

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Heleen Jääger

**ESIALGSE ÕIGUSKAITSE KOHALDAMISE EELDUSED
HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja
MA Monika Laatsit

Kaasjuhendaja
dr. iur. Ivo Pilving

Tartu
2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ESIALGNE ÕIGUSKAITSE HALDUSKOHTUMENETLUSES	13
1.1. Esialgse õiguskaitse eesmärk ja ülesanne	13
1.2. Esialgse õiguskaitse menetlus kui erimenetlus	14
1.2.1. Uurimisprintsip ning ärakuulamise võrdsus ja tõhusus.....	16
1.2.2. Dispositiooniprintsiip.....	18
2. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE TAOTLUSE LUBATAVUS	20
2.1. Üldiselt.....	20
2.2. Esialgse õiguskaitse taotluse lubatavuse eeldused.....	21
2.2.1. Esialgse õiguskaitse taotluse esitamise õigus	21
2.2.2. Käimasolev halduskohtumenetlus või vaidemenetlus.....	23
2.2.3. Taotluse menetluslik nõuetekohasus ja nõuetele mittevastavuse tagajärjed	26
2.2.4. Samadel asjaoludel ja alusel esitatud taotlust ei ole juba lahendatud.....	30
2.2.5. Taotlus on lubatav tulenevalt põhivaidlusest	33
2.2.6. Taotlus on esitatud alluvuselt õigele kohtule	35
3. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE TAOTLUSE PÕHJENDATUS	37
3.1. Üldiselt.....	37
3.2. Esialgse õiguskaitse vajadus	37
3.2.1. Kahjulike tagajärgede saabumise tõenäosus ja usutavus.....	41
3.2.2. Ajaline aspekt	43
3.2.3. Esialgse õiguskaitse vajaduse puudumine	44
3.2.4. Esialgse õiguskaitse vajaduse äralangemine	47
3.2.5. Täiendavad kohtuvaidlused	48
3.3. Kaebuse perspektiivi hindamine	50
3.3.1. Põhivaidluse lubatavus	55
3.3.2. Kaebuse rahuldamata jätmise alama astme kohtus	56
3.3.3. Vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotlus.....	59

3.4. Õiguste ja huvide kaalumise ning esialgse õiguskaitse ettenähtavate tagajärgede hindamine	61
3.5. Põhivaidluse ette ära otsustamine	65
3.6. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise tagajärjed	67
KOKKUVÕTE	68
CONDITIONS FOR GRANTING INTERIM RELIEF IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS. Abstract	75
KASUTATUD KIRJANDUS	82
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	83
KASUTATUD KOHTULAHENDID	84
KASUTATUD MUUD ALLIKAD	91
LISA. Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise skeem	93

SISSEJUHATUS

Põhiseaduse¹ (PS) § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigus koos PS §-s 14 sätestatud põhiõigusega korraldusele ja menetlusele moodustavad üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.² Nimetatud põhiõigus hõlmab kõiki menetlusetappe – nii kohtule juurdepääsu, kohtumenetlust, kohtuotsust kui selle täitmist.³ Kuna haldusorgani tegevuse vaidlustamine selle negatiivset toimet üldjuhul ei peata⁴ ning oma õiguste maksmapanek võtab paratamatult aega, peab kohtul olema volitus hoida juba kohtumenetluse ajal ära tagajärjed, mille hilisem kõrvaldamine kohtuotsusega ei ole mõistlikul viisil võimalik.⁵ Halduskohtumenetluses tagab põhivaidluse tulemuslikkust esialgse õiguskaitse instituut.⁶

Halduskohtumenetluse seadustiku⁷ (HKMS) § 249 lg 1 järgi võib kohus kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel teha igas menetlusstaadiumis määruse kaebaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Kui seadus annab isikule õiguse esitada halduskohtule kaebus muul alusel kui enda õiguste kaitseks, võib esialgset õiguskaitset kohaldada, kui vastasel juhul võib kaebuse eesmärgi saavutamine kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. HKMS § 249 lg 3 ls 1 järgi arvestab kohus esialgse õiguskaitse määruse tegemisel avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi ning hindab kaebuse perspektiive ja esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavaid tagajärgi. Osutatud sätetest tulenevad esialgse õiguskaitse kohaldamise materiaalsed eeldused: esialgse õiguskaitse vajadus, kaebuse perspektiivikus ning kaebaja õiguste ülekaal võrreldes avaliku huvi ja puudutatud isiku õigustega. Taotlus peab vastama ka HKMS §-des 7–8 ja 25–26, §-des 52–54, § 55 lg-s 3, § 104 lg-s 1, § 249 lg-tes 2 ja

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

² Ernits, M. PSK § 15 komm-d 3–4. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

³ *Ibidem*, §15 komm 25.

⁴ Erandina peatub vaidlustamisel rahvusvahelise kaitse taotluse kohta tehtud haldusakti kehtivus ning peatub selles sisalduva lahkumisettekirjutuse täitmine kuni lõpliku otsuse või välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS, RT I, 17.06.2020, 4) § 25¹ lg-s 3 sätestatud otsuse tegemiseni. Sel ajal on isikul samas seaduses nimetatud õigused ja kohustused, sh viibimisõigus (VRKS § 25 lg 2^{2–23}, § 25¹ lg 2). Täitmist edasilükkav toime on ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud) (Dublini III määrus), alusel tehtud üleandmise otsuse vaidlustamisel (TlnRnKm 09.10.2020, 3-20-1232, p 15.2). Suspensiivefekt on maksukorralduse seaduse (MKS, RT I, 04.01.2021, 21) § 146 lg 2 järgi ka vaidel ja kaebusel, mis esitatakse MKS § 61 või § 62 alusel kolmandale isikule tehtud korralduse peale.

⁵ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm A.I. – Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

⁶ Tsviilikohtumenetluses täidab sama ülesannet hagi tagamine hagemenetluses ja esialgne õiguskaitse hagi menetluses.

⁷ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.

5 ja riigilõivuseaduse⁸ (RLS) § 60 lg-s 6 sätestatud formaalsetele nõuetele. Sarnaselt kaebusega eristatakse taotluse lubatavust ja põhjendatust.⁹ Kui formaalsete eelduste kontrollimine seondub taotluse lubatavusega, siis materiaalsete eelduste kontrollimisel antakse hinnang taotluse põhjendatusele. Vahetegu on oluline, sest taotlus jäetakse läbi vaatamata, kui see ei ole lubatav; kui see aga ei ole põhjendatud, siis rahuldamata. Taotluse rahuldamata jätmisel ei pea kohus enam samadel asjaoludel ja alusel esitatud taotlust läbi vaatama (HKMS § 55 lg 3).¹⁰

Üldjuhul alustatakse taotluse lahendamist selle lubatavuse kontrollimisest. Taotlus on lubatav, kui selle on esitanud selleks õigustatud isik kohtu- või vaidemenetluse ajal alluvuselt õigele kohtule, taotlus vastab menetluslikele nõuetele ning sellelt on tasutud riigilõiv, taotlus teenib põhivaidlusega sama eesmärki ega ole korduv. Taotluse põhjendatuse kontrollimine seisneb esialgse õiguskaitse vajaduse ja kaebuse perspektiivi hindamises ning huvide kaalumises.¹¹ Esialgse õiguskaitse vajadus peitub ohus, et abinõude kohaldamata jätmisel kaasnevad kaebajale tagajärjed, mille hilisem kõrvaldamine pole kohtuotsusega võimalik või see on oluliselt raskem.¹² Vajaduse puudumisel ei pea taotluse põhjendatust kontrollima ning see jäetakse rahuldamata.¹³ Perspektiivi hindamine tähendab eelhinnangu andmist kaebuse sisule.¹⁴ Üldjuhul on esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise aluseks kaebuse ilmne/ilmselge perspektiivitus.¹⁵ Taotluse rahuldamata jätmist võib õigustada oluline ja ülekaalukas avalik huvi või puudutatud isiku õigus, mida esialgse õiguskaitse kohaldamine võib kahjustada.¹⁶ Kaebaja ja puudutatud isiku õiguste ja avaliku huvi kõrval tuleb analüüsida ka esialgse õiguskaitse kohaldamise tagajärgi ning valida HKMS § 251 lg-s 1 sätestatud abinõudest

⁸ Riigilõivuseadus. – RT I, 10.12.2020, 30.

⁹ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2006/3, lk 176.

¹⁰ RKHKm 3-20-915, p 15.

¹¹ Eestikeelses õiguskirjanduses on esialgse õiguskaitse vajadust käsitletud ka taotluse lubatavuse eeldusena. Autor leiab, et selline jaotus ei ole põhjendatud. HKMS § 249 lg-st 1 nähtuvalt on vajadus kohtule suunatud esialgse õiguskaitse kohaldamise tingimus, mitte selle taotlemise tingimus. Kaebaja peab küll taotluses välja tooma esialgse õiguskaitse aluseks olevad asjaolud (HKMS § 250 lg 1 p 2), kuid vajadusele annab hinnangu kohus. Vajaduse puudumisel jäetakse taotlus rahuldamata, mitte läbi vaatamata. Vajadust hindab kohus ka siis, kui ta kohaldab esialgset õiguskaitset omal algatusel. Kui vajadus oleks taotluse lubatavuse eeldus, siis kohus seda omal algatusel esialgset õiguskaitset kohaldades ei hindaks. Ka võõrkeelses õiguskirjanduses on korvamatut kahju tekkimist käsitletud esialgse õiguskaitse kohaldamise materiaalse eeldusena. Seepärast lähtutakse magistritöös jaotusest, kus esialgse õiguskaitse vajadus on taotluse põhjendatuse eeldus. – vrdl Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 177; Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.4; de la Torre, F. Interim measures in Community courts: recent trends. – *Common Market Law Review* 2007/44 (2), lk 283; Schoch, F., Schneider, J.-P. (Hersg). *Verwaltungsrecht: VwGO. Kommentar*. 39. Aufl. München: C. H. Beck 2020, § 123 vnr-d 76, 98b, 120.

¹² Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.4a.

¹³ RKHKm 3-20-915, p 15; TlnRnKm 20.11.2020, 3-20-1957, p 12; TrtRnKm 05.03.2020, 3-20-273, p 6.

¹⁴ RKHKm 3-3-1-19-17, p 28.

¹⁵ RKHKm 3-3-1-17-04, p 30; 3-3-1-85-04, p 16; 3-3-1-10-06, p 9; 3-3-1-59-14, p 11; 18.09.2018, 3-17-1545, p 7; 3-20-605, p 15.

¹⁶ RKHKm 3-17-2226, p 4.3.

sobivaim.¹⁷ Esialgse õiguskaitse kohaldamine peab olema eesmärgipärane ega tohi teisi protsessiosalisi ebaproportsionaalselt koormata.¹⁸ HKMS § 252 lg-s 4 sätestatakse kohtule ka võimalus kohaldada esialget õiguskaitset kuni 30 päevaks põhjendusteta määrusega. Nii-öelda ajutise õiguskaitse kohaldamine on võimalik, kui kohus nõustub, et kaebajal on esialgse õiguskaitse vajadus, määruse tegemisel arvestatavad õigused ja huvid pole kaebaja õigustest kaalukamad ning kaebus pole ilmselgelt perspektiivitu.¹⁹

Tulenevalt EL õiguse üldpõhimõtetest ja Euroopa Kohtu seisukohtadest peab esialgne õiguskaitse olema kättesaadav ka EL õigusega seotud vaidlustes.²⁰ Liikmesriigi kohtutel on pädevus kohaldada esialgset õiguskaitset nii vaidlustes, mis puudutavad riigisiseste normide vastavust EL õigusele, kui EL teiseste õigusaktide kehtivust.²¹ Kui esialgse õiguskaitse taotluse esitamine on reguleeritud riigisisese õigusega,²² siis vähemalt EL määruse²³ alusel antud riigisisese haldusakti suhtes esialgse õiguskaitse meetme (täitmise peatamise või muu abinõu²⁴) kohaldamise tingimused on EL õiguse ühetaoliseks kohaldamiseks ühtsed.²⁵ Seega on tegemist erisusega võrreldes HKMS § 249 lg-tes 1 ja 3 sätestatud eeldustest. Eeldused, mida kohus peab sellise esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel kontrollima, sarnanevad eeldustega, mida Euroopa Kohus kontrollib esialgse õiguskaitse kohaldamisel Euroopa Liidu toimimise lepingu²⁶ artikkel 278 ja 279 alusel. Liikmesriigi kohus võib kohaldada esialgset õiguskaitset, kui kumulatiivselt on täidetud neli tingimust: 1) kohtul on tõsine kahtlus liidu õigusakti kehtivuses ning asjaomane kohus esitab Euroopa Kohtule eelotsuse taotluse, kui Euroopa Kohus ei ole juba lahendanud selle õigusakti kehtivuse küsimust; 2) asi on kiireloomuline ning on korvamatu kahju tekkimise oht meetmeid taotlevale menetlusosalisele enne küsimuse

¹⁷ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.5b; RKHKm 3-3-1-32-15, p 11; 3-20-349, p 11.

¹⁸ RKHKm 3-3-1-3-06, p 8.

¹⁹ Pikamäe, K. HKMSK § 252 komm C.

²⁰ EKo C-213/89, *The Queen versus Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd jt*, ECLI:EU:C:1990:257, p 21; Narits, R., Pilving, I. HKMSK § 1 komm D.VII.1.

²¹ EKo C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG versus Hauptzollamt Itzehoe*, ECLI:EU:C:1991:65, p 20.

²² C-143/88, *Zuckerfabrik*, p 26; EKo C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd versus Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163, p-d 80–82.

²³ Euroopa Kohus on tunnustanud samu põhimõtteid ka asjades, kus vaidlustatakse komisjoni otsuse alusel antud riigisisest haldusakti ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmise kohta. – EKo C-304/09, *Euroopa Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2010:812, p 47; EKo C-527/12, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2014:2193, p 57; Riigisisese haldusakti täitmise peatamist saab esialgse õiguskaitse korras taotleda juhul, kui adressaat on eelnevalt vaidlustanud tähtaegselt Euroopa Komisjoni vastava otsuse Euroopa Kohtus või kui ta vaidlustab Euroopa Komisjoni otsuse alusel antud riigisisest haldusakti vaidlustamistähtaja jooksul riigisiseses kohtus ja tugineb seejuures komisjoni otsuse õigusvastasusele. – EKo C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1994:90, p-d 17–18; EKo C-133/85, *Walter Rau Lebensmittelwerke jt versus Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, ECLI:EU:C:1987:244, p 11.

²⁴ EKo C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH jt versus Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:1995:369, p 28.

²⁵ C-143/88, *Zuckerfabrik*, p 26.

²⁶ Euroopa Liidu toimimise leping – ELT L 326, 26/10/2012, lk 47–199.

sisulist lahendamist; 3) riigisisene kohus arvestab nõuetekohaselt EL huvisid; 4) riigisisene kohus järgib eespool nimetatud tingimuste hindamisel liidu õigusakti õiguspärasust või esialgse õiguskaitse määrust puudutavaid Euroopa Kohtu või üldkohtu otsuseid, milles on taotletud sarnaseid ajutisi meetmeid Euroopa Liidu tasandil.²⁷ Siiani on taolisi taotlusi esitatud väga vähe, mistõttu töö piiratud mahtu arvestades rohkem sellel teemal ei peatuta. Oluline on siiski meelde jätta, et asjakohasel juhul kontrollitakse taotluse formaalseid eeldusi riigisisese menetlusõiguse alusel, kuid materiaalsete eelduste kontrollimisel tuleb juhendada Euroopa Kohtu praktikas kujunenud seisukohtadest.

Ühelt poolt võib esialgset õiguskaitset pidada seega tõhusa õiguskaitse garandiks, mis aitab kindlustada, et kaebaja õigused on kaitstud ning asjas tehtav kohtuotsus on täidetav. Kohtu kohustus kontrollida taotluse lahendamisel selle põhjendatust tagab samas teiselt poolt, et kaebaja õiguste kõrval arvestatakse ka vastassuunaliste õiguste ja huvidega. Näiteks võib eeldada kaebaja huvi koormava haldusakti täideviimise vältimise või soodustava haldusakti andmise vastu ning vastassuunalist haldusorgani huvi koormav haldusakt täita või kui ta on õiguse või hüve andmisest keeldunud, siis kaebajale seda mitte enne otsuse tegemist anda. Topeltmõjuga haldusaktide puhul võib eeldada jällegi kolmanda isiku huvi realiseerida haldusaktist tulenev õigus. Kui esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmine võib tekitada kahju kaebajale, siis selle põhjendamatu kohaldamine võib kahjustada jällegi avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi. Igasugune riive, mis annab õiguse halduskohtule kaebuse esitamiseks, ei õigusta esialgse õiguskaitse kohaldamist teiste protsessiosaliste õigusi ja huve kahjustaval viisil.²⁸

Esialgse õiguskaitse tähtsus praktikas on suur, sest põhivaidluse menetlemine võtab aega.²⁹ Nt 2019. a oli halduskohtus keskmine menetlusaeg sisuliselt lahendatud asjades 238 päeva, apellatsioonimenetluses 197 päeva.³⁰ 2020. a olid samad näitajad vastavalt 248 päeva ja 192 päeva.³¹ Puutudes tööalaselt halduskohtumenetluse ja seeläbi esialgse õiguskaitsega kokku, on ilmnunud, et esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine ei ole lihtne. Taotluse lahendamisel

²⁷ C-143/88, *Zuckerfabrik*, p-d 23–33; C-465/93, *Atlanta*, p-d 35–51; riigisisese kohtupraktikast TlnRnKm 25.08.2020, 3-20-620, p-d 14–15.

²⁸ RKHKm 3-3-1-87-16, p 14.

²⁹ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 172.

³⁰ Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2019. a koondandmed. – https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumentid/i_ja_ii_astme_kohtute_menetlusstatistika_2019.a.pdf (28.04.2021).

³¹ Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2020. a koondandmed. – <https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/I%20ja%20II%20astme%20kohtute%202020.a%20menetlusstatistika.pdf> (28.04.2021).

tekkivad raskused on taandatavad ühise nimetaja alla, milleks on esialgse õiguskaitse kohaldamise eelduste kontrollimine. Erinev hinnang esialgse õiguskaitse vajadusele on sageli põhjus, miks ringkonnakohtu halduskohtu esialgse õiguskaitse määruse tühistab või halduskohtu määruse põhjendusi muudab. Tähendab ju esialgse õiguskaitse vajaduse tuvastamata jätmine, et kohtus ei hinda kaebuse perspektiive ega kaalu vastanduvaid õigusi ja huvisid. Probleeme tekitab ka perspektiivi hindamise ulatus ja huvide kaalumise, eriti kaebuste puhul, kus on suur oht põhivaidluse ette ära otsustamiseks. Töö siht on kindlaks teha, kuidas on esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldusi tunnetatud kohtupraktikas. Töö lõpus on toodud kokkuvõtte kontrollskeemi ja -küsimustega esialgse õiguskaitse taotluse lahendamiseks, mis võiks taotluse lahendamist lihtsustada.

Autor püstitab töö eesmärgi silmas pidades järgmised hüpoteesid:

- 1) Esialgse õiguskaitse vajadust ei tohiks tõlgendada liiga kitsalt, sidudes selle vaid eriti raskete või pöördumatute tagajärgede saabumisega. Esialgse õiguskaitse vajadust võib jaatada ka juhul, kui kaebaja peab kohtumenetluse ajal taluma ebamõistlikke piiranguid, mis ei ole hiljem lihtsasti korvatavad.
- 2) Esialgse õiguskaitse vajadus puudub, kui kahjuliku tagajärje saabumine ei ole pikema aja jooksul võimalik või tõenäoline.
- 3) Täiendavate kohtuvaidluste algatamine on esialgse õiguskaitse aluseks juhul, kui edaspidi antavate haldusaktide vaidlustamine ei ole kaebaja õiguste kaitseks tõhus.
- 4) Menetluse kiireloomulisust arvestades ei saa hinnang kaebuse perspektiivile olla põhjalik. Kaebuse perspektiivi tuleb hinnata summaarselt. Perspektiivi hindamise tihedus sõltub esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise või kohaldamise tagajärgede raskusest isiku õiguste kaitsele või avalikule huvile.
- 5) Vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse puhul hinnatakse hüpoteetilise tulevikus esitatava kaebuse perspektiivi.
- 6) Esialgse õiguskaitse kohaldamisel ei otsustata ette ära põhivaidlust, kui abinõu kohaldatakse üksnes ajutiselt, s.o kui esialgse õiguskaitsega säilitatakse senine *status quo* või kui kaebajale antakse ajutiselt õigus, ilma et see mõjutaks põhivaidluse tulemust.

Töös ei analüüsita seda, kas vaide esitamine või kohtusse pöördumine peaks haldusakti kehtivuse või täitmise peatama, EL õiguse mõju liikmesriikide kohtute menetlusautonoomiale, esialgse õiguskaitse määruste avalikustamise ega edasikaebeõiguse piiranguga seonduvat. Töö piiratud mahtu arvestades ei käsitleta ka esialgse õiguskaitse kohaldamisega seotud üksikküsimusi, nagu menetluskulude jaotust vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse

taotluse lahendamisel, esialgse õiguskaitse määruse täitmata jätmise tagajärgi ega muud sarnast. Autori hinnangul on varem juba piisavalt käsitletud seda, missugust esialgse õiguskaitse abinõu või vahendit tuleb taotleda konkreetse kaebuse liigi puhul,³² mistõttu vahendite sobivust käsitletakse vaid põhivaidluse piiride ja huvide kaalumise kontekstis.

Teema on aktuaalne. Napib teemakohaseid Riigikohtu lahendeid, sest määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu lahendid ei ole edasikaevatavad (HKMS § 252 lg 7). Edasikaebeõiguse piiramine tähendab ühtlasi seda, et vaidemenetluse ajal kohaldatud esialgse õiguskaitse määrused piirduvad suuresti ringkonnakohtu määrustega. Riigikohtusse jõuavad need siis, kui ringkonnakohus halduskohtu määruse peale esitatud määruskaebuse tagastab või jätab läbi vaatamata või siis põhivaidluse läbivaatamisel (HKMS § 252 lg 7, § 203 lg 2, § 187 lg 7). Juba lahendatud taotluse läbivaatamist on aga HKMS § 55 lg 3 alusel piiratud. HKMS kommenteeritud väljaanne avaldati 2013. a, milles arvestati kohtupraktikat 10.11.2013 seisuga.³³ Teema aktuaalsust kinnitab seegi, et Riigikohus on viimasel kolmel aastal hinnanud ringkonnakohtutest erinevalt esialgse õiguskaitse vajadust;³⁴ esialgse õiguskaitse lubatavust vaidemenetluse ajal esitatud taotluse puhul;³⁵ samuti muutnud kohaldatud abinõu³⁶ ning pidanud selgitama kohtuotsusega kohaldatud esialgset õiguskaitse vaidlustamise võimalusi.³⁷

Esialgset õiguskaitset on magistritöö tasemel uuritud varemgi. Viimase kümne aasta jooksul on uuritud uurimisprintsipi ulatust esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel,³⁸ põgusamalt on käsitletud esialgset õiguskaitset konkreetsete teemade puhul, nt riigivastutus esialgse õiguskaitse kohaldamisel tekitatud kahju eest;³⁹ riigihanked;⁴⁰ kinnipeetavate suitsetamiskeeld;⁴¹ ebaseadusliku riigiabi tagasinõudmine;⁴² struktuuritoetuste tagasinõudmisel

³² Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 172–175.

