nõutav, et tegemist peab kindlasti olema põhiõiguse või vabadusega.

¹⁵³ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

¹⁵⁴ R. Maruste (viide 2), lk 300.

¹⁵⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2002. a määrus asjas nr 3-3-1-2-02 – RT III 2002, 8, 76.

¹⁵⁶ Riigikohtu üldkogu 28. aprilli 2004. a määrus asjas nr 3-3-1-69-03 – RT III 2004, 12, 143.

II.3.2. Kohtusse pöördumise esemelise kaitseala õiguste ja vabaduste tunnused

EIÕKohtu praktikas on EIÕK artikli 6 lõike 1 kohaldamiseks välja töötatud põhimõtetest tuletatavad järgmised eeldused:

1. peab olema vaidlus (vaidlustamine) seoses „õiguste” ja „kohustustega”, mida siseõiguses kasvõi ainult vaieldavatel alustel tunnustatakse;
2. vaidlus peab olema tõeline ja tõsine (*genuine and serious*);
3. vaidlus ei pea olema üksnes õiguse tegeliku kehtivuse üle, vaid võib olla ka selle ulatuse ja teostamise viisi üle;
4. vaidluse tulemus peab vaidlusaluste õiguste ja kohustuste suhtes olema vahetult määrava tähtsusega.¹⁵⁷

Autori arvates on PS § 15 lõikes 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse teostamiseks vajalikud järgmised PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses toodud õiguste ja vabaduste kohta kehtivad tunnused:

1. õigus peab omama õiguslikku kaitset;
2. õiguste ja vabaduste rikkumine peab olema reaalne;
3. õigused ja vabadused ei ole piiratud üksnes tsiviil-, kriminaal- või haldusõigusega.

II.3.2.1. Õigus peab omama õiguslikku kaitset

Kohtusse saab pöörduda üldjuhul siis, kui selle kohta on olemas seadus, mis sätestab asjakohase õiguse ja menetluse. Selline lähenemine on kooskõlas kohtusse pöördumise õiguse kaitseõigusega käsitlemisega. „Põhimõtteliselt võimaldavad kaitseõigused ainult materiaalset kaitset.”¹⁵⁸

Ka EIÕK lähtub seaduses ettenähtuse kriteeriumist, kusjuures õiguste ja kohustuste kindlaksmääramine on esmajoonel siseriikliku õiguse ülesandeks. Kohtutee õigus ei nõua riigilt õiguste tagamist igas õiguse valdkonnas, vaid seda, et kui isikul on nõue objektiivse õiguse järgi,

¹⁵⁷ vt näiteks European Court of H. R. Sporrang and Lönnroth v. Sweden. Judgment of 23 September 1982, Series A no. 52; European Court of H. R. Benthem v. The Netherlands. Judgment of 23 October 1985, Series A no. 97; European Court of H. R. Zander v. Sweden. Judgment of 25 November 1993, Series A no. 279-B; European Court of H. R. Kerojärvi v. Finland. Judgment of 19 July 1995, Series A no. 322.

¹⁵⁸ R. Alexy (viide 81), lk 73.

siis tuleb tal lubada kohtusse pöörduda.¹⁵⁹ *Frydlander vs Prantsusmaa* asjas¹⁶⁰ leidis kohus, et tsiviilõiguste rikkumise kaebe olemasolu kvalifitseerimiseks peab olema vaidlus siseriiklikus õiguses tunnustatud õiguse üle vähemalt põhjendataval alusel. EIÕKohus leidis kohtuasjas *Powell ja Rayner vs Ühendkuningriik*¹⁶¹, et kaebuse esitajatel ei olnud Inglise õiguse järgi ühtki substantiivset õigust rikutud, mistõttu ei olnud millegi üle kohtus vaielda. Kaebajate poolt aluseks võetud tsiviillennunduse seadus välistas vastutuse.

Kahelda tuleb siiski õigusaktides õiguste kaitse ja nende tegeliku kaitse vastavuses. Nõukogude Liidu konstitutsioon oli kuulus oma inimõiguste lubaduste poolest, mida ialgi ei pakutud.¹⁶² Ka R. Maruste on kirjutanud: „Tuleb siiski arvata, et põhiseaduses ettenähtud õiguste ja vabaduste kaitset saab kohtult taotleda ka siis, kui selleks pole otse ette nähtud menetluskorda asjakohases seaduses või on seaduses lünk. Selline arusaamine lähtub esiteks argumendist, et Eesti põhiseadus on otsekohaldatav, ning teiseks ei saa põhiseaduses ettenähtud õiguste kasutamist teha rippuvaks või kitsendada sõltuvalt põhiseadusest alamalseisva normistiku (seaduse) olemasolust ja selle toimealast.”¹⁶³

Sellisel seisukohal on olnud ka Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsuses Sergei Brusilovi süüdistuses KrK § 139 lõike 3 p 1 järgi¹⁶⁴. Riigikohtu üldkogu leidis, et kuigi põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse järgi on otse Riigikohtule individuaalkaebuse esitamise võimalus piiratud, ei saa jätta tähelepanuta, et PS § 15 tunnustab igäühe õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohus rõhutas, et S. Brusilovi kaebus puudutas põhiseaduses nimetatud õigusi ning PS §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta S. Brusilovi kaebuse menetlemata üksnes siis, kui S. Brusilovil on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle põhiseaduse samas paragrahvis ettenähtud õigust kohtulikule kaitsele.

¹⁵⁹ H. Bailey, D. J. Harris, B. L. Jones. *Civil Liberties: Cases and Materials*. 3rd Ed. Butterworths: London, Dublin, Edinburgh. 1991, lk 793.

¹⁶⁰ European Court of H. R. *Frydlander v. France*. Judgement of 27 June 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.

¹⁶¹ European Court of H. R. *Powell and Rayner v. The United Kingdom*. Judgment of 21 February 1990, Series A no. 172.

¹⁶² Cross, F. B. The relevance of law in human rights protection. – *International Review of Law and Economics*. Vol 19, Issue 1, March 1999. Arvutivõrgus: <http://www.sciencedirect.com> (27.10.2000).

¹⁶³ R. Maruste (viide 2), lk 300.

¹⁶⁴ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02 – RT III 2003, 10, 95.

Selline järeldus on kooskõlas ka samas otsuses osundatud Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. aasta määrusega¹⁶⁵, milles rõhutati kohtusse pöördumise õiguse lünkadeta kaitset. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni praktika põhjal kinnitas üldkogu, et PS §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks. Seega peab kohtusse pöördumise õigus tagama põhiseaduslike õiguste võimalikult tõhusa kaitse.

Samast seisukohast on lähtunud ka Riigikohtu tsiviilkolleegium¹⁶⁶, leides, et kuna seadus ei näe ette mingit muud korda vaidluse lahendamiseks selleks juhuks, kui isik, kes on sündmuskohal end nõutavas vormis liikluskahju tekitamises süüdi tunnistanud, kuid hiljem sellest loobub, siis PS § 15 annab igapähele õiguse pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse.

Oluline on ka Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht haldusasjas nr 3-3-1-47-02¹⁶⁷. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et asjaolu, et isik ei ole vaidlustanud algset haldusakti, ei tähenda iseenesest, et ta ei saaks vaidlustada haldusakti tühistanud haldusakti tühistavat haldusakti. On võimalik, et algse, isiku õigusi rikkuva haldusakti tühistamine haldusorgani poolt oli õiguspärane. Sellisel juhul rikub algse haldusakti tühistanud akti tühistamine isiku õigusi. Jättes isiku ilma kaebeõigusest sellise haldusakti suhtes ainuüksi põhjendusel, et ta ei ole vaidlustanud algset haldusakti, rikutakse PS § 15 ning HKMS § 7 lõikes 1 sätestatud isiku õigust kaitsta kohtulikult oma rikutud õigusi.¹⁶⁸

Siinkohal tuleb siiski juhtida tähelepanu, et PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigusele ei saa materiaalse aluseta kergekäeliselt viidata. Kohtusse pöördumise õigusele kui kaitseõigusele saab objektiivsest õigusest tuleneva õigusliku aluseta toetuda, kui seadusandlik regulatsioon ei oleks põhjendatud ning õiguste kaitse vajadus on ilmne.

II.3.2.2. Õiguste ja vabaduste rikkumine peab olema tegelik

Kohtusse pöördumise esemelise kaitseala juures on oluline mitte üksnes õiguse või vabaduse olemasolu, vaid ka selle rikkumine.

¹⁶⁵ Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-38-00 – RT III 2001, 2, 14.

¹⁶⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 26. märtsi 1998. a otsus asjas nr 3-2-1-37-98 – RT III 1998, 11, 120.

¹⁶⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 4. novembri 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-47-02 – RT III 2002, 30, 328.

Rikutud peab olema isikule endale kuuluv õigus. Kohtusse ei saa pöörduda nõudega, et kuskil on midagi õigusvastast (nn *actio popularis*) või et ühe grupi liikme õigusi on rikutud (ühinguhagi).¹⁶⁹ EIÕKohtu praktika järgi peab vaidluse lahend vahetult määrama aplikandi õigusi ehk olema tema õiguste suhtes vahetult määrava tähtsusega. Piisavaks ei loeta isegi vähest või kaudsest seosest. Näiteks pidas EIÕKohus deporteerimiskäsu mõju avaldaja „tsiviilõigustele”, mis tal olid töölepingu raames, liiga kaudseks kohaldamiseks EIÕK artiklit 6 deporteerimismenetlusele.¹⁷⁰

Õiguse omamise kui ka selle rikkumise osas tuleb aga tõdeda, et see ei pea ega saagi olla selge kohtusse pöördumisel, sest õiguse rikkumise saab kindlaks teha alles kohus. Piisab, kui taotluse esitaja rikkumist väidab, nimetades õiguse, mida ta arvab rikutud olevat.¹⁷¹ Siinkohal tuleb nõustuda R. Marustega, kes märkides, et EIÕK originaaltekst ei kasuta mõistet “rikkumine”, vaid mõistet “vaidlus” (ingl k *dispute*, pr k *contestation*), leiab, et “[t]aoline tähistus on ilmselt adekvaatsem, sest alles vaidluse õigusliku-kohtuliku hindamise järel saab probleemi määratleda, samuti saab alles siis selgeks, kas tegu on rikkumisega või mitte. Sinnamaani on sisuliselt tegemist ikkagi väidetava rikkumisega. EIÕKohus rakendab kaebuse vastuvõetavuse hindamisel nn põhjendatud kaebe (*arguable complaint*) ning ohvriks (*victim*) olemise kriteeriumit.”¹⁷²

Samast argumentatsioonist tuleb lähtuda ka PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse rakendamisel ning sellest on lähtunud ka Riigikohus.

Riigikohtu halduskolleegium on 13. juuni 1997. a määruses¹⁷³ leidnud, et HKMS § 5 lõike 1 kohaselt on halduskohtusse pöördumise aluseks kaebaja õiguste tegelik või väidetav rikkumine ja halduskohus peab tuvastama, kas ja kuidas kaevatav akt rikub kaebuse esitaja õigusi. Kui halduskohus leiab, et vaidlustatud õigusakt või reaaltoiming ei riku kaebuse esitaja õigusi, jätab halduskohus kaebuse rahuldamata ega anna seejuures hinnangut õigusakti või reaaltoimingu õiguspärasusele.

¹⁶⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 4. novembri 2002. a otsus asjas nr 3-3-1-47-02 – RT III 2002, 30, 328.

¹⁶⁹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

¹⁷⁰ A. Grotian (viide 38), p 21.

¹⁷¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

¹⁷² R. Maruste (viide 2), lk 301.

¹⁷³ Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 1997. a määrus asjas nr 3-3-1-19-97 – RT III 1997, 24, 252.

Ka 25. mai 1999. a määruses¹⁷⁴ leidis kohus, et küsimus, kas kaevatav haldusakt või reaaltoiming tegelikult rikub kaebuse esitaja subjektiivseid õigusi, kuulub lahendamisele kohtuotsusega pärast asja sisulist arutamist kohtuistungil. Riigikohtu halduskolleegium on ka 29. jaanuari 2001. a määrustes¹⁷⁵ leidnud, et isiku õiguste väidetavat rikkumist on võimalik kontrollida üksnes haldusasja sisulisel läbivaatamisel, mitte aga kohtuasja ettevalmistamisel või eelmenetluses.

Kuid 10. aprilli 2001. a määruses¹⁷⁶ juhtis Riigikohtu halduskolleegium tähelepanu, et HKMS § 7 lõikest 3 tulenevat õigust kohtusse pöördumiseks seaduses sätestatud erijuhtudel teise isiku huvides tuleb rangelt eristada kohtusse pöördumise õigusest kaebaja enda õiguste väidetava rikkumise korral. „HKMS § 7 lõike 3 alusel halduskohtusse pöördumine eeldab igal juhul eraldi seadusest tulenevat regulatsiooni. Erinevalt asja sisulisel läbivaatamisel kontrollitavast küsimusest, kas kaebuse esitaja õigusi on rikutud, on HKMS § 7 lõikes 3 viidatud täiendava seaduse olemasolu võimalik ja protsessiökonomiam seiskohast ka soovitatav kontrollida juba asja läbivaatamise ettevalmistamise staadiumis.“¹⁷⁷ Seega on enda huvides kohtusse pöördumisele omistatud tugevam õiguslik kaitse.

Seejuures on oluline, et EIÕKohtu praktikas ei ole vaidlust mõistetud mitte väga tehniliselt ja formaalselt, vaid pigem sisuliselt. See võib käia mitte üksnes õiguse ja vabaduse olemasolu, vaid ka nende ulatuse ja kasutamise viiside üle, hõlmates nii fakti kui ka õiguse küsimusi. See peab olema tõeline ja tõsise sisuga ning otsustava tähendusega vaidlusaluse õiguse suhtes¹⁷⁸.

Samuti on oluline ka määratleda rikkumise määr. Nii PS § 15 lõike 1 lause 1 kui EIÕK art 6 sõnastused ei näe ette rikkumise määra, mille korral on õigus pöörduda kohtusse. Selles osas on R. Maruste näinud seadusandluse võimalust kujundada need piirid. Samas on R. Maruste leidnud, et see on ka kohtu õigus tagasi lükata pöördumine, kui väidetav rikkumine on

¹⁷⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 25. mai 1999. a määrus asjas nr 3-3-1-25-99 – RT III 1999, 18, 173.

¹⁷⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-64-00 – RT III 2001, 5, 50; Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-65-00 – RT III 2001, 5, 51.

¹⁷⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. aprilli 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-16-01 – RT III 2001, 12, 125.

¹⁷⁷ Samas

¹⁷⁸ vt näiteks European Court of H. R. Sporrang and Lönnroth v. Sweden. Judgment of 23 September 1982, Series A no. 52; European Court of H. R. Benthem v. The Netherlands. Judgment of 23 October 1985, Series A no. 97; European Court of H. R. Zander v. Sweden. Judgment of 25 November 1993, Series A no. 279-B; European Court of H. R. Kerojärvi v. Finland. Judgment of 19 July 1995, Series A no. 322; European Court of H. R. Frydlender v. France. Judgement of 27 June 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.

formaalne, vähetähtis või ebaoluline või kujutab endast näiteks selget kaebeõiguse kuritarvitust või on ilmselt põhjendamatu.¹⁷⁹

Ratsionaalsuse ja õigusemõistmise ökonoomia seisukohast on põhjendatud, et mitte iga väiksemgi vaidlus ei pea saama täiemahulist kohtulikku kaitset. See viiks aja ja vahendite ebamõistliku kulutamiseni ning võib paratamatult kaasa tuua üldise kohtuasjade venimise. Õigusemõistmise venimine tähendab sisuliselt aga selle eitust.¹⁸⁰

II.3.2.3. Õigused ja vabadused nii tsiviil-, kriminaal- kui ka haldusõigusest

PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastusest grammatiliselt ei tulene, et kohtusse pöördumise õiguse esemeline kaitseala piirduks vaid kas haldus-, kriminaal- või tsiviilasjadega ehk teisisõnu põhiseadusega on ette nähtud õiguste lünkadeta kaitse.

Seevastu EIÕK art 6 lõike 1 järgi kuulub kohtusse pöördumise õiguse esemelisesse kaitsealasse vaid tsiviilõiguste ja -kohustuste või kriminaalsüüdistusega seonduvad asjad. Seega ei ole artikkel kohaldatav menetlustele, mis ei mahu nimetatud kategooriate alla.¹⁸¹

Kriminaalmenetlusele laieneb EIÕK art 6 selles osas, et see tähendab süüdistatava õigust, et tema vastu esitatud süüdistust arutaks kohus.¹⁸² Lisaks EIÕK art 6 lõikele 1 on ka EIÕK art 6 lõiked 2-3 kohaldatavad, kui kedagi süüdistatakse kuriteos ning art 6 kogutoime toob kriminaalsüüdistuse olemasolu.¹⁸³ Seejuures on oluline, et „kriminaalsüüdistuse” mõiste kujutab endast konventsioonis autonoomset kontseptsiooni ning seepärast ei ole siseriiklik õigus määrava tähtsusega ei selles, kas isikule on esitatud süüdistus või selles, kas süüdistus on seotud kriminaalse kuriteoga. Asjassepuutuva riigi õigus on nende asjade arutamisel oluline, kuid kujutab endast vaid lähtekohta. Selles osas, kas süüdistus seonduv „kriminaalse” kuriteoga, on osalisriigid konventsiooni alusel vabad ise määrama, missugune tegu on „kuritegu” tingimusel, et tegemist pole konventsiooniga kaitstava õiguse normaalse teostamisega. Kui siseõigus klassifitseerib konkreetset süüdistust „kriminaalsüüdistusena”, on see süüdistus *ipso facto*

¹⁷⁹ R. Maruste (viide 2), lk 301.

¹⁸⁰ Samas

¹⁸¹ A. Grotian (viide 38), p 6.

¹⁸² U. Lõhmus (viide 39), lk 149.

¹⁸³ A. Grotian (viide 38), p 35.

„kriminaalsüüdistus” konventsiooni mõistes. Kui aga mingi süüdistus ei ole siseriiklikus õiguses kriminaalsüüdistus vaid näiteks distsiplinaarsüüdistus, siis peavad konventsiooni asutused kaaluma, kas tegu pole siiski „kriminaalsüüdistusega” selle termini autonoomses, konventsiooni tähenduses. EIÕKohus on defineerinud „süüdistust” kui „pädeva võimu poolt indiviidile edastatud ametlikku teadet väite kohta, et ta on toime pannud kriminaalkuriteo” ning on öelnud, et „mõnedel juhtudel võib see olla niisuguste abinõude vormis, mis sisaldavad endas viidet sellisele väitele ja mis sisuliselt mõjutavad kahtlusaluse olukorda”.¹⁸⁴

Kuid kohtusse pöördumise õigus ei sisalda õigust algatada kriminaalmenetlust kolmanda isiku vastu nii avalikes kui erasüüdistusasjades¹⁸⁵. Ka ei kohusta EIÕK art 6 riiki looma apellatsioonija kassatsioonikohtuid¹⁸⁶.

PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse – jättes seejuures kõrvale edasikaebeõiguse – seisukohalt omab kriminaalmenetluse puhul tähendust küsimus sellest, kas kohtusse pöördumise õigus sisaldab ka õigust algatada kolmanda isiku vastu avalikku või erasüüdistusasja ning kriminaalmenetluse käigus menetlusosalise õigust vaidlustada tema kohta tehtud otsust.

Riigikohtu kriminaalkolleegium leidis 28. jaanuaril 1998. a Merike Valsi süüdistusasjas KrK § 143 lõike 2 punktide 1 ja 1¹; § 185 lõike 2 ning § 186 järgi, et arvestades seda, et KrMK §-s 159 sätestatud korras kahtlustatava või süüdistatava paigutamine meditsiinasutusse on oma olemuselt vahi alla võtmisega analoogiline põhiõigusi piirav kriminaalmenetluslik sunnivahend, peab kooskõlas PS § 15 lõikes 1 sätestatuga isikule, kelle suhtes seda sunnivahendit kohaldatakse, samuti tema kaitsjale, olema tagatud õigus selle kohtulikuks vaidlustamiseks erikaebe korras. Riigikohus leidis, et kuna antud juhul isiku erikaebust tema põhiõigusi piirava kohtumääruse peale üldse sisuliselt ei menetletud, siis jäeti isik täielikult ilma võimalusest vaidlustada enese põhiõiguse rikkumist.¹⁸⁷

¹⁸⁴ A. Grotian (viide 38), p-d 36, 37, 39.

¹⁸⁵ European Commission of H. R. Kiss v. The United Kingdom. Application no. 6224/73, Commission decision of 16 December 1986, DR 7.

¹⁸⁶ European Court of H. R. Delcourt v Belgium. Judgment of 17 January 1970, Series A no. 11.

¹⁸⁷ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 28. jaanuari 1998. a määrus asjas nr 3-1-1-21-98 – RT III 1998, 10, 106.

Tsiviilõiguslike vaidluste osas on EIÕK art 6 lõike 1 kohaldamisel välja töötatud terve rida üldisi põhimõtteid. Eespool toodult on EIÕK art 6 kohaldatavuseks vajalik tõelise ja tõsise vaidluse olemasolu seoses õiguste ja kohustustega, mida siseõigus kasvõi ainult vaieldavatel alustel tunnustab; vaidluse tulemus peab vaidlusaluste õiguste ja kohustuste suhtes olema vahetult määrava tähtsusega; need õigused või kohustused peavad oma olemuselt olema tsiviilõiguslikud.

EIÕK art 6 on selgelt kohaldatav tavalistes indiviidide vahelistes eraõiguslikes vaidlustes, hõlmates näiteks hüvitusnõudeid vigastuse või avaliku laimamise eest, lepingulisi nõudeid, perekonnaõiguse menetlusi ja muud sarnast.¹⁸⁸

EIÕK tähenduses tsiviilõiguste tuvastamisel on EIÕKohus käsitanud tsiviilõigustena ka selliseid küsimusi nagu näiteks maa ümberjagamist, keeldu tegutseda arstina, õigust tegutseda kindlustusäris, eksproprieerimise eest kompensatsiooni määramist.¹⁸⁹ Ka A. Le Sueur on juhtinud sellele ebastabiilsusele tähelepanu. Nii litsentsi tühistamine täitevvõimu poolt, keeldumised planeerimisloast ja avaliku võimu otsused sotsiaalkindlustuse, heaolutoetuste ja pensionite üle võivad langeda EIÕK art 6 lõike 1 kaitsealasse.¹⁹⁰ Sellega on EIÕKohus laiendanud EIÕK art 6 kaitseala ka haldusasjadele.

Haldusasjades ja haldusmenetluses art 6 lõike 1 kohaldamise suhtes on EIÕKohus andnud esmakordselt seisukoha *Ringelsen vs Austria* asjas¹⁹¹, milles Austria Ringkonna ja Regiooni Kinnisvaratehingute komisjonides kui haldusorganites keelduti põllumajandusliku maa ostulepingu kinnitamisest ning leping kaotas kehtivuse. EIÕKohus leidis selles asjas, et EIÕK art 6 lõige 1 hõlmab kõiki menetlusi, mille tulemus on eraõiguste ja -kohustuste suhtes otsustava tähtsusega ning seetõttu ei ole määrava tähtsuseha seadusandluse iseloom, mis reguleerib, kuidas asja tuleb lahendada (tsiviil-, kommerts-, haldusõigus, jne), ja asutus, kellele on selles asjas jurisdiktsioon antud (tavaline kohus, haldusorgan, jne). Nii EIÕK komisjon kui EIÕKohus lähtusid seejuures mõiste “tsiviilõigused ja -kohustused” tõlgendamisel konventsiooni prantsuskeelsest tekstist. Prantsuse õigusterminoloogia kohaselt viitab ‘*droits civils*’ õigustele ja kohustustele tsiviilõiguses, eraldiseisvalt avalikust ja kriminaalõigusest. Mõiste “tsiviil” selles kontekstis viitab õigussuhetele isikute ja teiste eraõigussubjektide vahel, erinevalt õigussuhetest

¹⁸⁸ A. Grotian (viide 38), p-d 7, 12.

¹⁸⁹ P. Sieghart (viide 48), lk 277.

¹⁹⁰ A. Le Sueur (viide 11), lk 462.

eraisiku ja avaliku võimu kandjate vahel. Seega leidis komisjon, et mõistet “tsiviilõigused ja -kohustused” tuleb tõlgendada kitsendavalt nii, et see hõlmaks üksnes selliseid õigussuhteid, nagu on tüüpilised suhted eraisikute vahel, välistades õigussuhted, kus eraisik vastandatakse avaliku võimu kandjatega. Siiski andis kohus samas asjas tehtud otsuses mõistele laiemat tähendust, mille kohaselt ei ole EIÕK art 6 lõike 1 kohaldamiseks vajalik, et mõlemad pooled oleksid eraisikud; prantsuskeelne väljend “*contestations sur [des] droits et obligations de caractère civil*” hõlmab kõiki menetlusi, mille tulemus on otsustav eraõiguste ja kohustuste osas, ingliskeelne tekst “*determination of ... civil rights and obligations*” kinnitab seda tõlgendust.¹⁹²

EIÕK kohus kinnitas oma seisukohta *König vs Saksamaa* asjas¹⁹³, mis puudutas menetluse kestust Saksa halduskohtutes, millega avaldaja vaidlustas haldusvõimu (*Regierungspräsident*) otsused, mis võtsid temalt õiguse arstina praktiseerida ja kliinikut pidada. Valitsus leidis, et EIÕK artiklit 6 ei saa kohaldada asjades, mis puudutavad riigi toiminguid suveräänse võimuna. EIÕK kohus ei nõustunud selle seisukohaga ning oli arvamisel, et kui on tegemist eraisiku ja avaliku võimu vahelise vaidlusega, pole tähtis, kas avalik võim toimis eraisikuna või suveräänse võimuna. Määramaks, kas asi tähendab tsiviilõiguste üle otsustamist, on oluline vaid vaidlusaluse õiguse iseloom.¹⁹⁴

Seega omab vaidluse liigitamisel tsiviil- või haldusajaks vähest tähtsust asja kuulumine tsiviil-, kommerts-, haldusõiguse jm alla ja asjas pädevust omistatud võimukandja.¹⁹⁵ Ka P. van Dijk ja G. J. H. van Hoof on juhtinud tähelepanu, et isegi, kui eeldada, et tegemist on eraõiguse õiguste ja kohustustega, siis lepinguliste riikide õigussüsteemides võib jõuda erinevatele tõlgendustele, eriti põhjusel, et avaliku ja eraõiguse piiritlemine on üldiselt väga ähmane ja see piir ei ole erinevates õigussüsteemides alati tõmmatud samadest kriteeriumidest lähtudes. Kuidas see ka poleks, ei ole kindlasti kindel, et “tsiviil” omab kitsendatult “eraõiguslikku” tähendust. EIÕK artikli 6 lõike 1 õigusajalugu, mis on tihedalt seotud kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 14 lõikega 1, osundab, et selline kitsendamine ei olnud autorite tahe.¹⁹⁶

¹⁹¹ European Court of H. R. *Ringeisen vs Austria*. Judgment of 16 July 1971, Series A no. 13.

