

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Maria Lõbus

**TÄHTAJA ENNISTAMINE JA MÕJUV PÕHJUS SELLEKS
HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja
Prof Julia Laffranque

Tartu
2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. TÄHTAJA ENNISTAMINE HALDUSKOHTUMENETLUSES.....	8
1.1. Tähtaja ennistamise olemus ja eesmärk	8
1.2. Tähtaja ennistamise küsimuse otsustamisel kollideeruvad õigusväärtused	9
1.2.1. Õigus pöörduda kohtusse.....	9
1.2.1.1. Kohtusse pöördumise õiguse olemus	9
1.2.1.2. Kohtusse pöördumise õigus halduskohtumenetluses.....	12
1.2.2. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte	12
1.2.2.1. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte olemus	12
1.2.2.2. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte halduskohtumenetluses...	14
1.2.3. Kollisiooni lahendamine	15
1.3. Tähtaja ennistamise küsimust otsustava lahendi põhjendamine	17
1.4. Tähtaja ennistamise instituudi seos uurimispõhimõttega.....	19
1.4.1. Uurimispõhimõtte olemus halduskohtumenetluses	19
1.4.2. Uurimispõhimõtte roll tähtaja ennistamise instituudi kontekstis.....	21
1.5. Tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtaeg	24
1.6. Teiste menetlusosaliste seisukohad tähtaja ennistamise avalduse kohta	27
1.7. Muud tähtaja ennistamise korda puudutavad küsimused.....	28
2. MÕJUV PÕHJUS TÄHTAJA ENNISTAMISEKS HALDUSKOHTUMENETLUSES....	34
2.1. Mõjuva põhjuse olemus	34
2.2. Objekttiivne kriteerium	36
2.2.1. Tervislikud põhjused	37
2.2.2. Esindajast tulenevad asjaolud	38
2.2.3. Infotehnoloogilised asjaolud.....	43
2.3. Subjekttiivne kriteerium.....	44
2.3.1. Haldusorgani eksitav tegevus.....	46
2.3.1.1. Eksitamine vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalikkuse osas	46
2.3.1.2. Eksitamine kohtusse pöördumise õiguse osas	47
2.3.2. Kohtu eksitav tegevus	48
2.3.3. Eksimus tähtaja arvestamise osas	49
2.4. Muud termini „mõjuv põhjus“ sisustamise võimalused	52

2.5. Kriteeriumite ja näidisloetelu sätestamise võimalikkus ja vajalikkus	
halduskohtumenetluse seadustikus	54
KOKKUVÕTE	59
RESTORATION OF TERM AND A GOOD REASON FOR THAT IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE. SUMMARY	65
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	72
KASUTATUD KIRJANDUS	72
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	74
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	75
LISA 1. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks	79

SISSEJUHATUS

Menetlusseadustele on omane, et üldjuhul on menetlustoimingutele kehtestatud ajalised piirangud. Kui seaduses sätestatud tähtaeg lastakse menetlustoimingut tegemata mööda, on kaotatud võimalus selle tegemiseks. Eeltoodud reeglist esineb siiski erand. Nimelt on menetlusseadustes ette nähtud võimalus anda tähtaja mööda lasknud isikule teatud tingimustel õigus menetlustoimingu hilisemaks tegemiseks, lugedes seejuures menetlustoimingu tegemise tähtaegseks. Kirjeldatud õigusinstituuti nimetatakse tähtaja ennistamiseks. Käesolevas magistritöös on tähelepanu all tähtaja ennistamise instituut halduskohtumenetluse kontekstis.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, millistel tingimustel on Eesti kehtivas õiguses võimalik möödalastud menetlustähtaja ennistamine halduskohtumenetluses ning milliseid nõudeid esitab kehtiv õigus seejuures kohtule ja menetlusosalistele. Samuti on töö eesmärgiks välja selgitada, kas kehtiv regulatsioon vajab muutmist. Töös keskendutakse möödalastud tähtaja ennistamise küsimuse käsitlemisele. Töö uurimisalast jääb välja menetlustähtaegade kulgemahakkamise ja lõppemise probleematika.

Eesti õiguskirjanduses ei ole käesoleva magistritöö teemat põhjalikult lahatud. Viimased teemakohased käsitlused jäävad umbes kümne aasta tagusesse aega. Neis on analüüsitud üksikuid tähtaja ennistamise aspekte (valdavalt kohtupraktikas mõjuva põhjusena käsitatavaid asjaolusid), piirdudes peamiselt mõningate Riigikohtu lahendite käsitlemisega.¹ Vahepealsel perioodil on aga lisandunud olulisel määral Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK), Riigikohtu ja madalamate astmete kohtute praktikat. Tähtaja ennistamise instituudi puhul on halduskohtumenetluses mitmeid olulisi aspekte, millel õiguskirjanduses ei ole lähemalt peatutud. Samuti ei ole analüüsitud, kas asjakohane kehtiv regulatsioon vajab muutmist. Nimelt on tähtaja ennistamist puudutav regulatsioon halduskohtumenetluses püsinud ajas suures osas sisuliselt muutumatuna. Samas puudub põhjalik analüüs selle kohta, kas vastav regulatsioon on end õigustanud või vajaks ajakohastamist. Kirjeldatud stagnatsioon ei pruugi

¹ E. Vene. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. – Riigikohus 2002: Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2003, lk 1349-1355; S. Kaljumäe. Haldusasja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamine ja eelmenetlus halduskohtus (Riigikohtu halduskolleegiumi praktika aastatel 2000-2002). – Riigikohus 2002: Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2003, lk 1333-1334; V. Saarmets. Mõningaid halduskohtumenetluse aktuaalseid küsimusi Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas aastatel 2003-2004. – Riigikohus 2004. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2005, lk 1223-1227.

sugugi tähendada, et regulatsioon on täiuslik ega vaja ümberkujundamist. Eelnevalt tulenevalt on käesoleva töö teema aktuaalne.

Käesolev magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis keskendub autor tähtaja ennistamise instituudile kui tervikule halduskohtumenetluses. Tähtaja ennistamise küsimuse lahendamisel kollideeruvad kaks olulist õigusväärtust – ühelt poolt isiku õigus pöörduda kohtusse ning teiselt poolt õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte. Autor analüüsib õigusväärtuste konflikti mõistmiseks lähemalt nende õigusväärtuste sisu ja ulatust ning kohta halduskohtumenetluses. Järgnevalt selgitab autor välja, mis tüüpi kollisiooniga on eelmainitud õigusväärtuste põrkumisel tegemist ja kuidas on võimalik seda kollisiooni lahendada.

Käesoleva töö autori hinnangul on tähtaja ennistamise küsimust lahendav määrus menetlusosaliste jaoks üks olulisemaid menetluslikke lahendeid, sest sellest sõltub tähtaja mööda lasknud isiku õigus pöörduda kohtusse ja kohtuasi käivitada. Sellest tulenevalt uurib autor, mida peab kohtunik tähtaja ennistamise küsimust otsustava lahendi põhjendamisel silmas pidama.

Samuti vajab lahendamist küsimus, milline on tähtaja ennistamise instituudi ja halduskohtumenetluse keskse põhimõtte – uurimispõhimõtte – omavaheline seos. Selle küsimuse lahendamiseks on aga vajalik eelnevalt lähemalt uurida uurimispõhimõtte olemust halduskohtumenetluses.

Autor otsib vastust küsimusele, kas tähtaja ennistamise taotlemine on piiratud mingi ajaperioodiga ning kas vastav regulatsioon on menetlusosalistele üheselt mõistetav või vajab muutmist. Samuti uurib autor, milline roll on teiste menetlusosaliste seisukohtadel tähtaja ennistamise taotluse lahendamisel ning kas regulatsioon on selles osas piisavalt arusaadav.

Esimese peatüki viimases alapeatükis analüüsib autor muid tähtaja ennistamise korda puudutavaid küsimusi. Autor selgitab välja, kuidas peab kohus toimima olukorras, kus tähtaja mööda lasknud menetlusosaline esitab üksnes tähtaja ennistamise avalduse, tegemata samaaegselt menetlustoimingut, mille tegemiseks ta tähtaja ennistamist taotleb, ehkki seadus seda nõuab. Samuti vajab vastamist küsimus, kas tähtaja ennistamise taotluse lahendamiseks tuleb tingimata korraldada kohtuistung. Lisaks eeltoodule uurib autor, kas praegune regulatsioon arvestab piisavalt olukorraga, kus kohtusse pöördunud menetlusosaline tahtlikult

või tahtmatult ei pööra kohtu tähelepanu menetlustähtaja möödumisele ning ka kohus ei märka seda, ning võimaldab teistel menetlusosalistel tähtaja möödalaskmisele tähelepanu juhtida. Samuti analüüsib autor, kas ka tänasel päeval võiks halduskohtumenetluses olla õigustatud tähtaja vaikumisi ennistamine, nagu see oli võimalik pea 20 aastat tagasi.

Teises peatükis keskendub autor tähtaja ennistamise aluseks olevale mõjuvale põhjusele. Kuivõrd halduskohtumenetluse seadustikus² (edaspidi HKMS) ei ole terminit „mõjuv põhjus“ defineeritud ega antud loetelu selle tunnustest või näidetest, on tegemist määratlemata õigusmõistega, mille sisustamine on jäänud kohtupraktika hooleks. Autor uurib, kas kohtupraktikas on välja töötatud kriteeriumid selle mõiste sisustamiseks ning milliseid asjaolusid on kohtupraktikas kõige sagedamini peetud mõjuvaks põhjuseks. Kui autor ei nõustu kohtupraktikas valitseva arusaamaga, esitab ta selle kohta oma seisukohad ja põhjendused.

Autor analüüsib, kas lisaks kohtupraktikas välja kujunenud seisukohtadele võiksid HKMS-i kontekstis kõne alla tulla ka muud õiguskirjanduses ja kohtupraktikas esile tõstetud termini „mõjuv põhjus“ sisustamise võimalused.

Teise peatüki viimases alapeatükis analüüsib autor, kas kohtupraktikas on piisavalt juurdunud kriteeriumid termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks ja seisukohad teatud asjaolude mõjuva põhjusena käsitamise kohta ning kas esineb vajadus nende lülitamiseks HKMS-i.

Käesolevas magistritöös kasutatakse nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset meetodit. Töö esimeses peatükis analüüsib autor erialakirjanduses ja kohtupraktikas esitatud seisukohti ning uurib nende valguses, kas kehtiv regulatsioon vajab muutmist. Töö teine peatükk põhineb suures osas kohtupraktika empiirilisel analüüsil, ent teataval määral käsitleb autor ka erialakirjanduses väljendatud seisukohti.

Töös on allikatena kasutatud eesti-, inglis- ja saksakeelset õiguskirjandust – teadusartikleid, õpikuid, kohtupraktika analüüse, käsiraamatuid ja Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaannet. Samuti on töös analüüsitud EIK-i, Eesti Vabariigi Riigikohtu ja madalamate astmete kohtute lahendeid. Õigusaktidest on töös enim kasutatud HKMS-i,

² Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 10.

tsiviilkohtumenetluse seadustikku³ (edaspidi TsMS), Eesti Vabariigi põhiseadust⁴ (edaspidi PS) ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁵ (edaspidi EIÕK). Töö sisaldab olulisel määral ka autori enda isiklike seisukohti ja nägemusi.

³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 21.12.2012, 18.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34 ... RT II 2010, 14, 54.

1. TÄHTAJA ENNISTAMINE HALDUSKOHTUMENETLUSES

1.1. Tähtaja ennistamise olemus ja eesmärk

HKMS-is on üldjuhul menetlustoimingutele kehtestatud tähtajad. Näiteks tuleb HKMS⁶ § 46 kohaselt kaebus halduskohtule esitada teatud aja jooksul sõltuvalt kaebuse liigist,⁷ apellatsioon- ja kassatsioonkaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul otsuse avalikult teatavastegemisest arvates (HKMS § 181 lg 1 ja § 212 lg 1) ning halduskohtu ja ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse esitamise tähtaeg on 15 päeva määruse määruskaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates (HKMS § 204 lg 2 ja § 235 lg 3).

Lisaks seaduses sätestatud tähtaegadele on kohtul õigus teatud juhtudel määrata tähtaeg menetlustoimingu tegemiseks.⁸ HKMS § 69 lg 1 kohaselt ei ole kohtu poolt määratud tähtaja ennistamine võimalik, vaid kõne alla tuleb tähtaja pikendamine mõjuval põhjusel menetlusosalise põhjendatud avalduse alusel või kohtu omal algatusel. Seega on halduskohtumenetluses võimalik üksnes seaduses konkreetset kindlaks määratud tähtaegade ennistamine.

HKMS § 70 sätestab, mis on menetlustähtaja möödalaskmise tagajärjeks. Nimelt kui menetlustoiming jääb õigel ajal tegemata, ei ole menetlusosalisel õigust menetlustoimingut hiljem teha, kui kohus seaduses sätestatud tähtaega ei ennista või ei pikenda enda määratud tähtaega. See kehtib sõltumata sellest, kas menetlusosalist oli sellise tagajärje eest eelnevalt hoiatatud.

Sellest sättest tuleneb, et seaduses sätestatud menetlustähtaja möödalaskmisel ei ole isiku jaoks alati absoluutsed tagajärjed. Tähtaja ennistamise instituut on kui päästerõngas isikule, kelle puhul on põhjendatud tähtaja möödalaskmise andeksandmine ning menetlustoimingu hilisema tegemise võimaldamine. Tähtaja ennistamise eesmärgiks on anda isikule võimalus peale seaduses sätestatud menetlustähtaja möödumist oma õigusi kohtumenetluses tõhusalt kaitsta, kui tähtaja möödalaskmine on vabandatav. HKMS § 71 lg 1 kohaselt peab tähtaja möödalaskmiseks olema mõjuv põhjus.

⁶ Siin ja edaspidi peetakse silmas kehtivat HKMS-i, kui ei ole rõhutatud vastupidist.

⁷ Erandiks on keelamiskaebus, mille võib esitada tähtajatult (HKMS § 46 lg 3).

⁸ Nt HKMS § 51 lg 4 viitab kohtu võimalusele määrata tähtaeg avalduse esitamiseks.

1.2. Tähtaja ennistamise küsimuse otsustamisel kollideeruvad õigusväärtused

1.2.1. Õigus pöörduda kohtusse

1.2.1.1. Kohtusse pöördumise õiguse olemus

PS § 15 lg 1 esimene lause näeb ette igäühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 15 lg 1 esimene lause sätestab keskse normina üldise kohtusse pöördumise õiguse, sisaldades ühtlasi üldist põhiseaduslikku õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.⁹ Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu nii põhiõigus kui ka üks õigusriigi keskne põhimõte, selle nurgakivi.¹⁰ Tegemist on üksikisikute menetlusõigusliku garantiiga, mille eesmärgiks on muuta põhiõiguste materiaalõiguslik kehtivus tegelikkuseks.¹¹ Paljas õigus ilma võimaluseta seda tõhusalt kohtulikult kaitsta oleks deklaratiivne ja tähenduseta.¹² Põhiõiguste täielik kohtulik kaitse on kõrge väärtus.¹³

Siinkohal on paslik meenutada Jüri Raidla poolt Põhiseaduse Assambleel öeldud sõnu: „Selle järgi, kuidas põhiõigused ja -vabadused on põhiseaduses kajastamist leidnud, võib hinnata ühiskonda. Loomulikult tuleb ühiskonna hindamisel vaadelda ka seda, kas kodanikel tegelikult on võimalik kasutada põhiseadusega ettenähtud õigusi ja vabadusi.“¹⁴ Üheks põhiseadusega ettenähtud õiguste ja vabaduste kasutamise tagamise vahendiks on nende kohtulik maksmapanek.

PS § 15 lg 1 esimese lause puhul ei tohi aga piirduda kitsa arusaamaga, et kohtus on võimalik kaitsta üksnes põhiõigusi. Erialakirjanduses on üksmeelselt leitud, et kohtulik kaitse tuleb garanteerida nii põhiõigustele kui ka lihtseadustest tulenevatele õigustele.¹⁵ Põhiseaduse § 15

⁹ M. Ernits. PõhiSK § 15/1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

¹⁰ M. Ernits. PõhiSK § 15/1.2.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (17.02.2013).

¹² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 298.

¹³ M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 149.

¹⁴ V. Peep (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997, lk 68-69.

¹⁵ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica 2001/eriväljaanne, lk 14.

lg 1 esimene lause ei tee vahet, kas tegu on põhiõiguste või põhiseadusest alamalseisvate õigustega. Garanteeritud peab olema kõikehõlmav kohtulik õiguste kaitse.¹⁶

Samas tuleb silmas pidada, et PS §-s 15 ettenähtud isiku kaebeõigus ei ole absoluutne. Seadusandjal on õigus määratleda põhiseadusega sätestatud raamides selle piirid, arvestades sealhulgas teiste põhiseaduslike väärtustega.¹⁷ Kaasaegses õigusteoorias valitseb ühene seisukoht, et ühiskonnas ei saa olla absoluutseid, piiramatuid põhiõigusi. Mistahes põhiõiguse realiseerimisvõimalused saavad piiramatult kesta vaid seni, kuni seejuures ei takistata mingi teise põhiõiguse realiseerimist. Sellises põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.¹⁸

PS § 15 lg 1 esimeses lauses kõneletakse kohtusse pöördumise õigusest kui igäühe õigusest. Kõigi ja igäühe õiguste kandjateks on kõik inimesed.¹⁹ See säte ei anna aga ühest vastust, kas eeltoodud õigus on võrdselt füüsiliste isikutega ka juriidilistel isikutel. Vastuse saamiseks tuleb pöörduda põhiseaduse teise sätte juurde. Nimelt laienevad põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused PS § 9 lg 2 kohaselt juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega. Põhiseaduse § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigus laieneb selle olemusest tulenevalt ka juriidilistele isikutele.²⁰

EIÕK-st ei tulene sõnaselgelt õigust pöörduda kohtusse, nagu see tuleneb PS § 15 lg 1 esimesest lausest. EIÕK art 6 lg 1 esimene lause sätestab, et igäühel on 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.

EIK on aga juba 1975. aastal rõhutanud, et EIÕK art 6 lg 1 hõlmab ka kohtusse pöördumise õiguse.²¹ Konventsiooni art 6 ei sisalda seega ainult kohtuliku arutamise protseduurilisi tagatisi, vaid sisaldab ka õigust võtta ette kohtutee, tuua vaidlus lahendamiseks kohtuniku

¹⁶ Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne (viide 11).

¹⁷ RKPJKm 09.05.2006, 3-4-1-4-06, p 12.

¹⁸ RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I.

¹⁹ M. Ernits. Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia. – *Juridica International* 1999/IV, lk 12.

²⁰ RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3.

²¹ EIKo 21.02.1975, 4451/70, *Golder vs. Ühendkuningriik*.

ette.²² Õigus kohtulikule kaitsele on ka Euroopa Liidu õiguse üks konstitutsioonilisi printsiipe.²³

Õigus pöörduda kohtusse kui kõige olulisem menetlusõigus on olnud kõige võimsam inspiratsiooniallikas EIK-le kannatanute menetluslike ja materiaalsete põhiõiguste kaitsele.²⁴

EIK on rõhutanud kohtusse pöördumise õiguse reaalse ja tõhusa tagatuse tähtsust. Konventsioon ei ole mõeldud mitte teoreetiliste või illusoorsete, vaid praktiliste ja efektiivsete õiguste kaitseks. See, pidades silmas õiglase õigusemõistmise tähtsat osa demokraatlikus ühiskonnas, kehtib eriti kohtule juurdepääsu õiguse suhtes.²⁵ Õiguskaitsevahendite olemasolu peab olema täiesti kindel mitte üksnes teoreetiliselt, vaid ka tegelikult, vastasel juhul puudub sellel nõutav kättesaadavus ja tõhusus.²⁶

Samas on ka EIK rõhutanud, et kohtusse pöördumise õigus ei ole absoluutne, seda võib teatud tingimustel piirata.²⁷ Piirangud ei tohi kohtule juurdepääsu piirata või kahandada sellisel viisil või määral, et kahjustuks õiguse olemus. Piirangud ei ole kooskõlas art 6 lg-ga 1, kui need ei taotle legitiimset eesmärki ning kui rakendatavate vahendite ja taotletava eesmärgi vahel ei ole mõistlikku proportsionaalsussuhet.²⁸ Kohtusse pöördumise õigust ei saa mõista pelgalt üldise õigusena, mida võib muuta ebaefektiivseks majanduslike ja muude takistustega.²⁹

Ehkki EIÕK art 6 lg 1 räägib tsiviilõigustest ja -kohustustest, on EIK sisuliselt leidnud, et kohtusse pöördumise õigus puudutab ka haldusasju. Nimelt on kohus öelnud, et selle sätte kaitsealas on kõik menetlused, mille tulemus on eraõiguste ja -kohustuste suhtes otsustava tähtsusega ning et selle õiguse iseloom, mis reguleerib, kuidas asja tuleb lahendada (tsiviil-, kaubandus-, haldusõigus jne), ja asutus, kellele on selles asjas pädevus antud (tavaline kohus,

²² U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. – U. Lõhmus (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2003, lk 148. Sama mõtet on väljendanud ka R. Pekkanen. Vt: R. Pekkanen. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted. – *Juridica* 2000/III, lk 172.

²³ T. Tridimas. *The General Principles of EU Law*. New York: Oxford University Press 2006, lk 6.

²⁴ B. M. Zupancic. Access to Court as a Human Right According to the European Convention of Human Rights. – *Nottingham Law Journal* 2000/9, No 2, lk 6.

²⁵ EIKo 09.10.1979, 6289/73, *Airey vs. Iirimaa*.

²⁶ EIKo 07.11.2002, 37571/97, *Veeber vs. Eesti* (nr 1).

²⁷ EIKo 22.10.1996, 22083/93, 22095/93, *Stubbings jt vs. Ühendkuningriik*.

²⁸ EIKo 28.05.1985, 8225/78, *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*.

²⁹ P. Sieghart. *The International Law of Human Rights*. New York: Oxford University Press 1983, lk 272.

haldusorgan jne), ei ole sellepärast määrava tähtsusega.³⁰ Mõistet tsiviilõigused ja -kohustused ei saa tõlgendada vastava riigi seadusele viidates. Selleks, et määrata, kas asi tähendab tsiviilõiguste üle otsustamist, on oluline vaid vaidlusaluse õiguse iseloom.³¹ Samas on EIK rõhutanud, et EIÕK art 6 kaitsealas tsiviilõiguslikust aspektist on sisulised ja tegelikud vaidlused. Isikul tuleb tõendada, et tal oli siseriikliku seaduse alusel tunnustatud õigus, mida väidetavalt on rikutud.³²

1.2.1.2. Kohtusse pöördumise õigus halduskohtumenetluses

PS §-s 15 sätestatud regulatsioonist üksi ei piisa kohtusse pöördumiseks. Seda põhiõigust konkretiseerivad kohtumenetlust reguleerivad seadused.³³ HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks. Põhiosas on Eesti haldusprotsess rajatud subjektiivse õiguskaitse ideele.³⁴ Halduskohtu esmaseks ülesandeks on isikute subjektiivsete avalike õiguste kaitse.³⁵ Mida tuleb subjektiivse avaliku õiguse all mõista? Õiguskirjanduses on selgitatud, et subjektiivne avalik õigus on subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist.³⁶

1.2.2. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte

1.2.2.1. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte olemus

Õiguskindlus on üks õiguse idee kolmest põhielemendist.³⁷ Riigikohus on nimetanud õiguskindlust põhiseaduse kandvaks printsiibiks.³⁸ Õiguskindluse printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 10, mille järgi ei välista põhiseaduse II peatükis loetletud õigused muid põhiseaduse mõttest tulenevaid õigusi, mis vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide

³⁰ EIKo 16.07.1971, 2614/65, *Ringeisen vs. Austria*.

³¹ EIKo 28.06.1978, 6232/73, *König vs. Saksamaa*.

³² EIKo 05.03.2013, 18677/04, *Vodinvest-99 vs. Bulgaaria*.

³³ E. Vene. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. – Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2002, lk 1129.

³⁴ I. Pilving. Right of Action in Estonian Administrative Procedure. – *Juridica International* 1999/4, lk 56.

³⁵ K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 201.

³⁶ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik. Tallinn: Juura 1995, lk 51.

³⁷ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura 2002, lk 33.