³³ Merusk, K., Pilving, I. HKMSK eessõna.

³⁴ RKHKm 3-20-605, p-d 11–14; 3-20-915, p-d 15–16.

³⁵ RKHKm 3-19-2221, p 9.

³⁶ RKHKm 3-20-349, p-d 11–12.1.

³⁷ RKHKm 3-19-681, p 12.

³⁸ Loodla, S. Uurimisprintsipi rakendamine esialgse õiguskaitse kohaldamisel halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kaire Pikamäe. Tallinn: Tartu Ülikool 2013.

³⁹ Kärsten, K. Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest. Magistritöö. Juhendaja Ene Andresen. Tartu: Tartu Ülikool 2013.

⁴⁰ Amel, A. Õiguskaitsevahendid hankelepingu õigusvastasel muutmisel. Magistritöö. Juhendaja Janar Jäätma ja kaasjuhendaja Ivo Pilving. Tallinn: Tartu Ülikool 2019; Lahesoo, E. Efektiivse õiguskaitse piirangud riigihankeasjades halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendajad Einar Vene ja Mait Laaring. Tallinn: Tartu Ülikool 2018; Saar, K. Vaidlustamine riigihankemenetluses. Magistritöö. Juhendaja Alar Urm, Tartu: Tartu Ülikool 2014.

⁴¹ Arbus, A. Eesti vanglates kehtestatud täieliku suitsetamiskeelu õiguspärasus. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits. Tartu: Tartu Ülikool 2019.

⁴² Elias, S. Riigiabi saaja õiguskaitsevahendid ebaseadusliku riigiabi tagastamise kohustuse korral. Magistritöö. Juhendaja Ivo Pilving. Tartu: Tartu Ülikool 2014.

tekkiv viivis;⁴³ väheintensiivsed riived ehitusõiguses.⁴⁴ Väheintensiivsete riivete tõhusat kaitset on analüüsitud ka õigusajakirjas *Juridica*.⁴⁵ Riigikohtu analüüsi- ja teabeosakond on uurinud esialgse õiguskaitse kohaldamist maksuasjades.⁴⁶

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis uuritakse esialgse õiguskaitse eesmärki, sisu ja ülesannet ning selle kohta halduskohtumenetluse seadustiku süsteemis. Lähemalt vaadatakse uurimisprintsiiibi, ärakuulamise võrdsuse ja tõhususe ning dispositsiooniprintsiibi kohaldamise ulatust. Teine peatükk keskendub esialgse õiguskaitse taotluse lubatavusele ning selle üksikutele elementidele. Kolmandas peatükis käsitletakse esialgse õiguskaitse taotluse põhjendatust. Vaadatakse, missugused peavad olema tagajärjed isiku õigustele, et esialgse õiguskaitse vajadust jaatada, missuguses ajaraamis ja kui tõenäoline ja usutav peab olema selliste tagajärgede saabumine; millal esialgse õiguskaitse vajadus puudub ja millal ära langeb. Edasi uuritakse, mis ulatuses tuleb esialgse õiguskaitse kohaldamiseks perspektiivi hinnata ning kui edukas peaks kaebus esialgse õiguskaitse kohaldamiseks olema. Seejuures käsitletakse eraldi seda, missugust mõju avaldab perspektiivile kaebuse menetluslik perspektiiv, perspektiivi hindamist vaidmenetluse ajal esitatud taotluste puhul, lisaks kaebuse rahuldamise või rahuldamata jätmise mõju alama astme kohus. Vastust otsitakse küsimusele, kuidas tasakaalustada vastanduvaid õigusi ja huvisid parimal võimalikul viisil. Kuna mitmeetapiliste haldusmenetluste puhul põhjendatakse esialgse õiguskaitse taotlust sageli sooviga hoida ära hilisemaid kohtuvaidlusi, analüüsitakse, kas ja millistel tingimustel see võib olla võimalik. Eraldi analüüsitakse, mis tingimustel võib esialgse õiguskaitse raames otsustada ette ära põhivaidluse.

Töö on Eesti-keskne. Kuna esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldusi on sisustatud eelkõige seaduse rakendamisel, moodustab suure osa allikmaterjalist kohtupraktika. Riigikohtu praktikat on samas edasikaebeõiguse piirangu tõttu vähe, mistõttu moodustab lõviosa kohtupraktikast ringkonnakohtute, eelkõige Tallinna Ringkonnakohtu lahendid. Andmete kogumisel on kasutatud kohtute infosüsteemi KIS2 ning RT halduskohtu lahendite otsingusüsteemi. Otsingute tegemisel on kasutatud erinevaid esialgse õiguskaitsega seotud otsingusõnu (nt

⁴³ Uusen, M. Euroopa Liidu struktuurivahenditest tagasinõutavate toetuste viivise proportsionaalsus. Magistritöö. Juhendaja Alexander Lott. Tallinn: Tartu Ülikool 2019.

⁴⁴ Ilisson, M. Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits. Tartu: Tartu Ülikool 2020.

⁴⁵ Biesinger, T. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – *Juridica* 2018/3.

⁴⁶ Timmermann, M. Esialgne õiguskaitse maksuasjades. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2014. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2014/esialgne_oiguskaitse_maksuasjades_m._timmermann.pdf (28.04.2021).

esialgse õiguskaitse and kasutu; esialgse õiguskaitse and ebamugavus* jms). Tuleb tähele panna, et kohtutel puudub ühtne praktika esialgse õiguskaitse määruste avaldamise osas. Avalikud on esialgse õiguskaitse määrused, millega kohus on samas määrukses kaebuse tagastanud, jätnud selle läbi vaatamata või menetluse lõpetanud (HKMS § 179 lg-d 2 ja 4). Avaldatud on ka vaidemenetluse ajal esitatud taotluse kohta tehtud määruseid. Muudel juhtudel on avaldamine sõltunud kohtust, sest HKMS ei kohusta kohtuid esialgse õiguskaitse määruseid avaldama. Seepärast ei ole suur osa kasutatud lahenditest avalikkusele kättesaadavad. Teoreetilise osa sisustamisel on kasutatud ka asjakohast eesti-, inglisi- ja saksa keelset õiguskirjandust, sh kommenteeritud väljaandeid, teadusartikleid, teoreetilisi uurimusi. Samuti haldusõiguse ja selle erivaldkondade õpikuid. Eestikeelses õiguskirjanduses on seni esialgset õiguskaitset halduskohtumenetluses käsitletud kõige põhjalikumalt Kaire Pikamäe, mistõttu on enim toetunud tema töödele. Esialgse õiguskaitsega sarnanevad meetmed on õigussüsteemidele omased, sh tuntakse sarnase mõjuga institute Euroopa Kohtus ja Euroopa Inimõiguste Kohtus, kusjuures võrdlemisi sarnased on ka esialgse õiguskaitse kohaldamisel kontrollitavad eeldused.⁴⁷ Samal ajal on Saksamaal haldusakti kehtivusega seonduv mõneti erinev. Esiteks on vaidemenetlus üldjuhul kohustuslik ning vaidlustamisel on enamasti suspensiiiefekt. Lisaks on Saksamaal ette heidetud, et esialgne õiguskaitse on süstemaatiliselt reguleerimata.⁴⁸ Seal eristatakse ka haldusakti kehtivuse peatamise (*aufschiebende Wirkung*) ja muude abinõude menetlust (*einstweilige Anordnung*),⁴⁹ mida Eesti halduskohtumenetluses ei tunta (vrld HKMS § 249 ja § 251, Verwaltungsgerichtsordnung⁵⁰ (VwGO) § 80 ja § 123). HKMS regulatsioon on kompaktne.⁵¹ Ühtlasi on Eesti kohtupraktika õigusteooria kujundamisel olnud tagasihoidlik, mida aga ei saa öelda Saksamaa kohta. Seepärast ei lähtu autor üksnes Saksa autorite töödest.

Tegemist on empiirilise uurimusega. Esmalt käsitletakse esialgse õiguskaitse eesmärki ja ülesannet ning esialgne õiguskaitse paigutatakse halduskohtumenetluse seadustiku süsteemi. Esialgne õiguskaitse kui õigusinstituut jagatakse seejärel üksikuteks elementideks, mida analüüsitakse eraldi. Autor tõstab seejuures esile induktsiooni kasutamise, sest järelduste

⁴⁷ 25. septembri 2012. a Euroopa Kohtu kodukord, artiklid 160–166. – OJ L 265, 29.9.2012, lk 34–35; C-465/93, *Atlanta*, p-d 35–51; Euroopa Inimõiguste Kohtu kodukorra artikkel 39 ja Euroopa Inimõiguste Kohtu presidendi juhis – Rules of Court. Council of Europe. Strasbourg. 01.01.2020. https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (28.04.2021).

⁴⁸ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 39.

⁴⁹ de la Sierra, S. Provisional court protection in administrative disputes in Europe: the constitutional status of interim measures deriving from the right to effective court protection. A comparative approach. – *European Law Journal*, 2004/10 (1), lk 45.

⁵⁰ Verwaltungsgerichtsordnung. – <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html> (28.04.2021).

⁵¹ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri (755 SE), lk 54–55. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/377d3bd5-b99a-4563-da3c-75c74c1edd86/Halduskohtumenetluse%20seadustik> (28.04.2021).

tegemisel liigutakse üksikult üldisele. Analüüsi tulemused sünteesitakse ja üksikuid elemente hinnatakse perspektiivi ning huvide ja õiguste kaalumise osas nende vastastikusel seoses.

Magistritöö märksõnad Eesti märksõnastikus: avaldused (taotlused), halduskohtud, halduskohtumenetlus, kaebused.

1. ESIALGNE ÕIGUSKAITSE HALDUSKOHTUMENETLUSES

1.1. Esialgse õiguskaitse eesmärk ja ülesanne

Halduskohtumenetlus käivitub kohtule kaebuse esitamisega, erimenetluste puhul protesti või taotluse esitamisega. Kaebuse või taotluse esitamisel ei ole siiski vahetut õiguslikku tagajärge. Üldjuhul ei takista see haldusakti täitmist ega andmist või toimingut sooritamist ega kohusta haldusorganit kaebajale ühtegi soodustust andma. Vaidlustamine haldusakti kehtivust ei mõjuta.⁵² Täita tuleb ka õigusvastast haldusakti.⁵³ Õigus kohtulikule kaitsele kätkeb samas riigi kohustust luua kohane menetlus ja kujundada õiguskaitsevahendid, mis tagavad isiku õiguste tõhusa kaitse.⁵⁴ Õiguskaitse saab olla tõhus vaid siis, kui see on õigeaegne.⁵⁵ Samal ajal pörkub kaebaja huvi vältida kohtumenetluse ajal negatiivseid tagajärgi avaliku huvi ja puudutatud isiku õigusega haldusakti täitmise või toimingut tegemise või selle täitmata või tegemata jätmise vastu. Selline huvikonflikt on lahendatud esialgse õiguskaitsega.⁵⁶ Esialgne õiguskaitse on ajutine abinõu, mida kohus kohaldab isiku õiguste kaitseks või kaebuse eesmärgi tagamiseks kohtumenetluse ajal.⁵⁷ Esialgne õiguskaitse teenib põhivaidlusega seega sama eesmärki: tõhusa õiguskaitse tagamine ja kontroll täidesaatva võimu teostamise õiguspärasuse üle, vaieldavate õiguslike ja huvikonfliktide (ajutine) lahendamine või nende (ajutine) tasakaalustamine.⁵⁸

Esialgse õiguskaitse funktsioon on kindlustada, et põhivaidluse tulemus oleks isiku õiguste kaitseks efektiivne.⁵⁹ See tähendab eelkõige senise faktilise olukorra säilitamist kohtumenetluse ajal, et põhivaidluse lahendus võimaldaks isikul tõhusalt enda õigusi kaitsta (õiguskaitse tagamise funktsioon, *Sicherungsfunktion*). Erandlikel juhtudel viib see ka uute õigussuhete loomisele.⁶⁰ Isikul peab olema võimalik enda õiguspositsioon kindlustada selliselt, et vaieldavad õigused määratakse kindlaks enne, kui ta need kaotab.⁶¹ Esialgse õiguskaitse

⁵² Haldusmenetluse seaduse (HMS, RT I, 13.03.2019, 55) § 62 lg-te 1 ja 2 järgi kehtib haldusakt alates adressaadile teatavakstegemisest või kättetoimetamisest kuni haldusakti kehtetuks tunnistamise, kehtivusaja lõppemise, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise või kohustuse täitmiseni. Kehtivus lõpeb ka haldusakti tühistamisel või muul seaduses sätestatud alusel. Näiteks üldjuhul kehtib ehitusluba viis aastat ning kui ehitamist on alustatud, siis seitse aastat kehtima hakkamisest (ehitusseadustiku (EhS, RT I, 30.12.2020, 6) § 45 lg 1). Haldusakti vaidlustamisel puudub suspensivefekt, v.a seaduses sätestatud juhtudel, mida on kirjeldatud käesoleva töö viites 4 (lk 4).

⁵³ Täitma ei pea tühist haldusakti (HMS § 63 lg-d 1 ja 2). Samuti ei saa sundtäita haldusakti, mille aluseks olnud õigusnorm on kehtetuks tunnistatud (asendustäitmise ja sunniraha seaduse (ATSS, RT I, 12.07.2014, 29) § 8 lg 3 p 2); Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 316–317, 330.

⁵⁴ RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 23.

⁵⁵ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 10.

⁵⁶ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 168.

⁵⁷ RKHKm 3-3-1-19-17, p 15.

⁵⁸ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 33.

⁵⁹ Pikamäe, HKMSK § 249 komm A.I.

⁶⁰ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 173.

⁶¹ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 35.

esmane ülesanne ongi tagada põhivaidluse lahendamiseni vaieldavad õiguspositsioonid, säilitades põhivaidluse lahendamiseni õigusrahu.⁶² Esialgne õiguskaitse reguleerib vaieldavad õiguspositsioonid ajutiselt, seega on sellel vaidluse ajutise lahendamise funktsioon. Saksa õiguskirjanduses on seda nimetatud vaidluse ajutise rahuldamise funktsiooniks (*interimistische Befriedungsfunktion*).⁶³ Kuna Eestis puudub kaebusel üldjuhul suspensiivefekt ja esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustab kohus, siis ei ole esialgse õiguskaitse ülesanne kaebust ajutiselt rahuldada. Liiasi on kohtul õigus menetlusosalise taotluse alusel või omal algatusel esialgse õiguskaitse määрус tühistada või muuta (HKMS § 253 lg 1). Kuna määrusega reguleeritakse õiguspositsioonid siiski ajutiselt, saavutades nii õigusrahu, saab esialgsel õiguskaitasel olla vaidluse ajutise lahendamise funktsioon. Vaidluse ajutise lahendamise funktsioon kätkeb endas vale otsuse tegemise riski jaotamist ja vähendamist (*Verteilung und Minimierung des Fehlentscheidungsrisikos*). Esialgse õiguskaitse menetluse iseärasuste tõttu – kiire otsustamine tingimustes, kus asjaolud võivad olla veel ebaselged – on iseenesest ebaõige otsuse tegemise risk suurem. Samas on õiguskorra ideaal selle järgimine. Seaduslikkuse põhimõtte järgi peaks erinevus ideaali ja tegelikkuse vahel olema võimalikult väike. Materiaalõigus peaks maksvusele pääsema võimalikult ruttu. Mida väiksem on vastuolu õigusnormide nõuete ja esialgse õiguskaitse raames tehtud lahendi vahel, seda suurem on kooskõla kehtiva õigusega. Selliselt on esialgse õiguskaitse ülesanne vähendada või välistada võimalikult varakult vastuolu kehtiva õigusega ning seeläbi jaotada ja minimeerida vale otsuse tegemise risk.⁶⁴

1.2. Esialgse õiguskaitse menetlus kui erimenetlus

HKMS 24. peatükis sätestatud esialgse õiguskaitse menetlus on erimenetlus, milles järgitakse küll HKMS §-s 2 sätestatud halduskohtumenetluse üldpõhimõtted, kuid seda samas peatükis ja lihtmenetluse sätete kohaldamisest tingitud erisustega (HKMS § 252 lg-d 1 ja 2, § 134 lg 2 p 4, lg 3, § 135 lg-d 2 ja 3). Erisused tulenevad vajadusest lahendada esialgse õiguskaitse taotlus viivitamata, ent ajasurve üksnes piirab halduskohtumenetluse üldpõhimõtete ulatust. Eelkõige on piiratud uurimisprintsipi ning ärakuulamise võrdsuse ja tõhususe põhimõtte rakendamise ulatust.⁶⁵ Kohtul on õigus jätta arvestamata ka HKMS § 2 lg-tes 3 ja 5 sätestatud dispoitsioonipõhimõte ja selgitamiskohustus. Nimelt annab HKMS § 249 lg 1 kohtule õiguse kohaldada esialgset õiguskaitset omal algatusel. HKMS § 252 lg-s 4 sätestatud võimalus

⁶² Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm A.I.

⁶³ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 36.

⁶⁴ *Ibidem*, vnr 37–38.

⁶⁵ Narits, R., Pilving, I. HKMSK § 2 komm C.IV.5.

kohaldada esialgset õiguskaitset kuni 30-päevaseks tähtjaks määrusega, mis ei sisalda põhjendusi, annab aga kohtule õiguse kalduda kõrvale kohtulahendi põhjendamise kohustusest (HKMS § 252 lg-d 1 ja 2, § 134 lg 3, § 157 lg 1). Apellatsiooniasemes ja määruskaebemenetluses võib esialgse õiguskaitse küsimuse erinevalt HKMS § 11 lg-s 3 sätestatud kollegiaalsuse põhimõttest lahendada üks ringkonnakohtunik, kui see on vajalik asja kiiremaks lahendamiseks (HKMS § 210 lg 1). Esialgse õiguskaitse menetluse erakordsust kinnitab seegi, et määrus jõustub üldjuhul selle teatavakstegemisest ning seda tuleb viivitamata täita (HKMS § 252 lg-d 3 ja 6). Tavapäraselt jõustub määrus 15 päeva jooksul arvates selle kättetoimetamisest (HKMS § 179 lg 3, § 204 lg 1, § 235 lg 3).

Esialgse õiguskaitse taotlus, samuti esialgse õiguskaitse määruse peale esitatud määruskaebus lahendatakse kirjalikus menetluses, väga harva korraldatakse taotluse või määruskaebuse arutamiseks kohtuistung. Kuigi esialgse õiguskaitse taotlus lahendatakse üldjuhul määrusega (HKMS § 252 lg 1), võib seda teha ka otsuses (HKMS § 162 lg-d 1 ja 3). Sellisel juhul saab esialgse õiguskaitse kohta tehtud otsustust vaidlustada apellatsioon- või kassatsioonkaebusega selle esitamise tähtaja jooksul (HKMS § 181 lg 1, § 212 lg 1). Tõhusa õiguskaitse tagamiseks on otstarbekam siiski esitada koos apellatsioon- või kassatsioonkaebusega uus esialgse õiguskaitse taotlus, kui kohus on otsuses jätnud taotluse rahuldamata, sest vastasel juhul lahendatakse see küsimus alles otsuses. Esialgse õiguskaitse kohaldamine kohtuotsusega ei võta menetlusosaliselt õigust taotleda selle tühistamist või muutmist (HKMS § 253 lg 1).⁶⁶ Kuna esialgne õiguskaitse teenib põhivaidlust ja abinõusid kohaldatakse kohtumenetluse ajaks, ei saa esialgse õiguskaitse määrusest tulenev õigus või keeld või selle alusel antud haldusakt kehtida kauem kui asjas tehtava lahendi jõustumiseni (HKMS § 249 lg 4). Esialgse õiguskaitse menetlus ise on osa põhimenetlusest. Esialgse õiguskaitse taotlust ei registreerita eraldi haldusasjana, v.a kui taotlus esitatakse vaidmenetluse ajal, kus põhivaidlus puudub. Kui taotlus on esitatud vaidmenetluse ajal ning hiljem esitatakse kaebus, registreeritakse see küll eraldi menetlusena, kuid haldusasja number jääb samaks. Kohus ei lahenda esialgse õiguskaitse määrusega põhivaidlust. Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel antud õiguslikud seisukohad ei ole kohtule siduvad põhivaidluse lahendamisel.⁶⁷

Kui kohus leiab esialgset õiguskaitset kohaldades, et esialgse õiguskaitse menetluses kohaldatav norm on põhiseadusega vastuolus, tuleb määrusega algatada põhiseaduslikkuse

⁶⁶ RKHKm 3-19-681, p 12.

⁶⁷ RKHKm 3-3-1-19-17, p 28; Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 53.

järelevalve menetlus. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust ei saa esialgse õiguskaitse määrusega algatada siiski siis, kui kaheldakse kohtuasja sisulisel läbivaatamisel otsustavat tähendust omava normi põhiseaduspärasuses. Asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasust saab kontrollida asja lõplikul lahendamisel.⁶⁸

1.2.1. Uurimisprintsip ning ärakuulamise võrdsus ja tõhusus

Uurimisprintsipi järgi tagab kohus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuslikuks menetlusosalistele (HKMS § 2 lg 4 ls 1). Uurimisprintsip ei vabasta menetlusosalist siiski kohustusest tõendada neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited, vaid see peab tagama, et vajalikud asjaolud ei jääks tõendamata protsessiosalise teadmatuses või oskamatuses tõttu.⁶⁹ Praktikas tähendab eelnev eelkõige seda, et kohus peab juhtima kohtumenetluse ajal menetlusosaliste tähelepanu vajadusele asjaolusid esitada ja tõendada nõnda, et tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi. Menetlusosalistele vastavasisulise ettepaneku tegemise kõrval võib kohus koguda tõendeid ka ise. Seejuures tuleb kohtul olla seda aktiivsem, mida väiksem on protsessiosaliste eeldatav võime ise tähtsust omavad asjaolud välja tuua.⁷⁰ Kohtul tuleb siiski arvestada menetlusosalise tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks.⁷¹ Selliselt kindlustab uurimispõhimõte, et isikute subjektiivsete avalike õiguste ja avaliku huvi kaitse ei sõltu nende õiguslastest teadmistest või majanduslikest võimalustest maksta õigusabi eest.⁷²

Esialgse õiguskaitse määrus tehakse piiratud aja tingimustes ning oludes, kus faktilised ja õiguslikud asjaolud võivad olla veel ebaselged. Selliselt ei ole võimalik uurimisprintsipi täies

⁶⁸ Riigikohus on käsitlenud esialgse õiguskaitse määrusega põhiseaduslikkuse järelevalve algatamist põhiseaduslikkuse järelevalve asjades nr 5-17-33, 5-17-40 ja 5-17-41. Nendes asjades vaidlustasid Viru Vangla kinnipeetavad justiitsministri määrust, millega suitsetatavad tubakatooted lisati vanglas keelatud asjade loetellu ning tunnistati kehtetuks suitsetamist reguleerinud vangla sisekorraeeskirja sätted. Kaebajate eesmärk oli esialgse õiguskaitse korras suitsetamist jätkata. Tartu Halduskohus tunnistas esialgse õiguskaitse määrusega põhiseadusvastaseks ja jättis kohaldamata vangla sisekorraeeskirjas justiitsministri määrusega tehtud muudatused. Riigikohus jättis Tartu Halduskohtu taotluse läbi vaatamata. Riigikohus märkis, et normi põhiseaduse vastaseks tunnistamise ja kohaldamata jätmise kõrval peab kohus lahendama ka asjakohase õigusküsimuse, mis on vajalik instantsikohtus oleva vaidluse lahendamiseks. Menetluse asjakohaste vangla sisekorraeeskirja sätete põhiseaduspärasuse kontrollimiseks oleks saanud algatada lahendiga, milles kohus oleks otsustanud selle üle, kas tühistada Viru Vangla kodukorra muutmine suitsetamise keelu osas, mitte esialgse õiguskaitse määruses. Esialgset õiguskaitset oleks saanud kohaldada sõltumata asjassepuutuvate normide võimalikust põhiseadusvastasusest. – RKPJKm 5-17-33, 5-17-40, 5-17-41, p-d 9–11.

