

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Andres Aas

**ISIKUÕIGUSTE KAITSE KUI KAEBEÕIGUSE ALUS EESTI  
HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja  
Professor Kalle Merusk

TARTU  
2015

## SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. KAEBEÕIGUS KUI PÕHISEADUSLIK TAGATIS .....	9
1.1. Põhiseaduse roll kaitsena riigi omavoli vastu.....	9
1.2. Kohtuvõimu roll põhiõiguste tagamisel .....	10
1.2.1. Põhiseaduslik võimude lahusest tulenev kaitsekohustus .....	10
1.2.2. Halduskohtute põhiseaduslik roll ja ülesanne .....	12
1.3. Kohtutee konstitutsionaalne garantii.....	14
1.3.1. Otsene puutumus kaebeõiguse tagamise eeldusena.....	14
1.3.2. Põhiõiguste garantii kaitseala mitteabsoluutsus.....	16
1.3.3. Individaalkaebus kui <i>ultima ratio</i> õiguste kohtulikul kaitsel .....	17
1.4. Euroopa Inimõiguste Konventsioon kui põhiõiguste ulatuse avardaja .....	19
2. KAEBUSE ESITAMISE ÕIGUSE KONTSEPTSIOON EESTI HALDUSKOHTUMENETLUSES .....	22
2.1. Kaebeõiguse koht halduskohtumenetluse seadustikus .....	22
2.2. Kaebuste liigid halduskohtumenetluses.....	23
2.3. Kaebeõiguse tuvastamise küsimus halduskohtumenetluses .....	25
2.3.1. Kaebeõiguse tuvastamise üldkontseptsioon Eestis .....	26
2.3.2. Halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud lisavõimalused kaebuse esitamiseks.....	28
2.3.2.1. Avalikes huvides kaebuse esitamine.....	29
2.3.2.2. Kaebused seoses keskkonnaasjadega .....	33
2.3.2.3. Mittejuriidilisest isikust ühenduse kaebeõigus.....	36
2.3.2.4. Kaebeõiguse laienemine avalik-õiguslikule juriidilisele isikule.....	40
3. ISIKUÕIGUSTE KAITSE HALDUSKOHTUMENETLUSES .....	42
3.1. Isikuõigused kui põhiõigused.....	42
3.1.1. Põhiõiguste süsteemne liigitus .....	44
3.1.2. Isikuõiguste määratlemise võimalikkus .....	46
3.2. Isikuõiguste kaitse võimalikkus .....	48
3.2.1. Au ja hea nimi isikuõigustena .....	48
3.2.1.1. Au ja hea nime kahjustamise võimalikkus avalik-õiguslikus suhtes .....	48

3.2.1.2.	Au ja hea nime kaitse kolmandate isikute poolt .....	49
3.2.1.3.	Au ja hea nime kaitse võimalikkus isikute ühenduse ja grupi puhul .....	51
3.2.2.	Eraelu ja perekonnaelu puutumatus .....	56
3.2.2.1.	Vangide ja kinnipeetavate era- ja perekonnaelu .....	57
3.2.2.2.	Perekonna samas riigis koos elamise piiramine kui põhiõiguse riive .....	60
3.2.2.3.	Võimalikku kaitseõigust omavate isikute ring .....	61
3.2.3.	Kodu puutumatus .....	62
3.2.4.	Sõnumisaladuse kaitse.....	63
<b>KOKKUVÕTE .....</b>		<b>66</b>
<b>THE PROTECTION OF PERSONALITY RIGHTS AS THE BASIS FOR RIGHT OF ACTION IN ESTONIAN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE. Summary. ....</b>		<b>71</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS.....</b>		<b>77</b>
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....</b>		<b>81</b>
<b>NORMATIIVMATERJAL .....</b>		<b>83</b>
<b>KASUTATUD LÜHENDID.....</b>		<b>84</b>

## SISSEJUHATUS

Jossif Stalin, Adolf Hitler – lisaks Teises Maailmasõjas riikide juhtimisele võib neid pidada ühtedeks suurimateks panustajateks õiguste kaitse valdkonnas. Nii on väidetud, et just nende tegevus on olnud aluseks õiguse arengule, et kaitsta isikuid riigi omavoli eest.<sup>1</sup> Kuigi nimetatud ajaloolised isikud vaevalt pidasid silmas õiguste kaitse arengut enda tegevusi planeerides, ei saa eitada Teise Maailmasõja koletute piltide mõju hilisema ühiskonna teadvuse kujundamisel. Sellest tulenevalt on loogiline, et uuel aastatuhandel praktiseeritavat õigust ei saa samastada aastakümneid tagasi valitsenud olukorraga ning ei tohiks olla palju isikuid, kes ei tunnistaks positiivset ja progressiivset edasiminekut.

Halduse tegevuse amplituud on tulenevalt modernse ühiskonna protsessides väga lai. Nimetatud seisukohale annab tunnistust kas või asjaolu, et üha rohkem ülesandeid delegeeritakse haldusorganitelt edasi.<sup>2</sup> Haldusorganite tegevuse ulatus ühiskonna kui terviku tegevuste juhtimisel puutub enda otsustes paratamatult kokku avalike huvide ja isikute õiguste põrkumisega. Täitevvõimu ülesandeks on leida ainuõige kuldne kesktee kahe konkureeriva ja tihti vastandliku huvi vahel. Seega pole haldusmenetluse õigusliku regulatsiooni ülesanne mitte ainult reguleerida avalikku haldust vaid tagada vastu võetud otsuste täitmine ning ühtlasi võimaldada ka kontroll vastava tegevuse üle. Kindlapiirilised reeglid ja selged printsiibid ainult tugevdavad õiguskindlust ning võimaldavad kohtulikku kontrolli, kuid samas on vaja ka piisavalt paindlikkust, et avalikul võimul oleks võimalik efektiivselt reageerida ja diskretsiooni kasutades otsuseid langetada, mis oleks areneva ühiskonna vajadusi arvestades vajalik kiiresti muutuvates olukordades efektiivselt tegutsemiseks.

Täitevvõim siiski ei ole temale pandud ülesannetes üksi. Seadusandja ülesandeks on tagada täitevvõimule õiguslik regulatsioon, mille alusel oleks võimalik tegutseda ja seadusandja soovid ellu viia. Puuduliku seadusandluse paratamatu tagajärg on seega ka puudulik ning mõnedel juhtudel lausa ebaõige täideviimine, millega võib kaasneda kas avalike või erahuvide liigne kahjustamine. Sellest tulenevalt on oluline, et vigase süsteemi puhul oleks olemas

---

<sup>1</sup> W.H.A.M.van den Muijsenbergh. S.Rezai. Corporations and the European Convention on Human Rights. - Global Business & Development Law Journal. Vol 25, 2012, lk 44.

<sup>2</sup> Eesti suhtes võib näitena tuua nn vabade elukutsete esindajaid – nt notareid ja kohtutäitureid, kes enda olemuselt on avalik-õigusliku ameti kandjad.

kontroll- ja parandusmehhanismid, mis võimaldaksid nii vigu ennetada, kui ka neid vajadusel parandada.

Kontrollmehhanisme täitevvõimu kontrolliks võib olla mitmeid, kuid eelduslikult võib efektiivsed meetodid jagada kolme tüüpi.<sup>3</sup> Esiteks on reeglina võimalus pöörduda sõltumatu isiku poole<sup>4</sup>, kes võtaks probleemse olukorra suhtes vastavasisulise positsiooni ning juhiks täitevvõimu tähelepanu võimalikele komplikatsioonidele, mis võivad olukorra jätkudes tekkida. Nimetatud variandi eeliseks on tulevikku vaadates võimalus enne kahjuolukordade tekkimist vastav regulatsioon viia seadusandluse ja õiguse üldpõhimõtetega kooskõlla enne ning vältida seega probleemseid olukordi. Teise variandina on võimalik viia läbi kontroll haldusorgani enda juures<sup>5</sup>, mis annaks võimaluse kiirelt ja odavalt vaidluste lahendamiseks. Samas eeldab taoline menetlus halduse tegevust, mille tagajärjel on juba vaidlusalune haldusakt välja antud või toiming tehtud, mistõttu on mööda lastud võimalus probleemide täielikuks ennetamiseks. Kolmanda variandina tuleks mainida õigusriigile kohast kohtulikku kontrolli, mis võimaldab erapooletut ja kõikide võimalustega menetlust. Kohtuliku kontrolli puudusteks võib aga pidada suhteliselt suurt ajakulu ning eelduslikult arvestatavat finantsilist väljaminekut. Samas võib kohtulik kontroll olla ainukeseks võimaluseks isiku õiguste kaitsel ning käesoleva töö temaatikat arvestades on põhirõhk suunatud halduskohtumenetlusele.

Halduskohtumenetluse seadustiku<sup>6</sup> (HKMS) § 2 lg 1 sätestab, et halduskohtumenetluse ülesanne on eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Nimetatud määratlusest tulenevalt on seega igakordseks küsimuseks isikul vastavate halduskohtumenetluses kaitstavate õiguste olemasolu, mille suhtes oleks õigusvastane tegevus täidesaatva võimu poolt võimalik. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et õiguse kaitseala määratlemisel tuleks eelistada avaramat käsitlust, mis võimaldab tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse ja kaaluda erinevaid põhiseaduslikke väärtusi.<sup>7</sup> Käesoleva töö autori hinnangul ei ole aga Eesti seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim alati täiel määral nimetatud põhimõtet järginud, mistõttu ei ole isikute õiguste kaitse olnud piisaval määral tagatud.

---

<sup>3</sup> R. A. Benitez. Administrative Justice in a World in Transition: Pan-European Values in Administrative Justice - Common Law World Review Vol. 30, Issue 4, 2001, lk 448.

<sup>4</sup> Eesti oludes eelkõige samastatav õiguskantsleriga. Olgu märgitud, et sõna „ombudsman“ tuleneb vana-norra keelest, tähendades „esindajat“. Sellisel juhuks võikski õiguskantsleri rolli tõlgendada kui rahva esindajat.

<sup>5</sup> Samastatav haldusorgani juures toimuva vaidemenetlusega.

<sup>6</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 19.03.2015, 24

<sup>7</sup> RKÜKo 3-1-3-10-02, p 26.

Eelnevast tulenevalt on käesoleva töö autor seadnud eesmärgiks leida, millised võimalikud muudatused oleksid vajalikud, et tagada isikuõiguste optimaalne kaitse Eesti Vabariigi halduskohtumenetluses. Kuna nimetatud temaatika hõlmab väga palju erinevaid aspekte, on käesolevas töös seatud rõhk õiguste liikidest just isikuõigustele ning nende rikkumisest tulenevate nõuete kohtulikule realiseerimisele. Eraldi tasub tähelepanu seejuures juhtida küsimusele, mida üldse nimetada isikuõigusteks ning kuidas neid ülejäänud õigustest piiritleda. Käesoleva töö autor on enda määratluses sedastanud, et isikuõiguste puhul on tegemist suhteliselt keeruliselt eristatava valdkonnaga<sup>8</sup>, kuid õigushüvede liigitamise kaudu on nimetatud ülesanne siiski vähemalt teatud ulatuses võimalik. Nii on tegu eelkõige isiku määratlemise, privaatsfääri ja väärkusega seotud õigustega, mis erinevad muudest õigushüvedest<sup>9</sup>. Siinkirjutaja on sellest tulenevalt käsitlenud au ja head nime, era- ja perekonnaelu ja kodu puutumatust ning korrespondentsi kaitset kui eelneva loeteluga piiritletavaid õiguseid. Tähelepanuväärne on asjaolu, et nimetatud näited figureerivad Eesti seadusandluses tihti koos seoses mittevahalise kahju regulatsiooniga – nii võib näitena tuua riigivastutuse seaduse<sup>10</sup> (RVastS) § 9 lg 1<sup>11</sup>, kus nimetatud näited koos eksisteerivad. Olgu täiendavalt mainitud, et siinkirjutaja hinnangul näiteks toodud sättes sisalduvad vabaduse võtmise ja tervise kahjustamine on muude, isikuõigustega mitteseotud, õigushüvede rikkumine.

Eelnevast tulenevalt püstitab käesoleva töö autor magistritöö hüpoteesi, et Eestis kehtiv regulatsioon ning õiguspraktika ei võimalda efektiivselt isikuõiguste rikkumisest tulenevate õiguste kaitset Eesti halduskohtumenetluses.

Vastava uurimisküsimuse lahendamisel on autori sooviks leida vastus küsimusele, kas ning millises ulatuses oleks vaja muuta kehtivat seadusandlust või arendada kohtupraktikat, et tagada maksimaalselt isikuõiguste kohtulik kaitse. Tulemusena peaks seega olema analüüsi käigus tuvastatav, kas Eesti õigussüsteemis on isikuõigused piisavalt kaitstud ja vajadusel kohtulikule kontrollile allutatud. Seejuures otsib autor vastust ka küsimusele, kas kohtulik kontroll on ka piisavalt kättesaadav ning isikutel on olemas reaalsed võimalused enda kaebeõiguste realiseerimiseks.

---

<sup>8</sup> Täpsemalt ja põhjalikumalt käsitletud käesoleva töö punktis 3.1.

<sup>9</sup> Näitena saab välja tuua elu, tervise ja omandi.

<sup>10</sup> Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

<sup>11</sup> „Füüsiline isik võib nõuda mittevahalise kahju rahalist hüvitamist süüliselt väärkuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatuse või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral.“

Töö teemavalikule andis tõuke muu hulgas 2012. aastal jõustunud uus halduskohtumenetluse seadustik, mille vastuvõtmise järel tärkas siinkirjutaja mõtte analüüsida, kas uue menetlusseadustiku ja materiaalõiguse koostoimel on õiguste efektiivne kaitse tagatud. Tähelepanu tasub juhtida, et Eesti Vabariik on käesoleva töö kirjutamise hetkel saanud iseseisvalt õigust arendada pea veerand sajandit. Nimetatud ajahulka arvestades ei ole võimalik enam õigustada õiguste kaitse piiratust nn nõukogude aja pärandit vabanduseks tuues. Pigem vastupidi, 21. sajandi üha tormilisemas maailmas tuleb vastata juba uutele väljakutsele ning nendest tulenevatele nõudmistele. Kuna kultuur on uuel sajandil arenenud erinevaks võrreldes veel eelmisel sajandil kehtinud põhimõtetega, siis on loogiline, et sama peaks olema teinud ka õigus, kuivõrd õigus on kultuuri üks lahutamatu osa.<sup>12</sup> Käesoleva töö rõhk on seatud isikuõigustele, sest just nimetatud vallas näeb autor viimaste aastakümnete suurimat globaalset „kultuurilist“ arengut. Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>13</sup> (PS) § 3 sätestab samuti, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtteid ja norme tuleb arvestada, sest need on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks. Sellest tulenevalt on käesolevas töös kasutatud ka rahvusvahelist mõõdet, et võrrelda Eesti arengut vastavasisuliste internatsionaalsete trendidega.

Käesolevas töös on mitmetel juhtudel viidatud samuti Euroopa-ülesele majakale – Euroopa Inimõiguste Kohtule (edaspidi nimetatud EIK), kelle praktika võiks siinkirjutaja hinnangul omada määravat rolli multikultuurilise Euroopa ühtsuse tagamisel. Samuti on vähemal määral viidatud ka teiste riikide kohtupraktikale ning tuleks arvestada ka asjaoluga, et iga võõrkeelse allika autor on samas Eestivälise õigussüsteemi esindaja, võimaldades sellega ehk nii mõnelgi korral üllatada harjumuspärasest erineva käsitlemisega. Samas ei ole unustatud viiteid siseriiklikule kohtupraktikale, mis on indikaatoriks hetkel Eestis kehtivatest arusaamadest ning seisukohtadest.

Käesolev töö on töö eesmärgi saavutamiseks jagatud kolme peatükki. Esimeses peatükis analüüsitakse, kuivõrd on põhiõiguslikest printsiipidest tuletatuna tagatud üldine kohtutee. Analüüsis toetutakse nii põhiseaduse kommenteeritud väljaandele<sup>14</sup>, mille märkimisväärne maht sisaldab mitmeid ka käesoleva töö seisukohalt olulisi seisukohti, kui ka endise

---

<sup>12</sup> R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn : Juura, 2004, lk 19.

<sup>13</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>14</sup> Ü. Madise *et al.* Eesti Vabariigi põhiseadus : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2012.

Riigikohtu esimehe ja EIK kohtuniku Rait Maruste käsitus. Samuti on viidatud ka Euroopa Inimõiguste kohtule, kui põhiõigustest tulenevate õiguste avarajale. Kuigi peatüki käsitus sisaldab ka vastavasisulist kohtupraktikat, võib esimese peatüki teoreetilisemat laadi käsitlust võrrelda vundamendiga, ilma milleta oleks ehitisel suur šanss kokku vajuda. Sarnaselt peaks esimese peatüki käsitus võimaldama luua aluse järgnevates peatükkide sisu analüüsiks.

Teises peatükis keskendutakse halduskohtumenetluses kaebuse esitamise üldkontseptsioonile. Nimetatud peatükiga tuuakse välja Eesti Vabariigi halduskohtumenetluses ette nähtud võimalused kaebuse esitamiseks, käsitledes nimetatud variante süsteemselt liigitatuna. Peatüki eesmärk on halduskohtumenetluse seadustiku hetkel kehtiva regulatsiooni tutvustamine, juhtides samal ajal tähelepanu kriitilistele aspektidele menetluskorra juures.

Kolmandas peatükis, mis on ühtlasi töö kõige mahukam, on vaadeldud halduskohtumenetluses isikuteõiguste kaitsega seonduvaid küsimusi. Esmalt on autor keskendunud isikuõiguste määratlemisega seotud problemaatikale, et põhjendada valitud uurimisobjekte. Selle järgneb empiiriline analüüs isikuõiguste kaitsest koos laiapõhjalise kohtupraktikaga. Autor ei ole jätnud kasutamata võimalust juhtida tähelepanu isikuõiguste kaitse kitsaskohtadele ning sealjuures avaldada kriitikat ka Eestis toimuvate suundumuste suhtes.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks on kasutatud dogmaatilist, süsteemset ja kvalitatiivset meetodit, samuti on vähemal määral kasutatud võrdlevat meetodit. Magistritöö põhineb peamiselt vastavast valdkonnast artiklite, õiguskirjanduse, õigusaktide ja kohtupraktika uuringute läbitöötamisel. Tasub mainida, et isikuõiguste kaitse temaatikat on käsitletud ka eelnevalt ka vastavasisuliste magistritöödega. Nii on Kaire Bamberg 2014.aastal kaitsnud magistritöö teemal „Õigusrikkumiste lõpetamiseks ja tõkestamiseks kohaldatavad eraõiguslikud kaitsevahendid elu, tervise ning isikuõiguste kaitseks“ ja Silja Luide on juba 2003.aastal kaitsnud magistritöö teemal „Au tsiviilõiguslik kaitse ja selle erisused au teotamisel Interneti kaudu“. Siiski tuleb tähelepanu juhtida, et nimetatud käsitlused on enda põhirõhult suunatud horisontaalsetele (tsiviilõiguslikele) suhetele, käesoleva töö temaatikast lähtudes on siinkirjutaja keskendunud aga isikuõiguste rikkumise ja kaitse võimalikkusele avalik-õiguslikust vaatevinklist ning sellega seoses halduskohtumenetluses.

## 1. KAEBEÕIGUS KUI PÕHISEADUSLIK TAGATIS

Põhiõigused on põhiseaduse jõuga subjektiivsed õigused.<sup>15</sup> Põhiõigused sisalduvad Eesti Vabariigi põhiseaduse teises peatükis. On tähelepanuväärne, et põhiseaduse ühesaja kuuekümmne kaheksast paragrahvist nelikümmend kaheksa asuvad just sellest peatükis, hõlmates rohkem kui veerandi paragrahvidest, mis annab tunnistust põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste rollist ning tähtsusest meie õiguskorras.<sup>16</sup> Põhiõigused on riikluse eksisteerimise ja funktsioneerimise seisukohalt sedavõrd olulised, et nende võimaldamist või mitte võimaldamist ei saaks jätta lihtseaduste määratlenda, samas tuleb ka arvestada, et põhiõigused peaksid oma sisult olema avatud ja määramatud, eeldades nende kohaldajalt suurt tõlgendamisvaeva.<sup>17</sup> Ainult igakordse tõlgendamise kaudu on võimalik tagada põhiõiguste vastavuse ja sobivuse just tolle hetke ühiskondlikku situatsiooni ning sellega garanteerida õiguskorra dünaamilisus enda sisu kaotamata.

### 1.1. Põhiseaduse roll kaitsena riigi omavoli vastu

Inimeste õiguste kaitse on iga õigusriigi oluline komponent. Eesti Vabariigis on nimetatud alused eraldi välja toodud ka meie õiguskorra alusdokumendis – põhiseaduses. PS §13 lg 1 sätestab, et igatüüpi on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Ühest küljest annab nimetatud norm igatüüpi õiguse oodata avaliku võimu kaitset, teisest küljest seab norm avalikule võimule kohustuse seda pakkuda.<sup>18</sup> PS § 13 lg 1 esimene lause kujutab seega endast süstemaatiliselt üldist kaitsepõhiõigust, väljendades sel viisil riigi kaitsefunktsiooni.<sup>19</sup> Riigi ülesanne on muuhulgas tagada isikutele nende õiguste kaitse pakkudes efektiivseid võimalusi nõuda enda õiguste kaitseks.

Samas põhiseaduse paragrahvis on peetud eraldi välja toomise vääriliseks ka lause, mille kohaselt seadus kaitseb igatüüpi riigivõimu omavoli eest, st avalik-õiguslikku suhet riigi ja isiku vahel. Siiski tuleb PS § 13 teisest lausest tulenevalt asuda tõlgenduslikule seisukohale, et kaitse riigivõimu eest on eelkõige võimalik Eesti Vabariigi omavoli vastu tulenevalt

<sup>15</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 95.

<sup>16</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - *Juridica* eriväljaanne/2001, lk 5.

<sup>17</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 95.

<sup>18</sup> R. Maruste, (viide 12), lk 287.

<sup>19</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 180.

põhiseaduse mõttest. Halduskohtumenetluse seadustik sätestab ka eraldi mainituna, et Eesti kohtule ei või esitada kaebust välisriigi võimude, rahvusvahelise organisatsiooni või selle organi tegevuse peale.<sup>20</sup>

Riigi omavoli vastu kaitsmiseks on vaja efektiivset meetodeid, sest ainuüksi deklaratiivsena ei ole ühelgi isikul võimalik võimuesindajate vastu tegutseda. Kaitset omavoli vastu võib eelnevast tulenevalt tõlgendada nii laiemas tähenduses kui kitsama tähenduse kaudu. Laiemas tähenduses on kaitse mõistet kasutatud näiteks olukorras, mille kohaselt põhiõiguste esmaseks ning peamiseks funktsiooniks on tagada igapäevase kaitse riigi tegevuse eest<sup>21</sup>. Seega tuleks mõista seaduse kaitse all mitte ainult formaalses mõttes seadust, vaid õiguse kaudu antavat kaitset tervikuna.<sup>22</sup> Eelnevast tulenevalt peetakse seega tähtsast nii kaitse sisulist kui ka formaalselt poolt, sest ainult koos suudavad nimetatud küljed tagada efektiivse kaitse. Samas tuleb laiendavalt tõlgendada ka aspekte, mis peaks tagama ka põhiõigustest tuletatud (või siis ka nendest mitte tuletatud) õigustele seaduse efektiivse kaitse nii materiaalõiguslikult kui ka menetlusõiguslikult. Laiemas tähenduses kaitset peab Riigikohus silmas ka siis, kui ta mainib õigust kohtulikule kaitsele<sup>23</sup>, mida võib nimetada üheks osaks menetlusõigustest.

Riigikohus seab PS § 13 lg 1 puhul valdavalt esiplaanile menetlusliku dimensiooni.<sup>24</sup> Näiteks on Riigikohus korduvalt kohaldanud PS § 13 lg-t 1, põhjendades õigust kohtulikule kaitsele, sedastades, et PS §-des 13–15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse<sup>25</sup>.

## **1.2. Kohtuvõimu roll põhiõiguste tagamisel**

### **1.2.1. Põhiseaduslik võimude lahusest tulenev kaitsekohustus**

Tähelepanuta ei tohi õiguste kaitsel jätta ka PS § 14, mille kohaselt õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

---

<sup>20</sup> HKMS § 4 lg 3.

<sup>21</sup> RKPJKm 3-4-1-4-08, p 15.

<sup>22</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 288.

<sup>23</sup> RKÜKo 3-1-3-10-02, p 17.

<sup>24</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 183.

<sup>25</sup> RKPJKm 3-4-1-1-08, p 5.

Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused<sup>26</sup>, mis tähendab ja sisaldab muuhulgas ka võimalust osaleda õiglases kohtumenetluses. Õigused menetlusele ja korraldusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige ja õiglase tulemuse saavutamisele<sup>27</sup>, see omakorda aitab kaasa nii õiguskindluse kui ühiskonna protsesside tavapärasele toimimisele. Tõhus menetlus põhiõiguste tagamiseks annab isikutele kindlustunde, et neil on võimalus seaduse kaitsele juhuks, kui neil peaks tekkima vajadus enda õiguseid kaitsta.

PS §-st 14 rääkides tasub eraldi tähelepanu juhtida ka asjaolule, et kuigi võimude lahususest tulenevalt võiks öelda, et õiguste tagamine on iga võimude lahususe subjekti ülesandeks eraldi tema poolt hallatavas valdkonnas, siis tuleb arvestada ka asjaolu, et nende poolt tehtavad otsused ja toimingud mõjutavad ka teisi enda tegevuste teostamisel. Nii võib tuua näiteid, kus kohtute menetlusõigused tulenevalt otseselt seadusandja poolt antud seadustest, sest kohtumenetlust puudutavat regulatsiooni saab PS §149 lg 4 ja § 104 lg 2 p 14 järgi kehtestada vaid seadusega. Seejuures tasub tähele panna, et PS § 104 lg 2 p-st 14 tulenevalt on kohtukorraldust ja kohtumenetlust puudutavad seadused liigitatud nn konstitutsiooniliste seaduste alla, mille muutmise eeldab Riigikogu absoluutset häälteenamust, pärssides kergekäelist seaduse muutmist.

PS §-st 14 tuleneb, et avalik võim (st seadusandja) peab kehtestama haldusmenetluse reeglid<sup>28</sup> ning kooskõlas PS §-ga 15 ka halduskohtumenetluse normistiku, mis peaks võimaldama haldusmenetlust kontrollida, sealjuures muuhulgas ka õiguste kaitse juhtumitel. Samas tuleb arvestada, et ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele ei taga õiguste efektiivset kaitset.<sup>29</sup>

Eelnevast tulenevalt peab seega olema võimalik vaidluses pöörduda kolmanda (erapooletu) isiku poole, kellel oleks õigus otsustada vaidluse lõpptulemus. Õigusemõistmise roll langeb kohtutele vastavalt PS §-le 146, mille kohaselt õigust mõistab ainult kohus. Nimetatud asjaolust tuleneb ka järeldus, et igasugune õigusemõistmine saab toimuda ainult kohtu poolt. Selle juures tasub tähelepanu juhtida asjaolule, et kuigi Eesti Vabariigis tegeleb õigusemõistmisega kohus, siis mitmed avalik-õiguslikest suhetest tulenevad vaidlused peavad

---

<sup>26</sup> RKPJKo 3-4-1-4-03, p 16.

<sup>27</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 193.

<sup>28</sup> RKPJKo 3-4-1-1-03, p 12.

<sup>29</sup> RKHKm 3-3-1-32-03, p 14.

olema läbinud enne kohtumenetluse rakendamist kohtueelse menetluse. Nimetatud menetlustest võib mainida nii vaidlustuskomisjoni<sup>30</sup> hankeasjades kui ka kohustuslikku menetlust vangla suhtes kaebuse esitamisega seotud asjades<sup>31</sup>.