¹⁹² P. Sieghart (viide 48), lk 276.

¹⁹³ European Court of H. R. *König v. Germany*. Judgment of 28 June 1978, Series A no. 27.

¹⁹⁴ A. Grotian (viide 38), p 11.

¹⁹⁵ P. Sieghart (viide 48), lk 276.

¹⁹⁶ P. van Dijk, G. J. H. van Hoof. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. 2nd Ed. Kluwer Law and Taxation Publishers: Deventer. Boston. 1990, lk 295-296.

A. Le Sueur märgib, et akadeemilises kirjanduses on soovitatud EIÕKohtul võtta jõuline seisukoht “tsiviilõiguste” tõlgendamisel, mõistes seda kui iga asja, mida arutatakse siseriikliku kohtu ees ja mis ei ole kriminaalasi.¹⁹⁷ Kindlasti on sellise seisukoha taga ka põhjus, et nii EIÕKohus kui EIÕKomisjon on tsiviilõiguste ja -kohustuste kontseptsiooni kohaldamisel siiski hoidunud formuleerimast abstraktsest testist, mille alusel oleks võimalik eristada era- ja avalikke õigusi ja kohustusi. Selle asemel on nad eelistanud induktiivset lähenemist, otsustades konkreetsete tõstatatud asjade üle.¹⁹⁸

Kindlasti tuleb EIÕK art 6 kohaldamise osas juhtida tähelepanu ka osalisriikidele jäetud kaalutusõigus ehk “*margin of appreciation*”.¹⁹⁹

Kuna erinevalt EIÕK artiklist 6 on kohtusse pöördumise õigus PS § 15 lõike 1 lauses 1 tagatud kõikehõlmavalt ning loodud on lünkadeta kohtulik kaitse, siis on võimalik kohtusse pöördumine nii tsiviil-, haldus- kui ka kriminaalalajades. Siiski on oluline märkida, et kuna esemeline kaitseala määratletakse täpsemalt subjektiivsete õiguste kehtestamisel õigusaktidega ning menetluskorra sätestamisel menetluskoodeksitega, siis alles sellise kujundamise käigus selgub tegelik esemeline kaitseala.

Kohtusse peab olema võimalik pöörduda kõikide riiklike otsuste vastu. Kohtud peaksid seetõttu arutama kaebusi näiteks selliste otsuste peale nagu armuandmine, kõik parlamendiotsused, diskretsiooniotsused, kõikvõimalike riiklike vahekohtute otsused jms otsused. Õiguste rikkumise korral on lubatud kaevata kõigi riigivõimu üksikaktide peale.²⁰⁰ Riigikohtu halduskohuskolleegium on 24. märtsi 1997. a määruses²⁰¹ rõhutanud, et põhiseadus ega halduskohtumenetluse seadustik ei sätesta ühtegi haldusmenetluses antud akti, mille peale ei saa kaevata.

Avaliku õiguse vallas võib tõusetuda küsimus, kas on tegemist avaldaja „õigusi” puudutava „vaidlustamise” või vaidlusega juhul, kui avaldaja soovib vaidlustada avaliku võimu sellist

¹⁹⁷ A. Le Sueur (viide 11), lk 461-462.

¹⁹⁸ H. Bailey, D. J. Harris, B. L. Jones (viide 159), lk 796.

¹⁹⁹ Vt lähemalt käesoleva töö punkti IV.3 „Piirangute ulatus”.

²⁰⁰ T. Annus (viide 25), lk 272.

²⁰¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 24. märtsi 1997. a määrus asjas nr 3-3-1-5-97 – RT III 1997, 12, 136.

suvaotsust nagu ehitusloa või litsentsi andmisest keeldumine, mis avaldaja õigusi või huvisid kahjustab. Kui säärane otsus on tehtud õiguspäraselt ja mitte ületades selle võimu pädevust, kas siis sellel indiviidil, kes selle otsusega nõus ei ole, on olemas tema „õigustega” seotud nõue, millega tal artikli 6 alusel on õigus kohtusse pöörduda?²⁰² “Diskretsiooniotsused, kus täidesaatvale võimule on antud otsustamisel valikuvõimalus, ei välista samuti kohtusse pöördumist. Selliste otsuste puhul on kohtul keelatud asetada oma väärtusotsustusi täidesaatva võimu asemele. Kohus peab kontrollima, kas haldusorganid neile antud diskretsiooniõiguse piiridesse jäid. See kehtib kõikvõimalike riiklike eksamite ja konkursside kohta.”²⁰³

EIÕK komisjon arutas seda küsimust *Kaplan vs Ühendkuningriigid* asjas²⁰⁴. Valitsusminister oli avaldaja kindlustusärile pannud piirangud lähtudes sellest, et avaldaja polnud selle äri kontrollimiseks sobiv ja õige isik. Avaldaja möönis, et minister oli toiminud seaduslikult, ent kaebas, et selles asjas ei olnud kohus teda ära kuulanud. Väga pikas arvamuses selgitas EIÕK komisjon, kuidas EIÕK artiklit 6 kohaldada ning jõudis järeldusele, et vaidlus tekib vaid siis, kui materiaalõiguslikus mõttes sellisest otsusest mõjutatud isik väidab, et võim on toiminud õigusevastaselt. EIÕK komisjon märkis, et antud juhul fakte materiaalõiguslikus mõttes ei vaidlustatud. Selles asjas leidis komisjon, et avaldajal on õigus täitevvõimu otsuse läbivaatamisele kohtu poolt, kuid mitte täitevvõimu tulemuste osa vaidlustamiseks. Avaldajal oli eriarvamus otsustuste suhtes, mis puudutasid tema käitumise sobivust, kuid avaldaja ei esitanud ühtegi väidet selle kohta, et minister oleks õigusvastaselt toiminud. Neis tingimustes ei tuvastanud EIÕK komisjon artikli 6 lõike 1 rikkumist.²⁰⁵

EIÕK kohtu pretsedendiõigus on aga arenenud sootuks teises suunas. EIÕK kohus on avaldanud arvamust, et tsiviilõigusi puudutav vaidlustamine või vaidlus võib seonduda õiguse tegeliku olemasoluga või selle ulatusega või selle teostamise viisiga, ning võib puudutada nii fakti- kui ka õigusküsimusi. Niisuguse vaidluse tekkimisel on asjassepuutuval isikul õigus sellele, et asja kuulaks ära õigusemõistmise volitustega instants. Kui vastav haldus- või distsiplinaarorgan ise ei ole EIÕK artikli 6 punkti 1 nõuetele vastav „õigusemõistmise volitustega instants”, tuleb see organ allutada niisuguse kohtuorgani kontrollile, mis on kooskõlas EIÕK artikli 6 punktiga 1. Veelgi enam, sellel kohtuorganil peab olema „täielik jurisdiktsioon” vaidlusega tegelemiseks.

²⁰² A. Grotian (viide 38), p 15.

²⁰³ T. Annus (viide 25), lk 272-273.

²⁰⁴ European Commission of H. R. Kaplan v The United Kingdom 17/07/1980.

Seepärast ei pruugi olla piisav, kui teostada kohtulikku kontrolli ainult haldusorgani otsuse seaduslikkuse üle. Asi sõltub „õigusi” puudutava vaidluse või vaidlustamise ulatusest ja iseloomust.²⁰⁶

See ei tähenda, et haldusotsuse kõik aspektid tuleks kontrollile allutada. Otsuse teatud aspekte ei saa juba nende olemuse poolest allutada kohtulikule hindamisele ja kontrollile. Kohtu otsus *Van Marle jt vs Holland* asjas²⁰⁷ viitab sellele, et tsiviilõigusi puudutava „vaidluse” osaks võib lugeda lahkhelisid vaid nendes küsimustes, mis „loomu poolest alluvad kohtulikule kontrollile”. Kohus näitas, et sellesse kategooriasse kuuluvad fakti- ja õigusküsimused, kuid leidis, et kontrollida ei saa hinnangut avaldaja kutsealasele kompetentsusele raamatupidajana, mis on langetatud kooli või ülikooli eksamiga sarnaneva protsessi tulemusena. Samamoodi ollakse arvamusel, et planeerimis- ja litsentseerimispoliitikat ja muid sarnaseid asju puudutavad küsimused ei ole kohtu otsustada. Kaaludes, kas tsiviilõigusi puudutav vaidlus tekkis niisuguste otsustega mittenõustumisest, on EIÕKohus võtnud arvesse, kas ei nõustuta vastava otsuse seaduslikkusega või on hoopis tegemist mittenõustumisega lihtsalt poliitilistel alustel.²⁰⁸

Sellisele lähenemisele sarnaneb ka Riigikohtu halduskolleegiumi lahend seoses pankrotihaldurite eksamiga²⁰⁹, kus Riigikohus leidis, et kuna pankrotihalduri eksami tulemusest sõltub isiku võimalus realiseerida oma põhiseaduslikku õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, peab isikul olema sellise õiguse riivamise korral võimalus kohtulikuks kaitseks. Kohtuliku kontrolli võimaluse tagamiseks peavad eksami kulg, selle tulemused ja komisjoni otsus olema kontrollitavad.²¹⁰

Samuti on leitud, et kohtus peab olema vaidlustatav otsus, millega nimetatakse ametisse üks prokuröri kandidaat ja jäetakse seetõttu teine kandidaat nimetamata. Kohus peab kontrollima, kas see otsus tehti põhjendatud alustel.²¹¹

²⁰⁵ A. Grotian (viide 38), p 16; H. Bailey, D. J. Harris, B. L. Jones (viide 159), lk 796.

²⁰⁶ A. Grotian (viide 38), p 17.

²⁰⁷ European Court of H. R. *Van Marle and Others v. The Netherlands*. Judgment of 26 June 1986, Series A no. 101.

²⁰⁸ A. Grotian (viide 38), p 19.

²⁰⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 30. mai 2000. a otsus asjas nr 3-3-1-20-00 – RT III 2000, 15, 164.

²¹⁰ Samas

²¹¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 22. mai 2000. a otsus asjas nr 3-3-1-14-00 – RT III 2000, 14, 151.

Riigikohtu halduskolleegium leidis 25. mai 1999. a määruses²¹², et ekslik on ringkonnakohtu seisukoht, et kaevatud korralduse õiguspärasus ei kuulu hindamisele halduskohtus, sest korralduse eesmärgiks on riikliku majanduspoliitika elluviimine. PS §-s 4 tähendatud võimude lahustuse põhimõttega on kooskõlas halduskohtu pädevus kontrollida, kas haldusorgan on riiklikku majanduspoliitikat teostanud kooskõlas seaduse ja õigusega. PS § 15 lõikest 1 tulenevalt ei saa välistada subjektiivsete õiguste kaitseks kohtu poole pöördumist haldusorgani õigusakti sisust või reaaltoimingu olemusest lähtudes. Seadusega võib sellise vaidluse lahendamiseks küll ette näha teistsuguse kohtumenetluse, kuid seda käesolevas asjas tehtud ei ole.

Planeerimisseaduste kohta on halduskolleegium leidnud, et need “alluvad kohtulikule kontrollile piiratud ulatuses. Kohus ei saa otsustada planeerimisotsustuse otstarbekuse üle”.²¹³

Seega on PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse kaitseala võrreldes EIÕK artiklis 6 toodud kohtusse pöördumise õiguse esemelisest kaitsealast oluliselt laiem, sest sellega on ette nähtud kõikehõlmavalt õiguste ja vabaduste kaitse.

²¹² Riigikohtu halduskolleegiumi 25. mai 1999. a määrus asjas nr 3-3-1-25-99 – RT III 1999, 18, 173.

²¹³ Riigikohtu halduskolleegiumi 13. märtsi 1998. a määrus asjas nr 3-3-1-9-98 – RT III 1998, 11, 125.

III. ISIKULINE KAITSEALA

III.1. ISIKULISE KAITSEALA MÕISTE

Isikuline kaitseala määrab kindlaks isikute ringi, kes võib esemelise kaitsealaga määratletud põhiõigusele tugineda. Teisisõnu, isikuline kaitseala määratleb põhiõiguste õigustatud subjektid ehk põhiõiguste kandjad.²¹⁴ “Põhiõiguste õigustatud subjektid (põhiõiguste kandjad) on need, kes saavad otseselt viidata põhiõigustele kui neile õigusi andvatele normidele.”²¹⁵

Nii põhiseaduse ekspertiisikomisjon kui põhiseaduse kommentaaride autorid on üksmeelel, et PS § 15 lõike 1 lausest 1 tuleneb kõigi ja igäühe õigus.²¹⁶ Nimetatud seisukoht on ilmne PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastusest. Selles on ära toodud sõna “igäühel”. Seega ei ole PS § 15 lõike 1 lauses 1 kohtusse pöördumise õigust piiratud kodanike või üksnes teatud isikute grupiga ning PS § 15 lõike 1 lauses 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse puhul on tegemist kõigi ja igäühe õigusega ehk inimõigusega kvantitatiivses mõttes.

Ka rahvusvaheliste inimõiguste lepingute järgi on kohtusse pöördumise õiguse puhul tegemist kõigi ja igäühe õigusega. Nii on see kirjas näiteks EIÕK art 6 lõikes 1, Inimõiguste Ülddeklaratsiooni artiklis 8 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises pakti artikli 14 lõike 1 lauses 2.

III.2. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUSE KANDJAD

III.2.1. Füüsilised isikud

PS § 15 lõike 1 lausest 1 tulenevalt on kohtusse pöördumise õigus igal füüsilisel isikul. Seejuures ei tohi tähelepanuta jätta PS § 9 lõiget 1, mille kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

²¹⁴ R. Alexy (viide 81), lk 33; T. Annus (viide 25), lk 166.

²¹⁵ T. Annus (viide 25), lk 166.

Põhiõiguste kandjaks ehk põhiõigusvõimelised on füüsilised isikud sõltumata east. „Põhiõigusvõime sarnaneb tsiviilõigusliku õigusvõimega, kuid ei kattu viimasega. Esimene on PS tasandi kategooria ja püsib sellest sõltumata, kas tsiviilseadus on olemas või mitte.“²¹⁷

Põhiõigustest tulenevad subjektiivsed õigused on füüsilistel isikutel sünnist surmani.²¹⁸ „Jättes kõrvale küsimuse loote objektiivsest põhiseaduslikust kaitsest, tuleb eitada loote põhiõigusvõimet. Vastasel korral tuleks pidada võimalikuks loote kaebust ema peale, kes tahab teha aborti. Sellest lähtuvalt ei ole lootel põhiõigustest tulenevaid subjektiivseid õigusi.“²¹⁹ Kuna põhiõiguste kandjaks saab olla ainult isik, siis põhiõiguste kandjaks ei ole ka surnu. „Surma hetkena käsitatakse tänapäevases põhiõigusteaduses ajutegevuse lõppu.“²²⁰

Iseseisvaks küsimuseks põhiõigusvõimest on aga füüsilise isiku põhiõigusealisus ehk võime põhiõigusi iseseisvalt teostada. Vähemalt 18 aastat vanadel isikutel on täies ulatuses kõik põhiseadusest tulenevad õigused peale PS § 60 lõikest 2 tuleneva, mille kandjaks saab olla alates 21. eluaasta täitumisest. Alaealised ei saa teostada kõiki õigusi täies ulatuses, sest esiteks võib neil puududa vastav loomulik võime ja teiseks võivad olla sellele vastu nende vanemad.²²¹ Põhiseaduse kommentaaride autorid on kirjutanud: „Üldistavalt võib öelda, et elu, tervise ja isikuvabadusega seotud õiguste puhul [...] algab põhiõigusealisus sünniga. Teiselt poolt peaks varaliste suhetega seotud põhiõiguste [...] iseseisev teostamine algama võimalikult hilja, et kaitsta noort inimest iseenda eest. Sellest põhimõttest lähtub TsÜS § 9 lg 1, mille kohaselt algab füüsilise isiku teovõime tema 18. eluaasta täitumisest. Sarnaselt määrab PKS § 3 lg 1 kindlaks põhiõigusealisuse § 27 lg 1 tähenduses. Ka see norm järgib PS poolt etteantud nõudeid.“²²² Millal algab aga kohtusse pöördumise õiguse puhul põhiõigusealisus?

Kohtusse pöördumise õiguse põhiõigusealisuse puhul tuleb asuda seisukohale, et selle piiramine teatud vanuse täitumisega ei võimaldaks isikul oma õigusi efektiivselt kaitsta, kui ta on kohtu

²¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76); Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139.

²¹⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 94.

²¹⁸ Samas, lk 96.

²¹⁹ Samas

²²⁰ Samas

²²¹ Samas

²²² Samas, lk 97.

kaudu kaitset taotletava õiguse jaoks põhiõigusealine. Seepärast on kohtusse pöördumise õiguse põhiõigusealisus sõltuvuses õigusest, mida kohtus tahetakse kaitsta.

Omamoodi küsitavusi isikulisesse kaitsealasse kuulumisest tekib juhul, kui isik läbi oma kuuluvuse juriidilise isiku juurde tahab realiseerida ühenduse õigust. Prof R. Narits on seisukohal, et „[f]üüsilised isikud on põhiõiguste kandjateks ka sellisel juhul, kui nad asutavad näiteks sihtasutuse. Näiteks, kui avalik võim kitsendab ebaseaduslikult sihtasutuse tegevust, on igal selle liikmel õigus PS § 15 lg 1 alusel pöörduda kohtusse.“²²³ Autor ei nõustu sellise seisukohaga, sest PS § 15 lõike 1 lause 1 liiga laiendav tõlgendamine on vastuolus kohtusse pöördumise kui kaitseõigusega. Juriidilisele isikule või ühendusele kuuluva õiguse rikkumise korral on füüsilisel isikul mitte iseseisvalt, vaid kui juriidilist isikut või ühendust esindaval isikul õigus kohtusse pöörduda.

III.2.2. Juriidilised isikud ja ühendused

Olemuslikult ei ole kohtusse pöördumise õigus immanentselt üksnes inimesele kui füüsilisele isikule kuuluv õigus. Põhiõiguste kui ka muude subjektiivsete õiguste kaitseks on vajalik tagada ka teistele isikutele kohtusse pöördumise õigus. Seepärast võivad kohtusse pöördumise õiguse kandjateks olla ka juriidilised isikud ja muud ühendused.

Juriidiline isik saab põhiõigusele toetuda, kui see on kooskõlas õiguse olemusega. Põhiõiguste laienemine juriidilistele isikutele on kooskõlas õiguse olemusega, kui juriidilise isiku käitumine võib langeda vastava põhiõiguse kaitsealasse. Juriidilised isikud ei saa selle kitsenduse tõttu toetuda näiteks õigusele elule, nad ei sõlmi abielusid ning tütarettevõtetega aktsiaseltsil ei saa olla vanemate põhiõigust kasvatada oma lapsi. Seevastu tulenevad elukutse, ettevõtluse ja omandiga seotud põhiõigustest juriidiliste isikute subjektiivsed õigused. Kuid lisaks on rida põhiõigusi, mille puhul tuleb selle kaitseala laienemist juriidilisele isikule igal konkreetsel juhul tõlgendada.²²⁴ Samad küsimused puudutavad ka muid ühendusi.

²²³ K. Merusk, R. Narits (viide 73), lk 175.

²²⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 103.

Juriidilised isikud

PS § 9 lõike 2 kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.

Põhiseadusest ei leia aga mõiste „juriidiline isik” legaaldefiniitsiooni. Nimetatud mõistel on õiguskeeles väljakujunenud tähendus. „Juriidiline isik on abstraktne moodustis, millel on õigusvõime.“²²⁵

Kahtlusteta on PS § 9 lõike 2 tähenduses juriidilisteks isikuteks eraõiguslikud juriidilised isikud. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse²²⁶ (edaspidi TsÜS) § 25 lõike 1 kohaselt on eraõiguslik juriidiline isik erahuvides ja selle juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidiline isik. Eraõiguslik juriidiline isik on täis-, usaldus- ja osühing, aktsiaselts, tulundusühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing. Ka R. Alexy on jaatanud eraõigusliku juriidilise isiku olemist põhiõiguste kandjaks.²²⁷

Avalik-õiguslik juriidiline isik on TsÜS § 25 lõike 2 kohaselt riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Samas on põhiseaduse kommentaaride autorid märkinud, et asjaolu, et avalik-õiguslikud juriidilised isikud on ka juriidilised isikud PS § 9 lõike 2 tähenduses, ei tähenda, et põhiõiguste kaitse avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele laieneb. Põhiõiguse kaitse laienemine eeldab ka ülejäänud PS § 9 lõikes 2 toodud tunnustele vastavust ning peab seega olema kooskõlas ka juriidilise isiku üldiste eesmärkide ning põhiõiguse olemusega.²²⁸

Juriidiliste isikute põhiõiguste kaitse piirid on seatud PS § 9 lõike 2 lause teises pooles „kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega“.

Juriidiliste isikute üldised eesmärgid ei saa tähendada konkreetse juriidilise isiku põhikirjas fikseeritud eesmärki, mis on vaid selle juriidilise isiku konkreetne eesmärk. Üldine eesmärk on

²²⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 100.

²²⁶ RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.

²²⁷ R. Alexy (viide 81), lk 81.

juriidilise isiku kui õiguse instituudi objektiivne eesmärk.²²⁹ Põhiseaduse kommentaaride autorite käsitlusel on juriidiline isik põhiõigusvõimeline, kui tema juriidilise isiku eesmärgiks on tagada füüsiliste isikute vabadust. Põhiõiguste kaitse saab talle laieneda ainult niivõrd, kuivõrd juriidilise isiku tegevuse kitsendamine kitsendab ühtlasi juriidilise isiku taga seisvate füüsiliste isikute vabadust. Seejuures rõhutavad põhiseaduse kommentaaride autorid, et juriidiline isik peab olema loodud ja tegutsema erahuvisid ning mitte avalikke huvisid silmas pidades.²³⁰

Põhiseaduse kommentaaride autorite järgi eraõiguslikud juriidilised isikud vastavad üldjuhul neile kriteeriumitele, kuid avalik-õiguslikud juriidilised isikud põhiõiguste kandjatena on välistatud. Sellest tulenevalt puudub põhiseaduse kommentaaride autorite arvates ka eraõiguslikul juriidilisel isikul põhiõigusvõime, kui tema osakud kuuluvad täies ulatuses riigile või mõnele riigist alamal seisvale avalik-õiguslikule juriidilisele isikule. Erandiks on põhiseaduse kommentaaride autorid pidanud protsessiõigusi, mida tuleb lähtuvalt õigusriigi printsiibist kohaldada ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes. Samuti on erandiks juhtum, kui avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärk seisneb individuaalsete õiguste realiseerimises.²³¹ Sama seisukohta on põhiõiguslikust individualismist lähtuvalt jaganud ka R. Alexy.²³²

Autor on kahtleval seisukohal avalik-õiguslike juriidiliste isikute ja nende osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute põhiõigusvõime piiramise suhtes. PS § 9 lõikes 2 ei eristata avalik-õiguslikke ka eraõiguslikke juriidilisi isikuid, mistõttu põhiseaduse tähenduses ei ole välistatud ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute põhiõigusvõimelisus. Samamoodi on Saksa õiguses sarnasele lähenemisele vastuväiteid esitanud I. von Münch, rõhutades, et Saksa põhiseadus ei erista avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning et ka avalik-õiguslikul juriidilisel isikul peab olema võimalus sõltuvalt rikutud õigusest õiguslikuks kaitseks.²³³

²²⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 101.

²²⁹ Samas

²³⁰ Samas, lk 103.

²³¹ Samas, lk 102-103.

²³² R. Alexy (viide 81), lk 81-83.

²³³ I. von Münch. Staatsrecht. Band 2. Staatsangehörigkeitsrecht, allgemeine Grundrechtslehren, die einzelnen Grundrechte, Wirtschaftsverfassung, internationaler Schutz - 5., neuarbeitete Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Verlag W. Kohlhammer, 2002, lk 74.