⁶⁹ RKHKm 3-3-1-32-03, p 24.

⁷⁰ Narits, R., Pilving, I. HKMSK § 2 komm-d C.IV.2–3.

⁷¹ RKHKo 3-3-1-2-06, p 13.

⁷² RKHKo 3-3-1-41-02, p 14.

mahus rakendada. HKMS § 252 lg 1 ls 3 piirabki uurimisprintsipi ulatust esialgse õiguskaitse menetluses: tõendite esitamist ja teiste menetlusosaliste seisukohta võib nõuda vaid juhul, kui sellega ei kahjustata oluliselt määruse tegemisel arvestavaid huve ja õigusi. Ühtlasi on redutseeritud ärakuulamise võrdsuse ja tõhususe põhimõtte ulatust. Seda võib teha tingimusel, et sellega ei kahjustata määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve.

Riigikohus on uurimis põhimõtte ulatuse kohta märkinud, et kohus ei pea esialgse õiguskaitse menetluses selgitama omal algatusel välja asjaolusid, mis annaksid aluse esialgse õiguskaitse kohaldamiseks. Seda võib teha vaid juhul, kui täiendavate tõendite esitamise või teiste menetlusosaliste ärakuulamisega ei kaasne liigset viivitust.⁷³ Vajadusel tuleb taotlust tõlgendada. Seejuures võib halduskohus esialgse õiguskaitse kohaldamisel arvestada nii olemasolevate tõenditega kui kõigi nende asjaolude ja põhjendustega, mis on talle teada, isegi kui neid ei ole taotluses välja toodud.⁷⁴ Erinevalt põhivaidlusest ei pea asjaolud olema tõendatud, vaid põhistatud, st selgitatud selliselt, et need on kohtu jaoks usutavad. Asjaolud ei pea olema väljaspool kahtlust. Mõned kahtlused võivad jääda. Põhistamiseks võib kasutada tõendeid, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis (HKMS § 250 lg 2, § 63).

Isegi kui asjaolud menetlusosaliste ärakuulamist võimaldavad, on see kohtu õigus, mitte kohustus.⁷⁵ Kui asjaolud seda võimaldavad, on mõistlik menetlusosaliste ärakuulamine asjades, kus vastanduvad huvid on eelduslikud kaalukad või põhiõiguse riive suur, nagu ehitus, planeerimine, riigihanked, majandushaldusõigus, keskkonnaõigus, korrakaitse, rahvastik, maksuõigus, sotsiaalõigus. Ära kuulamine aitab tagada, et esialgse õiguskaitse kohaldamine on proportsionaalne protsessiosaliste suhtes. Samas ei pea kaebajale andma täiendavat võimalust vastata vastustaja või puudutatud isiku esitatud vastusele (vt ka HKMS § 135 lg-d 2 ja 3).⁷⁶ Samuti ei pea kohus ära kuulama kõiki menetlusosalisi. Protsessiosaliste erinev kohtlemine ei tohi siiski olla meelevaldne. Mõjuvaks põhjuseks võib iseenesest olla ärakuulamisega kaasneva viivitus, kuid esialgse õiguskaitse määrus peab sisaldama asjakohaseid põhjendusi erineva kohtlemise kohta, kui see ei ole selge.⁷⁷ Uurimisprintsipi tuleb rakendada täies ulatuses vaid siis, kui kohus esialgse õiguskaitse kohaldamise määrust muudab või tühistab.⁷⁸

⁷³ RKHKm 3-3-1-67-01, p 3.

⁷⁴ RKHKm 3-3-1-76-04, p 9.

⁷⁵ Vrdl RKHKm 3-20-349, p 10.

⁷⁶ TlnRnKm 20.09.2017, 3-17-1741, p 8; TrtRnKm 07.01.2021, 3-20-1401, p 8.

⁷⁷ RKHKm 3-3-1-13-04, p 13.

⁷⁸ RKHKm 3-3-1-76-04, p 9.

1.2.2. Dispositsiooniprintsiip

Dispositsioonipõhimõtte järgi lahendab kohus asja üksnes kaebuses või seaduses sätestatud muus avalduses nõutud ulatuses. Avalduse esitamise otsustab menetlusosaline omal äranägemisel (HKMS § 2 lg 3). Dispositsioonipõhimõtte hõlmab kaebuse kõrval ka seaduses sätestatud muude avalduste esitamist, sh menetluslike taotlusi.⁷⁹ Samal ajal kehtib halduskohtumenetluses menetluslike positsioonide võrdsustamiseks uurimisprintsiip ja sellest tuletatud selgitamiskohustus (HKMS § 2 lg-d 4 ja 5). Üldjuhul on nii, et kui kohus leiab, et kaebaja on jätnud esitamata õiguste kaitseks vajaliku taotluse, peaks kohus juhtima kaebaja tähelepanu vajaliku menetlusliku taotluse esitamise võimalusele.⁸⁰ HKMS § 249 lg 1 annab kohtule õiguse kohaldada esialgset õiguskaitset aga omal algatusel. Praktikas kohaldavad kohtud esialgset õiguskaitset omal algatusel siiski harva. Kui ühelt poolt on see tingitud sellest, et isikud on oma õiguste kaitse vajadusest ja võimalustest teadlikud, siis teiselt poolt on kohtul esialgse õiguskaitse kohaldamisel kaalutlusruum, mille kasutamisel ollakse vaoshoitud.⁸¹ Iseenesest ei tulene esialgse õiguskaitse kohaldamisele kohtu omal algatusel täiendavaid tingimusi võrreldes taotluse alusel kohaldatava esialgse õiguskaitsega. Selliselt ei ole õige anda pärast esialgse õiguskaitse vajaduse tuvastamist kaebajale võimalus esialgse õiguskaitse taotluse esitamiseks. Vajaduse tuvastamisel seaks kaebaja õiguste efektiivse kaitse ilmselt ohtu viivitus, mis kaasneks, kui selgitada talle esialgse õiguskaitse taotluse esitamise võimalust. Kuna määrust ei tehta selle kohta, kui esialgne õiguskaitse jääb kohtu omal algatusel kohaldamata, puudub kohtul aga ajend esialgse õiguskaitse kohaldamise eelduste kontrollimiseks, kui nende esinemine pole asjaoludest nähtuvalt äratuntav. Nii ei saa kaebaja eeldada, et kohus kohaldab esialgset õiguskaitset omal algatusel pelgalt kaebuse esitamise fakti tõttu. Ühtlasi ei ole asjakohased kaebaja etteheited selle kohta, et kohus ei kohaldanud esialgset õiguskaitset omal algatusel. Esialgse õiguskaitse vajadus ei pea esialgse õiguskaitse kohaldamiseks kohtu omal algatusel olema ülekaalukas, kuid peaks olema selge, et kaebaja õiguste kaitse muutub esialgse õiguskaitse kohaldamiseta oluliselt raskemaks või võimatuks, kaebus ei ole ilmselgelt perspektiivitu ning kaebaja õigused on kaalukamad kui avalik huvi ja puudutatud isiku õigused. See on nii näiteks juhtudel, mil kaebaja on küll esitanud esialgse õiguskaitse taotluse, kuid formaalsete puuduste tõttu (nt tasumata on riigilõiv) tuleks see jätta enne käiguta vms.

⁷⁹ Narits, R., Pilving, I. HKMSK § 2 kamm C.III.

⁸⁰ Vrdl RKHKm 3-3-1-90-09, p 10.

⁸¹ Pikamäe, K. HKMSK § 249 kamm B.I.1.

Kohtud on kohaldanud esialgset õiguskaitset omal algatusel VRKS § 3¹ lg 1 p-s 2 nimetatud otsuse tegemisel, kuivõrd lõpliku otsuse tegemisega lõpeb isiku rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ja sellest tulenevad õigused ning isik muutub väljasaadetavaks (VRKS § 25¹ lg 2).⁸² Kohene väljasaatmine tähendab, et isik saadetakse tagasi päritoluriiki, kus teda tema väitel taga kiusatakse. Samuti võib ta kaotada võimaluse olla oma kohtuasja arutamise juures, kui päritoluriigis on raske hoida kohtu või esindajaga sidet (PS § 24). Esialgset õiguskaitset on omal algatusel kohaldanud ka Riigikohus, kes leidis riigivastutusõigust puudutavas vaidluses, et alama astme kohtud ei ole vastavalt riigivastutuse seaduse (RVastS) § 13 lg 1 p-le 4 ja võlaõigusseaduse § 139 lg-tele 1 ja 2 arvestanud kahju hüvitise väljamõistmisel kaebaja osaga kahju tekkimisel. Riigikohus pidas samal ajal tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite kasutamist jätkuvalt võimalikuks ning soovitas kaebajal kahju vähendamiseks või ärahoidmiseks pöörduda maakohtusse. Selleks, et vältida kaebaja olukorra halvendamist otsuse tegemise ja hagi esitamise vahelisel ajal, kohaldas Riigikohus omal algatusel tähtajaliselt esialgset õiguskaitset.⁸³

Esialgse õiguskaitse kohaldamist kohtu omal algatusel võivad piirata ka muud õiguse üldpõhimõtted. Nõnda ei tohiks esialgset õiguskaitset omaalgatuslikult kohaldada määruskaebuse menetluses, kui määruskaebuse on esitanud vastustaja või kolmas isik määruse peale, millega alama astme kohus kohaldas esialgset õiguskaitset HKMS § 252 lg 4 alusel põhjendusteta määrusega 30 päevaks.⁸⁴ Määruskaebuse esitamine ei tohiks selle esitaja senist õiguslikku positsiooni halvendada (*reformatio in peius* keeld). Lubatav on kas määruskaebuse täielik või osaline rahuldamine või määruskaebuse rahuldamata jätmine.⁸⁵ Määruskaebuse eesmärk saab olla menetlusosalise õigusliku positsiooni parandamine. Sisuliselt saab põhjendusteta esialgse õiguskaitse määruse peale esitatud määruskaebust läbivaatav kohus vaid hinnata, kas esialgse õiguskaitse ajutine kohaldamine on ilmselgelt põhjendamatult või mitte.⁸⁶ Kui kohus kohaldas esialgset õiguskaitset põhjendusteta määrusega, tuleb samal kohtul taotlus sisuliselt lahendada nii siis, kui esitatakse taotlus esialgse õiguskaitse tühistamiseks, kui ka juhul, kui esitatakse määruskaebus kõrgemalseisvale kohtule.⁸⁷

⁸² TlnHKo 12.06.2019, 3-19-806, p 25; TlnHKo 25.06.2019, 3-19-951, p 21.

⁸³ RKHKo 3-3-1-82-15, p 29.

⁸⁴ TrtRnKm 31.10.2012, 3-12-1936.

⁸⁵ Vrdl RKHKo 3-3-1-12-15, p 14.

⁸⁶ TlnRnKm 18.12.2019, 3-19-2356, p 12; TrtRnKm 22.12.2020, 3-20-2395, p 8.

⁸⁷ TrtRnKm 22.12.2020, 3-20-2395, p 8.

2. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE TAOTLUSE LUBATAVUS

2.1. Üldiselt

Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamist alustatakse üldjuhul lubatavuse kontrollimisest. Esialgse õiguskaitse taotlus on lubatav, kui selle on esitanud haldusprotsessiõigusvõimeline ja -teovõimeline kaebaja või taotleja või tema esindaja või kui piiratud teovõimega kaebaja või taotleja esitatud taotluse kiidab heaks tema seaduslik esindaja, või protesti esitaja (HKMS § 16, §-d 25–26, § 249 lg-d 1–2 ja 5, § 256 lg 2, § 257 lg 1, § 260 lg 3, § 261), käimas on halduskohtumenetlus või vaidemenetlus, taotlus on nõuetekohane, st see vastab HKMS §-des 52–54, §-s 250, § 104 lg-s 1 ja RLS § 60 lg-s 6 sätestatud tingimustele, taotlus on esitatud kohtualluvuselt õigele kohtule (HKMS §-d 7–8), taotlus ei ole esitatud samadel asjaoludel ja alusel, mis juba lahendatud taotlus (HKMS § 55 lg 3), ning taotlus on lubatav põhivaidluse esemest tulenevalt (HKMS § 251).⁸⁸ Taotlus peab olema lubatav ka HKMS § 252 lg-s 4 sätestatud põhjendusteta määruse tegemisel. Kui taotlus ei vasta menetluslikele nõuetele ning puudused takistavad selle läbivaatamist, tuleb taotlus jätta käiguta. Kui puudusi ei kõrvaldata tähtaegselt või kui puudused ei ole kõrvaldatavad, tuleb taotlus jätta läbi vaatamata.

Praktikas ei kontrollita menetlusökonoomia kaalutlustel taotluse nõuetelevastavust siiski siis, kui kaebus, mille tagamiseks esialgse õiguskaitse taotlus esitati, tagastatakse, jäetakse läbi vaatamata või mille osas menetlus lõpetatakse. Näiteks puudub mõistlik põhjendus nõuda esialgse õiguskaitse taotluselt riigilõivu tasumist, kui kaebus tagastatakse kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu ja sellest tulenevalt jäetakse taotlus rahuldamata, sest taotluse rahuldamata jätmise riigilõivu maksmisest ei sõltu.⁸⁹ Sellisel olukorras on esialgse õiguskaitse kohaldamine iseenesest võimalik, sest määrus kaebuse tagastamise või läbi vaatamata jätmise kohta pole esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise ajaks jõustunud.⁹⁰ Seega ei või taotlust jätta läbi vaatamata, vaid see tuleb sisuliselt lahendada. Seejuures oli varasemas kohtupraktikas sellises olukorras levinud ka taotluse läbi vaatamata jätmise. Taotluse võib jätta läbi vaatamata vaid juhul, kui tähtaegselt ei kõrvaldata selle puudusi, esialgse õiguskaitse vajadus on ära langenud või kui tegemist on korduva taotlusega samadel asjaoludel ja alusel (HKMS § 55 lg-d 2 ja 3, § 249 lg 3 ls 2). Taotluse läbi vaatamata jätmise alus ei ole see, kui vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise ajal on vaideorganile esitatud taotlus haldusakti täitmise peatamiseks HMS § 81 alusel.⁹¹ Taotluse rahuldamata jätmise ei takista uue taotluse

⁸⁸ *Mutatis mutandis* Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.4.

⁸⁹ TlnRnKm 14.01.2020, 3-19-2241, p 21.

⁹⁰ RKHKm 3-3-1-88-16, p 15; TlnRnKm 04.08.2020, 3-20-1041, p 14 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁹¹ TlnRnKm 09.04.2021, 3-21-742, p 9.

esitamist, kui asjaolud muutuvad, kuid kohtul on võimalik jätta läbi vaatamata samadel asjaoludel ja alusel esitatud korduv taotlus.⁹²

2.2. Esialgse õiguskaitse taotluse lubatavuse eeldused

2.2.1. Esialgse õiguskaitse taotluse esitamise õigus

Esialgse õiguskaitse taotluse esitamise õigus on kaebajal, mitte teistel HKMS § 15 lg-s 1 nimetatud menetlusosalistel (HKMS § 249 lg 1). Taotluse esitamise õigus on ka protesti esitajal ning eraisiku vastu kaebuse esitanud halduslepingu poolel või haldusorganil (HKMS § 256 lg 2, § 260 lg 3). Neil mõlemal on kaebaja menetluslik staatus (HKMS § 257 lg 1, § 261). Seevastu HKMS 27. peatüki alusel haldustoiminguks antud loast ei vabane puudutatud isik mitte samas menetluses esitatud esialgse õiguskaitse taotlusega, vaid loa andmise määruse peale esitatud määruskaebusega, samuti võib isik taotleda halduskohtult loa muutmist või tühistamist (HKMS § 265 lg-d 2 ja 5).

Võime olla kaebaja on reguleeritud HKMS §-s 16. HKMS § 16 järgi on kaebaja isik või isikute ühendus, kes on esitanud halduskohtule kaebuse. Juriidiliseks isikuks mitteolev ühendus saab kaebajaks olla vaid seaduses sätestatud juhul. Erisusena käsitatakse hankeasjas kaebajana isikut, kes esitas riigihangete vaidlustuskomisjonile vaidlustuse.⁹³ Kuigi vastustajale võivad laieneda HKMS § 269 lg-s 1 sätestatud juhul mõningad kaebaja positsioonist tulenevad sätted, ei ole tal siiski õigust esitada esialgse õiguskaitse taotlust. Hankeasjas on esialgse õiguskaitse eesmärk kaitsta vaidlustaja õigusi hankija õigusvastaste otsuste eest, mitte vastustaja või kolmanda isiku õigusi seoses tema õigusi riivava vaidlustuskomisjoni otsusega.⁹⁴ Sarnast olukorda ei teki vaidemenetluses, kus vaideorgan on tunnistanud vaide alusel kolmandat isikut soodustava haldusakti kehtetuks.

Kaebaja saab olla iga isik, kellel on tsiviilseadustiku üldosa seaduse⁹⁵ (TsÜS) järgi õigusvõime. Õigusvõime tekkimise tingimused on sätestatud TsÜS § 7 lg-tes 2 ja 3 ning § 26 lg-tes 2 ja 3. Menetlusõiguste teostamine ja menetluskohustuste täitmine, sh avalduste ja taotluste esitamine, eeldab füüsiliste isikute puhul täiendavalt haldusprotsessiteovõime olemasolu, mida hinnatakse HKMS § 25 ja TsÜS § 8 lg-te 2 ja 3 alusel. Piiratud teovõimega isikud võivad menetluses osaleda, kui neil on seaduslik esindaja, kes taotluse heaks kiidab (HKMS § 26 lg 1). Kui taotluse

⁹² RKHKm 3-20-915, p 15.

⁹³ RKHKm 3-3-1-91-10, p 22.

⁹⁴ TrtRnKm 17.10.2017, 3-17-1731, p-d 13–15.

⁹⁵ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

on esitanud õigusvõimeta isik, kelle asendamine õigusvõimelise isikuga ei ole võimalik, tuleb taotlus jätta HKMS § 121 lg 2 p 1 ja § 55 lg 2 alusel läbi vaatamata. Taotlus jäetakse HKMS § 26 lg 1 ja § 55 lg 2 alusel läbi vaatamata ka siis, kui füüsilisel isikul puudub haldusprotsessiteovõime ning seaduslik esindaja ei kiida taotlust tähtaegselt heaks.

Kui esialgse õiguskaitse taotlus esitatakse vaidemenetluse ajal, on õigustatud isik taotleja / taotluse esitaja, s.o isik, kes on esitanud vaide. HKMS ei reguleeri samas taotleja staatust ega võimet olla taotleja. Autor leiab, et taotleja haldusprotsessiõigus- ja haldusprotsessiteovõimet tuleb samuti hinnata HKMS, mitte HMS alusel. Vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotlus on HKMS § 1 lg 1 mõistes haldusasi ning taotluse esitamisel käivitub halduskohtumenetlus haldusasja lahendamiseks. HKMS § 1 lg 2 järgi sätestatakse seadustikus halduskohtumenetluse kord niivõrd, kui see pole reguleeritud teiste õigusaktidega. HMS ei reguleeri esialgse õiguskaitse taotluse esitamist halduskohtule vaidemenetluse ajal. Samuti on haldusprotsessiõigusvõime ja -teovõimega seonduv reguleeritud HKMS-s üldsättena, millest võib järeldada seadusandja soovi kehtestada sama kord erimenetlustele. Ka ei tee HKMS § 24. peatükk üldsättest erisusi. Vastupidist tahet ei nähtu ka HKMS eelnõu ettevalmistusmaterjalidest. Seega saab teha järelduse, et vaidemenetluse ajal võib esialgse õiguskaitse taotluse esitada kohtule isik, kes võib esitada kaebuse halduskohtule.

Erinev on kaebevõime hindamine, kui esialgset õiguskaitset taotletakse protesti menetluses või eraisiku vastu esitatud kaebuses, sest avalduse esitamise õigus on nn erisubjektil. HKMS § 256 lg-s 1 ja § 260 lg-tes 2 ja 3 sätestatakse tingimused, millele taotluse esitanud isik peab vastama. Protesti puhul on esialgse õiguskaitse taotluse esitamise õigus protesti esitajal. Protesti võib esitada avaliku huvi kaitseks haldusorgan, kellele see õigus on antud seadusega (HKMS § 256 lg 1).⁹⁶ Eraisiku vastu esitatud kaebuse puhul tuleb kaebevõimet hinnata HKMS § 260 lg-te 1 ja 2 alusel. Eraisiku vastu võib kaebuse esitada halduslepingu pooleks olev või teda esindav haldusorgan ning ametniku või muu avalikke ülesandeid täitnud isiku vastu esitatud hüvitamiskaebuse puhul haldusorgan seaduses sätestatud juhul.⁹⁷

⁹⁶ Protesti esitamise õigus on Justiitsministeeriumil advokatuuriseaduse (AdvS, RT I, 22.12.2020, 38) § 4 lg-s 3 ja § 18 lg-s 2, kohtutäituri seaduse (KTS, RT I, 09.04.2021, 6) § 70 lg-s 1 ja § 103 lg-s 6, notari distsiplinaarvastutuse seaduse (NotDVS, RT I, 22.12.2020, 42) § 7² lg-s 2, notariaadiseaduse (NotS, RT I, 22.12.2020, 36) § 43 lg-s 4 ja patendivoliniku seaduse (PatVS, RT I, 22.12.2020, 44) § 20³ lg-s 1 ja § 20⁴ lg-s 2 sätestatud juhul; justiitsministril audiitortegevuse seaduse (AudS, RT I, 21.11.2020, 3) § 120 lg-s 4 sätestatud juhul; vastutataval ministril või tema volitatud ametnikul Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS, RT I, 10.12.2020, 3) § 75³ lg-s 8 sätestatud juhul; Andmekaitse Inspektsioonil isikuandmete kaitse seaduse (IKS, RT I, 04.01.2019, 11) § 59 lg-s 3 sätestatud juhul ja Keskkonnaametil keskkonnajärelevalve seaduse (KeJS, RT I, 10.07.2020, 98) § 7 lg-s 5 sätestatud juhul.

⁹⁷ Sellised juhud on sätestatud avaliku teenistuse seaduse (ATS, RT I, 13.03.2019, 37) § 32 lg-s 10 ja § 81 lg-s 4, kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS, RT I, 06.05.2020, 9) § 219 lg-s 4 ja §-des 220–221.