Samuti tasub jälgida, et vaidluse ese ning riivatud õigused ei oleks liiga abstraktsed, vaid neid saab piisavalt määratletavad, et need alluks kolmandate isikute poolt kontrollile. Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni.<sup>32</sup> Seoses eelnevaga peab riik andma isikule ka konkreetsed võimalused enda õiguste kaitseks kohtusüsteemis. Samale seisukohale on jõudnud ka riigikohtu üldkogu, kes on leidnud, et põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>33</sup>

### **1.2.2. Halduskohtute põhiseaduslik roll ja ülesanne**

Eelnevalt nimetatud põhiseaduse paragrahvid võimaldavad pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Vastavalt põhiseaduse §-le 148 koosneb Eesti Vabariigi kohtusüsteem koos muude kohtutega ka halduskohtutest. Halduskohtu olemasolu ning õigus kaebusega halduskohtusse pöörduda võib samas pidada ka õiguseks, ilma milleta ei oleks õigusriigi eksistents võimalik.<sup>34</sup> Ajaloolises mõttes on halduskohtute teke seotud monarhia osakaalu vähenemisega Suurest Prantsuse Revolutsioonist ja Napoleon Bonaparte'i võimule saamisest tulenevalt ning teisalt sooviga hakata lõpuks kontrollima senise absoluutvõimuga monarhia asemel tekkinud täitevvõimu.<sup>35</sup> Siiski ei ole ajaloolises mõttes sellistel kontrollorganitel olnud otsest mõju võimul olevate isikute suveräänsuse ja immuniteedi tõttu.<sup>36</sup>

Eestis on täitevvõimu kohtuliku kontrolli ülesanne halduskohtul, millel on pädevus teha siduvaid otsuseid kõigis avalik-õiguslikes õigusvaidlustes, kui seadus ei näe ette teistsugust

---

<sup>30</sup> HKMS § 268 lg 1.

<sup>31</sup> Vangistusseadus. (VangS) - RT I 2000, 58, 376; RT I, 19.03.2015, 31 : VangS § 1<sup>1</sup> lg 5 ja 8.

<sup>32</sup> RKHKm 3-3-1-32-03, p 14.

<sup>33</sup> RKÜKo 3-1-1-88-07, p 41.

<sup>34</sup> T.Pappel. Kaebeõigus Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis. Magistr töö. Tartu : Tartu Ülikool, 2005, lk 4.

<sup>35</sup> N. K. Jayakumar. Administrative Law. New Delhi - Prentice-Hall of India Private Limited, 2005, lk 12.

<sup>36</sup> P. Birkinshaw. European Public Law. London : William Clowes Limited, 2003, lk 132.

menetluskorda.<sup>37</sup> Seega on tegemist eraldi avalik-õiguslikule vaidlusele spetsialiseerunud kohtuga, mis võimaldab ka efektiivsemat õigusmõistmist.<sup>38</sup> Ühtlasi tähendab see seda, et juhul, kui muudes seadustes ei ole erikorda avalik-õiguslikeks vaidlusteks ette nähtud, siis on halduskohtule võimalik omistada nimetatud asjades ainupädevust. Eraldi tasub mainida, et ka teistes kohtumenetlusi puuduvates seadustes ei ole omistatud konkureerivat pädevust. Nii on tsiviilkohtumenetluse seadustiku<sup>39</sup> (TsMS) § 1 kohaselt tsiviilkohtumenetluse esemeks tsiviilasi, mis oma rõhuasetuse tõttu üksi esineb avalik-õiguslikust vaidlusest. Samuti ei omista vastavat üldpädevust endale ka vääртеomenetluse seadustik<sup>40</sup> (VTMS), kriminaalmenetluse seadustik<sup>41</sup> (KrMS) ega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus<sup>42</sup> (PSJKS).

Ka kohtupraktikas on nimetatud halduskohtu üldpädevus avalik-õiguslikes vaidlustes eraldi kinnitust leidnud. Nii on ka Riigikohus leidnud, et õigus pöörduda halduskohtusse on tagatud igäuhele, kelle õigusi ja vabadusi on rikutud haldussuhetes avaliku võimu kandja poolt.<sup>43</sup>

Samuti on Riigikohus leidnud, et kui kaebuse ese on avalik-õiguslik ja see ei kuulu ühegi kohtu pädevusse, on halduskohtul kinnipüüdev pädevus kaebus lahendada.<sup>44</sup> Arvestades nimetatud sõnastust on just halduskohtul mitte ainult pädevus, vaid ka vaikimisi kohustus nimetatud asju lahendada. Eraldi tasub mainida, et näiteks haldusmenetluses antud aktide puhul ei ole ei põhiseaduse ega halduskohtumenetluse seadustiku sätetes nimetatud eraldi ühtegi akti, mille suhtes kaebeõigust nimetatud aktist tulenevalt ei saaks teostada.<sup>45</sup>

Samuti tuleb arvestada, et lähtudes ka viimati toodud Riigikohtu seisukohast pädevuse ja vaikimisi kohustuse küsimuses, on võimalikud olukorrad, kus kohtute pädevus asja lahendamisel ei ole selge. Taoline küsimus võib kõne alla tulla näiteks nendel hetkedel, kus vastavaid olukordi ei ole menetlusseadustikes välja toodud. Isiku õiguste rikkumine ei peaks jääma tähelepanuta ning tulenevalt eelmainitud põhiseaduslikest garantiidest peaks kannatanul olema võimalus enda õiguste kohtulikule kaitsele. Sellistel juhtudel peab kohtul

---

<sup>37</sup> HKMS § 4 lg 1.

<sup>38</sup> N.G.Foster, S.Sule. German Legal System and Laws. New York : Oxford University Press, 2010, lk 82.

<sup>39</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I 2005, 26, 197; RT I, 19.03.2015, 26.

<sup>40</sup> Vääртеomenetluse seadustik. - RT I 2002, 50, 313; RT I, 19.03.2015, 35.

<sup>41</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I 2003, 27, 166; RT I, 19.03.2015, 21.

<sup>42</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I 2002, 29, 174; RT I, 23.12.2013, 57.

<sup>43</sup> RKHKm 3-3-1-68-03, p 15.

<sup>44</sup> RKHKm III-3/1-11/94.

<sup>45</sup> Sama on näiteks leitud RKHKm 3-3-1-5-97.

olema võimalus tegutseda ka otse põhiseaduse alusel ka nendel juhtudel, kui kohtumenetluse seadustik vastavat kaebevõimalust ega menetluskorda ette ei näe, et kohtuliku kontrolli võimalus oleks isikutele tagatud.<sup>46</sup>

Juhul, kui kohtumenetluses tekib kaheti tõlgendavaid olukord kaebeõiguse tuvastamisel, siis tuleb sellisel juhul kohtumenetlusõiguse (sh ka halduskohtumenetluse) norme vastavalt põhiseaduskonformselt tõlgendada, et oleks võimalik kaebeõiguse tegelik ja efektiivne realiseerimine. Õiguse rikkumine ei saa olla alati kohtusse pöördumise ajaks selge ja põhistatud, sest kõik asjaolud ei pruugi ei asjaosaliste ega kohtu jaoks kaebamise hetkel teatud või tuntud olla. Samuti võib olla võimalik õiguste rikkumine tulevikus suurema või väiksema tõenäosusega, kuid sellistel juhtudel pole rikkumine veel faktiliselt aset leidnud. Hetkel pikemalt peatumata sellise kaebuse eelduste juures, on kohtusse muu hulgas õigus pöörduda tuvastamiskaebusega, samuti võib asjaolusid tuvastada muude kaebusteliikidega koos.

### **1.3. Kohtutee konstitutsionaalne garantii**

#### **1.3.1. Otsene puutumus kaebeõiguse tagamise eeldusena**

Juhul, kui kannatanul pole võimalik enda õiguste realiseerimine kohtuliku tee kaudu, kaotab põhiseaduses sisalduv põhiõiguste kataloog oma mõtte ning õiguste ja kohustuse siduvus avaliku võimu esindajate suhtes oleks ainult deklaratiivne.<sup>47</sup> Siiski tuleb arvestada ka põhiseaduse sõnatuste ja mõttega nimetatud aspekte lahates. PS § 15 mõttes tuleb kaebeõigust tõlgendada viisil, et kohtusse pöördumine on tagatud ainult isiku enda õiguse rikkumise korral.<sup>48</sup> Kuna subjektiivne õigus koosneb selle kitsamas ja tegelikus tähenduses kolmeliikmelisest relatsioonist õiguse kandja, adressaadi ja eseme vahel<sup>49</sup>, siis on vajalik põhiseaduse mõttes õiguse olemasolu tuvastamiseks kontrollida, et norm sisaldaks õigust omavat subjekti ning mitte ainult kohustuse adressaati kui kohustuse objekti.

Vastasel juhul oleks kohtusüsteem ülekoormatud kaebustega, kus võimalik kannatanu ehk ei peagi enda õigusi rikutuks<sup>50</sup> ning samuti oleks ka avaliku võimu esindajatel suurem koormus, et tegeleda nende vastu esitatud kaebustega ning kohtumenetlustes osalemisega. Halduskohus

---

<sup>46</sup> Vt RKÜKm 3-3-1-38-00, p 15 jj.

<sup>47</sup> R. Alexy, (viide 16), alapeatükk 2.2.

<sup>48</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 208.

<sup>49</sup> R. Alexy, (viide 16), alapeatükid 3.1.1.-3.1.2.

<sup>50</sup> Juhtumil, kus oleks võimalik kolmanda isiku eest ilma tolle teadmata kaebus esitada.

ei ole instants, mis peaks reageerima igale avaliku võimu õigusvastasele teole.<sup>51</sup> Eelnevast tuleneb, et isikul peab olema kaebuse esitamiseks puutumus õiguste rikkumisega (*legitimitio ad causam*). Puutumus võib jaguneda nii otseseks puutumuseks kui ka kaudseks puutumuseks, samuti on võimalik olukord, et puutumust reaalselt ei eksisteerigi. Puutumuse puudumise korral võiks seega eeldada, et isikul puudub kaebeõigus, kuigi iseenesest võib tal huvi või võib-olla ka isegi põhjus olemas olla. Sellise juhtumi puhul kaebeõiguse olemasolul kannataks nii menetluskiirus ning samuti poleks võimalik piiratud ressursside<sup>52</sup> mõistlik kasutamine.

Probleeme võib aga puutumuse küsimuse üle arutledes tekitada kaudse ja otsese puutumuse eristamine. Riigikohtu seisukoha järgi annab kaebeõiguse just otsene puutumus<sup>53</sup> ning sellest tulenevalt on oluline tuvastada puutumuse olemasolu korral selle liik. Erinevate tõlgenduste kaudu oleks teoreetiliselt võimalik tuletada elusorganismide puhul kaudne puutumus kas või asjaolust, et kõik asuvad samal planeedil või samas universumis. Nimetatud näite puhul on ilmselge, et vajalik oleks lähem puutumus vaidluse esemega, kuid ka suuremal tasemel sidumus ei pruugi piisav olla. Nii ei saa kaebuse aluseks olla reeglina kolmanda isiku õiguste rikkumine<sup>54</sup>.

Võimaluse piirata otsese puutumuse kaudu kaebeõigust võiks anda põhiseaduse sõnastus, mille kohaselt on tagatud põhiseadusega ainult „oma“ õiguste kaitse. PS §-s 15 ettenähtud isiku kaebeõigus ei ole absoluutne<sup>55</sup>, kuid samas PS § 15 lg 1 esimene lause ei nimeta põhiõiguse piiramise tingimusi.<sup>56</sup> Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks. Selle tõttu on ühe peamise põhiseadusliku väärtusena PS § 15 lg 1 riive õigustamisel nimetatud eelkõige kohtusüsteemi efektiivne toimimist ehk menetlusökonomiat.<sup>57</sup> Ratsionaalsuse ja õigusemõistmise ökonomika seisukohast on põhjendatud, et mitte iga väiksemgi vaidlus ei pea saama täiemahulist kohtulikku kaitset.<sup>58</sup>

---

<sup>51</sup> K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2013, lk 19.

<sup>52</sup> Ressursid nagu näiteks aeg või raha on juba enda loomu poolest piiratud.

<sup>53</sup> RKHKo 3-3-1-86-04, p 13.

<sup>54</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 208.

<sup>55</sup> Vt RKPJKm 3-4-1-4-06, p 12 .

<sup>56</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 216.

<sup>57</sup> *Ibid*.

<sup>58</sup> R. Maruste, (viide 12), lk 301.

### 1.3.2. Põhiõiguste garantii kaitseala mitteabsoluutsus

Riigikohus on määratlenud, et kaitseala riive on selle ebasoodus mõjutamine.<sup>59</sup> Nimetatud formulatsiooni kohaselt on menetlusõiguste HKMS, TsMS, KrMK, VTMS kui ka PSJKS vastavasisulised regulatsioonid korraka nii kohtusse pöördumise võimaldajad, määratledes konkreetsed menetlusreeglid, kui ka kitsenduste loojad, sest paika pandud reeglistikuga on võimalik isikute kaebeõiguse piiramine, mis mõnelgi juhul võib osutada liigselt koormavaks. Viimaste hulka võivad kuuluda istungite pidamise reeglistik, menetlustoimingute tegemise reeglistik või kõige lihtsamana ka kaebuse esitamise kord (Eesti puhul tekib küsimus eelkõige elektroonilisel ja füüsilisel kujul kohtuga suhtlemise suhtes vahe<sup>60</sup>).

Riigikohtu üldkogu on märkinud, et kuigi seadusandjal on ulatuslik vabadus otsustada, kuidas tõhus ja õiglane menetlus üles ehitada, riivab piisavalt tõhusate õiguskaitsevahendite puudumine oma õiguste kaitsmiseks PS § 14 ja § 15 lg 1 koostoimest tulenevat põhiõigust.<sup>61</sup> Samuti tasub mainida, et Riigikohtu tõlgenduse kohaselt võib õigus tõhusale ja õiglasele menetlusele olla riivatud ka siis, kui pärast kohtuotsuse jõustumist tekib põhjendatud kahtlus vabadusõiguse riive õiguspärasuses.<sup>62</sup>

Kaebeõiguse proportsionaalse piiramisena ei saa käsitleda olukorda, kus on olemas võimalus, et kaebaja õiguseid on rikutud ning ta on sellele kaebuses viidanud. Ka Riigikohtu praktika kohaselt on vähemasti kaebeõiguse olemasolu tuvastamiseks piisav, kui kohus mõõnab kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust kaebuses toodud asjaoludel.<sup>63</sup> Seejuures tasub tähele panna, et kaebeõiguse suhtes tuleb üldiselt tähele panna, kelle vastu soovitakse kohtusse minna ning lähtuda asjaolust, et erinevates kohtumenetlustes on põhjendustele esitatavad nõuded erinevad. Nii võib väita, et kui vastaspool on avalik võim, peavad nõuded olema madalamad, kui eraisik, siis omakorda kõrgemad. Nimetatud vahetegemine on vajalik, sest riigivõimu puhul eeldatakse, et kaebaja vajab nn riigivõimuaparaadiga vaieldes rohkem kaitset kui horisontaalselt samaväärse ning eelduslikult samade võimalustega eraisiku vastu.

---

<sup>59</sup> RKPJKo 3-4-1-6-09, p 15.

<sup>60</sup> Näitena võib tsiviilkohtumenetlusest tuua erinevad riigilõivud olenevalt kohtu poole pöördumise viisist.

<sup>61</sup> RKÜKo 3-1-2-2-11, p 51.

<sup>62</sup> RKÜKo 3-1-2-2-11, p 55.

<sup>63</sup> RKHKm 3-3-1-9-08, p 15.

Eelnevaga seoses tuleb arvestada halduse rolli kogu ühiskonna toimimise reguleerimisel. Kuna haldusmenetlus peaks olema võimude lahususe printsiibist tulenevalt eelkõige täidesaatva võimu tegutsemiseesmärkide vahend, siis oleks haldusorganite töö ühiskonna reguleerimisel pärsitud, juhul kui avaliku võimu iga otsus või toiming alluks piiramatule kohtulikule kontrollile.<sup>64</sup> Samuti oleks rikutud halduse tegevuse subjektide õigustatud ootused haldusaktide õiguspärasuse ning kestmajäämise kohta. Ühe väljundina on halduskohtumenetluse seadustikus § 46 lõigetes 1 ja 2 kehtestatud üldine kaebetähtaeg 30 päeva kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest, mis peaks haldusakti ülejäänud adressaatidele või muudele puudutatud isikutele andma pärast nimetatud aja möödumist kindlustunde vastava haldusakti alusel või sellega arvestades edasi tegutsedes. Seega on seadusandja lugenud nimetatud juhtudel 30 päeva piisavaks ajaks, et isik, kelle võimalikke õigushüvesid on kahjustatud, saaks ka vajadusel vastavasisulise kaebuse kohtule esitada.

### **1.3.3. Individuaalkaebus kui *ultima ratio* õiguste kohtulikul kaitsel**

Põhiseadusest tulenev kaebeõigus ei annaks õiguskindluse tagamiseks ning ühiskonna normaalseks toimimiseks vajalikku efekti üksi tulenevalt asjaolust, et seadusandja on enda kohusena sätestanud menetlusnormistiku, mille kaudu oleks isikul võimalik õiguse mõistmiseks kohtutesse pöörduda. Isikute õiguste kaitsel tuleb tähelepanu juhtida ka nende aspektidele, et isiku õiguste rikkumine minimeeritaks ning tal oleks võimalik talle tekitatud kahju puhul hüvitisele.

Nimetatud tegurite juures on tähtis ka, et õiguste realiseerimine toimuks piisavalt kiirelt, sest igasugune viivitamine kohtuotsusega tähendab võimaliku isiku õiguste riive puhul jätkuvat riivet ning sellega võib suurenda kannatanule ja ühiskonnale (sh ka riigile) tekkiv nii õiguspoliitiline, varaline kui ka mittevaraline kahju. Ka Riigikohus on eraldi täheldanud, et kohtute menetluslik tõhusus on oluline nii kohtusüsteemi funktsioneerimiseks tervikuna (kohtute üldise töökoormuse seisukohalt) kui ka igale kohtuasjale mõistliku aja jooksul lahendi tagamiseks.<sup>65</sup> Lisaks kaebaja õigustatud ootusele efektiivsele protsessile korreponderub ka menetluse eest vastutatava isiku kohustus tagada menetleja poolne tegevus võimalikult kiireks menetluse läbiviimiseks ning vaidluse lahendamiseks<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> T.Pappel (viide 34), lk 5.

<sup>65</sup> RKPJKo 3-4-1-20-07, p 19.

<sup>66</sup> RKKKo 3-1-1-3-04, p 19.

Samuti tuleb tähelepanelikult suhtuda olukordadesse, kus seadusandja on eraldi teatud liiki või teatud küsimustes konkreetsete kaebuste esitamise välistanud. Selliste juhtumite puhul võib tegu olla õiguste sh põhiõiguste riivega ning igasuguste riivete puhul tuleb juhtida tähelepanu ka asjaolule, kas nimetatud riived on eraldi ka formaalselt ja materiaalselt õiguspärased ning vastavas ulatuses põhiseadusega kooskõlas<sup>67</sup>. Eraldi tähelepanu nimetatud kontrolli skeemis tasuks pöörata PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele, sest oma laia tõlgendusvõimaluste tõttu võib just nimetatud aspekt mõjutada piirangute kohta käivaid hinnanguid, sest üldreegli kitsendused võivad olla ainult sellised, mis on vajalikud kitsenduse eesmärgi saavutamiseks.<sup>68</sup>

Juhtudel, kui seadusandja poolt ei ole õiguste rikkumise korral ette nähtud eraldi menetluskorda, saab PS § 15 lg 1 esimesest lausest tuletada ka individuaalkaebuse õiguse, mis annab isikule võimaluse pöörduda eraldiseisvalt Riigikohtu poole. Sellise kaebuse eelduseks on eelkõige asjaolu, et isikul ei ole muul tõhusal viisil võimalik kasutada talle PS §-ga 15 tagatud õigust kohtulikule kaitsele ning võimalusena nähakse sellisel hetkel ette võimalust pöörduda Riigikohtusse<sup>69</sup>. Sarnane instituut on olemas ka Saksa õiguses, kus *Grundgesetz*<sup>70</sup> (GG) § 93 lg 1 p 4a annab isikule võimaluse, kui tema põhiõigusi rikutakse avaliku võimu, pöörduda Karlsruhe asuva föderaalse konstitutsioonikohtu<sup>71</sup> poole. Siiski on samamoodi eeldusteks muu hulgas muude võimaluste ammendumine või tõsine oodatav ebasoodus olukord kohtuotsuse mõjul.<sup>72</sup>

Seega on kohtusüsteemi poolt tagatud võimalused kaebeõiguse teostamiseks ka juhul, kus seadusandja tegevusetuse või ettenägematuse tõttu on puudu menetluskord kui oluline instrument materiaaõiguse realiseerimiseks. Arvestada tuleb aga selle juures asjaoluga, et individuaalkaebuse võimalust on reaalselt võimalik kasutada ainult juhul, kui muude võimaluste kaudu pole kohtusüsteemist võimalik kaitset saada ning isiku kaebeõigus jääb realiseerimata. Eristada tuleb seejuures olukordi, kus põhiseaduse mõtte järgi ei olegi isikule

---

<sup>67</sup> Ü. Madise *et al*, (viide 14), lk 155.

<sup>68</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 113.

<sup>69</sup> Vt RKÜKo 3-1-3-10-02.

<sup>70</sup> *Grundgesetz*. - BGBI. S. 1; BGBI. I S. 2438.

<sup>71</sup> Saksa keeles *Bundesverfassungsgericht*.

<sup>72</sup> H. Räsler. Harmonizing the German Civil Code of the Nineteenth Century with a Modern Constitution – The Lüth Revolution 50 years Ago in Comparative Perspective. *Tulane European and Civil Law Forum* : Vol. 23, 2008, lk 14.

tagatud ja ette nähtud kaebeõigust, mis PS § 15 alusel võimalust individuaalkaebuse esitamiseks ei anna.

Individuaalkaebuse võimalust tasub siiski meeles pidada, sest nii mõnelgi juristide poolt mitmeti tõlgendatav olukord võib vastava või lausa uutmoodi tõlgenduse nõuda ka nimetatud perspektiivi kaalumist. Seega tasub rõhutamist, et individuaalkaebuse puhul on tegemist viimase abinõuna ning kasutust peaks see leidma ainult olukordades, kus muud võimalused isiku kaitset ei taga. Arvestades Eesti õiguskorras sisalduvaid kohtuliku kaitse võimalusi, peaks tegemist olema seega väga erandliku olukorraga, kuid tulenevalt põhiseaduse mõttest ei tohi nn individuaalkaebuse esitamise võimalust välistada, kui sellega võib kaasneda isikule tema õiguste rikkumise korral kohtuliku kontrolli puudumine. Nimetatud seisukohta ilmestab seegi, et käesolevaks hetkeks on ainult üks individuaalkaebus kuulunud rahuldamisele<sup>73</sup>, mistõttu on võimalik, et nimetatud küsimuses järgitud väga konservatiivset joont kasutatakse ka edaspidi.

#### **1.4. Euroopa Inimõiguste Konventsioon kui põhiõiguste ulatuse avardaja**

Euroopa kultuuriruumi on iseloomustamas muuhulgas ka indiviidide õiguste kaitse kõrge tase. Põhiseadusest tulenevate põhiõiguste kõrval mängib üha olulisemat rolli 1950. aastal Roomas allkirjastatud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (Euroopa inimõiguste konventsioon), mis jõustus Eesti suhtes 16. aprillil 1996.<sup>74</sup> Vastavalt EIÕK artiklile 46 lg 1 on liikmesriik kohustatud täitma EIK vastavasisulisi otsuseid ning sellest tulenevalt tuleb arvestada, et põhiõigustele hinnangute andmisel ning kaitseala tõlgendamisel ei saa EIÕK artikleid ning vastavasisulist EIK kohtupraktikat arvestamata jätta. Ka Riigikohus on leidnud, et EIÕK võib lugeda Eesti õiguskorra lahutamatu osaks ning selles sisalduvate õiguste ja vabaduste tagamine on PS § 14 kohaselt ka kohtuvõimu kohustus<sup>75</sup>.

Ühe näitena on õiguste kaitset käsitletud EIÕK artiklis 6, sätestades õiguse õiglasele kohtupidamisele, mis on üheks põhiliseks ja laialdasemalt rakendust leidva sättega nimetatud vallas. Samas tuleb tähele panna, et nimetatud õiguse eesmärk on EIÕK mõttes eelkõige garanteerida õiglase menetlus tsiviil- ja kriminaalasjades. Eestis on põhiseadus nimetatud

---

<sup>73</sup> Vt RKÜKo 3-1-3-10-02.

<sup>74</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 1996, 11, 34.

<sup>75</sup> RKÜKo 3-1-3-13-03, p 31.

kaitse valdkonnas laiendanud enda kaitset laiemalt ning hõlmab sellest tulenevalt ka halduskohtumenetluse.<sup>76</sup>

Ühe võimaliku põhjusena, miks EIÕK on nimetatud valdkonnas kitsendavam, võib tulla ajaloolistest aspektidest, millest tulenevalt on riigivõimu otsused olnud kaitstud vastavasisulise immuniteediga ning samuti ei ole välistatud, et osades valdkondades on nimetatud immunitet ühel või teisel viisil veel tänapäevalgi kehtiv.<sup>77</sup> Ühe sellise ilminguna võib tuua näite, kus kohus ei hinda halduse tegevuse sisulist otsustus- ja enesekorraldamisõigust lähtudes ainuüksi asjaoludest, et halduse poolt valitud teguviis ei pruugi olla kõige mõistlikum.<sup>78</sup> Siiski tuleb arvestada, et kuna kohtu ülesanne on siiski jälgida ka seadusandlikku ja täidesaatvat võimu neid selle juures tasakaalustades, siis ei tohi ka kohtu poolt kontrollimise õigused ja võimalused liigselt kitsendatud olla.<sup>79</sup> Seega on üheks võtmeküsimuseks nimetatud kontrolli mõttes erinevate huvide vahel õige ning võimalikult põhiseaduskomfortse tasakaalu leidmine ning kõigiti toimiv õiguste kaitse.

EIÕK art 13 kohaselt on igaühel, kelle konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik. See artikkel, seotuna eelnevalt mainitud EIÕK artikliga 6, annab võimaluse nõuda õiglast ja efektiivset kohtulikule kaitsele ka riigivõimu tegevuse vastu.

EIÕK tulenev õiguste kaitse ei saaks efektiivne ka ilma ka vastava kontrollorganita – selleks olev Euroopa Inimõiguste Kohust peetakse ühtlasi ka üldiste administratiivõiguse ja halduskohtumenetluse printsiipide teerajajaks.<sup>80</sup> Nii on mõjutatud olnud erinevate Euroopa riikide õigussüsteemid – seda nii üldise õiguse maades kui ka kontinentaal-Euroopa maades.<sup>81</sup> Sellest hoolimata pole Ühendkuningriigis käesoleva ajani loodud eraldi halduskohtuid kui selliseid, mistõttu võib EIK rolli pidada *common law* süsteemi suhtes seda suuremaks.<sup>82</sup>

---

<sup>76</sup> T. Annus. Riigiõigus. Tallinn : Juura, 2006, lk 374.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Vt seondvalt RKÜKo 3-4-1-8-09.

<sup>79</sup> T. Annus, (viide 76), lk 374.

<sup>80</sup> H.P.Nehl. J. M. Smits (ed). Elgar Encyclopedia of Comparative Law, 2nd Edition. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2012, lk 25 .

<sup>81</sup> M. Künnecke. Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison. Berliin, Heidelberg : Springer – Verlag, 2007, lk 2 jj.

<sup>82</sup> Ibid., lk 214.

Samuti on EIÕK suhtes märgitud, et ta erineb teistest inimõiguste instrumentidest selle poolest, et pakub lisaks üksikisikutele ka laialdast kaitset äriühingutele.<sup>83</sup> Seejuures on märkimisväärne, et EIÕK koostajad pidasid kogu aeg silmas, et ka äriühingud oleksid ka EIÕK kaitsealas.<sup>84</sup> Nimetatud asjaolu omab tähendust eelkõige juriidiliste isikute õiguste osas, mida Eestis veel suhteliselt suuremas ulatuses piiratakse.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> W.H.A.M. van den Muijsenbergh. (viide 1), lk 46.

<sup>84</sup> Ibid., lk 48.

<sup>85</sup> Täpsemalt ka käesoleva töö punkti 3.2.1.3.

## **2. KAEBUSE ESITAMISE ÕIGUSE KONTSEPTSIOON EESTI HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Kaebuse esitamise reeglistik peab olema kirja pandud seaduse tasandil, et kannatanutele oleks võimalik tagada õiguskindlus ja selge reeglistik, mille alusel oleks võimalik kaebusi esitada ning õiguste kaitset efektiivselt teostada. Ilma vastava rakendusliku korrata ähvardaks õigussüsteemi kaos ning kohtud võiksid mattuda üldsõnaliste kaebuste laviini alla, mille korrastamine käiks ka kõige efektiivsematele õigusemõistjatele üle jõu.