Nõustuda tuleb aga kindlasti seisukohaga, et ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute suhtes tuleb kohaldada protsessipõhiõigusi.²³⁴ Siin väljendub põhiõiguste objektiivõiguslik iseloom: protsessipõhiõigused on ühtlasi õigusriigi printsiibi osaks. Õigusriik ei ole mõeldav, kui osade õigussubjektide suhtes oleks lubatud kalduda kõrvale kõigi protsessipõhiõiguste aluseks oleva ausa kohtumõistmise (*fair trial*) põhimõttest.²³⁵ Protsessiõiguste kohaldatavusega juriidilistele isikutele on tunnistanud nii põhiseaduse kommentaaride autorid kui ka põhiseaduse ekspertiisikomisjon.²³⁶ Nii näiteks ei ole välistatud avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt omandiõiguse tunnustamiseks hagi esitamine, sest see on kooskõlas nii avalik-õigusliku juriidilise isiku eesmärgi kui ka õiguse olemusega.

Seega ei ole juriidiliste isikute puhul kohtusse pöördumise õiguse kui menetlusõigusliku tagatise rakendatavuse osas küsimusi. Seejuures lähtudes eespool toodust, on kohtusse pöördumise õigus nii eraõiguslikel kui ka avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel, kui see on kooskõlas vastava juriidilise isiku üldise eesmärgiga ja õiguse olemusega.

Ühendused

Igapäevaelus puutume aga lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele kokku ka erinevate gruppide, ühenduste ja organisatsioonidega, mis ei oma juriidilise isiku staatust ja millel on seetõttu osaline õigusvõime.

Võiks arvata, et ühendused, mis ei oma juriidilise isiku seisundit, ei oma põhiõiguslikku kaitset, sest põhiseaduses ei ole „juriidilise isiku“ leaaldefiniitsiooni, seadustes on aga „juriidiline isik“ saanud väga täpse tähenduse ning on selge, mis hetkest on juriidiline isik tekkinud.

Sellist seisukohta toetab mittetulundusühingute seaduse²³⁷ § 2 lõige 2, mille järgi mittetulundusliku iseloomuga isikute ühendused, mis ei ole kantud registrisse, ei ole juriidilised isikud ja neile kohaldatakse seltsingute kohta sätestatut. Sellise ühenduse nimel tehtud tehingute eest vastutavad tehingu teinud isikud isiklikult ja solidaarselt. Seevastu ühendustele lootust

²³⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 103; I. von Münch (viide 233), lk 72-73; R. Alexy (viide 81), lk 82.

²³⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 103.

²³⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

²³⁷ RT I 1996, 42, 811; 2004, 89, 613.

andev on HKMS § 7 lõike 3, mille kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda oma liikmete või muude isikute huvides isikute ühendus, sealhulgas juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus, kui seadus talle sellise õiguse annab.

Ka EIÕKohtu praktikast ilmneb põhiseadusliku juriidilise isiku laiendav tõlgendus. EIÕK art 34 annab õiguse pöörduda EIÕKohtuse peale füüsiliste isikute ja organisatsioonide ka isikute gruppidele ning ühendustele. EIÕK artikkel 25 kohaselt on kaebeõigus igal füüsilisel isikul, mitteriiklikul organisatsioonil ning isikute ühendusel, kelle konventsioonis sätestatud õigusi on rikutud. Seepärast võivad füüsiliste isikute ja eraõiguslike juriidiliste isikute kõrval EIÕKohtu poole pöörduda täisõigusvõimet mitteomavad ühingud²³⁸.

PS § 9 lõike 2 tõlgendamisel tuleb arvestada ka asjaolu, et põhiseaduse vastuvõtmise aegne terminikasutus ei vasta enam üks-üheselt tänapäeva omale. Põhiseaduse vastuvõtmise hetkel olid juriidilised isikud mitmed organisatsioonid, mis seda tänapäeval ei ole. Juriidiliste isikute formaalsed registreerimis- ning tegutsemisnõuded olid tol ajal väga lihtsad.²³⁹

Näiteks varasemast vabamast korraldusest rangemale regulatsioonile üleminekust ja selle mõjudest isikute kohtusse pöördumisele on Riigikohtu halduskolleegiumi 30. jaanuari 1998. a määrus²⁴⁰. Kohus leidis selles asjas, et HKMS §-st 5 ja § 12 lõikest 1 tuleneb, et protsessiosalisteks halduskohtus saavad olla üksnes füüsilised ja juriidilised isikud, teatud juhtudel ka juriidiliseks isikuks mitteolev isikute ühendus, kohalik omavalitsus, vähemusrahvuste kultuurautonoomia asutus ja organ, kellele on seadusega pandud riiklik või teenistuslik järelevalve §-s 4 nimetatud organi või ametiisiku õigusakti peale, ning §-s 4 nimetatud organ, asutus või ametiisik. Antud juhul oli Harju maavanema vaidlustatud korraldusega registreeritud aktsiaseltsi Mõigu EK registriandmete muudatus ja aktsiaseltsi uueks nimeks loeti AS Mõigu KEK. Ettevõtteregestrisse oli kantud AS Mõigu EK, äriregistrisse aga AS Mõigu Ehituskoondis. Kaebusega halduskohtusse oli pöördunud Mõigu KEK, kes aga ei saa olla protsessiosaline, sest tal puudub haldusprotsessuaalne õigussubjektsus.

²³⁸ European Commission of H. R. Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980, DR 21.

²³⁹ T. Annus (viide 25), lk 170.

²⁴⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 30. jaanuari 1998. a määrus asjas nr 3-3-1-1-98 – RT 1998, 7, 73.

Haldusprotsessiõigusvõimet puudutas Riigikohtu 30. oktoobri 2003. a määrus²⁴¹, milles Riigikohus rõhutas, et õigus pöörduda halduskohtusse on tagatud igäihele, kelle õigusi ja vabadusi on rikitud haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt. Asjaolu, et HKMS § 7 omistab kaebeõiguse eelkõige isikutele, ei ole eelnevaga vastuolus. „Kõrvuti füüsiliste ja juriidiliste isikutega, kelle määratlus tuleneb tsiviilõigusest, võivad haldussuhetes osaleda ka teised subjektid, kelle vastav õigusvõime tuleneb teistest õigustloovatest aktidest. Nii on ka välismaa äriühingute Eesti filiaalid kehtiva õiguse kohaselt iseseisvateks haldusõigussuhete subjektideks mitmetes valdkondades (näiteks krediidisuhetel ja maksusuhetel), kandes seadusega sätestatud kohustusi ning omades vastavaid õigusi. Haldusprotsessiõigusvõimet omavateks tuleb lugeda kõiki subjekte, kes saavad osaleda vastavates materiaalõiguslikes haldussuhetes. Seetõttu ei saa välistada ka välismaa äriühingu Eesti filiaali haldusprotsessiõigusvõimet üksnes põhjusel, et tegemist ei ole juriidilise isikuga.“²⁴²

Autor nõustub T. Annusega, et kui ühendused on loodud kaitsma nende taga seisvate isikute huve ning tegemist on püsiva organisatsiooniga, peaks põhiõiguste kaitse neile laienema. Kahtlusteta peaks põhiõiguste kaitse laienema juhtumitele, kui põhiseadus sätestab õigused otseselt organisatsioonidele, mis ei pea omama juriidilise isiku staatust.²⁴³ Põhiõiguste kaitse teostamisel tuleb nende puhul igal juhul eeldada iseseisvat kaebeõigust.

Siinkohal tuleb aga juhtida tähelepanu põhiseaduse kommentaaride autorite seisukohale, et „[o]salise õigusvõimega moodustistest tuleb eristada lihtsalt sotsiaalseid grupe ja juriidiliste isikute organeid, mida õiguskord ei muuda iseseisvateks õiguste ja kohustuste kandjateks suhetes teiste õigussubjektidega. Samal ajal kui sotsiaalsetel gruppidel puudub nende õigusliku ebamäärasuse tõttu sootuks õigussubjektsus, võivad organid olla üksnes siseõigusnormide adressaatideks.“²⁴⁴ Sotsiaalsed grupid nagu näiteks koosolek, töötajad ja juriidilise isiku organid nagu näiteks üldkoosolek või juhatus ei ole juriidilised isikud PS § 9 lõike 2 tähenduses.

Praktikas tõusetunud probleemina on võimalik näiteid leida just eraõiguslikus vaidluses avalik-õigusliku juriidilise isiku organi poolt kohtusse pöördumise kohta. Riigikohtu tsiviilkolleegium

²⁴¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 30. oktoobri 2003. a määrus asjas nr 3-3-1-68-03 – RT III 2003, 33, 334.

²⁴² Samas

²⁴³ T. Annus (viide 25), lk 170.

²⁴⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 101.

leidnud 16. septembri 1998. a määruses²⁴⁵, et TsKS § 4 lõike 1 sätestas, et igal isikul on õigus oma rikutud või vaidlustatud õiguse või vabaduse kaitseks seadusega kindlaksmääratud korras pöörduda kohtusse. Vastavalt TsÜS §-le 5 on isik füüsiline isik või juriidiline isik. Kuna Tallinna Linnavaraamet ei ole juriidiline isik, siis puudub tal kohtusse pöördumise õigus. Et Tallinna linna nimel hagi ei esitatud, siis küsimust hagiavalduse hilisemast heakskiidust asjas ei tõusetu.

Seega tuleb asuda seisukohale, et PS § 9 lõike 2 tähenduses ei ole juriidiliseks isikuks siiski mitte üksnes eraõiguslikud juriidilised isikud, vaid ka ühendused, organisatsioonilised moodustised, millel on vähemalt osaline õigusvõime ehk võime olla vähemalt ühe õiguse iseseisvaks kandjaks. Nõustuda tuleb põhiseaduse kommentaaride autorite seisukohaga: „Kui põhiõiguslikust kaitsest välistada osalise õigusvõimega eraõiguslikud organisatsioonilised moodustised, mis ei ole juriidilised isikud, siis sõltuks võime kanda põhiõigusi seadusandja suvast.“²⁴⁶

III.3. LOCUS STANDI

Vaatamata sellele, et kohtusse pöördumise õigus on kõigi ja igäühe õigus, ei tähenda see, et igäühel on õigus vaidlustada mistahes tegevust või tegevusetust. Juba PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastusest tuleneb, et kohtusse on õigus pöörduda vaid oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral. Kohtusse pöördumise kriteeriumiks on puudutatud isiku huvitatus ning tema huvide õiguslik kaitstus.²⁴⁷

Seega ei ole kohtusse pöördumise kriteeriumiks mitte ainult huvitatus, vaid ka huvide õiguslik kaitstus. Lisaks huvide põrkumise demonstreerimisele, peab hageja näitama, et tema väidetav huvi on õiguslikult kaitstud.²⁴⁸ R. Maruste lähtub *locus standi* määratlemisel sellest, et üldjuhul on kohus subjektiivsete õiguste kaitsja, mistõttu selleks, et kellelgi tekkiks õigus pöörduda kohtusse, peavad tema subjektiivsed õigused olema rikutud või vähemalt peab isikul olema

²⁴⁵ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 16. septembri 1998. a määrus asjas nr 3-2-1-89-98 – RT III 1998, 26, 254.

²⁴⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 100-101.

²⁴⁷ T. Annus (viide 25), lk 271.

²⁴⁸ W. F. Murphy, C. H. Pritchett. Courts, Judges, and Politics. An Introduction to the Judicial Process. 4th Ed. McGraw-Hill, Inc: New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogota, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico, Milan, Montreal, New Delhi, Paris, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto. 1986, lk 185.

põhjendatud kaeve võimaliku rikkumise kohta.²⁴⁹ Teisisõnu, kaalul peab olema rohkem kui õiguslikult kaitstud huvi, *locus standi* saavutamiseks peab isik näitama, et väidetav õigus või nõue kuulub talle, mitte teistele isikutele või avalikkusele. Seega reeglina ei laiene kohtusse pöördumise õigus olukordadele, kus isiku enda huvid ja õigused küll vahetult riivatud ei ole, kuid ta soovib astuda samme kellegi teise või üldistes huvides.²⁵⁰

H. Kötz rõhutab, et reeglid, mis piiravad kohtusse pöördumise õigust vaid isikutega, kellele kuulub mingi osa vaidluse lahendist, on kõikides õigussüsteemides. On väidetud näiteks, et kaebaja peab kohtusse pöördumiseks näitama, et õigust või õiguslikult tagatud huvi on rikutud või ta on kandnud teatud partikulaarset kahju, mis eristab teda mehest tänaval, või kahju või oht tema enda erilisele õigusele, mis eristub avalikust huvist õigusemõistmisel.²⁵¹

Selline lähenemine kajastub ka Eestis kehtivates menetlusseadustikes²⁵². Siinkohal tuleb osundada Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsusele²⁵³, milles kohus märkis, et HKMS § 7 küll eristab mõisteid „õigus“ ja „huvi“, kuid õiguspraktikas võivad nad olla omavahel seotud.

Subjektivsete õiguste omamise kriteeriumist lähtus ka Riigikohtu tsiviilkolleegium 25. jaanuaril 2002. a otsuses tsiviilasjas²⁵⁴, leides, et tulenevalt TsÜS § 111 lõikest 1 ja § 112 lõikest 2 ning TsMS § 4 lõikest 1 saab kohus tunnustada selle isiku õigust, kelle tsiviilõigust on rikutud. Kuna hagejad ei olnud antud asjas 13. juuni 1997. a ja 23. septembri 1997. a ostu-müügilepingute pooleks, siis ei tekita, muuda ega lõpeta need tehingud nende tsiviilõigusi ja -kohustusi. Seega ei riku need ostu-müügilepingud hagejate õigusi ning nende tühisuse tunnustamise nõude rahuldamiseks pole alust.

²⁴⁹ R. Maruste (viide 2), lk 302; Õiguste väidetava rikkumise kohta vt lähemalt käesoleva töö punkti II.3.2.2 „Õiguste ja vabaduste rikkumine peab olema tegelik“.

²⁵⁰ W. F. Murphy, C. H. Pritchett (viide 248), lk 185; R. Maruste (viide 2), lk 302.

²⁵¹ H. Kötz. *Public Interest Litigation: A Comparative Survey*. – (ed. by) Capelletti, M. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 100.

²⁵² Vt TsMS § 4 lõige 1; HKMS § 7 lõige 1.

²⁵³ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

²⁵⁴ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 25. jaanuari 2002. a otsus asjas nr 3-2-1-2-02 – RT III 2002, 5, 51.

Riigikohtu halduskolleegium märkis oma 23. märtsi 2005. a otsuses²⁵⁵, et HKMS § 7 lõikest 1 tulenevalt lähtub Eesti haldusprotsessiõigus üldjuhul subjektiivse õiguskaitse põhimõttest ning kaabeõigus on üksnes neil isikutel, kelle õigusi kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab. Seaduses võib sellest siiski näha ette erandeid.

Riigikohtu erikogu rõhutas ka 20. detsembri 2001. a otsuses²⁵⁶, et vastavalt HKMS § 7 lõikele 1 võib kaebusega haldusakti peale halduskohtusse pöörduda vaid isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või vabadusi. Tühistamiskaebuse rahuldamiseks peab seega olema täidetud kaks tingimust: vaidlustatav haldusakt või toiming peab olema õigusvastane ja rikkuma samas ka kaebuse esitaja õigusi. Seetõttu ei pea halduskohus kontrollima haldusakti või toimingu seaduslikkust, kui ta jõuab järeldusele, et see ei puuduta kaebaja õigusi.

Kaebuse esitamiseks põhjendatud huvi käsitas ka Riigikohtu tsiviilkolleegium 26. mai 2003. a määruses²⁵⁷. Riigikohtu tsiviilkolleegium rõhutas: „Isikul ei saa aga olla põhjendatud huvi säärase kaebuse esitamiseks, mille ainus eesmärk on tõendi välistamine mõnes teises menetluses. Sellisel juhul saab isik oma huve realiseerida teises menetluses tõendi lubatavuse üle vaieldes ning vajadusel tõendile tuginevat kohtulahendit vaidlustades.“²⁵⁸

Samas on Riigikohus põhjendatult kõrvale kaldunud formaalsest nõudest, kuigi seejuures on silmas pidanud eespool nimetatud huvitatuse ja subjektiivsete õiguste ja vabaduste kriteeriume, lahendades OÜ Sportmarket kassatsioonkaebusi tsiviilasjas nr 3-2-1-78-04²⁵⁹ ning tsiviilasjas nr 3-2-1-77-04²⁶⁰. Nimelt leidis Riigikohtu tsiviilkolleegium, et kui töövaidluskomisjon tegi otsuse isiku kohta, keda ei olnud kaasatud töövaidluse lahendamise menetluse töövaidluskomisjonis, on sel isikul PS § 15 lõike 1 kohaselt õigus pöörduda oma rikutud õiguse kaitseks kohtusse. ITVS § 24 lõike 1 järgi on töövaidluskomisjoni otsusega mittenõustumisel vaidlevatel pooltel võimalik pöörduda hagiavaldusega kohtusse ühe kuu jooksul töövaidluskomisjoni otsuse ära kirja saamise päevale järgnevast päevast. Kolleegium leidis, et kohtusse pöördumise õiguse tagamiseks tuleb seda sätet tõlgendada nii, et

²⁵⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23. märtsi 2005. a otsus asjas nr 3-3-1-86-04 – RT III 2005, 11, 109.

²⁵⁶ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

²⁵⁷ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 26. mai 2003. a määrus asjas nr 3-2-1-60-03 – RT III 2003, 20, 197.

²⁵⁸ Samas

²⁵⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 7. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-78-04 – RT III 2004, 17, 210.

²⁶⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 7. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-2-1-77-04 – RT III 2004, 17, 209.

hagiavaldusega kohtusse pöördumise õigus pole mitte ainult töövaidluskomisjonis vaielnud menetlusosalistel, vaid ka isikul, kelle kohta töövaidluskomisjon tegi otsuse, kuid kes ei olnud menetlusse kaasatud.

Locus standi selline määratlemine isikliku huvitatuse ja huvide õigusliku kaitse kaudu piirab populaarhagide esitamist. Üldsuse huvitatud liikmete poolt kohtusse pöördumine on aga üldse suuresti küsitav.²⁶¹ T. Annus väidab, et riigi normaalse toimimise seisukohalt ei ole kasulik, et igapähe oleks õigus ükskõik millist riiklikku tegevust kohtus vaidlustada, isegi kui see tegevus on õigusvastane. Tegemist oleks nn populaarhagidega, mille vastu räägivad õiguskindlus, samuti kohtute ülekoormamise oht.²⁶² Liiga laialdane kohtusse pöördumine ei ole õigusriigi kaudu otstarbekas ja mõistlik.

Actio popularis'e suhtes on Riigikohtu halduskolleegium eitavalt suhtunud 7. juuni 1999. a määruses A. Raukase kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKMS § 5 lõike 1 kohaldamise asjas.²⁶³ Riigikohtu halduskolleegium leidis, et seadus ei anna isikule õigust vaidlustada haldustoimingut või -akti, mis ei riku tema õigusi. Samuti ei anna seadus isikule õigust esitada halduskohtule kaebus avalikes huvides looduskeskkonna kaitseks. HKMS § 5 lõige 1 seostab halduskohtusse pöördumise õiguse otseselt isiku enda õiguste tegeliku või väidetava rikkumisega, nõudes sellega, et kaebaja näitaks, milliseid tema õigusi on rikutud.²⁶⁴

Samas on teatud juhtudel juba materiaaõigusest tulenevalt ette nähtud võimalus pöörduda kohtusse ka juhul, kui isiklikult tema enda õigusi ja vabadusi teatud tegu või otsus ei riku. Seda on ka Riigikohus leidnud 9. juuni 2004. a otsuses²⁶⁵. Riigikohtu halduskolleegium leidis, et „[h]alduskohtuliku kaebeõiguse üldregulatsiooni sisaldavast HKMS § 7 lg-st 1 tuleneb, et tühistamis- või kohustamiskaebuse võib esitada üksnes see isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Vaid avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks piisab isiku põhjendatud huvist. Üldjuhul näevad ka eriseadustes paiknevad erisätted

²⁶¹ H. Street. Access to the Legal System and the Modern Welfare State: A European Report from the Standpoint of an Administrative Lawyer. – (ed by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 299.

²⁶² T. Annus (viide 25), lk 271.

²⁶³ Riigikohtu halduskolleegiumi 7. juuni 1999. a määrus asjas nr 3-3-1-26-99 – RT III 1999, 20, 189.

²⁶⁴ Sama seisukohta on Riigikohus väljendanud ka haldusasjades nr 3-3-1-25-99, 3-3-1-64-00 ning 3-3-1-65-00.

²⁶⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-28-04 – RT III 2004, 17, 204.

kaebeõiguse kohta ette, et kohtusse võib pöörduda isik, kes leiab, et rikutud on tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Kui eriseadustes ei ole ette nähtud, kes võib halduskohtusse kaebuse esitada, siis juhendatakse samuti HKMS § 7 lg-st 1. PlanS § 26 lg 1 järgi pole kohtusse pöördumise aluseks üksnes isikute õiguste rikkumine või vabaduste piiramine, vaid see säte annab selgesõnaliselt võimaluse kohtusse pöördumiseks ka isikutele, kes leiavad, et planeeringu kehtestamise otsus on õigusvastane. Seega võib PlanS § 26 lg 1 alusel planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks halduskohtusse pöörduda igäüks, kes leiab, et see otsus on õigusvastane, ning olenemata sellest, kas see otsus tema õigusi rikub või tema vabadusi piirab. Sellise isiku poolt esitatud kaebuse puhul ei pea halduskohus kaebuse rahuldamise või mitterahuldamise otsustamisel kontrollima seda, kas vaidlustatud akt tema õigusi rikub või vabadusi piirab.²⁶⁶

Autor on seisukohal, et *locus standi*'t ei saa tõlgendada väga formaalselt. Kõik need formuleeringud on amorfsed ja omavad vähe protseduurilist väärtust. R. Maruste leiab: “Kannatanu staatust ning õigust kohtusse pöörduda ei saa aga siiski tõlgendada väga formaalselt või kitsendavalt. Õiguste ja vabaduste riive võib olla ka kaudsem, näiteks looduse reostuse asjus, ning kannatanu huvid ja õigused võivad saada rikutud tulevikus. Tähtis on põhjuslik seos ning see, kuivõrd oluline on võimalik riive.”²⁶⁷ Neist kaalutlusist lähtudes on näiteks EIÕKohus võtnud vastu advokaatide kaebuse pealtkuulamist võimaldava seaduse vastu, sest advokaadid väitsid, et nende õigusi võidakse tulevikus rikkuda²⁶⁸; Iirimaa elavate naiste kaebuse Iirimaa valitsuse vastu, kes keelas ära Inglismaal abordi tegemise võimaluse reklaamimise, sest kuigi nad ei pruugi olla rasedad, võivad nad tulevikus jääda rasedaks ja vajada infot abordivõimaluste kohta²⁶⁹; šveitslaste kaebuse Šveitsi valitsuse vastu nõudega sulgeda potentsiaalselt ohtlik tuumajaam²⁷⁰. Seejuures tuleb tähelepanu juhtida, et kuigi ka EIÕK näeb ette, et kaebuse inimõiguste rikkumise kohta saab esitada vaid see, kes on “konventsiooniga tagatud õiguste rikkumise ohver”, siis EIÕKohus on leidnud, et selle klausli kitsas tõlgendamine ei ole põhiõiguste kaitsel võimalik. Isegi kui kaebuse esitaja ei suuda näidata, et tema õigusi mingi riiklik akt otseselt puudutanud on, võib kaebus olla lubatav.²⁷¹

²⁶⁶ Riigikohtu halduskollegiumi 9. juuni 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-28-04 – RT III 2004, 17, 204.

²⁶⁷ R. Maruste (viide 2), lk 302.

²⁶⁸ European Court of H. R. *Klass and Others v. Germany*. Judgment of 6 September 1978, Series A no. 28.

²⁶⁹ European Court of H. R. *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland*. Judgment of 29 October 1992, Series A no 246-A.

²⁷⁰ European Court of H. R. *Athanassoglou and Others V. Switzerland*. Judgment of 06 April 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-IV.

²⁷¹ T. Annus (viide 25), lk 272.

Nõustuda tuleb H. Kötzig *locus standi* laiemas käsitlemise vajaduse põhjenduse osas, et, kui teatud valdkondades puudub vajadus stimuleerida kohtusse pöördumist, kuna ei ole puudust isikutest, kes taotleksid oma õiguste tunnustamist, ning seeläbi on õiguse tõhus rakendamine tagatud, siis on valdkondi, kus vaidluse korral kohtusse pöördumine on haruldane või puudub üldse. Selleks on mitmeid erinevaid põhjusi. H. Kötzig on näitena toonud juhtumeid, kui kahju võib olla selline, mis mõjutab samaaegselt paljude isikute huve, kuid isikule on kahju sedavõrd väike, et puudub huvi kompensatsiooni taotlemiseks; kui kahju võivad kanda isikud, kes on liiga vaesed kohtukulude kandmiseks kuid siiski liiga “rikkad” kvalifitseerumaks õigusabi saamisel. Isegi, kui õigusabi on kättesaadav, võivad kahju saanud isikud kuuluda elanikkonna gruppidesse, kellel puuduvad keelelised või muud oskused kasutamaks olemasolevat menetlust. Osades asjades on potentsiaalne vaidleja hirmutatud sellest, et võimalik algatatav vaidlus puudutab kompleksset ja keerukat asjaolude ringi ning keerulisi õigusakte, mistõttu kulutused võivad olla ebaproportsionaalsed isiku nõudega. Samuti võidakse tunda, et vastaspool on märgatavalt tugevam oma võimaluste tõttu.²⁷² Seega *actio popularis* võib teatud juhtudel olla avalikkuse kaudu siiski üksikisikutele vajalik.