2.2.2. Käimasolev halduskohtumenetlus või vaidemenetlus

Esialgse õiguskaitse taotluse võib esitada pärast haldusorganile vaide esitamist, koos kaebuse või protestiga või pärast kaebuse esitamist (HKMS § 249 lg-d 2 ja 5, § 256 lg 2, § 260 lg 3).⁹⁸ Regulatsiooniga on hõlmatud nii kohustuslik kui fakultatiivne vaidemenetlus.⁹⁹ Kohtupraktikas on selgitatud, et HKMS § 249 lg 5 mõtte järgi on esialgse õiguskaitse taotluse esitamine lubatud juhul, kui sellega seonduvalt on käimas vaidemenetlus või halduskohtumenetlus. Teisisõnu on käimasolev vaidemenetlus või halduskohtumenetlus taotluse lubatavuse eeldus.¹⁰⁰ Üksnes vaide, kaebuse või protesti esitamise kavatsusest ei piisa, et esitada kohtule HKMS § 249 lg 5 alusel esialgse õiguskaitse taotlus.¹⁰¹ Selliselt erineb HKMS regulatsioon tsiviilkohtumenetluse seadustiku¹⁰² (TsMS) § 382 lg-st 1, mille järgi võib kohus tagada ka tulevikus esitatavat hagi. Erandlikult on kohtud menetlusökoonomia põhimõttest tulenevalt aktsepteerinud ennatlikult ning ilma kaebuseta esitatud esialgse õiguskaitse taotlusi siiski juhul, kui taotluse menetlemise ajal esitatakse halduskohtusse kaebus, mille tagamiseks on taotlus esitatud.¹⁰³

Halduskohtumenetlus loetakse alanuks hetkest, mil kirjalik kaebus on jõudnud kohtusse, elektrooniline avaldus on saadetud selleks ettenähtud e-posti aadressil ja selleks ettenähtud seadmes salvestatud või salvestatud e-toimiku infosüsteemis (HKMS § 37 lg 1, § 51 lg 5). Põhivaidluses võib esitada esialgse õiguskaitse taotluse alates kaebuse esitamisest igal ajal (HKMS § 249 lg-d 1 ja 5). Oluline ei ole, missuguses kohtuastmes toimub parajasti haldusasja menetlus. Küll tuleb taotlus esitada kohtule, kelle menetluses on põhivaidlus.¹⁰⁴ Erisused on sätestatud juhuks, kui esialgse õiguskaitse taotlus esitatakse enne asjas tehtud lahendi jõustumist ja edasikaebuse esitamist. Kui samas asjas on kohus teinud otsuse, mis ei ole jõustunud ja mille edasikaebetähtaeg ei ole lõppenud, võib taotluse esitada edasikaebust

⁹⁸ HKMS § 280 lg-s 1 sätestatud erisusena ei saa hankeasjas esitada esialgse õiguskaitse taotlust enne menetluse läbimist riigihangete vaidlustuskomisjonis. Vaidlustusmenetluse ajal tagab vaidlustaja õiguste kaitse riigihangete seaduse (RHS, RT I, 08.07.2020, 8) § 120 lg-s 2, § 194 lg-s 4 ja § 201 lg-tes 2–4 sätestatud ooteaeg hankelepingu sõlmimisele ning RHS § 193 lg-s 1 sätestatud õigus taotleda riigihanke peatamist.

⁹⁹ Autorile teadaolevalt on kohustuslik vaidemenetlus ette nähtud perioodi 2014–2020 struktuuriotetuse seaduse (RT I, 08.07.2020, 5) § 51 lg-s 1, perioodi 2007–2013 struktuuriotetuse seaduse (RT I, 13.03.2019, 110) § 34 lg-s 1, keskkonnavastutuse seaduse (RT I, 30.10.2020, 9) § 33 lg-s 2, kalandusturu korraldamise seaduse (RT I, 10.07.2020, 94) § 35 lg-s 1, vangistuseseaduse (VangS, RT I, 03.03.2021, 2) § 1¹ lg-tes 5 ja 8, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (RT I, 16.06.2020, 12) § 33 lg-s 3 ning Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse (RT I, 19.02.2021, 3) § 110 lg-s 1.

¹⁰⁰ TrtRnKm 11.02.2016, 3-15-2938, p-d 14–15; TrtRnKm 31.01.2020, 3-19-2451, p 7.

¹⁰¹ TlnRnKm 20.12.2012, 3-12-2593, p 8.

¹⁰² Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 04.01.2021, 41.

¹⁰³ TrtRnKm 13.11.2017, 3-17-2036, p 12.

¹⁰⁴ Pikamäe, HKMSK § 249 komm B.I.2.

esitamata lahendi teinud kohtule (HKMS § 172 lg 1). Eesmärgipärane ei ole taotluse esitamine otsuse teinud kohtule siiski siis, kui kohus on otsuses esialgse õiguskaitse küsimuse lahendanud.¹⁰⁵ Sellisel juhul on eesmärgipärane esitada esialgse õiguskaitse taotlus kõrgemalseisvale kohtule koos edasikaebusega.¹⁰⁶ Kui esitatakse vaid taotlus, on kõrgemalseisval kohtul kaalutusõigus selle puudustega apellatsioon- või kassatsioonkaebuseks lugemisel (HKMS § 2 lg 4). Kui vastustaja või kolmas isik vaidlustab otsusega kohaldatud esialgset õiguskaitset, võib ta esitada apellatsioonkaebuse või taotleda esialgse õiguskaitse tühistamist (HKMS § 253 lg 1).¹⁰⁷ Kui taotlus esitatakse enne edasikaebuse esitamist, kuid enne selle lahendamist alamalseisvas kohtus esitatakse edasikaebus, lahendab taotluse kõrgemalseisev kohus (HKMS § 172 lg 2). HKMS § 178 lg 3 alusel kohaldub sama regulatsioon ka menetlust lõpetavale määrusele (kaebuse tagastamisele, läbi vaatamata jätmisele, menetluse lõpetamisele).¹⁰⁸ Eelnev tähendab, et kui halduskohus tagastab kaebuse, kuid enne selle jõustumist ja määruskaebuse esitamist soovitakse esialgset õiguskaitset, tuleb taotlus esitada asja lahendanud kohtule. Pärast määruskaebuse esitamist aga tuleb taotlus esitada kõrgemalseisvale kohtule. Kui alamalseisva kohtu määrukses on esialgne õiguskaitse küsimus lahendatud, tuleb esitada määruskaebus. Esialgse õiguskaitse taotluse võib esitada ka siis, kui haldusasja menetlus on peatunud (HKMS § 96 lg 2).

Küsimusi võib tekitada, mis hetkest võib kohtule esitada esialgse õiguskaitse taotluse vaidemenetluses. HKMS § 249 lg 2 järgi võib taotluse esitada vaidemenetluse ajal. Sama paragrahvi lõike 5 järgi võib taotluse esitada pärast vaide esitamist haldusorganile. Eelnevat on kohtupraktikas sisustatud selliselt, et vaidemenetlus peab halduskohtule esialgse õiguskaitse taotluse esitamiseks käima või olema alanud.¹⁰⁹ HMS § 74 järgi algab vaidemenetlus vaide esitamisega haldusorganile. Seejuures on sättes silmas peetud vaide esitamist akti andnud või toimingut sooritanud haldusorganile (lähteorgan), mitte selle läbivaatamise õigust omavale haldusorganile (vaideorgan), s.o haldusorganile, kes teostab lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet (HMS § 73 lg 1, § 80 lg 1). Kohtupraktikas on vaidemenetlus loetud alanuks siiski ka juhul, kui vaide esitatakse ekslikult otse vaide läbivaatavale vaideorganile, mitte lähteorganile, nagu nõuab HMS § 73 lg 1.¹¹⁰ Autor nõustub selle seisukohaga. Vaide esitamine otse vaideorganile ei tee vaide olematuks.¹¹¹ Vaideorganil on võimalik saata vaide lähteorganile,

¹⁰⁵ TlnRnKm 17.09.2020, 3-20-605, p 6.

¹⁰⁶ RKHKm 3-20-915, p 14.

¹⁰⁷ RKHKm 3-19-681, p 12.

¹⁰⁸ TrtHKm 25.09.2019, 3-19-1740, p 6.

¹⁰⁹ TrtRnKm 11.02.2016, 3-15-2938, p-d 14–15; TrtRnKm 31.01.2020, 3-19-2451, p 7.

¹¹⁰ TrtRnKm 27.07.2017, 3-17-1449, p-d 14–15.

¹¹¹ *Ibidem*, p 15.

andes talle võimaluse vaie läbi vaadata, või nõuda seisukoht vaide põhjendatuse kohta.¹¹² Sellist tõlgendust toetab ka HMS § 5 lg-s 2 sätestatud haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõte. Autori hinnangul ei tähenda eelnev siiski, et vaideorganil puuduks õigus vaie pädevuse puudumise tõttu tagastada (HMS § 79 lg 2).¹¹³ Haldusorganil on otsustusruum valida, kas efektiivsem on edastada vaie ise lähteorganile seisukoha esitamiseks või see tagastada (HMS § 5 lg-d 1 ja 2). Viimane võib olla otstarbekam juhul, kui halduspraktika kohaselt lõpeb enamik vaidemenetlustest vaide tagastamisega. HKMS § 249 lg 2 ja 5 mõistes võiks vaidemenetluse lugeda alanuks ka juhul, kui vaie esitatakse ilmselgelt ebapädevale haldusorganile. Vaidemenetluse alanuks lugemine ei sõltu sellest, missugune otsus vaide osas tehakse, s.o kas see vaadatakse sisuliselt läbi või tagastatakse (HMS § 79 lg 2). Kui vaie on esitatud ilmselgelt ebapädevale haldusorganile (kui vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses), siis oleks ka halduskohtule esitatav kaebus ilmselgelt perspektiivitu ning esialgse õiguskaitse taotlus jääks sel põhjusel rahuldamata.

HMS § 74 mõistes tuleb vaidemenetlus lugeda alanuks vaide haldusorganile laekumise hetkest, mitte selle saatmisest, allkirjastamisest või muust hetkest. Kui mõeldud oleks mingisugust muud hetke, puudutaks sättes sisalduv viide üksnes vaide esitamist, mitte vaide esitamist haldusorganile. Seni kuni vaie ei ole jõudnud haldusorgani valdusesse, võib vaide esitamist pidada kavatsuseks. Samas on autor seisukohal, et vaie ei pea olema haldusorganis registreeritud. Vastupidine tõlgendus seaks ohtu isiku õiguste efektiivse kaitse. Isikul on üldjuhul teadmine sellest, millal ta vaide haldusorganile üle andis, kuid puuduvad võimalused saada teada vaide registreerimise aeg. Nt kinnipidamisasutuses kinnitab vaide saamist selle üleandmisel ametnik, kuid vaie registreeritakse hiljem; elektroonilisel edastamisel saadetakse vaide esitajale (automaatne) kättesaamiskinnitus vms. Küll on vaide esitamise ajal tähtsus selle tähtaegsuse seisukohalt (HMS § 33 lg 1, TsMS § 62) ning vaide registreerimisel vaide menetlustähtaja arvutamisel (HMS § 35 lg 4).

Vaidemenetlus tuleb HMS § 14 lg-le 1 ja § 15 lg-le 1 tuginedes lugeda alanuks ka juhul, kui esitatud vaie on puudusega.¹¹⁴ Seejuures on avalduse vaideks kvalifitseerimisel otsustav isiku tahe, mida vajaduse korral võib lasta HMS § 78 alusel konkretiseerida. Kui avaldus esitatakse HMS § 75 sätestatud vaidetähtaja jooksul lähteorganile, tuleb eeldada, et isik soovib esitada

¹¹² TrtRnKm 27.07.2017, 3-17-1449, p 15.

¹¹³ TrtRnKm 26.01.2018, 3-17-1500, p 9.

¹¹⁴ TlnRnKm 28.08.2013, 3-13-1665, p 13; TlnRnKm 31.05.2019, 3-19-891, p 8.

vaiet, isegi kui see pole vaidena pealkirjastatud. Avaldust tuleb tõlgendada vaidena ka siis, kui seal nähtub tahe haldusakti kehtetuks tunnistamiseks või muutmiseks.¹¹⁵

Kokkuvõttes ei saa esialgse õiguskaitse taotlust seega esitada ajavahemikul haldusakti kättetoimetamisest vaide esitamiseni, vaidemenetluse mitteläbimise korral kaebuse esitamiseni ega vaidemenetluse lõppemisest (vaideotsuse kättetoimetamisest) kuni kaebuse esitamiseni.¹¹⁶ Kui isik on esitanud kohtule esialgse õiguskaitse taotluse vaidemenetluse ajal ning vaidemenetlus lõpeb enne, kui kohus taotluse lahendab, on kohtul võimalik vajadusel esialgset õiguskaitset kohaldada kuni halduskohtule kaebuse esitamise tähtaja lõpuni või kui kaebus esitatakse, siis kuni kaebuse lahendamiseni.¹¹⁷ See tähendab, et kaebuse (ja esialgse õiguskaitse taotluse) esitamine ei takista halduskohtule vaidemenetluse ajal esitatud taotluse või halduskohtu määruse peale esitatud määruskaebuse lahendamist. Koos kaebusega ei pea esitama uut esialgse õiguskaitse taotlust. Esialgse õiguskaitse taotluse ja määruskaebuse põhjendatust on kaebuse tähtaegsel esitamisel võimalik hinnata kuni kaebuse lahendamiseni.¹¹⁸ Käimasoleva vaidemenetluse või halduskohtumenetluse puudumine ei ole puudus, mis oleks taotluse käiguta jätmisega HKMS § 55 lg 2 mõistes kõrvaldatav. Kui taotlus esitatakse halduskohtule ajal, mil haldusorganil pole esitatud vaiet ega kohtule kaebust, jäetakse esialgse õiguskaitse taotlus läbi vaatamata.¹¹⁹

2.2.3. Taotluse menetluslik nõuetekohasus ja nõuetele mittevastavuse tagajärjed

Esialgse õiguskaitse taotlus peab sisaldama HKMS § 250 lg-s 1 sätestatud andmeid. Selles tuleb märkida vaidluse ese (p 1), esialgse õiguskaitse aluseks olevad asjaolud (p 2), soovitatav esialgse õiguskaitse abinõu (p 3) ning vastustaja andmed (p 4). Esialgse õiguskaitse taotluses esitatud väiteid tuleb põhistada, kuid kohus võib nõuda ka nende tõendamist (HKMS § 250 lg 2). Arvestada tuleb siiski, et täiendatavate tõendite nõudmine ei tohi kahjustada määruse tegemisel arvestatavaid huve ja õigusi (HKMS § 252 lg 1). Kui esialgse õiguskaitse taotlus esitatakse koos kaebusega, ei pea seda esitama eraldi dokumendina, kuid see tuleb kaebuses selgelt eristada, et see oleks lihtsalt leitav.

¹¹⁵ RKHKm 3-3-1-32-03, p 16.

¹¹⁶ TlnRnKm 19.09.2014, 3-14-51958, p 13.

¹¹⁷ RKHKm 3-19-2221, p 9.

¹¹⁸ TlnRnKm 31.08.2020, 3-20-1288, p 12.

¹¹⁹ TlnRnKm 18.05.2020, 3-20-832, p 10.

HKMS § 41 lg 1 järgi määravad vaidluse eseme kindlaks vastavalt HKMS §-le 37 kaebuse nõue ja kaebuse alus. Kaebuse alus on põhiline asjaolude kogum, millega seoses nõue esitatakse (HKMS § 41 lg 2). See on valdavalt RVastS-s¹²⁰ sätestatud asjaolude koosseis, mis on kaebuse rahuldamise eelduseks. Näiteks tühistamiskaebuse aluse moodustab kaebaja väidetav subjektiivsete õiguste rikkumine vaidlustatud haldusaktiga (RVastS § 3 lg 1) ja kohustamiskaebuse aluse konkreetsest elusündmusest tulenev haldusorgani kohustus haldusakt anda või toiming sooritada ning keeldumisest või tegevusetusest tulenev kaebaja õiguste rikkumine.¹²¹ Vaidluse esemesse ei kuulu õiguslikud põhjendused vaidlustatud tegevuse õigusvastasuse kohta. Vaidluse ese määrab kindlaks halduskohtu pädevuse, samuti vaidluse piirid ja seeläbi esialgse õiguskaitse kohaldamise ulatuse.¹²² Ühtlasi määrab see kindlaks, mis ulatuses on õigus nõuda määruse täitmist. Vaidluse eseme määramine on oluline ka selleks, et teha kindlaks vastustaja (HKMS § 18 lg 1), kontrollida, kas taotlus on esitatud samadel asjaoludel, mis juba lahendatud taotlus (HKMS § 55 lg 3), ning hinnata esialgse õiguskaitse vajadust, kaebuse perspektiivi ning kaaluda määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve. Autor leiab, et vaidemenetluse ajal esitatud taotluse puhul tuleb HKMS § 250 lg 1 p 1 mõistes eelkõige välja tuua vaides esitatud taotlus (nõue) ja faktiliste asjaolude kirjeldus, millega seoses vaie on esitatud.

Esialgse õiguskaitse aluseks olevate asjaolude all on peetud silmas nende faktide ja väidete väljatoomist, mis on seotud esialgse õiguskaitse vajadusega. Eelkõige peab kaebaja või taotleja välja tooma, millised tema õigused vajavad kaitset ning miks ei ole võimalik neid esialgse õiguskaitse kohaldamiseta efektiivselt kaitsta.¹²³ See tähendab, et kaebaja peab välja tooma tagajärje, mis vaidlustatud tegevusest tuleneb, ning selgitama, miks sellel on tema jaoks pöördumatud tagajärjed, s.o siduma tagajärje ennast iseloomustavate asjaoludega. Tagajärjed peavad omakorda olema seotud kaebuse nõuete ja eesmärkidega, st kaebuse eesmärk ja esitatud nõuded peavad aitama tagajärge ära hoida. Kui isik on esitanud kaebuse subjektiivse õiguse kaitseks, ei saa esialgset õiguskaitset põhjendada avaliku huvi või muu isiku õiguste kaitse vajadusega.¹²⁴ Esitatud väiteid tuleb põhistada, st selgitada selliselt, et need oleks kohtu jaoks usutavad. Põhistamiseks võib kasutada tõendeid ja teavet, mis ei ole seaduses sätestatud menetlusvormis (HKMS § 250 lg 2, § 63). Leebemat tõendamiskoormust võib põhjendada sellega, et esialgne õiguskaitse on ajutine abinõu. Kui esialgse õiguskaitse vajadus on pakiline,

¹²⁰ Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.

¹²¹ Pilving, I. HKMSK § 41 komm B.II–III.1–2.

¹²² Pikamäe, K. HKMSK § 250 komm A.

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ RKHKm 3-3-1-59-14, p 15; 3-3-1-88-16, p 16.

ei pruugi kaebajal olla ka aega tõendite kogumiseks ning kohtul nende põhjalikuks hindamiseks.¹²⁵ Põhistamiseks ei ole Riigikohtu seisukohtade tsiteerimine selle kohta, et esialgse õiguskaitse kohaldamine on põhjendatud, kui haldusakti peatamata jätmine toob kaasa kaebaja õigusi kahjustavaid pöördumatuid või raskesti kõrvaldatavaid tagajärgi.¹²⁶ Põhistamiseks ei piisa ka paljasõnaliste või üldsõnaliste faktiväidete esitamisest. Põhistamine eeldab, et kohut veendakse piisavalt esitatud faktiväidete usutavuses. Kaebaja või taotleja peab omal initsiatiivil esitama kohtule tõendid või tõendusvahendid, mis võimaldavad taotluses kirjeldatud tagajärgi pidada piisavalt tõenäoliseks.¹²⁷ Eelkõige on kohtupraktikas nõutud esialgse õiguskaitse vajaduse põhjalikku põhistamist rahaliste nõuete vaidlustamisel (maksuotsus, vastutusotsus, sunniraha rakendamine, vanemahüvitise tagasinõue jms). Rahalise nõude vaidlustamisel peab kaebaja ära näitama, et selle kohesel tasumisel on tema elukorraldusele või majandustegevusele sellised tagajärjed, mille hilisem kõrvaldamine on raske või võimatu.¹²⁸ Näiteks taotledes maksuotsuse kehtivuse peatamist põhjusel, et arveldusarve arestimisel peaks äriühing majandustegevuse lõpetama, peaks taotleja iseloomustama oma majandustegevust, majanduslikku seisundit ning esitama asjakohased andmed, nt raha, kaupade, töötajate arvu ja palgakulu kohta.¹²⁹ Väidet, et pangakonto arestimise tõttu ei saa kaebaja töötajatele ja tarnijatele maksta, peaks tõendama pangakonto väljavõttega, kust nähtuks varasemad väljamaksed töötajatele ja hilisemate maksete puudumine, tarnijate arved ja pretensioonid vms.¹³⁰

Kuivõrd esialgse õiguskaitse taotluse näol on tegemist avaldusega HKMS § 50 lg 1 mõistes, tuleb täiendavalt arvestada HKMS §-des 52–54 sätestatud üldiste nõuetega avalduse vormile ja sisule, eelkõige HKMS § 52 lg-tega 1 ja 6 ja seeläbi TsMS §-dega 334–337 ning HKMS §-ga 54. Taotlusele tuleb lisada selles viidatud dokumendid (vaidlustatud haldusakt, vaie, vaideotsus), riigilõivu tasumist tõendav maksekorraldus, esindaja volikiri ja haridust tõendav dokument, kui isikut ei esinda advokaat (HKMS § 39 lg 1 p-d 1, 4–5). Taotlus tuleb ka allkirjastada. Digitaalse allkirjastamise nõudest võib TsMS § 336 lg-s 4 nimetatud juhtudel siiski kõrvale kalduda. Esialgse õiguskaitse taotluselt tuleb tasuda ka riigilõivu 15 eurot (HKMS § 104 lg 1 ls 1, RLS § 60 lg 6). Tuleb tähele panna, et kui taotluse on esitanud mitu kaebajat või taotlejat, tuleb riigilõivu tasuda iga isiku eest eraldi (HKMS § 104 lg 1 ls 3). Riigilõivu

¹²⁵ Kärson, M., Kärson, S. TSMSK § 381 komm 3.3.2.3a. – Kõve, V. jt. (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik II. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹²⁶ TlnRnKm 10.10.2013, 3-13-2039, p 7.

¹²⁷ TlnRnKm 30.09.2014, 3-14-51870, p 11.

¹²⁸ TlnRnKm 17.06.2016, 3-16-1067, p 9.

¹²⁹ TlnRnKm 23.09.2014, 3-14-51846, p 9.

¹³⁰ TrtRnKm 29.12.2015, 3-15-3049, p 12.

tuleb tasuda iga kaebaja või taotleja eest ka juhul, kui taotletud abinõul on *erga omnes* toime (nt ehitusloa kehtivuse peatamine). HKMS § 19 lg 2 ls 1 järgi osaleb iga kaebaja menetluses teise poole suhtes iseseisvalt. Liati võib erineda hinnang üksikute kaebajate esialgse õiguskaitse vajadusele ning nende õigustele antavale kaalule.¹³¹ Kui taotlus on esitatud koos kaebusega, kuid riigilõivu on makstud vaid ühe avalduse eest, võib lugeda riigilõivu tasutuks esialgse õiguskaitse taotluselt ning taotluse lahendada ja jätta kaebuse käiguta.¹³² Kui taotlejal ei ole raha, et riigilõivu tasuda, võib ta esitada menetlusabi taotluse riigilõivust vabastamiseks või selle ositi tasumiseks (HKMS § 110 lg 1 p-d 1 ja 2). Menetlusabi taotluse lahendamisel hinnatakse isiku majanduslikku seisundit ning menetluses osalemise edukust (HKMS § 111 lg 1).