### **2.1. Kaebeõiguse koht halduskohtumenetluse seadustikus**

Eesti Vabariigi halduskohtumenetluses on kaebeõigus kõige eredamalt väljendumas halduskohtumenetluse seadustiku §-s 44, mille pealkiri „kaebeõigus“ ei jäta kahtlust nimetatud paragrahvi olulisuses sellel teemal. Nimetatud paragrahvi nimetus on oluliselt lühem kuni 31.12.2011 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku redaktsioonist, kus kasutati pealkirjana „Halduskohtusse pöördumise õigus“. Nimetatud kahte sõnastust võrreldes on selge, et varasema sõnastuse järgi oli võimalik grammatiliselt pealkirja tõlgendades eeldada, et kohtusse pöördumise õigus on võimalik ka muul viisil kui ainult kaebust esitades. Hetkel kehtivas redaktsioonis on keskendutud vastavas paragrahvis eelkõige kaebusele ning protest halduskohtumenetluse institutsioonina on välja toodud pigem eraldi. Tähelepanuväärne on samuti ka asjaolu, et kuni 31.12.2011 kehtinud redaktsioonis asub kaebeõigusest rääkiv säte juba seaduse alguses (2. peatükis 7. paragrahvis), siis 01.01.2012 kehtima hakanud seaduses asub vastavasisuline regulatsioon alles 4.peatükis. Olgu vahemärkusena öeldud, et üldine kaebeõigus on teatud juhtudel koos halduskohtumenetluse seadustikuga analoogia korras kehtivas tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud juba 3.paragrahvis<sup>86</sup>.

Lisaks kaebeõiguse erinevale rõhuasetusele seaduse suhtes on oluliselt muutunud ka kaebeõiguse sisu. Kuni 31.12.2011 kehtinud redaktsioonis oli grammatiliselt pandud rõhk

---

<sup>86</sup> Hetkel kehtivas redaktsioonis.

asjaolule, et kas isik (kaebaja) ise pidas enda õigusi haldusakti või toiminguga rikutuks.<sup>87</sup> Sellega oli sõnastuslikult antud subjektiivne õigus kaebajale otsustada, kas tema õigusi on rikutud või mitte. Hetkel kehtiv redaktsioon on nimetatud vallas on erineva rõhuasetusega, sest põhivõimalusena nähakse seadusandja poolt ette olukorda, et kaebaja võib pöörduda kohtusse üksnes oma õiguste kaitseks.

Lisaks kaebaja subjektiivse otsustusõiguse mittemainimisele on paragrahvi sõnastuses *expressis verbis* rõhutatud esimese eeldusena, et kaebeõigust on võimalik kasutada kaebaja enda õiguste suhtes, tuues uues redaktsioonis nimetatud sättesse sõna „üksnes“. Arvestades lõike sõnastust ei oleks selline rõhutus vajalik, sest ka ilma nimetatud sõnata on võimalik lause mõttest ja tähendusest tuletada, et kaebeõigus kehtib nimetatud lause kohaselt ainult kaebaja enda õiguste rikkumise korral. Seadusandja on nimetatud juhul aga pidanud vajalikuks nimetatud aspekti eraldi välja tuua, mis arvestades ülejäänud nimetatud paragrahvi sisu ei oleks niivõrd vajalik. Nimetatud sõnastus täidaks enda ülesannet eelkõige juhul, kui rohkem erandeid ei oleks, kuid selline ei saa ülejäänud seadust vaadates olla seadusandja tahe.

## **2.2. Kaebuste liigid halduskohtumenetluses**

Halduskohtumenetluse seadustikus on eraldi välja toodud ka nende kaebuste liigid, mida on võimalik halduskohtumenetluses esitada ja seal menetleda. Nimetatud sisu reguleerib eelkõige HKMS § 37 lg 2, mille kohaselt jagunevad esitatavad kaebused järgmiselt:

- a) tühistamiskaebus, millega saab kohtult paluda haldusakti osalist või täielikku tühistamist;
- b) kohustamiskaebus, millega saab paluda haldusakti andmist või toimingu tegemist;
- c) keelamiskaebus, millega saab nõuda haldusakti andmise või toimingu tegemise keelamist;
- d) hüvitamiskaebus, millega saab nõuda avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist;
- e) heastamiskaebus, millega saab nõuda haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist;
- f) tuvastamiskaebus, millega saab nõuda haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist.

---

<sup>87</sup> Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.

Nimetatud kaebuste liikide eristamine on oluline, sest vastavalt sama paragrahvi esimesele lõikele algab halduskohtumenetlus kohtule kaebuse esitamisega. Nimelt ei saa kohus erinevalt seadusandjast ja täitevvõimu esindajatest hakata oma ülesandeid täitma enda initsiatiivil.<sup>88</sup> Nimetatud põhimõtte väljendub halduskohtumenetluse seadustikus muu hulgas HKMS § 2 lõikes 3 ja HKMS § 41 lõikes 1, mille kohaselt ei tohi kohus teha otsust nõude ega aluse kohta, mida ei ole kaebuses esitatud. Sellest tulenevalt peab haldusprotsessi käivitamiseks eksisteerima õiguslik vaidlus ja selle vaidluse ajendamiseks tuleks pöörduda kohtu poole<sup>89</sup>, alles pärast mida on võimalik kohtumenetlus algatada ning selle lõpptulemusena kohtul lõppjäreldusele jõuda.

Samuti on kaebuste liikide eristamine oluline, sest kohus peab asja läbi vaatama kaebuses taotletud ulatuses. Nimetatud piirang tuleneb nii HKMS § 2 lõikest 3, HKMS § 41 lõikest 1 kui ka dispositsioonipõhimõttest. Dispositsioonipõhimõtte on seal juures PS § 15 sätestatust tuletatav seoses nimetatud põhiseaduse paragrahvis sisalduva kaebepõhiõigusega.<sup>90</sup> Eelnevalt tuleneb, et just kaebaja õigus on valida kaebuse esitamise fakt ning selle õiguse kasutamise korral ka kaebuse nõude liik ning selle ulatus. Seega oleneb kohtumenetluse sisu just kaebaja tegevusest, kuid tulenevalt HKMS § 2 lõikest 3, peab kohus lähtuma kaebaja tegelikust tahtest. Viimane annab siiski kohtule võimaluse kaebuse teksti sõna-sõnalt mitte järgida, kuid lähtuda tuleb ikkagi kaebuse mõttes ja eelduslikult soovitatavast lõpptulemusest. Samuti on kohtul võimalik selgitada kaebajale tema poolt valitud kaebuse sisust tulenevaid tagajärgi ning juhtida tähelepanu võimalikele alternatiividele.

Lisaks tuleb mainida, et kaebuste liigist tulenevalt võib olla piiratud isiku kaebeõigus täiendavate tingimustega, mistõttu on kohtule väga oluline tuvastada kaebaja poolt soovitud lõpptulemus ning sellest tulenevalt tõlgendada tema poolt esitatavat nõuet. Riigikohus on samuti järjekindlalt leidnud halduskohtu uurimisprintsipi ning ühtlasi ka sellest tulenevat selgitamiskohustust arutades, et uurimisprintsibiist tulenevat halduskohtu selgitamiskohustust käsitledes tuleb olla seisukohal, et kohtul on kohustus aidata kaebuse esitajal valida kõige sobivam ja asjakohasem kaebuse liik ning sellest tulenevalt taotluse sisu.<sup>91</sup> Sellest tulenevalt on halduskohtumenetluses, kus rakendatakse inkvisitsiooniprintsiipi, kohtu ülesanne selgitada

---

<sup>88</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 152.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid., lk 27.

<sup>91</sup> RKHKo 3-3-1-14-02, p 25.

vajadusel isikule, kelle õiguseid on rikutud, milline nõue oleks tema õiguste kaitseks kõige tulemuslikum.<sup>92</sup>

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.<sup>93</sup> Tähelepanu tuleb aga juhtida, et ei rikutaks dispositsioonipõhimõtte seda osa, mis käsitleb kaebaja õigust käsutada kaebust, seal hulgas ka pärast selle esitamist kohtule selle menetlusse võtmiseks.<sup>94</sup> Sellega seoses tuleks kohtul veenduda, et nendel juhtudel, kus hakatakse ulatuslikult kaebuse sisu tõlgendama, ei läheks see vastuollu kaebaja tegeliku tahtega, mille tuvastamine, eriti nende kaebajate puhul, kes ei kasuta professionaalsete õigusnõustajate abi, ei pruugi osutada kõige kergemaks ülesandeks.

Uurimispõhimõtte rakendamine on mõistlik ka tulenevalt vajadusest tagada HKMS § 2 lg 2 toodud nõuded, mille kohaselt peab haldusasja lahendama sõltumatu ja erapooletu kohus õigesti, ausalt, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Sarnaselt peab ka haldusorgan haldusmenetluse seaduse (HMS)<sup>95</sup> § 5 lg 2 kohaselt oma tegevuses järgima seaduses ette nähtud vorminõudeid ja arvestama seaduse üldiseid põhimõtteid, milleks haldusmenetluse puhul on menetluse eesmärgipärasus, tõhusus, lihtsus, kiirus ja säästlikkus ning isikule ülemääraste ebaseaduslike tekitamisest hoidumine. Sellest tulenevalt on ka haldusmenetluses sätestatud uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel.<sup>96</sup>

### **2.3. Kaebeõiguse tuvastamise küsimus halduskohtumenetluses**

Kaebajate õiguste ulatus ning kaebeõiguse olemasolu on tänapäeva modernses halduskohtumenetluses suur küsimuste allikas. Laias laastus võib erinevad arusaamad jagada kolmeks. Esimese võimalusena omatakse kaebeõigust (*locus standi*) juhtudel kui kaebaja omab otsest puutumust konkreetse rikutud meetme suhtes. Teise variandina saab välja tuua

---

<sup>92</sup> RKHKm 3-3-1-36-11, p 17.

<sup>93</sup> RKHko 3-3-1-90-09, p 10.

<sup>94</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 27.

<sup>95</sup> Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>96</sup> HMS § 6.

juhtumi, kus kaebaja ei suuda otsest rikkumist näidata, küll aga saab näidata muud (kahjuliku mõjuga) seost. Kõige liberaalsema variandina saab välja tuua populaarkaebuse vormis kohtu poole pöördumine, kus isik omab huvi halduse õigusepärase tegevuse vastu. Aja jooksul võib seejuures märgata tendentsi üha liberaalse variandi poole.<sup>97</sup>

### **2.3.1. Kaebeõiguse tuvastamise üldkontseptsioon Eestis**

Tulenevalt põhiseaduse mõttest<sup>98</sup> tuleks HKMS § 44 lg 1 koosseisu täitmiseks eelkõige tuvastada, kas isikul on riivena väljenduv puutumus vaidlustatud haldusakti või toiminguga, mis haldusakti või toimingu õigusvastasuse korral tähendaks isiku õiguste rikkumist.<sup>99</sup> Lähtuvalt põhiseaduslikest eeldustest<sup>100</sup> ning HKMS §44 lg 1 sõnastusest peab olema täidetud kolm üldist eeldust kaebeõiguse olemasoluks<sup>101</sup>:

- a) Kaebajal peab olema isiklik puutumus vastava haldusakti või toiminguga, mis väljendub tema õiguse riives. Seejuures tasub tähele panna, et puutumus peaks eelduslikult olema otsene ja isikuga konkreetselt seotud. Kaugem seotus rikutud hüvega ei pruugi isikule kaebeõigust tähendada ning kaudne puutumus on kaebeõiguse aluseks eraldi määratletud juhtudel.
- b) Teiseks peab riive toimuma isikule kuuluva subjektiivse avaliku õiguse suhtes. Juhul, kui tegemist on ainult avaliku huviga ja isikul isiklikku puutumust ning sellega seotud isiklikku huvi ei ole, siis ei saa sealt tuletada ka subjektiivse avaliku õiguse olemasolu.<sup>102</sup>
- c) Halduskohtusse esitatav kaebus peab olema selle õiguse kaitseks sobiv, st et kaebus peab kaasa aitama õiguste kaitsele. Samas tasuks selle punkti juures meenutada inkvisitsiooniprintsiipi, millest tulenevalt on kohtul võimalus kohtumenetluse käigus kaebaja juhtida vajadusel tema õiguste kaitseks sobivale teele.

---

<sup>97</sup> A. Arnall. Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty. - Common Market Law Review (32), 1995, lk 7.

<sup>98</sup> Vt käesoleva töö punkti 1.3.1.

<sup>99</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 180.

<sup>100</sup> Vt käesoleva töö punkti 1.3.

<sup>101</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 180.

<sup>102</sup> RKEKm 3-3-1-8-01 p 22.

Sarnase eesmärgiga on ka Saksa *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO) § 42 lg 2, mis on sõnastatud eesmärgiga populaarkaebuste välistamiseks ning lugeda kaebeõigus seotuks just konkreetse isikuga.<sup>103</sup> Seevastu Prantsusmaa õiguses ollakse nimetatud vallas naabriga võrreldes pisut mõõdukam „*pas d'intérêt, pas d'action*”<sup>104</sup> printsiibi rakendamisel, kuigi ka seal on veel tegu pigem reegli kui erandiga.<sup>105</sup> Nn „raudse eesriide“ maade kohta on samas hinnangutes mainitud, et avalikes huvides kaebuse esitamine on postkommunistliku fenomenina on mitte ainult võimalik vaid kogunud lausa populaarsust.<sup>106</sup> Eriti on selles vallas näitena välja toodud Bulgaariat, Ungarit ja Poolat.<sup>107</sup>

Riigikohus on enda praktikas<sup>108</sup> avaldanud enda seisukohti halduskohtumenetluses kaebeõiguse olemasolu kohta, millest tulenevalt on õigusosalases kirjanduses tuletatud õigusteoreetilised juhised kaebeõiguse kontrollimiseks.<sup>109</sup> Nimetatud teooriad aitavad selgusele jõuda erinevates olukordades, eelkõige tehes vahet, kas kaebaja puhul on tegemist mõne haldusakti adressaadiga või mitte.

Esiteks on võimalik kaebeõigust tuvastada nn adressaaditeooria kohaselt, mille kohaselt tuvastatakse, kas kaebaja on haldusakti, mille üle avalik-õiguslik vaidlus käib, adressaat. Nimetatud juhul saab kontrollida, kas antud haldusakti puhul on tegemist koormava haldusaktiga ning kas kaebuse esitanud isik oli vastava haldusakti adressaat.<sup>110</sup> Kuna haldusakti adressaadile tekivad haldusaktist tulenevalt mõjutus tema õiguste või kohustuste suhtes, siis on alati võimalik, et toimub ka vaba eneseteostuse õiguse riive.<sup>111</sup> Ka Riigikohus on enda praktikas pidanud eraldi mainituna halduskohtu jaoks mitte ainult õiguseks, vaid lausa kohustuseks, olukorras, kus kohtu poolt on vähemalt mõõndud võimalikku kaebaja õiguste rikkumist, menetleda nimetatud kaebust.<sup>112</sup> Nimetatud teguviis on kooskõlas ka võimalikkusetooriaga, mille kohaselt juhul, kui ei ole võimalik välistada isiku õiguste rikkumist, on võimaliku õiguste rikkumisest puudutatud isikul õigus pöörduda kaebusega

---

<sup>103</sup> H. Gersdorf . *Verwaltungsprozessrecht*. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C.F. Müller, 2014, lk 21.

<sup>104</sup> Võimalik tõlge oleks näiteks: „ilma huvita ei ole ka astutavaid samme“.

<sup>105</sup> A. Arnull, (viide 97), lk 9.

<sup>106</sup> J. A. Goldston. *Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects, and Challenges*. - *Humans Rights Quaterly* (28), 2006, The Johns Hopkins University Press, lk 493.

<sup>107</sup> *Ibid.*, lk 494.

<sup>108</sup> RKEKm 3-3-1-8-01 p 22.

<sup>109</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 181.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> R. Schmidt. *Verwaltungsprozessrecht : Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren*. Bremen : Rolf Schmidt, 2006, lk 54.

<sup>112</sup> RKHKm 3-3-1-9-08, p 15.

halduskohtu poole.<sup>113</sup> Tasub mainida, et sarnasel seisukohal on ka Eesti õigussüsteemilise õiguspoliitiliseks eeskujuks oleva Saksa õigusruumi teoreetikud, viidates, et ka esialgses kaebuse esitamise või menetlusfaasis võivad hinnangud nimetatud küsimusele erineda.<sup>114</sup>

Teise võimaliku variandina kaebeõiguse hindamisel on võimalik kasutada nn kaitsenormiteooriat. Nimetatud teooria rakendusala on eelkõige tarvilik olukordades, kus tühistamiskaebus ei ole esitatud mitte haldusakti adressaadi vaid mõne muu puudutatud kolmanda isiku poolt või soovitaks avaliku võimu esindajat kohustada mingiks tegevuseks. Kaitsenormiteooria kohaselt on isikul kaebeõigus, kui kaebaja väitel ei ole rikutud normi eesmärk mitte üksnes avalike huvide vaid ka kaebaja huvide kaitsmine.<sup>115</sup>

Nimetatust hoolimata tuleb jälgida, et vaidlusaluseks küsimuseks olev norm peab kaebajat avalikkusest eraldi esile tõstma või eristama. Sellega seoses on vajalik kindlaks teha, et kaebaja suhtes on loodud kaitsepositsioon ning tegu ei oleks ainult kaude mõjutatud isikuga, kelle suhtes otseselt kaitseulatust ette ei nähta.<sup>116</sup> Nimetatud teooria järgne kaebeõiguse tuvastamine on ilmselgelt adressaaditeooriaga võrreldes keerulisem ülesanne, sest eeldab ka kohtupoolset kohustust tõlgendada kõnealuseid norme. See seab õigust mõistvatele kohtunikele ülesande vastavalt enda siseveendumusele jõuda järeldusele, kas seadusandja mõtte ning konstitutsioonilise kontseptsiooni kohaselt võiks ka kaebajal olla tulenevalt konkreetse kaasuse asjaoludest mingisugust otsest puutumust seoses vastavalt õigusnormidega.

### **2.3.2. Halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud lisavõimalused kaebuse esitamiseks**

HKMS § 44 lõiked 2-5 sedastavad, et kaebeõiguse tuvastamine ei käi ainult lõikes 1 nimetatud üldreegli alusel. Vastavalt nimetatud lõigetele võib kohtusse pöörduda ka muudel juhtudel.

---

<sup>113</sup> J. Bader. *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung* (4., neu bearbeitete Auflage). Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C.F. Müller, 2007, lk 261 jj.

<sup>114</sup> W. Schenke. *Verwaltungsprozessrecht* (14. Auflage). Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C.F. Müller, 2014, lk 163.

<sup>115</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 181.

<sup>116</sup> R. Schmidt, (viide 111), lk 181.

Nimetatud lõigete kohaselt oleks nimetatud lisavõimalused alljärgnevad:

- a) Muul eesmärgil, sealhulgas teise isiku õiguse või avaliku huvi kaitseks, võib isik kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhul.<sup>117</sup>
- b) Isikute ühendus, kes ei ole juriidiline isik, võib kaebuse esitada vaid seaduses sätestatud juhul.<sup>118</sup>
- c) Riik, kohaliku omavalitsuse üksus või avalik-õiguslik juriidiline isik võib esitada kaebuse teise avaliku võimu kandja vastu oma õiguste, sealhulgas omandiõiguse ja halduslepingust tuleneva õiguse kaitseks.<sup>119</sup>
- d) Kohaliku omavalitsuse üksus võib esitada kaebuse ka juhul, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist.<sup>120</sup>

#### **2.3.2.1. Avalikes huvides kaebuse esitamine**

Kaebusega kohtusse pöördumise õigus ei laiene reeglina eelnevast tulenevalt muuhulgas HKMS § 44 lg-st 1 tulenevalt teise isiku või avalikes huvides kaebuse esitamisele. Riigi normaalse toimimise seisukohalt ei ole kasulik, et igaühel oleks õigust ükskõik millist riiklikku tegevust kohtus vaidlustada, isegi kui see tegevus on õigusvastane.<sup>121</sup> Siiski on juba Rooma õigusest tuntud instituudina *actio popularis*, kus oli võimalik algatada protsess avaliku võimu õigusaktide kontrolli eesmärgil.<sup>122</sup> Seega põhineb kaebaja kaebus populaarkaebuse puhul väitel, et toimunud on õiguskorraga kooskõlas mitteolev tegevus, mis ei ole siiski otseselt kaebaja õiguseid rikkunud.

Õiguskirjanduses peetakse üldistes huvides kaebuste esitamise võimalust piirataavaks, sest avalikkuse seisukohalt peaks just halduse ülesanne olema ühiskonna suunamine ning selles

---

<sup>117</sup> HKMS § 44 lg 2.

<sup>118</sup> HKMS § 44 lg 3.

<sup>119</sup> HKMS § 44 lg 4.

<sup>120</sup> HKMS § 44 lg 5.

<sup>121</sup> T. Annus, (viide 76), lk 375.

<sup>122</sup> S.M. Thio. *Locus Standi and Judicial Review*. Singapur : Singapore University Press, 1971, lk 2.

toimivate protsesside kontrollimine ja suunamine.<sup>123</sup> Eraldi institutsioonina on ka Eestis kontrolli teostamiseks pöörduda nt õiguskantsleri poole,<sup>124</sup> mis on ka mujal Euroopas levinud administratsiooni kontrolliks loodud organisatsioon<sup>125</sup>. Samas on väljaspool Euroopat viidatud ka populaarkaebuse jaatamisel kas või sellisel juhtumil nagu võimalike kannatanute vaesus.<sup>126</sup> Eestis on viimatinimetatud näite suhtes juba ette nähtud menetlusabi andmine vastavatele isikutele<sup>127</sup>, kuigi tõele au andes on ka selle regulatsiooni juures omad piirangud.

HKMS § 44 lõiked 2 ja 3 toovad välja võimaluse, et seadusandluses on võimalik ette näha erijuhud, kus halduskohtusse kaebuse esitamiseks õigustatud isik võib kaebuse esitada ilma subjektiivset rikutud õigushüve omamata. Sellega seoses peab muu hulgas olema võimalik esitada kaebust ka teise isiku õiguste või ka avaliku huvi kaitseks.<sup>128</sup> Ühe võimalusena võib käsitleda sellist võimalikku kaebust avalikes huvides esitatud populaarkaebusena.<sup>129</sup> Sellise kaebuse ülesanne selgitada, täpsustada, laiendada või suurendada õiguseid isikutele ja gruppidele, kes on analoogsed kaebajatega, kuid ise kohtuprotsessis ei osale. Olgu tõe huvides mainitud, et õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, mille kohaselt võivad isegi maksuvaidlused olla kõiki maksumaksjaid mõjutavad ning sellest tulenevalt ka tinglikult avalikus huvides olevat.<sup>130</sup> Samuti on ka Eestile õiguspoliitiliseks eeskujuks oleks Saksa õiguses tunnustatud kõlvatu konkurentsi<sup>131</sup> ärahoidmiseks tarbijate ühenduste kaudu<sup>132</sup>, mida sisuliselt võib samastada kas avalikes huvides või ühenduse liikmete eest (teise isiku eest) kaebeõiguse omamisena.

Ühe võimaliku populaarkaebuse allikana Eesti õiguskorras võib välja tuua planeerimisseaduse § 26 lg 1, mille kohaselt on igal isikul õigus pöörduda planeeringu kehtestamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse, kui ta leiab, et see otsus on vastuolus seaduse või muu õigusaktiga

<sup>123</sup> D. Neumeyer. Die Klagebefugnis im Verwaltungsprozess. Berlin : Duncker & Humblot 1979, lk 81-82.

<sup>124</sup> Õiguskantsleri seaduse (RT I 1999, 29, 406; RT I, 22.12.2014, 8) § 1 lg 1 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

<sup>125</sup> S. H. Bailey jt. Cases, Materials and Commentary on Administrative Law. London : Sweet & Maxwell Ltd, 2005, lk 154.

<sup>126</sup> J. H. Bhuiyan. Access to Justice for the Impoverished and Downtrodden Segments of the People through Public Interest Litigation: A Bangladesh, India and Pakistan Perspective. - Lawasia Journal, Vol. 2007, 2007, lk 5.

<sup>127</sup> HKMS 12.ptk – vt ka Riigi õigusabi seadus (RT I 2004, 56, 403; RT I, 31.12.2014, 13).

<sup>128</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 183.

<sup>129</sup> J. A. Goldston, (viide 106), lk 496.

<sup>130</sup> S.M. Thio, (viide 122), lk 6.

<sup>131</sup> Saksa keeles „unlauteren Wettbewerb“.

<sup>132</sup> G. Roller. Locus standi for environmental NGOs in Germany: The (non)implementation of the Aarhus Convention by the ‘Umweltrechtsbehelfsgesetz’ Some critical remarks. - Environmental Law Network, International Review, 1/2010, lk 30.

või selle otsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Selles sättes ei ole toodud piiranguid subjektiivsete õiguste vallas ning sättes kasutatakse selle märgistamiseks terminit „igaüks“. Nimetatud sättest võiks esmapilgul lugeda välja, et igaühel on piiramatud võimalused planeeringu kehtestamise otsust vaidlustada, kuna kaebuse esitamine ei eelda enda õiguste rikkumist, vaid seda võib ka teha populaarkaebuse vormis.<sup>133</sup>

Praktikas mainitud seisukoht aga ei ole sugugi nii must-valgelt ja üheselt mõistetav. Riigikohus on enda praktikas leidnud, et populaarkaebuse puhul erinevalt tavapraktikas vajalikust kaebaja isikliku subjektiivse õiguse rikkumisest on vajalik tuvastada ning sellega seoses kaebuse esitaja poolt tuleks ära näidata avalikud huvid, mida haldus on enda tegevuses riivanud.<sup>134</sup> See tähendab, et just populaarkaebuse esitanud isik peab ära põhjendama, miks riivab planeering avalikke huve ja millist õigusakti sätet planeeringu menetlemisel või kehtestamisel on avalikkuse kahjuks rikutud. Seega eeldab populaarkaebus, et rikutud on õigusaktidest tulenevaid norme avalike huvisid riivavalt.<sup>135</sup>

Riigikohus on ka välja toonud, et juhul kui kõnealuse sätte alusel soovitakse kaebust ning avalik-õiguslikku vaidlust lahendada kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumisi silmas pidades, siis ei tohi kohus asja menetlemisel lugeda esitatud kaebust populaarkaebuseks ning hakata seda sellisena menetlema.<sup>136</sup> Sellega seoses tuleb nendel juhtumitel, kus isik on esitanud kaebuse alternatiivselt nii subjektiivsete õigushüvede rikkumise kui ka populaarkaebusena, kuid sellisel juhtumil tuleb nimetatud nõuded ära piiritleda viisil, et nad oleks ka kaebuse sisust eristatavad ning eraldi piiritletavad.<sup>137</sup> Seejuures peab kaebuse esitaja oma kaebuses ise täpselt osundama, et oleks võimalik nimetatud kaebuse liikide vahel vahet teha ja kohus ei saa hakata neid ise kaebusest tuletama.<sup>138</sup>

Õiguskirjanduses on nimetatud seisukoha suhtes avaldatud ka kriitikat.<sup>139</sup> Esiteks tasub välja tuua, et juhul, kui kohus ka ei suuda tuvastada kaebaja isiklike õiguste rikkumist, kuid tuvastab objektiivse õiguse normide rikkumise, siis mainitud Riigikohtu juhiste alusel tuleks

---

<sup>133</sup> R. Kaarma. Populaarsest populaarkaebusest planeeringuvaidlustes, 08.02.2011. Arvutivõrgus: [http://www.roedl.com/ee/et/press/pressiartiklid/2011/populaarsest\\_populaarkaebusest\\_planeeringuvaidlustes.htm](http://www.roedl.com/ee/et/press/pressiartiklid/2011/populaarsest_populaarkaebusest_planeeringuvaidlustes.htm) 1 (10.04.2015).

<sup>134</sup> RKHKo 3-3-1-84-08.

<sup>135</sup> R. Kaarma (viide 133).

<sup>136</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 183.

<sup>137</sup> RKHKo 3-3-1-84-08.

<sup>138</sup> R. Kaarma (viide 133).

<sup>139</sup> Vt K. Merusk, (viide 51), lk 183-184.

eeldada, et halduskohus peaks jätma kaebuse rahuldamata põhjusel, et kaebaja pole kaebuses eraldi välja toonud kaebeõiguse alusena PlanS § 26 lõikest 1 tuleneva nn igapäevõiguse. See aga seaks küsimuse alla, miks kohus ei ole arvestanud kaebaja taht, mis on suunatud konkreetse haldusakti vastu.