Kui arvesse võtta asjaolu, et kohtud ei oma pädevust ise asja algatada, samas aga isiku pöördumiseks kohtusse on kehtestatud piirangud *locus standi* kaudu, siis puudub võimalus õiguste kaitseks. Paljud piirangutest ja tingimustest, mis puudutavad kohtusse pöördumist, pärinevad ajast, mil tüüpiliselt olid vaidluspoolteks isikud, kes esindasid kohtus isiklikke või omandihuve. Kohtuasjad on aga kasvavalt esitatud isikute või ühenduste poolt, kes vaidlevad laiemate sotsiaalsete, majanduslike või ideoloogiliste eesmärkide pärast, nõudes kohtult teatud kohandamist traditsiooniliste normide osas.²⁷³

Ka H. Kötzig on kirjutanud, et viimastel aegadel on üks tähelepanuväärsemaid arenguid kaasaegses tsiviilprotsessis eraisikute poolt avalike huvide kaitseks algatatud hagide kasv. On küll vaieldav, kas see areng viib ka kaugemaleulatuvatele muudatustele tsiviilvaidluste lahendamise stiilis ja olemuses. Traditsiooniliselt on tsiviilkohtupidamist käsitatud kui eraõigusi puudutavaid eraisikute vahelist vaidluste lahendamise protsessi. Uut tüüpi tsiviilvaidlused, millega kaebaja soovib mitte üksnes vinditseerida oma õigusi, vaid viia tasakaalu ka kahjustused sarnases seisus

²⁷² H. Kötzig (viide 251), lk 86-87.

olevale suure isikute grupi “hajusatele ja fragmentaarsetele huvidele”, kahjustustele, mis võivad kollektiivsena olla suured.²⁷⁴ Teisisõnu, peamine vaidluse ei ole seega vaidlus eraisikute vahel nende eraõiguste üle, vaid rahulolematu avaliku halduse toimimise üle.

Väidetavalt on ka eristamine “traditsioonilise” vaidluse ja “avaliku huvi” vaidluse vahel rohkem illusoorne kui reaalne. Isik, kes hageb kahjustusi mistahes põhjusel, on siiski motiveeritud üksnes soovist kaitsta oma isiklike õigusi. Isegi nendes asjades võib väita, et hagi on esitatud avalikes huvides.²⁷⁵ Saksa õigusteadlane R. von Ihering väitnud, et ei ole rahuldav, kui isikud, kelle õigusi on ebaseaduslikult rikutud, otsustavad üksnes oma isikliku kasu analüüsi alusel, kas taotleda õiguslikku kaitset. R. von Ihering on koguni kirjutanud: “Wastupanek põlglikule, isikut ennast walusalt puudutawale ülekohtule, s. o. õiguserikkumisele, mis oma kordasaatmise wiisi poolest isiku enese mahatallamist ja haawamist tähendab, sarnane wastupanek on igäühe enese k o h u s. Ta on igäühe kohus iseene vastu, sest ta on kõlblise enesekaitse käsk; ta on kohus ühiskonna vastu, sest ilma temata ei wõiks õigust ülepea jalal hoida”²⁷⁶

Nimetatud seisukohta võib tagasihoidlikult välja lugeda ka Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsusest²⁷⁷, milles Riigikohus leidis, et haldusakti tühistamiseks esitatud kaebuse läbivaatamisel kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi, põhiõigusi ja vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi. Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi. Lisaks eeltoodule tuleb arvestada, et õigusvastane kohustuste või keeldude kehtestamine haldusaktiga rikub alati haldusakti adressaadi õigusi. Isik ei saa näiteks vaidlustada vara kasutusse andmist motiivil, et linn saab kasutusse andes kahju või et see ei võimalda parandada kolmandate isikute liiklemisvõimalusi linnaosas. Nende küsimuste vastu võib isikul küll olla huvi, kuid sellest ei

²⁷³ W. F. Murphy, C. H. Pritchett (viide 248), lk 182.

²⁷⁴ H. Kötz (viide 251), lk 85-86.

²⁷⁵ Samas, lk 86.

²⁷⁶ R. von Ihering (viide 1), lk 19.

²⁷⁷ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

tulene veel automaatselt halduskohtusse pöördumise õigust. Kassaatoritel ei ole otsest subjektiivset õigust saada vaidlusalune maatükk just enda kasutusse, kuid ekslik oli kohtute seisukoht, et linnamaa kasutusse andmine ei saa üldse puudutada kassaatorite kui rendilepingu osas kolmandate isikute õigusi.²⁷⁸

Kuigi kohtusse pöördumise õiguse laiendamine ka teistele, näiteks huvigruppidele, peale isikute, kellel on huvi ja kelle õigusi on rikutud, võib suurendada kohtute koormust ja olla õigusavalikkusele koormav, siis selle kaudu võib saavutada õiguse tõhusamat ja õigemalt ja õiglasemat kohaldamist. Parafraseerides A. Tunci, kes rõhutas, et õiglane juurdepääs õigusemõistmisele eeldab, et kannatanu teab, et tema õigusi on rikutud ja on põhjust esitada nõue, võib kohtusse pöördujate laiem ring aidata kaasa sellise teadlikkuse kasvule või vähemalt kaebust esitades võtta ette isiku õiguste kaitsemeetmed.²⁷⁹

Kui mitte andes kõigile kohtusse pöördumiseks õigust, siis vähemalt formaalseid nõudeid tuleb kohaldada isiku subjektiivseid õigusi, eriti põhiõigusi arvestavalt. Seetõttu tuleb nõustuda T. Annusega, et PS § 15 lõikes 1 toodud õigust tuleb tõlgendada laiemalt, eriti kui tegemist on üksikisikute põhiõigustega.²⁸⁰ Samas tuleb aga silmas pidada, et üksnes PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus ei anna ilma objektiivsest õigusest tuleneva aluseta iseenesest üldjuhul õigust kohtusse pöördumiseks.

²⁷⁸ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

²⁷⁹ A. Tunc (viide 27), lk 320.

²⁸⁰ T. Annus (viide 25), lk 272.

IV. RIIVE

IV.1. KOHTUSSE PÖÖRDUMISE ÕIGUSE RIIVE MÕISTE

Kohtusse pöördumise õiguse kaitseala moodustab põhiõiguslikult kaitstava hüve, andes sellega põhiõigusliku kaitse abstraktse võimaluse. Tegelikuses kaitse rakendumine ei sõltu mitte põhiõiguse rikkumisest, vaid sellest, kas kaitseala on riivatud või mitte. Seejuures ei saa jätta tähelepanuta R. Alexy märkust, et „[k]aitseõiguste [seega ka kohtusse pöördumise õiguse] põhiprobleem peitub selles, et kaitsmine on keerulisema struktuuriga kui riivetest hoidumine“.²⁸¹

Kuigi kaitseala või põhiõiguse riive defineerimise üle on vaieldud, siis lähtub autor R. Alexy toodud üldisest definitsioonist. “Üldise definitsiooni kohaselt on põhiõiguste riived kõik põhiõigusliku kaitsehüve ebasoodsad riigipoolsed mõjutused.”²⁸² Seega tuleb silmas pidada, et riivena käsitatakse põhiõiguse adressaadi ebasoodsaid mõjutusi.

“Põhiõiguse riive mõistet tuleb hoida rangelt lahus põhiõiguse rikkumise mõistest. Põhiõiguse riive on põhiõiguse rikkumine ainult siis, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane.”²⁸³ Seetõttu võib näiteks füüsilise isiku tegevus rikkuda nii põhiõigust ja sel viisil riivata põhiõiguse kaitseala, samas aga võib riiklik abinõu kujutada endast küll põhiõiguse riivet, kuid vaatamata sellele mitte rikkuda põhiõigust.

PS § 15 lõike 1 lauses 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse riiveks on mistahes tegevus või tegevusetus, mis kitsendab seda õigust. Põhiseaduse ekspertiisikomisjon lõpparuande ja põhiseaduse kommentaaride kohaselt võib kohtusse pöördumise õiguse kaitseala riive seisneda nii põhiõiguste adressaadi tegevuses kui ka tegevusetuses.²⁸⁴

²⁸¹ R. Alexy (viide 81), lk 69.

²⁸² Samas, lk 33.

²⁸³ Samas, lk 35.

²⁸⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139; Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

IV.2. RIIVE ÕIGUSLIK ALUS JA EESMÄRGID

PS § 15 lõike 1 lause 1 ei sisalda seadusereservatsiooni ning seetõttu võiks arvata, et kohtusse pöördumise õiguse kitsendamine mis tahes viisil on välistatud ning tegemist on piiramatult tagatud põhiõigusega. Ka *Delcourt vs Belgia* asjas²⁸⁵ rõhutas EIÕKohus, et konventsiooni tähenduses demokraatlikus ühiskonnas on õigusel õiglasele õigusemõistmisele selline prominentne koht, et EIÕK art 6 lõike 1 kitsendav tõlgendamine ei ole kooskõlas selle sätte mõtte ja eesmärgiga.

R. Alexy on seevastu aga rõhutanud, et ilma reservatsioonita tagatud põhiõiguste käsitlemine piiranguteta põhiõigustena viib arvukatel juhtudel vastuvõetamatute tulemusteni.²⁸⁶ Seadusereservatsioonita õiguste piiramise võimalus on küll võrreldes reservatsioonidega põhiõigustest kitsam, kuid see ei ole välistatud. Seadusereservatsioonita õigusi võib piirata üksnes teiste põhiseaduse normide alusel ehk riive eesmärgiks võib olla vaid muude põhiõiguste või muu põhiseaduslikku järku õigusväärtuse tagamine.²⁸⁷

Seega ka ilma reservatsioonita põhiõiguse puhul tuleb hinnata riive formaalset ja materiaalset põhiseaduspärasust, seejuures arvestades, et reservatsioonita põhiõiguse tuvastamisel vastab küsimus, kas riivet on võimalik õigustada vahetu põhiseadusliku piiriga, kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõiguste puhul esitatavale küsimusele lubatava ehk legitiimse piirangupõhjuse kohta. Ka reservatsioonita tagatud põhiõiguste puhul tuleb järgida pädevust, menetlust ja vormi, arvestada määratuse põhimõtet ja parlamendi reservatsiooni ning kinni pidada proportsionaalsuse printsiibist.²⁸⁸

Ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on 24. jaanuari 2005. a otsuses²⁸⁹ leidnud, et PS §-s 15 toodud igäihe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning PS §-s 24 sätestatud õigus kohtuotsuse peale seaduses ettenähtud korras kõrgemalseisvale kohtule edasi

²⁸⁵ European Court of H. R. *Delcourt v Belgium*. Judgment of 17 January 1970, Series A no. 11.

²⁸⁶ R. Alexy (viide 81), lk 47.

²⁸⁷ R. Alexy (viide 81), lk 47; Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139; Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

²⁸⁸ R. Alexy (viide 81), lk 47.

²⁸⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 24. jaanuari 2005. a määrus asjas nr 3-2-1-164-04 – RT III 2005, 4, 42.

kaevata ei taga siiski piiramatut kohtusse pöördumise ja/või edasikaebamise õigust. Seega on kohtusse pöördumise õiguse piiramine teatud ulatuses lubatud.

IV.3. PIIRANGUTE ULATUS

PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse käsitlemisel põhiõigusena tuleb autori arvates käsitleda iga kaitseala piiramist riivena, sõltumata sellest, kas tegemist on põhiseaduspärase või põhiseadusvastase piiranguga.

Seevastu põhiseaduse ekspertiisikomisjon on eristanud kohtusse pöördumise õiguse kujundamist ja kitsendamist, rõhutades, et riivist tuleb eristada kujundamist, mida ei ole vaja õigustada. Põhiseaduse ekspertiisikomisjoni arvates on õigustamist vajava riivega tegu siis, kui riik ei loo näiteks mõnda protsessi liiki.²⁹⁰ Autori arvates on ka põhiõiguse kujundamisel, sealhulgas menetlusseadustike kehtestamise kaudu tegemist kohtusse pöördumise õiguse kitsendamisega, kuna menetluse reguleerimisega piiratakse ühtlasi ka põhiõiguse kaitseala. Vaatamata sellele, et erinevalt enamasti retrospektiivsest õigusemõistmisest on õigusloome enamasti prospektiivne, võib põhiõiguse adreassaadi poolt mõlemaga kitsendada kohtusse pöördumise õigust.

Põhiseaduse kommentaaride autorid, eristades ka kohtusse pöördumise õiguse kujundamist ja selle kitsendamist, rõhutavad samas, et nii “HKMS, TsMS, KrMK kui ka PSJKS sätted kujutavad endast üheaegselt nii üldise kohtusse pöördumise õiguse kujundamist kui ka selle kitsendamist, sest need sätestavad tingimused, mis peavad olema täidetud, et kohtuasi sisuliselt otsustada; istungi formaalsused jmt. Kõik kohtumenetluste normid peavad olema seetõttu § 15 lg 1 lausega 1 kooskõlas ja vastama PS nõuetele. Niisamuti kujutab iga kohtu protsessitoiming endast ühtlasi üldise kohtusse pöördumise õiguse riivet. Peale selle riivab käsitletavat õigust iga avaliku võimu akt, mis takistab või raskendab ligipääsu kohtule.”²⁹¹

Lähenedes, et kohtusse pöördumise õiguse kaitseala iga piiramist tuleb käsitleda riivena, toetab ka EIÕKkohtu otsus *Ashingdane vs Ühendkuningriik* kohtuasjas²⁹², milles EIÕKkohus selgitas

²⁹⁰ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 76).

²⁹¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139.

²⁹² European Court of H. R. *Ashingdane v. the United Kingdom* judgment of 28 May 1985, Series A no. 93.

varem *Golder vs Ühendkuningriik* asjas²⁹³ tehtud otsust kohtusse pöördumise õiguse võimaliku piiramise kohta. Nimetatud asjas ei antud kaebajale võimalust vaidlustada ametiasutuse otsust, mis jättis ta vaimuhaigete asutusse. EIÕKohus ei leidnud, et riik on rikkunud isiku kohtusse pöördumise õigust, sest selle õiguse andmisel on riigil kaalutusõigus (*margin of appreciation*). EIÕKohus leidis, et kohtusse juurdepääsu reguleerimine “võib varieeruda ajas ja kohas vastavalt ühiskonna ja indiviidide vajadustele ja võimalustele”. Vastavalt on riikidel selle otsustamisel, millist poliitikat antud valdkonnas pidada parimaks, teatud suvamäär. Kohtusse pöördumise õigus võib menetluse ökonoomia ja efektiivsuse huvides olla piiratud mitmesuguste seaduse alusel seatud piirangutega, nagu näiteks hagi hind, aegumine, vähene tähtsus, ilmne põhjendamatus ja kaebeõiguse kuritarvitamine, või olla seatud sõltuvusse mitmesugustest eeltingimustest, nagu kohtueelse menetluse või lepitusmenetluse läbimisest. Kuid seatud piirangud ei tohi moonutada kaitstava õiguse olemust ega teha võimatuks kohtusse pöördumist üldse ja õiguste efektiivset kaitset. Kohtu arvates piirangud ei tohi indiviidi (kohtule) juurdepääsu piirata või kahandada sellisel viisil või määral, et kahjustuks õiguse olemus. Piirangud kohtusse pöördumiseks ei ole kooskõlas EIÕK art 6 lõikega 1, kui need ei taotle legitiimset eesmärki ning kui rakendatavad vahendid ei ole proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.²⁹⁴ Kohus on neid printsiipe korranud mitmes otsuses.²⁹⁵

Nagu on rõhutanud põhiseaduse kommentaaride autorid, omandab kohtusse pöördumise õiguse puhul erilise tähtsuse proportsionaalsuse põhimõte.²⁹⁶ Põhjusteks on kohtusse pöördumise õiguse lai kaitseala, asjaolu, et kohtusse pöördumise õiguse puhul on tegemist seadusereservatsioonita põhiõigusega, ning kohtusse pöördumise õiguse kui kaitseõiguse ambivalentsus – ühe kaitsmine kujutab teise riivet.

Proportsionaalsuse põhimõte ehk ülemäärasuse keeld koosneb kolmest nn optimeerimisnõudest ehk alaprinsipiibist: kohasuse nõue, vajalikkuse nõue ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses. Kohasuse nõue ja vajalikkuse nõue optimeerivad faktiliselt võimalikku ning kolmas nõue

²⁹³ European Court of H. R. *Golder v. The United Kingdom*. Judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.

²⁹⁴ European Court of H. R. *Ashingdane v. the United Kingdom* judgment of 28 May 1985, Series A no. 93.

²⁹⁵ Näiteks European Court of H. R. *Fayed v. the United Kingdom* judgment of 21 September 1994, Series A no. 294-B.; European Court of H. R. *Bellet v. France*. Judgment of 4 December 1995, Series A no. 333-B.; European Court of H. R. *F. E. v. France*. Judgment of 30 October 1998. Reports 1998-VIII.; European Court of H. R. *Waite and Kennedy v. Germany*. Judgment of 18 February 1999. Reports of Judgments and Decisions 1999-I; European Court of H. R. *Veeber v. Estonia* (No. 1). Judgment of 07 November 2002. Application No. 37571/97.

²⁹⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139.

väljendab seda, mida tähendab optimeerimine õiguslike võimaluste suhtes.²⁹⁷ Põhiseaduse kommentaaride autorite järgi seob proportsionaalsuse põhimõte kogu riigivõimu ning sellega „peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja“.²⁹⁸ „See on üks õigusriigi keskne põhimõte ja selle aluseks on idee, et riik tohib isiku vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on möödapääsmatu.“²⁹⁹

Proportsionaalsuse põhimõte on põhiseaduses toodud §-s 11, mille kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Selline käsitlus vastab EIÕK art-tes 8-11 ning 4. lisaprotokollis art-s 2 sätestatule.³⁰⁰ Põhiseaduse § 11 on seega keskseks piiriklauslikuks olukorras, kus põhiseaduses tunnustatakse küll õiguste ja vabaduste ülimuslikkust, kuid samas on ette nähtud alused siiski nende piiramiseks.³⁰¹

Kohtusse pöördumise õiguse puhul omab proportsionaalsuse põhimõte piiramise kaalumisel olulist tähendust. U. Lõhmus on rõhutanud, et kohtusse pöördumise õigust kui sõnaliselt väljendamatat õigust võib piirata ja iga piiramise juht ei too kaasa EIÕK art 6 rikkumist. „Kohus hindab, kas protsess tervikuna oli õiglane. Nagu ikka õiguste piiramise korral tuleb ka siin kaaluda erinevaid huve ja väärtusi ning otsustada, kas õiguste piiramine oli proportsionaalne seaduslike eesmärkidega.“³⁰² Nii leidis näiteks EIÕKohus *Kremzow vs Austria* asjas³⁰³, et üksikuid ja tühiseid ebavõrdsuse juhte protsessi käigus saab tasandada üldise aususega. Spetsiifilisi ebavõrdsuse ilminguid, kui need on vähetähtsad, ei tule hinnata eraldi võetuna, vaid protsessi tuleb käsitleda tervikuna ja hinnata, kuidas vähem tähtsad ebavõrdsuse juhud on mõjutanud protsessi ausust tervikuna.

Siinkohal peab autor vajalikuks juhtida tähelepanu sellele, et teinekord võib siiski väikestel asjaoludel olla lõpuks koostoimes teistega oluline tähendus ning et piiranguid kohtusse pöördumise õigusele ei ole alati võimalik tasandada protsessi üldise õiglusega, sest teatud piirangute korral ei jõutagi protsessini. Nagu on märgitud *Charity Commission*’i juhistes, õigus

²⁹⁷ R. Alexy. Constitutional Rights, Balancing, and Rationality. – Ratio Jurist, Vol. 16, No. 2, June, lk 135-136.

²⁹⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 111.

²⁹⁹ Samas

³⁰⁰ Samas

³⁰¹ R. Alexy (viide 81), lk 35; R. Maruste (viide 8), lk 77.

³⁰² U. Lõhmus (viide 39), lk 148.

³⁰³ European Court of H. R. *Kremzow v. Austria*. Judgment of 21 September 1993, Series A no. 268-B.

kohtusse pöörduda ei ole absoluutne õigus, kuid selle piirangud ei saa kahjustada õiguse olemust. Süsteem ei tohi olla üles ehitatud kohtusse pöördumist ärahoidvalt, näiteks pannes ebaadekvaatsed ajalised piirangud või mitte ette nähes otsusest teatamist.³⁰⁴

Seejuures tuleb ka arvestada, et kohtusse pöördumise õiguse piirangute üle otsustamisel on keeruline hinnata, kui suurt hulka ja milliseid vaidluseid see võiks tegelikkuses puudutada. M. Galanter on märkinud, et enamik vaidlustest, mida kehtivate normide järgi võiks tuua kohtusse, ei kajastu tegelikult mitte kunagi ühegi kohtu, sealhulgas isegi kohtuväliste menetlejate agendas. Mitmed nendest vaidlustest lahendatakse allaandmise, olukorraga leppimise või vaidlusest taandumise teel. Nendest vaidlustest suur osa on lahendatud pooltevahelise läbirääkimiste teel või pöördumisega mõne “foorumi” poole, mis on osa sotsiaalsest keskkonnast, milles vaidlus tekkis. Sellised foorumid ulatuvad igapäevaotsustega tegelevatest institutsioonidest nendeni, mis on spetsiaalselt moodustatud vaidluse lahendamiseks. M. Galanter väidab, et kohtud lahendavad väikest fragmenti kõigist vaidlustest, mis on nende tähelepanu alla toodud. See on üksnes väike osa vaidlustest, millega saab kohtusse pöörduda, ning veelgi väiksem osa kogu maailma vaidlustest.³⁰⁵

Arvesse võttes, et kohtusse pöördumise õiguse kujundamise kaudu kujundatakse ühtlasi üldse selle õiguse kandjates hoiak kohtusse pöördumise suhtes, tuleb kohtusse pöördumise õiguse kujundamisel riigi poolt möödapääsmatult küsida, kui suures ulatuses võib kohtusse pöördumise õigust piirata. Teisisõnu on vaja leida vastused küsimustele, millist juurdepääsu peavad isikud omama õigusemõistmisele ja kas nad peavad olema võimelised kohtus vaidlustama iga vaidlusjuhtumit. Kohtusse pöördumise õiguse adressaadi poolse õiguse reguleerimisega on võimalik kujundada kohtusse pöördumise õiguse kasutust. Nagu on märkinud S. Shavell, on mõnel juhul mõttekas muuta õigussüsteemi kasutamist koormavaks ja keerukaks, teistel juhtudel aga julgustada isikuid kohtus vaidlema.³⁰⁶

³⁰⁴ Charity Commission. Operational Guidance. Human Rights Act 1998. Article 6 – Right to a fair trial. Arvutivõrgus: <http://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/ogs/g071c001.asp> (28.02.2003).

³⁰⁵ M. Galanter (viide 108), lk 149-150.

³⁰⁶ S. Shavell. The law and economics of judicial systems. – PREMnotes. July 1999, No 26. Arvutivõrgus: <http://www.prem> (18.10.2003).

Kohtusse pöördumise õiguse kujundamisel tuleb leida vastus küsimusele, kas soovitakse, et rohkem vaidlusi esitataks ametlikule õigusemõistmise süsteemile ja leiaks seal lõpliku lahendi.³⁰⁷ Seejuures tuleb arvestada, et nii tõeline kui ka instrumentaalne argument õigusemõistmisele juurdepääsust on muutunud vanamoodsaks. Radikaalsed õigusteaduslikud ja poliitilised teoreetikud küsivad, millist – kui üldse – väärtust saab panna formaalsele õigusele, mida inimestele omistatakse kohtusaalis – see on reaalne asi, mis peaks tähendust omama. Võrdseina oleku teesklemine ainult aitab maskeerida tegeliku võimu paiknemist. Instrumentaalsest kasust rääkides on tänane pidev otsing suunatud vaidluste lahendamise mehhanismidele, mis on odavamad, kiiremad ja rohkem efektiivsemad kui menetlus kohtutes. Kui vaidlus algab, siis kohtuväliseid lahendusi nähakse ilma küsimata täiemahulisesest kohtuistungist enam soovituna.³⁰⁸

Seepärast on kohtusse pöördumise ulatuse kujundamisel oluline küsimus sellest, kas õigusemõistmisele juurdepääsu utopia on tingimus, milles kõik vaidlused on täielikult lahendatud. Jättes kõrvale seejuures ametliku õigusemõistmise süsteemi suured kulud nii finantsiliselt, sotsiaalselt kui ka psühholoogiliselt, omab autori arvates tähendust ka see, kas alati ja kõik hüved peavad olema allutatud õiguslikule regulatsioonile. Seepärast tuleks alustada mitte piirangute kõrvaldamisest, vaid üldse nõudluse hindamisest. Parafraseerides M. Galanteri, tuleb küsida, kas tahame maailma, kus toimib perfektne normide penetratsioon ja kõik suhtes on vaadeldud vaid läbi õigusliku püramiidi.³⁰⁹

IV.4. ÕIGUSLIKUD JA FAKTILISED PIIRANGUD

PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus oma laia ulatusega annab võimaluse ja loob vajaduse väga erinevateks piiranguteks. Kohtusse pöördumisel esinevaid piiranguid võib jaotada erinevatest alustest lähtuvalt. Üldisemaks jaotuseks on piirangute jaotamine õiguslikeks ja faktiliseks.³¹⁰ Formaalsete ehk õiguslike piirangutega on tegu siis, kui õigusnormidega kitsendatakse õigust kohtusse pöörduda. Nimetatud piirangute puudumine loob isikule võimaluse

³⁰⁷ M. Galanter (viide 108), lk 150-151.

³⁰⁸ A. Le Sueur (viide 11), lk 459.

³⁰⁹ M. Galanter (viide 108) lk 150-151.