Kui taotlus ei vasta seaduses sätestatud nõuetele, tuleb see HKMS § 55 lg 1 alusel jätta käiguta ning anda taotlejale tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Seejuures otsustab kohus tähtaja pikkuse kaalutusõiguse alusel, mida võib mõjuval põhjusel pikendada (HKMS § 69 lg 1). Eelnev ei kehti hankeasjas, kus puudused tuleb kõrvaldada kahe tööpäeva jooksul (HKMS § 271 lg 4). Tuleb tähele panna, et HKMS § 250 lg 1 p-des 1, 3 ja 4 sätestatud andmete esitamata jätmist või ebaõiget esitamist ei ole kohtupraktikas peetud puudusteks, mis tooks kaasa taotluse käiguta jätmise. Kohtul tuleb lähtuda uurimisprintsibist ning vajadusel taotluse esitaja tahet tõlgendada. Kohus ei ole seotud taotluse ja selle põhjenduste sõnastusega.¹³³ Vaidluse eseme täpsustamine võib toimuda ka hiljem (HKMS § 120 lg 1 p-d 1 ja 3, § 122 lg 2 p 1).¹³⁴ Kui taotlusest on piisavalt aru saada, mis asjaoludel see on esitatud, ei ole täiendavate selgituse nõudmine vajalik.¹³⁵ Näiteks haldusasjas nr 3-20-1485 taotles kaebaja ehitusloa tühistamist ning palus esialgse õiguskaitse korras peatada ehitusloa kehtivuse. Samas võis kaebusest järeldada, et kaebaja soovis vaidlustada ka ehitusprojekti muutmise kooskõlastamist. Kohus leidis, et esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine oli võimalik, sest asjaolud olid piisavalt selged. Nõude täpsustamine võib toimuda ka eelmenetluses.¹³⁶ Samas kui puudused on niivõrd ulatuslikud, et keeruline on hinnata kaebuse perspektiivi, ei tohiks taotlust lahendada sisuliselt põhjendusega, et kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline, ja jätta samas kaebus ebaselguse tõttu käiguta.

¹³¹ TlnRnKm 22.09.2020, 3-20-1518, p 17.

¹³² TlnHKm 15.05.2020, 3-20-859, p 26.

¹³³ RKHKm 3-3-1-76-04, p 9.

¹³⁴ TlnRnKm 28.12.2016, 3-16-2100, p 9.

¹³⁵ Pikamäe, K. HKMSK § 250 komm A.

¹³⁶ TlnRnKm 06.10.2020, 3-20-1485, p 13.

Kohus ei ole seotud ka taotletud abinõuga, vaid võib valida abinõu, mis on kaebuse eesmärgist ja vaidluse esemest tulenevalt sobivaim. Taotletust erineva abinõu kohaldamist peab siiski põhjendama.¹³⁷ Kui kaebaja palub kohtu valikul kohaldada abinõu, mis on sobiv, peab kohus põhjendama vaid sobiva abinõu valikut. Samuti ei ole HKMS § 18 lg 1 järgi kohtule siduv kaebaja seisukoht vastustaja määratlemisel. Ka HKMS § 250 lg 1 p-s 2 nimetatud andmete täiendamist on põhjendatud nõuda vaid juhul, kui esialgse õiguskaitse vajadus on vaieldav. Kui mitte mingil juhul ei saa esineda asjaolusid, mis võiks tingida esialgse õiguskaitse abinõu rakendamise, puudub põhjus jätta taotlus käiguta põhistuse puudumise tõttu.¹³⁸ Kui põhistus on puudulik, tuleks eelistada taotluse läbi vaatamata jätmist, sest siis on kaebajal võimalik esitada kohtule täiendatud taotlus, ilma et rakenduks HKMS § 55 lg-s 3 sätestatud korduva taotluse esitamise piirang.¹³⁹ Riigilõivu tasumata jätmise tõttu taotluse käiguta jätmisel tuleb kohtul aga kaaluda viivitusest tingitud tagajärgi kaebaja õigustele. Kohtul on õigus kohaldada HKMS § 249 lg 1 alusel esialgset õiguskaitset ka omal algatusel. Selleks, et tagada riigilõivu laekumine, võib HKMS § 251 lg 3 järgi teha tingimusliku määruse, sidudes esialgse õiguskaitse kohaldamise riigilõivu maksmisega; kohaldades esialgset õiguskaitset tähtajaliselt selliselt, et selle kehtivus ei lõpe, kui riigilõiv tasutakse, või seades HKMS § 252 lg 3 alusel määruse jõustumise sõltuvusse riigilõivu tasumisest.¹⁴⁰ Puuduste kõrvaldamata jätmisel jäetakse taotlus HKMS § 55 lg 2 alusel läbi vaatamata. Autor nõustub M. Timmermanniga, et kui taotlus on varem puuduliku põhistuse tõttu jäetud käiguta, ning kaebaja on puudusi püüdnud kõrvaldada, kuid need ei ole endiselt kohtu jaoks veenvad, esineb alus taotluse rahuldamata jätmiseks.¹⁴¹

2.2.4. Samadel asjaoludel ja alusel esitatud taotlust ei ole juba lahendatud

Esialgse õiguskaitse määrus on erimenetluse lõpplahend. Seega tuleb juba lahendatud taotluse puhul arvestada õiguskindluse põhimõttega. HKMS § 55 lg-ga 3 piirataksegi lahendatud taotluse uuesti lahendamist. Sätte järgi võib kohus jätta läbi vaatamata sama kohtu poolt juba varem lahendatud taotlusega võrreldes samadel asjaoludel ja alusel esitatud korduva taotluse, kui HKMS-st ei tulene teisiti. See tähendab, et taotlus on korduv, kui samas asjas on varem taotlus esitatud. Korduva taotluse suhtes ei kohaldata HKMS § 55 lg-s 3 sätestatud piirangut, kui see on esitatud uutel asjaoludel või alusel. Piirangu rakendamisel on oluline tuvastada, kas asjaolud on varasema taotlusega võrreldes muutunud ning kas taotlus on esitatud samal alusel.

¹³⁷ Pikamäe, K. HKMSK § 250 komm A.

¹³⁸ TlnRnKm 09.01.2017, 3-16-2552, p 6.

¹³⁹ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.4.

¹⁴⁰ Pikamäe, K. HKMSK § 251 komm A.

¹⁴¹ Timmermann, M. Esialgne õiguskaitse maksuasjades, lk 8.

Sisuliselt lahendatud taotluse ümbervaatamine on võimalik juhul, kui ilmnevad uued faktilised või õiguslikud asjaolud¹⁴² või kui taotlus esitatakse teisel alusel.¹⁴³

Taotluse aluse all tuleb mõista HKMS § 250 lg 1 p-s 2 nimetatud asjaolusid, s.o esialgse õiguskaitse kohaldamiseta saabuvald raskesti kõrvaldatavaid tagajärgi kaebaja õigustele. Faktilised asjaolud loetakse muutunuks, kui need on tekkinud pärast esialgse õiguskaitse taotluse esitamist ning õigustavad taotlusele uue hinnangu andmist. Autor leiab, et siia kuuluvad ka juhud, mil alamalseisev kohus on jätnud taotluse rahuldamata, sest kohtumenetluse ajal pole kahjulike tagajärgede saabumine pikema aja jooksul võimalik või tõenäoline, kuid kõrgemalseisva kohtu menetluses on see võimalikuks saanud, nt on lähenenud ettekirjutuse täitmise tähtaeg vms.¹⁴⁴ Seejuures ei ole täiendavate õiguslike väidete esitamine uus asjaolu, mis õigustaks taotlusele uue hinnangu andmist. Nimelt ei ole kohus taotlust lahendades seotud menetlusosaliste õiguslike väidetega ning eelduslikult on nendega juba taotlust lahendades arvestatud (HKMS § 252 lg 2, § 134 lg 3, § 178 lg 3, § 157 lg 1). Vaid erandlikel juhtudel võivad uued väited hinnangut kaebuse perspektiivile mõjutada. Korduva taotluse esitamise piirang ei kehti, kui esialgset õiguskaitset on kohaldatud tähtajaliselt ning tähtaja möödumisel esitatakse uus esialgse õiguskaitse taotlus või taotlus esialgse õiguskaitse kohaldamise pikendamiseks.¹⁴⁵ Samuti ei saa taotlust pidada esitatuks samadel asjaoludel ja alusel, kui varasem taotlus jäeti läbi vaatamata puuduliku põhistuse tõttu ning uues taotluses on välja toodud asjaolud, mida varem ei esitatud. Samas ei tohiks selline võimalus olla piiramatult.¹⁴⁶ Kaebaja peab kasutama oma õigusi heauskselt, esitama avalduse võimalikult varakult ning tema väited faktiliste asjaolude kohta peavad olema tõesed (HKMS § 28 lg 1, § 50 lg 2, § 51 lg 1). Õiguslike asjaolude muutumise all on silmas peetud asjakohaste õigusnormide muutumist.¹⁴⁷ Näiteks kui Riigikohus on vahepeal haldusakti aluseks olnud normi tunnistanud põhiseaduse vastaseks. Seega kehtib korduva taotluse esitamise piirang, kui väidetakse sama õiguse pöördumatut kahjustamist esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisest tulenevate tagajärgedega sama faktikogumi alusel.

Autori hinnangul ei pea varasema taotluse osas tehtud määrus olema jõustunud, et rakenduks korduva taotluse esitamise piirang. HKMS § 55 lg 3 eesmärk on vältida seda, et kohus

¹⁴² Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 178.

¹⁴³ TlnRnKm 01.12.2020, 3-20-2130, p 16.

¹⁴⁴ TlnRnKm 15.07.2020, 3-19-2322; TlnRnKm 03.06.2020, 3-19-2398.

¹⁴⁵ TlnRnKm 23.03.2020, 3-20-157; TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-712.

¹⁴⁶ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 178.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

menetleks sama taotlust samas või eraldi menetluses uuesti. Seepärast ei ole oluline esialgse õiguskaitse määruse jõustumine. Kaebuski loetakse korduvaks nii juhtudel, kui selle kohta on jõustunud kohtulahend, kui juhtudel, mil pooleli on varasema kaebuse menetlus, sh ettevalmistav menetlus (HKMS § 43 lg 1, § 121 lg 1 p 3). Kui kaebaja ei nõustu kohtu hinnanguga esialgse õiguskaitse taotlusele, on tal oma õiguste kaitseks tõhusam esitada määruskaebus kõrgemalseisvale kohtule, mitte uus samasisuline taotlus (HKMS § 252 lg 7). Autori arvates võib sama eesmärki silmas pidades rakendada korduva taotluse esitamise piirangut ka siis, kui esialgse õiguskaitse taotlus on esitatud vaidemenetluse ajal, see jäi rahuldamata ning pärast vaidemenetluse läbimist esitatakse koos kaebusega uus esialgse õiguskaitse taotlus. Kui vaidluse ese on võrreldes varasemaga jäänud samaks, ei saa olla reeglina muutunud ka vaidlustatud haldusaktist või toimingust tulenevad tagajärjed. Enamasti see nii ka on, sest kohus hindab vaidemenetluse ajal esitatud taotluse puhul hüpoteetilise tulevikus esitatava kaebuse perspektiivi.¹⁴⁸ Samuti võib HKMS § 55 lg-s 3 sätestatud piirangust juhinduda kõrgemalseisev kohus, kui samasisulise taotluse samadel asjaoludel ja alusel on lahendanud alama astme kohus. Kohtupraktikas ei ole HKMS § 55 lg-s 3 sisalduvat viidet samale kohtule käsitatud üksnes viitena kohtule, kes taotluse lahendas.¹⁴⁹ Autor nõustub, et menetluse lõppemine alamalseisvas kohtus ei ole tingimata asjaolu, mis õigustaks taotlusele uue hinnangu andmist. Kui taotlus esitatakse samadel asjaoludel ja alusel, mis alamalseisvale kohtule, on tegemist korduva taotlusega HKMS § 55 lg 3 mõistes. Kohtupraktika ei ole selles osas olnud siiski järjekindel. Ringkonnakohus on võrreldes halduskohtus lahendatud (ja määruskaebemenetluse läbinud) taotlusega apellatsioonimenetluses samadel asjaoludel ja alusel esitatud esialgse õiguskaitse taotluse jätnud korduvuse tõttu nii läbi vaatamata kui selle sisuliselt lahendanud.¹⁵⁰ Iseenesest võib kaebuse rahuldamine või rahuldamata jätmine mõjutada erinevatele huvidele antavat kaalu.¹⁵¹ Samuti ei ole eesmärgipärane tõlgendada otsuses lahendatud esialgse õiguskaitse taotluse vaidlustamist edasikaebusena, mistõttu ei ole taotluse korduvaks lugemine HKMS § 55 lg 3 mõistes põhjendatud. Kui taotluse rahuldamata jätmine on ilmselge, võib olla ka lihtsam selle sisuline lahendamine. Autor märgib, et erinevalt HKMS § 43 lg-s 1 ja § 121 lg 1 p-s 3 sätestatud korduva kaebuse läbivaatamise keelust on HKMS § 55 lg 3 kaalutusõigust võimaldav norm. Seega kui kohus peab vajalikuks taotlusele uue hinnangu andmist, on tal õigus seda teha.

¹⁴⁸ Hüpoteetilise kaebuse perspektiivi hindamise kohta lähemalt käesoleva töö III ptk § 3.3.3 (lk 59–61).

¹⁴⁹ TlnRnKm 11.03.2021, 3-20-1412, p 20; TlnRnKm 29.10.2019, 3-19-1470, p 20.

¹⁵⁰ Läbi vaatamata jätmise kohta vaata lahendeid viites 149; sisulise läbivaatamise kohta TlnRnKm 20.04.2016, 3-15-2393; TlnRnKm 01.03.2021, 3-20-852.

¹⁵¹ TlnRnKm 17.09.2020, 3-20-605, p 8.

2.2.5. Taotlus on lubatav tulenevalt põhivaidlusest

HKMS § 6 nimetab haldustegevuse liigid, mille peale võib isik esitada halduskohtule kaebuse. Vaidlustatud haldustegevuse liigist sõltub omakorda, missugust HKMS §-s 5 sätestatud volitust saab kohus kaebuse rahuldamisel rakendada ning missugune HKMS § 37 lg-tes 2–4 nimetatud taotlus (nõue) on kaebuse eesmärgi saavutamiseks võimalik ja asjakohane.¹⁵² Nagu eelnevalt märgitud sõltub kaebuse nõudest ja sellega seotud põhilistest asjaoludest (vaidluse esemest), missuguses ulatuses võib esialgset õiguskaitset kohaldada. Esialgne õiguskaitse peab teenima põhivaidlusega sama eesmärgi ning selle kohaldamine ei saa tuua kaasa tagajärgi, mis ei ole põhivaidlusega saavutatavad ega kaitsta kaebaja õigusi suuremas määras kui asjas tehtav võimalik soodne kohtulahend.¹⁵³ Seepärast saab esialgse õiguskaitse taotluse esitada üksnes kohtumenetluse esemeks oleva põhinõude piires.¹⁵⁴ Teisisõnu ei saa esialgset õiguskaitset taotleda haldusakti või toimingu suhtes, mida ei ole vaidlustatud.¹⁵⁵ Näiteks kui põhivaidluses vaidlustatakse haldusakti, millega kohustati kaebajat suunama vanarehvid jäätmete käitlusesse, väljub põhivaidluse esemest abinõu, millega tahetakse ära hoida asendustäitmise toiminguid ja kulusid;¹⁵⁶ kui põhivaidluses nõutakse tee väljaehitamist, ei ole eesmärgipärane abinõu tee väljaarvamine avalike teede nimekirjast;¹⁵⁷ eesmärgipärane ei ole ka üldplaneeringu kehtestamise keelamine, kui vaidlustatakse metsateatiste registreerimata jätmist.¹⁵⁸ Projekteerimistingimuste ja nende kinnitamise korralduse peale esitatud tühistamiskaebuse piiridest väljub taotlus ehitusloa andmise keelamiseks.¹⁵⁹ Taotledes üksikelamu püstitamiseks antud ehitusloa tühistamist, ei saa esialgse õiguskaitse korras taotleda enda kinnistule juurdepääsu üle kinnistu, millele ehitusluba on antud.¹⁶⁰ Kui põhivaidluses taotletakse ehitusjärelvalve jätkamist krossiraja suhtes, ei saa esialgse õiguskaitse korras nõuda ettekirjutuse tegemist krossiraja kasutamise keelamiseks.¹⁶¹ Samas on ehitusloa tühistamiseks esitatud kaebuse menetluses võimalik esialgse õiguskaitse korras keelata ehitisele kasutusloa andmine.¹⁶² Teadupärast ammendub ehitusloa kehtivus kasutusloa andmisel, mistõttu ei ole kasutusloa andmisel enam ehitusloa vaidlustamiseks esitatud tühistamiskaebuse eesmärgi

¹⁵² Merusk, K., Pilving, I. HKMSK § 5 komm A.I, § 6 komm A.I.

¹⁵³ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.4c.

¹⁵⁴ RKHKm 3-3-1-88-16, p 16; TlnRnKm 08.01.2020, 3-19-2288, p 22.

¹⁵⁵ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 177.

¹⁵⁶ RKHKm 3-3-1-88-16, p 16.

¹⁵⁷ TlnRnKm 08.01.2020, 3-19-2288, p 22.

¹⁵⁸ RKHKm 04.03.2021, 3-20-245, p 2.

¹⁵⁹ TrtRnKm 11.03.2021, 3-21-302, p 7.

¹⁶⁰ TlnHKm 13.05.2020, 3-20-825, p 8.

¹⁶¹ TrtRnKm 22.12.2015, 3-15-2829, p 7.

¹⁶² TlnRnKm 13.06.2019, 3-19-795, p 15.

saavutamine võimalik.¹⁶³ Ühtlasi peab esialgse õiguskaitse taotlusest nähtuma, et tagajärjed, mida esialgse õiguskaitsega soovitakse ära hoida, on seotud vaidlustatud haldusakti või toiminguga. Näiteks kui vaidlustatakse rööbastee rajamiseks antud ehitusluba ja taotletakse selle täitmise peatamist põhjusel, et see tekitab vajumeid kaebaja kinnistul, peavad vajumid olema seotud konkreetse ehitusloaga ja selle alusel toimuva ehitustegevusega.¹⁶⁴

Kuna vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse eesmärk on tagada vaieldavad õiguslikud positsioonid vaidemenetluse ajaks, ei saa ka vaidemenetluse ajal taotleda abinõu kohaldamist, mis väljub vaide piiridest. Isik ei saa esialgse õiguskaitse määrusega saavutada rohkem, kui tal on võimalik saavutada vaidega. Eelnev ei tähenda siiski, et kohus ei saaks keelata haldusorgani tegevust, mis jääb põhinõude piiridesse. Nt kui vaidlustatakse turba kaevandamiseks antud keskkonnaluba ja kaebuse esmane eesmärk on vältida faktilise olukorra muutumist looduses, siis saab kohus keelata mis tahes tööd, mis muudavad faktilist olukorda looduses.¹⁶⁵ Samaaegselt on võimalik peatada vaidlustatud haldusakti kehtivus ning selguse huvides keelata selles lubatud tegevused. Näiteks haldusasjas nr 3-20-1831 vaidlustasid kaebajad tuuliku püstitamiseks antud ehitusluba. Kohus rahuldaski esialgse õiguskaitse taotluse ning peatas ehitusloa kehtivuse ja keelas ehitusloas nimetatud tuuliku ehitamise asjas tehtava lõpplahendi jõustumiseni.¹⁶⁶

Üksiti tuleneb eelnevast, et esialgset õiguskaitset ei saa taotleda haldusakti või toiminguga õigusvastasuse tuvastamiseks esitatud kaebuses. Õigusvastasuse tuvastamine on deklaratiivne õiguskaitsevahend, mis ei muuda õiguslikku olustikku.¹⁶⁷ See ei kõrvalda haldusakti kehtivust ega murra selle siduvust, see ei pane haldusorganile kohustusi seoses haldusakti või toiminguga, ei takista haldusakti sundtäitmist ega haldusaktist tuleneva õiguse kasutamist.¹⁶⁸ Kuna esialgse õiguskaitse ülesanne on hoida ära taolised tagajärjed ja säilitada kohtumenetluse ajaks vaieldavad õiguspositsioonid, ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamine õigusvastasuskaebuste puhul eesmärgipärane.

¹⁶³ RKHKo 3-3-1-63-10, p 19.

¹⁶⁴ TlnRnKm 28.03.2012, 3-11-2654, p-d 10–11.

¹⁶⁵ TlnRnKm 30.09.2020, 3-20-1657.

¹⁶⁶ TlnRnKm 14.10.2020, 3-20-1831.

¹⁶⁷ Merusk, K., Pilving, I. HKMSK § 5 komm C.VI.1; RKHKm 3-3-1-21-03, p 15.

¹⁶⁸ Merusk, K., Pilving, I. HKMSK § 5 komm C.VI.1 ja C.VI.2b.

2.2.6. Taotlus on esitatud alluvuselt õigele kohtule

HKMS 2. peatükis sätestatud kohtualluvuse regulatsioon laieneb ka esialgse õiguskaitse menetlusele. Kohtualluvuse regulatsioon aitab tagada, et kaebust ei esitataks kohtule selle järgi, kas sealt on loota kindla sisuga lahendit.¹⁶⁹ Esialgse õiguskaitse taotlus tuleb esitada alluvuselt samale kohtule, kuhu tuleb esitada kaebus. Kohtualluvus tehakse kindlaks HKMS §-s 7 või §-s 8 sätestatud üld- või eriregulatsiooni alusel. Erandlik kohtualluvus on ette nähtud seotud aktidele ja toimingutele, teenistusvaidlustele, inimestele, kellelt on võetud vabadus, ning Maksu- ja Tolliameti ja Sotsiaalkindlustusameti vastu esitatud kaebustele (HKMS § 8). See, missugusele halduskohtule võib kaebuse esitada, sõltub konkreetse kohtu tööpiirkonnast. Halduskohtute tööpiirkonnad on kindlaks määratud justiitsministri 27.10.2005 määruse nr 45 „Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad“¹⁷⁰ §-s 2.