Võimaluse kaebaja tahte kindlaks tegemiseks annab kas või HKMS § 2 lõikes 4 sätestatud uurimispehõimõte. Nimetatud pehõimõtte kohaselt peab halduskohus avaliku võimu omavoli tõkestamisel ja pehõimõiguste tulemusliku kaitse tagamisel omama kõiki vajalikke andmeid materiaalse tõe väljaselgitamiseks.<sup>140</sup> Sellega seoses peab kohus tõendite kogumise abil kõrvaldama lüngad protsessiosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlust.<sup>141</sup> Samuti nõuab kõnealune säte kohtult menetlusosaliste avalduste tõlgendamist ning sätte sõnastuse järgi ka avalduste esitaja tegeliku tahte. Menetlusosalised ei pea avalduste esitamisel, iseäranis kaebuse nõuete sõnastamisel, kasutama täpseid seaduses sätestatud termineid, n-õ nõiasõnu, vaid väljendama oma taht kohtule ja teistele menetlusosalistele arusaadavalt.<sup>142</sup>

Samuti on võimalik neil juhtudel, kus kohus ei pea dispositioonipehõimõttest tulenevalt ise võimalikuks kaebust populaarkaebuskomfortselt tõlgendada, selgitada vastavalt HKMS § lõikele 5 kaebajale võimalust enda kaebus ümber sõnastada. Kohtu selgitamiskohustus hõlmab kohustust juhtida menetlusosalisele tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise või nõrgenemise.<sup>143</sup> Seega oleks õige nimetatud olukorras anda kaebajale vähemasti võimalus enda kaebuse muutmiseks, et tuua Riigikohtu poolt soovitud aspektid enda kaebuses välja. Niimoodi oleks kaebajale vähemalt antud võimalus rikutud õigushüvede kohtulikule uurimisele, mis võimaldaks vastavate tagajärgedega tegeleda. Olgu mainitud, et Riigikohus pole ka sellise täiendava võimaluse andmist näinud vajalikuks.<sup>144</sup>

Riigikohus on oma lahendites ka rõhutanud, et populaarkaebuse eesmärgiks ei saa olla kolmandate isikute erahuvide kaitse.<sup>145</sup> Nii tuleks arvestada, et kui planeerimisotsus puudutab naabreid, kuid mitte kaebajat ennast, siis oleks vajalik naabrite, kelle õigushüvesid on rikutud,

---

<sup>140</sup> Ibid., lk 27.

<sup>141</sup> Vt RKHKo 3-3-1-49-01, p 5.

<sup>142</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 30.

<sup>143</sup> Ibid., lk 31.

<sup>144</sup> RKHKo 3-3-1-84-08.

<sup>145</sup> R. Kaarma (viide 133).

pöördumine kohtu enda subjektiivsete õiguste kaitseks. Planeeringu kohtulik vaidlustamine populaarkaebuse vormis omab kehtivat õiguspraktikat arvestades mõtet seega põhiliselt juhul, kui sellega riivatakse oluliselt avalikke huve ja planeeringuta rikutakse üheselt mõnda seadusest tulenevat õigusnormi.

Lisaks ülaltoodule on Riigikohus rõhutanud, et kehtestatud planeeringud ei tekita isikutele abstraktselt kaitstavat usaldust, et kord kindlaks määratud tingimused säiliks muutumatuna ja isikul tuleb leppida võimalusega, et teda ümbritsev elukeskkond võib muutuda.<sup>146</sup> Kuna avaliku huvi mõiste ei ole üheselt seaduses määratletud, siis tagajärjeks on iga vaidluse puhul eraldi nimetatud mõtte ning olulise avaliku huvi tuvastamise korral ka selle riive sisustamine kohtu poolt. Nimetatud asjaolu võib tähendada ka õiguskindluse langust, sest võib olla signaaliks kohtupraktika kujunedes *common law* õigusruumist tuttavale *case-law* süsteemi kujunemisele. Seega on hetkel kehtivas regulatsioonis populaarkaebuse vallas veel piisavalt ebaselgust, mida oleks ehk võimalik seadusandluse arenguga vältida või leevendada. Samas tasub populaarkaebusest rääkides meeles pidada, et kohtulik kontroll on piiratud rangelt õigusnormidele vastavuse kontrolliga, mitte aga nt n-õ avalikes huvides planeeringulahenduse sobivuse hindamisega, ning taolist nõuet kaebuses sisalduva taotlusena ei saa kohus rahuldada.

### **2.3.2.2. Kaebused seoses keskkonnaasjadega**

Tavapärasest laiem kaebeõigus on ette nähtud valdkondades, kus muud järelevalvemeetmed seaduste elluviimiseks ei toimi. Sellistel juhtudel kasutatakse ettenägelikult ära kodanike initsiatiivi kohtuvaidluste algatamisel. Neil kaalutlustel võib ka Euroopa Liidu õigus tagada huvitatud isikule ulatuslikuma kaebeõiguse kui see tuleneks põhiseaduse §-st 15 (tõhusa õigusmõju ehk *effet utile*'i põhimõte).<sup>147</sup>

Üheks näiteks saab nimetatud kaebeõiguse laiendamise kohta lugeda keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni<sup>148</sup> (enamasti kasutatud konventsioonist rääkides nime Århusi konventsioon) artiklit 9 lõiget 3, mille kohaselt on riik kohustatud tagama üldsuse esindajale

---

<sup>146</sup> R. Kaarma (viide 133).

<sup>147</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 19.

<sup>148</sup> Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. - RT II 2001, 18, 89.

mh juurdepääsu kohtulikule menetlusele, et vaidlustada eraisiku või avaliku võimu organi tegevus või tegevusetus, mis on vastuolus siseriiklike keskkonnaõigusnormidega, ilma et peaks lisaks esinema üldsuse esindaja põhjendatud huvi. Riigikohus on enda praktikas sellest tulenevalt erandina laiendanud isikute kaebeõigust keskkonnaasjades, kus võib, kuid ei pruugi, subjektiivse õiguse rikkumine esineda. Seetõttu saab keskkonnakaitse küsimustes kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kaebuse esitaja peab ära näitama, et vaidlustatav tegevus puudutab tema huvisid ning seejuures tuleb arvestada, et puutumus ei tähenda pelgalt võimalust, et tegevus või kavandatav tegevus isikut mõjutab, vaid selline mõju peab olema oluline ja reaalne.<sup>149</sup> Tasub mainimist, et sellest tulenevalt peab keskkonnaasjades saama kohtu poole kaebusega pöörduda ka asjast huvitatud üldsuse esindaja, kellel on põhjendatud huvi.<sup>150</sup> Samas on näiteks võimalik, et iseenesest võib informatsiooni küsimise korral ka isiklike õiguste olemasolu kõne alla tulla.<sup>151</sup>

Riigikohtu eelnevalt mainitud seisukohad tulenevad rahvusvahelisest õigusest, kus on kohtutee garantiid keskkonnaasjades tulenenud muuhulgas Århusi konventsiooni artiklist 9. Olgu mainitud, et sarnased printsiibid on kõlapinda leidnud ka väljaspool Euroopat või muud nn läänemaailma.<sup>152</sup> Århusi konventsiooni laia kaebeõiguse tagamise eesmärki arvestades on Riigikohus välja toonud, et nimetatud konventsiooni artikkel 9 lg 2 võimaldab vaidlustada mitte üksnes otsuse või tegevuse kooskõla Århusi konventsiooniga, vaid ka teiste asjakohaste õigusaktide sätetega.<sup>153</sup> Sellest tulenevalt on ka meie kõrgeima kohtu praktika lähtunud keskkonnaasjades laiaulatusliku kaebeõiguse tagamisest, mis ei keskendu ainult subjektiivsete õiguste rikkumisele, vaid kaebuse aluseks võib olla ka kaudsem puutumus seoses vaidlustatava haldusakti või toiminguga.<sup>154</sup> Samas on Riigikohus olnud seisukohal, et puutumuse motiivil esitatud kaebusega ei saa kaitsta kolmandate isikute subjektiivseid õiguseid ega huve.<sup>155</sup> Ka saksakeelses õiguskirjanduses on nimetatud regulatsiooni raskusastmeks just aspekti, et see vastandub enda olemuselt isiklike õiguste kaitsele.<sup>156</sup>

---

<sup>149</sup> RKHKo 3-3-1-86-06, p 16.

<sup>150</sup> RKHKo, 3-3-1-43-06, p 24.

<sup>151</sup> A. Schwerdtfeger. Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention. Mohr Siebeck Tübingen, 2010, lk 103 jj.

<sup>152</sup> Vt nt W. Fengyuan. Environmental Public Interest Litigation in China - Asia Pacific Law Review, Vol. 19, Issue 2, 2011, lk 217-235.

<sup>153</sup> RKHKo 3-3-1-81-03, p 25.

<sup>154</sup> Vt ka RKHKo 3-3-1-86-06, p 16.

<sup>155</sup> RKHKm 3-3-1-87-11, p 30.

<sup>156</sup> A. Schwerdtfeger, (viide 151), lk 2.

Samuti on Saksamaa puhul peetud probleemiks jätkuvat „*Schutznormtheorie*“ väimuse jätkamist ja n-ö tagaukse kaudu isiklike huvide aspektiga kaebuste sisuliste piiramiste jätkamist.<sup>157</sup>

Keskkonnaasjades kaebeõigusest rääkides tasub märkida, et Eesti seadusandluses oli pikka aega tegemist halduskohtumenetluses eraldi mainimata võimalusena. Vastavasisulistes asjades tugineti nii rahvusvahelisele õigusele (sh Århusi konventsioonile) kui ka kohtupraktikale, mis oli nimetatud kaebeõigust möönnud. Sellest tulenevalt oli probleemne igakordselt eraldi kaebeõigus tuvastada olukorras, kus menetlusseadustik otseselt sellist võimalust ette ei näinud. 27.01.2011 võeti riigikogus vastu uus halduskohtumenetluse seadustiku redaktsioon, millega üritati nimetatud küsimust eraldi reguleerida ning selle juures peeti nimetatud teema eraldi reguleerimist suhteliselt kiireloomuliseks ülesandeks.

Eelnimetatule viitab näiteks asjaolu, et kui uus seadus pidi tervikuna jõustuma 01.01.2012, siis erand tehti just nimetatud küsimuses. Põhjuseks oli tollal rikkumismenetluse algatamine Euroopa Komisjoni poolt ning vältimaks võimalikke nimetatud rikkumismenetlusest tulenevaid tagajärgi otsustatigi sellise kohetise ning tagantjärele vaadates ajutise lahenduse kasuks.<sup>158</sup> Riigikogu nimelt otsustas paragrahvi keskkonnaasjades halduskohtusse pöördumise õiguse kohta jõustada võimalikult kiiresti, mistõttu hakkas nimetatud säte rakendussätetest tuleneva § 315 lõikest 2 tulenevalt kehtima juba peaaegu üheksa kuud varem - s.o 05.03.2011.

Alates 05.03.2011 oli seega menetlusseadustikus eraldi võimalusena ette nähtud omaette seisev regulatsioon keskkonnaasjades kaebeõiguse reguleerimiseks. Tollal kehtinud HKMS paragrahv 292 lg 1 kohaselt keskkonnakaitse valdkonnas kehtestatud haldusakti või sooritatud toiminguga vaidlustamisel valitsusvälise keskkonnaorganisatsiooni poolt eeldatakse, et nimetatud keskkonnaorganisatsioonil on põhjendatud huvi või et tema õigusi on rikutud, kui vaidlustatud haldusakt või toiming on seotud keskkonnaorganisatsiooni keskkonnakaitse eesmärkide või senise keskkonnakaitse tegevusvaldkonnaga.<sup>159</sup> Ka nimetatud sõnastuses oli ette nähtud kaebeõiguse leevendused just valitsusvälise keskkonnaorganisatsioonile, kuid isikuid nimetatud täpsustus ei puuduta. Käesolevaks hetkeks on Riigikohus juba edastanud signaale vastava mõiste sisustamisel. Näiteks on kohus leidnud, et küla ei saa pidada

---

<sup>157</sup>Vt G. Roller, (viide 132), lk 33-35.

<sup>158</sup>K. Merusk, (viide 51), lk 787.

<sup>159</sup>HKMS § 292 lg 1.

valitsusväliseks keskkonnaorganisatsiooniks, mida peetakse silmas Århusi konventsioonis.<sup>160</sup> Nimetatud lahendist tulenevalt on selge, et mingisuguse kogukonna nimel kohtuspeördumine eeldab selgelt tõendatavat ja mittepassiivset ühistest eesmärkidest kantud tegutsemist.

Ühe aspektina oli nimetatud muudatuse probleemiks asjaolu, et nimetatud regulatsioon ei sätestanud otseselt kaebeõiguse olemasolu. Sätte sõnastuses räägiti küll põhjendatud huvist ja õiguste rikkumisest, kuid *expressis verbis* puudus isiku kaebeõigust lubav sisu ning seega pidi nimetatud vallas ikkagi pöörduda kaebeõiguse üldregulatsiooni poole. Samuti oli nimetatud paragrahvi juures küsimuseks, kas keskkonna kaitse valdkonna all võib ehk mõelda mitte ainult rangelt keskkonnakaitsealaseid küsimusi ning nendega seotud haldusakte, vaid ehk ka üldiselt looduskeskkonda mõjutavaid küsimusi.<sup>161</sup>

Käesolevaks hetkeks eraldi keskkonnaasju puudutavat regulatsiooni halduskohtumenetluse seadustik ei sisalda. Eelpool mainitud paragrahv kaotas enda kehtivuse 01.08.2014 seoses keskkonnaõiguse kodifitseerimise protsessi lõpule viimisega, mil hakkas kehtima nimetatud protsessi tulemusena valminud keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KEÜS).<sup>162</sup> Halduskohtusse pöördumise õigus on KEÜS-is sätestatud § 30 lõikes 1, kus halduskohtusse pöördumise õigus on toodud välja kui üks võimalik alternatiiv vaide esitamisega haldusorganile haldusmenetluse seaduses sätestatud korras kõrval. Olgu märkusena öeldud, et teise võimalusena nimetatud seaduses on ette eraldi nähtud halduskohtusse pöördumise õigus keskkonnaloa küsimustes<sup>163</sup>, kuid nimetatud regulatsiooni juures ei ole erisusi välja toodud muude, kui otsest puutumust omavate isikute suhtes ning seega kehtib nimetatud vallas halduskohtumenetluse seadustiku üldregulatsioon ja –põhimõtted.

### **2.3.2.3. Mittejuriidilisest isikust ühenduse kaebeõigus**

Vastavalt HKMS § 44 lõikele 3 näeb seadusandja ette võimalust, et eriseaduse alusel võib ette näha kaebeõigust ka isikute ühendusele, mille puhul ei ole tegemist juriidilise isikuga. Nimetatud võimalust ei ole Eesti kohtupraktikas laialdaselt kasutatud<sup>164</sup>, kuid ometigi on

---

<sup>160</sup> RKHKm 3-3-1-87-11.

<sup>161</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 788.

<sup>162</sup> Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. - RT I, 28.02.2011, 1; RT I, 04.03.2015, 9.

<sup>163</sup> KEÜS § 57 lg 4.

<sup>164</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 184.

seadusandja nimetatud võimaluse ette näinud. Vastavalt HKMS seletuskirjale<sup>165</sup> on seadusandja nimetatud sättega soovinud anda võimaluse kaebeõiguseks ka materiaalõiguslikes suhetes õigusvõimeta ühendustele (seltsingud). Teatavasti on juriidilisteks põhiõigusvõimelisteks kõik eraõiguse juriidilised isikud, milleks on äriseadustiku<sup>166</sup> (ÄS) § 2 lõike 1 ja 3 kohaselt täis-, usaldus- ja osaühing, aktsiaselts ning tulundusühistu; sihtasutuste seaduse<sup>167</sup> (SAS) § 1 lg 1 kohaselt sihtasutus ja mittetulundusühingute seaduse<sup>168</sup> (MTÜS) § 2 lg 1 kohaselt mittetulundusühing.

Juriidiliste isikute puhul on nende eesmärkidest rääkides oluline ka tähele panna, kas õiguste rikkumistele tuginedes ka normi eesmärgi teooriast ja võimalikkuse teooriast tulenevalt on üldse võimalik isiklikust huvist õiguste rikkumine.<sup>169</sup> Juriidiline isik saab põhiõigusele toetuda, kui see on kooskõlas õiguse olemusega. Põhiõiguste laienemine juriidilistele isikutele on kooskõlas õiguse olemusega, kui juriidilise isiku käitumine võib langeda vastava põhiõiguse kaitsealasse.<sup>170</sup> Paljude õiguste puhul on peetud õigustatud subjektiks ainult füüsilisi isikuid, kuid aastatuhande vahetudes võib täheldada ka teatud suunamuutust nimetatud seisukoha suhtes.<sup>171</sup> Nimetatud muutust on põhjendatud andmekaitse ja privaatsusõiguse arenguga, millega seoses pole tingimata vaja eristada eraelu ärielus. Pigem vastupidi, ärisaladuste kaitse ning reputatsioon (maine elik hea nime kaitse) võiks samuti nimetatud erasfääri hulka lugevaks kuuluda.<sup>172</sup> Samuti tasub tähelepanu juhtida asjaolule, et printsiipide muutumise üheks aluseks nimetatakse just EIK praktikat.<sup>173</sup>

Põhiseaduse kohaselt on põhiseaduse § 9 lg 2 mõttes põhiõigusvõime olemas kõigil eraõiguslikel juriidilistel isikutel (sarnaselt Saksa õigusele<sup>174</sup> on peetud tarvilikuks ka Eesti õiguses tagada kaebeõigus täieõiguslikele juriidilistele isikutele). ja osalise õigusvõimega ühendustel, mille vähemalt üks osak kuulub mõnele füüsilisele või eraõiguslikule juriidilisele

<sup>165</sup> HKMS eelnõu nr 902 SE seletuskiri, lk 14. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/997fa4fe-67bd-beab-7916-e6b9747dca8e/Halduskohtumenetluse-seadustik/> (04.05.2015).

<sup>166</sup> Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355; RT I, 19.03.2015, 45.

<sup>167</sup> Sihtasutuste seadus. - RT I 1995, 92, 1604; RT I, 21.06.2014, 49.

<sup>168</sup> Mittetulundusühingute seadus. - RT I, 21.06.2014, 42; RT I, 21.06.2014, 42.

<sup>169</sup> C.Feldmüller. Die Rechtsstellung fremder Staaten und sonstiger juristischer Personen des ausländischen öffentlichen Rechts im deutschen Verwaltungsprozeßrecht. Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 1999, lk 129 jj (142).

<sup>170</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 137.

<sup>171</sup> P. Oliver. The Protection of Privacy in Economic Sphere Before the European Court of Justice. - Common Law Market Review, issue 46, 2009, lk 1449.

<sup>172</sup> Ibid., lk 1450-1452.

<sup>173</sup> Eelkõige viide 16.12.1992 EIKo (taotlus nr 13710/88) – *N. vs Saksamaa*.

<sup>174</sup> D. Lorenz. Verwaltungsprozeßrecht. Berlin, Heidelberg: Springer, 2000, lk 132.

isikule eeldusel, et selle juriidilise isiku taga ei ole ainuüksi riik või muu avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid vähemalt üks füüsiline isik.<sup>175</sup> Sellest tulenevalt on põhjendamatu olukord, kui jäetaks täies ulatuses osalise õigusvõimega ühendused kõrvale ning takistataks automaatselt neile kaebeõiguse omistamist, kuivõrd ka sellised osalise õigusvõimega ühendused võivad olla selliste õiguste kandjad, mida on võimalik avalik-õiguslikus suhtes rikkuda.

Näiteks vahepeal kehtinud HKMS § 292 lg 2 p 2 kehtestas võimaluse, et keskkonnaorganisatsioon võib tegutseda ka ilma juriidiliseks isikuks olemata. Nimelt oli nimetatud sätte sõnastuse järgi vajalik ainult liikmete kirjalikku kokkulepet, mille alusel pidi ühendus edendama keskkonnakaitset ning edendama olulise osa kohalike elanike seisukohti. Sellest tulenevalt on õiguskirjanduses mõõndud<sup>176</sup>, et kaebeõigus võiks nimetatud ühenduse vormidest olla näiteks seltsingul, kuigi Riigikohus on eelnevas praktikas sellist kaebeõigust ka välistanud<sup>177</sup>.

Siiski on õiguskirjanduses oldud ka seisukohal, et nimetatud osalise õigusvõimega isikute ühendustel ei ole ka võimalust põhiseaduse § 9 lg 2<sup>178</sup> alusel oma õigusvõimet laiendada ega kõikehõlmavaks õigusvõimeks muuta ning sellest tulenevalt põhiõiguste kaitse laieneb sellistele ühendustele ainult niivõrd, kui nende tsiviilõiguslik õigusvõime ulatub.<sup>179</sup> Sellest tulenevalt võib tekkida küsimus, kas mainitud näite puhul on tegemist põhiõigustest tuleneva kaebeõigusega või on tegemist seadusandja poolt lisaks antud võimalusega. Olgu selguse mõttes mainitud, et käesoleva töö kirjutamise hetkel on HKMS § 292 sisu „kolinud“ keskkonnaseadustiku üldosa seadusesse, kus see väljendub KEÜS §-des 30 ja 31, mis oma sisult HKMS §-ga 292 otseselt võrreldavad.

Samuti on vastupidiselt eelnevale leitud, et PS § 13 mõistes tuleks lugeda igauheks nii füüsilisi kui ka juriidilisi isikuid ning ka isikute gruppe või ühendusi, millel ei ole juriidilise isiku õigusvormi.<sup>180</sup> Tasub märkida, et ühendused, millel puudub juriidilise isiku vorm, ei ole PS § 9 lg 2 grammatilises ja kitsas tõlgenduses tõepoolest põhiõiguste kandjad. Hoolimata vastavast grammatilisest tõlgendusest on õiguskirjanduses avaldatud seisukohta, mille

---

<sup>175</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 136.

<sup>176</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 788.

<sup>177</sup> RKHKo 3-3-1-43-06.

<sup>178</sup> Märkusena nii palju, et sätte on sarnane oma sõnastuselt GG § 19 lõikele 3.

<sup>179</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 135.

<sup>180</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 288.

kohaselt tuleks siiski nimetatud sätet tõlgendada laiendavalt.<sup>181</sup> Taolise seisukoha kohaselt ei kehti nimetatud sättest tulenevad õigused siiski ainult eraõiguslike juriidiliste isikute suhtes, vaid laieneb ka ülejäänud iseseisvatele eraõiguslikele moodustistele, millel on vähemalt osaline õigusvõime (osalise õigusvõimega on tegu siis, kui õiguskord tunnistab, et vastav moodustis võib olla vähemalt ühe õiguse iseseisvaks kandjaks).<sup>182</sup>

Nimetatud isikuteks konstitutsioonilises võtmes on ühingud, isikute grupid, valitsusvälised organisatsioonid kui ka tavapäraselt iseseisva õigusvõimeta seltsingud.<sup>183</sup> Põhjenduseks on toodud asjaolu, et juriidilise isiku tunnused on seadusandja otsustada, õigused ja vabadused on aga konstitutsiooniline, rahva poolt otsustatud kategooria.<sup>184</sup> Sellega seoses tuleb arvestada asjaolu, et kui põhiõiguslikust kaitsest välistada osalise õigusvõimega eraõiguslikud moodustised, mis ei ole juriidilised isikud, siis sõltuks võime kanda põhiõigusi seadusandja suvast.<sup>185</sup> Näitena võiks tuua olukorra, kus ühesuguse usutunnistusega isikud sooviksid ennast kollegiaalselt määratleda, kuid riigi seadusandlus seda ei võimaldaks. Põhiõigused on individuaalsed õigused riigi ning seega ka seadusandja vastu.<sup>186</sup> Ka riigikohtu poolt on möönmist leidnud asjaolu, et kui seltsing omandaks avaliku õiguse sfääris subjektiivseid õigusi ja kannaks kohustusi, tuleks möönda ka tema halduskohtumenetlusliku õigusvõime olemasolu.<sup>187</sup>

Kuna põhiõiguste kaitse peab vastavalt põhiseadusele olema tagatud kõikidele põhiõiguste kandjatele, siis ei ole selles vallas ka põhjendust, miks peaks teatud mittejuriidilistest isikutest grupe välistama. Samas on kirjanduses avaldatud arvamust, et vastava juriidilise isiku (samuti võib juriidilisteks isikuteks PS tähenduses pidada välismaa äriühingute Eesti filiaale<sup>188</sup>) või ühingu<sup>189</sup> õiguste ja vabaduste subjektiks olemine sõltub vastavast juriidilisest isikust või ühingust ja selle iseloomust ning vastavast põhiõigusest või vabadusest.<sup>190</sup> Tasub mainimist ka asjaolu, et EIÕK ei välista lisaks füüsilistele ja juriidilistele isikutele ka veel muude nn isikute kaebeõigust, vaid pigem vastupidi. Nimelt on konventsiooni artiklis 34

---

<sup>181</sup> Ibid., lk 263.

<sup>182</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 135.

<sup>183</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 263.

<sup>184</sup> Ibid.

<sup>185</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 135.

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> RKHKo 3-3-1-43-06, p 22.

<sup>188</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 264.

<sup>189</sup> Siinkohal tasuks nimetatud isikute all juurde arvestada ka isikute grupid, valitsusvälised organisatsioonid kui ka seltsingud.

<sup>190</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 264.

otsene viide ka muudele õigusi (sh kaebeõigusi) omavatele subjektidele, mis tähendab vähemalt üle-Euroopalikus lääne kultuuriruumi võtmes arvestamist nimetatud subjektide õiguste olemasolu ning sellest tulenevalt ka nende kaitsega.

Osalise õigusvõimega moodustistest tuleb eristada lihtsalt sotsiaalseid gruppe ja juriidiliste isikute organeid, mida õiguskord ei muuda iseseisvateks õiguste ja kohustuste kandjateks suhetes teiste õigussubjektidega.<sup>191</sup> Sotsiaalsete gruppide näidetena võib välja tuua hobiringi või talgulised, juriidiliste isikute organites võivad olla näiteks nõukogu juhatus. Samal ajal kui sotsiaalsetel gruppidel puudub nende õigusliku ebamäärasuse tõttu sootuks õigussubjektsus, võivad organid olla üksnes siseõigusnormide kandjateks ja adreessaatideks ning sellest tulenevalt neil vastavasisuline kaebeõiguse võimalus puudub.<sup>192</sup> Samas võib kaebeõigus olla näiteks äriühingute aktsionäridel hoolimata asjaolust, et aktsionäride üldkoosolek on aktsiaseltsi kõrgeim juhtimisorgan<sup>193</sup>. Samas tasub tähele panna, et sellisel juhul võib eeldada aktsionäride endi subjektiivsete õiguste rikkumist ning kaebuse esitamisel olenevalt asjaoludest kolmandate isikute eest kaebuse esitamist tingimata ei eeldata.<sup>194</sup>

#### **2.3.2.4. Kaebeõiguse laienemine avalik-õiguslikule juriidilisele isikule**

HKMS § 44 lõiked 4 ja 5 konstateerivad eraldi halduskohtusse pöördumise õigust ka avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele. Seejuures kui lõige 4 räägib nii riigist, kohalikust omavalitsusest kui tavalisest avalik-õiguslikust juriidilisest isikust, siis lõige 5 sätestab lisaks veel eraldi mainituna kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse, mis annab sätete erinevate sisu poolest kohaliku omavalitsusele erilise kaitse halduskohtumenetluses. Sellest tulenevalt on kohaliku omavalitsuse poolt esitatud kaebuste puhul jäänud vahel ebaselgeks, millisel alusel täpselt on kohus kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse tuvastanud ning kaebuse rahuldanud.<sup>195</sup>

PS § 9 lõige 2 annab võimaluse õiguste laiendamise eraisikutelt juriidilistele isikutele. Seejuures ei tee sõnastus vahet era- ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahel ning seega on ka avalik-õiguslik juriidiline isik juriidiliseks isikuks PS § 9 lg 2 tähenduses. See ei tähenda siiski, et põhiõiguste kaitse avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele laieneb. Põhiõiguse kaitse

<sup>191</sup> Ü. Madise *et al.* (viide 14), lk 135.

<sup>192</sup> Ibid.

<sup>193</sup> ÄS § 290 lg 2.

<sup>194</sup> C.M. Picot. Die Rechte der Aktionäre beim Delisting börsennotierter Gesellschaften. Frankfurt am Main : Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2009, lk 132.