³⁸ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21.

sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).³⁹ Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse mõtte kohaselt on õiguspärase ootuse printsiip Eestis õiguse üldpõhimõtteks.⁴⁰ Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte on üks olulisemaid Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteid.⁴¹

Õiguskindluse põhimõte kaitseb isiku õiguspärasest ootust ja usaldust, et isikult ei võeta ära riigi poolt antud õigusi, mida isik on asunud realiseerima.⁴² Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igal ajal olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.⁴³

Eelnev käsitlus keskendus õigusnormidele ja oli suunatud eelkõige õigustloovate aktide andjatele. Samas on Riigikohus rõhutanud, et lisaks õigustloovatele aktidele ei tohi õiguspärasest ootust rikkuda ka üksikaktidega.⁴⁴ Riigikohus on koguni toonitanud, et üksikaktide puhul on õiguspärase ootuse põhimõttega arvestamine veelgi olulisem. Nimelt asus Riigikohus seisukohale, et halduse üksikaktiga tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt, sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreetses küsimuses, mitte üksnes abstraktselt.⁴⁵

Samas ei saa õiguspärase ootuse põhimõte olla absoluutne, st piiramatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu.⁴⁶

³⁹ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12.

⁴⁰ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.

⁴¹ U. Lõhmus. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica 2011/IX, lk 640.

⁴² RKHKo 21.02.2002, 3-3-1-6-02, p 18.

⁴³ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 13.

⁴⁴ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 98.

⁴⁵ RKHKo 07.12.2001, 3-3-1-51-01, p 2.

⁴⁶ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 14.

1.2.2.2. Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte halduskohtumenetluses

Kaebuse esitamise tähtaeg on sätestatud õiguskindluse huvides. Õiguspärase ootuse kaitse ja seeläbi õiguskindluse loomine on üks õigusriigi kriteeriume. Isikul on õigus ja peab olema võimalus tegutseda mõistlikus lootuses, et rakendatav või juba rakendatud õigusakt või toiming on õiguspärane ja jääb kehtima.⁴⁷ Kaebuse esitamise tähtaegade sätestamine on vajalik seetõttu, et tagatud oleks juba tehtud otsuste lõplikkus ning seeläbi õigusrahu. Kaitsta tuleb nii eraisikuid kui avalike huvide eest seisvat riiki, kelle otsused püsima peaksid.⁴⁸

Õiguspärase ootuse põhimõttega tuleb arvestada ka haldusaktide üle järelevalve teostamisel halduskohtumenetluses. Kohus peab arvestama ka nende isikute huvidega, kes seadusevastase haldusakti tühistamist ei soovi.⁴⁹ Õiguskindluse põhimõtte alusel võivad isikud usaldada haldusaktide kehtivust ja oma tegevuses neile tugineda.⁵⁰ Haldusaktide kehtimajäämisest on eelkõige huvitatud isikud, kellele haldusaktist otseselt tulenevad teatud õigused. Neil on haldusakti püsijäämise suhtes tekkinud õiguspärane ootus, mis vajab halduskohtumenetluses üldjuhul kaitsmist.

Kui reeglina ei tule tähtaegselt esitatud kaebuse puhul õiguskindluse põhimõtet arvesse võtta,⁵¹ siis tähtaja rikkumisega esitatud kaebuse puhul on eeltoodust tulenevalt kohtul kohustus arvestada ka nende isikute huvidega, kelle õiguspärane ootus võib saada kahjustada. Nimelt peab isik arvestama sellega, et kaebetähtaja jooksul võidakse haldusakt või toiming kohtus vaidlustada ning ta võib ilma jääda talle antud õigustest. Juhtudel, kui haldusakti vaidlustamise tähtaeg ei ole veel möödunud, ei saa haldusaktiga soodustatud isikul olla tekkinud õiguspärase ootust, et seda haldusakti ei vaidlustatagi ning et see jääb kehtima.⁵² Kui aga seaduses sätestatud kaebetähtaeg on möödunud, on õigustatud isiku õiguspärane ootus, et tekkinud õiguslik olukord jääb püsima ja isik võib oma edasise tegevuse sellest lähtuvalt kujundada. Selline õiguspärane ootus vajab halduskohtumenetluses kaitset.

⁴⁷ M. Saunanen. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. – *Juridica* 1998/X, lk 520-521.

⁴⁸ T. Annus (viide 44), lk 380.

⁴⁹ *Ibid*, lk 99.

⁵⁰ RKHKo 18.11.2005, 3-3-1-36-05, p 8.

⁵¹ RKHKo 16.10.2002, 3-3-1-41-02, p 11.

⁵² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 346.

Seega on seadusandja kaebetähtaegade kehtestamisega eelnevalt hinnanud, millisel ajavahemikul ei saa isikul tekkida õiguspärast ootust õigusakti või toimingu kehtimajäämiseks. Siinkohal on Riigikohus seadusandjale südamele pannud, et HKMS peab olema PS § 15 lg 1 esimeses lauses tagatud kohtusse pöördumise põhiõigusega kooskõlas. Õiguskaitsevahendi taotlemise tähtjad ei tohi olla ebaproportsionaalselt lühikesed.⁵³

Õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet tuleb halduskohtumenetluses arvestada ka edasikaebeõiguse puhul. Edasikaebeõigus ei ole isiku piiramatu põhiõigus. Seadusandja on ette näinud menetluslikud tähtjad kohtuotsuse vaidlustamiseks, mille möödumisel asja õiguslik lahendamine lõpeb.⁵⁴ Kohtuotsuse seadusjõud peab sotsiaalse väärtusena tagama ühiskonnas õiguskindlust.⁵⁵ Loomulikult saab eelnevat laiendada ka menetlustähtaegadele, mis on ette nähtud kohtumääruste vaidlustamiseks.

1.2.3. Kollisiooni lahendamine

Eelnevast selgub, et kohtusse pöördumise õigus ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte on õigusriigis kõrgelt hinnatud väärtused, mis on tunnustamist leidnud kohtupraktikas ja õiguskirjanduses nii Eestis kui Euroopas laiemalt. Samas leidis autor, et tegemist ei ole absoluutsete õigusväärtustega. Mõlemaid võib teatud tingimustel piirata. Sellest on lähtunud ka tähtaja ennistamise instituudi loomisel.

Tähtaja ennistamise taotluse lahendamisel põrkuvad halduskohtumenetluses ühelt poolt isiku, kes soovib oma väidetavalt rikutud subjektiivseid avalikke õigusi kohtulikult kaitsta, huvid ja teiselt poolt isiku, kes on saanud administratsioonilt või kohtult talle soodsa otsustuse, huvid. Siinkohal tuleb arvestada ka sellega, et otsustuse püsijäämisest ei pruugi huvitatud olla ainuüksi sellest vahetult kasu saav isik, vaid ka laiem üldsus. Ka Riigikohus on sisuliselt sedastanud, et tähtaja ennistamise taotluse lahendamisel tuleb kaalukausile asetada ühelt poolt tähtaja ennistamist taotlenud isiku huvid ning teiselt poolt otsustuse adressaadi huvi ja avalik huvi. Riigikohus märkis lisaks, et otsustuse adressaadi huvi ja avalik huvi otsustuse kehtimajäämise suhtes on seda kaalukamad, mida enam on tähtaega ületatud.⁵⁶ Seega võiks

⁵³ RKHKo 11.11.2004, 3-3-1-66-04, p 10.

⁵⁴ RKKKm 17.05.2004, 3-1-1-45-04, p 11.

⁵⁵ E. Kergandberg. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – *Juridica* 2003/I, lk 13.

⁵⁶ RKKKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 20.

piltlikult väljendades öelda, et iga hetk, mis möödub tähtaja lõppemisest, kallutab kaalukaasi aina enam otsustuse adressaadi ja avalikkuse kasuks.

Eelnevast tulenevalt põrkuvad tähtaja ennistamise taotluse lahendamisel õigus pöörduda kohtusse⁵⁷ ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte. Tegemist on põhiõiguste kollisiooniga laiemas tähenduses, st et kõne all on põhiõiguse ja printsipi, mille esemeks on kollektiivne hüve, kollisioon.⁵⁸ Igal konkreetsel juhul tuleb hinnata ja otsustada, mis võiks olla kaitsmist vääriv kollektiivne hüve. Käesoleva töö autor on seisukohal, et praegusel juhul tuleb kollektiivse hüvena mõista õiguskindlust.

Tähtaja ennistamise taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsustamiseks on kohtule jäetud suur kaalutlusruum. Ainus juhhis, mis seadusandja on kohtule andnud, on mõjuv põhjus, mille olemust ta aga lähemalt ei selgita.⁵⁹ Huvide kaalumise tulemusena peab kohus otsustama, kas tähtaeg ennistada või mitte. Tegemist on kohtu diskretsiooniotsusega. K. Pikamäe on huvide kaalumise tulemusena langetatud kohtu otsustust nimetanud ka väärtusotsustuseks.⁶⁰

Tekib küsimus, kuidas eeltoodud kollisiooni lahendada. R. Alexy on leidnud, et igat kollisiooni on võimalik lahendada ainult kahel viisil – kas mõlemat poolt kuidagiviisi piirates või tuues ühe poole ohvriks.⁶¹

Tähtaja ennistamise instituudi olemusest tulenevalt ei ole võimalik saavutada kõiki osapooli rahuldavat tulemust nii, et piiratakse mõlema poole huvisid. Kui kohus otsustab kaebetähtaja ennistada ja lubada menetlustoimingu teha, saavad kahjustatud teiste isikute õiguskindlusele rajanevad õigused ja huvid ning õiguspärane ootus, et otsustus oli muutunud vaidlustamatuks, ning realiseerub teise poole kohtusse pöördumise õigus. Kui aga kohus leiab, et kaebetähtaja ennistamine ei ole põhjendatud, saavad täieliku kaitse õiguskindlus ja õiguspärane ootus ning tähtaja ennistamise taotlejalt võetakse ära õigus pöörduda konkreetses asjas oma subjektiivsete avalike õiguste kaitseks kohtusse. Seega on paratamatu, et tähtaja ennistamise

⁵⁷ Käesolevas töös mõeldakse termini „kohtusse pöördumise õigus“ all nii õigust pöörduda esimese astme kohtu poole kui ka edasikaebeõigust.

⁵⁸ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/I, lk 6.

⁵⁹ Mõjuva põhjuse olemust käsitletakse põhjalikumalt käesoleva töö teises peatükis.

⁶⁰ K. Pikamäe. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2006/III, lk 182.

⁶¹ R. Alexy (viide 58), lk 8.

taotluse lahendamisel tuleb tuua ühe osapoolle huvid ohvriks. See asjaolu teeb kohtu otsustuse erakordselt vastutusrikkaks ning nõuab kohtult kõikide asjassepuutuvate isikute huvide põhjalikku ja igakülgselt kaalumist.

1.3. Tähtaja ennistamise küsimust otsustava lahendi põhjendamine

Huvide kaalumisel peab kohtunik lähtuma asjas kogutud tõenditest,⁶² hindama seadusest juhindudes kõiki tõendeid igakülgselt, täielikult ja objektiivselt, kujundama oma siseveendumuse ning otsustama viimase kohaselt, kas menetlusosalise esitatud väide on tõendatud või mitte (HKMS § 61 lg 1). Seega peab kohus tõendite alusel otsustama, kas tähtaja mööda lasknud isikul oli selleks mõjuv põhjus ja kas tema õigust pöörduda kohtusse tuleb konkreetsel juhul pidada kaalukamaks.

Kuivõrd HKMS ei täpsusta, mida tuleb mõista mõjuva põhjuse all, on kohtu põhjendamiskohustus selle mõiste sisustamisel väga oluline. Riigikohus on rõhutanud, et määratlemata mõistete nagu "mõjuvad põhjused" rakendamine kohtu poolt ei tohi olla meelevaldne. Seepärast on oluline, et kohus selgitaks oma otsustust, põhjendades, miks ei peeta või peetakse taotluse esitaja poolt välja toodud põhjusi mõjuvateks.⁶³ Kohtuotsuse põhjatus tähendab seda, et kohtuniku siseveendumuse kujunemine on otsuse lugejale jälgitav. Selleks tuleb kohtuotsuses ära näidata, millised asjaolud kohus tõendatuks luges ning millistele konkreetsetele tõenditele ja miks ta seejuures tugines.⁶⁴ Viimast seisukohta on väljendanud küll Riigikohtu kriminaalkolleegium ja seda üksnes kohtuotsuse kohta, kuid käesoleva töö autor leiab, et see on laiendatav ka halduskohtu lahenditele.

Käesoleva töö autor leidis eelmises alapeatükis, et tähtaja ennistamise taotluse rahuldamisel või rahuldamata jätmisel tuleb paratamatult ühe osapoolle huvid ohvriks tuua. Arvestades eeltoodut ja kohtu suurt kaalumiseruumi mõiste „mõjuv põhjus“ sisustamisel, peab kohus nägema palju vaeva, et kirjutada lahend, mis tunduks osapooltele õiglane. Seega on kohtuniku arvamuse tõsiseltvõetavuse üheks eelduseks selle veenvus – kohtulahendis sisalduv põhjendus, mis paneb lahendi lugejad lahendi kirjutajaga nõustuma.⁶⁵ Kui lahend on veenvalt

⁶² Tõendamiskoormist analüüsitakse põhjalikumalt järgmises alapeatükis.

⁶³ RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00, p 2.

⁶⁴ RKKKo 19.06.2012, 3-1-1-61-12, p 6.1.

⁶⁵ A. Kangur. Kohus ja kohtulahend: mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus 2012, lk 20.

põhjendatud ja tundub osapooltele õiglane, on täidetud oluline nõue, mille tähtsust on rõhutanud koguni EIK – õigusemõistmine näib õiglane.⁶⁶

Siinkohal oleks asjakohane meenutada sajanditevanust ja arvukalt tsiteerimist leidnud R. Iheringi tõdemust, et seadusandja peab mõtlema nagu filosoof ja rääkima nagu talupoeg.⁶⁷ A. Pärsimägi on leidnud, et sama peaks iseloomustama ka kohtunikku.⁶⁸ Käesoleva töö autor nõustub eeltoodud seisukohaga. Nimelt peab kohtunik suutma oma õiguslikult keerukad ja mitmetahulised mõttekäigud valada tavainimese jaoks mõistetavatesse sõnadesse. Sama oluline kui arusaadav sõnakasutus on ka oskus oma mõtteid loogilises ja jälgitavas järjekorras esitada.

Kohtuotsuse tegemine on kahtlemata väga vastutusrikas ja psühholoogiliselt raske ülesanne. Võib vist väita, et kohtunikud ise seostavad otsustamisraskust peaaegu et paratamatusega: esiteks sellega, et inimelu ja ka sellest välja kasvavad ning kohtumenetluse esemeks olevad konfliktid lihtsalt on väga komplitseeritud loomusega, ja teiseks sellega, et kohtuotsuse tagajärjed mõjustavad paratamatult olulisel määral inimsaatusi.⁶⁹ Eeltoodu iseloomustab kahtlemata ka kohtumääruste tegemist.

Ka tähtaja ennistamise taotluse lahendamisel halduskohtumenetluses seisab kohtunik äärmiselt keerulise konflikti ees ja on sunnitud otsustama, kas kaitsta isiku õigust saada riigi väidetava omavoli eest kohtuvõimult kaitset või seada esikohale teiste isikute õiguspärane ootus kujunenud õigusliku olukorra suhtes. Sõltumata sellest, mille kasuks kohus otsustab, on sellel olulised tagajärjed isikute õigustele ja elule laiemas plaanis.

⁶⁶ EIKo 21.10.2010, 45783/05, *Zhuk vs. Ukraina*.

⁶⁷ G. Heindl, H. Schambeck. *Prozesse sind ein Silberschweiss oder Juristen*. Brevier, Wien 1979, lk 189.

⁶⁸ A. Pärsimägi. *Kohus see on kohtunik...* – *Juridica* 1996/8, lk 395.

⁶⁹ E. Kergandberg. *Kohtuotsus kriminaalasjas, selle kujunemine ja kriitika*. Tallinn: Juura 1999, lk 91.

1.4. Tähtaja ennistamise instituudi seos uurimispõhimõttega

1.4.1. Uurimispõhimõtte olemus halduskohtumenetluses

Halduskohtumenetluse keskseks põhimõtteks on uurimispõhimõtte, mille sätestab eelkõige HKMS § 2 lg 4. Selle sätte kohaselt tagab kohus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele. Kohus tõlgendab menetlusosaliste avaldusi ja lähtub nende lahendamisel esitaja tegelikust tahtest.

Kohtupraktikas on uurimispõhimõtet põhjalikumalt käsitletud. Üldjuhul sisustatakse uurimispõhimõtet kui kohtu kohustust selgitada välja kõik asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud. Seda ei saa küll päriselt võrrelda objektiivse tõe väljaselgitamisega, mis nõuaks ju absoluutselt kõigi kahtluste kõrvaldamist, kuid kohus peaks siiski tegema kõik endast oleneva, et kõrvaldada mõistlikult ettenähtavad kahtlused ja teha asjas õige otsus. Selleks võib ta teha menetlusosalistele ettepanekuid esitada oluliste asjaolude kohta tõendeid, kui neid pole esitatud, või koguda tõendeid omal algatusel.⁷⁰ Riigikohus on selgitanud, et kohtud peavad koguma tõendeid, et tuvastada, kas isiku õigusi on rikutud või mitte. Tõendite puudumisel ei ole võimalik kindlaks teha õiguste rikkumist.⁷¹ Näiteks tuleb kohtul välja nõuda kaevatav akt, kui seda ei ole kohtumenetluses esitatud,⁷² või teha menetlusosalisele ettepanek esitada või koguda omal algatusel tõend, millele on viidatud kohtule esitatud tõendis, kuid mida ei ole kohtule esitatud.⁷³

Riigikohus on täpsemalt selgitanud, millal peaks kohus asjaolusid välja selgitama ja tõendeid koguma omal algatusel. Uurimispõhimõtte tähendab, et halduskohus peab asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud vajaduse korral välja selgitama omal initsiatiivil. Vastutus oluliste asjaolude igakülgse väljaselgitamise eest lasub halduskohtumenetluses kohtul. Kohus peab tõendite kogumise abil kõrvaldama lüngad protsessiosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi. Uurimispõhimõtte ei võta protsessiosalistelt kohustust tuua välja asja lahendamiseks olulised

⁷⁰ V. Saarmets. Halduskohtumenetluse erisustest. – A. Habicht jt (toim). Õiguskeel 2010. *Sine loco*: Juura 2010, lk 63.

⁷¹ RKHKm 20.09.1996, 3-3-1-25-96, p II.

⁷² RKHKm 22.11.1996, 3-3-1-37-96, p 2.

⁷³ RKHKo 07.02.2000, 3-3-1-50-99, p 4.

asjaolud ja esitada vastavad tõendid. Vajadusel peab kohus nõudma protsessiosaliselt oluliste asjaolude väljatoomist ja tõendite esitamist. Kohtu aktiivsus peab seejuures sõltuma protsessiosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid. Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.⁷⁴ Näiteks võib kinnipeetavatel olla raskem esitada vajalikke tõendeid ning sellisel juhul on kohtul kohustus olla aktiivsem asjakohaste tõendite väljanõudmisel.

Samuti sisaldab uurimispõhimõtte kohtupoolset nõustamis- ja abistamiskohustust, mis hõlmab kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu asjakohase ja tõhusa sisulise või menetlusliku taotluse esitamise vajadusele.⁷⁵ Kuna halduskohtumenetluse eesmärgiks on isikute subjektiivsete õiguste võimalikult ulatuslik kaitse, on halduskohtul tulenevalt uurimisprintsibi kohustus hoolitseda selle eest, et kaebustest ja taotlustest kõrvaldataks vormivead, taotlused sõnastataks selgelt ning et esitataks taotluse lahendamiseks vajalikud tõendid ja selgitused. Kui kohus leiab, et taotlus on formuleeritud ebaselgelt, peab ta laskma kaebust täpsustada ning kindlaks tegema, millist taotlust kaebaja soovis esitada.⁷⁶ Riigikohus on toonitanud, et selgitamiskohustuse täitmine on eriti oluline, kui kaebaja ei kasuta kvalifitseeritud õigusabi.⁷⁷

Uurimispõhimõttele, mis sunnib halduskohtunikku teatavale aktiivsusele, on vastandatud kohtu erapooletuse nõuet. Eesti halduskohtunike hulgas on tekkinud vaidlus selle üle, kas uurimisprintsibi täies mahus rakendamine ja kohtu aktiivsus ei ole vastuolus kohtu erapooletusega. Tundub, et just sellel põhjusel ei kasuta mitte kõik halduskohtunikud ära uurimisprintsibi võimalusi täies ulatuses.⁷⁸

Käesoleva töö autor leiab, et uurimispõhimõtte täies mahus rakendamine ei riku kohtu erapooletuse nõuet. Nimelt on halduskohtumenetlusele eriomane see, et halduskohtust otsib kaitset üksikisik riigi vastu. Kahtlemata on selles suhtes nõrgemaks pooleks üksikisik, kellel on igas mõttes vähem ressursse kui võimsa haldusaparaadiga riigil. Seega on üksikisik ja riik halduskohtumenetluses algselt oluliselt ebavõrdsel positsioonil. Kirjeldatud olukorras on

⁷⁴ RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5.

⁷⁵ V. Saarmets (viide 70), lk 63.

⁷⁶ RKHKm 13.02.2001, 3-3-1-66-00, p 1.

⁷⁷ RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11, p 14.

⁷⁸ K. Merusk. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tallinn: Sihtasutus Iuridicum 2002, lk 99.

kohtupoolne nõrgema menetlusosalise juhendamine ja abistamine poolte võrdsuse saavutamisele kaasaaitamiseks ning isiku subjektiivsete õiguste tõhusa kaitse tagamiseks põhjendatud. Töö autor on eespool leidnud, et isikute subjektiivsete avalike õiguste kaitse on halduskohtu esmaseks ülesandeks. Kui kohus juhendab nõrgemat menetlusosalist asjakohase ja tõhusa taotluse ning tõendite esitamise osas või kogub tõendeid omal initsiatiivil, ei asu kohus seeläbi nõrgema menetlusosalise poolele ega tegutse ainuüksi tema huvides. Kohus tegutseb vaid objektiivse tõe väljaselgitamise nimel ja selle kaudu mõlema menetlusosalise huvides, võiks öelda ka, et avalikes huvides.

Ka õiguskirjanduses väljendatu toetab käesoleva töö autori eeltoodud seisukohta. Nimelt on kirjanduses viidatud sellele, et uurimisprintsip tuleneb asjaolust, et kodanik on riigiga võrreldes eeldatavalt nõrgemal positsioonil ning vajab seetõttu täiendavat kaitset.⁷⁹ Olgu meenutatud, et halduskohus ei pea tagama mitte ainult õiguste kaitse ja õigusrahu nagu tsiviilkohtumenetlus, vaid ka tasakaalustama täidesaatvat riigivõimu.⁸⁰

Samas tuleb kohtul abistamis- ja selgitamiskohustuse täitmisel jälgida, et selgitamine ei muutuks kohtuliku vaidluse eeldatavalt nõrgema poole, kodaniku õigusalaselt nõustamiseks, mis omakorda seaks tugevalt ohtu tehtava lahendi erapooletuse.⁸¹ Järelikult tuleb kohtunikul uurimisprintsiipi rakendamisel leida tasakaal ühelt poolt lubatava ja vajaliku nõrgema menetlusosalise abistamise ning teiselt poolt lubamatu nõrgema menetlusosalise igakülgse õigusnõustamise, mis on juba vastavat teenust osutava juristi ülesanne, vahel.

1.4.2. Uurimisprintsiipi roll tähtaja ennistamise instituudi kontekstis

Ka tähtaja rikkumisega tehtud menelustoimingute ja tähtaja ennistamise avalduse puhul peab kohus järgima eelnevalt põhjalikult lahendatud uurimisprintsiipide tulenevaid kohustusi.

HKMS § 71 lg 1 sätestab, et kui menetlusosaline lasi mööda seaduses sätestatud menelustähtaja, ennistab kohus tähtaja menelusosalise avalduse alusel, kui menelusosaline ei saanud tähtaega järgida mõjuval põhjusel. Sellest sättest tuleneb, et tähtaja ennistamise

⁷⁹ W.-R. Schenke. *Verwaltungsprozessrecht*. 10. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2005, lk 8.

⁸⁰ I. Pilving. HKMS: versioon 3.0. – R. Teeveer jt (toim). *Kohtute aastaraamat 2011. Sine loco*, 2012, lk 82.