³¹⁰ T. Annus (viide 25), lk 273; N. Andrews. Principles of Civil Procedure, London: Sweet & Maxwell. 1994, lk 569-573.

pöörduda kohtusse. Faktiliste piirangutega on tegu siis, kui faktiliselt puudub võimalus või on raskendatud kohtu poole pöördumine.³¹¹

IV.4.1. Õiguslikud piirangud

Piirangud isikute osas

Ehkki kohtusse pöördumise õiguse realiseerimiseks on oluline esimese sammuna kohtusse pöörduda, siis mitte alati ei ole see võimalik, sest isiku suhtes on kohtusse pöördumisele seatud piirangud. Töös isikulise kaitseala juures kohtusse pöördumise õigust kui kõigi ja igaühe õigust omal moel piiravale *locus standi*'le lisaks on isikulise kaitseala õiguslikud piirangud seatud protsessiteovõime kaudu. Tavapäraselt on piiratud alaealiste ja vaimuhaigete õigust kohtusse pöörduda.

Ashingdane vs Ühendkuningriik asjas leidis EIÕKohus, et vaimuhaige poolt esitatud kaebusele piirangute seadmine (kohtust eelneva menetlusloa taotlemise nõue, kusjuures menetlusluba antakse vaid siis, kui on põhjendatult alust eeldada, et arstid on käitunud pahauskselt ega ole olnud piisavalt hoolsad) oli õigustatav vaimuhaigeid hooldavate arstide kaitsmiseks ilmselgelt põhjendamatute nõuete vastu. EIÕK artikliga 6 oli kooskõlas patsientide eest vastutavate võimude vastutuse piiramine hooletusest või pahauskselt toimepandud tegude eest, millega kaasnes lisanõue, et enne menetluse jätkamist tuli kohtule näidata, et oli olemas põhjendatud alus uskuda, et tegemist oli hooletuse või pahauskse käitumisega.³¹²

Alaealiste kohtusse pöördumist on EIÕKohus käsitlenud *Golder vs Ühendkuningriik* asjas³¹³. Ka Riigikohus on alaealiste kohtusse pöördumist käsitlenud haldusasjas nr III-3/1-29/95³¹⁴, leides, et alaealisel on õigus iseseisvalt pöörduda halduskohtusse, kui tal on olemas mingid avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused. T. Annuse arvates on Riigikohus alaealiste õigusi liialt laiendanud, leides, et alaealine peab küll saama oma avalik-õiguslikke subjektiivseid õigusi kaitsta, kuid seda teeb tema esindaja alaealise eest.³¹⁵ Autor ei nõustu nimetatud seisukohaga,

³¹¹ T. Annus (viide 25), lk 273.

³¹² European Court of H. R. *Ashingdane v. the United Kingdom* judgment of 28 May 1985, Series A no. 93.

³¹³ European Court of H. R. *Golder v. The United Kingdom*. Judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.

³¹⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. oktoobri 1995. a määrus asjas nr III-3/1-29/95 – RT III 1995, 17, 214.

³¹⁵ T. Annus (viide 25), lk 276.

sest sõltuvalt kaitset vajavast õigusest, ei saa välistada siiski ka alaealise iseseisvat õigust kohtusse pöörduda.

Samas on aga P. van Dijk ja G. J. H. van Hoof, lähtudes EIÕK art 6 lõikest 1, märkinud, et seadusandlus võib ette küll näha spetsiifilisi piiravaid norme kohtusse pöördumiseks näiteks alaealiste või vaimupuudega isikute suhtes, kuid need piirangud ei tohi kahjustada olemuslikult nimetatud isikute õigust kohtusse pöörduda. Veelgi enam, rakendatavad piirangud peavad taotlema legitiimset eesmärki, samas peab olema mõistlik proportsionaalne seos rakendatavate abinõude ja nendega taotletava eesmärgi vahel.³¹⁶

Kuid kohtusse pöördumise õigus võib isikuliselt olla piiratud ka kohtusse pöördujast vastassuunaliselt ehk sellega, et isik, kelle vastu tahetakse kohtusse minna, on kaitstud immuniteediga. Õigusriigi põhimõttest tulenevalt on siinkohal muidugi välistatud avaliku halduse kandjate immunitet³¹⁷. Immuniteedi kohaldamise näitena võib tuua eespool viidatud vaimselt haige kaebusele kohtust menetlusloa taotlemise nõude EIÕKohtu otsusest *Ashingdane vs Ühendkuningriik* asjas³¹⁸.

Samuti võib kohtusse pöördumise õigust piirata diplomaatiline puutumatus, aga ka riigi või rahvusvahelise organisatsiooni puutumatus teise riigi territooriumil esitatud kaebuste suhtes. „Sellise piirangu eesmärk on rahvusvaheliste organisatsioonide normaalse töö tagamine. Sellise immuniteediga välditakse riikide sekkumist rahvusvahelise organisatsiooni siseasjadesse.”³¹⁹

Omaette küsimusena vajab käsitlemist ka õigusest loobumine, sest ka sel juhul on tegemist põhiõiguse piiride probleemiga. Põhiseaduse kommentaarides on õigusest loobumist käsitletud nii laiemas kui ka kitsamas tähenduses. Loobumine laiemas tähenduses hõlmab kõik juhud, kui isik jätab oma õiguse teostamata. Loobumine kitsamas tähenduses hõlmab ainult need juhud, kui ilma põhiõiguse kandja tahteavalduseta oleks tegu põhiõiguse rikkumisega.³²⁰ T. Annus seevastu käsitleb põhiõigustest loobumisena seda, kui isik, kellel on põhiseaduse alusel teatav põhiõigus

³¹⁶ P. van Dijk, G. J. H. van Hoof (viide 196), lk 316.

³¹⁷ European Court of H. R. Powell and Rayner v. The United Kingdom. Judgment of 21 February 1990, Series A no. 172.

³¹⁸ European Court of H. R. Ashingdane v. the United Kingdom judgment of 28 May 1985, Series A no. 93.

³¹⁹ T. Annus (viide 25), lk 273.

³²⁰ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 98.

olemas, loobub sellest vabatahtlikult, ning eristab põhiõigustest loobumisest nende õiguste mittekasutamist, kirjutades, et alles siis, kui nendest õigustest loobutakse siduvalt (näiteks sõlmitakse leping õiguse mittekasutamise kohta), on tegemist põhiõigusest loobumisega.³²¹ Õigusest loobumiseks tuleb pidada ka poolte allutamist vahekohtuklauslile, millega pooled kaotavad kohtusse pöördumise õiguse ning vaidlus lahendatakse vahekohtu abil. Oluline on, et isik oli teovõimeline ning teda ei sunnitud kohtusse pöördumise õigusest loobuma.³²² Õigusest loobumise osas tuleb asuda seisukohale, et kui isik otsustab kohtusse pöördumise õigusest konkreetsel juhul loobuda, siis on see tema poolt üks põhiõiguse teostamise viise.

Piirangud nõude osas

Nõude osas piirangud peaksid justkui üldse olema välistatud. Samas aga ei ole kohtusse pöördumise õigus absoluutne. Kaitseõigusele omaselt on kohtusse pöördumise õiguse puhul oluline, et nõue oleks õiguslikult kaitstud. Riigikohtu halduskolleegium leidis 26. mai 2000. a määruses, et PS § 19 lõikes 2 sätestatud igäühe kohustusest järgida oma õiguste teostamisel seadust ei tulene igäühe õigust nõuda, et kõik haldusorganite toimingud oleksid õiguspärased. Kaebuses oli viidatud ainult PS § 19 lõikes 2 sätestatud rikkumine.³²³

Kohtusse pöördumise õiguse enamtuntud piiranguks on aegumine ehk teisisõnu hagi, kaebuse või muu õiguskaitsevahendi esitamise tähtaja seadusega kindlaksmääramine. “Kaebuse esitamise tähtaegade sätestamine on vajalik seetõttu, et tagatud oleks õiguskindlus ning juba tehtud otsuste lõplikkus. Kaitsta tuleb nii eraisikuid kui avalike huvide eest seisvat riiki, kelle otsused püsima peaksid.”³²⁴ Kuid tähtjad ei tohi vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele olla liiga lühikesed. Samuti peab olema tagatud, et isikut tähtaja algusest ja selle pikkusest teavitatakse.³²⁵

Ranget hoiakut tähtaegade osas on väljendanud ka Riigikohtu halduskolleegium 25. jaanuari 2001. a määruses³²⁶. Riigikohus leidis, et kuni 31. detsembrini 1999. a kehtinud HKMS § 7 lõikega 1, mille kohaselt esitatakse kaebus halduskohtule seaduses sätestatud tähtajal,

³²¹ T. Annus (viide 25), lk 171.

³²² European Court of H. R. Deweer vs Belgium.

³²³ Riigikohtu halduskolleegiumi 26. mai 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-21-00 – RT III 2000, 15, 159.

³²⁴ T. Annus (viide 25), lk 274.

³²⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58) lk 140.

³²⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 25. jaanuari 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-58-00 – RT III 2001, 3, 25.

kui aga seaduses sellist tähtaega sätestatud ei ole, siis ühe kuu jooksul arvates päevast, mil isik sai teada või pidi teada saama oma õiguste või vabaduste rikkumisest, on seadusandja piiranud õiguskindluse huvides kohtusse pöördumise õigust. Juhtudeks, kus seadusega määratud tähtaja jooksul pole isiku tahtest mitteolenevatel põhjustel võimalik kaebeõigust realiseerida, on ette nähtud tähtaja ennistamise võimalus. HKMS § 12 lõike 3 lause 2 kohaselt rahuldab halduskohus tähtaja ennistamise taotluse, kui ta loeb tähtaja mööda lastuks mõjuval põhjusel. Mõjuvaks põhjuseks kaebuse esitamise tähtaja ennistamisel saavad olla üksnes objektiivsed asjaolud, mis takistasid kaebuse õigeaegset esitamist.

Sama rangelt suhtus kohtusse pöördumise tähtaja kui kohtusse pöördumise õiguse piirangusse Riigikohtu halduskolleegium otsuses 11. novembrist 2004. a³²⁷. Nimetatud asjas rõhutas Riigikohus, et HKMS peab olema PS § 15 lõike 1 lauses 1 tagatud kohtusse pöördumise põhiõigusega kooskõlas. Õiguskaitsevahendi taotlemise tähtjad ei tohi olla ebaproportsionaalselt lühikesed. Riigikohtu halduskolleegium mõõnis, et võrreldes 1. jaanuarist 2000 kuni 31. detsembrini 2001 kehtinud HKMS redaktsiooniga, mil tuvastamiskaebuse esitamise tähtaeg puudus, on seadusandja piiranud tuvastamiskaebuse esitamise võimalust. Vaatamata sellele asus Riigikohtu halduskolleegium seisukohale, et selline kaebeõiguse piiramine ei ole siiski vastuolus põhiseadusega ja on proportsionaalne, sest antud juhul on tegemist protsessuaalse tähtajaga ning kolm aastat seaduse jõustumisest on piisav aeg, et isikud saaksid hinnata nende õigusi puudutavate haldusaktide ja toimingute õigusvastasuse kindlakstegemise vajadust ning soovi korral vastav kaebus esitada.

Selliste piirangute puhul tuleb autori arvates väga hästi esile kohtusse pöördumise õiguse kui kaitseõiguse kolmikmõju, sest riivates isiku õigust kohtusse pöörduda, tagatakse kindlus isikutele, kelle vastu kohtusse pöördumine oleks suunatud.

Oluline on ka asjaolu, et kohtusse pöörduja peab valima oma väidetavate õiguste kaitseks kohase viisi ja seega ka kohaselt oma nõude esitama. Nii leidis näiteks Riigikohtu tsiviilkolleegium 3. mai 2000. a otsuses³²⁸, et kuna AS Hansapank on vaidlustanud Coalgate'i ja HTAS vahel tehtud tehingu ehk tehingu, milles ta ei ole pooleks, siis ei tekita, muuda ega lõpeta see tehing tema tsiviilõigusi ja -kohustusi. Seega ei riku vaidlustatud tehing hageja õigusi ning seetõttu on

³²⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 11. novembri 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-66-04 – RT III 2004, 31, 326.

hagi õigesti jäetud rahuldamata. Hageja valis oma väidetavate õiguste kaitseks mittekohase viisi, sest vaidlustatud tehingu tühisuse tunnustamine ei mõjaks hageja tsiviilõigustele ja -kohustustele. Kohtul puudub seaduslik alus hinnata Coalgate'i ja HTAS vahelise tehingu seaduslikkust AS Hansapank hagi põhjal.³²⁹

Kohtusse pöördumise õigust piiratakse ka seeläbi, et kohtusse pöördumisel on hagiavaldusele või kaebusele ette nähtud vormi- ja sisunõuded. Kui kohtusse pöörduja ei suuda nendest kinni pidada, ei leia tema rikutud õigused kohtulikku kaitset. Nimetatud põhimõtet väljendas Riigikohtu tsiviilkolleegium 29. mai 2001. a määruses³³⁰, rõhutades, et tsiviilkohtumenetlust läbivaks põhimõtteks on dispositiivsus. See tähendab, et kohus ei algata ega aruta asja ilma protsessiosalise taotluseta. TsMS § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt algatab kohus tsiviilasja isiku avalduse alusel, kes kohtus oma õiguse või vabaduse kaitset taotleb, samuti selle isiku esindaja avalduse alusel. TsMS § 146 kohaselt otsustab kohus asja menetlusse võtmise pärast hagiavalduse esitamist kohtule. Hagiavaldus peab vastama TsMS §-s 147 esitatud vormi- ja sisunõuetele. Kui hagiavaldus ei vasta esitatud nõuetele, annab kohus TsMS § 149 lõike 4 kohaselt tähtpäeva puuduste kõrvaldamiseks. Kui avaldaja jätab kohtu nõudmise tähtpäevaks täitmata, keeldub kohus määrusega avaldust menetlusse võtmast ja tagastab selle.

„Õigus kohtusse pöörduda ei ole absoluutne juhtudel, mil juba käimasolev haldus- või kriminaalmenetlus koosneb üksiktoimingutest ning iga üksiktoimingu vaidlustamine kohtus oleks ebaratsionaalne. Sellistel juhtudel on tagatud kohtu poole pöördumine selle menetluse raames, mille käigus üksiktoimingud tehakse.“³³¹ Küsimus tõusetub eelkõige kriminaalmenetluse raames tehtud haldustoimingute vaidlustamise kohta. Riigikohtu halduskolleegium rõhutas 3. novembri 1995. a määruses riigiprokuröri järelevalvetoimingute vaidlustatavuse suhtes, et halduskohus ei sekku kriminaalmenetlusse ja ei teosta järelevalvet seaduste täitmise üle juurdlus- ja eeluurimisasutuste poolt. Halduskohus kontrollib Haldusmenetluse seadustiku alusel üksnes seda, kas riigiprokuröri tegevus kaebuse lahendamisel on seaduslik.³³²

³²⁸ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 3. mai 2000. a otsus asjas nr 3-2-1-58-00 – RT III 2000, 12, 138.

³²⁹ Samas

³³⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 29. mai 2001. a määrus asjas nr 3-2-1-82-01 – RT 2001, 19, 208.

³³¹ T. Annus (viide 25), lk 274.

³³² Riigikohtu halduskolleegiumi 3. novembri 1995. a määrus asjas nr III-3/1-32/95 – RT III 1995, 18, 228.

„Vaid juhul, kui menetlustoimingutega sekkutaks igäihe põhiõigustesse, on kohene kohtusse pöördumise õigus vajalik.“³³³ Riigikohtu üldkogu rõhutas 22. detsembri 2000. a määruses³³⁴, et kriminaalmenetluse käigus tehtud uurimistoimingu seaduslikkuse kontrolli edasilükkamine kriminaalasja kohtuliku arutamise staadiumi ei ole mõistlik, sest kohtulik arutamine võib toimuda uurimistoimingust mitu aastat hiljem ning seega ei olnud võimalik menetlustoimingut vaidlustada.

Tähelepanuväärne on ka Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruar 2002. a määrus, milles Riigikohus asus seisukohale, et menetlusõiguse üldise loogika järgi peaks kriminaalmenetluse küsimusi saama lahendada kriminaalmenetlusõiguse normide järgi üldkohtus. Olemuselt ei kuulu sellesisulised vaidlused halduskohtu pädevusse. Kehtivas kriminaalmenetlusõiguses pole aga sätteid, mis annaksid väidetavale kannatanule võimaluse vaidlustada kriminaalmenetluse alustamisest keeldumist kohtus. Halduskolleegium leidis, et kuivõrd kriminaalmenetluses praegu vastav kohtuliku kontrolli võimalus puudub, siis jääbki ainsaks õiguskaitse võimaluseks kaebuse esitamine halduskohtule.³³⁵

Samas aga Riigikohus 26. märtsi 2002. a määruses asus seisukohale, et kuna kriminaalmenetluse alustamata jätmist saab halduskohtus vaidlustada vaid siis, kui on ära kasutatud kõik kriminaalmenetlusõiguslikud võimalused, s.o kui on pöördutud riigi peaprokuröri poole. Kriminaalmenetluse alustamata jätmist ei saa halduskohtus vaidlustada vaidlustamata riigi peaprokuröri poolt kaebuse lahendamisel tehtud otsust.³³⁶

Kohtusse pöördumise õigus ammandub esimese astme kohtusse pöördumisega ning edasikaebamisel ei ole kohtulahend õigusi rikkuvaks otsuseks, mille vaidlustamiseks on isikul kohtusse pöördumise õigus. Sellisele seisukohale asus Riigikohtu kriminaalkolleegium 23. novembri 2004. a määruses Sven Soesoni väärteoasjas liiklusseaduse § 74³⁷ lõike 2 järgi.³³⁷ S. Soesoni arvates VTMS § 191 punktis 12, mis välistab linnakohtu määruse vaidlustamise, on vastuolus PS § 15 lõikes 1 sätestatud õigusega pöörduda kohtusse ja PS § 24 lõikes 5 sätestatud õigusega kohtulahendi peale edasi kaevata. Riigikohtu kriminaalkolleegium märkis

³³³ T. Annus (viide 25), lk 274.

³³⁴ Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-38-00 – RT III 2001, 2, 14.

³³⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2002. a määrus asjas nr 3-3-1-2-02 – RT III 2002, 8, 76.

³³⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 26. märtsi 2002. a määrus asjas nr 3-3-1-22-02 – RT III 2002, 11, 109.

³³⁷ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 23. novembri 2004. a määrus asjas nr 3-1-1-122-04 – RT III 2004, 34, 358.

VTMS § 191 punktis 12 väidetava põhiseadusevastasuse kohta, et kaebajal ei ole olnud takistatud kohtusse pöördumine. Kaebajal oli VTMS § 78 lõike 1 kohaselt õigus pöörduda maa- või linnakohtusse. Kohtusse pöördumise õigusele vastab kohtu kohustus kaebus sisuliselt läbi vaadata, mida linnakohus ka tegi ning seega puudub PS § 15 lõike 1 riive.

Teisiti on Riigikohus suhtunud kaebeõigusesse kohtulahendi suhtes kohtuasja läbivaatamata jätmise korral. Väärteomenetluse seadustiku § 191 punkti 10 põhiseaduspärasuse kontrolli asjas³³⁸ tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, et VTMS § 191 p 10 (1. septembrist 2002. a kuni 31. detsembrini 2003. a kehtinud redaktsioonis) oli põhiseadusega vastuolus osas, milles see säte välistas määruskaebuse esitamise kaebemenetluses maa- või linnakohtus tehtava kaebuse läbi vaatamata jätmise määruse peale. Väärteomenetluse seadustiku vaidlustatud säte ei andnud võimalust vaidlustada kaebuse läbi vaatamata jätmise määrust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis, et VTMS § 191 p-s 10 sisalduv reegel riivas isiku PS § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud kohtusse pöördumise õigust koostoimes PS § 24 lõikes 5 sätestatud õigusega pöörduda kõrgema kohtu poole kohtulahendi kontrollimiseks. Riigikohtu seisukohaga saab vaid nõustuda, sest antud juhul ei olnud väärteo faktilisi asjaolusid, nende põhjal tehtud järeldusi ja õiguse kohaldamist esimese astme kohtus kontrollitud, seega ei oleks isikule tagatud kohtusse pöördumise õigus.

Piirangud kohtu suhtes

Kohtusse pöördumise õiguse piiranguks võib osutada asjaolu, et vaidlus ei kuulu arutamisele valitud kohtu poolt ehk kohtualluvus ei ole kohane.

Riigikohtu üldkogu leidis 6. jaanuari 2004. a otsuses³³⁹, et olukord, kus halduskohtule esitatud kaebust, milles väidetakse põhiõiguste rikkumist, pole sisuliselt läbi vaadatud, on PS § 15 jätkuv ja iseenesest oluline rikkumine. PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine ka kohtuvõimu kohustus. Üldkogu asus seisukohale, et juhul, kui seadusandja pole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt PS §-st 14

³³⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. märtsi 2004. a otsus asjas nr 3-4-1-1-04 – RT III 2004, 9, 96.

³³⁹ Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus asjas nr 3-3-2-1-04 – RT III 2004, 4, 37.

tagama põhiõiguste kaitse. Riigikohtu üldkogu nägi 17. märtsi 2003. a otsuses³⁴⁰ koguni otse Riigikohtusse kaebuse esitamise võimalust ka juhul, kui menetlusseadustik selleks otsest alust ei anna. PS §-st 15 tulenevalt saab Riigikohus jätta isiku kaebuse menetlemata üksnes siis, kui isikul on muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele. Autori arvates tuleb siiski ettevaatlikult suhtuda kohtusse pöördumisel otse ja üksnes PS § 15 lõike 1 lausele 1 toetumist, sest kohtusse pöördumise õigus eeldab siiski üldjuhul õiguse materiaalsel kaitset.

Vaidluse olemusest tulenevalt ettenähtud kohtualluvus ei pruugi tagada isikute efektiivset õiguste kaitset. Riigikohtu üldkogu asus oma 28. aprilli 2004. a määruses³⁴¹ seisukohale, et “[...] Põhiseaduse § 15 lg-s 1 sätestatud kaebeõiguse võimalikult ulatuslikuks tagamiseks on HKMS § 3 lg 1 p-s 1 ja lg-s 2 kõik avalik-õiguslikud vaidlused, milleks seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda, määratud halduskohtu pädevusse. Käesolev vaidlus on avalik-õiguslik. Kohtumenetlust reguleerivate seaduste kohaselt kuuluks see vaidlus halduskohtu pädevusse. [...] Üldkogu leiab, et menetlus halduskohtus ei saaks tagada R. Tsoi ja teiste sarnases olukorras olevate isikute efektiivset õiguste kaitset juhul, kui KarSRS § 5 oleks põhiseadusevastane seetõttu, et ta ei näe ette selliste isikute vabastamist karistusest. Halduskohtul puudub volitus muuta haldusõiguserikkumise asjas tehtud karistusotsust. [...] Karistusest vabastamise pädevus võiks õiguse üldpõhimõtete kohaselt olla karistuse määranud organil (politseiprefektuuril) või analoogia alusel KarSRS § 5 lõikega 4 maa- või linnakohtu kohtunikul. Halduskohus ei saaks ei politseiprefektuurile ega maa- või linnakohtule teha ettekirjutust isiku vabastamiseks karistusest, sest ka varasema halduskaristuse muutmise otsus ei ole haldusakt. Halduskohus saaks kohustada üksnes politseiprefektuuri isiku taotlust läbi vaatama või seda taotlust kohtule esitama. Karistusseadustiku rakendamise seaduse § 5 põhiseadusevastasuse korral oleks Karistusseadustiku rakendamise seadus põhiseadusevastane ka seetõttu, et ta ei näe ette tõhusat menetlust õiguste kaitseks. Kehtiv halduskohtute pädevuse regulatsioon ei tagaks käesolevas asjas PS §-dest 13, 14 ja 15 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art- st 6 tulenevat õigust tõhusale menetlusele enda kaitseks, sest karistus võib lõppeda enne, kui saabub selgus, kas isik tuleb karistusest vabastada. Üheks efektiivseks õiguskaitsevahendiks võiks olla karistust kandva isiku vahetu pöördumine maa- või linnakohtu poole.”³⁴²

³⁴⁰ Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02 – RT III 2003, 10, 95.

³⁴¹ Riigikohtu üldkogu 28. aprilli 2004. a määrus asjas nr 3-3-1-69-03 – RT III 2004, 12, 143.

³⁴² Samas

Nimetatud otsusele on viidatud ja vastupidiselt selles toodud maa- ja linnakohtutesse pöördumise asemel halduskohtutesse pöördumist on rõhutatud Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 29. novembri 2004. a otsuses³⁴³. Riigikohtu kriminaalkolleegium leidis, et PS § 15 lõikes 1 sätestatud kaebeõiguse võimalikult ulatuslikuks tagamiseks on HKMS § 3 lõike 1 punktis 1 ja lõikes 2 kõik avalik-õiguslikud vaidlused, milleks seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda, määratud halduskohtu pädevusse. Seega võib andmesubjekt juhul, kui isikuandmete vastutav või volitatud töötaja keeldub võimaldamast talle juurdepääsu lõpetatud kriminaalmenetluses tema kohta kogutud isikuandmetele, esitada kaebuse halduskohtule. Samuti on andmesubjektil võimalik eelnevalt pöörduda Andmekaitse Inspektsiooni poole.

Kohtu poolt õiguse kohaldamise suhtes huvitav ja põhjendatud on Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus³⁴⁴. Riigikohus rõhutas selles, et PS § 15 lõikest 1 tulenevalt peab isikul olema võimalus end kaitsta ka sellisel juhul, kui avaliku võimu kandja poolt tehtud eraõigusliku tehinguga on rikutud tema subjektiivseid avalikke õigusi. Kohtumenetluse normid ei välista avaliku õiguse normide täiendavat kohaldamist üldkohtu poolt ega eraõiguse normide täiendavat kohaldamist halduskohtu poolt haldusasja läbivaatamisel. Vastupidine seisukoht kahjustaks õiguskaitse efektiivsust, sest õigusharude läbipõimimise tõttu peaks isik ühe ja sama vaidluse lahendamiseks pöörduma mitme kohtu poole. Sama seisukohta on väljendanud Riigikohtu erikogu 1. juuli 2004. a määruses³⁴⁵, Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vaheline erikogu 20. detsembri 2001. a määruses³⁴⁶ ning Riigikohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2004. a otsuses³⁴⁷.

Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsuses³⁴⁸ on välja toodud kohtualluvuse erinevus sõltuvalt sellest, kas vaidlustab avaliku halduse organ, lepingupartner või kolmas isik. “Kui subjektiivsete avalike õiguste, sh põhiõiguste kaitse küsimus tekib linna ja tema lepingupartneri omavahelises suhtes, mis on peamiselt reguleeritud tsiviilõiguslike normidega, siis tuleb see vaidlus lahendada tsiviilkohtumenetluse korras [...]. Kui linna poolt tsiviilõigusliku lepingu

³⁴³ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 29. novembri 2004. a määrus asjas nr 3-1-1-116-04 – RT III 2004, 36, 370.

³⁴⁴ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

³⁴⁵ Riigikohtu erikogu 1. juuli 2004. a määrus asjas nr 3-2-4-1-04 – RT III 2004, 23, 257.

³⁴⁶ Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 20. detsembri 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-8-01 – RT III 2002, 4, 33.

³⁴⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-42-04 – RT III 2004, 24, 260.

³⁴⁸ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

sõlmimist või muutmist vaidlustab kolmas isik, kes ise ei ole lepingu pool, põhjusel, et linn on lepingut sõlmides rikkunud tema subjektiivseid avalikke õigusi, on tegemist avalik-õigusliku vaidlusega, mis kuulub halduskohtu pädevusse. Asjaolu, et vaidluse lahendamisega võib kaasneda riigi, valla või linna poolt sõlmitud tsiviilõigusliku lepingu tühisuse tuvastamine, ei välista iseenesest vaidluse avalik-õiguslikku iseloomu.”³⁴⁹

Kohtualluvuse osas on samuti märkimist vääriv Riigikohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2004. a otsuses asjas nr 3-3-1-42-04³⁵⁰ ja Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 10. aprilli 2002. a määruses asjas nr 3-3-4-2-02³⁵¹ toodud seisukoht, et kui isik on pöördunud halduskohtusse vaidluses, mille lahendamine pole seaduse järgi halduskohtu pädevuses, ja halduskohus on kaebuse vastu võtnud ning protsessiosalised ei ole esimese astme halduskohtu otsuse tegemiseni halduskohtu pädevust vaidlustanud, siis ei pea erikogu, lähtudes vajadusest lahendada vaidlus mõistliku aja jooksul, mõistlikuks tühistada kohtuotsust üksnes põhjusel, et seaduse järgi ei kuulu vaidlus lahendamisele halduskohtus.

Kohtu osas piiranguks kohtusse pöördumise õigusele võib olla ka vaidluse lahendamise võimalus kohtuvälise menetleja juures või koguni kohustuslik kohtueelne menetlus, seejuures kohtusse pöördumise piiranguks on vaid enne kohtusse pöördumist vaidluste kohtueelse lahendamise kohustuslikkus. Sellisele seisukohale asus ka Riigikohtu halduskolleegium 15. oktoobri 2002. a määruses³⁵², leides, et selleks, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaebeõiguse piirangut, peab seaduses olema selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega halduskohtusse saab pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist. 1. jaanuarist 2006. a jõustuva TsMS § 3 lõikes 2 on selgesõnaliselt rõhutatud kohtusse pöördumise eelselt seaduses sätestatud juhtudel kohtueelse menetluse läbimise kohustuslikkust.

Riigikohtu halduskolleegium 25. jaanuari 2001. a määruses³⁵³ möönis, et kohtuväliline menetlus võib sõltuvalt asjaoludest olla sobivam õiguste kaitsmise viis kui kohtusse pöördumine. Ta on lihtsam ja odavam kui kohtumenetlus. Isikul peab olema võimalus neid eeliseid kasutada. Õige on ka kohtute seisukoht, et isikul on PS § 15 mõttest tulenevalt õigus valida, kas ta esitab

³⁴⁹ Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-15-01 – RT III 2002, 4, 34.

³⁵⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2004. a otsus asjas nr 3-3-1-42-04 – RT III 2004, 24, 260.

³⁵¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. aprilli 2002. a määrus asjas nr 3-3-4-2-02 – RT III 2002, 13, 138.

³⁵² Riigikohtu halduskolleegiumi 15. oktoobri 2002. a määrus asjas nr 3-3-1-63-02 – RT III 2002, 26, 293

³⁵³ Riigikohtu halduskolleegiumi 25. jaanuari 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-58-00 – RT III 2001, 3, 25.

kaebuse kohtule või püüab lahendada vaidlust kohtuväliselt. Sellest ei tulene aga, et pärast kohtuvälise lahendamise ebaõnnestumist oleks alati säilinud kohtusse pöördumise õigus.

Riigikohtu halduskolleegium 8. mai 2001. a haldusasjas leidis, et PS §-st 15 ja HKMS §-st 7 ei tulene, et isik on kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduma kohtusse. Halduskohtumenetluses võib kohtusse pöördumisele olla seatud selline piirang üksnes juhul, kui seaduses on sätestatud kaebuse lahendamiseks kohustuslik kohtueelne menetlus. Vaidluste lahendamise kohustusliku kohtueelse korra kehtestamise võimalusele viitas ka HKMS § 9 lõike 3 kuni 1. jaanuarini 2002 kehtinud redaktsiooni sõnastus.³⁵⁴

Seevastu Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 4. november 1993. a otsuses³⁵⁵ leidis, et PS § 15 lõike 1 kohaselt on igäihel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Maksukorralduse seaduse VII. peatükis kehtestatakse vaidluste kohtueelse lahendamise kord. Tegemist on vaidluste kohtueelse lahendamisega halduskorras, mida läbimata ei saa pöörduda kaebusega halduskohtusse. PS § 46 ei välista vaidluse lahendamise kohtueelset halduskorda, andes igäihel õiguse pöörduda avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. PS § 13 lõike 2 kohaselt peab seadus kaitsma igäiht riigivõimu omavoli eest. Maksukorralduse seaduse VII. peatükiga ettenähtud vaidluse lahendamise kohtueelne kord ei vasta sellele nõudele, sest vaidluse lahendamine on antud haldusorganile, kelle tegevuse peale kaebus esitati, ning vaidluse lahendamise kord ja maksumaksjale antud garantiid on sätestatud puudulikult.

P. Roosma on õigesti juhtinud tähelepanu, et nimetatud Riigikohtu otsusest ei selgu, kas kohtueelne vaidluste lahendamise menetlus oleks olnud põhiseadusvastane ka juhul, kui vaidluse lahendamise kord ja maksumaksjale antud garantiid oleksid olnud piisavalt täpsed, või peaks kaebajal olema valikuvõimalus, kas pöörduda kohtusse või vaidlustada haldusesiseselt.³⁵⁶

Nagu on märkinud põhiseaduse kommentaaride autorid, siis PS §-s 86 sisalduva alusega obligatoorse vaidmenetluse eesmärk on halduse enesekontrolli võimaldamine. „Täidesaatva

³⁵⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 8. mai 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-28-01 – RT III 2001, 16, 169.

³⁵⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1993. a otsus asjas nr III-4/1-4/93 – RT I 1993, 72/73, 1052.

³⁵⁶ Roosma, P. Protection of Fundamental Rights and Freedoms by Estonian Administrative Courts: Development and Key Problems. – *Juridica International* 1999/4, lk 40.

riigivõimu teostamine on mahukas ülesanne ja selle täitmiseks on enesekontrolli mehhanism hädavajalik. Kui obligatoorne vaidemenetlus ei kesta ülemäära kaua ning vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud, ei riku seadus kohtusse pöördumise garantiid.³⁵⁷ Nimetatud põhjusel tuleb kohustusliku kohtueelset vaidemenetlust kui kohtusse pöördumise õiguse piirangut pidada lubatavaks.

Kohtuvälise menetluse puhul tuleb aga arvestada sellega, et kohtuvälist lahendust taotlev isik peab tegema temast oleneva, et ta jõuaks pöörduda halduskohtusse tähtaegselt või et hilinemine kaebuse esitamisel oleks võimalikult väike. Seetõttu tuleb asja kohtuväliseks lahendamiseks pöörduda pädeva haldusorgani poole võimalikult vara.³⁵⁸ Samas on aga Riigikohtu halduskolleegium seisukohal, et ettenägematud takistused, haldusorgani põhjendamatu viivitus, haldusorgani eksitavad lubadused või muud sarnased asjaolud, mis pikendasid vaidluse kohtuvälist lahendamist, võivad kujutada endast mõjuvat põhjust kaebetähtaja ennistamiseks.³⁵⁹

IV.4.2. Faktilised piirangud

Õiguslikult võib isikule olla tagatud kohtusse pöördumise õigus, kuid selle realiseerimisel tekib faktilisi takistusi, mis välistavad üldse või raskendavad kohtusse pöördumist, mistõttu isikul ikkagi puudub efektiivne võimalus kaebeõiguse teostamiseks. Siinkohal on paslik tsiteerida N. Andrews'i: „19. sajandi kohtunik teravmeelitseks, et kohtud nagu *Ritz*'ki on kõigile avatud. Kuid need, kes ei saa hageda või vastu vaielda, väheusutavalt leiavad tröösti sellistest *bons mots*'dest.“³⁶⁰ „Kohtusse pöördumise õigus peab olema realselt tagatud. Formaalne õigus ei taga, et isik saaks ette võtta kohtutee. Õiguse kasutamist ei tohi tõkestada liialdatud praktilist laadi takistused.“³⁶¹ Silmas peab pidama, et õigusemõistmisele juurdepääs ei tohi olla liiga kallis, liiga aeganõudev ning see peab olema inimlik.³⁶² Seega ei saa kohtusse pöördumise õigust mõista kui üksnes üldist õigust, mida saab muuta ebaefektiivseks finantsiliste ja muude faktiliste takistustega.

³⁵⁷ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 139.

³⁵⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 25. jaanuari 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-58-00 – RT III 2001, 3, 25.

³⁵⁹ Samas

³⁶⁰ N. Andrews (viide 310), lk 572.

³⁶¹ U. Lõhmus (viide 39), lk 149.

³⁶² J. Robert, J. Duffar. *Droits de l'homme et liberté fondamentales*. 7e édition. Paris : Montchrestien, 1999, lk 274.

Samas tuleb nentida, et ei põhiseadus ega EIÕK ei taga kohtusse pöördumise absoluutset ja igasuguste faktiliste takistusteta õigust. Faktilised piirangud on lubatavad, kui need on vajalikud demokraatlikus ühiskonnas ning ei moonuta kohtusse pöördumise õiguse olemust. Eelkõige on vajalik kohtusüsteemi normaalne toimimine.³⁶³

Faktiliste takistustena on nii kirjanduses kui ka kohtupraktikas teada eelkõige suured riigilõivud ja muud kohtukulud ning õigusabi kättesaadavus. M. Shapiro on näiteks kirjutanud, et just õigusabile kui eraõiguslikule ja professionaalsele teenusele juurdepääsu ja mitte kohtutele kui riigivõimule juurdepääsu on peetud Ameerika Ühendriikides õigusemõistmisele juurdepääsuliikumise põhiloosungiks.³⁶⁴ Kuid faktiliste takistuste hulka kuuluvad ka psühholoogilised, kultuurilised ja sotsiaalsed faktorid, nagu näiteks hirm, ebakindlus.

Faktilistest piirangutest enim käsitlemist on leidnud kohtusse pöördumisega seonduvad kulud. Näiteks võib õiguslikult olla tagatud õigus kohtu poole pöörduda, kuid sellega võib kaasneda suur riigilõiv või kohtukulude hüvitamise kohustus. R. Smith väidab, et kohtukulud on alati saanud vaeste jaoks takistuseks kohtusse pöördumisel, kui nad ei ole saanud toetust või abi, ning kulude kasv on sundinud isegi multinatsioonidel korporatsioonidel kaaluma kohtusse pöördumisest hoidumise kasuks.³⁶⁵ Samas tuleb nõustuda L. M. Friedmaniga, et keegi ei ole otsustanud tahtlikult tõsta õigusemõistmise hinda, vaid see on lihtsalt aastatega kasvanud. Kvaliteet on kallis ning hästiharitud professionaalne kohtunikud maksab.³⁶⁶ Kõnekad on ka Londonis asuva *Legal Services Research Centre* poolt läbiviidud uuringu tulemused, mis näitasid erinevusi probleemide tajumises ja nendele reageerimisel ning ühtlasi ka seda, et kulud ei olegi peamine takistus vaidlemisel. Sellised mured nagu hirm ja ebakindlus selle suhtes, mida on võimalik olukorras ette võtta, on prevaleerivamad.³⁶⁷

³⁶³ T. Annus (viide 25), lk 275.

³⁶⁴ M. Shapiro. *Access to the Legal System and the Modern Welfare State: American Continuities*. – (ed. by) Capelletti, M. *Access to Justice and the Welfare State*. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 274.

³⁶⁵ R. Smith. *The context* – ed by Smith, R. *Achieving Civil Justice. Appropriate dispute resolution for the 1990s*. Legal Action Group, 1996, lk 7-8.

³⁶⁶ L. M. Friedman (viide 14), lk 258.

³⁶⁷ P. Pleasence, H. Genn, N. Balmer, A. Buck, A. O'Grady. *Causes of Action: First Findings of the LSRC Periodic Survey*. – *Journal of Law and Society*, Vol 30, No 1, March 2003, lk 11.

Hageja otsus vaidluse algatamiseks sõltub siiski paljudel juhtudel kuludest, mida võib seoses kohtuasjaga oodata. Seepärast tuleb käsitleda, kas asjades, mis puudutavad avalikku huvi, on olemas erireeglid tõstmaks hageja initsiatiivi kohtusse pöörduda, vabastades teda kõigist või osadest kuludest. USAs peab iga vaidlev pool kandma tsiviilhagi esindamisega seotud kulud ise sõltumata lahendist. Saksamaal esindaja kulud (ja kohtukulud) põhinevad printsiibil “kaotaja maksab kõik”. Järelikult võib võimalik kaebaja jätta hagi esitamata peljates, et kaotuse korral peab ta maksma ka vastaspoole kulud. Siiski on mitmetes Saksa õigusaktides ette nähtud mehhanism, mille kohaselt ebaõnnestunud kaebaja võib olla vabastatud osaliselt kohustusest kanda teise poole kulud.³⁶⁸ Eestis mõistetakse üldjuhul poole, kelle kasuks hagi rahuldatakse, kasuks välja ka kohtukulud. Teatud juhtudel on võimalik ka kohtukuludest vabastamine või nende vähendamine.³⁶⁹ Seejuures ei saa jätta märkimata, et tsiviilasjades on TsMS § 61 lõike 1 punktis 1 hinnaga hagi puhul õigusabi kulude väljamõistmine piiratud 5%-ga hagi hinnast. Sellise regulatsiooni eesmärk on eelkõige poolte kaitse ebamõistlike kulude eest, kuid teisalt võib see ka võtta kohtusse pöördumise võimaluse isikutelt, kelle nõue on väike, kuid ilma õigusabita ei ole asja keerukuse tõttu võimalik ennast esindada.

Kohtukulude jaotamise tähtsust kohtusse pöördumise õiguse realiseerimisel käsitas Riigikohtu halduskolleegium 10. mai 2001. a määruses³⁷⁰. Riigikohus rõhutas, et „[...] kohtukulude jaotamisel halduskohtumenetluses tuleb arvestada Põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud kaebeõigusega. Kohtukulude kandmise risk ei tohi olla nii suur, et see sunniks ka tegelikult oma õigustes või vabadustes kahjustatud isikut loobuma kohtusse pöördumisest. Põhiseaduse § 15 lõige 1 ei välista aga kohtukulude väljamõistmist kaebuse esitajalt haldusorgani kasuks täielikult. Kohtukulude kaebajalt väljamõistmisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11 teine lause).“³⁷¹

Kohtukulude hüvitamist käsitas Riigikohtu halduskolleegium 29. jaanuari 1999. a määruses A. Gamazini kassatsioonkaebuse läbivaatamisel³⁷². Gamazin esitas istungil taotluse välja mõista

³⁶⁸ H. Kötz (viide 251), lk 90-93.

³⁶⁹ Kohtukulud, sh kohtukulude jaotamine, nende tasumisest vabastamine ja tasumise tähtaja pikendamine on reguleeritud TSMS 8. peatükis ning HKMS 10. peatükis. Kohtusse pöördumisel riigilõivu arvestamise ja tasumise kord, sh teatud kohtu toimingutes riigilõivust vabastamine on reguleeritud riigilõivuseadusega – RT I 1997, 80, 1344; 2005, 38, 298.

³⁷⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-11-01 – RT III 2001, 16, 171.

³⁷¹ Samas

³⁷² Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari määrus asjas nr 3-3-1-1-99 – RT III 1999, 6, 59.

sõidukulud 150 krooni. Riigikohus leidis, et kuigi seaduses pole sätet, mis on määratud reguleerima kohtukulude väljamõistmist sellistel juhtudel, kuuluvad siiski sõidukulud A. Gamazini kasuks väljamõistmisele järgmistel põhjustel. „Põhiseaduse § 15 lg. 1 sätestab igäihe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kaebeõigus peab olema reaalne, mitte fiktiivne. Reaalse kaebeõiguse tagatiseks on ka kaebaja õigus kantud kohtukulude hüvitamisele kaebuse rahuldamise korral. Isikul, kellele kohtu vastu väljendatud lugupidamatuse eest määratud trahv tühistati, peab olema samasugune õigus kohtukulude hüvitamisele kui isikul, kelle kaebus haldusakti peale rahuldati. Vastupidine järeldus tähendaks mitte ainult kaebeõiguse moonutamist, vaid ka kaebajate ebavõrdse kohtlemise õigustamist. Seega kuulub rahuldamisele A. Gamazini taotlus välja mõista sõidukulud summas 150 krooni. Kuna A. Gamazin kandis sõidukulud ringkonnakohtu määruse tõttu, siis tuleb need kulud välja mõista riigilt kohtukuludeks ettenähtud summade arvelt.“³⁷³

Kolmanda isiku kohtukulude jaotamist käsitles Riigikohtu halduskolleegium 16. juuni 2000. a otsuses³⁷⁴, leides, et reaalselt kaebeõigust halduskohtus võib takistada reegel, mille kohaselt kaebajalt mõistetakse kaebuse rahuldamata jätmise korral välja kolmanda isiku õigusabikulud ning need jäävad isiku enda kanda. Eriarvamusele jäi Harri Salmann, kelle arvates rikub selline korraldus kolmanda isiku kaebeõigust, sealhulgas edasikaebeõiguse teostamist.

8. mai 2001. a otsuses³⁷⁵ leidis Riigikohtu halduskolleegium, et ekslik on Tartu Ringkonnakohtu seisukoht, mille kohaselt vastaspoolelt kohtukulude väljamõistmiseks peab olema tõendatud, et kohtusse pöördumine oma õiguste kaitseks oli vältimatu. PS § 15 kohaselt on igäihel õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. HKMS § 7 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Nendest sätetest ei tulene, et isik on kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduma kohtusse. Riigikohus leidis, et ringkonnakohtu poolt viidatud võimalused maksuvaidluste kohtuväliseks lahendamiseks on käesolevas haldusasjas asjasse mittepuutuvad ning nende võimaluste olemasolu ei saa olla aluseks kohtukulude väljamõistmata jätmisele.

³⁷³ Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari määrus asjas nr 3-3-1-1-99 – RT III 1999, 6, 59.

³⁷⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 16. juuni 2000. a otsus asjas nr 3-3-1-29-00 – RT III 2000, 17, 182.

³⁷⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 8. mai 2001. a otsus asjas nr 3-3-1-28-01 – RT III 2001, 16, 169.

EIÕKohtu praktikas on kohtusse pöördumise õiguse teostamise faktiliste takistuste käsitlemisel keskseks kohtuasjaks *Airey vs Irimaa*³⁷⁶. Nimetatud asjas keeldusid Iiri võimud tasuta õigusabi kindlustamast naisele, kes soovis algatada menetlust abielusuhete kohtulikuks lõpetamiseks. Tegemist oli keerulise protsessiga, mistõttu hagejal ei olnud võimalik ennast ise tõhusalt esindada ja tal oli vaja õigusabi, kuid tema majanduslik olukord ei võimaldanud tal õigusabi eest tasuda. EIÕKohtu arvates ei olnud kaebajal tõhusat juurdepääsu kohtule. Konventsioon on loodud selleks, et realselt ja praktiliselt kaitsta isikuid valdkondades, mida selles käsitletakse. EIÕKohus leidis, et EIÕK-ga garanteeritakse mitte teoreetilisi ja illusoorseid õigusi, vaid praktilisi ja efektiivseid õigusi.

Samas leidis EIÕKohus, et riik ei pea tagama tasuta õigusabi igas tsiviilõigusi käsitlevas vaidluses. Tasuta õigusabi tuleb tagada siis, kui esindaja on seadusega kohustuslikus korras ette nähtud või kui menetlus või kohtuasi on keeruline. „Tõhusa juurdepääsu kohtule võib tagada ka muudel viisidel, nagu menetluse lihtsustamine. Sellest peale on Komisjon olnud seisukohal, et kohtule juurdepääsu võimaldamiseks õigusabi süsteemi omav riik võib ka sätestada õigusabi vajavate asjade selekteerimise süsteemi. Põhimõtteliselt seaduslikud on õigusabi andmisest keeldumised niisugustel alustel nagu piisavate eduvõimaluste puudumine või nõude frivoalne või kiuslik olemus. Riigil võib ka olla seaduslik õigus määrata, et õigusabi antakse mõnede menetlusliikide puhul, teiste puhul aga mitte.“³⁷⁷ Oluline on ka rikutud õiguste iseloom ning kaebuse õnnestumise tõenäosus. „Tõenäoliselt ei ole hetkel eksisteeriv olukord, kus riigil puudub igasugune süsteem tasuta õigusabi tagamiseks haldus- ja tsiviilasjades, põhiseaduse ja EIÕK-ga kooskõlas.“³⁷⁸

Oluline on, et õiguskord näeb ette võimaluse saada tasuta õigusabi. Piisava tasuta õigusabi puudumisel rikub seadusandja üldist kohtutee garantiid tegevusetusega.³⁷⁹ Eestis reguleerib riigi poolt tagatava õigusabi liike ja sellise õigusabi saamise tingimusi ja korda riigi õigusabi seadus³⁸⁰.

³⁷⁶ European Court of H. R. *Airey v. Ireland*. Judgment of 9 October 1979, Series A no. 32.

³⁷⁷ A. Grotian (viide 38), p 69.

³⁷⁸ T. Annus (viide 25), lk 275.

³⁷⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (viide 58), lk 140.

³⁸⁰ RT I 2004, 56, 403.

Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata, et selliselt siiski võimaldades kohtule juurdepääsu võib esineda võrdsuse paradoks õigusliku ja faktilise võrdsuse küsimuses. R. Alexy on näiteks toonud juhtumi Saksa Liidukonstitutsioonikohtu õigusemõistmise protsessikuludest vabastamise kohta. “Kui lähtuda õiguslikust võrdsusest, siis on tegemist rikaste ja vaeste võrdse kohtlemisega, kui kumbki neist ei saa riigilt toetust kohtu- ega advokaadikulude rahastamiseks. Faktilise võrdsuse vaatenurgast on see aga ebavõrdne kohtlemine, sest vaestelt võetakse võimalus või vähemalt kahandatakse nende väljavaateid oma õiguse realiseerimiseks.”³⁸¹

Võrdsust käsitles ka Riigikohtu halduskolleegium 10. mai 2001. a määruses³⁸², leides, et ekslik on erikaebusele vastuses toodud järeldus, et kaebusest loobujalt ei või kohtukuludid välja mõista ka seepärast, et tagada üksikisikute kindlam protsessuaalne seisund halduskohtumenetluses võrreldes haldusorganiga. „See järeldus on ekslik, sest sellest lähtudes pidanuks seadusandja välistama ka kaebuse rahuldamata jätmisel haldusorgani kohtukulude väljamõistmise. Üksikisiku kaitse liigsete kohtukulude eest halduskohtumenetluses peab tagama haldusorgani kohtukulude põhjendatuse hindamine.“³⁸³ Seega on protsessiõiguses mõlemad pooled võrdsed.

Riigikohtu halduskolleegium 10. mai 2001. a määruses esitas seisukoha ka kohtusse pöördumise õiguse pahatahtlikku kasutamise suhtes. Riigikohus leidis, et „[...] HKMS § 93 lg 1, millest tulenevalt rahuldamata jäetud kaebuse esitaja peab hüvitama haldusorgani kohtukulud, eesmärk on muuhulgas kaitsta asutust mittepõhjendatud kaebusega kaasnevate ülemääraste kulude eest. Kaebusest loobumise võimalus on kaebajale antud eelkõige selleks, et ta saaks lõpetada lootusetuks osutunud protsessi. [...] Menetlusõigus peab arvesse võtma ka protsessiosalise võimalikku pahatahtlikkust. Üksikisik saaks alusetud kaebuse esitamisega avaldada haldusorganile kohatut survet, kui kohus mõistaks kohtukulud välja küll kaebuse rahuldamata jätmisel, kuid mitte kaebusest loobumisel. Vastustaja, kellel üldjuhul puudub teave kaebuse esitajate kavatsuste ja taktika kohta, on paratamatult sunnitud kuni kaebusest loobumise vastuvõtmiseni tegema omapoolseid protsessitoiminguid.“³⁸⁴

Kohtukulude kandmise ja jaotamise probleem on ühelt poolt osa kohtusse pöördumise õiguse kujundamisel. Seejuures tuleb kohtukulude probleemi lahendamises esmalt leida võrdne korraldus

³⁸¹ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/1, lk 7.