<sup>195</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 186. Vt ka RKHKo 3-3-1-22-09, punktid 4,6,10.

laienemine eeldab ka ülejäänud § 9 lg 2 tunnuste täitmist ning peab seega olema veel kooskõlas juriidilise isiku üldiste eesmärkide ning põhiõiguse olemusega.<sup>196</sup>

Nimetatud loogikast tulenevalt on avalik-õiguslik juriidiline isik põhiõiguste kandja, kui tema eesmärk seisneb individuaalsete õiguste realiseerimises. Seega tuleb vahet teha juriidiliste isikute eesmärkides ning lähtudes sellest järeldada, kas on olemas vajadus põhiõigusliku kaitse järele. Õiguskirjanduses on seetõttu täheldatud, et põhiseaduse paragrahv 9 lg 2 välistab põhiõiguste kaitse laiendamise avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele.<sup>197</sup>

Eelneva näiteks on Riigikohtu praktikas juhitud tähelepanu, et PS § 9 lg 2 mõttes ei ole kohalik omavalitsus igatüheks, kes saaks enda õiguste kaitsel vastavale paragrahvile tugineda ning tema kaebeõiguse alused peaks tulema muudest põhiseaduslikest garantiidest.<sup>198</sup> Seda saab põhjendada asjaoluga, et avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on võimalus põhiõiguste kaitsesele ka tulenevalt põhiseaduslikest autonoomiagarantiidest, mille näidetena saab nimetada PS § 38 lg 2, §-d 111, 112, § 154 lg 1.

Tasub tähelepanu juhtida asjaolule, et kaebeõigust on HKMS § 44 lg 4 ja 5 mõttes piiratud selliselt, et kaebuse esitamine on võimalik ainult ühe avaliku õiguse kandja poolt teise avaliku õiguse kandja vastu ning ainult oma õiguste kaitses.<sup>199</sup> Olgu eraldi mainitud, et käesoleva töö jooksul ei analüüsita eraldi ning ei peatuta pikemalt HKMS 25.peatükis reguleeritud protestiõigusel. Nimelt on protesti puhul tegemist riikliku järelvalve meetmega, mille käigus toimub halduskohtumenetlus avalikest huvidest lähtuvalt.<sup>200</sup> Seega on rikutud hüvedeks mitte subjektiivsed õigused vaid avalikud huvid ning seega ei haaku töö temaatikaga. Samuti on töö sisulisest osast välja jäänud kaebus eraisiku vastu, kuna vastustaja puhul ei ole tegemist jõupositsioonil oleva avaliku võimu kandjaga ning sellest tulenevalt ei ole õiguste kaitseküsimus vastav käesoleva töö rõhuasetusele.

---

<sup>196</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 135.

<sup>197</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 136.

<sup>198</sup> RKHKm 3-3-1-43-10, p 22.

<sup>199</sup> K. Merusk, (viide 51), lk 184.

<sup>200</sup> *Ibid.*, lk 700.

### 3. ISIKUÕIGUSTE KAITSE HALDUSKOHTUMENETLUSES

Rikutud õiguse olemasolu ei tähenda veel, et kohtu kaudu oleks võimalik vastava õiguse heastamine. Õiguste kohtulik realiseerimine võib põrkuda mitmetele takistustele, millest tulenevalt *summa summarum* loodetud tulemust ei saavutata. Probleeme võib tekitada olukord, kus ei ole võimalik üksüheselt rikutud õiguse olemasolu tuvastada, teisalt võib enda õiguste realiseerimine olla nii õiguskorra kui –praktika tõttu kitsendatud.

#### 3.1. Isikuõigused kui põhiõigused

Eesti Vabariigi halduskohtumenetluse seadustiku § 44 lg 1 seab kaebusega halduskohtusse pöördumise õiguse põhiliseks eeltingimusteks rikutud õiguse olemasolu. Põhiõigusnormid võivad olla kahel viisil õiguslikult siduvad: subjektiivsete õigustena ja puhtalt objektiivsete normidena.<sup>201</sup> Nagu käesolevas töös on eelnevalt mainitud, siis kohtumenetluses enda õiguste kaitsmine on otseselt põhiseaduslikest printsiipidest tuletatav õigus. Sellest tulenevalt ei ole ühtegi põhjust, miks peaks halduskohtumenetluses vastavasisulist õigust teisiti tõlgendama ning käsitlema teistmoodi kaebeõiguse tuvastamiseks piiritlemist, kas vastavasisuline õigus võiks kuuluda subjektiivsete õiguste hulka või mitte.

Eelnevaga seoses tasub tähelepanu juhtida, et vastavasisulisi õiguseid ei saa käsitleda ka ilma nendega seotud vabadusteta. Juba põhiseaduse ettevalmistamise käigus sedastati, et kõik õigused ja vabadused on sõnastatud inimese subjektiivse õigusena, mis võimaldab inimesel pöörduda kohtu poole oma subjektiivsete õiguste rikkumise puhul, kusjuures § 15 kohaselt võib kohtuasja läbivaatamisel igaüks nõuda mis tahes asjasse puutuv õigusakt või toiming põhiseadusvastaseks tunnistada.<sup>202</sup> Seega on selge, et juba põhiseaduse koostamisel peeti enesestmõistetavaks, et rääkides õigustest, on vastava teema juures ka olulise aspektina vabadused ning sisuliselt võib neid nimetada sama mündi eri külgedeks, mis on teineteisesse piisavalt põimunud, et lõpptulemusena ei olegi võimalik ühte külge ilma teise küljeta arvesse võtta. Seega võib täheldada, et kui põhiõigused garanteerivad mingi vabaduse, on olemas vähemalt kaks asja: õiguslik vabadus kui õiguslik luba midagi teha või millegi tegemisest

---

<sup>201</sup> R. Alexy, (viide 16), lk 21.

<sup>202</sup> V.Peep. (toim.) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn : Juura, 1997 lk 762.

hoiduda ja kodaniku õigus riigi suhtes sellele, et riik ei segaks ega takistaks kodanikku selle õigusliku loa kasutamisel.<sup>203</sup>

Õiguskirjanduses on avaldatud eelnevaga analoogselt seisukohta, et kuna igas vabaduses sisaldub ka õigus, hõlmab termin „põhiõigused” endas ka põhivabadused. Siiski võib kõneka faktina välja tuua, et ka põhiseaduses on selguse mõttes peetud vajalikuks põhiseaduse teise peatüki pealkiri sõnastada „Põhiõigused, vabadused ja kohustused“, sisaldades lisaks põhiõiguste mainimisele ka vabaduste ja kohustuste mainimist. Tähelepanuväärne on nimetatud sõnastuse juures ka asjaolu, et täiendit „põhi-“, on nimetatud juhul kasutatud ainult õigustest rääkides, kus on nimetatud täiendi kasutamine arusaadav, kuid samas on näiteks vabaduste eest ära. Samas, kui lähtuda põhiõiguste teooriast, ei ole vabaduste eraldi mainimine põhiseaduse II peatüki pealkirjas hädavajalik, kuid samas ei ole vabaduste esiletõstmise õiguste kõrval PS II peatüki pealkirjas ning §-des 9, 10, 14 ja 15, § 19 lg-s 2, § 124 lg-s 3 ning §-s 130 kahjulik.<sup>204</sup>

Eelnevat saab tõlgendada kui liberalismi idee rõhutamist ja kinnitust, et üksikisiku vabadust tuleb pidada Eesti riigis oluliseks väärtuseks.<sup>205</sup> Samuti annab selline tekstivalik võimaluse ka täpsematest õigusteoreetilistest mitteteadlikele või –huvitatutele isikutele võimalusele otseselt antud mõisted kooskäivateks muuta ning sellega seoses kanda osalt ka ühiskonda teavitavat rolli. Samuti võib taoline valik võimaldada aru saada, miks korrespondeerub igale vabadusele ka kellegi kohustus nimetatud vabadus tagada ning õigustatud isikul on õigus vastava vabaduse tagamist ka nõuda. Üheks olulisemaks õigusnormi ülesandeks võibki pidada ühiskonna suhete tugevdamise ja stabiliseerimise kõrval isiku füüsilise ja sotsiaalse kaitse tagamist, sealjuures muuhulgas ametnike kui riigivõimu esindajate suunamise kaudu.<sup>206</sup>

Õiguste rikkumise olemasolu ning selle põhiseaduslik taust on vajalik halduskohtumenetluse seadustiku tõlgendamiseks kaebeõiguse osas. Haldusaktide kahjulikust mõjust rääkides on välja toodud, et rikutud õigustes, piiratud vabadustes, kahjus, ebasoodsas mõjutuses või kannatuses avaldubki haldusakti või toiminguga negatiivne mõju kaebajale.<sup>207</sup> Nimetatud loetelust lähtudes on õiguste rikkumine ning sellele korrespondeeruv õiguste kaitse seni alates

---

<sup>203</sup> R. Alexy, (viide 16), lk 31.

<sup>204</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 102.

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> A. Aarnio. *Õiguse tõlgendamise teooria*. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996, lk 75.

<sup>207</sup> Vt T.Pappel, (viide 34), lk 32-33.

1993. aastast kehtivates redaktsioonides põhiline aspekt halduskohtumenetluses kaebeõiguse tuvastamiseks ning seega ka võimaluse andmine selle teostamiseks. Teiseks sambaks, millele Eesti Vabariigis kaebeõigus toetub, on isiku subjektiivsete õiguste kaitse efektiivsus.

### **3.1.1. Põhiõiguste süsteemne liigitus**

Eelnevast tulenevalt on selge, et õigushüvede kaitse on vajalik inimestele kindlustunde andmiseks, et neil oleks võimalik enda igapäevatoimetusi teha ning neil oleks võimalik loota riigi poolt tagatud garantiidele, et negatiivsete mõjude esinemise korral ei peaks nad ainult oma jõuga nendele vastu seisma, vaid neil on võimalik ka tugineda vastavale riigi poolt loodud süsteemile. Õigushüvede kaitse võib toimuda riigi poolt erinevatel viisidel, kuid selge on see, et nimetatud tegevus ei saa realses elus toimuda ainult konkreetsete isetegevuslike tegude kaudu.

Nimelt on anarhia ja isetegevuse ärahoidmise jaoks vajalik vastavate reeglistike ja normistike loomine, mis võimaldab luua vastavasisulise õigusliku raamistiku, millele saab toetuda ka tulevikku vaadates ning samal ajal olla kindel nimetatud raamistiku kehtimises ning sellest tulenevas mõjus. Õigusliku raamistiku kaudu võib õigushüvede kaitse olla võimalik mitmel erineval moel. Nii on õigusaktides võimalik kehtestada regulatsioonid nii tollel hetkel kehtivate kahjulike mõju kõrvaldamiseks, juba tekitatud kahju heastamiseks, kuid samuti ka tulevikus tekkiva kahju vältimiseks ning ennetamiseks. Samas peab kõikide taoliste regulatsioonide puhul nende rakendamise üle otsustajal olema võimalus ja nägemus kindlalt ja ka kolmandale isikule arusaadavalt otsustada, millised õigushüved vastava regulatsiooniga kaitstud on.

Õigushüvede tuvastamiseks ning liigitamiseks tuleb otsida ühiseid karakteristikuid, mis suudaksid vastavasisulisele tuvastusele ja rühmitamisele kaasa aidata. Ühelt poolt on õigushüve näol tegemist sotsiaalse hüvega, teiselt poolt muudab just õiguslik kaitstus ta õigushüveks.<sup>208</sup> Õigushüve võib olla individuaalne (elu, tervis, kehaline puutumatus) või kollektiivne (riik, avalik rahu).<sup>209</sup> Siiski on keeruline välja tuua õigushüvede konkreetset kataloogi ning selle asemel on proovitud grupeerida vähemalt teatud ühisosa omavad hüved, mida seadusandlikul tasandil kaitstakse. Sellega seoses on keeruline vastata ka küsimusele,

---

<sup>208</sup> J.Sootak. Karistusõiguse alused. Juura : Tallinn. 2003, lk 70.

<sup>209</sup> Ibid., lk 69.

kui kaugemale ulatub põhiõiguslik individualism ehk subjektivism, sest tulenevalt asjaolust, et põhiõigusi saab piirata ja seda ka kollektiivsete hüvede kasuks, näitab, et põhiõiguste omaksvõtt ei kujuta endast veel otsust piiramatu individualismi kasuks.<sup>210</sup> Seega omab hüvede piiritlemine olulist rolli, et mõista nendega kaitstud ja vastavasisulist kaebeõigust omavate isikute ringi.

Näitena võib tuua liigituse, mis küll seadusandja poolt on õiguslikes regulatsioonides lahtiseks jäänud, kuid milles sisalduvad hüved peaksid näiteks eraõiguses olema negatiivse mõju korral vähemalt kahju hüvitamise regulatsiooniga on kaitstud.

Nimetatud näite järgi kuuluvad taoliste kaitstud hüvede hulka<sup>211</sup>:

- 1) inimese elu, keha, tervis ja vabadus;
- 2) isikuõigused (au, väärikus, nimi, eraelu puutumatus jms);
- 3) omand ja asjaõigused, valdus jms;
- 4) isiku majandus- ja kutsetegevus.

Kuigi, nagu eelnevalt öeldud, ei pretendeeri toodud näide lõplikule ja absoluutsele tõe, et lõplikult kindlaks teha kaitstavad õigushüved. Siiski annab see indikaatorina tunnistust teatud võimalikust grupeerimisest, mis võib aidata kaasa kaebeõiguste eelduste sisustamisele. Tähelepanuväärne on nimetatud näide käesoleva töö suhtes just enda liigituse valiku poolest. Nimelt on käesoleva töö pealkirjas sätestatud eelduste uurimine just isikuõiguste aspektist lähtuvalt. Toodud näites on toodud isikuõigused välja eraldi piiritletava õigushüvede rühmana, mis seisab ülejäänud õigushüvedest eraldi. Kuigi isikuõiguste nimekiri on nimetatud näite puhul jäetud mittetäielikuks, on siiski peetud selguse mõttes vajalik eraldi välja tuua erinevaid näiteid, mille kuulumises isikuõiguste alla kahtlusehetki ei nähtud. Nii peaks toodud käsitluse kohaselt kindlasti kuuluma isikuõiguste hulka au, väärikus, nimi, eraelu puutumatus. Analoogselt toob ka võlaõigusseadus (VÕS)<sup>212</sup> välja isiku au teotamise (sh ebakohase väärtushinnanguga või ebaõigete andmete avaldamisega), isiku nime või kujutise õigustamatu kasutamise, eraelu puutumatus.<sup>213</sup>

---

<sup>210</sup> R. Alexy, (viide 16), alapeatükk 3.1.3.

<sup>211</sup> K. Bamberg. Õigusrikkumiste lõpetamiseks ja tõkestamiseks kohaldatavad eraõiguslikud kaitsevahendid elu, tervise ning isikuõiguste kaitseks. Magistritöö. Tartu : 2014, lk 10.

<sup>212</sup> Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487; RT I, 11.04.2014, 13.

<sup>213</sup> VÕS § 134 lg 6.

Ka Saksa õigusest pärit nn isiksuseõigus (*Persönlichkeitsrecht*) hõlmab suurt hulka erinevaid aspekte, nt õigust oma pildile, sõnale, sõnumisaladusele, vanemlikule hoolitsusele, privaatsfääri austamisele, aga samas kaitset ka isikliku au ja reputatsiooni vallas.<sup>214</sup> Analoogselt eelneva võiks seega käsitleda üldist isikuõigust nende tingimuste kaitsjana, mis on isiksuse vabaks eneseteostuseks inimväärikuse väljendusena olulised. Enese teostamise tingimuste muutmise seoses on raske välja tuua lõplikke valdkondi<sup>215</sup>, kuid väärib tähelepanu, et näiteks Eesti põhiseaduse mõningate põhiõiguste esemeks on sellised kaitstavad hüved, mida Saksamaal hõlmab ainult üldine konstitutsiooniõiguslik isiksusõigus. See käib PS § 17, mis kaitseb au ja head nime, PS § 26, mis garanteerib perekonna- ja eraelu puutumatus, ja PS § 42 kohta, mis teenib veendumuste kaitse eesmärki.<sup>216</sup>

### 3.1.2. Isikuõiguste määratlemise võimalikkus

Isikuõigused on kasvanud välja privaatsuse kaitse vajadusest.<sup>217</sup> Samas tasub välja tuua, et üheski seaduses ega muus õigustloovas aktis ei ole kas peetud vajalikuks või siis hoopiski piisavalt võimalikuks tuua välja näitlikki nimekiri, rääkimata sellest, et oleks võimalik sätestada isiklike õiguste definitsiooni. Samuti tasub välja tuua, et õigustloovates aktides on kasutatud samal ajal mõisteid „isikuõigus“ ja „isiklikud õigused“.<sup>218</sup> Eesti õiguskorrale õiguspoliitiliseks eeskujuks oleval Saksamaal on samuti käibel sarnane mõiste „*Persönlichkeitsrecht*“, kuid selle alused ja piirid on määratud kohtu praktikaga.<sup>219</sup> Üldise nn isiksuse õiguse alla võib liigitada mitmeid õiguseid, nii analoogselt eelnevale näiteks õigus erasfääri kaitsele nii isiku tunnuste kui privaatsuse vallas.<sup>220</sup> Ka Saksa õiguses on nimetatud vallas väljendatud autonoomiat ja kaitseala GG artikkel 1 lg 1 ja artikkel 2 lg 1 koosmõjul väärikuse, reputatsiooni isikliku informatsiooni kaitse ja isiku tunnuste kaitse valdkondades.<sup>221</sup>

<sup>214</sup> H. Räsler, (viide 72), lk 28.

<sup>215</sup> R. Alexy on seejuures kaasustest tulenevalt praktikas tulenevatest juhtumitest välja toonud sala- ja intiimvaldkonna, informatsioonilise enesemääramise, seksuaalse enesemääramise ja õiguse oma kujutisele ja oma sõnadele. – Vt R. Alexy, (viide 16), alapeatükk 6.1.2.

<sup>216</sup> R. Alexy, (viide 16), alapeatükk 6.1.1.

<sup>217</sup> C. Coors. Headwind from Europe: The New Position of the German Courts on Personality Rights after the Judgment of the European Court of Human Rights - German Law Journal, Vol 11 No. 01, 2010, lk 529

<sup>218</sup> M. Hirvoja. Tõrjuv kahjuhüvitis Eesti ja Saksa võlaõiguses mittevaralise kahju hüvitamisel ning selle seos karistusliku kahjuhüvitise kontseptsiooniga - Juridica I/2011, lk 48.

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> C. Coors, (viide 217), lk 529.

<sup>221</sup> H. Räsler, (viide 72), lk 26.

Saksamaa õiguspoliitika teoreetilistest seisukohtadest tulenevalt võiks välja tuua seega isiku privaat- ja intiimsfääri, samuti sõnumisaladuse, au, õiguse informatsioonilisele enesemääramisele<sup>222</sup>, mida kõike saab hõlmata isikuõiguse valdkonda.<sup>223</sup> Olgu märkusena öeldud, et kriitikat on avaldatud samas seisukohagi suhtes, kas isiksus on kaitstud ikkagi subjektiivsete õigustena (*droit subjectif*) või tegemist võiks olla pigem avaliku huviga (*droit objectif*) kaitstud. Eesti seadusandluses on vastav mõiste koos enda sünonüümiga esindatud põhiliselt siiski eraõiguses. Nii räägitakse võlaõiguses isikuõiguste rikkumise puhul eelkõige näiteks isiku au teotamisest<sup>224</sup>, isiku nime või kujutise õigustamatust kasutamisest ja eraelu puutumatus rikkumisest<sup>225</sup>.

Juhul, kui võrrelda nimetatud nimekirja eelnevalt toodud näitega õigushüvede liigitamisest, siis võib märgata silmnähtavaid sarnasusi eelnevalt toodud kaitstavate õigushüvede nimekirjaga. Siiski on tähelepanuväärne, et isikuõiguste nimekirja puhul seostatakse isikuõigusi just eraõiguslike kaitsevõimaluste kaudu ning samuti on vastavasisulised normid ning regulatsioon just eraõigusliku suunitlusega. Käesoleva töö temaatikat meelde tuletades tasub meelde tuletada, et halduskohtumenetluse seadustiku järgi on halduskohtu pädevuses eelkõige avalik-õigusliku vaidluse lahendamine<sup>226</sup> ning sellest tulenevalt peab olema halduskohtusse pöördumiseks tuvastatud avalik-õigusliku suhte olemasolu.

Lähtudes eelpool toodud nimetatud nimekirjast tasub tähelepanu juhtida, et isikuõigustena käsitletav nimekiri on välja toodud muu hulgas ka riigivastutuse seaduses, mille § 9 lg 1 sisaldab nimekirjana väärrikuse alandamist, tervise kahjustamist, vabaduse võtmist, kodu või eraelu puutumatus, sõnumi saladuse rikkumist ning au või hea nime teotamist. Kuna tervist ning elu eelnevast tulenevalt isikuõiguste alla lugeda ei saa, vaid tegemist on erinevate õigushüvedega, siis käesoleva töö jooksul nimetatud küsimustele ei keskenduta.

---

<sup>222</sup> Seejuures võimalik tuletada juba GG artiklitest 1 ja 2 ning Saksamaad saab pidada ka üheks teerajajaks selles vallas - J.A. Cannataci. *Lex Personalitatis: Personality, Law and Technology in the 21st Century* - Bucarest : ACTA Universitatis Lucian Blaga, Vol. 2008, Issue 1, lk 216.

<sup>223</sup> M. Hirvoja, (viide 218), lk 48.

<sup>224</sup> VÕS § 131.

<sup>225</sup> VÕS § 1055.

<sup>226</sup> HKMS § 4 lg 1.

## **3.2. Isikuõiguste kaitse võimalikkus**

Nagu eelnevas alapunktis tuvastatud, ei ole isikuõiguste täpset ringi kerge määratleda, kuid saab teha teatud üldistusi, mis muudavad nimetatud temaatika käsitletavaks. Käesoleva töö mahust tulenevalt on uurimisalusteks objektideks valitud isikuõigustega seotud valdkonnad, mille mõju või millega seotud küsimused on autori hinnangul kõige olulisemad.

### **3.2.1. Au ja hea nimi isikuõigustena**

Nagu eelnevalt tuvastatud, kuuluvad isikuõigustega kaitstavate hüvede hulka au ja hea nimi. Au puhul on tegemist abstraktse väärtusega, millele täpsema sisu andmine oleneb eelkõige igast individuaalsest juhtumist ning sellest tulenevalt ei pruugi osutada lihtsaks ülesandeks. Lahutamatu auga koos käivaks võib lugeda head nime, mille rõhuasetus seisneb siiski rohkem reputatsiooni puudutavates aspektides. Siiski võib üldistavalt öelda, et au on ühiskondlik-moraalne kategooria, mida määratletakse moraali, ühiselu ja teiste käitumisreeglitega.<sup>227</sup> Isiku õigus aule kuulub absoluutsete õiguste hulka, kuna sellist isiku õigust peavad järgima kõik teised isikud. Samuti ei ole lubatav isiku teotamine tema hea nime kahjustamise kaudu. Tegemist on subjektiivsete õigustega, kuna tegemist üksikisiku õiguslikult kaitstavate hüvede piiritlemisega. Isiku subjektiivne absoluutne õigus saab kaitse läbi relatiivse nõudeõiguse.<sup>228</sup>

#### **3.2.1.1. Au ja hea nime kahjustamise võimalikkus avalik-õiguslikus suhtes**

Vastavalt põhiseaduse §-le 17 kellegi au ega head nime ei tohi teotada. Au ja hea nimi on inimväärikuse osaks.<sup>229</sup> Seega on juba põhiseaduse tegemisel ette nähtud, et nimetatud mõisted on käsitletavad koos ning nad on omavahel tihedalt seotud. Samas on õiguskirjanduses ka leitud, et nimetatud sätte eraldi olemasolu ei ole hädavajalik, sest nimetatud temaatika on konstitutsioonilisel tasandil seotud nn sõnavabaduse temaatikaga, mis sisaldub PS §-s 45 ning sellega mitteseonduvatel juhtudel üldise isikuõiguse kaitsealasse, mille PS § 19 üldise tegevusvabaduse kõrval garanteerib.<sup>230</sup> Kuna au ja hea nimi on piisavalt

---

<sup>227</sup> S. Luide. Au tsiviilõiguslik kaitse ja selle erisused au teotamisel Interneti kaudu. Magistritöö. Tartu : 2003, lk 7.

<sup>228</sup> Ibid., lk 8.

<sup>229</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 236.

<sup>230</sup> R. Alexy, (viide 16), lk 35.

olulised õigushüved, siis ei ole siinkirjutaja hinnangul probleemne, et nad on siiski ka eraldi konstitutsioonilisel tasandil välja toodud, võimaldades neile selgemat ja otsesemat kaitset ning nendega arvestamist.

Haldusmenetluses võib piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.<sup>231</sup> Juhul, kui seadus selleks eraldi võimalust ei anna, siis ei tohi sellest tulenevalt haldusmenetluses toimuda ka isiku aust tulenevate õiguste rikkumist, mis tähendab, et lubatud ei ole au kui õigushüve kahjustamine, kui see pole seaduses lubatud tegevusega lubatud. Siiski ei saa välistada, et kas või haldusaktiga ei oleks võimalik isiku au ja hea nime kahjustamine. Nii võib ka haldusaktis sisalduda isiku kohta ebaõigete andmete avaldamine, mis tulenevalt haldusmenetluse avalikkuse põhimõttest võivad sattuda ka üldsuse ette. Kui selliste andmete kasutamine (ja võib-olla ka avaldamine) rikub isiku õiguseid, siis ei tohi lubada juhtuda olukorral, kus avalik-õiguslikust suhtest tulenevaid vaidlusi ei saaks halduskohtus lahendada. Riigikohus on enda praktikas leidnud, et ministeeriumi ametniku artiklid ajakirjas avaldatuna on tehtud avalik-õiguslikus suhtes.<sup>232</sup> Nimetatud kaasuses leidis Riigikohus asjaoludest tulenevalt, et vangistuse täideviimise ja vanglate korraldamise funktsioonide raames on kinnipeetava õigussuhe riigiga reguleeritud avaliku õigusega ning õigushüvede kahjustamine tuvastati just avalik-õiguslikus suhtes. Eriseadustest tasub välja tuua, et au teotamine on eraldi ära nimetatud RvastS § 9 lõikes 1 kahju hüvitamise erisätetes, seega ka seadusandja on ette näinud olukorda, kus au ja hea nime teotamine avalik-õiguslikus suhtes on võimalik.

### **3.2.1.2. Au ja hea nime kaitse kolmandate isikute poolt**

Samas on halduskohtumenetluse seadustikus ning eriseadustes nähtud ette piirangud või on sisuliselt raskendatud õiguste kaitse muudel juhtudel, st juhtudel, kus füüsiline isik, kelle õigusi on rikutud, ise kohtusse ei pöördu. Nii on HKMS § 44 lõiked 2 ja 3 sõnastatud viitega eriseadustele, mis tähendab normi koosseisu täitmiseks vastava erisätte olemasolu.

Au ja hea nime rikkumise korral võib näitena tekkida juhus, kus isik, kelle au ja head nime on rikutud, sureb ära enne, kui jõuab vastavasisulise kaebusega kohtu poole pöörduda. Vastavalt kehtiva TsÜS § 6 lg-le 1 tsiviilõigused ja -kohustused võivad üle minna ühelt isikult teisele

---

<sup>231</sup> HMS § 3 lg 1.

<sup>232</sup> RKHKo 3-3-1-3-12.

(õigusjärglus), kui need ei ole seadusest tulenevalt isikuga lahutamatu seotud. Kehtivas õiguses ei ole sätet, mille kohaselt au teotamisest tulenevad nõudeõigused võimaldaksid üleminekut surnud isikult tema pärijatele.<sup>233</sup> Sellest võib tuletada, et isikuõiguste rikkumisest tulenev nõudeõigus lõpeb kannatanu surmaga ning tema õigusjärglased (nt lapsed) ei saa pärast tema surma enam kohtu poole pöörduda. Tasub märkida, et HKMS § 152 lg 1 p 5 kohaselt kohus lõpetab kohtumenetluse määrusega poole surma või lõppemise korral, kui õigussuhe, milles vaidlus on tekkinud, ei võimalda õigusjärglust. Samuti ei ole au ja hea nime eraldi välja toodud RvastS §-s 10, mis käsitleb kahju hüvitamise võimalust ning vastava kaebuse esitamist kolmandate isikute poolt.