⁸¹ Ö. Suur. *Halduskohtumenetluses valitseva uurimisprintsiipi sisu ja piirid Riigikohtu lahendite näitel*. – *Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik*. Tartu: Riigikohtu 2005, lk 110.

ühiks eelduseks on menetlusosalise poolt esitatav tähtaja ennistamise avaldus. Mis saab aga olukorras, kus menetlusosaline teeb tähtaja rikkumisega menetlustoimingu, näiteks esitab kaebuse, aga samal ajal jätab esitamata tähtaja ennistamise avalduse? Kas kohus peab asja menetluse lõpetama HKMS § 124 lg 2 alusel, sest kohtul ei ole võimalik vastava avalduse puudumise tõttu tähtaega ennistada?

Riigikohus on rõhutanud, et kirjeldatud olukorras ei saa kohus jääda passiivseks. Kaebuses tähtaja ennistamise taotluse esitamata jätmine on kõrvaldatav puudus, mille kõrvaldamiseks tuleb kohtul jätta määrusega kaebus käiguta ja anda kaebuse esitajale võimalus esitada kohtusse pöördumise tähtaja ennistamise avaldus.⁸² Kohtu selgitamiskohustus hõlmab ka kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib otseselt või kaudselt kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise.⁸³

Käesoleva töö autor nõustub Riigikohtu käsitlesega ja leiab, et see on kooskõlas uurimispõhimõtte olemusega ja kohtu kohustusega tagada isikute subjektiivsete avalike õiguste kaitse. Kui kohus ei viitaks menetlusosalise võimalusele esitada tähtaja ennistamise avaldus, kaotaks menetlusosaline koheselt võimaluse saada oma õiguste rikkumise korral kohtulikku kaitset. Sellisel juhul jääks hindamata, kas menetlusosalisel võis tähtaja möödalaskmiseks olla mõjuv põhjus. Töö autor leidis eelmises alapeatükis, et nõrgemal positsioonil olevat menetlusosalist peab kohus rohkem aitama. Isikult ei saa kohtuliku kaitse võimalust ära võtta ainuüksi seetõttu, et tal ei olnud piisavalt teadmisi tähtaja ennistamise avalduse esitamise nõutavuse kohta.

HKMS § 71 lg 3 esimese lause kohaselt märgitakse tähtaja ennistamise avalduses tähtaja ennistamise aluseks olevad asjaolud ja nende põhistus. Sellest sättest tuleneb, et menetlusosaline peab ise põhjendama, miks tal ei olnud võimalik tähtaega järgida. Sama on leidnud ka Riigikohus, märkides, et mõjuvad põhjused peab ära näitama tähtaja mööda lasknud protsessiosaline.⁸⁴

⁸² RKHKm 21.03.1997, 3-3-1-8-97, p 1.

⁸³ RKHKm 10.03.2010, 3-3-1-90-09, p 10.

⁸⁴ RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00, p 2.

Riigikohus on öelnud, et kohus ei pea analüüsima tähtaja ennistamist otsustades asjaolusid, mida ennistamist taotleb isik ei ole mõjuvate põhjustena välja toonud.⁸⁵ Samas on Riigikohus leidnud, et HKMS-ist tulenev uurimispõhimõte tähendab muuhulgas ka seda, et kui kohtule on saanud teatavaks andmed, mis võivad haldusasja lahendamisel tähtsust omada, peab kohus tegema endast oleneva, et vastavaid andmeid saaks asja menetlemisel arvesse võtta.⁸⁶

Käesoleva töö autori hinnangul peab kohus ka tähtaja ennistamise avalduse lahendamisel viimase seisukohaga arvestama. Nimelt kui menetlusosaline ei ole tähtaja ennistamise avalduses ära toonud asjaolusid, mis võiksid mõjuvate põhjustena kõne alla tulla, kuid kohus on muul viisil teada saanud, et nimetatud asjaolud esinesid, peab kohus uurimispõhimõttest tulenevalt juhtima menetlusosalise tähelepanu nende asjaolude väljatoomise vajalikkusele ning neid analüüsima. Sellisest põhimõttest on lähtunud ka madalamate astmete kohtute praktikas. Näiteks on kohus analüüsinud, kas mõjuvaks põhjuseks võis konkreetsel juhul olla isiku halb tervislik seisund, hoolimata sellest, et menetlusosaline ei olnud tähtaja ennistamise avalduses seda asjaolu välja toonud. Samas oli kohtule esitatud kaebusest nähtav, et kaebajal oli enne kaebuse esitamist olnud tervisega probleeme.⁸⁷

HKMS § 59 lg 1 järgi peab menetlusosaline tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited, kui seadusest ei tulene teisiti. Kuivõrd HKMS ei sätesta teistsugust tõendamiskoormist, peab tähtaja mööda lasknud menetlusosaline tõendama asjaolusid, mida tema hinnangul tuleks käsitada mõjuvate põhjustena tähtaja ennistamiseks.

Mida teha aga olukorras, kus tähtaja mööda lasknud menetlusosaline ei ole esitanud tõendeid asjaolude tõendamiseks või on seda teinud puudulikult? Käesoleva töö autor leidis eelmises alapeatükis, et uurimispõhimõte nõuab muuhulgas seda, et kohus kõrvaldaks mõistlikult ettenähtavad kahtlused ja vajaduse korral teeks menetlusosalisele ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid või koguks tõendeid omal algatusel. Kui menetlusosaline on esitanud küll asjaolud, kuid ei ole neid tõendanud, ei tohi kohus koheselt nentida, et menetlusosalise poolt esile toodud asjaolud on tõendamata ja seetõttu tuleb jätta tähtaja ennistamise taotlus rahuldamata. Sellisel juhul tõusetub kahtlus, et nimetatud asjaolud võisid tõepoolest esineda.

⁸⁵ RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00, p 2.

⁸⁶ RKHKm 26.10.2004, 3-3-1-68-04, p 13.

⁸⁷ TlnHKm 02.02.2007, 3-05-1073, p-d 10-12.

Kohus peab tegema kõik endast mõistlikult võimaliku kahtluse kõrvaldamiseks, st juhtima isiku tähelepanu tõendite esitamise vajalikkusele või vajaduse korral neid ise koguma.

1.5. Tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtaeg

EIK on leidnud, et siseriikliku kohtu diskretsioon tähtaja ennistamiseks peaks üldjuhul olema piiratud omakorda tähtajaga. Kui sellist tähtaega ei ole siiski kehtestatud, tuleb seda põhjendada eriti mõjuvalt.⁸⁸

Eesti õiguses on halduskohtumenetluses tähtaja ennistamise taotluse esitamisele kehtestatud ajaline piirang. HKMS § 71 lg 2 kohaselt võib tähtaja ennistamist taotleda seaduses sätestatud tähtaja jooksul pärast menetlustähtajast kinnipidamist takistanud mõjuva põhjuse äralangemist, kuid mitte hiljem kui 14 päeva möödumisel päevast, kui nimetatud takistus ära langes.

Sellest sättest tulenevalt tuleb esmalt kontrollida, kas HKMS näeb mõne möödalastud menetlustähtaja ennistamise avalduse esitamiseks ette teistsuguse tähtaja kui 14 päeva. Käesoleva töö autor ei leidnud HKMS-ist peale eelnevalt tsiteeritud normi ühtegi sätet, mis reguleeriks tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtaega. Seetõttu jääb arusaamatuks, millist seaduses sätestatud tähtaega HKMS § 71 lg-ga 2 silmas peetakse. Vastust ei anna ka HKMS-i seletuskiri.⁸⁹

Varem kehtinud HKMS⁹⁰ (edaspidi HKMS v.r) ei sätestanud tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtaega, mistõttu tuli lähtuda HKMS v.r § 5 lg-st 1, mille kohaselt pidi halduskohus juhinduma HKMS-iga reguleerimata küsimustes tsiviilasjade hagimenetlusele kohaldatavatest sätetest, kui seadusega ei olnud ette nähtud hagita menetluse sätete kohaldamine. TsMS § 67 lg 2 kehtestab selgelt, et tsiviilkohtumenetluses saab tähtaja ennistamist taotleda 14 päeva jooksul alates päevast, millal takistus, mis ei võimaldanud

⁸⁸ EIKo 10.05.2012, 34616/02, *Bezrukovy vs. Venemaa*.

⁸⁹ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE III) seletuskiri. – Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1265837&u=20130224174720>

(24.02.2013). 01.01.2012 jõustunud HKMS võeti vastu eelnõu 902 SE III põhjal, mis on identne 06.05.2010

Vabariigi Valitsuse algatatud HKMS eelnõu 755 SE III lõppektstiga, mistõttu on selgitused leitavad eelnõu 755 SE III seletuskirjast.

⁹⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425 ... RT I, 28.11.2011, 3.

tähtaega järgida, ära langes. Seega ei saa kehtivas HKMS-is sisalduv segadusttekitav regulatsioon olla põhjustatud ka TsMS-i asjassepuutuvate sätete mehaanilisest ülevõtmisest.

Eelnevast tulenevalt on HKMS § 71 lg-s 2 muudele seaduses sätestatud tähtaegadele viitamine mõistetamatu ja akti adressaate eksitav. Õigusnormi sõnastus peab olema selge, lihtne ja arusaadav.⁹¹ Adekvaatsuspõhimõtte kohaselt peab sätte sõnastus olema üheselt mõistetav. Adekvaatsuspõhimõtte järgimine tagab, et kõik normiadressaadid saavad sätte sisust õigesti ja üheselt aru ning leiavad õigustloova akti tekstist vastused kerkida võivatele küsimustele.⁹² Õigustloova akti sõnastuslikud puudused võivad põhjustada asjatuid vaidlusi.⁹³

HKMS § 71 lg 2 sõnastus on eksitav ega anna normiadressaatidele ühest vastust, millise tähtaja jooksul tuleb halduskohtumenetluses tähtaja ennistamise avaldus esitada. Eeltoodud säte viitab sellele, et kusagil seaduses peaksid veel eksisteerima tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtaega reguleerivad sätted, samas ei ole neid võimalik leida. Selline olukord põhjustab normiadressaatides segadust ja ebakindlust tähtaja ennistamise avalduse esitamise õiguse osas ning rikub õigusselguse põhimõtet.

Kuivõrd HKMS ei sätesta muid tähtaegu kui 14 päeva tähtaja ennistamise avalduse esitamiseks, tuleb järeldada, et halduskohtumenetluses on tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtajaks 14 päeva. HKMS § 71 lg-s 2 sisalduv viide muudele seaduses sätestatud tähtaegadele on kasutu. Seetõttu teeb käesoleva töö autor ettepaneku muuta HKMS § 71 lg-t 2 ja sõnastada see järgnevalt: „Tähtaja ennistamist võib taotleda 14 päeva jooksul pärast menetlustähtajast kinnipidamist takistanud mõjuva põhjuse äralangemist.“

HKMS ei sea piiranguid sellele, kui kaua alates menetlustähtaja möödumisest tohib tähtaja ennistamise avaldust esitada. Seevastu tsiviilkohtumenetluses taoline piirang kehtib. Nimelt sätestab TsMS § 67 lg 2, et tähtaja ennistamist võib taotleda 14 päeva jooksul alates päevast, millal takistus, mis ei võimaldanud tähtaega järgida, ära langes, aga mitte hiljem kui kuue kuu jooksul alates möödalastud tähtaja lõppemisest.

⁹¹ K. Merusk. Õigusnormide esitamise viisid. – K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999, lk 71.

⁹² A. Mõttus. Õigustloovate aktide keel ja stiil. - K. Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999, lk 135.

⁹³ *Ibid*, lk 131.

HKMS-i seletuskirjas nenditakse, et selline piirang kohalduks küll vaid ekstreemsetel juhtudel, aga iseenesest ei ole põhjust välistada juba seadusega sellise tähtaja ennistamise võimalust, kui see on asjaolusid ja teiste puudutatud isikute ning avalikke huve arvestades siiski põhjendatud. Loomulikult peab kohus sedavõrd ulatuslikult möödalastud menetlustähtaja ennistamise taotluse lahendamisel alati rangelt silmas pidama ka õiguskindluse põhimõttest tulenevaid piiranguid.⁹⁴

Käesoleva töö autor leiab, et HKMS võiks siiski sisaldada ülempiiri, mille ületamisel ei saa tähtaja ennistamist enam ühelgi juhul taotleda. Töö autor on varem leidnud, et mida enam on tähtaega ületatud, seda kaalukam on teistel isikutel tekkinud õiguspärane ootus kujunenud õigusliku olukorra püsijäämise suhtes. Autor peab põhjendatuks, et teatava ajavahemiku möödumisel menetlustähtaja lõppemisest hinnatakse õiguskindlust seaduse tasandil lõplikult väärtuslikumaks kui tähtaja ulatuslikult mööda lasknud isiku õigust pöörduda kohtusse. Määramatult pikk aeg tähtaja ennistamise avalduse esitamiseks alates tähtaja lõppemisest õhnestab lubamatult õiguskindlust. Ei ole õigustatud olukord, kus õiguspärast ootust omavad isikud on sunnitud lõputult arvestama võimalusega, et tähtaja möödalasknud isik esitab ühel hetkel tähtaja ennistamise avalduse ning kohus võib selle taotluse rahuldada ja käivitada kohtumenetluse.

Seadusandja peaks kaaluma, millisest ajahetkest alates välistatakse halduskohtumenetluses tähtaja ennistamise avalduse esitamise võimalus ning tagatakse täielik õiguskindlus ja õigusrahu. Käesoleva töö autor leiab, et kirjeldatud ülempiir võiks olla oluliselt kõrgem kui TsMS-is sätestatud kuuekuuline tähtaeg. Autori hinnangul ei saa pidada kuue kuu möödumist menetlustähtaja lõppemisest selliseks perioodiks, mis võiks ebaproportsionaalselt kahjustada õiguskindlust ja õiguspärast ootust.

⁹⁴ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri (viide 89).

1.6. Teiste menetlusosaliste seisukohad tähtaja ennistamise avalduse kohta

HKMS § 15 lg 1 kohaselt on halduskohtumenetluses menetlusosalisteks pooled (kaebaja ja vastustaja), kolmas isik ja kaasatud haldusorgan.

HKMS-is läbivalt tähtaja ennistamist reguleeriv HKMS § 71 ei pane kohtule kohustust ära kuulata teiste menetlusosaliste seisukohad tähtaja ennistamise avalduse kohta. Küll aga paneb HKMS § 124 lg 1 kohtule sellise kohustuse, kui taotletakse kaebetähtaja ennistamist. Tekib küsimus, kas ülejäänud menetlustähtaegade puhul ei ole kohtul kohustust küsida teiste menetlusosaliste arvamust. Vastuse annab HKMS § 2 lg 6, mis sätestab, et kohus tagab kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste seisukohtadele või toetada neid. Sellest sättest saab tuletada teiste menetlusosaliste õiguse esitada oma seisukohad menetlustähtaja ennistamise avalduse kohta ja kohtu kohustuse kindlustada, et menetlusosalistel oleks see võimalus.

Käesoleva töö autor leiab, et nõue ära kuulata ka teiste menetlusosaliste arvamus tähtaja ennistamise avalduse kohta on põhjendatud. Selleks, et tagada õiglane ja põhjendatud kohtulahend, peetakse oluliseks, et toimuks informatsioonivahetus kohtu ja protsessiosaliste vahel.⁹⁵ Tähtaja ennistamise avalduse esitanud isik on huvitatud tähtaja ennistamisest, mistõttu ei saa välistada, et ta üritab esile tuua asjaolusid, mis võiksid tingida taotluse rahuldamise, ning jätab välja asjaolud, mis tema sellist eesmärki ei teeni. Selleks, et tagada menetluse õiglane tulemus, tuleb välja selgitada kõik asjas tähtsust omavad asjaolud. Sellele aitab oluliselt kaasa teiste menetlusosaliste ärakuulamine. Nad võivad välja tuua asjaolusid, mis võivad olla aluseks taotluse mitterahuldamisele.

Vähem tähtsaks ei saa pidada ka menetlusosalistel tekkinud muljet, et tähtaja ennistamise taotlus on lahendatud õiglaselt. Töö autor on varem leidnud, et õigusemõistmise puhul on oluline, et see ka näiks õiglane. Sellise näiva õigluse saavutamisele aitab oluliselt kaasa menetlusosaliste ärakuulamine. Kohtu autoriteeti tagab ka kohtu menetluskord – pooltele antud rõhutatult võrdsed võimalused oma seisukohti esitada ja põhjendada. Psühholoogid

⁹⁵ A. Pärsimägi. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise ja Hamburgini. – Juridica 2001/VIII, lk 566.

teavad hästi, et otsuse vastuvõtmise protsessi kaasamine kas või seisukohtade ärakuulamise vormis muudab otsuse märgatavalt vastuvõetavamaks.⁹⁶

HKMS-i puhul põhjustab arusaamatust see, miks on seadusandja otsustanud eraldi toonitada teiste menetlusosaliste ärakuulamise vajadust just kaebetähtaja ennistamise taotluse lahendamisel. Käesoleva töö autor leiab, et lisaks HKMS § 2 lg-le 6 oleks normiadressaatide huvides iseenesest vajalik ja põhjendatud seadustikku lülitada eraldi säte, mis rõhutab kohtu kohustust küsida teiste menetlusosaliste arvamust ka tähtaja ennistamise avalduse kohta. Mõistlik oleks selline säte lisada HKMS §-i 71, mis reguleerib kõikide menetlustähtaegade ennistamist, ning HKMS § 124 lg-st 1 eemaldada tarbetute korduste vältimiseks osa, mis paneb kohtule kohustuse küsida kaebetähtaja ennistamise taotluse kohta teiste menetlusosaliste seisukohta.

1.7. Muud tähtaja ennistamise korda puudutavad küsimused

Käesoleva töö autor leidis eelnevalt, et kui tähtaja mööda lasknud menetlusosaline soovib selle ennistamist, peab ta esitama tähtaja ennistamise avalduse. HKMS § 71 lg 3 teise lause kohaselt tuleb see avaldus esitada kohtule, kus oleks tulnud teha menetlustoiming, ning sama paragrahvi lõike 4 järgi tuleb samal ajal tähtaja ennistamise avalduse esitamisega teha menetlustoiming, mille tegemiseks tähtaja ennistamist taotletakse.

Töö autor leidis eespool, et kui menetlusosaline teeb hilinenult menetlustoimingu, esitamata samal ajal tähtaja ennistamise avaldust, ei tohi see siiski talle kahjulikke tagajärgi kaasa tuua, vaid kohus peab uurimispõhimõttest tulenevalt juhtima menetlusosalise tähelepanu vastava avalduse esitamise vajadusele.

Kuidas peab aga kohus toimima olukorras, kus menetlusosaline esitab üksnes tähtaja ennistamise avalduse, tegemata samaaegselt menetlustoimingut, mille tegemiseks ta tähtaja ennistamist taotleb? Käesoleva töö autor on seisukohal, et kohus peab uurimispõhimõttest tulenevalt menetlusosalisele selgitama menetlustoimingu tegemise kohustust. Kui menetlusosaline seda ei tee, võib kohus keelduda tähtaja ennistamisest, sest täitmata on üks tähtaja ennistamise eeldus. Tähtaja ennistamise avaldusega samaaegselt menetlustoimingu

⁹⁶ A. Kangur (viide 65), lk 20.

tegemine on vajalik ühelt poolt selleks, et ennistamist taotlenud isik ei saaks menetlustoimingu tegemisega viivitada, ja teiselt poolt selleks, et kohus saaks kontrollida, millise menetlustoimingu sisuliselt tegemist ja millised seadusest tulenevad nõuded, sh tähtaeg, sellele kohalduvad. Ka Riigikohus on rõhutanud, et ilma protsessitoimingut tegemata ei saa taotleda selle toimingu tegemise tähtaja ennistamist. Kohus ei ennista tähtaegu protsessitoiminguteks, mille kohta pole teada, kas neid üldse kunagi tehakse.⁹⁷

Järgnevalt tuleb analüüsida, kas kohus võib tähtaja ennistamise küsimuse lahendada kirjalikus menetluses või peab selleks korraldama istungi. Ehkki EIK on korduvalt rõhutanud suulise menetluse läbiviimise vajalikkust kohtus, on EIK leidnud, et see nõue ei ole absoluutne.⁹⁸ EIK on märkinud, et suuline ärakuulamine ei ole vajalik näiteks siis, kui asjas ei ole vaidlusküsimusi seoses usutavusega või vaieldavaid fakte, mille esinemise korral oleks suuline ärakuulamine hädavajalik, ning kohtud saavad õiglaselt ja mõistlikult teha asjas otsustuse poolte esitatud dokumentide ja muude kirjalike materjalide põhjal.⁹⁹

Tähtaja ennistamise asjades on tähtaja mööda lasknud menetlusosalisel võimalik asjaolude kirjeldus ja vastavad tõendid esitada tähtaja ennistamise avalduses, mille kohta saavad teised menetlusosalised oma kirjalikud seisukohad esitada. Vajaduse korral saab kohus uurimispõhimõttest lähtuvalt teha pooltele ettepaneku täiendavate kirjalike selgituste ja tõendite esitamiseks või koguda tõendeid omal algatusel. Sellisel viisil on kohtul võimalik kirjalikus menetluses välja selgitada asja õiglaselt lahendamiseks vajalikud asjaolud ja tõendid ning teha otsustus. Seetõttu puudub üldjuhul tähtaja ennistamise taotluse lahendamiseks vajadus korraldada kohtuistung. Kirjaliku menetluse eeliseks on asja kiirem ja odavam lahendamine, mis teenib nii avalikke kui ka menetlusosaliste huve. Eelnevalt tulenevalt on EIK toonitanud, et siseriiklikel kohtutel tuleb juhinduda menetlusökoonoomia põhimõttest ning sellel kaalutlusel on neil legitiimne õigus keelduda suulise menetluse läbiviimisest.¹⁰⁰

Ka Riigikohus on leidnud, et kohus ei pea tähtaja ennistamise küsimuse otsustamiseks tingimata korraldama kohtuistungit. Kui aga kohus on otsustanud nimetatud küsimuse

⁹⁷ RKTkm 19.09.1996, 3-2-1-97-96.

⁹⁸ EIKo 21.02.1990, 11855/85, *Håkansson ja Sturesson vs. Rootsi*.

⁹⁹ EIKo 23.11.2006, 73053/01, *Jussila vs. Soome*.

¹⁰⁰ EIKo 15.01.2013, 14889/08, *Luka Marguč vs. Sloveenia*.

lahendada kohtuistungil, tuleb järgida seadusest tulenevaid kohtuistungi pidamist ja protsessiosaliste kohtuistungile kutsumist reguleerivaid sätteid. Riigikohus leidis, et arutluse all olnud asjas sattusid protsessiosalised kohtu tegevuse tõttu ebavõrdsesse seisundisse, sest tähtaja ennistamist taotlenud isikule saadetud kohtukutsele oli märgitud vale kuupäev, mistõttu ei saanud menetlusosaline istungist osa võtta.¹⁰¹

HKMS § 71 lg 5 kohaselt lahendab kohus tähtaja ennistamise taotluse määrusega. Töö autor on eespool leidnud, et see määrus peab olema korralikult põhjendatud ning kohus peab ära näitama kaalutlused, millest lähtuvalt ta on sellise otsustuse teinud.

HKMS § 71 lg 6 kohaselt võib menetlustähtaja ennistamise või ennistamata jätmise määruse peale esitada määruskaebuse. Määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määrus ei ole edasi kaevatav, kui seadus ei sätesta teisiti. HKMS § 124 lg 3 teeb erandi kaebetähtaja ennistamise taotluse lahendamise määruse kohta, lubades selle peale esitatud määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale esitada määruskaebuse Riigikohtule. Käesoleva töö autor on seisukohal, et kaebetähtaja ennistamise taotluse lahenduse kontrolli võimalikkus läbi kolme kohtuastme on põhjendatud, sest tegemist on menetlusosaliste jaoks olulise menetlusliku küsimusega, millest sõltub kohtusse pöördumise õigus materiaalõigusliku probleemi lahendamiseks. Kui kohus keeldub kaebetähtaja ennistamisest, on ühtaegu välistatud isiku võimalus konkreetse asja kohtulikuks läbivaatamiseks kõigis kolmes kohtuastmes, st isikult on võetud võimalus vaidlusaluses küsimuses subjektiivse avaliku õiguse kaitsmiseks kohtus. Riigikohtu roll sellistes olukordades madalamate astmete kohtute lahendite kontrollijana ja praktika ühtlustajana on vajalik.