³⁸² Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-11-01 – RT III 2001, 16, 171.

³⁸³ Samas

kohtukulude kandmiseks ning siis lahendada probleem kohtukulude vähendamise võimalikkusest.

Muude takistustena on kirjanduses välja toodud üldist teadmatust oma õigustest ja nende kaitsest, õiguskeele keerukust. Saksamaal on näiteks peetud peamiseks takistuseks õigusteenuste rahastamist. Empiiriline uuring näitab, et küsimus, kas konsulteerida advokaadiga või mitte on peamiselt üks kuludest, kuigi üle 1/3 potentsiaalsetest klientidest omab vähe aimu advokaatide tasudest.³⁸⁵ Samuti saavad takistuseks liiga kõrged psühholoogilised kulud ning õigusemõistmise süsteemi aeglus.³⁸⁶

³⁸⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus asjas nr 3-3-1-11-01 – RT III 2001, 16, 171.

³⁸⁵ M. Kilian. Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience. – Journal of Law and Society. Volume 30, No 1, March 2003, lk 31.

³⁸⁶ A. Tunc (viide 27), lk 326-328.

LÕPPSÕNA

Õigus õiglasele õigusemõistmisele on õigusriigi keskne põhimõte. Kohtusse pöördumise õigus ja võimalus osundab ühiskonna demokraatlikkusele, andes erinevate huvide pörkumisel võimaluse nende eri huvide kandjail oma huve kaitsta. Õiguste omamine on mõttetu ilma nende efektiivse kaitse mehhanismita. Nimetatud õigus on omandanud sedavõrd olulise koha demokraatlikus ühiskonnas, et selle kitsendamine ei ole kooskõlas õiguse mõtte ja eesmärgiga. Õigus õiglasele õigusemõistmisele ehk üldine kohtusse pöördumise õigus ei omaks tähendust ilma õiguseeta kohtusse pöörduda selle kitsamas tähenduses.

Kohtusse pöördumise õigus on tunnustatud nii globaalsetes, regionaalsetes kui ka siseriiklikes õigusallikates. Kuigi kohtusse pöördumise õigust ei ole *expressis verbis* nimetatud EIÕK artiklis 6, siis EIÕKohus on seda kohtupraktikas tunnustanud kui ühte EIÕK artiklis 6 sõnaliselt väljendamatat õigustest, mis kuulub õiglase õigusemõistmise õiguse hulka. Demokraatlikule õigusriigile kohaselt on kohtusse pöördumise õigus selgesõnaliselt ette nähtud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses, selle § 15 lõike 1 lauses 1, mille kohaselt igäühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Sellise sõnastusega hõlmab kohtusse pöördumise õigus vaid õiglase õigusemõistmise ühte osa, jättes katmata muud õiglase õigusemõistmise elemendid. Seetõttu, tunnustades laiemalt õiglase õigusemõistmise põhimõtet, on üritatud mahutada seda kohtusse pöördumise õiguse alla, mistõttu võib esineda suhteliselt ebäühtlast terminikasutust.

Kuigi kohtusse pöördumise õigus omandab tähenduse alles teiste õiguste kaitsmisel, ei kahanda see teda põhiõigusest vaid menetlusõiguslikuks garantiiks. Kohtusse pöördumise õigus on eriline kaitseõigus, kandes seega endas põhiõiguslikku väärtust. Ka R. Alexy on märkinud, et moodsas põhiõiguste dogmaatikas on üldtunnustatud põhiõiguste kaitseõiguslik dimensioon.³⁸⁷ Autor on seisukohal, et nimetatud õigust ennast tuleb käsitleda protsessuaalse põhiõigusena, sest PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus on keskse tähendusega õiguste ja vabaduste kaitsel, selle õiguse kaudu õiguste ja vabaduste kaitsmine eeldab korralduslikke ja menetluslikke meetmeid.

³⁸⁷ R. Alexy (viide 81), lk 68.

Kohtusse pöördumise esemelise kaitseala täpne määratlemine on kohtusse pöördumise õiguse laia ulatuse tõttu keeruline. Autor käsitleb kohtusse pöördumise esemelist kaitseala kahest komponendist koosnevana: nõuetele vastav kohus ning rikutud õigused ja vabadused.

EIÕK artikli 6 lõike 1 lauses 1 on ette nähtud õigus sõltumatule ja erapooletule, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonile, PS § 15 lõike 1 lauses 1 on *expressis verbis* nimetatud vaid kohut. Põhiseadusest tulenevalt on kahtluseta kohtuks PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses kohtusüsteemi kuuluv kohus. PS § 148 lõike 1 kohaselt koosneb kohtusüsteem maa-, linna-, haldus-, ringkonna- ja Riigikohtust, sama paragrahvi lõike 2 järgi on võimalik mõnda liiki kohtuasjade jaoks erikohtute loomine seaduses sätestatult, erakorraliste kohtute moodustamine on aga üldse keelatud.

Samas tunnustatakse kohtute poolt õigusemõistmise kõrval üha enam alternatiivseid vaidluste lahendamise viise kui vähemaeganõudvaid, odavamaid, vähemformaalseid. Ka Eestis on mitmetes asjades teatud vaidluste lahendamise pädevused antud kohtuvälistele kohtusarnastele menetlejatele (töövaidluskomisjon, üürikomisjon, tööstusomandi apellatsioonikomisjon) ning vahekohtule, kusjuures nende otsused vaidlusküsimustes on pooltele siduvad, edasikaebamata jätmisel jõustuvad ning kuuluvad täitmisele.

EIÕK artikli 6 lõike 1 tähenduses peab olema tegemist seaduse alusel moodustatud erapooletu ja sõltumatu õigusemõistmise volitustega institutsiooniga. Kui Eestis tegutsevad kohtusarnased institutsioonid on ka moodustatud seaduse alusel, neil on õigusemõistmise volitused ja tagatud vaidluspoolte suhtes erapooletus, siis autori arvates on kohtuga võrdsustamiseks puudusi nende institutsioonilises sõltumatuses. Kohtusarnased vaidluskomisjonid ei paikne mitte kohtusüsteemis, seeläbi võib aga vaidlustatav olla nende sõltumatus. Arvestades võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet ning kohtu ülesannet arendada õigusprintsipi, ei saa pidada kohtuteks PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses PS §-s 148 nimetatud kohtusüsteemi mittekuuluvaid vaidluse lahendamise organeid.

PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastus „oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral“ on lai, kuid selle täpsem määratlemine ja piiritlemine võib valmistada raskusi. Kindlasti on PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses õigusteks ja vabadusteks põhiõigused ja vabadused. Samuti kuuluvad nimetatud

õiguste ja vabaduste hulka põhiseaduse abil siseriiklikku õigusesse põhiõigustena toomata inimõigused ja vabadused. Kuid tagamaks kõikehõlmav kohtulik kaitse hõlmab kohtusse pöördumise õigus ka kõik põhiseadusest alamal seisvad subjektiivsed õigused sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.

PS § 15 lõike 1 lauses 1 ettenähtud õiguste ja vabaduste kohta on võimalik välja tuua teatud kindlad tunnused: isikul peab olema nõue objektiivse õiguse järgi; õiguste ja vabaduste rikkumine peab olema tegelik; õigused ja vabadused ei ole piiratud vaid tsiviil-, kriminaal- või haldusastjadega.

Kohtusse saab pöörduda üldjuhul, kui õigusele on antud õiguslik kaitse ehk isikul on nõue objektiivse õiguse järgi. Selline lähenemine on kooskõlas kohtusse pöördumise õiguse kui kaitseõigusega. Kohtupraktika toetab küll ka seisukohta, et õiguste ja vabaduste kaitset saab kohtus taotleda ka siis, kui selleks ei ole ette nähtud menetluskorda või on seaduses lünk. Autor peab vajalikuks siinkohal aga märkida, et PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigusele ei saa objektiivsest õigusest tuleneva aluseta liiga kergekäeliselt viidata. Kohtusse pöördumise õigusele kui kaitseõigusele saab õigusliku aluseta toetuda valdkonnas, kus seadusandlik regulatsioon ei oleks põhjendatud ning õiguste kaitse vajadus on ilmne.

Kohtusse pöördumise esemelise kaitseala juures ei ole oluline mitte üksnes õiguse või vabaduse olemasolu, vaid ka selle rikkumine. Seejuures peab rikutud õigus kuuluma isikule endale. Õiguse omamine ja selle rikkumine ei saa olla selge kohtusse pöördumisel, sest õiguse rikkumise saabki kindlaks teha alles kohtus. Seepärast piisab üldjuhul kohtusse pöördumisel sellest, kui isik väidab tema õigusi rikutud olevat.

PS § 15 lõike 1 lausest 1 ei tulene, et kohtusse pöördumise õiguse esemeline kaitseala piirduks vaid kas tsiviil-, kriminaal- või haldusastjadega. Seega on PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise esemeline kaitseala oluliselt laiem kui EIÕK artikli 6 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus.

Isikulise kaitseala järgi on PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse puhul tegemist kõigi ja igäühe õigusega. Kohtusse pöördumise õigus on igal füüsilisel isikul, kusjuures

PS § 9 lõike 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäihe õigused ja vabadused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Kohtusse pöördumise õiguse võime on füüsilistel isikutel sõltumata east, põhiõigusealisus on aga autori arvates sõltuvuses õigusest, mida kohtust tahetakse kaitsta.

PS § 9 lõikest 2 tulenevalt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused juriidilistele isikutele niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuse olemusega. PS § 15 lõikes 1 toodud protsessuaalne põhiõigus on rakendatav ka juriidiliste isikute, nii eraõiguslike kui ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute, puhul niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas juriidilise isiku eesmärgiga. Samuti on õigus kohtusse pöörduda osalise õigusvõimega ühendustel kaitsmaks õigust, mille iseseisvaks kandjaks nad on.

Kuigi kohtusse pöördumise õigus on kõigi ja igäihe õigus, siis juba olemuslikult on see määratud ka puudutatud isiku huvitatuse ja tema huvide õigusliku kaitstusega. Juba PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastusest tuleneb, et kohtusse on õigus pöörduda vaid oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral.

Kohtusse pöördumise õiguse kaitseala moodustab põhiõiguslikult kaitstava hüve, andes sellega põhiõigusliku kaitse abstraktse võimaluse. Tegelikult kaitse rakendumine ei sõltu mitte põhiõiguse rikkumisest, vaid sellest kas kaitseala on riivatud või mitte. PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õiguse riiveks on mistahes tegevus või tegevusetus, mis kitsendab seda õigust.

Kuigi PS § 15 lõike 1 lause 1 sõnastuse järgi on tegemist seadusereservatsioonita põhiõigusega, siis ei taga see piiramatut kohtusse pöördumise õigust. Kohtusse pöördumise õigust võib piirata üksnes teiste põhiseaduse normide alusel ehk riive eesmärgiks võib olla vaid muude põhiõiguste või muu põhiõiguslikku järku õigusväärtuse tagamine.

PS § 15 lõike 1 lauses 1 sätestatud kohtusse pöördumise õiguse iga kaitseala piiramist tuleb käsitleda riivena sõltumata sellest, kas tegemist on põhiseaduspärase või põhiseadusvastase piiranguga. Seejuures on autori arvates ka põhiõiguse kujundamisel, sealhulgas

menetlusseadustike kehtestamise kaudu tegemist kohtusse pöördumise õiguse kitsendamise, kuna menetluse reguleerimisega piiratakse ühtlasi ka põhiõiguse kaitseala. Kohtusse pöördumise õiguse kujundamisesse tuleb suhtuda tõsiselt, sest selle kaudu kujundatakse selle õiguse kandjates hoiak kohtusse pöördumise suhtes.

PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus oma laia ulatusega annab võimaluse ja loob vajaduse väga erinevateks piiranguteks. Töös on vaadeldud kohtusse pöördumise õiguse õiguslikke ja faktilisi piiranguid.

Kokkuvõtteks tuleb nentida, et PS § 15 lõike 1 lauses 1 toodud kohtusse pöördumise õigus vajab nii õigusloomes kui kohtupraktikas enam tähelepanu. Kuigi selle olulisust tunnustatakse, siis töös käsitletud Riigikohtu praktikast nähtub, et nii menetlusosalised kui ka kohtud viitavad ja toetuvad nimetatud õigusele mitte alati kõige teadlikumalt. PS § 15 lõike 1 lause 1 tähenduses kohtusse pöördumise õiguse puhul on tegemist kaitseõigusega, üksnes millele oma nõude aluste püstitamine üldjuhul ei ole põhjendatud. PS § 15 lõige 1 lause 1 kohustab pigem riiki kui selle õiguse adressaati rajama kohtud, määratlema nende pädevused ning looma menetlused.

KASUTATUD MATERJALID

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Abraham, H. J. The Judicial Process. (An Introductory Analysis of the Courts of the United States, England, and France.) New York, Oxford: Oxford University Press, 5th ed, 1986.
2. Alexy, R. Constitutional Rights, Balancing, and Rationality. – Ratio Jurist, Vol. 16, No. 2, June, lk 131-140.
3. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/1, lk 5-13.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001 eriväljaanne.
5. Andrews, J. A., Hines, W. D. Keyguide to Information Sources on the International Protection of Human Rights. Mansell Publishing Limited: London. 1987.
6. Andrews, N. Principles of Civil Procedure. London: Sweet & Maxwell. 1994.
7. Annus, T. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Juura, Õigusteabe AS: Tallinn 2001.
8. Arango, R. Basic Social Rights, Constitutional Justice, and Democracy. – Ratio Juris. Vol. 16 No. 2 June 2003, lk 141-154.
9. Atiyah, P. S. Law and modern Society. 2nd Ed. Oxford, New York: Oxford University Press. 1995.
10. Bailey, H., Harris, D. J., Jones, B. L. Civil Liberties: Cases and Materials. 3rd Ed. Butterworths: London, Dublin, Edinburgh. 1991.
11. Baldwin, J. Access to justice: the English experience with small claims. - PREM notes, The World Bank, May 2000, No 40. Arvutivõrgus: <http://www.prem> (18.10.2003).
12. Bayles, M. D. Procedural justice: allocating to individuals. Kluwer Academic Publishers: Dordrecht/Boston/London. 1990.
13. Berger, V. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Éditions SIREY: Paris, 1991.
14. Blankenburg, E., Reifner, U. Conditions of Legal and Political Culture Limiting the Transferability of Access-To-Law Innovations. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 217-248.
15. Capelletti, M., Garth, B. Access to Justice and the Welfare State: An Introduction. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 1-24.

16. Charity Commission. Operational Guidance. Human Rights Act 1998. Article 6 – Right to a fair trial. Arvutivõrgus: <http://www.charity-commission.gov.uk/supportingcharities/ogs/g071c001.asp> (28.02.2003).
17. Cross, F. B. The relevance of law in human rights protection. – International Review of Law and Economics. Vol 19, Issue 1, March 1999, lk 87-98. Arvutivõrgus: <http://www.sciencedirect.com> (27.10.2000).
18. Deffains, B., Doriat, M. The Dynamics of Pretrial Negotiation in France: Is There a Deadline Effect in the French Legal System? – International Review of Law and Economics 1999, 19, lk 447-470.
19. van Dijk, P., van Hoof, G. J. H. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 2nd Ed. Kluwet Law and Taxation Publishers: Deventer. Boston. 1990.
20. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002.
21. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10731> (20.08.2001).
22. Erne, J. Vahendusmenetlus tsiviilvaidluste kohtuvälise lahendamise võimalusena – Juridica 2003/7, lk 485-495.
23. Fenwick, H. Civil liberties. Cavendish Publishing Limited: London. 1995.
24. Friedman, L. M. Claims, Disputes, Conflicts and the Modern Welfare State. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 251-271.
25. Galanter, M. Justice in Many Rooms. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 147-181.
26. Garrity-Rokous, G., Brescia, R. H. Procedural Justice and International Human Rights: Towards a Procedural Jurisprudence for Human Rights Tribunal. – Yale Journal of International Law, Vol 18:559, 1993, lk 559-605.
27. Grotian, A. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6: Õigus asja õiglasele arutamisele. Human rights files, No. 13, Council of Europe Press, 1993. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/riigikohus/docs/art6.htm> (21.11.2002).
28. Helfer, L. R., Slaughter, A.-M. Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication. – The Yale Law Journal, Vol. 107:273, 1997-1998, lk 273-391.

29. Justice Earl Johnson, Jr. The Justice System of the Future: Four Scenarios for the Twenty-First Century. – (ed by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 183-215.
30. Ihering, R von. Wõitlus õiguse eest. Joh. Felsbergi ja A. Tetermanni trükk, Tallinn 1913.
31. Improving Access to Justice. Arvutivõrgus: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/access.htm> (28.02.2003).
32. Kergandberg, E. Fundamental Rights, Right of Recourse to the Courts and Problems Connected with the Guaranteeing of the Rights of Recourse to the Courts in Estonian Criminal Procedure. – Juridica International 1999/1, lk 122-131.
33. Kergandberg, E. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – Juridica 2003/1, lk 8-13.
34. Kilian, M. Alternatives to Public Provision: The Role of Legal Expenses Insurance in Broadening Access to Justice: The German Experience. – Journal of Law and Society. Volume 30, No 1, March 2003, lk 31-48.
35. Kullerkupp, K. Kohtusüsteemi reguleerimise probleeme. – Juridica 1997/10, lk 496-501.
36. Kõve, V. Tsiviilvaidluste kohtuvälisest lahendamisest Eestis – Juridica 2005/3, lk 152-166.
37. Kötz, H. Public Interest Litigation: A Comparative Survey. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 85-117.
38. Larkins, C. M. Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis. - The American Journal of Comparative Law, Vol 44, 1996, lk 605-626.
39. Larson, M. S. The Changing Functions of Lawyers in the Liberal State: Reflections for Comparative Analysis. – (ed. by) Abel, Richard L., Lewis, Philip S. C. Lawyers in Society. Vol Three. Comparative Theories. University of California Press: Berkeley/ Los Angeles/ London, 1989, lk 427-477.
40. Le Sueur, A. Access to Justice Rights in the United Kingdom. – [2000] E.H.R.L.R. Issue 5, Sweet& Maxwell Ltd, 2000, lk 457-475.
41. Lõhmus, U. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – (koostaja) Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. SA Iuridicum: Tartu. 2003, lk 139-180.
42. Maruste, R. Euroopa inimõiguste konventsiooni artikkel 6 ja Eesti siseriiklik õigus. – Juridica 1996/3, lk 117-127.
43. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura. 2004.

44. Maruste, R. Põhiseadus ja justiitsorganite süsteem. – *Juridica* 1998/7, lk 326-327.
45. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997.
46. Merusk, K. Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1998.
47. Moorhead, R., Pleasence, P. Access to Justice after Universalism: Introduction. – *Journal of Law and Society*. Vol 30, No 1, March 2003, lk 1-10.
48. Murphy, W. F., Pritchett, C. H. Courts, Judges, and Politics. An Introduction to the Judicial Process. 4th Ed. McGraw-Hill, Inc: New York, St. Louis, San Francisco, Auckland, Bogota, Caracas, Lisbon, London, Madrid, Mexico, Milan, Montreal, New Delhi, Paris, San Juan, Singapore, Sydney, Tokyo, Toronto. 1986.
49. Münch, I. von. Staatsrecht. Band 2. Staatsangehörigkeitsrecht, allgemeine Grundrechtslehren, die einzelnen Grundrechte, Wirtschaftsverfassung, internationaler Schutz - 5., neuarbeitete Auflage. – Stuttgart; Berlin; Köln: Verlag W. Kohlhammer, 2002.
50. Paulus, C. G. Tsiviilprotsessiõigus: Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Juura, Õigusteabe AS: Tallinn 2002.
51. Pleasence, P., Genn, H., Balmer, N., Buck, A., O'Grady, A. Causes of Action: First Findings of the LSRC Periodic Survey. – *Journal of Law and Society*, Vol 30, No 1, March 2003, lk 11-30.
52. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee: koguteos. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS. 1997.
53. Robert, J., Duffar, J. Droits de l'homme et liberté fondamentales. 7e édition. Paris: Montchrestien, 1999.
54. Roosma, P. Protection of Fundamental Rights and Freedoms by Estonian Administrative Courts: Development and Key Problems. – *Juridica International* 1999/4, lk 35-44.
55. Shapiro, M. Access to the Legal System and the Modern Welfare State: American Continuities. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 273-293.
56. Shavell, S. The law and economics of judicial systems. – *PREMnotes*. July 1999, No 26. Arvutivõrgus: <http://www.prem> (18.10.2003).
57. Sieghart, P. The International Law of Human Rights. Clarendon Press: Oxford, 1995.
58. Siitam, N. Töövaidluskomisjonide tulevik – Postimees, 27.08.2001. Arvutivõrgus: <http://vana.www.postimees.ee/index.html?op=lugu&rubriik=6&id=30180&number=283> (28.02.2003).

59. Sinnar, S. Access to Justice Movement. Arvutivõrgus: <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/accesstojustice.htm> (28.02.2003).
60. Smith, R. The context – ed by Smith, R. Achieving Civil Justice. Appropriate dispute resolution for the 1990s. Legal Action Group, 1996.
61. Street, H. Access to the Legal System and the Modern Welfare State: A European Report from the Standpoint of an Administrative Lawyer. – (ed by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 295-313.
62. Zuckerman, A. Reforming civil justice systems: trends in industrial countries. – PREM notes, The World Bank, october 2000, no 46. Arvutivõrgus: <http://www.prem> (18.10.2003).
63. Trubek, L.G., Trubek, D. M. Civic Justice through Civil Justice: A New Approach to Public Interest Advocacy in the United States. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 119-144.
64. Tunc, A. The Quest for Justice. – (ed. by) Capelletti, M. Access to Justice and the Welfare State. Sijthoff: Alphen aan den Rijn, Bruylant: Bruxelles, Klett-Cotta: Stuttgart, Le Monnier: Firenze, 1981, lk 315-359.
65. Yamamoto, E. K. Efficiency's Threat to the Value of Accessible Courts for Minorities. – Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, Vol 25, 1990, lk 341-429.

MUUD ALLIKAD

66. Hääletustulemused Riigikogus 22. jaanuaril 2003. a. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/haaletused.kalender1?aasta=2003> (21.07.2005).
67. VIII Riigikogu 20. detsembri 1995 istungi toimetatud stenogramm. Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/1995/12/t95122012.html> (21.07.2005).
68. Seaduse eelnõu 273 SE. (Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu koos seletuskirjaga). Arvutivõrgus: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=040570006&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1> (04.06.2005).

KASUTATUD NORMATIIVMATERJALID

EESTI ÕIGUSAKTID

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992. – RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 29, 174; 64, 429.
2. Halduskohtumenetluse seadustik. 25. veebruar 1999. – RT I 1999, 31, 425; 2004, 56, 403.
3. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. 20. detsember 1995. – RT I 1996, 3, 57; 2003, 23, 142.
4. Kohtute seadus. 19. juuni 2002. – RT I 2002, 64, 390; 2004, 56, 403.
5. Mittetulundusühingute seadus. 6. juuni 1996. – RT I 1996, 42, 811; 2004, 89, 613.
6. Riigilõivuseadus. 22. oktoobri 1997. – RT I 1997, 80, 1344; 2005, 38, 298.
7. Riigi õigusabi seadus. 28. juunil 2004. – RT I 2004, 56, 403.
8. Seadus Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoja arbitraažikohtu kohta. 14. august 1991. – RT I 1991, 25, 308; 1999, 18, 302.
9. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 22. aprill 1998. – RT I 1998, 43-45, 666; 2004, 56, 403.
10. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 20. aprill 2005. – RT I 2005, 26, 197.
11. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus. 15. juuni 2005 – RT I 2005, 39, 308.
12. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27. märts 2002. – RT I 2002, 35, 216; 2003, 78, 523.
13. Täitemenetluse seadustik. 21. juuni 1993. – RT I 1993, 49, 693; 2005, 40, 312.
14. Tööstusomandi õiguskorralduste aluste seadus. 28. jaanuar 2003. – RT I 2003, 18, 98; 2005, 18, 104.
15. Tööstusomandi apellatsioonikomisjoni põhimäärus. Majandus- ja kommunikatsiooniministri 5. aprilli 2004. a määrus nr 62 – RT I 2004, 40, 664; 2005, 74, 1048.
16. Töövaidluskomisjoni põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 26. septembri 2003. a määrus nr 246. – RT I 2003, 63, 422.
17. Üürivaidluse lahendamise seadus. 22. jaanuar 2003. – RT I 2003, 15, 86.

RAHVUSVAHELISED NORMATIIVMATERJALID

18. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4. november 1950. – RT II 1996, 11/12, 34.

19. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 2000/C 364/01. – Arvutivõrgus: <http://europa.eu.int> (10.03.2005).
20. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. 16. detsember 1966. – RT II 1993, 10/11, 11.
21. Inimõiguste ülddeklaratsioon. 10. detsember 1948. – A. Uustal. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Tallinn, 1970.
22. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 14. mai 1981. a soovitus nr R (81) 7 liikmesriikidele õigusemõistmise kättesaadavuse suurendamise abinõudest. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
23. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 28. veebruari 1984. a soovitus nr R (84) 5 liikmesriikidele õigusemõistmise funktsioneerimise täiustamiseks mõeldud tsiviilprotseduuri põhimõtetest – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
24. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16. septembri 1986. a soovitus nr R (86) 12 liikmesriikidele kohtute ülekoormatuse vältimise ja vähendamise meetmete kohta. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
25. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 8. jaanuari 1993. a soovitus nr R (93) 1 liikmesriikidele efektiivsest juurdepääsust õigusele ja õigusemõistmisele kõige vaesematel. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
26. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 3. oktoobri 1994. a soovitus nr R (94)12 liikmesriikidele kohtunike sõltumatuse, töö tõhususe ja rolli kohta. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
27. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 11. septembri 1995. a soovitus R (95) 12 liikmesriikidele kriminaalkohtumenetluse kohta – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
28. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 6. oktoobri 2000. a soovitus R (2000) 19 liikmesriikidele prokuröri rollist kriminaalkohtumenetluse süsteemis. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).
29. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 25. oktoobri 2000. a soovitus R (2000) 21 liikmesriikidele advokaadi kutsealal tegutsemise vabadusest. – Arvutivõrgus: <http://www.coe.int/T/CM> (01.06.2005).