Kui kohus teeb pärast kaebuse või taotluse saamist kindlaks, et haldusasi ei allu talle, teeb ta määruse asja üleandmiseks kohtualluvuse järgi (HKMS § 10 lg 1 ls 1). Kohtualluvus ei ole seega klassikaline taotluse lubatavuse eeldus, mille täitmata jätmisel saaks taotluse jätta läbi vaatamata. Kuna aga alluvust tuleb taotluse saamisel kontrollida ja kohus võib anda taotluse lahendamise üle teisele kohtule, võib seda pidada lubatavuse eelduseks. Asi antakse üle pärast määruse jõustumist, s.o 15 päeva pärast selle kättetoimetamist (HKMS § 10 lg 2 ls 1, § 179 lg 3, § 204 lg 1). Selleks, et vältida kaebaja õiguste kahjustumist määruse tegemise ja asja üleandmise vahelisel ajal, on HKMS § 10 lg 2 ls-s 2 antud üleandvale kohtule õigus teha ise edasilükkamatuid menetlustoiminguid, sh lahendada esialgse õiguskaitse taotlus. Kuigi seadus jätab kohtule kaalutusõiguse esialgse õiguskaitse määruse tegemiseks, ei saa autori hinnangul kohtu diskretsiooni väga laiaks pidada. Autori arvates ei tohiks taotluse kiireloomulisusest tulenevalt menetlustoimingu edasilükkamine toimuda kergekäeliselt ning kohus peaks olema veendunud, et see ei kahjusta isiku õigusi. Määruse tegemise edasilükkamist peaks ka põhjendama. Autori hinnangul võiks määruse tegemise edasi lükata eelkõige juhul, kui see ei kahjusta määruse tegemisel arvestatavaid õigusi ja huve ja kui taotluses on puudused või kui on ilmne, et taotluse lahendamiseks on vajalik ära kuulata teisi menetlusosalisi.¹⁷¹ Esialgse õiguskaitse vajaduse puudumine ei tohiks olla asjaolu, mis õigustab määruse tegemise edasilükkamist. Vajaduse puudumise tuvastamisel tuleks taotlus rahuldamata jätta. Selle seisukoha kasuks räägib HKMS § 2 lg-s 2 sätestatud menetlusökoonoomia põhimõte. Ka on

¹⁶⁹ Kergandberg, E. PSK § 24 komm 1.

¹⁷⁰ Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad. JM 27.10.2005 nr 45. – RTL 2005, 110, 1696.

¹⁷¹ TrtHKm 21.10.2020, 3-20-1993, p 4.

üleandval kohtul võimalik teha esialgse õiguskaitse määrus igal ajal enne selle jõustumist, sh nt siis, kui vastus taotlusele saabub enne kohtualluvuse alusel üleandmise määruse jõustumist vms.¹⁷² Samuti tuleks määrus teha siis, kui kaebaja esitab vastuväite kohtu tegevusele ja kohus selle rahuldab. Autor ei pea põhjendatuks taotluse läbi vaatamata jätmist, et selle saaks aegsasti esitada alluvusjärgsele kohtule, sest vale kohtualluvus ei ole taotluse läbi vaatamata jätmise alus.

¹⁷² TlnHKm 24.01.2020, 3-20-89, p 6.

3. ESIALGSE ÕIGUSKAITSE TAOTLUSE PÕHJENDATUS

3.1. Üldiselt

Taotluse põhjendatuse kontrollimisel hinnatakse esialgse õiguskaitse vajadust ja kaebuse perspektiivi ning kaalutakse vastanduvaid õigusi ja huvisid. Kui kohus leiab, et kaebajal esialgse õiguskaitse vajadus puudub, ei saa taotlust ühelgi juhul rahuldada. Ühtlasi ei pea kohus vajaduse puudumisel analüüsima HKMS § 249 lg-s 3 sätestatud muude eelduste täitmist.¹⁷³ Samal ajal ei anna esialgse õiguskaitse vajadus kaebajale veel nõudeõigust esialgse õiguskaitse kohaldamiseks. Üldjuhul kontrollitakse kaebuse perspektiivi enne huvide kaalumist.¹⁷⁴ Kaebuse perspektiivi hindamine tähendab eelhinnangu andmist kaebuse rahuldamise tõenäosusele.¹⁷⁵ Huvide kaalumisel kõrvutatakse avalikku huvi, puudutatud isiku ja kaebaja õigusi. Huvide kaalumine on seotud ka esialgse õiguskaitse määramise ettenähtavate tagajärgede hindamisega.¹⁷⁶ Esialgse õiguskaitse kohaldamine peab olema eesmärgipärane ja proportsionaalne kõigi protsessiosaliste suhtes.¹⁷⁷ Taotluse põhjendatust tuleb kontrollida ka HKMS § 252 lg-s 4 sätestatud põhjendusteta määramise tegemisel.

3.2. Esialgse õiguskaitse vajadus

HKMS § 249 lg-s 1 sätestatakse esialgse õiguskaitse kohaldamise alus ehk vajadus. Kohus võib kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel kohaldada kaebaja õiguste esialgset kaitset, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Kui seadus annab isikule õiguse esitada halduskohtule kaebus muul alusel kui enda õiguste kaitseks, võib esialgset õiguskaitset kohaldada, kui vastasel juhul võib kaebuse eesmärgi saavutamine kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks.

Subjektiiivsete õiguste kaitseks esitatud kaebuse puhul on esialgse õiguskaitse vajadus seotud seega pöördumatute tagajärgede saabumisega isiku õigustele. Sel eesmärgil esitatud esialgse õiguskaitse taotluse puhul ei saa vajadust põhjendada avaliku huvi või muu isiku õiguste kaitsega, vaid kaebaja enda õiguste kaitsmise vajadusega.¹⁷⁸ Ühtlasi tuleneb eelnevast, et

¹⁷³ TlnRnKm 10.12.2018, 3-18-1956, p 7; TlnRnKm 14.03.2019, 3-19-307, p 18.

¹⁷⁴ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.5a.

¹⁷⁵ RKHKm 3-3-1-13-04, p 19; 3-3-1-17-04, p 30; 3-3-1-19-17, p-d 15 ja 28.

¹⁷⁶ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.5b.

¹⁷⁷ RKHKm 3-20-349, p 11.

¹⁷⁸ RKHKm 3-3-1-59-14, p 15; 3-3-1-88-16, p 16.

subjektiivsete õiguste kaitseks esitatud kaebuse puhul on esialgse õiguskaitse vajaduse vältimatuteks eeltingimusteks subjektiivse õiguse olemasolu, mida soovitakse esialgse õiguskaitsega kaitsta, ning oht selle õiguse kahjustamiseks juba kohtumenetluse ajal.¹⁷⁹ Kui isikul ei ole õigust, mida ta soovib esialgse õiguskaitsega kaitsta, ei saa vaidlustatud haldusakti täitmine või toimingute tegemine selle õiguse kaitset ka raskendada või võimatuks teha. Teisisõnu puudub isikul esialgse õiguskaitse vajadus, kui vaidlustatud haldusakt või toiming ei saa isiku õigusi ilmselgelt riivata. Subjektiivse õiguse olemasolu ei pea samas olema kindel, piisab, kui on oht või küllaldane tõenäosus, et vaidlustatud haldusakt või toiming kahjustab isiku õigusi. Muul eesmärgil, sh teise isiku ja avaliku huvi kaitseks, esitatud kaebuse puhul on esialgse õiguskaitse vajadus seotud kaebuse eesmärgi saavutamise raskenemise või võimatusega. Sarnaselt eeldab sel eesmärgil esialgse õiguskaitse taotluse esitamine, et vaidlustatud tegevus riivab teise isiku õigusi või avalikku huvi, ning on oht teise isiku õiguse või avaliku huvi kahjustamiseks kohtumenetluse ajal.

Kohtupraktikas on esialgse õiguskaitse vajaduse alusena käsitatud kohtuotsuse täitmise raskenemist või võimatust.¹⁸⁰ Kohtuotsuse täitmise võimatuse all on silmas peetud nii olukorda, kus esialgse õiguskaitse kohaldamiseta võib vastustaja või muu isik haldusakti täita või teha toiminguid, mille tulemusena saavad kaebaja õigused kahjustada viisil, mida ei ole kohtuotsusega võimalik kõrvaldada, kui olukorda, kus kohtuotsusega on õiguste kaitse küll võimalik, kuid esialgse õiguskaitse kohaldamiseta saabuval tarbetult koormavad tagajärjed, mille heastamine tagantjärele ei ole mõistlik.¹⁸¹ Sellisteks tagajärgedeks on näiteks:

- ehitise seisundi halvenemise, konstruktsioonide varisemise või kokkukukkumisega kaasnevad kehavigastused, vara hävimine või kahjustamine;¹⁸²
- ehitusloa alusel hoone või rajatise ehitamine ja sellele kasutusloa andmine;¹⁸³
- ehitise (osaline) lammutamine ja/või ruumide ümberehitamine;¹⁸⁴
- majandustegevusega jätkamise võimatus tegevusloa kehtetuks tunnistamisel;¹⁸⁵

¹⁷⁹ RKHKm 3-3-1-59-14, p-d 12, 15–16; 3-3-1-88-16, p 16.

¹⁸⁰ Erinevalt tsiviilkohtumenetlusest ei eristata halduskohtumenetluses, kas abinõusid kohaldatakse kohtuotsuse täitmise tagamiseks (nn klassikaline hagi tagamine) või vaidlusaluse õigussuhte esialgseks reguleerimiseks (esialgne õiguskaitse). Kui hagi tagamine eeldab kohtuotsuse täitmise võimatust või raskenemist ja kohtu kohustust seda kontrollida, siis õigussuhte esialgne reguleerimine sellist alust ei nõua. – Pärsimägi, A. Hagimenetlus. Hagi ja taotluste esitamine. 4. tr. Tallinn: Juura 2019, lk 243–244.

¹⁸¹ RKHKm 3-3-1-67-01, p-d 1 ja 3; 3-3-1-13-04, p 20; 3-3-1-87-16, p 14; TlnRnKm 29.09.2017, 3-17-1343, p 12.

¹⁸² RKHKm 3-3-1-67-01, p 5.

¹⁸³ RKHKm 3-3-1-13-04, p 20; RKHKm 3-3-1-87-16, p 14; TlnRnKm 21.01.2019, 3-18-2273, p 11; TlnRnKm 14.10.2020, 3-20-1831, p 13; TrtRnKm 14.12.2018, 3-18-1992, p 13.

¹⁸⁴ RKHKm 3-3-1-76-04, p 11; TlnRnKm 31.10.2017, 3-17-1993, p 17; TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-712, p 14.

¹⁸⁵ TlnRnKm 24.09.2020, 3-20-1659, p 13.

- raie teostamisel metsiste häirimine;¹⁸⁶
- käibevahenditest ilmajäämine ja maksejõuetus maksuvõla sundtäitmisel;¹⁸⁷
- võimatus osaleda riigihangetel maksuvõla avalikustamise tõttu;¹⁸⁸
- kohtumenetluses osalemine isiku väljasaatmisel VRKS § 3¹ lg-s 1 sätestatud lõpliku otsuse tegemisel;¹⁸⁹
- kahju era- ja perekonnaelule väljasaatmisel, kui isikul puuduvad sihtriigis sidemed;¹⁹⁰
- võimatus saada sissesõidukeelu kehtivuse ajal viibimisalus ja külastada Eestis elavaid sugulasi;¹⁹¹
- hankelepingu sõlmimine, kui kaebajal on võimalus jõuda ise hankelepingu sõlmimiseni;¹⁹²
- riigihankes pakkumuse esitamine tingimustel, mille kaebaja on vaidlustatud ja mida ta peab õigusvastaseks;¹⁹³
- kaitseväetenistuses osalemine, kui vaidlustatakse terviseseisundi vastavust kaitseväetenistuskohustuslase tervisenõuetele;¹⁹⁴
- peresuhete halvenemine pikaajaliste kokkusaamiste piiramil COVID-19 põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamiseks kinnipidamisasutuses;¹⁹⁵
- kinnipidamisasutuses näomaski kandmisest keeldumisel jalutuskäikude ja advokaadiga kohtumiste mittelubamine;¹⁹⁶
- võimatus taotletud kuupäeval isikuga lühiajaliselt kohtuda;¹⁹⁷
- kutse kehtetuks tunnistamisel või selle andmata jätmisel töökohast või sissetulekust ilmajäämine;¹⁹⁸
- võimatus tegeleda jahipidamisega relvaloa kehtetuks tunnistamisel;¹⁹⁹
- (põhi)koolist väljaarvamine ja võimatus osaleda õppetöös;²⁰⁰
- kartserikaristuse täideviimine vaide- või kohtumenetluse ajal.²⁰¹

¹⁸⁶ RKHKm 3-20-605, p-d 12–14.

¹⁸⁷ TlnRnKm 03.06.2020, 3-20-663, p 8; TlnRnKm 22.12.2020, 3-20-2408, p 9.

¹⁸⁸ TlnHKm 02.04.2020, 3-20-539, p 16.

¹⁸⁹ RKHKm 3-20-349, p 6.

¹⁹⁰ TlnRnKm 11.10.2019, 3-19-1612, p 22.

¹⁹¹ TlnRnKm 29.03.2021, 3-21-462, p 9.

¹⁹² RKHKm 15.03.2018, 3-17-2226, p 4.1; TlnRnKm 09.11.2020, 3-20-2134, p 16.

¹⁹³ TlnHKm 06.07.2017, 3-17-1414, p 14.

¹⁹⁴ TlnRnKm 29.01.2021, 3-19-1533, p 15.

¹⁹⁵ TlnRnKm 18.01.2021, 3-20-2267, p 17.

¹⁹⁶ TlnRnKm 20.11.2020, 3-20-1957, p 13.

¹⁹⁷ TlnRnKm 12.07.2019, 3-19-1037, p 12.

¹⁹⁸ TlnRnKm 22.03.2017, 3-17-378, p 19; TlnRnKm 30.08.2018, 3-18-1432, p 10; TlnRnKm 06.08.2019, 3-19-897, p 16.

¹⁹⁹ TlnRnKm 22.12.2017, 3-17-1132, p 15; TlnRnKm 21.02.2018, 3-18-132, p-d 4 ja 7.

²⁰⁰ TlnRnKm 09.01.2019, 3-18-2266, p-d 4 ja 8; TlnRnKm 05.09.2019, 3-19-1505, p 10.

²⁰¹ TrtRnKm 02.11.2020, 3-20-1979, p-d 5 ja 12.

Autor leiab, et õige ei ole seostada esialgse õiguskaitse vajadust vaid eriti raskete või pöördumatute tagajärgedega isiku õigustele. Esialgse õiguskaitse vajadus esineb, kui haldusakti täitmisest või toimingute tegemisest tulenevate tagajärgede hilisem kõrvaldamine kohtuotsusega on keerulisem kui nende kohene ärahoidmine. Ühtlasi ei ole esialgse õiguskaitse vajadus midagi erakordset, vaid tegelikult üsna tavapärane. Eelnev ei tähenda, et kaebajal puuduks kohustus esialgse õiguskaitse aluseks olevaid asjaolusid põhistada (HKMS § 250 lg 1 p 2 ja lg 2). Näiteks kui isik on suure osa oma elu Eestis elanud ning talle on tehtud ettekirjutus lahkumiseks Venemaa Föderatsiooni, on tal esialgse õiguskaitse vajadus sõltumata sellest, et ta võib Venemaal hakkama saada, sest ta räägib vene keelt emakeelena ning ta on varem seal lühiajaliselt elanud ja töötanud.²⁰² Negatiivsete tagajärgedega hakkama saamine või nende talumine ei tähenda, et esialgse õiguskaitse vajadus puudub. On ilmne, et kogu elu Eestis elanud inimese Venemaale väljasaatmisest tulenevaid tagajärgi ei ole võimalik lihtsalt tagasi pöörata. Kohtupraktikas ongi vajadust laiemalt tõlgendatud. Esialgse õiguskaitse vajadust on jaatatud ka juhul, kui kaebaja peab kohtumenetluse ajal taluma ebamõistlikke piiranguid, millest tekkinud tagajärgi kaebust rahuldav kohtuotsus ei kõrvalda. Sellisteks piiranguteks on näiteks juhtimisõiguse puudumine kohtumenetluse ajal,²⁰³ ettevalmistuste tegemine eluaseme ümberkolimiseks,²⁰⁴ normtasemest ületava müra talumine.²⁰⁵

Kohtupraktika on olnud mõneti heitlik osas, mis puudutab füüsilise isiku pangakontode arestimist maksuvõla sundtäitmise eesmärgil. Kohtud on esialgse õiguskaitse vajadust nii eitanud kui jaatanud.²⁰⁶ Pangakonto arestimisel maksuvõla sundtäitmise eesmärgil on isikul võimalik kasutada igas kuus ühe kuupalga alammäära suurust summat võlgniku ja iga tema ülalpeetava perekonnaliikme kohta (MKS § 131 lg 3). Kui isik soovib teha pangakontolt ülekandeid suuremas summas, tuleb tal saada nõusolek maksuhaldurilt, v.a kui ülekanne tehakse maksuhaldurile (MKS § 131 lg 4). Isikul on võimalik teha küll sularahas ülekandeid, kuid selleks tuleb käia pangakontoris, arvestades seejuures kontori lahtiolekuaegu, ja teha ülekandeid panga vahendusel, millelt tuleb täiendavalt maksta teenustasu. Autor nõustub Tallinna Ringkonnakohtu praktikaga, et pangakonto arestimisest tulenevad piirangud võivad oluliselt mõjutada isiku elukorraldust ning väljakujunenud elustandardit. Seda ka juhul, kui isiku sissetulek on arestitavast summast väiksem, sest sissetulek võib kohtumenetluse kestel

²⁰² TlnRnKm 11.09.2017, 3-17-1685, p 9.

²⁰³ RKHKm 14.12.2004, 3-3-1-85-04, p 15; TlnRnKm 14.01.2021, 3-20-2375, p 11.

²⁰⁴ TlnRnKm 05.02.2021, 3-20-2480, p 14.

²⁰⁵ TlnRnKm 22.09.2020, 3-20-1518, p 15.

²⁰⁶ Esialgse õiguskaitse vajaduse puudumise kohta TrtRnKm 08.04.2015, 3-15-243, p 10; TrtRnKm 29.01.2019, 3-17-1827, p 10; TrtRnKm 09.07.2020, 3-20-978, p-d 7–8. Esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu kohta TlnRnKm 20.09.2017, 3-17-1741, p 11; TlnRnKm 25.09.2018, 3-18-1668, p 8.

muutuda. Pangakonto arestimine piirab oluliselt ulatust, milles isik saab teha kulutusi. Arvestades, et enamasti laekubki füüsilise isiku sissetulek pangakontole ning paljude vajalike teenuste eest saab maksta vaid ülekandega (igakuised arved jms), on oluliselt piiratud isiku lepinguvabadust. Pangakonto arestimine võib seega tekitada olukorra, kus inimene peab valima, kas teha kulutused eluasemele, transpordile, sidele või toidule ja ravimitele. Selliselt riivab pangakonto arest intensiivselt isiku õigusi ning need piirangud ei ole ka isikule positiivse kohtuotsusega kõrvaldatavad. Seega tuleb esialgse õiguskaitse vajadust jaatada. Küll võib elustandardi halvendamist õigustada avalik huvi maksu laekumise vastu.²⁰⁷

Esialgse õiguskaitse vajadust ei kummuta võimalus nõuda hiljem kahju hüvitamist. Esialgse õiguskaitse ülesanne on hoida ära kahjulike tagajärgede saabumine kohtumenetluse ajal. Vastupidine seisukoht tähendaks, et kui kahju on võimalik kompenseerida, siis pöördumatuid tagajärgi ei saaks kunagi tekkida. Tagajärgede hindamisel tuleb arvestada, et kahju hüvitamine ei pruugi ka kõrvaldada kõiki õigusvastase haldusakti täitmisest või toimingute tegemisest tekkida võivaid tagajärgi.²⁰⁸ Liati võib kahju tekkimise ja suuruse tõendamine olla keeruline ning tuua kaasa täiendava kohtuvaidluse.²⁰⁹ Küll võib hilisema kahju hüvitamise võimalikkus olla aspekt, mida arvestada erinevate õiguste ja huvide kaalumisel.²¹⁰

3.2.1. Kahjulike tagajärgede saabumise tõenäosus ja usutavus

Esialgse õiguskaitse vajaduse hindamisel tuleb kohtul prognoosida, millised on esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise tagajärjed ja kas ilma esialgset õiguskaitset kohaldamata võib kaebaja õiguste kaitse muutuda oluliselt raskendatuks või võimatuks.²¹¹ Hinnata tuleb abinõu kohaldamata jätmise vahetut ja faktilist mõju isiku olukorrale.²¹² Kahjulike tagajärgede saabumine ei pea samas olema kindel, kohus peab arvestama ka selliste tagajärgede saabumise ohuga. Kahjuliku tagajärje saabumise ohuga ei pea arvestama, kui selle saabumine on välistatud või äärmiselt vähetõenäoline.²¹³ Näiteks kui kaebajal puudub viibimisalus ja talle on tehtud lahkumissettekirjutus, ei saa tema väljasaatmist pidada vähetõenäoliseks.

²⁰⁷ RKHKm 3-19-1672, p-d 28–29.

²⁰⁸ RKHKm 3-3-1-57-01, p 2; RKHKm 3-3-1-67-01, p 5; TlnRnKm 29.09.2017, 3-17-1343, p 14.

²⁰⁹ Vrdl RKHko 3-3-1-66-09, p 20; RKHko 3-15-873, p 40; TlnRnKm 12.05.2017, 3-17-589, p 17.

²¹⁰ Pikamäe, K. HKMSK § 249 kumm B.I.4a.

²¹¹ TlnRnKm 09.01.2017, 3-16-2708, p 10.

²¹² TrtRnKm 15.12.2015, 3-15-2783, p 10.

²¹³ RKHKm 3-3-1-67-01, p 3; 3-20-605, p 14; 3-20-915, p 16.

Eelnevast tuleneb, et hinnang kahjuliku tagajärje saabumisele on seotud kahju tõenäosuse hindamisega ehk ohu hindamisega. See on prognoosotsus. Ohtu tuleb hinnata teadaolevate faktiliste ja õiguslike asjaolude põhjal. See peab olema objektiivne. Üksnes subjektiivselt kartusest, et kahjulik tagajärg saabub, ei piisa esialgse õiguskaitse kohaldamiseks. Oht peab olema konkreetne.²¹⁴ See on olukord, kus on piisav tõenäosus kahjulike tagajärgede tekkeks / eksisteerib küllaldane kindlus tagajärje saabumises. Sarnane kahju tõenäosuse künnis on omane ka haldusõiguse eriosa ohu käsitlustele.²¹⁵ Kaebajal on samal ajal esialgse õiguskaitse aluseks olevate asjaolude põhistamise kohustus ehk ta peab kirjeldama tagajärge, mis esialgse õiguskaitse kohaldamiseta kaasnevad (HKMS § 250 lg 1 p 2 ja lg 2). Kui kaebaja esitab tõendid kahju tekkimise võimaluse kohta, peab kohus põhjendama, miks ta kaebaja põhistusega ei nõustu.²¹⁶

Erinevalt korraõigusest ei ole ohu kindlakstegemine seotud kahjustatava õigushüve väärtuse (tähtsuse) või riive intensiivsusega.²¹⁷ Esialgse õiguskaitse vajadus eeldab, et kaebajal on subjektiivne õigus, mida ta soovib esialgse õiguskaitsega kaitsta, ja oht selle kahjustamiseks kohtumenetluse ajal, kuid esialgse õiguskaitse vajaduse tekkimiseks ei pea kahjulik tagajärg ähvardama suure väärtusega õigushüve. Esialgse õiguskaitse vajadus eeldab, et kohtuotsusega ei ole kaebaja õiguste kaitse võimalik või on see oluliselt raskem. Küll omab riive intensiivsus tähtsust huvide kaalumisel.²¹⁸

Kahjulike tagajärgede saabumise oht ei tohi olla samas pelgalt hüpoteetiline, abstraktne või oletuslik, vaid usutav, see peab olema seotud haldusorgani konkreetse tegevusega. Näiteks on oletuslik tagajärg, et kaebaja käed hakkavad valutama käeraudade asetamisel külgedele, mitte selja taha, kui kaebaja pole kätt puudutavate kaebustega arsti juurde pöördunud ning sarnaseid vaevusi ei nähtu tema raviloost; noomituse kui distsiplinaar karistuse kahjulik tagajärg, kui pole välja toodud, missugune soodustus või hüve võib jääda selle tõttu saamata; mootorsõiduki tehnonõuetele vastavuse kontrollkaardil tuvastatud asjaolude arvestamine teistes järelevalve menetlustes, kui selliseid menetlusi pole algatatud; asjaolu, et elamu ühele küljele on

²¹⁴ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 174.