Välistatud ei ole olukord, kus kohtusse pöördunud menetlusosaline tahtlikult või tahtmatult ei pööra kohtu tähelepanu menetlustähtaja möödumisele ning ka kohus ei märka seda. Sellisel juhul peab teistel menetlusosalistel olema õigus viidata tähtaja möödumisele ja nõuda asja edasise lahendamise lõpetamist. Kohtul peab olema kohustus eeltoodud taotlus lahendada põhjendatud määrusega, mis tuleb motiveerida samamoodi nagu tähtaja ennistamise taotluse lahendamise määrus ning mis peab olema määruskaebemenetluses vaidlustatav. Kummalisel kombel on seadusandja sellise sätte ette näinud üksnes kaebetähtaja ületamise kontrollimiseks eelmenetluses (HKMS § 124 lg 4). Samas on ka muude menetlustähtaegade ületamise puhul

¹⁰¹ RKHKm 21.11.2000, 3-3-1-51-00, p-d 2-3.

vajadus samasisulise regulatsiooni järele. Samuti peaks selline õigus olema tagatud kogu menetluse kestel, mitte ainult menetluse algfaasis, sest menetlustoimingu tähtaegsus on halduskohtumenetluses oluline eeldus asja edasiseks lahendamiseks. Kui kohus lahendab asja, mille puhul on menetlustähtaeg mõjuva põhjuseta mööda lastud, on tegemist õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte lubamatu rikkumisega.

Ka Riigikohus on kaebetähtaja kontrollimise kontekstis rõhutanud, et vastustajal ja kolmandal isikul peab olema võimalus avaldada oma arvamust tähtajast kinnipidamise ja tähtaja ennistamise küsimuses ka siis, kui tähtaja ennistamise taotlust ei ole esitatud ning kohus pole menetlusnorme rikkudes tähtajast kinnipidamist eelmenetluses kontrollinud. Selline kohtupoolne menetlusviga ei tohi halvendada teiste protsessiosaliste seisundit. Seepärast on neil õigus taotleda tähtaja küsimuse lahendamist ka pärast eelmenetlust juhul, kui kohus ei ole andnud eelmenetluses võimalust tähtaja küsimuses seisukohta võtta või kui kohus on asunud asja sisuliselt läbi vaatama, kuid protsessiosalise arvates on kaebus esitatud tähtaega rikkudes.¹⁰²

Eeltoodust tulenevalt teeb käesoleva töö autor ettepaneku lisada eespool kirjeldatud sisuga üldsäte HKMS §-s 71 sisalduva tähtaja ennistamise üldregulatsiooni juurde ning tarbetute korduste vältimiseks eemaldada seadustikust HKMS § 124 lg 4 esimene lause. Sama lõike teise lause allesjätmine on vajalik, kui seadusandja leiab, et kaebetähtaja ületamise korral tuleb kehtestada üldregulatsioonist erinev määruskaebemenetlus.

Kui eelnevalt kirjeldatud situatsiooni edasi arendada, on ilmne, et praktikas võib esineda ka kahetsusväärseid olukordi, kus kohus ega menetlusosalised ei pane enne asja lahendamist tähele, et menetlustoiming on tehtud tähtaja rikkumisega. Riigikohus on peaaegu 20 aastat tagasi leidnud, et kui kohus vaatab asja läbi tähtaja möödalaskmisele tähelepanu pööramata, on halduskohtunik tähtaja vaikivalt ennistanud. Siin on oluline märkida, et kohus asus sellisele seisukohale, kuna toona kehtinud halduskohtumenetluse seadustik ei võimaldanud pärast kohtuistungit lõpetamist haldusasja menetlemise lõpetada kaebuse esitamise tähtaja

¹⁰² RKHKm 20.02.2001, 3-3-1-68-00, p 2.

rikkumise tõttu.¹⁰³ Erialakirjanduses on taolise praktika õigsuses kaheldud, sest see tekitab segadust ja vaieldavust.¹⁰⁴

Praegu kehtiva HKMS § 172 ja § 152 lg 1 p 2 kohaselt on otsuse teinud kohtul pärast otsuse tegemist, kuid enne selle jõustumist ja asjas edasikaebuse esitamist ning kõrgema astme kohtul pärast edasikaebuse esitamist võimalik tagasi pöörduda tähtaegsuse küsimuse juurde vastava taotluse esitamisel. Kohtupraktikas on kõrgema astme kohtud ka omal algatusel pöördunud tähtaegsuse küsimuse juurde, leides, et kaebuse tähtaegselt esitamise nõue ja selle kontrollimine on olulised halduskohtumenetluse põhimõtted.¹⁰⁵ Seega ei ole praegu kehtiva õiguse kohaselt eelkirjeldatud Riigikohtu seisukoht enam kohaldatav.

Samas võib püstitada küsimuse, kas taoline tähtaja vaikimisi ennistamise instituut võiks mõningatel juhtudel olla ka täna õigustatud. Näiteks juhul kui asja lahendamine on ühes astmes kestnud aastaid ja sisuliselt on jõutud õigusliku lõpplahenduseni ning lahendi tegemise hetkeks ei ole kordagi tuginetud tähtaja rikkumisele, võiks menetlusökonoomia huvides tunnustada isiku õigust pöörduda kohtusse, lugeda tähtaja vaikimisi ennistatuks ja jätta asja sisuline lahendus jõusse, välistades võimaluse hakata arutama menetlustoimingu tähtaegsuse ja tähtaja ennistamise küsimust. Siinkohal tuleks arvesse võtta ka seda, et teised menetlusosalised, kes ei ole huvitatud menetlustoimingu tegemisest, peaksid ka ise näitama üles piisavat hoolt menetlustoimingu tähtaegsuse kahtluse alla seadmiseks. Teisalt ei tohi unustada, et tegemist võib olla menetlusosalisega, kes on nõrgem pool ega oska kohtu tähelepanu vastavale küsimusele juhtida, mistõttu võivad tema õigused saada ebaproportsionaalselt kahjustatud. Seetõttu tuleks käesoleva töö autori hinnangul tähtaja vaikimisi ennistamise lubatavusse väga ettevaatlikult suhtuda ning pidada õigeks praegust regulatsiooni, mis selle välistab.

Kui kohus leiab tähtaegsust kontrollides, et tähtaja ennistamine on põhjendatud, teeb ta vastava määruse ning HKMS § 71 lg 7 kohaselt ennistub tähtaja ennistamisel menetlus tähtaja möödalaskmisele vahetult eelnenud staadiumis. Mida tuleb aga ennistumise all täpsemalt mõista? See tähendab, et menetlus jätkub selliselt, nagu oleks menetlustoiming tehtud

¹⁰³ RKHKm 09.06.1995, III-3/1-9/95.

¹⁰⁴ P. Jerofejev. Haldusasja menetlemine halduskohtus. – Kohtuniku käsiraamat. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1998, lk 1.

¹⁰⁵ Vt nt TrtRnKo 14.12.2012, 3-11-2099, p 12.

tähtaegselt.¹⁰⁶ Ka „Õigusleksikonis“ seletatakse, et tähtaja ennistamisel loetakse möödalastud tähtaeg mittemöödunuks.¹⁰⁷ Järelikult kõrvaldatakse tähtaja ennistamisel kohtusse pöördumise esmane takistus, s.o menetlustähtaja rikkumine.

¹⁰⁶ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri (viide 89).

¹⁰⁷ K. Maurer (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000, lk 65.

2. MÕJUV PÕHJUS TÄHTAJA ENNISTAMISEKS HALDUSKOHTUMENETLUSES

2.1. Mõjuva põhjuse olemus

Käesoleva töö autor on eespool korduvalt viidanud sellele, et HKMS § 71 lg 1 kohaselt rahuldab kohus tähtaja ennistamise taotluse üksnes siis, kui menetlusosaline ei saanud tähtaega järgida mõjuval põhjusel. Samas ei ole autor kordagi konkreetselt nimetanud, mida peaks kohus mõjuva põhjusena mõistma. Selle taga on asjaolu, et HKMS ei seleta lahti, mis on mõjuv põhjus. HKMS-is ei ole toodud selle termini sisustamiseks kriteeriume, tunnuseid ega loetelu mõjuvatest põhjustest. Järelikult on termin „mõjuv põhjus“ määratlemata õigusmõiste.

Määratlemata õigusmõisted on mõisted, mille tunnuste loetelu on nii lai ja tavaliselt ka ajas muutuv, et nende mõistete ammendav defineerimine on võimatu.¹⁰⁸ Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.¹⁰⁹ Kuna mõistete sisu ei ole kindlalt määratletud, jätab see seaduse rakendajale võimaluse anda neile selge sisu üksikjuhtumi asjaoludest lähtudes.¹¹⁰

On ilmne, et määratlemata õigusmõistete tõlgendamine ja eelkõige nende rakendamine konkreetsel juhul võib valmistada suuri raskusi.¹¹¹ Määratlemata õigusmõistete rakendamisel ei ole ühe ja „ainsa“ õiguspärase otsuse leidmine alati kerge.¹¹²

Iseenesest ei saa määratlemata õigusmõistete kasutamist õigusaktides *a priori* taunida. Sageli on nende kasutamine põhjendatud, sest tegeliku elu situatsioonide rohkust ei ole lihtsalt võimalik kasuistlikult kirjeldada.¹¹³ Tuleb leppida, et teatavate terminite tähenduse ulatus jääb õiguspraktika fikseerida.¹¹⁴

¹⁰⁸ K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/III, lk 187.

¹⁰⁹ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 16.

¹¹⁰ N. Parrest, A. Aedmaa (koost). Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2003, lk 10.

¹¹¹ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 90.

¹¹² K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 74.

¹¹³ N. Parrest. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. – P. Pikamäe jt (toim). Õiguskeel 2008. Tallinn: Juura 2008, lk 21

¹¹⁴ A. Mõttus (viide 92), lk 149.

Ka EIK on nentunud fakti, et tihtipeale on õigusaktid sõnastatud viisil, mis ei ole absoluutselt täpne.¹¹⁵ On vältimatu, et paljud seadused on sõnastatud, kasutades termineid, mis on suuremal või vähemal määral ähmased. Selliste õigusaktide tõlgendamine ja rakendamine on vältimatult praktika kätes.¹¹⁶

Seadusandja on jätnud termini „mõjuv põhjus“ sisustamise täielikult kohtute ülesandeks. Tuleb nõustuda seadusandjaga selles osas, et termini „mõjuv põhjus“ ammendav defineerimine HKMS-is ei ole võimalik ega otstarbekas. Kohus peab igal konkreetsel juhul tähtaja ennistamise taotlust lahendades hindama esile toodud asjaolusid ja tõendeid ning tegema otsustuse. Selle otsustuse tegemiseks on kohtutele jäetud suur vabadus, mis ühelt poolt võimaldab kohtutel elu mitmekülgset arvestades olla paindlik, kuid mis teiselt poolt võib põhjustada kohtupraktika ebaühtsust. Ei ole välistatud, et kohtud võivad sarnastes asjades teha erinevad otsustused, sest kohtunike väärtushinnangud on erinevad. Varasemast erineva sisuga lahendi tegemine on kohtupraktika kohaselt võimalik. Nimelt on Tartu Ringkonnakohus märkinud, et ühe kohtu seisukohad ei ole halduskohtumenetluses siduvad teisele kohtule samalaadses asjas.¹¹⁷ HKMS § 233 lg 1 järgi on halduskohtumenetluses kohustuslikud üksnes Riigikohtu seisukohad asja uuesti läbivaatavale kohtule. Ka EIK on sedastanud, et EIÕK-ga ei ole iseenesest vastuolus analoogilistes asjades konfliktised siseriiklikud kohtulahendid, isegi kui neid langetab sama kohus.¹¹⁸ Ebaühtse kohtupraktika tagajärjeks on aga sarnastes asjades menetlusosaliste ebavõrdne kohtlemine.

Küsitav on see, kas seadusandja peaks HKMS-i lisama abistavad kriteeriumid termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks või esitama lahtise loetelu asjaoludest, mida tuleks seadusandja hinnangul lugeda menetlustähtaja möödalaskmise mõjuvateks põhjusteks. See oleks suuniseks nii menetlustähtaja ennistamise taotlemist kaaluvale isikule kui ka kohtule.

Tegelikult on seadusandja HKMS-is kaudselt viidanud ka ühele asjaolule, mida võiks lugeda mõjuvaks põhjuseks. Nimelt sätestab HKMS § 116 lg 6, et seaduses sätestatud tähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingut, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kaebuse. Kui menetlusabi taotleja seda ei

¹¹⁵ EIKo 20.11.1989, 10572/83, *Markt intern Verlag GmbH ja Klaus Beermann vs. Saksamaa*.

¹¹⁶ EIKo 26.04.1979, 6538/74, *The Sunday Times vs. Ühendkuningriik*.

¹¹⁷ TrtRnKo 12.11.2010, 3-09-1822, p 19.

¹¹⁸ EIKo 10.05.2012, 34796/09, *Albu jt vs. Rumeenia*.

tee, ei ole siiski välistatud menetlustähtaja ennistamine. Seega võib käesoleva töö autori hinnangul sellest sättest järeldada, et teatud juhtudel võib menetlusabi taotlemine endast kujutada mõjuvat põhjust möödalastud menetlustähtaja ennistamiseks.

Seadusandja on HKMS § 150 lg-s 1 andnud näidisloetelu võimalikest mõjuvatest põhjustest üksnes kohtule vastamata jätmiseks või kohtuistungile ilmumata jätmiseks ja sellest teatamata jätmiseks. Kohtupraktikas on leitud, et ka möödalastud menetlustähtaja ennistamise küsimuse lahendamisel võib juhinduda eeltoodud näitlikust loetelust.¹¹⁹ Seega võib HKMS-i kohaselt mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks olla näiteks liikluskatkestus, menetlusosalise ootamatu haigestumine või lähedase surm või ootamatu raske haigus.

Kuivõrd menetlustähtaja ennistamise aluseks oleva mõjuva põhjuse sisu on jäetud suures osas kohtute kujundada, uurib käesoleva töö autor järgmistes alapeatükkides, kuidas on kohtupraktikas seda terminit sisustatud ning üritab selle pinnalt teha üldistusi ja järeldusi. Autor analüüsib, kas kohtupraktikas on välja kujunenud kindlad kriteeriumid ja asjaolud termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks ning kas HKMS-i on võimalik ja vajalik täiendada eeltoodud kriteeriumitega ja näidisloeteluga. Seejuures uurib autor ka mõningaid tsiviil- ja kriminaalasjades tehtud lahendeid, sest nii nagu halduskohtumenetluses on ka tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetluses tähtaja ennistamise eelduseks mõjuva põhjuse esinemine, samas ei selgita TsMS ja KrMS¹²⁰ sarnaselt HKMS-le, mida tuleks mõista mõjuva põhjuse all. Seetõttu on lisaks halduskohtute lahenditele asjakohane uurida, kuidas on tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetluses mõjuvat põhjust sisustatud.

2.2. Objektiivne kriteerium

Nii halduskohtu-, tsiviilkohtu- kui ka kriminaalmenetluses on välja töötatud ühine kriteerium mõjuva põhjuse sisustamiseks. Nimelt on kohtupraktikas leitud, et mõjuv põhjus tähendab seda, et tähtaja möödalaskmiseks peab olema objektiivne põhjus. Selliseks põhjuseks on sündmus, mille tekkimist ja kulgemist isik ise vahetult mõjutada ei saa.¹²¹ Seega peab tegemist olema isikust sõltumatute asjaoludega.¹²² Ennistamine on võimalik üksnes juhul, kui

¹¹⁹ TlnRnKm 28.11.2012, 3-12-760, p 10.

¹²⁰ Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 22.03.2013, 17.

¹²¹ RRTKm 24.01.2007, 3-2-1-148-06, p 12.

¹²² TlnHKm 22.11.2012, 3-11-2657, p 9.

on esinenud olulised ja kestvad takistused menetlustoimingu tegemiseks menetlustähtaja jooksul.¹²³

Möödalastud tähtaja ennistamisel tuleb mõjuva põhjusena mõista vaid sellist objektiivset takistust, mis tegi isikul võimatuks menetlustoimingu tähtaegse tegemise.¹²⁴ Mõjuva põhjusega ei ole tegemist, kui menetlustoimingu tegemine oli küll raskendatud või ebamugav, kuid siiski võimalik. Mõjuva põhjusega võib aga olla tegemist juhul, mil protsessitoimingu õigeaegne sooritamine on küll põhimõtteliselt võimalik, kuid see seaks ohtu inimese tervise.¹²⁵

2.2.1. Tervislikud põhjused

Kohtupraktikas on leitud, et haigestumine võib olla mõjuvaks põhjuseks, samas ei saa väita, et igasuguse haigestumise korral on isikul alus nõuda selle asjaolu käsitamist mõjuva põhjusena.¹²⁶

Eelnevas alapeatükis toodud Riigikohtu seisukohtadest lähtuvalt tuleb igal konkreetsel juhul kontrollida, kas menetlusosalisel oli haigusest hoolimata tegelikult võimalik menetlustoiming teha, mööndes, et see võis talle küll põhjustada raskusi või ebamugavust, ent ei seadnud ohtu tema tervist. Kohtupraktikas on selle kontrollimisel näiteks arvestatud isiku pöördumisi kohtute ja haldusorganite poole haiguse ajal, vastavates menetlustes isiklikult osalemist, muuhulgas viibimist kohtuistungil, mis viitavad sellele, et menetlusosalisel oli haigusest sõltumata võimalik menetlustoiming õigeaegselt teha ilma, et see oleks seadnud ohtu tema tervise.¹²⁷

Samuti võib asjaolu, et isik on haiguse ajal suutnud koostada kaebuse teksti või korraldada selle koostamise, anda tunnistust sellest, et isikul oli võimalik ka menetlustoimingu tähtaegne tegemine. Samas on Riigikohus märkinud, et eeltoodud asjaolu ei välista haiguse lugemist mõjuvaks põhjuseks kaebetähtaja ennistamisel. Kaebuse teksti koostamine või selle korraldamine, lõpliku otsuse tegemine kaebuse sisu ja kaebuse esitamise kohta ning kaebuse

¹²³ RKHKm 19.04.2006, 3-3-1-26-06, p 12.

¹²⁴ RKKK 12.02.2007, 3-1-1-5-07, p 6.

¹²⁵ RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00, p 1.

¹²⁶ TlnHKm 12.12.2008, 3-08-2196, p 8.

¹²⁷ TlnHKm 02.02.2007, 3-05-1073, p-d 11-12.

esitamine kohtule nõuavad erinevate toimingute tegemist ja võivad mõjutada isiku tervist erinevalt.¹²⁸

Kohtupraktikas on tähtaja ennistamise mõjuvateks põhjusteks loetud näiteks pikaajalisi tugevaid tasakaaluhäireid ja peavalusid¹²⁹ ning hambapõletiku ägenemist, mistõttu tuli hambad eemaldada ja asuda ravima luuümbrise põletikuga kaasnenud lümfisõlmede mädist põletikku.¹³⁰ Samas on leitud, et ainuüksi asjaolu, et menetlusosaliseks on 79-aastane vanaduspensionär, kes on põlveoperatsiooni järgselt piiratud liikumisega, ei ole mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks.¹³¹ Ka vaimsed üleelamised ja mured, mis väidetavalt ei võimaldanud keskenduda, et kaaluda kohtusse pöördumist ja jälgida menetlustähtaegu, ei saa olla mõjuvaks põhjuseks.¹³² Samas ei välista eeltoodud seisukoht, et vaimset laadi haigused võiksid olla tähtaja ennistamise mõjuvad põhjused.

Kui menetlusosaline või tema esindaja viibis raviasutuses ja lasi menetlustähtaja mööda, tuleb välja selgitada, kas isik sattus sinna ootamatult või oli tegemist n-õ plaanilise tervishoiuteenuse osutamisega. Kui ravil viibimine on protsessiosalisele või tema esindajale varasemalt teada, siis tuleb selle takistusega arvestada, sest ette teada haiglas viibimine ei ole mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks.¹³³

2.2.2. Esindajast tulenevad asjaolud

Kohtupraktikas on asutud seisukohale, et juriidilise isiku seadusliku esindaja ootamatu komandering ei ole käsitav tähtaja ennistamise mõjuva põhjusena, kui juriidilisel isikul on olemas ka teine seaduslik esindaja. Juriidilise isiku siseselt on võimalus korraldada töö selliselt, et vajalikud dokumendid saaks vajaduse korral alla kirjutada ka teine seaduslik esindaja.¹³⁴ Ka planeeritud lähetus ei ole mõjuv põhjus, sest see on sõltuv seaduslikust esindajast. Tegemist ei ole ettenägematu olukorraga, millega ei oleks olnud võimalik juba varem arvestada ja oma tegevust vastavalt planeerida.¹³⁵

¹²⁸ RKHKm 18.04.2011, 3-3-1-18-11, p 12.

¹²⁹ RKTkm 31.05.2001, 3-2-1-98-01, p IV.

¹³⁰ TlnRnKm 29.01.2007, 3-06-1256, p 9.

¹³¹ TlnHKm 20.11.2009, 3-09-1988, p 8.

¹³² TrtHKm 25.10.2010, 3-10-1968, p 6.

¹³³ RKHKm 25.11.2008, 3-3-1-76-08, p-d 11-12.

¹³⁴ RKTkm 24.01.2007, 3-2-1-148-06, p 13.

¹³⁵ TlnRnKm 15.08.2011, 3-11-51.

Tähtaja mööda lasknud menetlusosalised on paljudel juhtudel üritanud väita, et tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks on lepingulise esindaja puhkus. Kohtud on seisukohal, et kui lepinguline esindaja töötab advokaadibüroos, milles töötab rohkem kui üks advokaat, ei ole lepingulise esindaja puhkus üldjuhul alus möödalastud menetlustähtaja ennistamisele¹³⁶ ning ka juhul kui büroos töötab ainult üks advokaat, ei ole lepingulise esindaja planeeritud puhkus mõjuv põhjus, sest puhkus on ettenähtav.¹³⁷

Ka lepingulise esindaja suurt töökoormust ja sellest tulenevalt menetlustähtaegadest mittekinnipidamist ei ole kohtupraktikas loetud objektiivseks asjaoluks, mis tingiks tähtaja ennistamise.¹³⁸

Riigikohus on menetlusosalise esindajast tulenevaid asjaolusid analüüsid märkinud, et menetlustähtaja ennistamise põhjuseid hinnates tuleb arvesse võtta, millised on protsessiosalise võimalused tagada oma õiguste efektiivne kaitse.¹³⁹ Avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitval asutusel, kelle haldusakti või toimingut halduskohtus vaidlustatakse, on enamasti paremad võimalused kvaliteetse õigusabi saamiseks ja seega ka kohtus oma haldusaktide või toimingute kaitsmiseks kui kaebuse esitanud füüsilisel isikul. Asutusel on üldjuhul võimalik valida, kas esindada end kohtus ise oma ametnike kaudu või sõlmida esindamiseks leping advokaadi või teise õigusabi osutava isikuga. Seetõttu leidis Riigikohus, et rangemalt tuleb protsessitähtaja ennistamisel mõjuvaid põhjuseid hinnata siis, kui tähtaja rikkujaks on avaliku võimu kandja.¹⁴⁰ Ka äriühingul on oma õiguste efektiivse kaitse tagamiseks üldjuhul suuremad võimalused, mistõttu peab halduskohtumenetluses protsessiosaliseks olev äriühing hoolitsema selle eest, et menetlustoiming tehakse tähtaegselt isegi juhul, kui protsessiosalist halduskohtus seni esindanud isikul tekib ootamatu ja vältimatu takistus toimingu sooritamiseks. Seda eeldusel, et menetlustoimingu tegemine teise isiku poolt on objektiivselt võimalik.¹⁴¹

Eelnevatele seisukohtadele vastukaaluks on kohtupraktikas leitud, et kui menetlustähtaeg lastakse mööda riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetuse tõttu, tuleb tähtaeg

¹³⁶ RKTKm 05.01.2009, 3-2-1-135-08, p 11.

¹³⁷ TlnRnKm 15.08.2011, 3-11-51.

¹³⁸ TrtHKm 21.04.2011, 3-11-278.

¹³⁹ RKHKm 10.05.2004, 3-3-1-23-04, p 11.

¹⁴⁰ RKHKm 22.11.2001, 3-3-1-56-01, p 1.