Surnutest halba ei räägita – nimetatud põhimõtte võimaldab järeldada, et surnud isiku au ja hea nime teotamine ei ole kooskõlas ühiskondlikult kokkulepitud eetiliste seisukohtadega ning on ühiskondliku tava kohaselt hukkamõistetav. Ka Eestile õiguspoliitiliseks eeskujuks oleval Saksa õiguspraktikas on leitud, et üldine isiksusõigus võib küll lõppeda selle kandja surmaga, vastavatel isikutel on ikkagi õigus esitada surnu elupildi jämedate auhaavavate moonutuste vastu esitada kõrvaldamise ja hoidumise hagi.<sup>234</sup> Seega ei saa pidada mõistlikuks kolmandatele isikule täielikult vastavasisulise kaebuse esitamise ning sellest tuleneva protsessiõiguse täielikku keelamist. Küll aga väärub eraldi arutlust, kas ja millisel viisil võiks vastavasisulist regulatsiooni esitada. Võimalik, et kõige mõistlikumaks nimetatud olukorras oleks surnud isiku õigusjärglastele ette näha samad õigused nagu oleks olnud surnud isikul enda eluajal, sest vastasel korral võib jääda seaduse kaitsealast nii mõnigi vastavasisulise rikkumise kaitsevõimalus välja. Sarnase dilemma ees on seisnud Saksa ülemkohus<sup>235</sup>, kes tunnistas Marlene Dietrech'i ainupärija poolt kohtu poole pöördumises seoses Marlene Dietrech'i isikuõiguste päritavusega vähemalt teatud määral isikuõigustest tulenevad (nõude)õigused päritavaks.<sup>236</sup> Seega võiks mõelda eraldi tähenduse andmise aspektile, millised õigused ja kohustused oma olemuselt on siiski tegelikult *absque omni expectione* lahutamatu seotud pärandaja isikuga.

Käesoleva töö autor ei pea mõistlikuks olukorda, kus on täielikult välistatud surnu järglaste poolt surnu au ja nime teotamise korral kohtusse pöördumine, sest surnu au teotamine võib

---

<sup>233</sup> S. Luide, (viide 227), lk 23.

<sup>234</sup> H. Köhler. Tsiviilseadustik. Üldosa. Õpik. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1998, lk 61.

<sup>235</sup> Saksa keeles *Bundesgerichtshof*.

<sup>236</sup> G. Resta. New Frontiers of Personality Rights and the Problem of Commodification: European and Comparative Perspectives. Tulane European and Civil Law Forum : Vol. 26, 2011, lk 45.

kahjulikult mõjutada kas või sama perekonnanime kandvate sugulaste olukorda, kellele võidakse samuti omistada kahjulikke või valesid väiteid. Samuti võib vastavatel elus olevatel isikutel keeruline või suisa võimatu olla (kas või liigselt kaudsest seosest või ettenägematuse vastuväitest tulenevalt) tõendada, et kannatanud võib olla ka nende isiklik au ja nimi, rääkimata dilemmast, mis seondub surnud isiku enda õiguste rikkumisega ning nimetatud rikkumiste kõrvaldamata jätmisega.

### **3.2.1.3. Au ja hea nime kaitse võimalikkus isikute ühenduse ja grupi puhul**

Samuti tasub eelnevaga loogiliselt jätkates pöörata tähelepanu ka võimalusele, et au ja hea nime teotamise all võivad kannatada juriidilised isikud ja osalise õigusvõimega ühendused.<sup>237</sup> Samuti tasub tähele panna, kas oleks võimalik ka sotsiaalsel objektidel, mis on vastavad isikute ühenduste tunnustele, olla mingisuguseid õiguseid au ja hea nime kaitse vallas.

Üldpõhimõtete poolest ei erista seadusandlus füüsiliste isikute au kaitset juriidiliste isikute au kaitsest, s.t puuduvad erinormid juriidilistele isikutele. Seega peaks seaduse kaitse laienema võrdselt nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele, kuid samas senise praktika kohaselt ei ole nende õiguskaitsevahendite hulk üksüheselt võrreldav. Kuivõrd võiks arvata, et isikuõigustega seotud hüved peaks põhimõtte kohaliselt käima siiski füüsiliste isikute kohta, siis EIK on asunud pooldama varianti, mille kohaselt hõlmaks konventsiooni kaitseala laias mõttes ka juriidilisi isikuid<sup>238</sup>. Kohtuasja *C. S.A v Portugal* raames oli kohtu üks suurimaid ülesandeid, mille ta endale seadis, et lahendus juriidilise isiku õiguste kaitsele oleks ka praktiliselt võimalikult tõhus. Sõna „tõhus“ pole niisama valitud sõna antud tähenduses, EIÕK on asunud seisukohale, et inimõiguste kaitse peab olema reaalselt teostatav kõigile, keda see puudutab, omades seega ka praktilist mõju mitte ainult näilist.<sup>239</sup>

Õiguskirjanduses on leitud, et juriidilise isiku puhul võivad erineda põhiõigustest tulenevad nõuded olla võimalikud hea nime riive (sealhulgas näiteks ebaõigete andmete avaldamise) ja

---

<sup>237</sup> Vt ka käesoleva töö 2.3.2.3.

<sup>238</sup> Autori tõlgendus, pigem on kasutatud väljendit „non-natural persons“, mis põhimõtteliselt vastab inglisekeelsele väljendile „legal persons“, kuigi juriidiline isik kas või Eesti põhiseaduse mõistes mitmetel tõlgendamistel ei hõlma nt riiki ja kohalikku omavalitsust.

<sup>239</sup> Inglise keeles on antud põhimõtte välja toodud: „[Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon-autori märkus]is intended to guarantee not rights that are theoretical and illusory but rights that are practical and effective.“

maine ehk reputatsiooni kahjustamise korral.<sup>240</sup> Arvamus on põhjendatav sellega, et kui hea nime kahjustamisega on tekitatud kahju, siis varalise kahju tekkimise tõendamine on raskesti teostatav ning selle tõttu on suur võimalus, et juriidiline isik jääb õiguskaitseta.<sup>241</sup> Samuti tasuks märkida, et EIK praktikas on loetud, et juriidilise isiku puhul võib kannatada maine<sup>242</sup>, kaasneda ebakindlus suundade ja toimingute planeerimisel ning ettevõtte juhtimisel ning samuti ka võib tekkida juhtorganite liikmete ärevus ja ebakindlus.<sup>243</sup>

Nimelt faktiga, et juriidilisele isikule jaatati kohtuasjas *C. S.A v Portugal* konventsiooni laiapõhjalise tõlgendamise tõttu õigust nõuda mittevaralise kahju hüvitamist, võimaldas EIK-l minna kohtuasjas *C. Est S.A. and Others v France*<sup>244</sup> just sellesama *C. S.A v Portugal* kohtuasja tõttu nii kaugemale, et jaatati ka juriidilise isiku erasfääri olemasolu, mida siiani on mittefüüsiliste isikute puhul üldiselt eitatud.<sup>245</sup> Nimetatud kohtuasjas loeti juriidilise isiku äriruumid kaitstavaks sarnaselt eluruumidele EIÕK artikliga 8 ja seega loeti ametiisikute poolt korraldatud ebaseaduslik läbiotsimine privaatsfääri rikkumiseks, mille eest mõisteti kaebajale ka kahjuhüvitis välja. *C. S.A v Portugal* ja *C. Est S.A. and Others v France* kohtuotsuse tähtsus seisneb ka selles, et see võib hakata mõjutama otseselt konventsiooni liikmesriikide õigussüsteeme, kuna eelistatakse taolised vaidlused ära lahendada oma riigis, et vältida aja, raha ning muude ressursside kulutamist Strasbourg'is asja lahendamisele.<sup>246</sup> Seega on olemas täielik võimalus, et juriidilistele isikute õiguste laiem tõlgendamine võib adapteeruda mitmete riikide õigussüsteemi, muutes antud probleemi õiguslikult palju selgemaks.

Selle mõjul tekibki küsimus selle kohta, kas põhiõiguse või –õiguste riivete lõpetamisest piisab ka tekitatud tagajärgede kõrvaldamiseks. Võlaõigusest tuntud diferentsipõhimõtte<sup>247</sup> kohaselt on kahju hüvitamise eesmärk asetada isik olukorda, kus ta oleks juhul, kui kahju polekski tekkinud. Vaadeldud juhtude puhul tekib probleem, et juriidilistel isikutel võib puududa kahjuhüvitise nõude esitamise võimalus sootuks, kuna mittevaralist kahju ei saa neil tekkida ja varalise kahju tõendamine ebakohaste väärtushinnangute puhul on ülimalt keeruline

---

<sup>240</sup> P. Varul, I. Kull *et al.* Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2006, lk 472.

<sup>241</sup> T. Tampuu, J. Lahe. „Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne“. Märkusi võlaõigusseaduse 7. peatüki kommentaaride kohta. – *Juridica*, 2007, nr 5, lk 326.

<sup>242</sup> Samastatav hea nimega.

<sup>243</sup> 06.04.2000 EIKo (taotlus nr 35382/97) – *C. S.A vs Portugal.*, p 35.

<sup>244</sup> 16. aprilli 2002 (lõplik 16.07.2002) EIKo (taotlus nr 37971/97) – *C. Est S.A. and Others vs France.*

<sup>245</sup> M. Emberland. Compensating companies for non-pecuniary damage: *Comingersoll S.A. v Portugal* and the ambivalent expansion of the ECHR scope. - *British Yearbook of International Law*, 2004, no 74, lk 431.

<sup>246</sup> *Ibid.*, lk 432.

<sup>247</sup> VÕS § 127 lg 1.

või pole olemuslikult tuvastatavad. Samas on Riigikohus on väljendanud seisukohta, et kui isikut eriti halvustavad ja/või hinnangud avaldatakse meedias, on alust eeldada, et kannatanu mainet kahjustatakse oluliselt.<sup>248</sup> Eriti intensiivse põhiõiguste riive puhul nähakse ette võimalust, et äriühingud suudavad tõendada ka varalise kahju olemasolu, mis valedes väärtushinnangute andmisega peaks tekkima ning tekitatud kahju selle kaudu välja nõuda, ometi ka siin on nimetatud seda „reeglina“<sup>249</sup> esinevaks juhtumiks, mis järjekordselt jätab õhku küsimuse ebastandardsete juhtumite kohta.

Riigikohtu halduskolleegium on teinud lahendi<sup>250</sup>, mille kohaselt mittevaraline kahju ei ole kooskõlas juriidilise isiku olemusega, sest juriidilisel isikul ei ole valu ega kannatusi ning juriidilise isiku osanike ja töötajate valu ja kannatusi ei saa omistada juriidilisele isikule. Kaebaja oli selles asjas mittevaralise kahju olemasolu põhjendamisel tuginenud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. Lahendi tekstis viidati, et Euroopa Inimõiguste Kohus on asjas *C. S.A. vs. Portugal*, p-des 34–35 leidnud, et mittevaralist kahju saab nõuda ka juriidiline isik ning et juriidilise isiku mittevaraline kahju võib seisneda mõjus või kahjus äriühingu mainele, kindlusetuses tegevuse planeerimises, juhtimise häirimises ja juhtkonda kuuluvatele isikutele tekitatud ängistuses ja ebakindluses.

Olulise aspektina on kohus nimetatud lahendis märkinud, et osa juriidilisele isikule tekkida võivast mittevaralisest kahjust, millele viitab Euroopa Inimõiguste Kohus, on Eestis hüvitatav varalise kahjuna (nt äriühingu maine<sup>251</sup> ja ettevõtluse takistamine). Riigikohus sedastas, et osa<sup>252</sup> mittevaralisest kahjust on Eestis hüvitatav varalisena, kuid nimetatud seisukohaga seoses tekib küsimus, kuidas hüvitatakse ülejäänud „osa“. Nimetatud osas osutub põhjendatuks arvamus, et kui hea nime kahjustamisega on tekitatud kahju, siis varalise kahju tekkimise tõendamine on raskesti teostatav ning selle tõttu on suur võimalus, et juriidiline isik jääb õiguskaitseta.<sup>253</sup> Võimalike (maine) riivete põhjenduseks tuuakse asjaolud, et juriidilise isiku puhul pole tema peamine eesmärk põhiõiguste riivamise korral mitte hüvitus talle põhjustatud moraalse kahju eest vaid tagajärgede kõrvaldamine. Viimase jaoks sobivad paremini aga vabandamine, ebaõigete andmete avaldamise lõpetamine jms lahendused ning seetõttu ei peetagi rahalise nõude esitamist õigustatuks. Selle seisukoha täienduseks on siiski

---

<sup>248</sup> Nt RKTKo 3-2-1-11-04, p 19.

<sup>249</sup> P. Varul, (viide 240), lk 473.

<sup>250</sup> RKHKo 3-3-1-78-14.

<sup>251</sup> Samastatav hea nimega.

<sup>252</sup> Võiks asendada ka autori rõhutusega „ainult osa“.

<sup>253</sup> T. Tampuu, (viide 241), lk 326.

tõdetud, et on olukordi, kus naturaalistitutsioon pole võimalik ja seadus, mis peaks olema põhiline allikas juhtudel, kus siis siiski oleks võimalik rahaline hüvitis välja mõista<sup>254</sup>, seda ei võimalda.<sup>255</sup>

Endiste idabloki maade suhtes on märkimisväärse faktina hüvitiste väikest suurust ning mittevaralise kahju välistamist või väikest osa täheldatud ka erialakirjanduses.<sup>256</sup> Samuti on tähelepanuväärne, et Riigikohus on praktiliselt vastupidisele seisukohale jõudnud. Näiteks on teistmoodi leitud Riigikohtu kriminaalkollegiumi 30. juuni 2004. a otsuses asjas nr 3-1-1-56-04, millega jaatati lausa avalik-õiguslikul juriidilisel isikul mittevaralise kahju olemasolu. Samuti on avaldatud ja viidatud arvamusele, kus praegu valitsevat seisukohta on suisa tagurlikuks nimetatud<sup>257</sup>. Seega ei ole täelikult välistatud ka Eestis vastavasisulise seisukoha muutumine.

Igal juhul on olemas reaalne võimalus, et juriidilised isikud võivad jääda õigushüvede riivete puhul tõhusa õiguskaitseta, mis poleks koosõlas õigusriigi põhimõtetega. Otsese ühise seisukoha puudumisel jäävad probleemid üldiselt kohtupraktika otsustada, mis kahjustab õigusselgust, kuna kohtuotsused pole õiguskorra selgusetuse tõttu piisavalt ennustatavad ning säilib võimalus kohtutel liiglaiaks diskretsiooniks küsimuses, kus selguse saavutamine oleks tegelikult vajalik.

Samuti on avaldatud seisukohti, et Eesti seadusandlus kaitseb konkreetse isiku, mitte aga isikute grupi kui terviku, au.<sup>258</sup> Kui lähtuda eeldusest, et kaebuse esitamise tingimuseks on just konkreetse isiku au ja hea nime teotamine isikute ühenduse asemel, siis tekib küsimus kaebeõiguse kohta juhtumitel, kus nimetatud seos ei pruugi olla nii otsene. Näiteks võib olla võimalik viidata väiksearvulisele rühmale, mis ei tegutse ei eraldi juriidilise isikuna ega osalise õigusvõimega isikute ühendusena (seltsing).

Eelneva kohta võib näitena tuua äriühingu juhatuse või nõukogu, mis tegutsevad eraldi äriühingu organitena. Võimalik on näiteks juhatuse puhul, et juhatusse kuulub rohkem üks juhatuse liige, samuti on võimalik, et äriühingu juhatuse liikmetel on esindamise

---

<sup>254</sup> P. Schlechtriem. Võlaõigus. Üldosa. Õpik. Tallinn : 1999, lk 72.

<sup>255</sup> Ibid., lk 73.

<sup>256</sup> Vt nt J. A. Goldston, (viide 106), lk 500

<sup>257</sup> Vt Kohtunike IX korraline täiskogu 11.-12. veebruaril 2010.a Tallinnas. Lisa 6, lk 4. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/957/Lisa\\_6\\_Eerik\\_Kergandberg\\_ettekanne.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/957/Lisa_6_Eerik_Kergandberg_ettekanne.pdf) (10.04.2015).

<sup>258</sup> S. Luide, (viide 227), lk 22.

regulatsioonist tulenevalt äriühingust väljapoole suunatuna ühine esindusõigus. Viimane tähendaks juba iseenesest, et juhul, kui juhatuse saab tegutseda ainult korraga kõik juhatuse liikmed üheskoos, siis hinnangud juhatuse kohta käiksid samaaegselt ka kõigi juhatuse liikmete kohta. Nii äriühingu juhatuse kui ka nõukogu võivad eraldi olla mõjutatud haldusmenetlusest, mis tähendab vähemalt teoreetilist võimalust nende kohta ebaõige või lausa au ja head nime teotava teksti sisaldumist avalik-õiguslikus suhtes. Analoogselt võib taolisi olukordi tulla ette ka muude väiksearvuliste ühendustega. Näitena võib tuua seltsingu, mis võib olla moodustunud ka minimaalselt kahe isiku ühisel eesmärgil tegutsemisest.<sup>259</sup>

Üldise õiguse maade õigussüsteemidele viidates on välja toodud, et näiteks Ameerika Ühendriikides võib USA-s saada hüvitist piisavalt väikese grupi iga liige, kui andmed viitavad vastavalt asjaoludele temale.<sup>260</sup> Seega tekib küsimus, kas ei võiks ka Eesti seadusandluses ja kohtutes eraldi võimaldada väiksemaarvuliste gruppide puhul eraldi kaitset, et vastava grupi liikmetel oleks võimalik enda au ja head nime kaitsta. Kuna olukord, kus õigushüve rikkumine on põhjustatud avalik-õiguslikust suhtest ja erinevalt eraõigusest seda rikkumist kaebeõiguse alusena ei arvestataks, oleks diskrimineeriv, siis on nimetatud küsimus ka halduskohtus kaebeõiguse pöördumise võimalusena oluline.

EIK praktikas mõisteti ühendusele rahaline hüvitis neile tekitatud mittevarelise kahju eest 1999. aastal, kui kohtuasjas *F. and D. P. vs Turkey*<sup>261</sup> mõisteti parteile välja kahjuhüvitis, kuid antud asjas vaadeldi hüvitise adressaadina siiski partei liikmeid ehk füüsilisi isikuid, samas kui hageja oli erakond. Füüsiliste isikute ühenduste tasandil toimus sarnane seisukoha loomine juba pool kümnendit varem.<sup>262</sup>

Siinkirjutaja on seisukohal, et kuigi väiksearvuliste gruppide on mõju vastava grupi liikmetele olemas, oleks seaduse tasandil reguleerimisest efektiivsem kohtupraktika kaudu hinnata igat juhtumit eraldi. Põhilise argumendina nimetatud arvamuse kasuks on asjaolu, et seadusandjal oleks väga keeruline kirja konkreetset kriteeriumi, rääkimata konkreetsest numbrist, mis juhul oleks õigushüve rikkumine toimunud. Selle asemel soovitaks siinkirjutaja jätta küsimuse kohtupraktika otsustada ning igat juhtumit eraldi hinnata, kuid oma õiguste rikkumise

---

<sup>259</sup> VÕS § 580 lg 1.

<sup>260</sup> S. Luide, (viide 227), lk 22.

<sup>261</sup> 08.12.1999 EIKo (taotlus nr 23885/94) – *F. and D. P. vs Turkey*.

<sup>262</sup> Vt ka 19.12.1994 EIKo (taotlus nr 15153/89) – *V. D. S. Ö.s und G. vs. Austria*.

kriteeriumi hindamise puhul jätta võimalus ka kaudsemaks rikkumiseks, sh võiks ka seos isikute ja rikkumise vahel olla kaudsem.

### 3.2.2. Eraelu ja perekonnaelu puutumatus

Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-le 26 on igäühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle. Nimetatud sätte eesmärgi kohaselt on põhiõiguse kandjal õigus oodata avaliku võimu kandjatelt, et riik ei sekkuks tema isiklikku ellu ning tagaks talle riigi poolt puutumata perekonna- ja eraelu, samuti tuleneb nimetatud normist ka avaliku võimu kohustus nimetatud õiguse tagamiseks.<sup>263</sup> Vastav sätte katab osaliselt EIÕK artikkel 8 kaitsevaldkonda, mille esimese lõike kohaselt on igäühel õigus sellele, et tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust<sup>264</sup> austatakse.

Nimetatud EIÕK artikkel on kaitsealalt siiski laiem, kui ainult era- ja perekonnaelu. Ülejäänud nimetatud lõikest tulenevad õigused on Eesti Vabariigi põhiseaduses leidnud kaitseala nt kodu puutumatus puhul PS §-s 33<sup>265</sup> ja sõnumite saladus PS §-s 43<sup>266</sup>, mistõttu on nad PS teises peatükis pisut rohkem laiali hajutatud. Sellest hoolimata on eriseadustes neid analoogselt EIÕK artikliga kooskäivatena mainitud, millest võib järeldada nende omavahelise seotuse ning annab ka põhjuse neid sarnaselt käsitleda. Näitena võib tuua RvastS § 9 lg 1, mille kohaselt kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumine on süntaktiliselt peetud koosmainimise vääriliseks. Samuti on õiguskirjanduses viidatud, et kuna eraelu ehk privaatsus sisaldab igäühe õiguse enesemääratlemisele ning õiguse elada oma soovide ja tahtmise kohaselt minimaalse välise sekkumisega, siis tulenevalt kaasaegse (postmodernistliku) ühiskonna arengust ning standardite ebaselgest väljakujunemisest on rahvusvaheline kohtupraktika eraelu vallas suhteliselt kasuistlik.<sup>267</sup>

Nagu eelnevalt mainitud, on eraelu kaitse aspektist Eesti Vabariigi põhiseaduses põhinormina käsitletav PS § 26. PS § 26 kui üldsätet tuleb kohaldada juhul, kui kaitsmist vajav erisfääri kuuluv hüve ei ole põhiseaduses kaitstud mõne erisättega ning erisätte olemasolu korral peab

<sup>263</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 343.

<sup>264</sup> Tõlkes viidatakse eestikeelsele sõnale „korrespondents“, mis siinkirjutaja hinnangul annab mõistena edasi sama sisu, kui „sõnumite saladus“.

<sup>265</sup> Kodu on puutumatu.

<sup>266</sup> Igäühel on õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele.

<sup>267</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 429.

PS § 26 üldsättena taanduma.<sup>268</sup> Tähelepanu tasub juhtida ka asjaolule, et EIÕK artikkel 8 räägib koos nii era- kui ka perekonnaelust ning ka Eesti Vabariigi põhiseaduses on perekond eraldi kaitsealas olevana sätestatud PS §-s 27.

Sellest hoolimata näiteks RvastS § 9 lg 1 eraldi perekonda ei maini ning käsitleb ainult eraelu. Vaatamata sellele tuleks tõlgendada vastavasisuliselt norme selliselt, et kuigi perekonda pole eraldi mainitud, kuulub see sellest hoolimata eraelu ja kodu kaitsealasse ning sellest tulenevalt ei ole eraldi mainimine vajalik. EIK on nimetatud teemat käsitledes leidnud, et artikli 8 mõttes mõiste „perekonnaelu“ ei kätke ainult abielul rajanevaid perekondi ning see võib hõlmata ka muid de facto suhteid, mistõttu on erinevate võimaluste eraelu kaitseala all käsitlemine põhjendatud.<sup>269</sup>

Kuigi eraelu puutumatus riive võib esineda mitmete erinevate näidete kaudu, on halduskohtumenetluse senises praktikas suurt kõlapinda leidnud eelkõige perekonnast eraldamise ja lahusoleku temaatikaga. Käesoleva töö autor ei välista, et eraelu kaitseõiguse alusel võib poliitilisi arenguid jälgides oodata ees ka suurem hulk kaebusi seoses kooseluseaduse<sup>270</sup> võimaliku rakendussätete senise vastuvõtmata jätmisega, kuid nimetatud temaatika täpsem areng pole käesoleva töö kirjutamise hetkel veel selgunud.

### **3.2.2.1. Vangide ja kinnipeetavate era- ja perekonnaelu**

Ühe ka käesoleval ajal tihedat käsitlust leidva temaatikana võib välja tuua vangide eraeluga puudutavad probleemid. Vangistus iseenesest on juba piirang isiku era- ja perekonnaelule.<sup>271</sup> Sellega seoses on mõistetav, miks tuleb tähelepanelik olla vangide ülejäänud õiguste piiramisel, sest need ei pruugi olla proportsionaalsed ning täita eesmärki, mille tarbeks nad on seatud ning sellega seonduvalt osutada nii ebavajalikuks kui ka õigusvastaseks. Vangidega seotud küsimused on nimetatutest eriti aktuaalsed, sest korrakaitsega seotud valdkonnad hõivavad suure osa kohtute tööressurssidest.<sup>272</sup> Samuti on vastavale tendentsile viidatud ka meedias ning seejuures on avaldatud seisukohti, et seotud temaatikast tulenev kaebuste hulk

<sup>268</sup> Ü. Madise *et al.*, (viide 14), lk 343.

<sup>269</sup> 22.04.1997 EIKo (taotlus nr 21830/93) - *X, Y ja Z vs. Ühendkuningriik*.

<sup>270</sup> Kooseluseadus (jõustumata). - RT I, 16.10.2014, 1.

<sup>271</sup> O.Hodakovskaja. Kinnipeetavate põhiõiguste ja –vabaduste kaitse Eesti kohtupraktikas. Magistritöö. Tartu : 2014, lk 42.

<sup>272</sup> Vt nt 2014.a statistikat – kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i\\_ja\\_ii\\_astme\\_kohtute\\_2014.a\\_statistilised\\_koondandmed.pdf](http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_2014.a_statistilised_koondandmed.pdf) (10.04.2015).

on arvestades kaebuste koguhulka liialt domineeriv.<sup>273</sup> Samuti on vastavat tendentsi peetud ülejäänud kaebuste menetlemist pärssivaks ning täheldatakse, et kaebuste hulk on suurenevas trendis.<sup>274</sup>

Tähelepanu tasub juhtida üldistavalt ka tõigale, et vangistusega ei kaasne *eo ipso* isiku õigustele mingisuguseid automaatseid piiranguid ning kõik seatud piirangud peavad olema ka põhjendatud ning tulenema vastavasisulistest õigusaktidest.<sup>275</sup> PS-i § 12 kohaselt ei tohi kedagi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel.

Avalikule võimule on pandud kohustus mitte diskrimineerida üksikisikuid.<sup>276</sup> Riigikohus on leidnud enda praktikas<sup>277</sup>, et võrdsuspõhiõiguse puhul ei ole võrreldavateks gruppideks kinnipeetavad ja vabaduses viibivad isikud. Nimetatud otsuse kohaselt erineb kinnipeetavate olukord vabaduses viibiva isiku olukorrast, kuna kinnipeetav kannab vanglas karistust ja peab järgima vangla ranget režiimi. Vangistusõigus ise diskrimineerimise kohta täpsemat regulatsiooni ei kehtesta.<sup>278</sup> Kuigi kuriteo toimepannud isik peab kandma karistust ning sellega seoses kohaldatakse tema suhtes seaduse alusel põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid, ei anna see õigustust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.<sup>279</sup> Seega jääb õhku küsimus, millises mahus võrreldes vabaduses viibiva isikuga võiks kinnipeetavate isikute õiguseid piirata.

Eraelu kaitse riivena nähakse ette vangide puhul olukorda, kus tal ei ole piisavas mahus võimalik enda perekonnaliikmetega kokku saada ja suhelda. Ühe olulise meetmega eraelu puutumatus tagamiseks on vangistusõiguses ette nähtud lühiajalise kokkusaamise instituut,

---

<sup>273</sup> Vt nimetatud teemal ka K. Kangro. 7. juuni 2012 Postimees - Rask: vangide kaebustele kulub liiga palju kohturessurssi. Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/868612/rask-vangide-kaebustele-kulub-liiga-palju-kohturessurssi> (10.04.2015).

<sup>274</sup> Vt nimetatud teemal ka N. Niitra. 11. detsember 2014 Postimees - Vangide kaebused ummistavad kohut. Arvutivõrgus: <http://pluss.postimees.ee/3022203/vangide-kaebused-ummistavad-kohut> (10.04.2015).

<sup>275</sup> C. Ovey, R. White. Jabobs and White: The European Convention on Human Rights. 4 th edition. Oxford University Press, 2006, lk 219.

<sup>276</sup> R. Maruste, (viide 12), lk 281.

<sup>277</sup> RKÜKo 3-3-1-5-09.

<sup>278</sup> U.Rahe. Kinnipeetavate inim- ja põhiõigused Eesti Riigikohtu lahendites. Magistritöö. Tartu : 2014, lk 35.