²¹⁵ Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 51; Korraõiguse eelnõu seletuskiri (49 SE), lk 22–23. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korraõiguseadus> (28.04.2021); vrdl korraõiguseaduse (KorS, RT I, 03.03.2021, 4) § 5 lg 2; keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS, RT I, 10.07.2020, 47) § 5.

²¹⁶ RKHKm 3-20-605, p 13.

²¹⁷ Korraõiguse eelnõu seletuskiri, lk 23.

²¹⁸ RKHko 3-15-873, p 39.

planeeritud hoone ukсед, ei tähenda, et sinna rajataks terrass, kui see ei nähtu ehitusprojektist jne.²¹⁹

3.2.2. Ajaline aspekt

Kahjulikud tagajärjed, mida soovitakse esialgse õiguskaitsega ära hoida, peavad oma mõjult olema teatava raskusastmega, kuid ka saabuma lähitulevikus. See ei tähenda, et kahjuliku tagajärje saabumise oht peaks olema akuutne, realiseeruma mõne tunni, päeva või nädala jooksul pärast taotluse esitamist. Teisisõnu ei pea piirkonda olema veetud kohale tehnika, kopp maasse löödud, toimuma isiku toimetamine piiripunkti või paigutamine kartserikambrisse vms.²²⁰ Esialgse õiguskaitse taotlust võib pidada ennatlikuks siis, kui asjaoludest nähtuvalt ei ole kahjuliku tagajärje saabumine pikema aja jooksul võimalik või tõenäoline;²²¹ samuti siis, kui on tõenäoline, et kohtumenetlus lõpeb enne kahjuliku tagajärje saabumist. Pakilisus ei ole seega vajaduse vältimatu eeltingimus. Taotlus on ennatlik näiteks juhtudel, mil kaebaja vaidlustab lahkumisettekirjutust, kuid tal on tähtajaline viibimisalus, mille tõttu ei saa teda viibimisaluse lõpuni välja saata, sh VRKS § 25¹ lg-s 2 sätestatud viibimisalus, kohtulahendist tulenev viibimisalus; kui lahkumisettekirjutuses on määratud vabatahtliku täitmise tähtaeg, siis selle tähtaja saabumiseni või kui saab muud moodi piisava kindlusega prognoosida, millal muutub väljasaatmine tõenäoliseks. Isik võib siiski esialgse õiguskaitse taotluse esitada enne viibimisaluse lõppemist, et hilisemat väljasaatmist ära hoida.²²² Kui kahjulike tagajärje saabumise aega ei saa prognoosida, tuleb vajadust jaatada.

Samas võib isikul olla esialgse õiguskaitse vajadus juhul, kui kahjuliku tagajärje saabumine pole pikema aja jooksul võimalik, kuid ta peaks esialgse õiguskaitse kohaldamiseta tegema haldusakti täitmiseks ettevalmistusi, mis tema elukorraldust või heaolu juba oluliselt varem mõjutavad. Näiteks kui isiku tähtajalise elamisloa taotlus Eesti kodanikust lapse juurde elama asumiseks on jäänud rahuldamata, isikul on küll tähtajaline viibimisalus, kuid esialgse õiguskaitse kohaldamiseta peab ta tegema koos Eesti kodanikust elukaaslasega ettevalmistusi, et tagada endale uus asukohariik, kus elada, sh elukoht ja sisetulek. Ebakindlus pereelu tuleviku osas võib juba enne viibimisaluse lõppemist pereelu negatiivselt mõjutada.²²³

²¹⁹ TlnRnKm 12.11.2015, 3-15-2668, p 11; TlnRnKm 21.01.2019, 3-18-2273, p 13; TlnRnKm 12.03.2020, 3-20-66, p 13; TlnRnKm 07.12.2020, 3-20-2283, p 11; TlnRnKm 18.03.2021, 3-21-361, p 12.

²²⁰ Vrdl TlnHKm 27.06.2016, 3-16-1199, p 4.

²²¹ RKHKm 3-20-915, p 16.

²²² *Ibidem*, p 16.

²²³ TlnRnKm 29.04.2019, 3-19-519, p 10.3.

Samamoodi võib esialgse õiguskaitse vajadust jaatada juba varem, kui isikule on pandud ettekirjutusega kohustus hoone teisaldada või lammutada. Kuigi ettekirjutus tuleb täita mitmeid kuid hiljem, siis ei saa eeldada, et esialgse õiguskaitse vajadus puudub vahetult ettekirjutuse täitmise tähtajani. Eeldatavalt peab isik enne täitmise tähtaega leidma uue elukoha, sõlmima lepinguid, tegema suuri kulutusi vms.²²⁴ Need ei ole tagajärjed, mis oleks kaebajale positiivse kohtuotsusega lihtsasti kõrvaldatavad.

Seejuures tuleb esialgse õiguskaitse taotlus esitada esimesel võimalusel. Kui esialgset õiguskaitset taotletakse liiga hilja (kahjuliku tagajärjed on vähemalt osaliselt saabunud), võib see olla aspekt, mida arvestada huvide kaalumisel.²²⁵ Taotluse hilinenud esitamine võib osutada, et isik ei pea oma õiguste kaitset niivõrd oluliseks. Eelnev ei ole siiski kohaldatav olukorras, kus isik saab alles kahjulike tagajärgede saabumisel oma õiguste riivist teada või kui tal ei olnud võimalik kahjulikke tagajärgi varem ära hoida.

3.2.3. Esialgse õiguskaitse vajaduse puudumine

Esialgse õiguskaitse vajadus puudub, kui esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisega ei kaasne kaebajale pöördumatuid tagajärgi; samuti kui haldusakti täitmisest või toimingute tegemisest tulenev ebamugavus ei põhjusta kaebajale olulist heaolu langust. Esialgse õiguskaitse kohaldamise eesmärk ei ole senise olukorra külmutamine ja igasuguste faktiliste muudatuste välistamine, vaid üksnes selliste tagajärgede vältimine, mis kahjustavad ebamõistlikult kaebaja õigusi.²²⁶ Tagajärjed, mida ei ole peetud kohtupraktikas pöördumatuks, on näiteks:

- võimatus kohtumenetluse ajal suitsetada, sh kui kaebajal on nikotiini sõltuvus;²²⁷
- vangla majandustöödel osalemine suveperioodil, kuigi kaebajal on koolikohustus, sest see ei takista koolikohustuse täitmist sügisel. Õppima asumisel on võimalik töögraafiku ülevaatamine või töökohustusest vabastamine;²²⁸
- rahaline kahju, v.a kui isiku jätkamine majandustegevusega või toimetulek on ohus;²²⁹
- võimatus kasutada tehnoloogiatele vastavuse kontrolli tulemuste vaidlustamise ajal sõidukit ja kulutuste tegemine auto remondiks;²³⁰

²²⁴ TlnRnKm 05.02.2021, 3-20-2480, p 14.

²²⁵ de la Torre, F. Interim measures in Community courts, lk 313.

²²⁶ TlnRnKm 09.04.2021, 3-20-1259, p 14.

²²⁷ RKHKm 14.05.2018, 3-17-2610, p 5; TlnRnKm 25.01.2018, 3-17-2476, p 16; TlnRnKm 22.01.2018, 3-17-2477, p 9; TlnRnKm 21.02.2018, 3-18-151, p 13; TrtRnKm 15.02.2018, 3-17-1999, p-d 15–17.

²²⁸ TrtRnKm 21.08.2017, 3-17-1533, p 11.

²²⁹ TlnRnKm 05.07.2019, 3-19-896, p 21.

²³⁰ TlnRnKm 16.09.2020, 3-20-1411, p 9.

- välismaalasest e-residendi võimatus reisida Eestis ja EL-s sissesõidukeelu kehtivuse ajal, kui pole tõendanud Eestis majandustegevusega tegelemist, äriühingul on teinegi juhatuse liige, suhtluseks saab kasutada elektroonilisi lahendusi;²³¹
- lahkumisettekirjutuse täitmisel kodakondsusjärgsesse riiki lahkumiseks kulutuste tegemine, COVID-19 põhjustava koroonaviiruse levik kodakondsusjärgses riigis;²³²
- kinnipidamisasutustes osakonnasisese külmkapi kasutamise piirang ning elektrienergia sisselülitamine terveks ööpäevaks seoses COVID-19 põhjustava koroonaviiruse leviku tõkestamisega;²³³
- vaate rikkumine ehitustöödega, tänavavalgustuse kadumine, ehitatavalt terrassilt lähtuvad mõjutused (suits ja lärm);²³⁴
- tee-ehitusega kaasnevad paratamatud ebamugavused, sh raskused jalgsi või jalgrattaga liiklemisel;²³⁵
- võimatus kasutada kohtumenetluse ajal lautrikohta veesõidukite veeskamiseks ja randumiseks;²³⁶
- parkimiskohtade vähenemine maja ees tänaval;²³⁷
- ametniku keeleoskuse kontrollimine, kui ta peab nagunii valdama eesti keelt C1-tasemel;²³⁸
- maksusumma ja intresside tasumine kohtumenetluse ajal, kui kaebaja varad ületavad oluliselt tema kohustusi;²³⁹

Esialgse õiguskaitsse vajadus ei ole seotud haldusakti või toiminguga õigusvastasusega. Haldusakti tuleb täita ka siis, kui kaebaja peab seda õigusvastaseks (HMS § 60 lg 2). Täita ei tule tühist haldusakti. Näiteks kui kaebajale on tehtud ettekirjutus, mis sisaldab sunniraha rakendamise hoiatust ettekirjutuse tähtaegse täitmata jätmise korral, siis sunniraha rakendamise vältimiseks esitatud esialgse õiguskaitsse taotlust ei rahuldata, kui kohustuse täitmine või sunniraha tasumine ei ole kaebaja jaoks ebamõistlikult koormav. Esialgse õiguskaitsse kohaldamine võib põhjendatud olla siis, kui hoiatuses määratud sunniraha on ülemäärane või asjaoludest nähtuvalt võib ettekirjutus olla tühine. Esialgse õiguskaitsse eesmärk ei ole kaitsta kaebajat tema enda õigusvastase tegevuse (ettekirjutuse täitmata jätmise) võimalike tagajärgede (sunniraha sissenõudmise) eest. Ettekirjutuse adressaadil ei ole õigus valida, kas täita ettekirjutus või

²³¹ TlnRnKm 30.04.2019, 3-19-556, p 9.

²³² TlnRnKm 22.05.2020, 3-20-808, p 9.

²³³ TlnRnKm 18.01.2021, 3-20-2267, p 16; TlnRnKm 17.03.2021, 3-21-405, p 14.

²³⁴ TlnRnKm 06.10.2020, 3-20-1485, p 18.

²³⁵ TlnRnKm 31.01.2018, 3-17-2271, p 13.

²³⁶ TlnRnKm 07.06.2019, 3-19-755, p 11.

²³⁷ TrtRnKm 26.05.2016, 3-16-883, p 27.

²³⁸ TlnRnKm 13.08.2020, 3-20-1348, p 9.

²³⁹ TlnRnKm 29.05.2019, 3-19-746, p-d 9–10.

maksta sunniraha, sest ta peab ettekirjutust täitma, vaatamata selle võimalikule õigusvastasusele. Sunniraha ei pea samas adressaadile olema lihtsalt tasutav, sest see ei pruugiks teda motiveerida ettekirjutust täitma.²⁴⁰

Esialgse õiguskaitse vajadus puudub ka siis, kui see ei aitaks kaebaja olukorda parandada ega hoiaks ära negatiivseid tagajärgi, st esialgse õiguskaitse kohaldamine oleks kaebaja jaoks kasutu. Tegemist on eelkõige olukordadega, kus kardetud negatiivne tagajärg ei sõltu vaidlustatud haldusaktist või toimingust, kus haldusaktist tuleneva õiguse realiseerimine on vähemalt osaliselt kaebaja huvides või kus taotlus esitatakse pärast kahjuliku tagajärje saabumist ning kahjulik tagajärg ei ole esialgse õiguskaitsega kõrvaldatav. Esialgne õiguskaitse ei aita kaebaja olukorda parandada nt juhul, kui kaebajale on tehtud ettekirjutus ebaseadusliku ehitise likvideerimiseks, kohtud on vaidluse ajaks peatanud esialgse õiguskaitse korras ettekirjutuse täitmise, kaebus jääb rahuldamata ning kaebajale määratakse uus tähtaeg ettekirjutuse täitmiseks. Kuna kaebajal on ehitise likvideerimise kohustus tulenevalt kohtuliku kontrolli läbinud ettekirjutusest, ei aita uue ettekirjutuse täitmise tähtaja määramise vaidlustamine negatiivset tagajärge ära hoida. Kaebajal tuleks ikka ebaseaduslikud ehitised likvideerida.²⁴¹ Sarnaselt on esialgse õiguskaitse kohaldamine kaebaja jaoks kasutu olukorras, kus tema taotlus vee erikasutusloa andmiseks, sh KMH menetlus, on peatatud ajaks, mil lahendatakse taotlust sama ala osaliseks kaitse alla võtmiseks. Taotlus jätkata esialgse õiguskaitse korras vee erikasutusloa menetlust ei kõrvalda ala võimalikust kaitse alla võtmisest tulenevaid tagajärgi, nagu täiendavaid kulutusi tegevuslubade menetlusteks või vajadust teha KMH-le täiendav eksperthinnang.²⁴² Esialgse õiguskaitse kohaldamine ei hoiaks negatiivseid tagajärgi ära ka olukorras, kus kaebaja heidab ehitusloa vaidlustamisel ette teedevõrgu välja ehitamata jätmist, kuid vaidlustatud ehitusloas on muu hulgas ette nähtud teedevõrgu väljaehitamine. Teisisõnu aitab ehitusloa realiseerimine kaebaja olukorda parandada.²⁴³ Esialgse õiguskaitse kohaldamine on kaebaja jaoks kasutu, kui ta soovib peatada tulemüüri ehitust, kuid tulemüür on enne taotluse esitamist juba valmis ehitatud.²⁴⁴ Kohus peaks siiski olema veendunud, et esialgse õiguskaitse kohaldamine on kaebaja õiguste kaitseks kasutu. Näiteks kui kaebuse eesmärk on vältida tuuliku rajamist naaberkiinnistule ning kaebajad on

²⁴⁰ TlnRnKm 30.08.2016, 3-16-1408, p 7; TlnRnKm 15.10.2020, 3-20-1613, p 9.

²⁴¹ TrtHKm 13.09.2017, 3-17-1550, p 20; TrtRnKm 16.10.2017, 3-17-1550, p 24.

²⁴² TlnRnKm 01.03.2018, 3-18-205, p-d 19–23.

²⁴³ TlnRnKm 16.10.2019, 3-19-1727, p 11.

²⁴⁴ TlnRnKm 06.10.2020, 3-20-1485, p 18.

tõendanud fotodega, et rajatud on tuuliku vundament, kuid muud detailid (labad, mast jms) lebavad tuuliku kõrval, ei saa väita, et tuulik on valmis ehitatud.²⁴⁵

Esialgse õiguskaitse vajadus puudub ka juhul, kui haldusorgan või kolmas isik kinnitab, et ta kaebaja poolt kardetud viisil ei tegutse.²⁴⁶ Sellisel juhul võib eeldada, et kahjulike tagajärgede saabumine pole pikema aja jooksul võimalik. Haldusorgani praktikast (nt Sotsiaalkindlustusamet, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, Tallinna Linnaplaneerimise Amet) võib tuleneda, et haldusakti või toimingu vaidlustamisel ei pöörduta selle sundtäitmiseks kohtutäituri poole enne kohtuvaidluse lõppu.²⁴⁷ Vastustajalt ja puudutatud isikult kinnituse saamine on võimalik eelkõige juhul, kui asjaolud võimaldavad neilt esialgse õiguskaitse taotlusele seisukohta küsida (HKMS § 252 lg 1). Taoline kinnitus peaks olema ühemõtteline ja selge ning antuna konkreetsetes vaidluses. Igal juhul on asjaolude muutumisel isikul võimalik esitada korduv esialgse õiguskaitse taotlus. Kui kahjulikud mõjutused ei tulene üksnes sundtäimisest, nt kui haldusakti mõjul võib haldusorgan edaspidiseid makseid tasaarveldada, tuleb vajadust kontrollida ka muude koormavate tagajärgede valguses, mitte piirduda haldusorgani kinnitusega.²⁴⁸

3.2.4. Esialgse õiguskaitse vajaduse äralangemine

HKMS § 249 lg 3 ls 2 järgi jätab kohus esialgse õiguskaitse vajaduse äralangemisel taotluse läbi vaatamata. Tegemist on olukorraga, kus taotluse esitamise ajal võis esialgse õiguskaitse vajadust küll jaatada, kuid selle lahendamise ajaks vajadust esmase õiguskaitse järele enam ei ole.²⁴⁹ Kui isikul ei ole üheski menetlusetapis esialgse õiguskaitse vajadust olnud, tuleb taotlus jätta rahuldamata. Kui aga kahjulikud tagajärjed, mida ei ole taotlusega võimalik kõrvaldada, on saanud enne taotluse esitamist, oleks esialgse õiguskaitse kaebaja jaoks kasutu.

Esialgse õiguskaitse vajaduse äralangemisega on tegemist eelkõige juhul, mil taotluse menetlemise ajal saavad tagajärjed, mida tahetakse esialgse õiguskaitsega saavutada või negatiivsed tagajärjed ei saa enam muul moel isikut mõjutada. Näiteks on esialgse õiguskaitse vajadus langenud ära olukorras, kui pakkuja on vaidlustanud riigihanke alusdokumendid ning

²⁴⁵ TlnRnKm 14.10.2020, 3-20-1831, p 13.

²⁴⁶ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.4a.

²⁴⁷ TrtRnKm 09.02.2021, 3-21-67, p 13; TlnHKm 22.06.2020, 3-20-204, p 10; TrtHKm 02.03.2018, 3-18-407, p 9.

²⁴⁸ TrtHKm 02.03.2018, 3-18-407, p 9.

²⁴⁹ TrtRnKm 07.08.2018, 3-18-1092, p 6.

taotleb esialgset õiguskaitset, sest riigihanke peatamiseta tuleb tal esitada pakkumus tingimustel, mida ta on vaidlustanud, kuid taotluse lahendamise ajaks on hankija pikendanud pakkumuste esitamise tähtaega nii, et see arvestab kohtumenetluse kestust;²⁵⁰ samuti olukorras, kus kaebaja soovib esialgse õiguskaitsega ära hoida tema suhtes täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamist (lukustatud kambrisse paigutamist, kehakultuuriga tegelemise keelamist ja vanglasisese liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramist), kuid taotluse menetlemise ajal lõpetab vangla julgeolekuabinõude kohaldamise;²⁵¹ kui isik taotleb reservõppekogunemise kutse kehtivuse peatamist ning kutse tunnistatakse pärast taotluse esitamist kehtetuks.²⁵² Esialgse õiguskaitse vajadus ei ole ära langenud, kui vastustaja küll rahuldab kaebaja või taotluse esitaja taotluse, kuid mitte viisil, mis isiku olukorda parandaks. Näiteks kui kaebaja taotleb vanglalt ortopeedi ettekirjutusele vastavat paksemat madratsit või lisamadratsit ning madrats vahetatakse välja, kuid see ei vasta arsti ettekirjutusele, vaid on sisuliselt samasugune nagu vana madrats.²⁵³

Esialgse õiguskaitse vajaduse äralangemine on ka esialgse õiguskaitse tühistamise alus (HKMS § 253 lg 1). Näiteks kui pakkuja vaidlustab hankija otsuse, millega tema pakkumus tagasi lükati, ning kohus on esialgse õiguskaitse korras keelanud hankelepingu sõlmimise, on esialgse õiguskaitse vajadus ära langenud, kui halduskohus jätab kaebuse rahuldamata, hankija vaidlustab halduskohtu otsuse menetluskulude väljamõistmist puudutavas osas, kuid pakkuja halduskohtu otsust ei vaidlusta;²⁵⁴ samuti juhul, kui kohus on riigihanke alusdokumentide õiguspärasust puudutava vaidluse ajaks peatanud riigihankemenetluse kohtumenetluse, kuid hankija pikendab menetluse ajal pakkumuste esitamise tähtaega selliselt, et see arvestab kohtumenetluse eeldatava kestusega.²⁵⁵

3.2.5. Täiendavad kohtuvaidlused

Tihti peale on haldusmenetlused mitmeetapilised ning kahjulikud mõjutused, mida esialgse õiguskaitsega soovitakse ära hoida, ei tulene otseselt mitte vaidlustatud haldusaktist, vaid vaidlustatud haldusakti alusel antud haldusaktist. Näiteks kui kaebajad soovivad vältida eratee avalikuks teeks määramisest tulenevat liikluskoruse suurenemist, privaatsuse vähenemist ja

²⁵⁰ TlnRnKm 25.05.2018, 3-18-752, p-d 16–17.

²⁵¹ TrtHKm 18.06.2020, 3-20-1166, p 6.

²⁵² TrtHKm 01.03.2018, 3-18-420, p 5.

²⁵³ TrtRnKm 30.04.2019, 3-19-421, p 11.

²⁵⁴ TlnRnKm 04.12.2020, 3-20-1900. p 12.

²⁵⁵ TlnRnKm 18.09.2017, 3-17-1414, p 15.

kahjulikke mõjutusi (nt prügistamine), siis kinnistule sundvalduse seadmisest ei tulene avalikkusele õigust teed kasutada. Kahjulik tagajärg tuleneb haldusaktist, mille alusel on avalikkusel võimalik teed kasutada ehk tee avalikku kasutusse määramisest.²⁵⁶ Kui kaebajat häirib ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitamisega kaasnev keskkonnakvaliteedi ja privaatsuse langus ning torustiku käitamisest tulenevad tagajärjed (ummistuste tekkimise oht, kinnistu väärtuse vähenemine), siis need tagajärjed ei tulene mitte sundvalduse seadmisest ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni ehitamiseks, vaid ehitusloa alusel toimuvast ehitustegevusest ja kasutusloa alusel toimuvast kasutamisest.²⁵⁷ Kui kaebajad soovivad vältida naabrussse kortermajade rajamist, siis neid häiriv ehitamine ei tulene mitte detailplaneeringust või projekteerimistingimustest, vaid ehitusloast.²⁵⁸ Kuna esialgne õiguskaitse peab teenima põhivaidlusega sama eesmärgi ja kahjulikud tagajärjed ei tulene otseselt vaidlustatud haldusaktist, tuleks isikul algatada uus kohtuvaidlus ja taotleda seal esialgset õiguskaitset, mis tooks omakorda kaasa täiendava aja- ja rahakulu. Seepärast põhjendatakse esialgse õiguskaitse vajadust sageli sooviga hoida ära täiendavaid kohtuvaidlusi ning taotletakse abinõudena haldusakti kehtivuse peatamist või uue haldusakti andmise keelamist (HKMS § 251 lg 1 p-d 1 ja 2).