¹⁴¹ RKHKm 10.05.2004, 3-3-1-23-04, p 11.

ennistada. Kui advokaat jätab oma tööülesanded tähtaegselt täitmata, ei ole menetlusosaline süüdi tähtaja möödalaskmises, sest tähtaeg on mööda lastud menetlusosalisest mitteolenevatel põhjustel.¹⁴² Sarnaselt eeltoodule on kohtupraktikas leitud, et tähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks tuleb lugeda ka olukord, kus määratud advokaat oma riigi õigusabi osutamise kohustust ei täida ja advokatuur pärast selle advokaadi advokatuurist väljaheitmist tema asemele uut advokaati ei määra.¹⁴³

Ka EIK on analüüsinud olukorda, kus isik kaotab kohtusse pöördumise õiguse riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetuse tõttu. EIK leidis asjas *Andreyev vs. Eesti*, et kuigi kaebajale anti riigi õigusabi Riigikohtusse pöördumiseks ja hoolimata sellest, et ta tegi kõik, mida temalt oodata oleks võinud, võttis talle õigusabi korras määratud advokaadi poolne kohustuste mittetäitmine ja tekkinud olukorda heastavate tõhusate meetmete puudumine kaebajalt Riigikohtusse juurdepääsuõiguse. Seega leidis EIK, et rikutud on EIÕK art 6 lg-t 1.¹⁴⁴ Riigikohus on märkinud, et ehkki see otsus on tehtud kriminaalasjas ja käsitles juurdepääsu Riigikohtule, omab see tähendust ka haldusajades ja ka küsimustes, mis käsitlevad juurdepääsu madalamate astmete kohtutele.¹⁴⁵

Tsiviilasjas *Metsaveer vs. Eesti* analüüsis EIK sarnast olukorda ning leidis, et valitsuse viidatud õiguskaitsemeetmed – kaebus advokatuuri aukohtu otsuse, milles leiti, et advokaadi tegevusetus ei ole käsitatav distsiplinaarsüüteoena, peale või tsiviilhagi advokaadi, advokaadibüroo või kindlustusandja vastu – ei taga juurdepääsu Riigikohtusse. EIK märkis, et valitsus ei viidanud mis tahes riigisisesele kohtupraktikale, kus pärast vastavat menetlust oleks kassatsioonkaebuse Riigikohtule esitamise tähtaeg ennistatud. Niisiis ei olnud EIK veendunud valitsuse pakutud õiguskaitsevahendite tõhususes.¹⁴⁶ Käesoleva töö autor on eespool leidnud, et tsiviilasjaks võib EIÕK art 6 lg 1 tähenduses olla ka haldusasi, mistõttu on eeltoodud seisukoht oluline ka haldusajade kontekstis.

Riigikohus on eelnevate seisukohtade valguses sedastanud, et olukorras, kus menetlustähtaeg lastakse mööda riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetuse tõttu, saab tekkinud olukorda heastavaks meetmeks olla menetlustähtaja ennistamine. Riigi õigusabi mõte seisneb

¹⁴² TrtHKo 22.12.2011, 3-11-2046, p 8.

¹⁴³ RKKKo 14.03.2013, 3-1-2-3-13, p 15.

¹⁴⁴ EIKo 22.11.2011, 48132/07, *Andreyev vs. Eesti*.

¹⁴⁵ RKHKm 03.12.2012, 3-3-1-61-12, p 11.

¹⁴⁶ EIKo 14.06.2011, 16343/07, *Metsaveer vs. Eesti*.

selles, et kaebeõigus oleks riigi toel tagatud. Kui kaebus jääb tähtaegselt esitamata just riigi õigusabi osutava advokaadi õigusvastase tegevusetuse tõttu, siis ei oleks kaebeõigus riigi toel tagatud. Kaebeõiguse tagamiseks tuleb sellisel juhul kaebuse esitamise tähtaeg ennistada.¹⁴⁷

Käesoleva töö autor ei nõustu sellega, et tähtaja ennistamiseks piisab üksnes sellest, kui on tuvastatud, et menetlustähtaeg on mööda lastud riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetuse tõttu. Ka riigi õigusabi saajal on kohustus näidata üles piisavat hoolt selleks, et tagada menetlustoimingu tähtaegne tegemine. Samuti on menetlusosalisel tähtaja ületamise korral kohustus teha mõistlikke pingutusi selleks, et hilinemine oleks võimalikult väike ehk teisisõnu peab menetlusosaline astuma mõistlikke samme selleks, et objektiivne takistus kõrvaldataks võimalikult ruttu. Sellisel juhul on võimalik asuda seisukohale, et menetlusosaline on teinud kõik endast mõistlikult võimaliku ning tegemist ei ole temast tulenevate asjaoludega. Eelkirjeldatud mõistlikeks pingutusteks on eelkõige kontakteerumine riigi õigusabi osutajaga ja vajaduse korral talle riigi õigusabi osutamise kohustuse meelde tuletamine. Tähtaja ennistamise küsimuse lahendamisel tuleb autori arvates seega hinnata, kas tähtaeg on mööda lastud riigi õigusabi osutava advokaadi tegevusetuse tõttu ning kas riigi õigusabi saaja on teinud mõistlikke pingutusi eeltoodud objektiivse takistuse kõrvaldamiseks.

Eeltoodust nähtub, et kohtupraktikas esinevad vastandlikud seisukohad sõltuvalt sellest, kas tähtaja möödalaskmine oli tingitud menetlusosalise enda poolt valitud lepingulisest esindajast või riigi õigusabi korras määratud esindajast tulenevatest asjaoludest. Kui tegemist on menetlusosalise poolt valitud lepingulise esindajaga, on kohtute suhtumine rangem ning leitakse, et üldjuhul ei ole tähtaja ennistamine õigustatud. Kui aga menetlusosalisele on esindaja määratud riigi õigusabi korras, on kohtute hoiak märksa leebem. Nimelt sellisel juhul leitakse, et esindaja tegevusetus ja sellest tulenevalt menetlustähtaja möödalaskmine ei ole menetlusosalise süü, mistõttu tuleb tähtaeg ennistada.

Järgnevalt tuleb lahendada küsimused, mis kohtute üht või teist lähenemist õigustab ning kas selline vahetegu on põhjendatud.

Käesoleva töö autori hinnangul tuleneb kohtute seisukohtadest, et lepingulise esindaja puhul kannab menetlusosaline ise kvaliteetse õigusabiteenuse osutamise, sh esindaja poolt

¹⁴⁷ RKHKm 03.12.2012, 3-3-1-61-12, p-d 13, 17.

menetlustähtaegadest kinnipidamise riski. Sellise seisukoha poolt räägib asjaolu, et klient on ise valinud juristi, keda ta peab kompetentseks ning tegemist on kliendi ja õigusabiteenuse osutaja vahelise eraõigusliku lepinguga, millesse kuidagi ei puutu riigi tegevus. Kui esindaja ei osuta õigusabiteenust nõutava hoolsusega, st rikub lepingut, ei anna see alust menetlustähtaja ennistamisele, vaid kõne alla saab tulla kahju hüvitamise nõue.

Seevastu tuleneb autori arvates kohtute seisukohast, et menetlusosaline ei kannu talle riigi poolt määratud advokaadi poolt menetlustähtaegadest kinnipidamise riski. Mis võiks sellist seisukohta õigustada? Riigi õigusabi seaduse¹⁴⁸ (edaspidi RÕS) §-dest 1 ja 2 tuleneb koosmõjus, et riigi õigusabi eesmärk on tagada riigi poolt kõigile abivajavatele isikutele asjatundliku ja usaldusväärse õigusteenuse õigeaegne ja piisav kättesaadavus. Kuna riigi õigusabi määramisel ei saa menetlusosaline endale ise advokaati valida, vaid seda teeb RÕS § 18 lg 1 kohaselt advokatuur, on riigi õigusabi saaja ja tema advokaadi vaheline suhe erinev võrreldes tavapärase kliendi ja õigusabiteenuse osutaja vahelise suhtega. Riigi õigusabi osutamise eripärast ja riigi rolli tähtsusest tulenevalt vastutab riik osutatava õigusteenuse kvaliteedi eest. Sellest tuleneb, et menetlustähtaegade järgimise tagamine on riigi kohustus, riigi õigusabi saaja selle eest kohtumenetluses ei vastuta ega tohi riigi õigusabi osutaja hooletuse tõttu kohtusse pöördumise võimaluse kaotamise läbi kahju kannatada.

Käesoleva töö autori arvates on kirjeldatud vahetegu põhjendatud. Autor tõi välja, et kliendi ja tema valitud lepingulise esindaja suhe ning riigi õigusabi saaja ja riigi õigusabi osutaja suhe on olulistest aspektides erinevad. Nimelt on kliendil, kes on endale valinud lepingulise esindaja, suurem kontroll õigusabi osutamise üle. Klient saab endale ise esindaja valida ning vajaduse korral esindajat vahetada. Samuti on praktikas üldjuhul lihtsam lepingulise esindajaga kontakteeruda. Riigi õigusabi puhul aga ei ole menetlusosalisel võimalik endale esindajat valida, samuti ei ole tal võimalik esindajat vahetada. See tähendab, et menetlusosalisel tuleb leppida talle määratud esindajaga. Samuti on praktika näidanud, et riigi õigusabi saajatel on küllaltki keeruline neile määratud esindajatega kontakteeruda, tihti peale ei näita ka määratud esindajad üles nõutavat initsiatiivi kliendi nõustamiseks, mistõttu on menetlusosalisel oluliselt raskem õigusteenuse osutamist kontrollida. Sellest tulenevalt on riigi õigusabi saajal märgatavalt keerulisem tagada esindaja poolt menetlustähtaegade järgimine.

¹⁴⁸ Riigi õigusabi seadus. - RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 22.03.2013, 14.

2.2.3. Infotehnoloogilised asjaolud

Kohtupraktikas on mööndud, et arvutisüsteemis esinevaid tõrkeid võib teatud tingimustel lugeda tähtja ennistamise mõjuvaks põhjuseks. Arvutisüsteemi ei saa pidada selliseks, milles ette tulevad tõrked ei võiks üldse olla mõjuvaks põhjuseks tähtja järgimata jätmisel ja seega tähtja ennistamise aluseks. Arvutisüsteemis esinev tõrge peab tähtja ennistamiseks olema aga selline, mille tekkimist ja kulgemist isik ise vahetult mõjutada ei saa, st see peab olema ootamatu ja oodatavat hoolsust järgides ettenähtamatu ning vältimatu ja/või ületamatu. Eelkõige tuleb siin kõne alla ootamatu elektrikatkestus või küberrünnak.¹⁴⁹

Praktikas on probleeme seoses arvutisüsteemiga esinenud just menetlusosaliste lepingulistel esindajatel, kes on menetlustoimingu tegemise jätnud tähtja viimasele hetkele. Advokaadibüroo korraldus ja arvutisüsteemi toimimine on üldiselt menetlusosalise esindaja ja seega menetlusosalise enda risk. Jättes kaebuse esitamise viimasele hetkele, tuleb arvestada võimalike tõrgetega, mis takistavad kaebuse esitamist. Iseäranis peab selle riskiga arvestama professionaalset õigusteenust osutav advokaadibüroo, kelle asi on oma arvutisüsteem korraldada selliselt, et sealsed tõrked ei takistaks menetluskirjelduste õigel ajal edastamist. Samuti peab arvestama sellega, et öisel ajal ei pruugi infotehnoloogiline tugiteenus olla arvutisüsteemi toimimise tagamiseks õigel ajal kättesaadav.¹⁵⁰

Samas on Riigikohus leidnud, et arvuti kui menetlustoimingu tegemise vahendi kasutamise etteheitmise advokaadile on põhjendamatu. Riigikohtu arvates ei saa praeguse infotehnoloogilise taseme juures ja riigi üldise suuna puhul muuta asjaajamine ametiasutustes, sh kohtus, paberivabaks lugeda põhjendatuks seisukohta, et arvutit ei saa pidada piisavalt töökindlaks ja tõhusaks vahendiks menetluskirjelduste esitamiseks.¹⁵¹

Kohtupraktikas on leitud, et advokaadibürool on võimalik serverites sisalduvast teabest varukoopiate tegemise korraldamine selliselt, et see ei häiriks ega takistaks büroo tööd. Seega ei ole iseenesest tegemist sündmusega, mille toimumist ja kulgemist ei saa isik ette näha või mõjutada.¹⁵² Samuti on spämmkirjade kuhjumisel tekkinud serveri töö aeglustumine pigem

¹⁴⁹ RKTkm 16.05.2011, 3-2-1-40-11, p 18.

¹⁵⁰ *Ibid*, p 17.

¹⁵¹ *Ibid*, p 20.

¹⁵² *Ibid*, p 17.

ettenähtav ja serveri jõudluse suurendamisel või muude täiendavate abinõude rakendamisel välditav rike, mistõttu ei ole see käsitatav mõjuva põhjusena.¹⁵³

Ka tõrkeid menetlusdokumendi digitaalsel allkirjastamisel ei saa lugeda mõjuvaks põhjuseks, sest HKMS võimaldab elektroonilise menetlusdokumendi esitada ilma digitaalse allkirjata, märkides juurde, et allkirjastatud variant edastatakse kohtule täiendavalt. Allkirja puudumine on puudus, mida saab menetlusosaline hiljem lihtsalt kõrvaldada. Seega allkirja puudumisel saab kohus jätta kaebuse käiguta ning anda tähtaja allkirjastamiseks.¹⁵⁴

Kui aga menetlusosaline või tema esindaja on teinud kõik endast oleneva, et menelustoiming elektrooniliselt tähtaja kestel teha, st on saatnud e-kirja tähtaja jooksul, kuid tehnilistel põhjustel jõuab kiri kohtu serverisse peale tähtaja möödumist, on HKMS § 68 lg 2 alusel tegemist tähtaegse menelustoiminguga, mistõttu puudub vajadus tähtaja ennistamiseks.

2.3. Subjektiivne kriteerium

Kui tsiviilkohtu- ja kriminaalmenetluses on leitud, et tähtaja ennistamine võib kõne alla tulla ainult objektiivse takistuse esinemise korral,¹⁵⁵ siis Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et halduskohtumenetluses võib teatud juhtudel mõjuvate põhjustena mõista ka subjektiivseid asjaolusid.

Nimelt on Riigikohtu halduskolleegium märkinud, et üldjuhul peaksid tähtaja ennistamist õigustama objektiivsed takistused, kuid erandlikel juhtudel võib arvestada ka menetlusosalise subjektiivseid võimeid asjadest aru saada ja oma käitumist õigusaktidele vastavalt juhtida.¹⁵⁶

Riigikohus on seda käsitlust edasi arendanud ja selgitanud, et küllaldane põhjus tähtaja ennistamiseks võib olla lisaks objektiivsetele põhjustele ka õiguslikes küsimustes kogenematu inimese eksimus protsessitoimingutes. Tähtaja ületamine ei saa olla vabandav, kui kaebaja pole olnud piisavalt hoolikas selleks, et selgitada välja vaidluse algatamise kord, sh tähtajad. Vajaliku hoolsuse hindamisel tuleb arvestada nii objektiivseid asjaolusid (protsessiõigusliku

¹⁵³ TlnRnKm 04.09.2012, 3-08-2405, p 9.

¹⁵⁴ TlnRnKm 01.12.2010, 3-10-1432, p 10.

¹⁵⁵ RKTkm 23.05.2007, 3-2-1-58-07, p 10; RKKkm 16.03.2004, 3-1-1-14-04, p 8.3.

¹⁵⁶ RKHKm 16.01.2009, 3-3-1-75-08, p 16.

küsimuse keerukus) kui ka subjektiivset külge, lähtudes kaebaja isikust ja tema kogemustest.¹⁵⁷

Ka õiguslikult kogenematul isikul ei ole alust eeldada, et vaidlust saab lahendada suvalises korras ja määramatult pika aja jooksul. Subjektiivsete õiguste kaitse süsteem Eesti kohtutes, kus menetluse algatamine sõltub isiku avaldusest, eeldab, et isikud näitavad ka ise oma õiguste kaitset üles piisavat huvi. Kui õiguslikes küsimustes kogenematul isikul tekib kahtlus oma õiguslikes teadmistes, peab ta mõistliku aja jooksul otsima professionaalset abi. Vajadusel saab isik koheselt pöörduda kohtu poole, taotlede tasuta õigusabi määramist.¹⁵⁸

Väga palju vaidlusi on kohtupraktikas põhjutanud haldusakti vaidlustada soovinud isiku väide, et ta ei pöördunud oma õiguste kaitseks õigel ajal kohtusse, sest ei saanud aru, et pidi seda tegema. Riigikohus on leidnud, et pelgalt haldusakti adressaadi subjektiivne arusaam akti sisust ja suutatus hinnata akti oma õigusi rikkuvaks ning välja selgitada selle vaidlustamise vajadus ei saa olla kaebuse esitamise tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks. Selles, kas haldusakt rikub isiku õigusi ja huve või mitte, peab puudutatud isik selgusele jõudma seaduses sätestatud tähtaja jooksul, kasutades selleks vajadusel professionaalset abi. Riigikohus märkis aga samas, et haldusakti tähendusest ja vaidlustamise võimalikkusest puudulik arusaamine võib mõjuva põhjusena kõne alla tulla, kui kaebaja on omalt poolt teinud kõik, et ebaselgus kõrvaldada.¹⁵⁹

Seega olukorras, kus mõistlikul inimesel peab tekkima kahtlus, et haldusakt võib tema huve kahjustada, ei või puudutatud isik jääda ootama asjaolude selginemist, et siis hiljem kasutada oma kaebeõigust, vaid ta peab asjaolud välja selgitama halduskohtumenetluses.¹⁶⁰

Eeltoodud Riigikohtu seisukohad on juurdunud, mistõttu jääb käesoleva töö autorile arusaamatuks, miks mõned halduskohtunikud on pärast nende seisukohtade avaldamist endiselt teinud lahendeid, kus järjekindlalt leitakse, et tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks võib olla üksnes objektiivne asjaolu.¹⁶¹

¹⁵⁷ RKHKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 19.

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*, p 18.

¹⁶⁰ RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 10.

¹⁶¹ Vt nt TrtHKm 11.08.2011, 3-11-1158, p 4; TrtHKm 29.12.2008, 3-08-2453; TlnHKm 06.06.2007, 3-07-138, p 9.

2.3.1. Haldusorgani eksitav tegevus

2.3.1.1. Eksitamine vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalikkuse osas

Kohtupraktikas on asutud seisukohale, et vaidluse kohtuvälise lahendamise katse võib teatud tingimustel olla mõjuv põhjus menetlustähtaja ennistamiseks. Katsed kasutada kohtuvälise õiguskaitse abinõusid saavad kaasa tuua tähtaja ennistamise olukorras, kus täitevvõim kohtuvälise lahenduse otsimisel viis isiku eksitusse või andis talle mõistlikku lootust lahendada olukord kohtuväliselt.¹⁶² Näiteks hüvitamiskaebuse puhul saab kannatanu kohtuvälise lahenduse leidmist mõistlikult loota juhul, kui haldusorgan on talle seadusega taotluse lahendamiseks antud tähtaja jooksul väljendanud valmisolekut kasvõi osaliselt kahju hüvitamiseks või avaldanud soovi näiteks kahju hüvitamise suuruse või tingimuste osas läbirääkimisi pidada.¹⁶³

Mõjuvaks põhjuseks ei saa olla pelgalt lootus, et haldusorgan oma akti tühistab ja kaebuse esitaja õigused taastab.¹⁶⁴ Mõjuva põhjusena ei ole käsitatav ka teatud piirkonnas, näiteks väikesaarel, valitsev tava üritada tüli lahendada esmalt kohapeal kohtuorganeid kaasamata.¹⁶⁵ Sellest tulenevalt ei saa igasugune asja kohtuvälise lahendamise lootus ja katse kujutada endast veel mõjuvat põhjust tähtaja ennistamiseks.

HKMS § 47 kohaselt võib seadus teatud juhtudel ette näha kohustusliku kohtueelse menetluse, milleks eelkõige on vaidemenetlus. Kui isiku nõuet ei rahuldata, hakkab sellest hetkest kulgema kaebetähtaeg. Vaidemenetluse tulemusena peab vaide esitajale lõplikult selguma haldusorgani seisukoht ka vaide esitaja arvates vaidemenetluse esemeks oleva haldusakti vaieldavates küsimustes. Vaide esitaja ning vaiet menetleva organi seisukohtade jätkuva lahknevuse korral tuleb edasi vaielda kohtus. Ei tohi unustada, et HKMS-ist tulenevad tähtajad on sätestatud eelkõige õiguskindluse huvides. Sellest tulenevalt ei saa mistahes seaduses sätestamata ning menetlusreeglitega vastuolus olevad vaidluse kohtuvälise lahendamise katsed kujutada endast mõjuvat põhjust kaebetähtaja ennistamiseks.¹⁶⁶

¹⁶² RKHKm 15.11.2004, 3-3-1-58-04, p 12.

¹⁶³ TlnRnKm 22.02.2007, 3-05-76.

¹⁶⁴ TlnHKm 17.02.2010, 3-07-260, p 13.

¹⁶⁵ TlnHKm 19.01.2010, 3-09-2479.

¹⁶⁶ TlnHKm 18.05.2012, 3-12-733, p 8.

Isiku soov lahendada asi läbirääkimiste teel ilma kohtusse pöördumiseta ei lükka kaebuse esitamise tähtaja kulgemise algust edasi. Kirjavahetust või läbirääkimisi väljaspool seaduses ettenähtud õiguskaitsemenetlust ei saa lugeda mõjuvaks põhjuseks, mis võimaldaks kohtul kaebetähtaega ennistada.¹⁶⁷

2.3.1.2. Eksitamine kohtusse pöördumise õiguse osas

Haldusmenetluse seaduse¹⁶⁸ (edaspidi HMS) § 57 lg 3 ja ka Riigikohtu praktika kohaselt võib vaidlustamisviite puudumine haldusaktis olla kaebetähtaja ennistamise aluseks, kui tähtaja möödalaskmine oli sellest tingitud või kui viite äratoomine võinuks viia kaebuse kiiremale esitamisele.¹⁶⁹ Seega ei too vaidlustamisviite puudumine automaatselt kaasa kaebuse esitamise tähtaja ennistamist. Kohus peab igal konkreetsel juhul hindama, kas vaidlustamisviite puudumine haldusaktis põhjustas kaebetähtaja möödalaskmise. Vaidlustamisviite puudumise tõttu kaebetähtaja möödalaskmist võiks eeldada õiguslikult kogenematult isikult, kellel puuduvad üldised teadmised haldusaktide vaidlustamise korrast.¹⁷⁰

Kui kaebaja eksimus tugineb ametiasutuse või kõrvalise isiku poolt antud väärale informatsioonile, tuleb kaebetähtaja ennistamise otsustamisel hinnata, kas kaebajal oli küllaldane põhjus nõuannet usaldada.¹⁷¹ Kohtupraktikas on näiteks leitud, et isikul ei olnud põhjust usaldada Päästeameti Ida-Eesti päästkeskuse tuleohutusbüroo juhtivinspektori ebaõiget väidet eeltoodud haldusorgani poolt antud haldusakti kohtus mittevaidlustatavuse kohta, kuna isikul puudus alus eeldada, et tuleohutusbüroo juhtivinspektor omab professionaalseid teadmisi ka õiguse valdkonnas.¹⁷²

¹⁶⁷ TlnHKm 24.03.2011, 3-11-550.

¹⁶⁸ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.

¹⁶⁹ RKHKm 10.03.2011, 3-3-1-100-10, p 20.

¹⁷⁰ TlnHKm 18.05.2012, 3-12-733, p 7.

¹⁷¹ RKHKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 19.

¹⁷² TrtRnKm 17.01.2013, 3-12-725, p 28.