<sup>279</sup> RKHKo 3-3-1-2-06

mille järgi on võimalik kokku saada oma perekonnaliikmete ja teiste isikutega, kelle maine osas ei ole vanglateenistusel põhjendatud kahtlusi. Kinnipeetava vanglavälise suhtlemise eesmärk on soodustada kinnipeetava kontakte perekonna, sugulaste ja teiste lähedaste inimestega, et vältida kinnipeetava sotsiaalsete sidemete katkemist.<sup>280</sup> Probleemina võib nimetatud instituudi juures eraelu kaitse vallas tuua VangS § 24 lg 1<sup>1</sup>, mis seab piiranguid lühiajalise kokkusaamise vallas. Probleeme võib tekitada eelkõige lõike imperatiivne sõnastus<sup>281</sup>, mis grammatilise tõlgenduse kohaselt ei jäta avaliku võimu kandjale muud võimalust, kui normi koosseisu täitmise korral keelduda kokkusaamisest. Eraeluliselt probleemne olukord võiks tekkida näiteks juhul, kus kinnipeetava abikaasa või sugulane vastaks VangS § 24 lg 1<sup>1</sup> p 3 tunnustele, mille kohaselt oleks kokkusaamise lubamisest keeldumisealuseks asjaolu, kui kokkusaaja maines on alust kahelda. Arvestades asjaolu, et nimetatud alus sisaldab vähemalt teatud määral hinnangu andmist, siis võib kõne alla tulla ka avalik-õiguslik vaidlus, mis seisneb isiku hea nime kui isikuõiguse rikkumises.

Vangistusõiguses on eraldi sätestatud ka pikaajalise kokkusaamise instituudi olemasolu. Koosolemine oma lähedastega ilma järelevalveta on kinnipeetava suhtes väga oluline õigus ning selle õiguse piiramine, pikaajalise kokkusaamise lühendamine või katkestamine ilma erilise põhjuseta, riivab oluliselt kinnipeetava põhiõigusi.<sup>282</sup> Nii on näitena praktikas kinnipeetavat peetud mittevaralisest kahjust tuleneva kahjuhüvitise vääriliseks juhtumil, kus lühendati kaebaja pikaajalise kokkusaamise kestvust alla minimaalse ühe ööpäeva ning kohtuotsusega<sup>283</sup> konstateeriti, et tegemist oli intensiivse riivega, mille eest nähti ette ka tekitatud kahju heastamiseks hüvitis<sup>284</sup>. Samas on Riigikohus rõhutanud<sup>285</sup>, et Euroopa Inimõiguste Kohus<sup>286</sup> on konventsiooni artiklit 8 kohaldades leidnud, et sellest ei tulene kinnipeetavatele (nii vahistatutele kui ka vangistatutele) pikaajaliste kokkusaamiste õigust.

---

<sup>280</sup> VangS § 23 lg 1.

<sup>281</sup> Sättes kasutatakse vormi „keeldutakse“, mitte „võib keelduda“.

<sup>282</sup> O.Hodakovskaja, (viide 271), lk 44.

<sup>283</sup> RKHKo 3-3-1-11-12.

<sup>284</sup> TrtRnKo 08.03.2013, 3-11-1120.

<sup>285</sup> RKPJKo 3-4-1-9-10.

<sup>286</sup> Mainitud otsuses toodi välja, et: „Asjas A. vs. Ukraina (29. aprilli 2003. a otsus, taotlus nr 41220/98) leidis kohus, et artikli 8 rikkumiseks ei saa pidada seda, kui kinnipeetavale (konkreetsel juhul eluaegne vang) ei võimaldata või riigi õigusaktid ei näe ette pikaajalisi kokkusaamisi lähedastega ega intiimsuhet abikaasaga (otsuse punkt 187), lisades, et ehkki paljudes Euroopa riikides võimaldatakse pikaajalisi kokkusaamisi, ei tähenda see, et teistes riikides oleks nende võimaldamata jätmine konventsiooni artikliga 8 vastuolus (otsuse punkt 188). Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoda märkis otsuses D. vs. Ühendkuningriik (4. detsembri 2007. a otsus, taotlus nr 44362/04, punkt 81), et rohkem kui pooled Euroopa Nõukogu riigid võimaldavad kinnipeetavatele pikaajalisi kokkusaamisi, lisades, et kohus ei tõlgenda endiselt konventsiooni nii, et see paneks liikmesriikidele kohustuse võimaldada pikaajalisi kokkusaamisi.“

Seega on tegemist Eesti riigi poolt tegemist eraldi tagatud õigushüvega, mille piiramine või olematus Eesti õiguskorras poleks EIÕK sisuga vastuolus.

VangS § 25 lg 1 sätestab, et kinnipeetavale võimaldatakse pikaajalisi kokkusaamisi abikaasa, isa, ema, vanaisa, vanaema, lapse, lapselapse, lapsendaja, lapsendatu, võõras- või kasuvanema, võõras- või kasulapse, venna või õega. Täpsustavana on abikaasa kohta lisatud, et abikaasaga kokkusaamist lubatakse tingimusel, et neil on ühised lapsed või vähemalt kaks aastat väldanud kooselu enne karistuse kandmise algust. Riigikohus on nimetatud temaatikat käsitledes leidnud, et VangS § 25 lg 1 on imperatiivne säte ning vangla peab keelduma kinnipeetavale pikaajalisele kokkusaamisele lubamisest, kui isik, kellega kokkusaamist soovitakse, ei vasta VangS § 25 lg 1 tingimustele.<sup>287</sup>

Erinevalt VangS § 24 lg-st 1 on käesoleval juhul isikute ring, kelle kinnipeetav kohtuda võib, konkreetselt välja toodud ning seejuures on abikaasa kohta toodud eraldi piirangud. Arvestades 22.04.1997 EIKo X, Y ja Z vs. Ühendkuningriik toodud seisukohti on siinkirjutaja jaoks küsimus mitte ainult abikaasade kohta seatud piirangu kohta, vaid ka asjaolu, et seadusandja pole muid kooseluvorme aktsepteerinud. Nagu eelnevalt mainitud, siis on EIK tunnustanud ka muudest kooseluvormidest tulenevaid õiguseid ning nende käsitlemist eraelu ja perekonna puutumatus kaitsealas. Nimetatud norm vajaks seega kriitilist hinnangut, kas nimetatud vahetegemine on piisavalt mittediskrimineeriv erinevate perekonnamudelite suhtes ning seda muu hulgas ka plaani kohaselt 01.01.2016 jõustuva kooseluseadusega seoses.

### **3.2.2.2. Perekonna samas riigis koos elamise piiramine kui põhiõiguse riive**

Teise olulise eraelu puudutava temaatikana on halduskohtute menetluses Eestis elamise võimaldamise ja sellest keeldumisel riigist väljasaatmiste otsustamine. Nimetatud temaatikaga seotud kohtuasjad on keerulised, sest muu hulgas tuleb arvestada ka asjaoluga, et isiku Eestis viibimine võib olla seotud eraelu ja perekonna puutumatus ning sellest tulenevalt tuleb riigi ja isiku õiguste konflikti puhul kasutada õiguste ja huvide õiglase tasakaalustamise meetodit.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> RKHKo 3-3-1-37-08.

<sup>288</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 427.

Asjaolu, et välismaalaste Eestis elamise õiguse ja selle puudumisel Eestist välja saatmise üle otsustamisel tuleb arvestada vastava isiku võimalikke sidemeid Eestis asuva perekonnaga, sedastas Riigikohus juba 1997. aastal.<sup>289</sup> Nimetatud lahendis pidas Riigikohus vajalikuks viidata ka tolleaegsele EIK praktikale<sup>290</sup>, millest tulenevalt võib riigist välja saatmine endast kujutada EIÕK artikkel 8 rikkumist. Teises mainitud lahendis<sup>291</sup> kinnitas EIK, et õigus luua perekonda hõlmab endas alati ka õigust koos elada. Nimetatud lahendeid on Riigikohus pidanud märkimisväärseks osundada mitmetes samateemalistes lahendites.<sup>292</sup>

Samas on Riigikohus sedastanud, et väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses võib olla aluseid, mille olemasolul tuleb teha välismaalasele ettekirjutus Eestist lahkumiseks, ning seejuures ei tule arvestada PS §-des 26 ja 27 sätestatud isiku õigustega perekonna- ja eraelu kaitsele<sup>293</sup>, mis sisuliselt jätkab varasemas praktikas mainitud seisukohaga, et perekonnaga koos elamise õigust on õigus piirata<sup>294</sup>. Samuti on Riigikohus ootuspäraselt eraldi leidnud, et Eestis asuv kinnisvara ja/või äriühing ei ole eraelu kaitset sätestava PS § 26 kaitsealas, vaid et omandiõigust puudutab PS § 32 ja ettevõtlusvabadust PS § 31 mõttes ning sellest tulenevalt ei saa Eestis asuv omand või äriühing iseenesest olla elamisloa automaatset andmist tingivaks asjaoluks, kuigi tegemist võib olla ühe alusega elamisloa andmiseks.<sup>295</sup>

### **3.2.2.3. Võimalikku kaitseõigust omavate isikute ring**

Eraldi tasub mainimist küsimus, kas eraelu ja perekonna puutumatusel tulevad õigused võiks olla kollektiivsed, st kogu seotud grupile kohalduvad. Nii on Riigikohus leidnud konkreetse juhtumi kohta, et ema hooldekodusse paigutamist saab ka tema poeg vaidlustada ning tuvastas sellise õiguse põhiõiguste kaitsealast tulenevalt.<sup>296</sup> Samuti märkis Riigikohus nimetatud lahendis, et poeg ei ole esitanud kaebust teise isiku huvides ning pidas vajalikuks lisada, et piiratud teovõimega isiku<sup>297</sup> võime ennast kaitsta võib olla piiratud ning kohus peab tagama

---

<sup>289</sup> RKHKm 3-3-1-16-97.

<sup>290</sup> 21.06.1988 EIKo (taotlus nr 10730/84) – *B. vs Netherlands*

<sup>291</sup> 28.05.1985 EIKo (taotlused nr 9214/80; 9473/81; 9474/81) – *C. and B. vs United Kingdom*

<sup>292</sup> Vt nt RKHKo 3-3-1-11-00 ja RKHKo 3-3-1-76-07.

<sup>293</sup> TrtRnKo 14.12.2005, 2-3-287/2005.

<sup>294</sup> RKHKo 3-3-1-11-00.

<sup>295</sup> RKHKo 3-3-1-42-09, p 32.

<sup>296</sup> RKHKo 3-3-1-45-05.

<sup>297</sup> Antud kaasuse puhul ema, kes oli hooldekodusse paigutatud.

piisavad protsessuaalsed võimalused isiku väidetavalt rikutud õiguste kaitseks. Teovõimetu isikuga seotud küsimustes on Riigikohus pidanud võimalikuks ka muu praktika jooksul.<sup>298</sup>

Seega võiks perekonna ja eraelu kaitse puhul eeldada, et ka teistel perekonnaliikmetel<sup>299</sup> võiks olla kaebeõigus eraelu ja perekonna puutumatus küsimustes kohtu poole pöörduda. Sellest tulenevalt on võimalik, et muu hulgas ka varsti kehtima hakkava kooseluseaduse valguses tuleks hakata kujundama kohtupraktikat kaebeõigust omavate isikute suhtes. Kuna vastavalt HKMS § 44 lg-le 2 on võimalik teiste isikute eest kaebuse esitamine ainult seaduses sätestatud juhtudel, siis jääb isikuõiguste rikkumiste tagajärgede võimalustena ainult kas seadusandja aktiivne tegevus kaebeõiguste eraldi sätestamiseks või kohtute poolt (võimalikult lai) kaitseala määratlemine, mis võimaldaks isikutel ka realselt põhiõiguseid tagada.

### 3.2.3. Kodu puutumatus

PS § 33 kohaselt on põhiseaduse kaitsealas ka kodu, mille kohta sätestab nimetatud paragrahvi esimene lause, et kodu on puutumatu. Laias mõistes on kodu, elu- ja tööruum isiklik valdus – personaalne ruum.<sup>300</sup> Tähtsusetlik on avalik-õiguslikust seisukohast kõnealuse sätte teine lause, mille kohaselt ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. Nimetatud lause viitab otseselt politsei ja teiste korrakaitseorganite tegevusele, sest viidatakse mitmetele õiguskaitseorganite igapäevategevusse kuuluvatele toimingutele.

Siiski ei saa väita, et ainult vahetu ja füüsiline sisenemine on ainukesed viisid vastava kaitseala rikkumiseks ja muid võimalusi ei esineks. EIK on kaasuses *Lopez Ostra v. Spain* on esimest korda leidnud, et kodu, era- ja perekonnaelu häirimatu kasutamise rikkumisega on seotud olnud avaliku võimu tegevus keskkonna kujundamisel. Nii on EIK andnud roheline tule vähemasti keskkonnaküsimuste lahendamise kodu, era- ja perekonnaelu puutumatus

---

<sup>298</sup> Vt nt RKHKo 3-3-1-42-06.

<sup>299</sup> Nagu eelnevalt mainitud võib ka selle termini määratlus tänapäeva postmodernses ühiskonnas keeruliseks ülesandeks osutada.

<sup>300</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 484.

mõjualas ning avaliku võimu kaudne tegevus ilma otsese tegevuse võib samuti kaitsealas olevaks lugeda ning rikkumised kohtulikule kontrollile just eraelu rikkumise vallas lugeda.<sup>301</sup>

Seejuures tasub tähele panna, et keskkonnaküsimused võivad samuti varieeruda suure hulga mõjujõudu omavate tegurite kaudu, mistõttu on võimalus normi kaitseala rikkumine paljude loendamatute aspektide kaudu, mis võib tulevikus oluliselt suurendada võimalike kaebuste arvu. Samuti võib kaebuste suurenemisele nimetatud vallas anda tõuke uues keskkonnaseadustiku üldosa seaduses toodud kaebuse esitamise võimalused.<sup>302</sup> Riigikohtu praktikas on kodu puutumatus juba seotud ehituslike ja planeerimisalaste küsimustega, mistõttu kodu puutumatus suhteliselt lai kaitseala on juba kinnitust saanud.<sup>303</sup>

Suurimaks küsimuseks nimetatud vallas on arvatavasti asjaolu, et kodu puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, samuti ei ole selge, kui kaugele täpselt kodu puutumatus kaitseala ulatub. Arvestades nimetatud küsimuses valitsevat ebaselgust, oleks mõistlik enne vastavasisuliste kaebuste kohtusüsteemi jõudmist nimetatud valdkonda täiendavalt reguleerida. Siiski on eraldi juba kehtestatud sätted, mis on seotud keskkonna kujundamisega, mistõttu on vähemalt mingil määral vastavasisulised alused võimalik tuletada nii keskkonna kui looduse ja keskkonna kui inimtekkelise formatsiooni valdkonnas. Siiski oleks eraldi arutlust väärt, kas kodu, kui inimese põhilise elu- ja viibimiskeskonna keskpunkt, ei vääriks täpsemat kaitset ning laiemat määratlemist.

#### **3.2.4. Sõnumisaladuse kaitse**

PS § 43 esimese lause kohaselt on igapäevaelu õigus tema poolt või temale posti, telegraafi, telefoni või muul üldkasutataval teel edastatavate sõnumite saladusele. Eesti Vabariigi põhiseaduses on õigus sõnumisaladusele<sup>304</sup> sätestatud erinevalt EIÕK artiklist 8 eraldiseisvalt, kuigi sisuliselt on tegemist rahvusvahelises inimõiguste dogmaatikas eraelu ja privaatsuse üheks osaks.<sup>305</sup> PS § 43 juures on oluline märkida, et võrreldes EIÕK artikliga 8 on sõnumisaladuse ja PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatus kaitseala piirid ja erisused erinevad. Nii võib PS § 43 teise lause kohaselt erandeid kohtu loal teha kuriteo tõkestamiseks

<sup>301</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 486.

<sup>302</sup> Nt seoses KeÜS § 23 lg 1 ja §30 lg 1 koosmõjuga.

<sup>303</sup> RKHKo 3-3-1-67-01.

<sup>304</sup> Võib kasutada ka võõrapärasemat analoogset mõistet „korrespondents“.

<sup>305</sup> R.Maruste, (viide 12), lk 531.

või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks seadusega sätestatud juhtudel ja korras. EIÕK artikkel 8 lõige 2 annab seevastu laiemat õiguspärase riive võimaluse riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Sellest tulenevalt võib väita, et põhiseaduse teksti järgides on konstitutsioon ette näinud rangema kaitse, kui seda on rahvusvaheliste õigusaktidega.<sup>306</sup>

Õiguskirjanduses on avaldatud seisukohta, et Eesti eriseadused reguleerivad sõnumisaladusse sekkumist tunduvalt laiemalt, kui Eesti põhiseadus seda otsesõnu võimaldaks.<sup>307</sup> Nii on probleeme täheldatud näiteks vangidega seonduva sõnumite saladusega seonduv temaatika. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on leidnud täitevvõimu tegevuse kinnipeetavate sõnumite saladuse piiramisel ebaseadusliku.<sup>308</sup> Kõnealusel otsuses leidis Riigikohus, et VangS § 28 lõige 1, § 105 lõige 2 ega ka muud õigusnormid ei ole andnud justiitsministrile volitust vangla sisekorraeskirja kehtestamisel määrusega täiendavalt piirata kinnipeetavate kirjavahetuse sisu või kirjas sisalduvate võimalike esemete ringi, samuti seada täiendavaid õiguslikke aluseid kinnipeetavale kirjaga saadetud esemete äravõtmiseks.

Seega ei saa täitevvõim kinnipeetavatega seotud temaatikas lähtuda muust, kui ainult vähemalt seaduse tasandil sätestatust ning juhul, kui vastavaid piiranguid seadustes pole, lähtuma sellest, et kinnipeetava poolt valitud viis sõnumite edastamiseks on kaitse all ning avalikul võimul sinna sekkuda ei ole võimalik. Sarnast seisukohta on väljendanud ka alama astme kohtud, viidates asjaolule, et rikkumise puhul ei oma mingit tähendust see, millises ulatuses on ametnik sõnumi sisuga tutvunud, kuna keelatud on igasugune sõnumi sisuga tutvumine ilma loata ja jälitustegevuse seaduses sätestatud alustel ja korras.<sup>309</sup>

Korrespondentsi kaitse suhtes on Eestiga seotud kaasus jõudnud ka EIK menetlusse. Kohtuasjas *S. vs Eesti*<sup>310</sup> esitati kaebus seoses tema kirjade avamisega. Kaebaja viitas muuhulgas Siseministeriumi, Riigiprokuratuuri, presidendi ja rahvusvaheliste organisatsioonide kirjadele, mis jõudsid temani juba avatuna ning samuti olid Euroopa Inimõiguste Komisjoni poolt saadetud kirjad avatud. Märkusena nii palju, et käesoleval hetkel

---

<sup>306</sup> Ibid., lk 532.

<sup>307</sup> Ibid.

<sup>308</sup> RKPJKo 3-4-1-3-09.

<sup>309</sup> TrtRnKo 05.03.2013, 3-10-1448.

<sup>310</sup> 12.09.2000 EIKo (taotlus nr 37043/97) - *S. vs Eesti*

on vangistusseaduses sätestatud avamise keeld kaitsjale, advokaadist esindajale, õiguskantslerile, prokurörile, kohtule ja Justiitsministeeriumile.<sup>311</sup> Kõnealuses kohtuasjas esitati kohtule poolte vahel sõlmitud kompromiss, milles Eesti Vabariigi valitsus avaldas kahetsust ajavahemikus 1996-1998 kaebuse esitajale Euroopa Inimõiguste Komisjonist saabunud ning kaebuse esitajalt Komisjonile adresseeritud kirjade<sup>312</sup> avamise üle. Seega oli nimetatud kaasuse puhul ka Eesti Vabariigi esindajatele rikkumise toimumine selge ning sanktsioonidest tulenevate tagajärgede minimeerimiseks otsustati sõlmida vastavasisuline kokkulepe. Loodetavasti võimaldavad nimetatud näited enda hoiatava iseloomu tõttu tagada avaliku võimu käitumine sõnumisaladuse tagamiseks tulevikus. Samas jääb nii sõnumite saatjatele kui ka adreessaatidele kindlus, et nende õiguste rikkumise korral on neil võimalik kasutada ka vastavasisulisi võimalusi enda õiguste kohtulikuks realiseerimiseks.

---

<sup>311</sup> VangS § 97 lg 3.

<sup>312</sup> Muude kirjade avamist ei olnud mainitud ning välja oli toodud ainult Euroopa Inimõiguste Komisjon.

## KOKKUVÕTE

Käesolev töö käsitles isikuõiguste rikkumiste kohtulikku kaitset halduskohtumenetluses. Autor püstitas magistritöö hüpoteesi, et Eestis kehtiv regulatsioon ning õiguspraktika ei võimalda efektiivselt isikuõiguste rikkumisest tulenevate õiguste kaitset Eesti halduskohtumenetluses. Nimetatud hüpoteesi kontrollimiseks seadis siinkirjutaja eesmärgiks kontrollida halduskohtumenetluses õiguste kaitsmist ning leida, millised võimalikud muudatused oleksid vajalikud, et tagada isikuõiguste optimaalne kaitse Eesti Vabariigi halduskohtumenetluses. Kuna töö pealkirjast tulenevalt on töö uurimisobjektiks isikuõigused, siis käsitleti sügavuti just isikuõiguste kaitset muude õiguste liikide ees ning analüüsi käigus leidis töö hüpotees kinnitust.

Käesoleva töö esimeses peatükis käsitleti kaebeõiguse tagamiseks vajalikest instrumentidest kõige olulisemat – põhiseadusliku garantii olemasolu. Nimetatud peatükis sedastati mitme käesoleva töö temaatikat arvestades olulise aspekti olemasolu. Esiteks on põhiseaduses tagatud kohtuliku kaitse garantii suhtes avalik-õiguslikes suhtes kinnipüüdev pädevus just halduskohtul, mitte üldkohtul. Nimetatud asjaolu on oluline, sest halduskohtus kehtiv uurimispõhimõte võimaldab erinevalt hagimenetluses valitsevast võistlevuse printsiibist tagada subordinatsioonisuhtes olevate ning seetõttu ebavõrdses positsioonis paiknevate isikute võrdsustatud kohtlemise kohtu ees. Seega on isikuõiguste rikkumisel avaliku võimu esindaja poolt avalik-õiguslikus suhtes tagatud isiku kaitse halduskohtus, kus ta on võimalus loota kohtu aktiivsele sekkumisele ja kaebaja aitamisele, mis tagab parema õiguste kaitse nivoo.

Samas võib probleemiks osutada olukord, kus halduskohtul ei ole kehtivast materiaalsoigusest või menetlusi käsitlevatest õigusaktidest tulenevalt võimalus viidata konkreetsele õigusnormile, mille alusel oleks võimalik lugeda kohtu poole pöörduja kaebeõiguse omajaks. Käesolevas töös sisaldav arutluskäik võimaldab siinkirjutajal väita, et muu õiguskaitsevahendi puudumisel on isikul võimalik otse Riigikohtu poole nn individuaalkaebusega pöörduda. Seega on vähemalt põhiseaduslikul tasandil tagatud isikule võimalus kohtulikule kontrollile ning sellest tulevale kaitsele, kuid konstitutsioonilist tasandit tuleks kasutada ainult erandjuhtumitel, kui muid võimalusi pole seadusandja taganud. Individuaalkaebuste lai kasutamine viitaks seega õigussüsteemi vildakusele ning põhiseaduses ette nähtud kohustuste

riigipoolsele täitmatajätmisele. Samuti võib selline olukord viia õigusselguse ja –kindluse kaoni, mis diskrediteeriks muu hulgas ka riigi mainet ning seaks ohtu normaalse ühiskonnakorra toimimise.

Samuti on käesoleva töö autorile töö teematikat uurides jõudnud järeldusele, et õiguste kaitsel tuleb lisaks Eesti kohtupraktikale arvestada ka EIK praktikat, mis on leidnud ka Eesti suhtes rikkumiste olemasolu. Sellest tulenevalt on käesoleva töö jooksul välja toodud mitmeid EIK lahendeid, mis annavad suurearvulise lahendite hulga tõttu väärt täienduse Eesti õigussüsteemile ning nii avaliku võimu esindajatele kui ka tavakodanikele mõtteainet Euroopa Inimõiguste Konventsioonis sisalduvate printsiipide rakendamise ning tõlgendamise suhtes. Samas ei tuvastanud autor kõiki EIK arenguid Eesti õiguskorras. Nii näeb autor murekohti just isikuõiguste valdkonnas, mille suhtes toimunud lähtekohtade avarumised mujal läänemaailmas ei ole autori hinnangul veel täit mõju Eesti õiguskorrale. Kuigi siinkirjutaja on kaugel arvamisest, et Eesti kui iseseisev riik ei võiks oma õiguskorda iseseisvalt ja üksi kujundada, ei tähenda viimane, et ei oleks kohustust jälgida ka muudes riikides ja õiguskordades toimuvat, et avardada maailmapilti ning välismaailma eeskujul täiendada ka siinsete põhimõtete sisu, samuti unustamata endale rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi.

Töö teises peatükis pöörati tähelepanu kaebeõiguse kontseptsioonile Eesti halduskohtumenetluses halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt. Kaebeõiguse tuvastamise üldvõtmeküsimuseks kujunes analüüsi põhjalt rikutud subjektiivse õiguse olemasolu. Halduskohtu poole pöördumisel eeldatakse kaebaja subjektiivse õiguse rikkumist, kuid samas on seadusandja jätnud võimaluse ka muudeks juhtumiteks. Nii on teatud juhtudel võimalik kaebuse esitamine ka isiku poolt, kelle enda subjektiivseid õiguseid ei ole rikutud. Samas tuvastas teise peatüki analüütiline käsitlus, et nimetatud võimaluste kasutamine on suhteliselt problemaatiline ja täpsustavat kohtupraktikat ootav teematika. Siinkirjutaja hinnangul tasuks eriseadusi, millele vastavasisulistest halduskohtumenetluse sätetes viidatakse, sisustada ka reaalsete normi kaitsealade ning juhtumitega, et oleks tagatud võimalikult põhiseaduskomfortne ja põhiseaduse liberaalsest käsitlusest lähtuv õiguste tagamine, mida tasuks eelistada teoreetilisele liigsele piiramisele.

Seega tulenevalt leitud, tuleks kriitiliselt analüüsida just materiaalõigust, sest kohtumenetluslikust küljest on ete nähtud küll võimalused ka juhtudele, kus kaebaja enda

subjektiivseid õiguseid ei olegi rikutud, kuid nende võimaluste realiseerimine võib seisneda hoopiski erisätete taga, mis peaksid nimetatud õiguseid sisustama ning neile reaalse väljundi andma. Käesoleval hetkel on erikord ette nähtud keskkonna ja planeerimisega seotud küsimustes, kus nähakse ette laiendatud kaebeõiguse võimalusi võrreldes üldise isiku enda õiguste rikkumisega seotud regulatsiooniga. Siiski tuleb tähele panna, et ka praeguse seadusandluse kohaselt ei ole antud võimalust populaarkaebuse lihtsaks esitamiseks, vaid kaebajal tuleb eraldi ära näidata, millisel alusel ta kohtusse pöördub ning milliseid õiguseid ja huviseid on rikutud. Siinkirjutaja leidis, et nimetatud piirangud ei pruugi olla efektiivsed ega vajalikud, kuna sellega jääb täitma vastavasisuliste muudatuste tõhus rakendamine. Samuti ei pruugi nimetatud teguviis olla kooskõlas halduskohtumenetluses kehtiva uurimisprintsipiiga, mistõttu kohtud on kehtiva praktika kohaselt pannud taoliste juhtumite korral pannud just kaebaja õlule liialt suure koorma, mis inkvisitsioonipõhimõtte ja selgitamiskohustuse kohaselt peaks olema kohtu rollide hulka kuuluv.

Kolmandas peatüki analüüsi käigus puutus autor mitmete isikuõigustega seotud probleemidega. Peatüki alguses oli autor sunnitud nentima, et isikuõiguste kaitsest rääkides tuleks esimese aspektina hoopiski formuleerida isikuõiguse määratlemise alused. Nimetatud arutluse käigus jõudis autor järeldusele, et kuigi lõplikku nimekirja ei ole võimalik isikuõigustest teha, siis on võimalik lugeda isikuõiguste alla käivaks väärrikusega seotud au ja hea nimi ning privaatsfääriga seotuna eraelu ja perekonna puutumatus, kodu puutumatus ja sõnumisaladuse kaitse. Isikuõiguste dünaamilisusest tulenevalt ei pretendeerinud autor nimetatud vallas lõplikule tõele, kuid tegemist on indikaatoritega, mis võimaldavad isikuõigustest rääkides seada sambad, millele tugineda.

Kuna arutluse käigus oli autoril võimalik kokku panna isikuõiguste näitlik nimekiri, siis oli autoril võimalus ka senise kohtupraktika ja õigusliku regulatsiooni pinnalt teha järeldusi konkreetsete isikuõiguste osas. Analüüsi käigus tuvastas autor mitu kitsaskohta isikuõiguste kaitsel.