TEISTE RIIKIDE ÕIGUSAKTID

30. Hispaania Kuningriigi konstitutsioon. 27. detsember 1978. a. – Arvutivõrgus:
http://www.igsap.map.es/cia/dispo/ce_ingles_index.htm (15.06.2005).
31. Itaalia Vabariigi konstitutsioon. 27. detsember 1947. a. – Arvutivõrgus:
http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/it00000_.html (15.06.2005).
32. Kreeka Vabariigi konstitutsioon. 9. juuni 1975. a. – Arvutivõrgus:
<http://www.hri.org/MFA/syntagma/artcl25.html#A20> (15.06.2005).
33. Portugali Vabariigi konstitutsioon. 2. aprill 1976. a. – Arvutivõrgus:
<http://www.presidenciarepublica.pt/en/main.html> (15.06.2005).
34. Saksa Liitvabariigi põhiseadus. 23. mai 1949. a. – Arvutivõrgus:
<http://www.iuscomp.org/gla/index.html> (15.06.2005).
35. Soome Vabariigi konstitutsioon. 11. juuni 1999. a. – Arvutivõrgus:
<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (15.06.2005).

KASUTATUD KOHTULAHENDID

RIIGIKOHTU LAHENDID

1. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. novembri 1993. a otsus nr III-4/1-4/93 Vabariigi Presidendi poolt OS § 107 korras esitatud ettepaneku, tunnistada 28. septembril 1993. a Riigikogus vastu võetud Maksukorralduse seadus põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamise asjas. – RT I 1993, 72/73, 1052.
2. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. oktoobri 1995. a määrus nr III-3/1-29/95 V. Gorškovi esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine alaealise teovõime asjas. – RT III 1995, 17, 214.
3. Riigikohtu halduskolleegiumi 3. novembri 1995. a määrus nr III-3/1-32/95 I. Zajatsi esindaja kassatsioonkaebuse läbi-vaatamine riigiprokuröri toiminguga peale esitatud kaebuse menetlemise asjas. – RT III 1995, 18, 228.
4. Riigikohtu halduskolleegiumi 24. märtsi 1997. a määrus nr 3-3-1-5-97 Vabariigi Valitsuse esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine 1938. a kodakondsuse seaduse alusel naturalisatsiooni korras kodakondsuse mitteandmise motiveerimise asjas. – RT III 1997, 12, 136.
5. Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 1997. a määrus nr 3-3-1-19-97 V. Luha esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKS § 5 lg 1 kohaldamisest Tartu Maakonnavalitsuse määruse vaidlustamise asjas. – RT III 1997, 24, 252.
6. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 28. jaanuari 1998. a määrus nr 3-1-1-21-98 Merike Valsi süüdistusasjas KrK § 143 lg 2 p-de 1 ja 1¹; § 185 lg 2 ning § 186 järgi. – RT III 1998, 10, 106.
7. Riigikohtu halduskolleegiumi 30. jaanuari 1998. a määrus nr 3-3-1-1-98 Aktsiaseltsi Mõigu Ehituskoondis ja Harju maavanema kassatsioonkaebuste läbivaatamine protsessiosaliste ringi määramise asjas. – RT III 1998, 7, 73.
8. Riigikohtu halduskolleegiumi 13. märtsi 1998. a määrus nr 3-3-1-9-98 U. Piirsalu esindaja kassatsioonkaebuse läbivaatamine eluruumide erastamise seaduse § 3 lg 8 kohaldamise asjas. – RT III 1998, 11, 125.
9. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 26. märts 1998. a otsus nr 3-2-1-37-98. Meelis Tammsaare hagi Nordika Kindlustuse AS-i vastu liikluskahju hüvitise saamiseks. – RT III 1998, 11, 120.
10. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 16. septembri 1998. a määrus nr 3-2-1-89-98 Tallinna linna erikaebuse alusel Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 19. septembri 1997. a määruse

- Tallinna linna hakis AS-i Meko & Hyppönen vastu 1 247 349 krooni 90 sendi saamiseks. – RT III 1998, 26, 254.
11. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 1999. a määrus nr 3-3-1-1-99 A. Gamazini kassatsioonkaebuse läbivaatamine kohtu solvamise eest trahvi määramise asjas. – RT III 1999, 6, 59.
 12. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. mai 1999. a määrus nr 3-3-1-25-99 T. Järveti kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKS § 10 lg 3 kohaldamise asjas. – RT III 1999, 18, 173
 13. Riigikohtu halduskolleegiumi 7. juuni 1999. a määrus nr 3-3-1-26-99 A. Raukase kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKS § 5 lg 1 kohaldamise asjas. – RT III 1999, 20, 189.
 14. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 3. mai 2000. a otsus nr 3-2-1-58-00 AS Hansapank hakis Hoiupanga Töötajate AS ja Coalgate Securities Limited vastu tehingu tühisuse tunnustamiseks. – RT III 2000, 12, 138.
 15. Riigikohtu halduskolleegiumi 22. mai 2000. a otsus nr 3-3-1-14-00 Feliks Luiksaare kassatsioonkaebuse läbivaatamine vanemprokuröri ametisse nimetamiseks esitamata jätmise ja teenistusest vabastamise asjas. – RT III 2000, 14, 151.
 16. Riigikohtu halduskolleegiumi 16. juuni 2000. a otsus nr 3-3-1-29-00 Mati Kleini kassatsioonkaebuse läbivaatamine HKMS § 101 lg 2 kohaldamise asjas – RT III 2000, 17, 182.
 17. Riigikohtu halduskolleegiumi 30. mai 2000. a otsus 3-3-1-20-00 Meelis Leisi kassatsioonkaebuse läbivaatamine pankrotihalduri eksami läbiviimise asjas – RT III 2000, 15, 164.
 18. Riigikohtu halduskolleegiumi 26. mai 2000. a määrus asjas nr 3-3-1-21-00 Indrek Valla erikaebuse läbivaatamine kaebusele esitatavate nõuete asjas – RT III 2000, 15, 159.
 19. Riigikohtu üldkogu 22. detsembri 2000. a määrus 3-3-1-38-00 AS Brolex Grupp ja OÜ Dreiv Grupp ning Maksuameti erikaebuste läbivaatamine kriminaalmenetluse uurimistoimingute seaduslikkuse kontrollimise asjas – RT III 2001, 2, 14
 20. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. jaanuari 2001. a määrus nr 3-3-1-58-00 Antsla Vallavalitsuse erikaebuse läbivaatamine tähtaja ennistamise asjas – RT III 2001, 3, 25.
 21. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2001. a määrus nr 3-3-1-64-00 Edgar Savisaare erikaebuse läbivaatamine HKMS §-de 11 lg. 4 ja 7 lg. 1 kohaldamise asjas. – RT III 2001, 5, 50.

22. Riigikohtu halduskolleegiumi 29. jaanuari 2001. a määrus nr 3-3-1-65-00 Villu Reiljani erikaebuse läbivaatamine HKMS §-de 11 lg.4 ja 7 lg.1 kohaldamise asjas. – RT III 2001, 5, 51.
23. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. aprilli 2001. määrus 3-3-1-16-01 Järvamaa Omavalitsuste Liidu erikaebuse läbivaatamine halduskohtusse pöördumise õiguse asjas. – RT III 2001, 12, 125.
24. Riigikohtu halduskolleegiumi 8. mai 2001. a otsus nr 3-3-1-28-01 OÜ Laevatöö kassatsioonkaebuse läbivaatamine õigusabikulude väljamõistmata jätmise asjas. – RT III 2001, 16, 169.
25. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2001. a määrus nr 3-3-1-11-01 Tallinna Linnavalitsuse erikaebuse läbivaatamine kohtukulude väljamõistmise asjas. – RT III 2001, 16, 171.
26. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 29. mai 2001. a määrus nr 3-2-1-82-01 Kristina Karu seadusliku esindaja Regina Schumanni avalduse tagastamine. – RT 2001, 19, 208.
27. Riigikohtu erikogu 20. detsembri 2001. a otsus nr 3-3-1-15-01 AS Lasnamäe-S ja V.A.O. Grupp OÜ kassatsioonkaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas. – RT III 2002, 4, 34.
28. Riigikohtu haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelise erikogu 20. detsembri 2001. a määrus nr 3-3-1-8-01 Tartu Linnavolikogu erikaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse piiritlemise asjas. – RT III 2002, 4, 33.
29. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 25. jaanuari 2002. a otsus nr 3-2-1-2-02 Enno Luige ja Vello Luige hagi Tallinna linna, Olga Grigortšuki ja George Tsiropise vastu tehingu tühisuse tunnustamiseks. – RT III 2002, 5, 51.
30. Riigikohtu halduskolleegiumi 21. veebruari 2002. a määrus nr 3-3-1-2-02 V. Šatohhini erikaebuse läbivaatamine halduskohtu pädevuse määratlemise asjas. – RT III 2002, 8, 76.
31. Riigikohtu halduskolleegiumi 26. märtsi 2002. a määrus nr 3-3-1-22-02 J. Reinaru ja A. Kuke kaebus Tallinna Politseiprefektuuri Kriminaalosakonna majanduskuritegude talituse 25. jaanuari 1999. a määruse ja Tallinna Prokuratuuri 22. veebruari 1999. a määruse peale.– RT III 2002, 11, 109.
32. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. aprilli 2002. a määrus nr 3-3-4-2-02 pädeva kohtu määramises. – RT III 2002, 13, 138.

33. Riigikohtu halduskolleegiumi 15. oktoobri 2002. a määrus nr 3-3-1-63-02 Sihtasutuse Eesti Nägemispuuetega Inimeste Fond kaebus Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti poolt korraldatud ideekonkursi tulemuste tühistamiseks. – RT III 2002, 26, 293.
34. Riigikohtu halduskolleegiumi 4. novembri 2002. a otsus nr 3-3-1-47-02 Anita-Alide Selja ja Helju Nikkeri kaebus Kõpu Vallavalitsuse 18. aprilli 2000. a korralduse nr 34 ja 15. mai 1998. a korralduse nr 50 tühistamiseks ning Kõpu Vallavalitsuse tegevuse vara tagastamisel õigusvastaseks tunnistamiseks. – RT III 2002, 30, 328
35. Riigikohtu üldkogu 17. märts 2003 otsus nr 3-1-3-10-02 Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a kohtuotsus Sergei Brusilovi süüdistuses KrK § 139 lg 3 p 1 järgi. – RT III 2003, 10, 95.
36. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 26. mai 2003. a määrus nr 3-2-1-60-03 Lidia Lanbergi hagi Maimu Toomise vastu dokumendi võltsitaks tunnistamiseks. – RT III 2003, 20, 197.
37. Riigikohtu halduskolleegiumi 30. oktoobri 2003. a määrus nr 3-3-1-68-03 Oracle East Central Europe Ltd Eesti filiaali erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 30. juuni 2003. a määruse peale haldusasjas nr 2-3/576/03 Oracle East Central Europe Ltd Eesti filiaali kaebuses Tallinna Halduskohtu 16. mai 2003. a otsusele haldusasjas nr 3-744/2003. – RT III 2003, 33, 334.
38. Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a otsus nr 3-3-2-1-04 Riigikohtu üldkogu 6. jaanuari 2004. a kohtuotsus AS Giga kaebuses Tartu Linnavalitsuse toimingute ja Tartu Politseiprefektuuri toimingute seadusevastaseks tunnistamiseks – RT III 2004, 4, 37.
39. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. märtsi 2004. a otsus nr 3-4-1-1-04 Väärteomenetluse seadustiku § 191 p 10 põhiseaduspärasuse kontrolli kohta. – RT III 2004, 9, 96.
40. Riigikohtu üldkogu 28. aprilli 2004. a määrus nr 3-3-1-69-03 Ronald Tsoi kaebuses Tallinna Politseiprefektuuri liiklusjärelevalve osakonna poolt määratud karistuse tühistamiseks. – RT III, 19.05.2004, 12, 143.
41. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 7. juuni 2004. a otsus nr 3-2-1-77-04. OÜ Sportmarket kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 11. 02. 2004. a otsusele OÜ Sportmarket hagi Katrin Bumani ja OÜ Sportmarket II vastu vara arestist vabastamiseks. – RT III 2004, 17, 209.
42. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 7. juuni 2004. a otsus nr 3-2-1-78-04. OÜ Sportmarket kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 03. 03. 2004. a otsusele

- OÜ Sportmarket hagis Helena Kaani ja OÜ Sportmarket II vastu vara arestist vabastamiseks. – RT III 2004, 17, 210.
43. Riigikohtu halduskolleegiumi 9. juuni 2004. a otsus nr 3-3-1-28-04. Terje Päivili kaebus Põltsamaa Linnavalikogu 20. jaanuari 2003. a otsuse nr 19 ja Jõgeva maavanema 3. aprilli 2003. a korralduse nr 351 tühistamiseks. – RT III 2004, 17, 204.
44. Riigikohtu erikogu 1. juuli 2004. a määrus nr 3-2-4-1-04 pädeva kohtu määramises. – RT III 2004, 23, 257.
45. Riigikohtu halduskolleegiumi 28. septembri 2004. a otsus nr 3-3-1-42-04 Marju Silveti kaebuses Tartu Linnavalitsuse 11. novembri 2003. a korralduse nr 4084 tühistamiseks, Tartu Linnavalitsuse 5. juuni 2003. a määruse nr 31 õigusvastaseks tunnistamiseks ja Tartu Linnavalitsuse elamukomisjoni 31. oktoobri 2003. a toiminguga õigusvastaseks tunnistamiseks. – RT III 2004, 24, 260.
46. Riigikohtu halduskolleegiumi 11. novembri 2004. a otsus nr 3-3-1-66-04 Kullo Raiendi kaebuses Aldur Sõitja testamendi tõestamise toiminguga õigusvastase kindlakstegemiseks. – RT III 2004, 31, 326.
47. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 23. novembri 2004. a määrus nr 3-1-1-122-04 Sven Soesoni väärteoasjas liiklusseaduse § 74³⁷ lg 2 järgi. – RT III 2004, 34, 358.
48. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 29. novembri 2004. a määrus nr 3-1-1-116-04 Tallinna Ringkonnakohtu 13. oktoobri 2004. a määrus asjas nr 2-1-839-2004, millega jäeti läbi vaatamata A. K. määruskaebus Riigiprokuratuuri 10. septembri 2004. a määruse peale. – RT III 2004, 36, 370.
49. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 24. jaanuari 2005. a määrus nr 3-2-1-164-04 AS Minu Vara hagis Õilme Puhmi vastu 28 965 krooni 5 senti saamiseks. – RT III 2005, 4, 42.
50. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 23. märtsi 2005. a otsus nr 3-3-1-86-04 Riigikohtu halduskolleegiumi 23. märtsi 2005. a kohtuotsus AS-i Helemir kaebuses Rahandusministeeriumi toiminguga õigusvastaseks tunnistamiseks ning Rahandusministeeriumilt Agrotarve AS-i kasuks hüvitise väljamõistmiseks – RT III 2005, 11, 109.

EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU LAHENDID

51. European Court of H. R. *Delcourt v Belgium*. Judgment of 17 January 1970, Series A no. 11.
52. European Court of H. R. *Ringeisen vs Austria*. Judgment of 16 July 1971, Series A no. 13.
53. European Court of H. R. *Airey v. Ireland*. Judgment of 9 October 1979, Series A no. 32.
54. European Court of H. R. *Golder v. The United Kingdom*. Judgment of 21 February 1975, Series A no. 18.
55. European Court of H. R. *König v. Germany*. Judgment of 28 June 1978, Series A no. 27.
56. European Court of H. R. *Klass and Others v. Germany*. Judgment of 6 September 1978, Series A no. 28.
57. European Court of H. R. *Deweert v. Belgium*. Judgment of 27 February 1980, Series A no. 35.
58. European Commission of H. R. *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, no. 8440/78, Commission decision of 16 July 1980, DR 21.
59. European Commission of H. R. *Kaplan v The United Kingdom*, no. 7598/76, Commission's report of 17 July 1980. DR 21.
60. European Court of H. R. *Sporrong and Lönnroth v. Sweden*. Judgment of 23 September 1982, Series A no. 52.
61. European Court of H. R. *Piersack v. Belgium*. Judgment of 1st October 1982, Series A no. 53.
62. European Court of H. R. *Sramek v. Austria*. Judgment of 22 October 1984, Series A no. 84.
63. European Court of H. R. *De Cubber v. Belgium*. Judgment of 26 October 1984, Series A no. 86.
64. European Court of H. R. *Ashingdane v. the United Kingdom*. Judgment of 28 May 1985, Series A no. 93.
65. European Court of H. R. *Bentham v. The Netherlands*. Judgment of 23 October 1985, Series A no. 97.
66. European Court of H. R. *Van Marle and Others v. The Netherlands*. Judgment of 26 June 1986, Series A no. 101.
67. European Commission of H. R. *Kiss v. The United Kingdom*. Application no. 6224/73, Commission decision of 16 December 1986, DR 7.

68. European Court of H. R. Hauschildt v. Denmark. Judgment of 24 May 1989, Series A no. 154.
69. European Court of H. R. Langborger v. Sweden. Judgment of 22 June 1989, Series A no. 155.
70. European Court of H. R. Powell and Rayner v. The United Kingdom. Judgment of 21 February 1990, Series A no. 172.
71. European Court of H. R. Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland. Judgment of 29 October 1992, Series A no 246-A.
72. European Court of H. R. Kremzow v. Austria. Judgment of 21 September 1993, Series A no. 268-B.
73. European Court of H. R. Zander v. Sweden. Judgment of 25 November 1993, Series A no.279-B.
74. European Court of H. R. Fayed v. the United Kingdom. Judgment of 21 September 1994, Series A no. 294-B.
75. European Court of H. R. Kerojärvi v. Finland. Judgment of 19 July 1995, Series A no. 322.
76. European Court of H. R. Bellet v. France. Judgment of 4 December 1995, Series A no. 333-B.
77. European Commission of H. R. Adams and Benn vs Ühendkuningriik, Applications 28979/95 ja 30343/96. Commission Decision of 13 January 1997.
78. European Court of H. R. Hornsby v. Greece. Judgment of 19 March 1997, Reports of Judgments and Decisions 1997-II.
79. European Court of H. R. Gautrin and Others v. France. Judgment of 20 May 1998, Reports 1998-III.
80. European Court of H. R. F. E. v. France. Judgment of 30 October 1998. Reports 1998-VIII.
81. European Court of H. R. Waite and Kennedy v. Germany. Judgment of 18 February 1999. Reports of Judgments and Decisions 1999-I.
82. European Court of H. R. Frydlender v. France. Judgement of 27 June 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-VII.
83. European Court of H. R. Athanassoglou and Others V. Switzerland. Judgment of 06 April 2000. Reports of Judgments and Decisions 2000-IV.
84. European Court of H. R. Veeber v. Estonia (No. 1). Judgment of 07 November 2002. Application No. 37571/97.

THE RIGHT TO ACCESS TO COURT PURSUANT TO THE FIRST SENTENCE OF SUBSECTION 15 (1) OF THE CONSTITUTION OF ESTONIA

Résumé

One of the fundamental distinguishing characteristics of a democratic state is the right to a fair trial. Every person has the right to a fair and public hearing by an independent and impartial court. Even in an exemplary society disputes over rights and obligations emerge, and not always parties themselves can solve litigation, so they need a neutral objective third part – the court – to help them. Moreover, R. von Ihering wrote that an individual is under a duty to institute litigation, because there also is a public interest to be taken into consideration³⁸⁸. The right and possibility to go to court indicates the key notions of a democratic society: legality and legitimacy, in particular, the rule of law and equality. The possession of rights is absurd without having an efficient mechanism to protect these rights. The right to access to court is a constituent element of the right to a fair trial.

As the right to a fair trial, the right to access to court is also universally accepted. Although the text of the European Convention on Human Rights does not contain a specific reference to the right to access to court, it is established by the caselaw of the European Court of Human Rights that the right to access to court is an inherent part of the fair trial guarantees provided by Article 6. Pursuant to the first sentence of subsection 15 (1) of the Constitution of Estonia, everyone whose rights and freedoms are violated has the right of recourse to the courts. As in the Constitution of Estonia such a right as right to a fair trial is not mentioned *expressis verbis*, the right to access to court, the sub-right of the right to a fair trial seems to have been used more and wider than allows the provision in the first sentence of subsection 15 (1) of the Constitution of Estonia.

The main aim of the current master's thesis is to analyze the right to access to court provided in subsection 15 (1) of the Constitution of Estonia.

³⁸⁸ R. von Ihering. *Wöitlus õiguse eest*. Joh. Felsbergi ja A. Tetermanni trükk, Tallinn, lk 5.

In order to open and understand the meaning of that provision, the author examines different approaches of Estonian and foreign representatives, relevant interpretation of the Constitution of Estonia and the European Convention on Human Rights, and the practice of the Estonian Supreme Court and the European Court of Human Rights. As the texts of the Constitution of Estonia and the European Convention on Human Rights are abstract and aimed at laying down principles, it is not possible to understand the meaning of right to access to court by confining solely to the text of the provisions.

The thesis consists of four chapters. It sets out by insight into the formation of the right in democratic societies, and how the right is expressed by international law and the Estonian national law. The object of protection of access to court is discussed in the second chapter. The third chapter deals with subjects of this right. The fourth chapter concentrates on limitation or restriction of the right to access to court and its elements.

The main findings of this thesis are as follows.

The right to access to court provided in subsection 15(1) of the Constitution of Estonia is considered to be a formal basic right, because of its position in Chapter II “Fundamental Rights, Freedoms and Duties” of the Constitution of Estonia. But the modern basic rights catalogues embrace more than classical rights. That is the reason why the right to access to court has to be treated also as a basic right in substance, as a particular right to protection.

The object of access to court encompasses rights and freedoms that are violated or are said to be violated, court and its procedure. To understand the object of right to access to court the meaning of ‘court’ and ‘whose rights and freedoms’ in the first sentence of subsection 15(1) of the Constitution of Estonia has to be analyzed.

The ‘court’ in subsection 15(1) of the Constitution of Estonia expresses without any doubt the court belonging to the Estonian court system as provided by section 148 of the Constitution of Estonia. At the same time, there is an increasing support for the creation and implementation of institutions that resolve extra-judicial (pre-judicial) civil disputes. Should these institutions also be considered as court in the meaning of subsection 15(1) of the Constitution of Estonia?

Examining this topic the author has explored Estonian labour dispute committees, lease committees, the industrial property board of appeal and arbitral tribunals as the third persons providing judiciary. Even using the construction provided by Article 6 of the European Convention on Human Rights, the author finds that these extra-judicial institutions, or other out-of-court institutions are not ‘courts’ in the meaning of the first sentence of subsection 15(1) of the Constitution of Estonia.

The wording ‘rights and liberties’ in the subsection 15(1) of the Constitution of Estonia embraces basic rights and liberties, fundamental rights and liberties as well as subjective rights provided by legislature. The main features that a person must have for commencing a trial are as follows: there has to be a claim under the objective law; the contestation of rights has to be real; and, unlike of Article 6 of the European Convention on Human Rights, these rights and freedoms are not restricted only to civil, criminal or administrative matters. But one has to take into consideration that generally the right must have substantial protection and exceptions can be provided only in rare matters – when the objective law is not rational and the need for protection of rights and freedoms is obvious.

Everyone has the right to access to court, it is not a right belonging only e.g. to citizens of Estonia or children. The subjects of this right are natural persons. But the legal persons – founded either in private interests or in public interest – and associations which are not legal persons have also right to access to court pursuant to subsection 9(2) of the Constitution of Estonia, i.e. in so far as this is accordance with the general aims of legal persons and with the nature of such rights, freedoms and duties.

The right to access to court does not require a state to provide a substantive right for an individual in any particular area of law; it requires that an individual must be allowed to go to a court if he or she has an arguable case to present to the court under the objective national law.

The problem of limitation or restriction is one of the well-known problems of basic rights. The right to access to court is without legal reservations, as the Constitution of Estonia or the European Convention on Human Rights does not provide any legal grounds for restrictions. But the right to access to court is not an absolute one. The limitation of this right can be justified

through other basic rights and freedoms, but one has to take into consideration that any limitation must not injure the substance of the right, or get into conflict with any other protected rights. The right of access to court is restricted irrespective of whether the restriction is lawful or unlawful. The exercise of the right will always be subject to procedural and administrative conditions, such as jurisdiction, time limits, expiry, procedural legal capacity, immunity, obligatory pre-trial procedure, security for costs, office hours, prescribed forms, etc. There are formal and factual limits.

In conclusion, it is important to state that the meaning of the right to access to court has to be taken into consideration in the legislative procedure and in the court practice. One aspect is that the right to access to court, the sub-right of the right to a fair trial seems to have been sometimes used wider than allows the provision in the first sentence of subsection 15 (1) of the Constitution of Estonia, because in the Constitution of Estonia such a right as right to a fair trial is not mentioned *expressis verbis*. The another problem is related to the presentation of a case to a court just basing it on the right of access provided by the first sentence of subsection 15(1) of the Constitution of Estonia. The right that is argued to be violated must have substantial protection and exceptions are rare.