2.3.2. Kohtu eksitav tegevus

Riigikohus on asunud seisukohale, et teatud juhtudel võib halduskohtu selgitamiskohustuse rikkumine kujutada endast mõjuvat põhjust tähtaja ennistamiseks. Näiteks juhul, kui kohus ei ole täitnud oma seadusest tulenevat kohustust juhtida kaebaja tähelepanu kaebuse liigi muutmise vajadusele lähtuvalt kaebaja tegelikust eesmärgist ja kaebaja ei ole selle tõttu esitanud sobivat kaebust tähtaegselt, võib see olla alus kaebetähtaja ennistamiseks.¹⁷³ Mõjuvaks põhjuseks on loetud ka kohtu eksitavat tegevust, mis seisnes selles, et kohus pidas tähtaegselt esitatud ja asjakohast kaebuse täiendust ebaotstarbekaks ning tagastas selle koos ettepanekuga esitada selles osas eraldi kaebus. Sellise ebaõige soovitus järgimine ja kaebuse hilisem esitamine põhjustas kaebetähtaja möödalaskmise kaebaja poolt.¹⁷⁴

Samuti on kohtupraktikas mõjuvateks põhjusteks loetud kohtupoolset menetlusosalise eksitamist edasikaebeõiguse puudumise osas¹⁷⁵ ning edasikaebeõiguse kohta eksitava info andmist kohtulahendi edasikaebamise korras.¹⁷⁶

Riigikohus on märkinud, et selguse huvides võiksid kohtud lahendite puhul, kus kaebetähtaeg sõltub asja avalikult teatavastegemisest, otsuses välja tuua apellatsioonitähtaja lõpu kindla kuupäevana. Sellisel juhul väheneksid vääritimõistmised, millal lõpeb apellatsioonitähtaeg.¹⁷⁷ Samas ei anna pelgalt selle soovitus mittejärgimine halduskohtu poolt veel alust apellatsioonitähtaeg ennistada. Tuleb rõhutada, et ka menetlusosaline ise peab olema piisavalt hoolikas, et tagada seaduses ettenähtud menetlustähtaegadest kinnipidamine.¹⁷⁸ Seega ei saa edasikaebamise korda menetlustähtaja viimase päeva märkimata jätmist lugeda kohtupoolseks menetlusosalise eksitamiseks edasikaebeõiguse osas.

¹⁷³ RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09, p 15.

¹⁷⁴ RKHKm 16.11.2004, 3-3-1-59-04, p 13.

¹⁷⁵ RKTkm 08.11.2006, 3-2-1-97-06, p 14; RKTkm 08.05.2007, 3-2-2-5-07, p 13.

¹⁷⁶ RKTkm 12.05.2004, 3-2-1-68-04, p 13.

¹⁷⁷ RKHKm 16.01.2009, 3-3-1-75-08, p 15.

¹⁷⁸ TlnRnKm 28.11.2012, 3-12-760, p 11.

2.3.3. Eksimus tähtaja arvestamise osas

Kohtupraktikas on asunud seisukohale, et üksnes menetlusosalise väidetav teadmatus menetlustähtaegadest ei ole tähtaja ennistamise aluseks.¹⁷⁹ Samuti ei saa tähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks pidada tähtaja arvutamise eksimist menetlusosalise poolt.¹⁸⁰ Kohtud on leidnud, et sellistel juhtudel ei ole menetlusosaline olnud piisavalt hoolikas menetlusreeglite järgimisel. Liiatigi ei ole kohtupraktika kohaselt tähtaja ennistamise mõjuva põhjusena käsitatav juristi õigusabi kasutava menetlusosalise ekslik arusaam õigusest, sh tähtaegade kulgemisest.¹⁸¹

Riigikohus on aga oma praktikas pidanud põhjendatuks kohelda kinnipeetavaid kui erilist isikute gruppi menetlustähtaja eksliku arvestamise küsimustes teatud juhtudel teistmoodi kui vabaduses viibivaid isikuid. Nimelt on tegemist olnud juhtumitega, kus kohus on istungil menetlusosalisele selgesõnaliselt öelnud otsuse avalikult teatavakstegemise kuupäeva ning lahendi edasikaebamise korda märkinud, et otsuse peale võib esitada apellatsioonkaebuse 30 päeva jooksul kohtuotsuse avalikult teatavakstegemisest arvates, jättes seejuures märkimata otsuse avalikult teatavakstegemise kuupäeva. Menetlusosaline on sellest hoolimata esitanud apellatsioonkaebuse hilinemisega, väites, et tema arvates tuli tähtaega arvestama hakata otsuse kättetoimetamisest alates. Riigikohus on sellistel juhtudel menetlustähtajad ennistanud.¹⁸²

Riigikohtu hinnangul on menetlustähtaegade kulgemahakkamise regulatsioon eriteadmisteta kogenematule menetlusosalisele õiguslikult küllaltki keerukas. Nimelt leidis Riigikohus, et õiguslikult kogenematut menetlusosalist võib ühelt poolt eksitada TsMS-i regulatsioon, mille kohaselt võib apellatsioonkaebuse esitada 30 päeva jooksul alates otsuse apellandile kättetoimetamisest (TsMS § 632 lg 1), ning teiselt poolt HKMS-i kassatsioonitähtaegade kulgemahakkamise regulatsioon, mille kohaselt hakkab tähtaeg kulgema otsuse avalikult teatavakstegemisest, kui asi vaadati läbi kohtuistungil, ning otsuse kättesaamisest, kui asi vaadati läbi kirjalikus menetluses. Samas menetlusosalised ei tuginenud kummaski asjas kohtumenetlustes sellele, et neid oleksid eelnevad sätted eksimusse viinud.

¹⁷⁹ TrtRnKm 29.12.2011, 3-11-1582, p 10.

¹⁸⁰ TlnRnKm 03.09.2007, 3-06-2248, p 8.

¹⁸¹ RKHKm 12.12.2012, 3-3-1-59-12, p 18.

¹⁸² RKHKm 02.12.2009, 3-3-1-78-09; RKHKm 10.05.2010, 3-3-1-17-10.

Käesoleva töö autor Riigikohtu kirjeldatud seisukohaga ei nõustu. Autor on eespool leidnud, et Riigikohus on rõhutanud, et menetlusosaline peab olema piisavalt hoolikas, et välja selgitada vaidluse algatamise kord. Vajaliku hoolsuse hindamisel tuleb arvestada nii objektiivseid asjaolusid (protsessiõigusliku küsimuse keerukus) kui ka subjektiivset külge, lähtudes kaebaja isikust ja tema kogemustest.¹⁸³ Autori arvates ei ole eelkirjeldatud õiguslik olukord keskmisele õigusteadmisteta isikule kuigivõrd keeruline. Kohus selgitas menetlusosalistele istungil, milline on otsuse avalikult teatavastegemise konkreetne kuupäev. Otsuse edasikaebamise korrast oli nähtav, et tähtaeg hakkab kulgema otsuse avalikult teatavastegemisest, mille kuupäev oli menetlusosalistele varasemalt teada. Eelnevate asjaolude loogiline seostamine ei ole keskmisele õigusteadmisteta isikule keeruline. Isegi kui menetlusosalistel tekkis kahtlus, mida tuleb mõista avalikult teatavastegemise all, pidanuks nad üles näitama piisavat hoolt ja võtma mõistlikke meetmeid selle väljaselgitamiseks (nt pöörduma kohtu poole), mitte jääma lootma, et ilmselt on silmas peetud kättetoimetamist.

Riigikohtu viited tsiviilkohtumenetlust puudutavatele sätetele on autori arvates asjakohatud. Kui menetlusosaline pöördus halduskohtu poole, pidi ta ka aru saama, et vastavale kohtumenetlusele kohalduvad HKMS-i sätted. Menetlusosaline oli läbinud esimese astme kohtu menetluse, mille kestel ta pidi aru saama, et nii kohus kui teised menetlusosalised on juhindunud HKMS-i sätetest. Seega ei ole usutav, et menetlusosalist võinuks sellises olukorras TsMS-i sätteid eksitada. Ka madalamate astmete kohtute praktikas on leitud, et halduskohtumenetluses lähtumine TsMS-i sätetest ja ekslik arvamine, et tähtaeg hakkab kulgema otsuse kättetoimetamisest, ei ole käsitatav tähtaja ennistamise mõjuva põhjusena.¹⁸⁴

Samamoodi on autori arvates asjakohatud viited kassatsioonitähetaega puudutavatele sätetele. Tegemist oli apellatsioonkaebuse esitamisega, mitte kassatsioonkaebuse esitamisega. Edasikaebamise korras oli selgesõnaliselt märgitud, et kohtuotsuse peale saab esitada apellatsioonkaebuse. Keskmise õigusteadmisteta isik peab piisava hoolsuse korral aru saama, et apellatsioonkaebusele kohaldatakse selle kohta käivaid sätteid, mitte kassatsioonkaebust puudutavaid sätteid, mistõttu ei ole usutav, et menetlusosalist võinuks kassatsioonkaebuse kohta käivad sätteid eksitada.

¹⁸³ RKHKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02, p 19.

¹⁸⁴ TlnRnKm 18.01.2007, 3-05-749, p 5; TlnRnKm 08.03.2007, 3-05-154, p 8.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva töö autor seisukohal, et eelkirjeldatud õiguslik olukord ei ole õiguslikult kogenematule isikule liialt keerukas. Analüüsitavates kohtuasjades ei ole menetlusosalised olnud piisavalt hoolsad vaidluse algatamise korra väljaselgitamisel.

Riigikohus on oma eelnevad seisukohad sidunud väitega, et kinnipeetavad on võrreldes teiste isikutega ebavõrdses positsioonis, sest neil ei ole võimalik viibida kohtukantseleis otsuse avalikult teatavakstegemise hetkel. Riigikohus on märkinud, et on ilmselge, et kinnipeetavaid kui erilist isikute gruppi koheldakse apellatsioonitähataja kulgemahakkamise osas samamoodi nagu teisi isikuid. Samas võib selline kohtlemine viia tulemuseni, kus tegelik tähtaeg apellatsioonkaebuse koostamiseks ja esitamiseks on kinnipeetaval lühem kui teistel isikutel, sest kinnipeetaval pole alati võimalik määratud ajal viibida kohtukantseleis. Sellisel juhul koheldakse kinnipeetavaid põhjendamatult ebavõrdselt. Riigikohus pidas kirjeldatud probleemi arvestades otstarbekaks ennistada apellatsioonitähataeg.¹⁸⁵

Käesoleva töö autor leiab, et selline põhjendus ei ole Riigikohtu varasemate seisukohtadega kooskõlas. Riigikohus on toonitanud, et tähtaja ennistamise alusena saavad kõne alla tulla üksnes objektiivsed või subjektiivsed asjaolud, kui need takistasid menetlustoimingu tähtaegselt tegemist. Asjaolu, et isikul ei ole võimalik tähtaja alguspäevadel otsusega tutvuda, ei välista siiski menetlustoimingu tähtaegselt tegemist, sest isikul on võimalik ülejäänud tähtaja jooksul menetlustoiming teha. Autor leiab, et praktikas on küllaltki tavaline, et menetlusosalistele ei jää menetlustoimingu tegemiseks reaalselt nii palju aega, kui õigusaktid ette näevad. Ka vabaduses viibivatel isikutel ei ole üldjuhul mõjuvatel põhjustel võimalik kohtukantseleis otsuse avalikult teatavakstegemisel viibida. Seetõttu saavad ka nemad otsusega tutvuda hiljem. Samuti võib menetlusosalistel esineda tähtaja keskel takistusi, mille tõttu nad ei saa teatud perioodi kasutada menetlustoimingu tegemise ettevalmistamiseks. Juhtumeid, kus vabaduses viibival menetlusosalisel ei ole tähtaja alguses või keskel esinenud takistuste tõttu olnud võimalik menetlustoimingu tegemisega tegeleda, ei ole kohtupraktikas loetud tähtaja ennistamise alusteks, sest nende takistuste äralangemise korral on menetlusosalisel endiselt aega menetlustoimingu õigeaegselt tegemiseks.¹⁸⁶

Ka EIK on sisuliselt leidnud, et olukorras, kus isikule jääb 30-päevasest tähtajast teatavate takistuste tõttu oluliselt vähem aega menetlustoimingu tegemiseks, ei ole iseenesest rikutud

¹⁸⁵ RKHKm 02.12.2009, 3-3-1-78-09, p 10.

¹⁸⁶ TrtRnKm 20.03.2012, 3-11-344, p-d 9-10.

isiku õigust pöörduda kohtusse.¹⁸⁷ Seega ei tule ka EIK-i praktika kohaselt tingimata tagada isiku õigus pöörduda kohtusse ja ennistada tähtaeg, kui isikul ei ole võimalik viibida lahendi avalikult teatavastegemise hetkel kohtukantseleis ning seetõttu jääb talle vähem kui 30 päeva menetlustoimingu tegemise ettevalmistamiseks ja tegemiseks.

Eeltoodud põhjendustel leiab käesoleva töö autor, et Riigikohtu praktika, millega tehakse tähtaja arvestamisega eksinud kinnipeetavatele soodustusi, ennistades möödalanud tähtajad, ei ole õigustatud ning põhjustab tegelikult kinnipeetavate ja vabaduses viibivate isikute ebavõrdset kohtlemist.

2.4. Muud termini „mõjuv põhjus“ sisustamise võimalused

Analüüsimist väärrib, kas lisaks eeltoodud objektiivsete ja subjektiivsete asjaolude käsitlusele on õiguskirjanduses või kohtupraktikas veel välja pakutud võimalusi termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks ning kas need sobiksid kokku tähtaja ennistamise instituudi olemusega ja oleksid kasutatavad HKMS-i kontekstis.

A.-T. Kliimann on eelmise sajandi alguses leidnud, et möödalanud menetlustähtaja ennistamine on võimalik ainult kahel juhul – „kui tähtaeg on möödunud asutise või ametniku süü läbi või ettenähtamatute tõkestuste pärast. Ametnikkude süüliste juhtude sekka tuleb arvata ka juht, mil asjaosaline on lasknud mööduda edasikaebuse tähtaja edasikaebamiskorra teatamata jätmise või vildaku teatamise tõttu. Ettenähtamatud tõkestused on igasugused muud põhjused, mida kaaluvaks tunnistatakse. Siia kuuluvad kõigepealt *force majeure*'i juhud, nagu liiklemisõnnetused, vanema või lapse surm, vaimuhaigus jne. Haigus tavaliselt ei või olla selleks põhjuseks.“¹⁸⁸

Eelnevast nähtub, et sisuliselt on ka A.-T. Kliimann jaganud ennistamise alused subjektiivseteks ja objektiivseteks. Subjektiivse asjaoluga on tegemist siis, kui asutus või ametnik eksitab menetlusosalist, mistõttu viimane laseb tahtmatult tähtaja mööda. Näitena toob A.-T. Kliimann olukorra, kus ametnik ei teata menetlusosalisele edasikaebamise korda või teeb seda puudulikult. Sellised juhtumid on ka kaasaegses kohtupraktikas loetud ennistamise alusteks. Objektiivsed asjaolud on ettenähtamatud takistused. Põhimõtteliselt on

¹⁸⁷ EIKo 09.04.2013, 24250/11, *Piotr Kozłowski vs. Poola*.

¹⁸⁸ A.-T. Kliimann. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1937, lk 244.

ka kaasaegses kohtupraktikas objektiivseid asjaolusid nii sisustatud, leides, et objektiivne takistus on sündmus, mille tekkimist ja kulgemist isik ise vahetult mõjutada ei saa. A.-T. Kliimann on märkinud, et üldjuhul haigus objektiivseks takistuseks olla ei saa, v.a vaimuhaigus. Selline seisukoht erineb esmapilgul kaasaegsest kohtupraktikast, kus on üksmeelselt leitud, et haigus võib endast üldjuhul kujutada alust tähtaja ennistamiseks. Käesoleva töö autor leiab, et puudub mõistlik põhjendus haiguse välistamiseks tähtaja ennistamise aluste hulgast. Ootamatu haigus võib olla samamoodi ettenähtamatu nagu liiklusõnnetus või lähedase surm, mistõttu on õigustatud tähtaja ennistamine ka sellel alusel. Ehkki A.-T. Kliimann ei ole täpsemalt põhjendanud, miks ta leidis, et haigus ei saa üldjuhul olla tähtaja ennistamise aluseks, on käesoleva töö autor seisukohal, et A.-T. Kliimann pidas ilmselt silmas sama mõtet, mida tänases kohtupraktikas jagatakse – haiguse esinemine iseenesest ei tähenda, et tähtaeg lasti mööda mõjuval põhjusel, vaid haigus saab olla tähtaja ennistamise aluseks üksnes siis, kui selle põdemine takistab reaalselt menetlustoimingu õigeaegselt tegemist. Eelnevast tulenevalt kattub A.-T. Kliimanni käsitus üldjoontes tänapäevases kohtupraktikas valitsevate arusaamadega.

Kaasaegses kohtupraktikas on tähtaja ennistamist taotlenud menetlusosalised üritanud väita, et tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks võiks olla ka asjaolu, et tähtaja ennistamata jätmisega saaksid menetlusosalise õigused rängalt kahjustada ning sellega kaasneksid menetlusosalisele olulised negatiivsed tagajärjed. Kohtud ei ole sellise väitega nõustunud. Puudub alus väita, et menetlusosalise õiguste kaitse pole kehtivate kohtumenetluse normidega mõistlikult tagatud. Õigusriigi põhimõte ei ulatu sedavõrd kaugele, et isikute õiguste kohtulikku kaitsmist (s.o kohtusse pöördumise õigust ja edasikaebeõigust) ei oleks üldse võimalik siduda mingite menetlusreeglite järgimise kohustusega, kui tegemist on piisavalt olulise õiguse kaitsmisega. Menetlusreeglitest kõrvalekaldumine saab toimuda üksnes erandlikel asjaoludel (s.o mõjuval põhjusel), sest lisaks kaebaja õigustele tuleb kaitsta ka õigusrahu ja kolmandate isikute õigusi. Sellel põhjusel ei saa kohus menetlustähtaega ennistada kergekäeliselt.¹⁸⁹

Käesoleva töö autor nõustub eeltoodud kohtute seisukohaga. Töö autor on eespool rõhutanud, et isiku õigus pöörduda kohtusse ei ole absoluutne õigus ning seda võib teatud tingimustel piirata. Tähtaja ennistamise instituudi kontekstis piirab isiku õigust pöörduda kohtusse

¹⁸⁹ TlnRnKm 28.11.2012, 3-12-760, p 10.

vajadus kaitsta õiguskindlust. Seadusandja on HKMS-is kehtestanud menetlustähtajad, mille jooksul on kindlustatud isiku kohtusse pöördumise õigus ning mille möödalaskmise korral tuleb isikul aktsepteerida selle õiguse kaotamist. Kui isik menetlustähtaja jooksul oma õigust ei kasuta ning tal ei ole selle aja jooksul esinenud eespool kirjeldatud objektiivseid või subjektiivseid takistusi, on isik omal vabal valikul jätnud kohtusse pöördumise õiguse kasutamata ning selle tõttu põhjutanud endale negatiivse tagajärje. Ka õigusriigis peavad isikud oma õiguste kaitsmisel olema piisavalt hoolsad ega saa eeldada, et nende õiguste kohtulik kaitsmine toimub piiramatu aja jooksul.

Lisaks eeltoodule on kohtupraktikas arutluse all olnud küsimus, kas kõigest ühepäevane tähtaja ületamine võiks iseenesest olla alus tähtaja ennistamiseks. Kohtute seisukoht on, et ainuüksi tähtaja ületamine ühe päeva võrra ei saa olla mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks.¹⁹⁰ Siiski on kohus ühes lahendis, kus ta leidis, et tähtaeg lasti ulatuslikult mööda menetlusosalisest sõltuval põhjustel, möönnud, et tähtaja mõnepäevane ületamine võinuks võib-olla olla vabandav.¹⁹¹

Käesoleva töö autor jagab kohtupraktikas valitsevat seisukohta, et ainuüksi asjaolu, et menetlustähtaega on ületatud ühe päeva võrra, ei saa olla mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks. Juhul kui kohtupraktikas aktsepteeritaks tähtaja ennistamist eeltoodud põhjendusel, kaotaksid menetlustähtajad oma sisulise mõtte ega teeniks eesmärki, mida seadusandja on neile omistanud. Samuti põhjustab kirjeldatud alusel tähtaja ennistamine isikute ebavõrdset kohtlemist, sest sellisel juhul eelistaksid kohtud õigustamatult isiku õigust pöörduda kohtusse õiguskindlusele ja teiste isikute õiguspärasele ootusele, et kehtiv õiguslik olukord jääb püsima.

2.5. Kriteeriumite ja näidisloetelu sätestamise võimalikkus ja vajalikkus halduskohtumenetluse seadustikus

Eelnevast kohtupraktika analüüsist nähtub, et Riigikohus on termini „mõjuv põhjus“ sisustamisel välja töötanud teatud universaalsed kriteeriumid. Nimelt on Riigikohus leidnud, et kõik mõjuva põhjuse juhtumid on võimalik paigutada kas objektiivsete või subjektiivsete asjaolude, mis takistasid menetlustähtaja õigeaegset järgimist, alla.

¹⁹⁰ Vt nt TrtRnKm 26.11.2012, 3-11-805, p 11.

¹⁹¹ TlnHKm 10.12.2010, 3-10-2283, p 25.

Käesoleva töö autor on eespool leidnud, et objektiivne asjaolu on sündmus, mille tekkimist ja kulgemist isik ise vahetult mõjutada ei saa – järelikult peab tegemist olema isikust sõltumatute asjaoludega. Objektiivsest kriteeriumist lähtumine on halduskohtute praktikas hästi omaks võetud ja üksmeelselt on leitud, et mõjuva põhjusena on eelkõige käsitatav objektiivne asjaolu. Selline käsitlus on kanda kinnitanud ka tsiviil- ja kriminaalasju lahendavate kohtute praktikas.

Samas on Riigikohus leidnud, et halduskohtumenetluses üksnes objektiivsest kriteeriumist lähtumine ei ole piisav, sest see piirab teatud juhtudel õigustamatult isiku kohtusse pöördumise õigust. Seetõttu on Riigikohtu halduskolleegium laiendanud mõjuva põhjusena käsitatavate asjaolude ringi ja asunud seisukohale, et teatud juhtudel võivad tähtja ennistamise alusena kõne alla tulla ka subjektiivsed asjaolud. Viimaste all tuleb Riigikohtu hinnangul mõista õiguslikes küsimustes kogenematu isiku eksimust protsessitoimingutes.

Kohati võib näida, et subjektiivse kriteeriumi käsitlus ei ole kohtupraktikas nii hästi juurdunud kui objektiivse kriteeriumi käsitlus. Nimelt märkis käesoleva töö autor eespool, et mitmetes lahendites on kohtud veel hiljaaegu rõhutanud, et mõjuva põhjusena on võimalik mõista üksnes objektiivset takistust. Samas tuleb toonitada, et selliseid lahendeid on tähtja ennistamise küsimust puudutavate lahendite koguhulgas äärmiselt vähe ning neid on teinud vaid üksikud halduskohtunikud. Seetõttu on võimalik asuda seisukohale, et ka subjektiivse asjaolu käsitlemine mõjuva põhjusena on kohtupraktikas laia tunnustust leidnud. Tsiviil- ja kriminaalkohtute praktikas seevastu subjektiivseid asjaolusid mõjuva põhjusena ei käsitata.

Käesoleva töö autori arvates on subjektiivsete asjaolude lugemine mõjuvaks põhjuseks halduskohtumenetluses põhjendatud. Nii nagu mõni isikust sõltumatu asjaolu võib takistada menetlustoimingu tähtaegselt tegemist, võib seda takistada ka isiku eksimus menetluslikes küsimustes. Samas nõustun Riigikohtu seisukohaga, et subjektiivsete asjaolude aktsepteerimine mõjuva põhjusena peab olema erandlik ning võimalik üksnes õiguslikes küsimustes kogenematu isiku, kes on olnud piisavalt hoolikas, puhul. Kohtumenetluse normide eesmärk peab olema õiglase tulemuse saavutamine. Käesoleva töö autori hinnangul on õiglase anda uus võimalus kohtusse pöörduda isikule, kes oma nõrkade õiguslaste teadmiste tõttu ei saanud aru menetluslikest küsimustest ja lasi seetõttu menetlustähtja mööda. Samas võib selline eksimus tähtja ennistamise aluseks olla ainult juhul, kui isik on üles näidanud mõistlikku hoolsust eelnimetatud eksimuse kõrvaldamiseks. Eeltoodud käsitlust

toetab ka käesolevas töös juba varem rõhutatud asjaolu, et halduskohtumenetluse normide eesmärgiks on isiku subjektiivsete avalike õiguste kaitse ning nõrgema menetlusosalise abistamine.

EIK-i praktikast tuleneb seisukoht, et piirangut seadva määratlemata õigusmõiste sisustamiseks peavad olema mingid objektiivsed kriteeriumid.¹⁹² Määratlemata õigusmõiste „mõjuv põhjus“ kui tähtaja ennistamise alus on piirangut seadev, sest selle termini sisustamisest sõltub, kas esinenud asjaolu loetakse tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks ning kas möödalastud menetlustähtaeg ennistatakse ja tunnustatakse isiku kohtusse pöördumise õigust või jäetakse tähtaeg ennistamata ja välistatakse konkreetses asjas kohtuliku kaitse saamise võimalus. Käesoleva töö autor leidis eespool, et Eesti kohtupraktikas on termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks välja töötatud objektiivsed kriteeriumid, milleks on objektiivse või subjektiivse asjaolu esinemine, mistõttu on EIK-i poolt esitatud nõue täidetud.