Esiteks jõudis autor seisukohale, et isikuõigused peaksid vähemalt teatud ulatuses olema kaitstud ka kolmandate isikute poolt. Autor leidis analüüsi käigus, et näiteks pärast isiku surma peaks tema hea nime kaitsmine olema jätkuvalt võimalik. Kuigi isik ei pruugi enam kaasnevaid tagajärgi pärast surma tunda, on siiski võimalik tema reputatsiooni kahjustamine ning sellest tulenevad negatiivsed tagajärjed tema (õigus)järglaste suhtes. Kuna nimetatud

isikute endi õiguste rikkumine võib osutuda raskesti tõendatavaks, siis oleks ainsa mõeldava variandina vähemalt teatud määral vajalik võimaldada ka kolmandatel isikutel enda rollist tulenevalt teise isiku õigusi kaitsta. Nimetatud võimalused oleks seejuures mõistlik jätta just eriseaduste määratlema, kuna just sellel tasandil oleks taolisi materiaalõiguslikke probleeme kõige parem lahendada.

Autor põrkus ühe probleemina ka asjaoluga, et Eestis pole käesoleval hetkel juriidiliste isikute kaitse regulatsioon isikuõiguste vallas ega vastavasisuline praktika piisavalt asjakohane. Mitmete isikuõiguste puhul on leitud, et need ei ole juriidilise isiku olemusega kooskõlas. Samuti, isegi kui vastavat kooskõla ei eitata, ei peeta juriidilistele isikutele omaseks isikuõiguste rikkumisega kaasnevat mittevaralist kahju. Käesolevas töös sisalduv analüüs näitas, et nimetatud seisukohad ei pruugi pretendeerida täielikule tõe. Nimelt on nii EIK kui ka isegi Eesti enda kohtupraktikas leitud, et juriidilisel isikul võib olla õigus mittevaralise kahju hüvitamisele. Samuti on EIK praktikas lahendiga kohtuasjas *C. Est S.A. and Others v France* leitud, et EIÕK mõttes võib lugeda ka juriidilisel isikul oma privaatse sfääri olemasolevaks. Käesoleva töö autori hinnangul tuleks seega ka juriidiliste isikute puhul eeldada privaat sfääri olemasolu, mis võimaldaks neil avaliku võimu poolsete rikkumiste korral loota tõhusa õiguskaitsele nii seadusandlikul tasandil kui ka kohtu poolt ka juhtudel, kus muid õiguseid ei ole rikutud või ei ole nende kaudu kaebuste esitamine piisavalt tõhus.

Samuti leidis siinkirjutaja, et erinevalt senisest Eesti õiguspraktikast oleks tarvilik ka isikute mitteformaalse ühenduse või kogumi puhul neile kaitse tagada. Nii võib analüüsi tulemusel kaitset vajada ühiste tunnustega isikute ring, kelleks võib näitena olla nii perekond, juriidilise isiku juhtorganiks olev juhatus või väikese ettevõtte töötajaskond. Nii on võimalik nende isikuõiguste mõjutamine selliselt, et iga vastava grupi liige saab eraldi mõjutatud, kuid vastava grupi kaebeõigust kohtu poolt ei tunnustata. Autor sedastas, et vastava grupi määratlemine võib eriseadustes osutada praktikas üle jõu käivaks ning näeb efektiivsema variandina vastavatel juhtudel kohtu poolt subjektiivse õiguse tuvastamisel võimalikult laia tõlgendamispraktika kasutamist, millega jaatataks vastava isikuõiguse rikkumise toimumist. Samas on teisalt ka selge, et igasugune ainult kohtupraktika peale lootmine ei suurenda õiguskindlust ning võib tagajärjena kaasa tuua hoopis kohtupraktilise väljundiga kaasneva võimaliku pretsedendiõiguse süvenemise Eestis.

Üheks suurema ulatusega teemaks, mis oli seotud enamike isikuõiguste rikkumisega, on kinnipeetavate ja vangidega seotud praktika. Vangide kaebuste hulka ja osakaalu Eesti halduskohtute praktikas on raske üle hinnata. Sellest tulenevalt ei ole võimalik ignoreerida kaebustes laialdaselt levivaid väiteid au ja väärkuse riivamise kohta, samuti korrespondentsi ja privaatsääri tungimise kohta. Kuna kinnipeetavate suhtes on õigused juba iseenesest piiratumad, kui väljaspool kinnipidamisasutusi viibivatel isikutel, siis tuleks ülejäänud õigusriivete puhul pöörata tähelepanu, et nimetatud riived ei oleks õigusvastased. Vastasel korral võib juhtuda olukord, kus õiguste ülemäärane piiramine muudab lisaks kohestele tagajärgedele kinnipidamisasutuses võimatuks või keeruliseks ka ühiskonda tagasi sulandumise. Kuna vangla ülesanne ei ole ainult karistamine vaid ka isiku rehabiliteerimine, siis oleks oluline järgida, et vastav isik ei pea ise ühiskonnas pettuma, muutes tema taassulandumise juba psüühiliselt keerukamaks.

Samuti tuleb tagada, et juhul, kui õigusvastase riive juhtum siiski aset leiab, siis oleks võimalik kinnipeetavatel ka enda õiguste kohtulikule kaitsele. Siinkirjutaja tuvastas ka juhtumeid, kus kannatanul oli alles EIÕK poole pöördudes võimalik saavutada enda õiguste rikkumise tuvastamine ning sellega seotud õiguskaitsevahendeid kasutada. Sellega seoses on käesoleva töö autor seisukohal, et hoolimata vangide ja kinnipeetavate kaebuste suurest hulgast, väärrib igaüks neist põhjalikku käsitlust, mis muuhulgas aitab vältida vaidluseid EIK ees. Siiski oli võimalik välja tuua juhtumeid, kus ka Eesti-sisesed kohtud leidsid vangide isikuõigused rikutuna, mistõttu mõisteti välja kahjutasusid rikutud õiguste kompenseerimiseks. Vastavate lahendite suur hulk viitab asjaolule, et vangide ja kinnipeetavatega seotud temaatika on problemaatiline ning ilma sisuliste muutusteta ei pruugi vangide poolt esitatavate kaebuste hulk väheneda.

# **THE PROTECTION OF PERSONALITY RIGHTS AS THE BASIS FOR RIGHT OF ACTION IN ESTONIAN ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE**

## **Summary**

The master's thesis is about the protection of personality rights in Estonian administrative court procedure. The objective of the current master's thesis is to identify, how the field of personality rights in Estonia is currently protected. Therefore the aim was to find out what changes would be necessary to optimize the level of protection of personality rights. In order to achieve the objective, the author mainly uses the dogmatic, systematic and qualitative methods, also the comparative method at some extent.

According to the Code of Administrative Court Procedure article 2 (1) the primary purpose of the procedure in administrative courts is to protect the rights of individuals against unlawful actions performed in the course of the exercise of executive authority. According to this statement it is also necessary to identify each time whether the person has the rights which are to be protected in the administrative court procedure or not. The author wishes to analyse the current problems about effective protections of personality rights and wishes to seek how the current legislation and court practise would be needed to change to secure judicial protection for maximum effect.

The current thesis is divided into three separate chapters. The first chapter of the thesis is mainly focused on the issue how the general right for judicial process is formed on the basis of constitutional principles. Although the chapter is mainly focused on the theoretical issues, it still contains the relevant case law coming from both Estonian courts and European Court of Human Rights. The latter could be considered in the aspect of constitutional rights as the beacon which shows the way and expands the rights which in some cases are way too narrowly protected.

The main aim for the first chapter is to provide basis for the rest of the thesis to which to build upon. The main aspects which were found in that chapter were the fact that role of the administrative courts is to verify the accordance to law in the course of the exercise of executive authority and this task cannot be given to the general court. The mentioned fact is

important as the rules and roles for general court and administrative court are different. In the general court the main assumption is that both sides are in actions equal and it is their task to provide the necessary evidence and show what their claims are. The administrative court not only has in similar cases the possibility to seek information by itself but is obliged to do so.

Secondly the chapter contains analysis what are the options in the cases where the necessary protection cannot be received from the administrative courts. The first option in such cases is to make a constitutional claim and plea directly to highest court in Estonia – Riigikohus. This option, however, has had success in only one case as the main basis to make such claim is the fact that justice cannot be served in any other way and it should be seen as the last resort for judicial protection. The second possibility is file a claim in front of the European Court of Human Rights which however cannot practically force the member states into certain actions but can at least provide the remedies if the human rights and the articles of the European Convention on Human Rights are breached. The European dimension has to affect current Estonian legislation as the general principles of the European Convention on Human Rights should be part of the Estonian legislation according to the Estonian Constitution. Therefore the processes taking place in the European Court of Human Rights should also affect domestic judicial practice; however the author does not seem to see that in all cases.

The second chapter of the thesis is focused on the general concept how the action is to be brought to the administrative court. The chapter is focused on the critical analysis which problems can be seen when the right of action is identified by the court. The main issue in the current legislation is the fact that main focus lies on the protection of personal subjective rights but several other possibilities are not excluded. Due to this there are also options in which third person can file a claim in the name of third person, e.g. a group, and in the name of the public. The main limitation is that those uses would not be expanding to an extent were they are ripping apart the current judicial system, according to fear that those numerous complaints are to be made when given such possibility. Still currently the court practice wishes that the applicant itself would show in case that his personal rights are not affected, the basis on which he wishes to use the right of action. The author expresses his concern as acting like this the court is not using the principle of investigation which makes its verification the task for the court itself. Therefore the courts should use more in this case the obligation to notify the applicant and in necessary cases also lead the applicant in the right way.

The problem therefore is that the legislator has the possibility to lead the discussion which rights should and could be additionally protected by people who are not directly and thoroughly violated. This could lead to the situation where some rights and field of areas are not covered by judicial control which could leave some groups without protection. Also this might lead to confusing and indefinite situation where people do not have a clear understanding if and how the rights are protected or not. It is clear that the right of action cannot be unlimited but there is the necessity to provide the limitations which firstly do not violate the law and secondly would correspond to the needs of the society.

The third chapter of the thesis contains the main analysis of the protection of different personality rights. Firstly the author on the issue how to exactly qualify what are the personality rights and what are not and therefore the first aspect which requires attention, is the question about the definition of personality rights. The problem is that it might very difficult to distinguish the personality rights from other rights as there is no definition about personality rights in Estonian legislation. Still the author finds that at least to some extent it is not completely undoable task.

Presumably the personality rights are mostly connected and associated with the field of human dignity, private sphere and personal identity which are different from other legal interests. Therefore the author has found that despite this difficult task it can be found that honour, good name (goodwill), private and family life, inviolability of home and protection of correspondence are part of that list, whereas some other things as life, health and possession are not. It is remarkable that the mentioned rights co-exist and are mentioned together in several cases in Estonian legislation. Therefore they are to be handled together which is also understandable as they hold several similar characteristics. Still the mentioned list does not pretend to be the final truth but it should give indicators which provide the pillars on which the analysis can stand on.

As the author had the possibility to put together list of typical personality rights, it was possible to make conclusions according to the current judicial practice and legislation. During the analysis the author found several cases where the protection of personal rights was not on the optimal level. Firstly, the author has made a conclusion that the personality rights should be protected at least on some level also by third persons. For example, the author found that after the death of a person the protection of one's name and reputation should still be possible.

The personality rights are not to be considered transferrable and therefore after the death those rights would not go over to the heirs. Therefore in the case of damaging someone's reputation after the person has died, there seems to be no possibilities for the "accused" to defend himself and also the heirs cannot do anything about it. Also the false accusations can harm the wellbeing of the heirs but it would be very difficult for them to provide the necessary evidence that the action has damaged them too. Also there might be the question about the cultural aspect whereas the false accusations are not to be considered to be penal crimes, the accusers have nothing to fear and therefore are free to say whatever they like.

Second problem that caught the author's attention was the issue regarding the protection of personality rights of judicial persons. Several personality rights are not considered to be adaptable to legal persons as the legal persons cannot have dignity, pain, moral losses. The author is not fully agreeing with such findings as the more progressive positions the judicial persons can still have several personality rights which are to be protected as the judicial person can have its private sphere which identifies and personalizes the legal person.

Already European Court of Human Rights has found in case *C. Est S.A. and Others v France* that legal person can also have its private sphere which is protected under the articles of European Convention on Human Rights. Therefore as in the European level the presumption has already been established it is hard to explain why in Estonia different approaches are to be preferred. The main issue that without such presumptions the legal persons could anticipate several difficulties when trying to receive remedies for the wrongdoing against them. The other possibilities would then be using other basic rights as the basis for making the claims but those might not be fully adaptable in the necessary case. Therefore the only reasonable way to protect the rights of legal person is to consider the legal persons as the bearers of personality rights which would therefore bring more possibilities to ensure the wellbeing and existence of judicial companies.

Still the registered judicial persons are only one side of the coin. The author has noticed that there might be issues with the groups as well. The social groups are usually not registered as they are not officially legal persons but still they could carry several characteristics which could make them as a whole. Therefore it may be possible the rights of this group might be affected but as the individuals behind the group are not directly connected with the case (their

personal rights are not directly violated) then it might be a near impossibility to defend the group against such violations.

This unofficial group can have many examples, e.g. it might be the board or the other workers of the company, family where man and woman are not married, even a sports team. In all these cases eventually each member of the group might be affected by the violation but the strictness of the law does not provide them necessary means to defend themselves as they are not directly harmed. The author understands that it is very difficult to see those possibilities in the present legislation system. The affected groups might be so large that if each of the members could file a claim, the court would eventually be overwhelmed by those cases requiring unnecessarily large amount of resources to simply see the documents through. Therefore some numeric restrictions should be necessary but that raises a question why indeed that kind of number was chosen. On the other hand, if left for the court to decide whether in that case to right of action is indeed present, the results might be unforeseeable and this could mean the major introduction of case law into Estonian judicial system. Either way the problems are there but for the author the possibility for the court to decide the result might be a better solution.

One of the major issues where the aforementioned problems were found was field connected with inmates and prisoners. Currently a large number of complaints brought to administrative court in Estonia are the cases associated with prisons therefore it should be clear in numbers that most of the breaches of personality rights are coming from there. Therefore a large number of claims cannot be ignored as the imprisonment itself is already a limitation and any unnecessary additional limitation might leave the inmates without any rights. Also it is necessary that the prisoners are guaranteed the right to file a claim in the court if their rights are violated. The case where already limited rights are even more diminished might mean that in addition to the direct results in the correctional facility, the rehabilitation for the inmate might be very difficult as the trust for the society is lost and psychologically the person does not see no need to follow the rules the society has established.

The author has identified several cases where the personality rights of prisoners were breached and in conclusion not all of them were solved in Estonian court system as several complaints were also filed in the European Court of Human Rights. The large number of cases where the violation of rights was found indicates that there are still several issues which

are yet to be solved and therefore without radical changes there might still be the situation where the majority of the complaints are coming from the prisons and often the cases would end up in the European Court of Human Rights, depleting necessary resources which could be used more effectively elsewhere. This could also lead to the damaged reputation of Estonia in the international arena and therefore it is recommended that the current situation would be improved.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1996.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica eriväljaanne/2001.
3. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn : Juura, 2006.
4. Arnall, A. Private Applicants and the Action for Annulment under Article 173 of the EC Treaty. - Common Market Law Review (32), 1995.
5. Bader, J. Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung (4., neu bearbeitete Auflage). Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C.F. Müller, 2007.
6. Bailey, S. H. jt. Cases, Materials and Commentary on Administrative Law. London : Sweet & Maxwell Ltd, 2005.
7. Bamberg, K. Õigusrikkumiste lõpetamiseks ja tõkestamiseks kohaldatavad eraõiguslikud kaitsevahendid elu, tervise ning isikuõiguste kaitseks. Magistritöö. Tartu : 2014.
8. Benitez, R. A. Administrative Justice in a World in Transition: Pan-European Values in Administrative Justice - Common Law World Review Vol. 30, Issue 4, 2001.
9. Bhuiyan, J. H. Access to Justice for the Impoverished and Downtrodden Segments of the People through Public Interest Litigation: A Bangladesh, India and Pakistan Perspective. - Lawasia Journal, Vol. 2007, 2007.
10. Birkinshaw, P. European Public Law. London : William Clowes Limited, 2003.
11. Cannataci, J.A. Lex Personalitatis: Personality, Law and Technology in the 21st Century - Bucarest : ACTA Universitatis Lucian Blaga, Vol. 2008, Issue 1.
12. Coors, C. Headwind from Europe: The New Position of the German Courts on Personality Rights after the Judgment of the European Court of Human Rights - German Law Journal, Vol 11 No. 01, 2010.
13. Emberland, M. Compensating companies for non-pecuniary damage: Comingersoll S.A. v Portugal and the ambivalent expansion of the ECHR scope. - British Yearbook of International Law, 2004, no 74.
14. Feldmüller, C. Die Rechtsstellung fremder Staaten und sonstiger juristischer Personen des ausländischen öffentlichen Rechts im deutschen Verwaltungsprozeßrecht. Berlin : Duncker & Humblot GmbH, 1999.

15. Fengyuan, W. Environmental Public Interest Litigation in China - Asia Pacific Law Review, Vol. 19, Issue 2, 2011.
16. Foster, N.G., Sule, S. German Legal System and Laws. New York : Oxford University Press, 2010.
17. Gersdorf, H. Verwaltungsprozessrecht. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C.F. Müller, 2014.
18. Goldston, J. A. Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects, and Challenges. -Humans Rights Quaterly (28), 2006, The Johns Hopkins University Press.
19. Hirvoja, M. Tõrjuv kahjuhüvitis Eesti ja Saksa võlaõiguses mittevõraltise kahju hüvitamisel ning selle seos karistusliku kahjuhüvitise kontseptsiooniga - Juridica I/2011.
20. HKMS eelnõu nr 902 SE seletuskiri. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/997fa4fe-67bd-beab-7916-e6b9747dca8e/Halduskohtumenetluse-seadustik/> (04.05.2015).
21. Hodakovskaja, O. Kinnipeetavate põhiõiguste ja –vabaduste kaitse Eesti kohtupraktikas. Magistritöö. Tartu : 2014.
22. I ja II astme kohtute 2014.a statistilised koondandmed, 2014.a jooksul saabunud kohtumenetluste arv ja lahendatud kohtumenetluste arv kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i\\_ia\\_ii\\_astme\\_kohtute\\_2014.a\\_statistilised\\_koondandmed.pdf](http://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ia_ii_astme_kohtute_2014.a_statistilised_koondandmed.pdf) (10.04.2015).
23. Jayakumar, N. K. Administrative Law. New Delhi - Prentice-Hall of India Private Limited, 2005.
24. Kaarma, R. Populaarsest populaarkaebusest planeeringuvaidlustes, 08.02.2011. Arvutivõrgus: [http://www.roedl.com/ee/et/press/pressiartiklid/2011/populaarsest\\_populaarkaebusest\\_planeeringuvaidlustes.html](http://www.roedl.com/ee/et/press/pressiartiklid/2011/populaarsest_populaarkaebusest_planeeringuvaidlustes.html) (10.04.2015).
25. Kangro, K. 7. juuni 2012 Postimees - Rask: vangide kaebustele kulub liiga palju kohturessurssi arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/868612/rask-vangide-kaebustele-kulub-liiga-palju-kohturessurssi> (10.04.2015).
26. Kohtunike IX korraline täiskogu 11.-12. veebruaril 2010.a Tallinnas. Lisa 6, lk 4. Arvutivõrgus: [http://www.riigikohus.ee/vfs/957/Lisa\\_6\\_Eerik\\_Kergandberg\\_ettekanne.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/957/Lisa_6_Eerik_Kergandberg_ettekanne.pdf) (10.04.2015).
27. Köhler, H. Tsiviilseadustik. Üldosa. Õpik. Tallinn: Õigusteabe AS Juura, 1998.

28. Künnecke, M. Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison. Berlin, Heidelberg : Springer – Verlag, 2007.
29. Lorenz, D. Verwaltungsprozeßrecht. Berlin, Heidelberg: Springer, 2000.
30. Luide, S. Au tsiviilõiguslik kaitse ja selle erisused au teotamisel Interneti kaudu. Magistritöö. Tartu : 2003.
31. Madise, Ü. *et al.* Eesti Vabariigi põhiseadus : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2012.
32. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn : Juura, 2004.
33. Merusk, K., Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik : kommenteeritud väljaanne. Tallinn : Juura, 2013.
34. Nehl, H.P., Smits, J. M. (ed). Elgar Encyclopedia of Comparative Law, 2nd Edition. Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2012.
35. Neumeyer, D. Die Klagebefugnis im Verwaltungsprozess. Berlin : Duncker & Humblot 1979.
36. Niitra, N. 11. detsember 2014 Postimees - Vangide kaebused ummistavad kohut. Arvutivõrgus: <http://pluss.postimees.ee/3022203/vangide-kaebused-ummistavad-kohut> (10.04.2015).
37. Oliver, P. The Protection of Privacy in Economic Sphere Before the European Court of Justice. - Common Law Market Review, issue 46, 2009.
38. Ovey, C., White, R. Jabobs and White: The European Convention on Human Rights. 4 th edition. Oxford University Press, 2006.
39. Pappel, T. Kaebeõigus Eesti Vabariigi ja Ameerika Ühendriikide haldusprotsessis. Magistritöö. Tartu : Tartu Ülikool, 2005.
40. Peep, V. (toim.) Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn : Juura, 1997.
41. Picot, C.M. Die Rechte der Aktionäre beim Delisting börsennotierter Gesellschaften. Frankfurt am Main : Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2009.
42. Rahe, U. Kinnipeetavate inim- ja põhiõigused Eesti Riigikohtu lahendites. Magistritöö. Tartu : 2014.
43. Resta, G. New Frontiers of Personality Rights and the Problem of Commodification: European and Comparative Perspectives. Tulane European and Civil Law Forum : Vol. 26, 2011.

44. Roller, G. Locus standi for environmental NGOs in Germany: The (non)implementation of the Aarhus Convention by the 'Umweltrechtsbehelfsgesetz' Some critical remarks. - Environmental Law Network, International Review, 1/2010.
45. Räsler, H. Harmonizing the German Civil Code of the Nineteenth Century with a Modern Constitution – The Lüth Revolution 50 years Ago in Comparative Perspective. Tulane European and Civil Law Forum : Vol. 23, 2008.
46. Schenke, W. Verwaltungsprozessrecht (14.aufgabe). Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg : C.F. Müller, 2014.
47. Schlechtriem, P. Võlaõigus. Üldosa. Õpik. Tallinn : 1999.
48. Schmidt, R. Verwaltungsprozessrecht : Zulässigkeit und Begründetheit verwaltungsrechtlicher Verfahren. Bremen : Rolf Schmidt, 2006.
49. Schwerdtfeger, A. Der deutsche Verwaltungsrechtsschutz unter dem Einfluss der Aarhus-Konvention. Mohr Siebeck Tübingen, 2010.
50. Sootak, J. Karistusõiguse alused. Juura : Tallinn. 2003.
51. Tampuu, T., Lahe, J. „Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne“. Märkusi võlaõigusseaduse 7. peatüki kommentaaride kohta. – Juridica, 2007, nr 5.
52. Thio, S.M. Locus Standi and Judicial Review. Singapur : Singapore University Press, 1971.
53. van den Muijsenbergh, W.H.A.M., Rezai, S. Corporations and the European Convention on Human Rights. -Global Business & Development Law Journal. Vol 25, 2012.
54. Varul, P., Kull, I. *et al.* Võlaõigusseadus I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2006.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. 06.04.2000 EIKo (taotlus nr 35382/97) – *C. S.A vs Portugal*.
2. 08.12.1999 EIKo (taotlus nr 23885/94) – *F. and D. P. vs. Turkey*.
3. 12.09.2000 EIKo (taotlus nr 37043/97) - *S. vs Eesti*
4. 16. aprilli 2002 (lõplik 16.07.2002) EIKo (taotlus nr 37971/97) – *C. Est S.A. and Others v France*.
5. 16.12.1992 EIKo (taotlus nr 13710/88) – *N. vs Saksamaa*.
6. 19.12.1994 EIKo (taotlus nr 15153/89) – *V. D. S.n Ö. und G. vs. Austria*.
7. 21.06.1988 EIKo (taotlus nr 10730/84) – *B. vs Netherlands*.
8. 22.04.1997 EIKo (taotlus nr 21830/93) - *X, Y ja Z vs. Ühendkuningriik*.
9. 28.05.1985 EIKo (taotlused nr 9214/80; 9473/81; 9474/81) – *C. and B. vs United Kingdom*.
10. 29.04.2003 EIKo (taotlus nr 41220/98) - *A. vs. Ukraina*.
11. 4.12.2007 EIKo (taotlus nr 44362/04) - *D. vs. Ühendkuningriik*.
12. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
13. RKHKm 03.08.2011, 3-3-1-36-11.
14. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
15. RKHKm 06.06.1997, 3-3-1-16-97.
16. RKHKm 15.05.2008, 3-3-1-9-08.
17. RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11.
18. RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10.
19. RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97.
20. RKHKm 25.11.1994, III-3/1-11/94.
21. RKHKm 30.10.2003, 3-3-1-68-03.
22. RKHKo 01.10.2008, 3-3-1-37-08.
23. RKHKo 03.04.2002, 3-3-1-14-02.
24. RKHKo 06.03.2015, 3-3-1-78-14.
25. RKHKo 10.03.2010, 3-3-1-90-09.
26. RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.
27. RKHKo 12.06.2012, 3-3-1-3-12.
28. RKHKo 13.10.2005, 3-3-1-45-05.
29. RKHKo 16.05.2012, 3-3-1-11-12.

30. RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00.
31. RKHKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09.
32. RKHKo 20.12.2007, 3-3-1-76-07.
33. RKHKo 21.12.2001, 3-3-1-67-01.
34. RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06.
35. RKHKo 23.03.2005, 3-3-1-86-04.
36. RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
37. RKHKo 25.05.2009, 3-3-1-22-09.
38. RKHKo 28.02.2007, 3-3-1-86-06.
39. RKHKo 28.11.2006, 3-3-1-43-06.
40. RKHKo 29.01.2004, 3-3-1-81-03.
41. RKHKo 30.11.2006, 3-3-1-42-06.
42. RKKKo 27.02.2004, 3-1-1-3-04.
43. RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08.
44. RKPJKm 09.05.2006, 3-4-1-4-06.
45. RKPJKm 28.05.2008, 3-4-1-4-08.
46. RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10.
47. RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07.
48. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03.
49. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
50. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
51. RKPJKo 25.06.2009, 3-4-1-3-09.
52. RKTKo 11.02.2004, 3-2-1-11-04.
53. RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00.
54. RKÜKo 06.01.2004, 3-1-3-13-03.
55. RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09.
56. RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11.
57. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09.
58. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07.
59. RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02.
60. TrtRnKo 05.03.2013, 3-10-1448.
61. TrtRnKo 08.03.2013, 3-11-1120.
62. TrtRnKo 14.12.2005, 2-3-287/2005.

## NORMATIIVMATERJAL

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 2.
2. *Grundgesetz*. - BGBl. S. 1; BGBl. I S. 2438.
3. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 19.03.2015, 24.
4. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 1996, 11, 34.
5. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. - RT II 2001, 18, 89.
6. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. - RT I, 28.02.2011, 1; RT I, 04.03.2015, 9.
7. Kooseluseadus (jõustumata). - RT I, 16.10.2014, 1.
8. Kriminaalmenetluse seadustik. - RT I 2003, 27, 166; RT I, 19.03.2015, 21.
9. Mittetulundusühingute seadus. - RT I, 21.06.2014, 42; RT I, 21.06.2014, 42.
10. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. - RT I 2002, 29, 174; RT I, 23.12.2013, 57.
11. Riigi õigusabi seadus. - RT I 2004, 56, 403; RT I, 31.12.2014, 13.
12. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.
13. Sihtasutuste seadus. - RT I 1995, 92, 1604; RT I, 21.06.2014, 49.
14. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I 2005, 26, 197; RT I, 19.03.2015, 26.
15. Vangistusseadus. - RT I 2000, 58, 376; RT I, 19.03.2015, 31.
16. Väärteomenetluse seadustik. - RT I 2002, 50, 313; RT I, 19.03.2015, 35.
17. Õiguskantsleri seadus. - RT I 1999, 29, 406; RT I, 22.12.2014, 8.
18. Äriseadustik. - RT I 1995, 26, 355; RT I, 19.03.2015, 45.

## **KASUTATUD LÜHENDID**

EIKo – Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus

RKEKm – Riigikohtu erikogu määrus

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKm – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

RKÜKm – Riigikohtu üldkogu määrus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

TrtRnKo – Tartu Ringkonnakohtu otsus

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Andres Aas,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Isikuõiguste kaitse kui kaebeõiguse alus Eesti halduskohtumenetluses“,

mille juhendaja on professor Kalle Merusk,

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

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

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

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

Tartus, **04.05.2015**