Lisaks üldistele kriteeriumitele on kohtupraktikas küllaltki selgelt välja kujunenud ka teatud konkreetsed objektiivsed ja subjektiivsed asjaolud, mida loetakse mõjuvaks põhjuseks. Nimelt on kohtud leidnud, et tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks võivad objektiivsetest takistustest olla haigus, kui see takistas reaalselt menetlustoimingu tegemist või kui menetlustoimingu õigeaegne tegemine oli küll võimalik, aga see oleks seadnud ohtu inimese tervise; riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetus; ootamatu ja oodatavat hoolsust järgides ettenähtamatu ning vältimatu ja/või ületamatu arvutisüsteemi tõrge.

Subjektiivsetest asjaoludest on kohtud mõjuvaks põhjuseks pidanud menetlusosalise teatavaviisilist eksitamist haldusorgani või kohtu poolt. Kui haldusorgan eksitab menetlusosalist vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalikkuse osas või annab talle selleks mõistlikku lootust või jätab haldusakti märkimata vaidlustamisviite või annab menetlusosalisele kohtusse pöördumise õiguse osas eksitavat informatsiooni, mida isikul oli põhjust usaldada, on tegemist mõjuva põhjusega. Ka kohtupoolne selgitamiskohustuse rikkumine või edasikaebeõiguse osas eksitamine, mis viis menetlustähtaja möödalaskmiseni, on kohtupraktika kohaselt käsitatav mõjuva põhjusena.

¹⁹² EIKo 23.09.1998, 24838/94, *Steel jt vs. Ühendkuningriik*; EIKo 25.11.1999, 25594/94, *Hashman ja Harrup vs. Ühendkuningriik*.

Eelmainitud konkreetseid objektiivseid ja subjektiivseid asjaolusid on kohtupraktikas kõige sagedamini analüüsitud ning nende osas on kohtud kindlad seisukohad kujundanud.

Eeltoodust tulenevalt on käesoleva töö autor ulatusliku kohtupraktika analüüsimise tulemusena jõudnud järeldusele, et kohtupraktikas on välja arendatud kriteeriumid termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks ning seisukohad teatud konkreetsete objektiivsete ja subjektiivsete asjaolude kui tähtaja ennistamise mõjuvate põhjuste kohta. Seega on iseenesest olemas võimalus ka eeltoodu lülitamiseks HKMS-i. Küsimus on aga selles, kas ja mida on vajalik HKMS-i lisada.

HKMS ei ole kunagi sisaldanud ega sisalda ka praegu juhiseid või kriteeriume termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks. Kohtupraktikas on seevastu vastavad kriteeriumid kasutusel olnud juba üle kümne aasta, mis tõestab, et need on ajaproovile vastu pidanud. Samuti näitab kriteeriumite nii pikaajaline kasutamine, et need töötavad hästi ja arvestavad halduskohtumenetluse vajadusi. Käesoleva töö autori hinnangul oleks seetõttu sobiv aeg need kriteeriumid sätestada ka HKMS-is. Sellest oleks eelkõige abi menetlusosalistele, kes otsivad HKMS-ist vastust küsimusele, kas menetlustähtaja järgimist takistanud asjaolu on käsitatav tähtaja ennistamise mõjuva põhjusena. Autori arvates peab õiguslik regulatsioon olema nii täpne ja informatiivne kui võimalik ja vajalik. Ei saa pidada piisavaks olukorda, kus HKMS ei sisalda ühtegi suunist või kriteeriumi termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks. Menetlusosaline peaks leidma esmased juhised selle termini sisustamiseks HKMS-ist, mitte ei peaks neid otsima arvukatest kohtulahenditest.

Teine küsimus on, kas HKMS peaks sisaldama ka näidisloetelu objektiivsetest ja subjektiivsetest asjaoludest, mida kohtupraktikas on loetud tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks. Käesoleva töö autor on eespool leidnud, et HKMS sisaldab tegelikult mõningaid mõjuva põhjuse näiteid. Nimelt tuleneb HKMS § 116 lg-st 6, et menetlusabi taotlemine võib teatud juhtudel olla mõjuv põhjus. Samuti on kohtupraktikas asutud seisukohale, et menetlustähtaegade ennistamise küsimuse lahendamisel on asjakohane juhendada ka HKMS § 150 lg-st 1, mille kohaselt on kohtule vastamata jätmise või kohtuistungile ilmumata jätmise ja sellest teatamata jätmise mõjuvaks põhjuseks eelkõige liikluskatkestus, menetlusosalise ootamatu haigestumine või lähedase surm või ootamatu raske haigus.

Käesoleva töö autori arvates on selline näidete hulk liialt väike. Autor leidis eespool, et kohtupraktikas on ilmnunud teatud asjaolud, millele menetlusosalised on kõige sagedamini tuginenud ning mille kohta kohtud on kujundanud ühtsed seisukohad. Õiguslik regulatsioon peab arvestama õiguslikku tegelikkust ning seadusandja peab pidevalt jälgima kohtupraktikat ja sellest lähtuvalt õiguslikku regulatsiooni muutma ja täiustama. Õigusaktides sisalduvad näidisloetelud peaksid kajastama praktikas kõige rohkem esinevaid asjaolusid ning olema piisavalt informatiivsed. See tähendab, et kui tegemist on küsimusega, mida kohtupraktikas on korduvalt lahatud ning millega eelduslikult pöörduakse ka tulevikus paljudel juhtudel kohtusse, peaks selle küsimuse kohta olema õiguslik regulatsioon, mis annab menetlusosalisele võimaluse esialgselt hinnata oma eduväljavaateid kohtumenetluses ning sellest lähtuvalt otsustada kohtusse pöördumise mõttekuse üle. Tähtaja ennistamise regulatsiooni puhul ei ole HKMS-is eelnevat arvesse võetud.

Eeltoodust tulenevalt tuleks käesoleva töö autori arvates HKMS-i lisada võimalike mõjuvate põhjustena järgmised asjaolud: riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetus, ettenähtamatu arvutisüsteemi tõrge, haldusorganipoolne eksitamine vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalikkuse või kohtusse pöördumise õiguse osas, kohtupoolne eksitamine edasikaebeõiguse osas või selgitamiskohustuse rikkumine. Haigust ja vaidlustamisviite puudumist kui tähtaja ennistamise võimalikke aluseid ei ole vaja eraldi sätestada, sest need juba sisalduvad õigusaktides – esimene HKMS § 150 lg-s 1 ja teine HMS § 57 lg-s 3. Autori arvates oleks aga tähtaja ennistamise regulatsiooni juures vajalik vastavatele alustele viidata, et menetlusosalisel oleks võimalik need kiiresti üles leida ja vajadusel arvesse võtta.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millistel tingimustel on Eesti kehtivas õiguses võimalik möödalastud menetlustähtaja ennistamine halduskohtumenetluses ning milliseid nõudeid esitab kehtiv õigus seejuures kohtule ja menetlusosalistele. Samuti oli töö eesmärgiks välja selgitada, kas kehtiv regulatsioon vajab muutmist. Töö põhiküsimused olid järgmised:

- mis tüüpi kollisiooniga on tähtaja ennistamise küsimuse otsustamisel kohtusse pöördumise õiguse ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte põrkumisel tegemist ning kuidas on võimalik seda kollisiooni lahendada;
- mida peab kohtunik tähtaja ennistamise küsimust otsustava lahendi põhjendamisel silmas pidama;
- milline on tähtaja ennistamise instituudi ja halduskohtumenetluse keskse põhimõtte – uurimis põhimõtte – omavaheline seos;
- kas tähtaja ennistamise taotlemine on piiratud mingi ajaperioodiga ning kas vastav regulatsioon on menetlusosalistele üheselt mõistetav või vajab muutmist;
- milline roll on teiste menetlusosaliste seisukohtadel tähtaja ennistamise küsimuse lahendamisel ning kas regulatsioon on selles osas piisavalt arusaadav;
- milline on tähtaja ennistamise korda puudutav regulatsioon muus osas ning kas see vajab muutmist;
- kas kohtupraktikas on piisavalt juurdunud kriteeriumid termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks ja seisukohad teatud asjaolude mõjuva põhjusena käsitamise kohta ning kas esineb vajadus nende lülitamiseks HKMS-i;
- kas esineb muid võimalusi termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks.

Autor jõudis järeldusele, et tähtaja ennistamise küsimuse lahendamisel põrkuvad kohtusse pöördumise õigus ning õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte on õigusriigis kõrgelt hinnatud väärtused, mis on tunnustamist leidnud kohtupraktikas ja õiguskirjanduses nii Eestis kui Euroopas laiemalt. Samas leidis autor, et tegemist ei ole absoluutsete õigusväärtustega. Mõlemad võib teatud tingimustel piirata. Sellest on lähtunud ka tähtaja ennistamise instituudi loomisel.

Eelmainitud õigusväärtuste põrkumisel on R. Alexy käsitle kohaselt tegemist põhiõiguste kollisiooniga laiemas tähenduses, st et kõne all on põhiõiguse ja printsiibi, mille esemeks on

kollektiivne hüve, kollisioon. Töö autor on seisukohal, et käesoleval juhul tuleb kollektiivse hüvena mõista õiguskindlust. R. Alexy käsitluse kohaselt on igat kollisiooni on võimalik lahendada ainult kahel viisil – kas mõlemat poolt kuidagiviisi piirates või tuues ühe poole ohvriks. Autor jõudis järeldusele, et tähtaja ennistamise instituudi olemusest tulenevalt ei ole võimalik saavutada kõiki osapooli rahuldavat tulemust nii, et piiratakse mõlema poole huvisid, mistõttu on paratamatu, et tähtaja ennistamise taotluse lahendamisel tuleb tuua ühe osapoolte huvid ohvriks. See asjaolu teeb kohtu otsustuse erakordselt vastutusrikkaks ning nõuab kohtult kõikide asjassepuutuvate isikute huvide põhjalikku ja igakülgselt kaalumist.

Tähtis on ka see, et kohus põhjendaks tähtaja ennistamise küsimust otsustavat lahendit korralikult. Kuivõrd HKMS ei täpsusta, mida tuleb mõista tähtaja ennistamise alusena käsitatava mõjuva põhjuse all, on kohtu põhjendamiskohustus selle mõiste sisustamisel väga oluline. Arvestades seda, et tähtaja ennistamise taotluse rahuldamisel või rahuldamata jätmisel tuleb paratamatult ühe osapoolte huvid ohvriks tuua, ning kohtu suurt kaalumisruumi mõiste „mõjuv põhjus“ sisustamisel, peab kohus nägema palju vaeva, et kirjutada lahend, mis tunduks osapooltele õiglane. Kui lahend on veenvalt põhjendatud ja tundub osapooltele õiglane, on täidetud oluline nõue, mille tähtsust on rõhutanud koguni EIK – õigusemõistmine näib õiglane.

Uurimispõhimõtte kohaselt tagab kohus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele. Samuti sisaldab uurimispõhimõtte kohtupoolset nõustamis- ja abistamiskohustust, mis hõlmab kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu asjakohase ja tõhusa sisulise või menetlusliku taotluse esitamise vajadusele. Eeltoodud kohustusi peab kohtunik silmas pidama ka tähtaja rikkumisega tehtud menetlustoimingu ja tähtaja ennistamise avalduse puhul. Nimelt leidis autor, et olukorras, kus menetlusosaline teeb tähtaja rikkumisega menetlustoimingu, näiteks esitab kaebuse, aga samal ajal jätab esitamata tähtaja ennistamise avalduse, ei saa kohus asja menetluse lõpetada HKMS § 124 lg 2 alusel, vaid peab jätma määrusega kaebuse käiguta ja andma kaebuse esitajale võimaluse esitada kohtusse pöördumise tähtaja ennistamise avaldus. See on kooskõlas uurimispõhimõtte olemusega ja kohtu kohustusega tagada isikute subjektiivsete avalike õiguste kaitse. Samuti ei tohi kohus olukorras, kus tähtaja mööda lasknud menetlusosaline ei ole esitanud tõendeid asjaolude tõendamiseks või on seda teinud puudulikult, koheselt nentida, et menetlusosalise poolt esile toodud asjaolud on tõendamata ja seetõttu tuleb jätta tähtaja ennistamise taotlus rahuldamata,

vaid peab isiku tähelepanu juhtima tõendite esitamise vajalikkusele või vajaduse korral neid ise koguma.

Autor leidis, et Riigikohtu seisukohad on mõneti vastuolulised küsimuses, kas kohus peab analüüsima asjaolusid, mida menetlusosaline ei ole mõjuvate põhjustena välja toonud. Autor jõudis järeldusele, et kui menetlusosaline ei ole tähtaja ennistamise avalduses ära toonud asjaolusid, mis võiksid mõjuvate põhjustena kõne alla tulla, kuid kohus on muul viisil teada saanud, et nimetatud asjaolud esinesid, peab kohus uurimispõhimõttest tulenevalt juhtima menetlusosalise tähelepanu nende asjaolude väljatoomise vajalikkusele ning neid analüüsima. Autor leidis, et sellisest põhimõttest on lähtunud ka madalamate astmete kohtute praktikas.

Autor jõudis järeldusele, et HKMS § 71 lg 2, mille kohaselt võib tähtaja ennistamist taotleda seaduses sätestatud tähtaja jooksul pärast menetlustähtajast kinnipidamist takistanud mõjuva põhjuse äralangemist, kuid mitte hiljem kui 14 päeva möödumisel päevast, kui nimetatud takistus ära langes, rikub õigusselguse põhimõtet. Nimelt ei sätesta HKMS ühtegi muud tähtaega vastava taotluse esitamiseks, mistõttu on selle sätte sõnastus eksitav ega anna normiadressaatidele ühest vastust, millise tähtaja jooksul tuleb halduskohtumenetluses tähtaja ennistamise avaldus esitada. Seetõttu jõudis autor järeldusele, et halduskohtumenetluses on tähtaja ennistamise avalduse esitamise tähtajaks 14 päeva, ning tegi ettepaneku muuta HKMS § 71 lg-t 2 ja sõnastada see järgnevalt: „Tähtaja ennistamist võib taotleda 14 päeva jooksul pärast menetlustähtajast kinnipidamist takistanud mõjuva põhjuse äralangemist.“

Samuti tegi autor ettepaneku, et HKMS võiks sarnaselt TsMS-ile sisaldada piirangut sellele, kui kaua alates menetlustähtaja möödumisest tohib tähtaja ennistamise avaldust esitada. Autor pidas põhjendatuks, et teatava ajavahemiku möödumisel menetlustähtaja lõppemisest hinnatakse õiguskindlust seaduse tasandil lõplikult väärtuslikumaks kui tähtaja ulatuslikult mööda lasknud isiku õigust pöörduda kohtusse. Autor leidis, et kirjeldatud ülempiir võiks olla oluliselt kõrgem kui TsMS-is sätestatud kuuekuuline tähtaeg.

HKMS-i puhul põhjustab arusaamatust see, miks on seadusandja otsustanud eraldi toonitada teiste menetlusosaliste ärakuulamise vajadust ainult kaebetähtaja ennistamise taotluse lahendamisel. Autor jõudis järeldusele, et lisaks HKMS § 2 lg-le 6, mis sätestab, et kohus tagab kõigis asja lahendamiseks olulistes küsimustes menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teiste menetlusosaliste

seisukohtadele või toetada neid, oleks normiadressaatide huvides iseenesest vajalik ja põhjendatud seadustikku lülitada eraldi sätte, mis rõhutab kohtu kohustust küsida teiste menetlusosaliste arvamust ka tähtaja ennistamise avalduse kohta. Mõistlik oleks selline säte lisada HKMS §-i 71, mis reguleerib kõikide menetlustähtaegade ennistamist, ning HKMS § 124 lg-st 1 eemaldada tarbetute korduste vältimiseks osa, mis paneb kohtule kohustuse küsida kaebetähtaja ennistamise taotluse kohta teiste menetlusosaliste seisukohta.

Autor jõudis järeldusele, et olukorras, kus menetlusosaline esitab üksnes tähtaja ennistamise avalduse, tegemata samaaegselt menetlustoimingut, mille tegemiseks ta tähtaja ennistamist taotleb, peab kohus uurimispõhimõttest tulenevalt selgitama menetlusosalisele menetlustoimingu tegemise kohustust. Kui menetlusosaline seda ei tee, võib kohus keelduda tähtaja ennistamisest, sest täitmata on üks tähtaja ennistamise eeldus.

EIK-i ja Riigikohtu seisukohti tähtaja ennistamise kontekstis analüüsid, leidis autor, et kohus ei pea tähtaja ennistamise küsimuse otsustamiseks tingimata korraldama kohtuistungit. Kui aga kohus on otsustanud nimetatud küsimuse lahendada kohtuistungil, tuleb järgida seadusest tulenevaid kohtuistungi pidamist ja protsessiosaliste kohtuistungile kutsumist reguleerivaid sätteid.

Autor leidis, et olukorras, kus kohtusse pöördunud menetlusosaline tahtlikult või tahtmatult ei pööra kohtu tähelepanu menetlustähtaja möödumisele ning ka kohus ei märka seda, peab teistel menetlusosalistel olema õigus viidata tähtaja möödumisele ja nõuda asja edasise lahendamise lõpetamist. Kummalisel kombel on seadusandja sellise sätte ette näinud üksnes kaebetähtaja ületamise kontrollimiseks eelmenetluses (HKMS § 124 lg 4). Samas on ka muude menetlustähtaegade ületamise puhul vajadus samasisulise regulatsiooni järele. Samuti peaks selline õigus olema tagatud kogu menetluse kestel, mitte ainult menetluse algfaasis, sest menetlustoimingu tähtaegsus on halduskohtumenetluses oluline eeldus asja edasiseks lahendamiseks. Eeltoodust tulenevalt tegi autor ettepaneku lisada eespool kirjeldatud sisuga üldsäte HKMS §-s 71 sisalduva tähtaja ennistamise üldregulatsiooni juurde ning tarbetute korduste vältimiseks eemaldada seadustikust HKMS § 124 lg 4 esimene lause.

Autor leidis, et peaaegu 20 aastat tagasi Riigikohtu poolt tunnustatud tähtaja vaikimisi ennistamise võimalus on tänasel päeval kehtiva õiguse ja kohtupraktika kohaselt välistatud. Autor analüüsis, kas tähtaja vaikimisi ennistamise instituut võiks mõningatel juhtudel olla ka

täna õigustatud ning jõudis järeldusele, et selle lubatavusse tuleb nõrgema menetlusosalise õiguste tõhusaks kaitsmiseks väga ettevaatlikult suhtuda ning pidada õigeks praegust regulatsiooni, mis selle välistab.

Autor jõudis ulatusliku kohtupraktika analüüsimise tulemusena järeldusele, et kohtupraktikas on välja arendatud kriteeriumid termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks. Nimelt on Riigikohus leidnud, et kõik mõjuva põhjuse juhtumid on võimalik paigutada kas objektiivsete või subjektiivsete asjaolude, mis takistasid menetlustähtaja õigeaegset järgimist, alla. Samuti jõudis autor järeldusele, et kohtupraktikas on välja kujunenud seisukohad teatud konkreetsete objektiivsete ja subjektiivsete asjaolude kui tähtaja ennistamise mõjuvate põhjuste kohta. Nimelt on kohtud leidnud, et tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks võivad objektiivsetest takistustest olla haigus, kui see takistas realselt menetlustoimingu tegemist või kui menetlustoimingu õigeaegne tegemine oli küll võimalik, aga see oleks seadnud ohtu inimese tervise; riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetus; ootamatu ja oodatavat hoolsust järgides ettenähtamatu ning vältimatu ja/või ületamatu arvutisüsteemi tõrge. Subjektiivsetest asjaoludest on kohtud mõjuvaks põhjuseks pidanud menetlusosalise teatavaviisilist eksitamist haldusorgani või kohtu poolt. Kui haldusorgan eksitab menetlusosalist vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalikkuse osas või annab talle selleks mõistlikku lootust või jätab haldusakti märkimata vaidlustamisviite või annab menetlusosalisele kohtusse pöördumise õiguse osas eksitavat informatsiooni, mida isikul oli põhjust usaldada, on tegemist mõjuva põhjusega. Ka kohtupoolne selgitamiskohustuse rikkumine või edasikaebeõiguse osas eksitamine, mis viis menetlustähtaja möödalaskmiseni, on kohtupraktika kohaselt käsitatav mõjuva põhjusena.

Autor jõudis järeldusele, et eelmainitud kriteeriumid tuleks sätestada ka HKMS-is. Vastavad kriteeriumid on kohtupraktikas kasutusel olnud juba üle kümne aasta, mis tõestab, et need on ajaproovile vastu pidanud. Kriteeriumite sätestamisest oleks eelkõige abi menetlusosalistele, kes otsivad HKMS-ist vastust küsimusele, kas menetlustähtaja järgimist takistanud asjaolu on käsitatav tähtaja ennistamise mõjuva põhjusena. Menetlusosaline peaks leidma esmased juhised selle termini sisustamiseks HKMS-ist, mitte ei peaks neid otsima arvukatest kohtulahenditest.

Samuti leidis autor, et HKMS-i tuleks lisada võimalike mõjuvate põhjustena järgmised asjaolud: riigi õigusabi korras määratud advokaadi tegevusetus, ettenähtamatu arvutisüsteemi tõrge, haldusorganipoolne eksitamine vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalikkuse või

kohtusse pöördumise õiguse osas, kohtupoolne eksitamine edasikaebeõiguse osas või selgitamiskohustuse rikkumine. Haigust ja vaidlustamisviite puudumist kui tähtaja ennistamise võimalikke aluseid ei ole vaja eraldi sätestada, sest need juba sisalduvad õigusaktides – esimene HKMS § 150 lg-s 1 ja teine HMS § 57 lg-s 3. Autori arvates oleks aga tähtaja ennistamise regulatsiooni juures vajalik vastavatele alustele viidata, et menetlusosalisel oleks võimalik need kiiresti üles leida ja vajadusel arvesse võtta.

Autor analüüsis ka õiguskirjanduses ja kohtupraktikas välja pakutud tähtaja ennistamise aluste kasutamise võimalikkust HKMS-i kontekstis. Autor jõudis järeldusele, et A.-T. Kliimanni poolt eelmise sajandi alguses esitatud käsitlus kattub sisuliselt tänases kohtupraktikas valitseva arusaamaga. Kaasaegses kohtupraktikas on tähtaja ennistamist taotlenud menetlusosalised üritanud väita, et tähtaja ennistamise mõjuvaks põhjuseks võiks olla ka asjaolu, et tähtaja ennistamata jätmisega kaasneksid menetlusosalisele olulised negatiivsed tagajärjed. Autor jõudis järeldusele, et selline käsitlus on vastuolus õiguskindluse põhimõttega. Kui isik menetlustähtaja jooksul oma kohtusse pöördumise õigust ei kasuta ning tal ei ole selle aja jooksul esinenud eespool kirjeldatud objektiivseid või subjektiivseid asjaolusid, on isik omal vabal valikul jätnud kohtusse pöördumise õiguse kasutamata ning selle tõttu põhjendanud endale negatiivse tagajärje. Lisaks eeltoodule on kohtupraktikas arutluse all olnud küsimus, kas kõigest ühepäevane tähtaja ületamine võiks iseenesest olla alus tähtaja ennistamiseks. Käesoleva töö autor jagab kohtupraktikas valitsevat seisukohta, et ainuüksi asjaolu, et menetlustähtaega on ületatud ühe päeva võrra, ei saa olla mõjuv põhjus tähtaja ennistamiseks. Juhul kui kohtupraktikas aktsepteeritaks tähtaja ennistamist eeltoodud põhjendusel, kaotaksid menetlustähtajad oma sisulise mõtte ega teeniks eesmärki, mida seadusandja on neile omistanud. Samuti põhjustab kirjeldatud alusel tähtaja ennistamine isikute ebavõrdset kohtlemist, sest sellisel juhul eelistaksid kohtud õigustamatult isiku õigust pöörduda kohtusse õiguskindlusele ja teiste isikute õiguspärasele ootusele.

Eelnevast nähtub, et HKMS-i tähtaja ennistamist puudutav regulatsioon vajab suurel määral muutmist. Autor leidis, et teatud osas rikub kehtiv regulatsioon õigusselguse põhimõtet ning ei ole piisavalt hästi läbi mõeldud. Autor esitas ettepanekud tähtaja ennistamise üldregulatsiooni sisaldava sätte täiendamiseks ning sellest tulenevalt tarbetute korduste eemaldamiseks muudest sätetest. Samuti tegi autor kohtupraktika analüüsimise tulemusena ettepaneku lisada HKMS-i kriteeriumid ja näidisloetelu termini „mõjuv põhjus“ sisustamiseks.

RESTORATION OF TERM AND A GOOD REASON FOR THAT IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE

SUMMARY

It is common in the procedural law that there are usually established time limits for making procedural acts. If the term provided in the law is allowed to expire without making the procedural act, the opportunity to do it has been lost. However, there is an exemption from the foregoing rule. Namely, in the procedural law there has been provided an opportunity to give on certain conditions a right to do the procedural act later to the person who has allowed the term to expire, considering the making of the procedural act timely. The described legal institute is called restoration of term. In this master's thesis the attention is focused on the restoration of term in the context of administrative court procedure.

The aim of this master's thesis was to find out on which conditions the restoration of expired term is possible in administrative court procedure in Estonian valid law and what kind of requirements the valid law sets for court and parties to a proceeding. Likewise, the aim of the master's thesis was to find out whether the valid law is in need of amendment. For that the author analysed relevant legislation, legal literary works in Estonian, English and German and judicial practice of the European Court of Human Rights (hereinafter referred to as ECHR), the Supreme Court of the Republic of Estonia and lower courts.

The author arrived at the conclusion that, in case of adjudication of the question of the restoration of the term, conflicting right of recourse to the courts and principle of legal certainty and legitimate expectation are highly appreciated values in the state based on the rule of law, which have been appreciated in the judicial practice and legal literary works in Estonia and more broadly in Europe. However, the author found that these legal values are not absolute. Both are allowed to be restricted on certain conditions. This is the basis for the legal institute in question – restoration of term.

When these legal values conflict, it is called, according to the theory of R. Alexy, the conflict of fundamental rights in the broader meaning, that means that in question is the conflict of the fundamental right and the principle, which object is the collective good. The author is on the position that in the present case the collective good is considered to be legal certainty.

According to the theory of R. Alexy, it is possible to settle all kind of conflicts only in two ways – restricting both parties somehow or sacrificing one party. The author arrived at the conclusion that by virtue of the nature of the legal institute of restoration of the term it is not possible to achieve the result that satisfies all parties restricting interests of both parties, so it is inevitable that in case of adjudication of the question of the restoration of the term the interests of one party must be sacrificed. That makes the decision of the court extremely responsible and demands from the court thorough weighting of interests of all the persons involved from all perspectives.

It is also important that court justifies the decision that adjudicates the question of the restoration of the term properly. Since the Code of Administrative Court Procedure (hereinafter referred to as CACP) does not specify, what should be understood under the good reason for restoration of term, the court's obligation to justify is very important in giving meaning to this term. Taking into account the fact that in case of adjudication of the question of the restoration of the term interests of one party must be sacrificed and the wide weighting room of the court when giving meaning to the term „good reason“, the court must work hard at writing a decision that seems fair to the parties. If the decision is convincingly justified and seems fair to the parties, then the important requirement, which importance has even been emphasized by ECHR, is fulfilled – administration of justice seems fair.

According to the principle of enquiry, the court guarantees on its own initiative the ascertaining of the important circumstances that are necessary for adjudication of the matter, taking evidence on its own if necessary or requiring that the parties to a proceeding file evidence. Principle of enquiry also includes court's duty to consult and assist, which comprises the duty to draw party's attention to the need of filing an appropriate and effective material or procedural application. The judge must take into account the foregoing duties in case of non-timely procedural act and application of restoration of the term, as well. Namely, the author found that in the situation, where the party to a proceeding makes a procedural act, for example files a complaint, although having allowed the term to expire, but at the same time does not file an application for restoration of the term, the court cannot dispose a trial under the section 124 (2) of the CACP, but has to refuse from proceeding with the complaint by a regulation and give to a complainant a possibility to file an application for restoration of the term. It is in accordance with the nature of the principle of enquiry and the court's duty to ensure the protection of persons' subjective public rights. Likewise, when the party to a

proceeding who allowed the term to expire has not filed evidence to prove the circumstances or has done it poorly, the court cannot right away declare that the party to a proceeding has not proved the circumstances brought out and because of that the application for restoration of the term must be denied, but has to draw person's attention to the need of filing evidence or take them on its own if necessary.

The author found that the statements of the Supreme Court are a bit contradictory in the question, whether the court must analyse circumstances, which the party to a proceeding has not brought out, as good reasons. The author arrived at the following conclusion: if the party to a proceeding has not brought out the circumstances, which could come into question as good reasons, in the application for restoration of the term, but the court has found out in some other way that these circumstances existed, the court must according to the principle of enquiry draw party's attention to the need of bringing out these circumstances and analyse them. The author found that this practice has been followed by lower courts, as well.

The author arrived at the conclusion that the section 71 (2) of the CACP, that provides that restoration of the term may be applied within the term provided in the law after the good reason that impeded following the term has ceased to exist, but not later than within 14 days from the moment when the mentioned impediment ceased to exist, is contrary to the principle of legal clarity. Namely, the CACP does not provide any other term for filing this application, so the formulation of this provision is misleading and does not give to the addressees the undubious answer within which term the application for restoration of the term must be filed in administrative court procedure. Thereof, the author came to a conclusion that in administrative court procedure the term for filing an application for restoration of the term is 14 days and made a proposal for amending the section 71 (2) of the CACP and reformulating it as following: „Restoration of the term may be applied within 14 days after the good reason that impeded following the term has ceased to exist.“

The author also made a proposal that CACP should, similarly to the Code of Civil Procedure, include a restriction for how long, from the moment when the term expired, it is possible to file an application for restoration of the term. The author found it reasonable that, when a certain period from expiring of the term passes by, legal certainty is considered by law to be conclusively more valuable than the right of recourse to the courts of the person, who has allowed the term to expire extensively.

It is incomprehensible in the CACP, why has the legislator decided to emphasize separately the need to hear other parties to a proceeding in case of adjudicating the application for restoration of the term for filing the complaint. The author arrived at the conclusion that in addition to the section 2 (6) of the CACP, that provides that in relation to every issue material to determining the matter, the courts must guarantee parties to the proceedings an effective and equal opportunity to present their views and the grounds for those views, and to contest the other parties' views or to support the same, it would be, considering the interests of the addressees, necessary and reasonable to add a separate provision in the CACP that emphasizes court's duty to ask other parties' opinion about the application for restoration of the term, as well. It would be reasonable to add this provision in the section 71 of the CACP, that regulates restoration of all terms, and to remove from the section 124 (1) of the CACP the part that obliges the court to ask other parties' opinion about restoration of the term for filing the complaint in order to avoid unnecessary repetition.

The author arrived at the following conclusion: if the party to a proceeding files only an application for restoration of the term, but at the same time does not do a procedural act for what he or she is applying for restoration of the term, the court must according to the principle of enquiry explain to the party to a proceeding the need to do a procedural act. If the party to a proceeding does not do that, the court can deny an application for restoration of the term, because one of the prerequisites for restoration of the term is not fulfilled.

The author analysed the statements of the ECHR and the Supreme Court in the context of restoration of the term and found that there is no strict need for court hearing, when adjudicating the question of restoration of the term.

The author found that in the situation, where a party to a proceeding who has allowed the term to expire does not intentionally or unintentionally draw court's attention to the fact that the term has expired and the court does not notice it, as well, other parties to a proceeding must have a right to refer to this fact and demand closing the case. Curiously enough, the legislator has only stipulated such provision for controlling the following of the term for filing a complaint in the pre-trial proceeding (section 124 (4) of the CACP). However, there is a need for such regulation in case of other terms, as well. Likewise, such right should be guaranteed during the whole proceeding, not only in the beginning of the proceeding. Hence, the author made a proposal to add the described general provision in the section 71 of the

CACP that provides the general regulation of restoration of the term and to remove the first sentence from the section 124 (4) of the CACP in order to avoid unnecessary repetition.

The author found that the possibility to restore the term implicitly, that was recognized by the Supreme Court almost 20 years ago, is nowadays precluded by the valid law and judicial practice. The author analysed whether the possibility to restore the term implicitly would be justified in certain cases nowadays, as well, and arrived at the conclusion that, considering the need to protect the rights of the weaker party to a proceeding effectively, it is necessary to be very cautious allowing this and the author found that the present regulation that precludes this possibility should be considered as a right one.

The author arrived, as a result of the extensive analysis of the judicial practice, at the conclusion that there have been developed criteria for giving meaning to the term „good reason“. Namely, the Supreme Court has stated that all cases of good reason are possible to settle under the objective or subjective circumstances that impeded following the term. The author also came to a conclusion that there have been established statements about certain objective and subjective circumstances as the good reasons for restoration of the term in the judicial practice. Namely, the courts have found that the good reasons for restoration of the term from objective impediments may be an illness, an omission of the lawyer who provides state legal aid, an unexpected and unavoidable failure of the computer system. From the subjective circumstances the courts have considered to be good reasons the certain misleading acts of administrative authority or court. If the administrative authority misleads the party to a proceeding in the possibility to settle the dispute extrajudicially or gives to him or her the reasonable expectation for that or does not add the reference to challenge in the administrative act or gives to the party to a proceeding misleading information about the right of recourse to the courts, it is considered to be a good reason for restoration of the term. The breach of the duty to explain or giving misleading information about the right of appeal by a court, that led to the situation where the party to a proceeding allowed the term to expire, is considered to be a good reason in the judicial practice, as well.

The author arrived at the conclusion that foregoing criteria should be provided in the CACP, as well. These criteria have been used in the judicial practice already over ten years, which proves that they have managed well with the endurance test. Providing the criteria would, first of all, help the parties to a proceeding, who are looking for an answer from the CACP to a

question, whether the circumstance, that impeded following the term, is considered to be a good reason for restoration of the term. The party to a proceeding should find the initial directions for giving meaning to this term from the CACP, not seek for them from the numerous decisions.

The author also came to a conclusion that there should be added in the CACP as potential good reasons the following circumstances: an omission of the lawyer who provides state legal aid, an unexpected failure of the computer system, giving misleading information about the possibility to settle the dispute extrajudicially or the right of recourse to the courts by an administrative authority, giving misleading information about the right of appeal or the breach of the duty to explain by a court. There is no need to provide illness and the absence of the reference to challenge as the good reasons for restoration of the term separately, because they are already provided in the law – the first one in the section 150 (1) of the CACP and the second one in the section 57 (3) of the Administrative Procedure Act. The author thinks that there is still a need to cite to the corresponding grounds at the regulation of the restoration of the term, so the parties to a proceeding could find them quickly and take into account if necessary.

The author also analysed the possibility to use in the CACP the grounds of the restoration of the term proposed in the legal literary works and judicial practice. The author arrived at the conclusion that the theory of A.-T. Kliimann presented at the beginning of the last century is essentially the same with the statements prevailing in the judicial practice nowadays. In the contemporary judicial practice the parties to a proceeding, who have applied for restoration of the term, have tried to argue that the good reason for restoration of the term may be also a circumstance, where the court denies the application for restoration of the term and this causes significant negative consequences to the party to a proceeding. The author came to a conclusion that this statement is contrary to the principle of legal certainty. If the person does not use his or her right of recourse to the courts within the term and there have been no objective or subjective circumstances that impeded him or her, the person has not used the right of recourse to the courts at his or her free discretion and has caused because of that a negative consequence to himself or herself. Additionally, there have been a discussion in the judicial practice, whether a one-day overrun of a deadline could be a ground for restoration of the term by itself. The author of this master's thesis approves the statement prevailing in the judicial practice that only the circumstance, that the party to a proceeding has been late one

day, cannot be a good reason for restoration of the term. If the judicial practice would be contrary, the terms would lose their purport and would not follow the aim that the legislator has attached to them. Likewise, it would cause unequal treatment, because in this case the courts would prefer unjustifiedly the right of recourse to the courts to the legal certainty and legitimate expectation of other persons.

It is seen from the foregoing, that the regulation concerning restoration of the term in the CACP needs a change to a large extent. The author found that in certain parts the valid regulation is contrary to the principle of legal clarity and is not mulled over well enough. The author made proposals for amending the provision that comprises the general regulation of restoration of the term and by virtue of this for removing unnecessary repetitions from other provisions. Also, the author made a proposal, as a result of the analysis of the judicial practice, to add the criteria and list of examples for giving meaning to the term „good reason“ in the CACP.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/I.
3. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* 2001/eriväljaanne.
4. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
5. Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. – Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/10716> (17.02.2013).
6. Ernits, M. Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia. – *Juridica International* 1999/IV.
7. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
8. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE III) seletuskiri. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1265837&u=20130224174720> (24.02.2013).
9. Heindl, G., Schambeck, H. Prozesse sind ein Silberschweiss oder Juristen. Brevier, Wien 1979.
10. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. – *Juridica* 2005/III.
11. Jerofejev, P. Haldusasja menetlemine halduskohtus. – Kohtuniku käsiraamat. Tartu: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1998.
12. Kaljumäe, S. Haldusasja kohtuliku läbivaatamise ettevalmistamine ja eelmenetlus halduskohtus (Riigikohtu halduskolleegiumi praktika aastatel 2000-2002). – *Riigikohus 2002: Lahendid ja kommentaarid*. Tallinn: Juura 2003.
13. Kangur, A. Kohus ja kohtulahend: mõtteid ja soovitusi kohtulahendi kirjutajale. Tartu: Riigikohus 2012.
14. Kergandberg, E. Kohtuotsus kriminaalasjas, selle kujunemine ja kriitika. Tallinn: Juura 1999.
15. Kergandberg, E. Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist. – *Juridica* 2003/I.
16. Kliimann, A.-T. Haldusprotsess. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1937.
17. Lõhmus, U. (koost). Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2003.
18. Lõhmus, U. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – *Juridica* 2011/IX.

19. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.
20. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
21. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
22. Maurer, K. (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
23. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
24. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik. Tallinn: Juura 1995.
25. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.
26. Merusk, K. jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. Tallinn: Sihtasutus Eesti Õiguskeskus 1999.
27. Merusk, K. Õiguste ja vabaduste kaitse Eesti halduskohtumenetluses: areng ja probleemid. – Kohtute sõltumatus ja kohtusüsteemi toimimise efektiivsus Eestis. Tallinn: Sihtasutus Iuridicum 2002.
28. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura 2002.
29. Parrest, N., Aedmaa, A. (koost). Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2003.
30. Parrest, N. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. – P. Pikamäe jt (toim). Õiguskeel 2008. Tallinn: Juura 2008.
31. Peep, V. (toim). Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn: Juura 1997.
32. Pekkanen, R. Euroopa inimõiguste konventsiooni tõlgendamise põhimõtted. – Juridica 2000/III.
33. Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica 2006/III.
34. Pilving, I. HKMS: versioon 3.0. – R. Teeveer jt (toim). Kohtute aastaraamat 2011. *Sine loco*, 2012.
35. Pilving, I. Right of Action in Estonian Administrative Procedure. – Juridica International 1999/4.
36. Pärsimägi, A. Haldusmenetlusest halduskohtupidamise ja Hamburgini. – Juridica 2001/VIII.
37. Pärsimägi, A. Kohus see on kohtunik... – Juridica 1996/8.
38. Saarmets, V. Halduskohtumenetluse erisustest. – A. Habicht jt (toim). Õiguskeel 2010. *Sine loco*: Juura 2010.

39. Saarmets, V. Mõningaid halduskohtumenetluse aktuaalseid küsimusi Riigikohtu halduskolleegiumi praktikas aastatel 2003-2004. – Riigikohus 2004. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2005.
40. Saunanen, M. Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses. – Juridica 1998/X.
41. Schenke, W.-R. Verwaltungsprozessrecht. 10. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller 2005.
42. Sieghart, P. The International Law of Human Rights. New York: Oxford University Press 1983.
43. Suur, Õ. Halduskohtumenetluses valitseva uurimisprintsipi sisu ja piirid Riigikohtu lahendite näitel. – Riigikohtu lahendid Eesti õiguskorras: tähendus ja kriitika. Riigikohtu teadustööde konkursi kogumik. Tartu: Riigikohus 2005.
44. Zupancic, B. M. Access to Court as a Human Right According to the European Convention of Human Rights. – Nottingham Law Journal 2000/9, No 2.
45. Tridimas, T. The General Principles of EU Law. New York: Oxford University Press 2006.
46. Vene, E. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica 2007/V.
47. Vene, E. Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes. – Riigikohus 2002: Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2003.
48. Vene, E. Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt. – Riigikohus 2001. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura 2002.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

49. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
50. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 1999, 31, 425 ... RT I, 28.11.2011, 3.
51. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 25.10.2012, 10.
52. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354 ... RT I, 23.02.2011, 8.
53. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 1996, 11, 34 ... RT II 2010, 14, 54.
54. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I 2003, 27, 166 ... RT I, 22.03.2013, 17.
55. Riigi õigusabi seadus. - RT I 2004, 56, 403 ... RT I, 22.03.2013, 14.
56. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I 2005, 26, 197 ... RT I, 21.12.2012, 18.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

57. EIKo 16.07.1971, 2614/65, *Ringelsen vs. Austria*.
58. EIKo 21.02.1975, 4451/70, *Golder vs. Ühendkuningriik*.
59. EIKo 28.06.1978, 6232/73, *König vs. Saksamaa*.
60. EIKo 26.04.1979, 6538/74, *The Sunday Times vs. Ühendkuningriik*.
61. EIKo 09.10.1979, 6289/73, *Airey vs. Iirimaa*.
62. EIKo 28.05.1985, 8225/78, *Ashingdane vs. Ühendkuningriik*.
63. EIKo 20.11.1989, 10572/83, *Markt intern Verlag GmbH ja Klaus Beermann vs. Saksamaa*.
64. EIKo 21.02.1990, 11855/85, *Håkansson ja Sturesson vs. Rootsi*.
65. EIKo 22.10.1996, 22083/93, 22095/93, *Stubbings jt vs. Ühendkuningriik*.
66. EIKo 23.09.1998, 24838/94, *Steel jt vs. Ühendkuningriik*.
67. EIKo 25.11.1999, 25594/94, *Hashman ja Harrup vs. Ühendkuningriik*.
68. EIKo 07.11.2002, 37571/97, *Veeber vs. Eesti* (nr 1).
69. EIKo 23.11.2006, 73053/01, *Jussila vs. Soome*.
70. EIKo 21.10.2010, 45783/05, *Zhuk vs. Ukraina*.
71. EIKo 14.06.2011, 16343/07, *Metsaveer vs. Eesti*.
72. EIKo 22.11.2011, 48132/07, *Andreyev vs. Eesti*.
73. EIKo 10.05.2012, 34796/09, *Albu jt vs. Rumeenia*.
74. EIKo 10.05.2012, 34616/02, *Bezrukovy vs. Venemaa*.
75. EIKo 15.01.2013, 14889/08, *Luka Marguč vs. Sloveenia*.
76. EIKo 05.03.2013, 18677/04, *Vodinvest-99 vs. Bulgaaria*.
77. EIKo 09.04.2013, 24250/11, *Piotr Kozłowski vs. Poola*.
78. RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.
79. RKHKm 09.06.1995, III-3/1-9/95.
80. RKTkm 19.09.1996, 3-2-1-97-96.
81. RKHKm 20.09.1996, 3-3-1-25-96.
82. RKHKm 22.11.1996, 3-3-1-37-96.
83. RKHKm 21.03.1997, 3-3-1-8-97.

84. RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97.
85. RKHKO 07.02.2000, 3-3-1-50-99.
86. RKHKm 21.11.2000, 3-3-1-51-00.
87. RKHKm 19.01.2001, 3-3-1-59-00.
88. RKHKm 13.02.2001, 3-3-1-66-00.
89. RKHKm 20.02.2001, 3-3-1-68-00.
90. RKTkm 31.05.2001, 3-2-1-98-01.
91. RKHKO 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
92. RKHKm 22.11.2001, 3-3-1-56-01.
93. RKHKO 07.12.2001, 3-3-1-51-01.
94. RKHKO 21.02.2002, 3-3-1-6-02.
95. RKHKm 01.10.2002, 3-3-1-57-02.
96. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.
97. RKHKO 16.10.2002, 3-3-1-41-02.
98. RKKKm 16.03.2004, 3-1-1-14-04.
99. RKHKm 10.05.2004, 3-3-1-23-04.
100. RKTkm 12.05.2004, 3-2-1-68-04.
101. RKKKm 17.05.2004, 3-1-1-45-04.
102. RKHKm 26.10.2004, 3-3-1-68-04.
103. RKHKO 11.11.2004, 3-3-1-66-04.
104. RKHKm 15.11.2004, 3-3-1-58-04.
105. RKHKm 16.11.2004, 3-3-1-59-04.
106. RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04.
107. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05.
108. RKHKO 18.11.2005, 3-3-1-36-05.
109. RKHKm 19.04.2006, 3-3-1-26-06.
110. RKPJKm 09.05.2006, 3-4-1-4-06.
111. RKTkm 08.11.2006, 3-2-1-97-06.
112. RKTkm 24.01.2007, 3-2-1-148-06.

113. RKKKm 12.02.2007, 3-1-1-5-07.
114. RKTkm 08.05.2007, 3-2-2-5-07.
115. RKTkm 23.05.2007, 3-2-1-58-07.
116. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
117. RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08.
118. RKHKm 25.11.2008, 3-3-1-76-08.
119. RKTkm 05.01.2009, 3-2-1-135-08.
120. RKHKm 16.01.2009, 3-3-1-75-08.
121. RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09.
122. RKHKm 02.12.2009, 3-3-1-78-09.
123. RKHKm 10.03.2010, 3-3-1-90-09.
124. RKHKm 10.05.2010, 3-3-1-17-10.
125. RKHKm 10.03.2011, 3-3-1-100-10.
126. RKHKm 18.04.2011, 3-3-1-18-11.
127. RKTkm 16.05.2011, 3-2-1-40-11.
128. RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11.
129. RKKKo 19.06.2012, 3-1-1-61-12.
130. RKHKm 03.12.2012, 3-3-1-61-12.
131. RKHKm 12.12.2012, 3-3-1-59-12.
132. RKKKo 14.03.2013, 3-1-2-3-13.
133. TlnRnKm 18.01.2007, 3-05-749.
134. TlnRnKm 29.01.2007, 3-06-1256.
135. TlnRnKm 22.02.2007, 3-05-76.
136. TlnRnKm 08.03.2007, 3-05-154.
137. TlnRnKm 03.09.2007, 3-06-2248.
138. TrtRnKo 12.11.2010, 3-09-1822.
139. TlnRnKm 01.12.2010, 3-10-1432.
140. TlnRnKm 15.08.2011, 3-11-51.
141. TrtRnKm 29.12.2011, 3-11-1582.

142. TrtRnKm 20.03.2012, 3-11-344.
143. TlnRnKm 04.09.2012, 3-08-2405.
144. TrtRnKm 26.11.2012, 3-11-805.
145. TlnRnKm 28.11.2012, 3-12-760.
146. TrtRnKo 14.12.2012, 3-11-2099.
147. TrtRnKm 17.01.2013, 3-12-725.
148. TlnHKm 02.02.2007, 3-05-1073.
149. TlnHKm 06.06.2007, 3-07-138.
150. TlnHKm 12.12.2008, 3-08-2196.
151. TrtHKm 29.12.2008, 3-08-2453.
152. TlnHKm 20.11.2009, 3-09-1988.
153. TlnHKm 19.01.2010, 3-09-2479.
154. TlnHKm 17.02.2010, 3-07-260.
155. TrtHKm 25.10.2010, 3-10-1968.
156. TlnHKm 10.12.2010, 3-10-2283.
157. TlnHKm 24.03.2011, 3-11-550.
158. TrtHKm 21.04.2011, 3-11-278.
159. TrtHKm 11.08.2011, 3-11-1158.
160. TrtHKo 22.12.2011, 3-11-2046.
161. TlnHKm 18.05.2012, 3-12-733.
162. TlnHKm 22.11.2012, 3-11-2657.

LISA 1. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Maria Lõbus (sünnikuupäev: 11.06.1989),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Tähtaja ennistamine ja mõjuv põhjus selleks halduskohtumenetluses“, mille juhendaja on prof Julia Laffranque,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 01.05.2013