Vaidlustatud haldusakti alusel uue haldusakti andmine ei too alati vältimatult kaasa uue kohtumenetluse algatamist, sest kaebajal on võimalik taotleda HKMS § 49 alusel kaebuse täiendamist uue nõudega. Apellatsiooni- ja kassatsioonimenetluses on kaebuse muutmine siiski piiratud (HKMS § 49 lg 2). Täiendavate kohtuvaidluse algatamise vajadus osutab siiski, et kohtuotsuse täitmine võib olla raskendatud.²⁵⁹ Esialgse õiguskaitse kohaldamist mitmeetapilise menetluse algfaasis on kohtupraktikas peetud põhjendatuks olukorras, kus kaebajal poleks hiljem üldse võimalik oma õigusi tõhusalt kaitsta või kui haldusorgani ilmselgelt õigusvastane tegevus kahjustab oluliselt kaebaja õigusi. Näiteks kui detailplaneeringu kehtestamise otsuse on vaidlustanud isik, kellel puudub asjaoludest tulenevalt kaebeõigus hilisema ehitusloa vaidlustamiseks.²⁶⁰ Iseenesest on õige, et kohus ei tohiks kaaluka põhjusega sekkuda haldusorgani tegevusse haldusaktide andmise keelamisega, sest kohtu teostatav kontroll on põhimõtteliselt järelkontroll. Ennetavate kaebuste esitamiseks peaks isikul olema eriline preventiivne huvi.²⁶¹ Välistatud ei ole, et hilisemates menetlustes arvestatakse enam kaebaja

²⁵⁶ TlnRnKm 26.08.2019, 3-19-1378, p 10.

²⁵⁷ TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-1157, p 12.

²⁵⁸ TlnRnKm 27.09.2018, 3-18-1117, p 10; TlnRnKm 13.12.2018, 3-18-2077, p 12.

²⁵⁹ TlnRnKm 26.08.2013, 3-13-1398, p 8.

²⁶⁰ TlnRnKm 06.07.2015, 3-15-1396, p 11; TlnRnKm 13.12.2018, 3-18-2077, p 12; TlnRnKm 22.08.2019, 3-19-1256, p 12.

²⁶¹ RKHKm 3-17-749, p 11.

õigustega, sätestades haldusaktile kõrvaltingimusi vms. Näiteks võib ehitusloa menetluses kehtestada ehitamisele lisatingimusi, nõuda täiendavaid uuringuid ja seeläbi projekti täpsustamist, projektile ekspertiisi teostamist (EhS § 42 lg 3 p-d 5 ja 6, lg 4) vms. Detailplaneeringu või projekteerimistingimuste kehtivuse peatamine esialgse õiguskaitse korras ei ole seega enamasti põhjendatud. Samas kui kaebusega ei soovita tõrjuda üksnes järgnevast haldusaktist, vaid ka vaidlustatud haldusaktist lähtuvaid mõjutusi, võib vajadus olla olemas. Näiteks kui kaebajate eesmärk on vältida juba eratee avalikku kasutusse määramist, mitte üksnes selle kasutamist, võib esialgse õiguskaitse kohaldamine olla põhjendatud juba sundvalduse seadmise otsuse vaidlustamisel.²⁶² Oluline on hinnata, missuguseid tagajärgi soovib kaebaja kaebusega ära hoida ning missugusest haldusaktist need tagajärjed tulenevad. Näiteks kui detailplaneeringus määratakse kindlaks ehitusõigus konkreetse kasutusotstarbega ehitise ehitamiseks, võib naabri jaoks, kes kasutusotstarbega ei nõustu, olla tõhusam detailplaneeringu vaidlustamisel selle kehtivuse peatamine esialgse õiguskaitse korras kui hiljem ehitusloa vaidlustamine. Igal juhul on täiendavate kohtuvaidluste algatamine asjaolu, mida hinnata huvide kaalumisel.²⁶³

3.3. Kaebuse perspektiivi hindamine

Perspektiivi hindamine seisneb põhiasjas esitatud kaebuse sisu hindamises. Täpsemalt hinnatakse kaebuse rahuldamise tõenäosust.²⁶⁴ Esialgse õiguskaitse määruises kaebuse sisu hindamine ei tähenda siiski, et kaebus lahendatakse sisuliselt. Määruises võetud seisukohad ei ole kohtule asja lõplikul lahendamisel siduvad.²⁶⁵ Seadus ei anna samas vastust, kui ulatuslikult (tihedalt või intensiivselt) tuleb kaebuse perspektiivi hinnata või kui edukas peab kaebus esialgse õiguskaitse kohaldamiseks olema. Arvestades, et taotlus tuleb lahendada viivitamata, on selge, et kõiki faktilisi ja õiguslikke asjaolusid ei ole võimalik põhjalikult hinnata ning perspektiivi hindamise ulatuse osas tuleb teha järeleandmisi. Saksa õiguskirjanduses on esialgse õiguskaitse menetlust seetõttu nimetatud summaarseks või kokkuvõtlikuks menetluseks (*summarisches Verfahren*), kus faktilist ja õiguslikku olukorda ei hinnata üksikasjalikult ja sügavuti (*summarische Prüfung*).²⁶⁶ Schoch ja Schneider leiavad, et ideaalis puudutab summaarne hinnang faktilist, mitte õiguslikku olukorda. Kohus ei või õigust tõlgendada teadlikult pinnapealselt, niisamuti ei või pealiskaudselt võrrelda elulisi asjaolusid normi

²⁶² TlnRnKm 26.08.2019, 3-19-1378, p 10.

²⁶³ RKHKm 10.06.2009, 3-3-1-44-09, p 13.

²⁶⁴ RKHKm 3-3-1-13-04, p 19; 3-3-1-17-04, p 30; 3-3-1-19-17, p-d 15 ja 28.

²⁶⁵ RKHKm 3-3-1-19-17, p 28.

²⁶⁶ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, § 80 vnr 399–400; § 123 vnr 122.

abstraktse faktilise koosseisuga, sest õiguse tõlgendamine ja subsumeerimine ei ole tõenäosuslikud otsused. Taoline lähenemine on võimalik enamikul juhtudel. Seejuures ei pea faktid olema tõendatud, vaid usutavad. Kohus ei pea ka piirduma esitatud faktiliste asjaoludega, vaid võib uurimisprintsipiist tulenevalt ise olulisi asjaolusid välja selgitada. Kui faktid on usutavad, tuleb neid õiguslikult igakülgselt hinnata. Asjaolud ei pea siiski olema tuvastatud sama kindlusega, mis põhivaidluse lahendamisel. Arvestades esialgse õiguskaitse ülesannet kindlustada materiaalõiguse mõju ja vähendada vale otsuse tegemise riski, ei tohiks põhimõtteliselt keerulisi küsimusi analüüsida alles otsuses, sest nii võib õiguskaitse saabuda ajal, mil faktiline olukord on juba pöördumatult muutunud.²⁶⁷ Schoch ja Schneider siiski mõnavad, et kui faktilised asjaolud ei ole taotluse lahendamise ajal selged, siis on võimatu anda neile ka põhjalik õiguslik hinnang. Summaarsel hindamisel ei ole seega alati võimalik faktilisi ja õiguslikke asjaolusid eristada. Keerulisi õiguslikke küsimusi ei saa käsitleda ka siis, kui esialgse õiguskaitse vajadus on pakiline. Konkreetse asja kontrollitihedus sõltub seega õiguskaitse vajaduse pakilisusest ning eesmärgist vähendada vale otsuse tegemise riski.²⁶⁸

Autor nõustub, et ajaline surve ei vabasta kohut faktilisele ja materiaalõiguslikule olukorrale hinnangu andmisest. Kohut ei vabasta perspektiivi hindamisest ka see, kui teised menetlusosalised nõustuvad, et kaebus pole ilmselgelt perspektiivitu, või kui samas küsimuses on pooleli põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.²⁶⁹ Hinnang kaebuse perspektiivile saab esialgse õiguskaitse menetluse kiireloomulisust arvestades olla siiski vaid summaarne. Üldjuhul ei tohiks summaarselt hinnata õiguslikku olukorda, sest see oleks vastuolus esialgse õiguskaitse eesmärgiga kindlustada võimalikult vara materiaalõiguse kehtivus ja vähendada seeläbi vale otsuse tegemise riski. Faktide ebaselgus võib siiski kaasa tuua ebaselge õigusliku olukorra. Samuti kui vaidluse all on keerulised õiguslikud küsimused või õiguse tõlgendamine (nt riigisisese õiguse kooskõla EL õigusega), ei saa hinnang õiguslikule olukorrale olla igakülgne, vaid summaarne. Perspektiivi summaarne hindamine ei tähenda samas, et kohus peab võtma seisukoha mingi arvu kaebaja väidete osas. Kuigi hinnang on summaarne, peab see olema antud kaebusele kui tervikule, et välistada ilmselgelt põhjendamatu taotlus. Kohtul tuleb seega igal konkreetsel juhtumil hinnata kaalutusõiguse alusel, kui tihedalt on vajalik ja võimalik taotluse perspektiivi analüüsida, arvestades esialgse õiguskaitse vajaduse pakilisust (HKMS § 249 lg-d 1 ja 3, § 252 lg 1).

²⁶⁷ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, Vorbemerkung § 80 vnr 5; § 80 vnr 401–404; § 123 vnr 122a.

²⁶⁸ *Ibidem*, § 80 vnr 403, 409–410.

²⁶⁹ RKHKm 3-17-1999, p 9.

Teatud juhtudel võib perspektiivile põhjalikuma hinnangu andmata jätmine tähendada seda, et kaebaja õigused jäävad vähemkaalukaks kui puudutatud isiku õigused. See on nii ennekõike topeltnõjuga haldusaktide puhul, kui kaebaja õiguste riivet võib pidada väheintensiivseks. Kui hinnang perspektiivile on summaarne, ei pruugi kaebaja õigused saavutada võrdset kaalu võrreldes puudutatud isiku õigustega. Nimelt tuleks eelistada selle menetlusosalise õigusi, kellel on huvi olemasoleva olukorra säilitamise vastu, siis, kui õigused on võrdse kaaluga.²⁷⁰ Kohtusse võib pöörduda aga ka kaitseks väheintensiivse riive vastu. Sarnaselt peab õiguskaitsse olema tõhus väheintensiivse riive vaidlustamisel. Esialgse õiguskaitsse ülesandega vähendada vale otsuse tegemise riski oleks vastuolus, kui väheintensiivse riive puhul on kohtulik kontroll vähemulatuslik. Tuleb siiski arvestada, et kui kolmandale isikule esialgse õiguskaitsse kohaldamisest tekkiv kahju on suur, samas kui kaebajale tekkiv kahju on minimaalne, nõuaks esialgse õiguskaitsse kohaldamine kaebuse väga kindlaid eduväljavaateid. Sageli ei võimalda ajaline surve nii põhjaliku kontrolli tegemist esialgse õiguskaitsse menetluses. Tuleb leppida, et esialgse õiguskaitsse menetluses tehtud prognoos ei pruugi alati täituda.²⁷¹ Igal juhul ei tekita esialgse õiguskaitsse kohaldamata jätmise puudutatud isikule kaitstavat usaldust, et tähtaegselt vaidlustatud haldusakti kehtetuks ei tunnistata (HMS § 64 lg 1 p 1).

Sarnaselt tuleb kaebuse perspektiivi hinnata põhjalikumalt juhtudel, mil vastanduvad huvid on võrdse kaaluga ning nii esialgse õiguskaitsse kohaldamata jätmise kui kohaldamine toovad vastavalt kaebajale, kolmandale isikule või avalikule huvile kaasa pöördumatud tagajärjed. Vaid ulatuslikum hinnang perspektiivile saab anda ühe menetlusosalise õigustele suurema kaalu. Näiteks haldusasjas nr 3-16-859 vaidlustasid kaebajad detailplaneeringu kehtestamise otsuse kinnisasjale kaubanduskeskuse rajamiseks ning selle ehitamiseks antud ehitusload. Halduskohus rahuldab kaebaja esialgse õiguskaitsse taotluse, peatades ehitusloa kehtivuse selliselt, et keelati igasugune ehitustegevus kuni asjas tehtava lahendi jõustumiseni. Halduskohus leidis, et kaebust ei saa pidada ilmselgelt perspektiivituks ning sisuline hinnang tuleb anda põhivaidluse menetlemise käigus. Esialgse õiguskaitsse kohaldamise peale esitatud määruskaebust lahendanud ringkonnakohus märkis, et tõdemusest, et kaebuse eduväljavaateid ei saa pidada olematuks, ei piisa, kui mõlemal poolel on kaalul sedavõrd kaalukad huvid, ning mängus on kohaliku omavalitsuse mõõtkavas olulise suurusega investeeringu tegemine. Edasi leidis ringkonnakohus, et kaebuse eduväljavaadete summaarsel hindamisel võib kaebajate subjektiivsete õiguste rikkumise tõenäosust pidada väheseks, mistõttu on kaebuse rahuldamata

²⁷⁰ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.5b.

²⁷¹ RKHKo 3-15-873, p 39.

jätmine tõenäolisem kui kaebuse rahuldamine. Ringkonnakohus rahuldab määruskaebuse ja jättis uue määrusega esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata.²⁷²

Kohtupraktikas on esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise aluseks peetud kaebuse ilmselget/perspektiivset aspekti.²⁷³ Seejuures tuleb esialgse õiguskaitse kontekstis ilmselget perspektiivset mõista kaebuse eduväljavaadete olematusena. See on õiguslikult selge olukord, kus kaebuse rahuldamine on väga ebatõenäoline.²⁷⁴ Eelkõige on tegemist juhtudega, mil kaebus tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata. Seejuures peab määrusest selguma, mis põhjustel peab kohus kaebust ilmselgelt perspektiivseteks.²⁷⁵ Selline künnis aitab välistada selgelt põhjendamatud kaebused.²⁷⁶ Kui kaebus on ilmselgelt perspektiivset, ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamine põhjendatud, isegi kui kaebajal tuleb juba enne haldusastme menetlust lõpetava lahendi jõustumist taluda neid tagajärgi, mille ärahoidmiseks ta on halduskohtusse pöördunud,²⁷⁷ või kui kolmandate isikute või avalikke huve ei ole põhimõtteliselt alust hinnata kaebaja huvidest kaalukamateks.

Autori hinnangul võib perspektiivi hindamisel nentida, et kaebus ei ole ilmselgelt perspektiivset, kui tegemist on keerulise õigusliku vaidlusega ning kaebaja on esitanud hulgaliselt enda väiteid kinnitavaid tõendeid, ning asja kiirel otsustamata jätmisel saavad kaebaja õigused pöördumatult kahjustada. Eelkõige on see võimalik vaidlustes, mille lahendamisel tuleb hinnata tõendeid, kahtluse all on normi põhiseaduspärasus, normile antud tõlgenduse õigsus vms. Nn Tootsi tuulepargi vaidluses vaidlustasid tuuleenergia ettevõtte ning AS Eesti Energia konkurendid Vabariigi Valitsuse korralduse, millega volitati rahandusministrit hääletama Eesti Energia aktsionäride koosolekul aktsiakapitali suurendamise poolt ning aktsiaid märkima. Ühtlasi andis valitsus nõusoleku anda kinnisasi, millele soovisid tuuleparki rajada ka konkurendid, Eesti Energiale mitterahalise sissemaksena. Halduskohus kohaldas esialgset õiguskaitset, märkides, et puudub veendumus, et kaebus oleks ilmselgelt perspektiivset. Esialgse õiguskaitse kohaldamise peale esitatud määruskaebust lahendanud ringkonnakohus leidis, et eduväljavaadete puudumine polnud ilmselge, mistõttu loobus

²⁷² TrtRnKm 17.01.2017, 3-16-859, p-d 14–15.

²⁷³ RKHKm 3-3-1-17-04, p 30; 3-3-1-85-04, p 16; 3-3-1-10-06, p 9; 3-3-1-59-14, p 11; 18.09.2018, 3-17-1545, p 7; 3-20-605, p 15. HKMS v.r alusel kujundatud kohtupraktikas oli kaebuse ilmselge perspektiivsetuse puhul tegemist olukorraga, kus esitatud kaebusega ei olnud selle eesmärgi saavutamine võimalik, s.o kui kaebuse eesmärgi saavutamiseks oli esitatud vale nõue ja kaebaja keeldus oma õiguste kaitseks esitamast efektiivsemat taotlust; samuti kui kaebuse eduväljavaadete olid olematud. Esialgse õiguskaitse kontekstis on ilmselget perspektiivsetust mõistetud kitsamalt ehk kaebuse eduväljavaadete puudumisena.

²⁷⁴ TlnRnKm 09.11.2020, 3-20-2134, p 17; TlnRnKm 26.04.2021, 3-21-721, p 16.

²⁷⁵ TrtRnKm 15.12.2020, 3-20-2113, p 9.

²⁷⁶ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 179.

²⁷⁷ TlnRnKm 13.02.2020, 3-20-119, p 21.

halduskohus põhjendatult esialgse õiguskaitse küsimuse kiireloomulisust ja vaidluse õiguslikku keerukust arvestades põhivaidluse sisu puudutavate argumentide põhjalikumast analüüsist.²⁷⁸ Haldusajal nr 3-20-124 ei pidanud halduskohus kaebuse eduväljavaateid suureks ning jättis esialgse õiguskaitse taotluse kaebuse vähese perspektiivi tõttu rahuldamata. Halduskohtu määruse peale esitatud määruskaebust lahendanud ringkonnakohus märkis, et kaebus on 60 leheküljel ning tõendeid on esitatud 1000 leheküljel. Kaebuses on osutatud vaidlustatud haldusaktis sisalduvatele vastuoludele ning vastuväited tuvastatud asjaoludele. Ringkonnakohus leidis samas, et kaebuses esitatud väiteid ei saanud pidada ilmselgelt alusetuteks ega kaebust tolles menetlusstaadiumis ilmselgelt perspektiivituks. Seega ei saanud perspektiivi argumendil keelduda esialgse õiguskaitse kohaldamisest.²⁷⁹

Üldiselt peaks perspektiivi juures olema piisav hinnang, et kaebuse rahuldamise tõenäosus on sama suur kui rahuldamata jätmise tõenäosus.²⁸⁰ Kaebuse edukusele ei saa seada liiga kõrget künnist, sest see võib seada ohtu isiku õiguse tõhusale kohtulikule kaitsele. Näiteks menetluse alfaasis ei pruugi isikul olla veel kõiki tõendeid, mida ta oma väidete kinnitamiseks soovib esitada. Samuti ei ole võimalik täies mahus rakendada uurimisprintsipi. Kui isik ei suuda alguses põhistada, et kaebus on heade edulootustega, kuid hiljem kaebus rahldatakse, võivad tema õigused jääda tõhusa kaitseta. Samuti ei pruugi menetluse alfaasis olla selged faktilised ja õiguslikud asjaolud. Esialgse õiguskaitse määruse näol on tegemist prognoosotsusega. Kõrgemat künnist on põhjendatud kohaldada siis, kui vastanduvate õiguste ja huvide konflikt on suurem. Suurem kaebuse rahuldamise tõenäosus mõjutab hinnangut õiguste ja huvide tasakaalule. Samas isegi siis, kui kaebuse eduväljavaated ei ole suured, tuleb seda hinnata kaalumisel kogumis tagajärje raskuse, vastanduvate õiguste ja huvidega.

Erinev on kontrollitihedus ja kaebuselt oodatav edukus taotluste puhul, mille rahuldamisega otsustatakse ette ära põhivaidlus. Need on juhud, mil isik soovib saada soodustust või toimingute tegemist juba kohtumenetluse ajal. Kuna selliste taotluste puhul on keskne nii hinnang perspektiivile kui huvide kaalumisele, käsitletakse kirjeldatud olukorda töös eraldi.

²⁷⁸ TlnRnKm 16.02.2017, 3-16-2635, p 22.

²⁷⁹ TlnRnKm 02.03.2020, 3-20-124, p 14.

²⁸⁰ Vrdl RKHKm 3-3-1-13-04, p 19.

3.3.1. Põhivaidluse lubatavus

Hinnangut kaebuse perspektiivile mõjutab kaebuse lubatavus. Kui kohus tagastab kaebuse või jätab selle läbi vaatamata või lõpetab menetluse, on esialgse õiguskaitse kohaldamine iseenesest võimalik, sest määrus kaebuse tagastamise, läbi vaatamata jätmise või menetluse lõpetamise osas ei ole jõustunud.²⁸¹ Samas ei ole sõltuvalt konkreetsest kaebuse tagastamise, läbi vaatamata jätmise või lõpetamise alusest esialgse õiguskaitse kohaldamine vajaduse puudumise, vähese perspektiivi ja seeläbi avaliku huvi ja puudutatud isiku õiguste kaalutlustel enamasti põhjendatud.²⁸²

Üldiselt ei teki esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel probleeme kaebuse nõuete sobivusega. Kohtul tuleb taotluse lahendamisel lähtuda uurimisprintsibist ning vajadusel taotluse esitaja tahet tõlgendada (HKMS § 2 lg 4). Vaidluse eset võib täpsustada ka hiljem. Kui kaebus on jäetud käiguta põhjusel, et selles esitatud nõuded ei ole asjakohased või sobivad, võib eeldada, et asjaolud pole piisavad selleks, et anda hinnang kaebuse perspektiivile. Seega tuleb kaebuse tagastamisel HKMS § 121 lg 1 p 2 alusel jätta esialgse õiguskaitse taotlus läbi vaatamata. Kaebeõiguse ilmselgel puudumisel puudub kaebajal aga esialgse õiguskaitse vajadus ja taotlus tuleb jätta rahuldamata. Kui isikul ei ole õigust, mida ta soovib esialgse õiguskaitsega kaitsta, ei saa vaidlustatud haldusakti täitmine või toimingute tegemine selle õiguse kaitset ka raskendada või võimatuks teha. Kaebus on aga ilmselgelt perspektiivitu, kui vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses. Pädevusküsimuse tekkimisel võib olla põhjendatud esialgse õiguskaitse kohaldamine olukorras, kus pädevuse üle on vaidlus ning selle puudumine pole ilmselge. Esialgset õiguskaitset võib kohaldada tähtajaliselt, et vältida kaebaja õiguste kaitsmise raskenemist kaebuse tagastamise ning õigesse kohtusse avalduse esitamise vahelisel ajal.²⁸³ Vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse jääda lünklikuks. Samal seisukohal on olnud ka S. Loodla.²⁸⁴ Üldjuhul võib siiski eeldada, et isik saab enda õigusi efektiivselt kaitsta asjakohases menetluses, esitades vajaliku taotluse.²⁸⁵ Kaebus on ilmselgelt perspektiivitu ka siis, kui kaebaja ei ole kinni pidanud nõude kohtueelseks lahendamiseks ette nähtud

²⁸¹ RKHKm 3-3-1-88-16, p 15; TlnRnKm 04.08.2020, 3-20-1041, p 14 ja seal viidatud kohtupraktika; Kaebuse tagastamisel HKMS § 121 lg 1 p-des 2 ja 5–6, lg 2 p-s 3 või menetluse lõpetamisel HKMS § 152 lg 1 p-des 3–5 sätestatud juhtudel pole esialgse õiguskaitse taotluse sisuline läbivaatamine siiski põhjendatud ning taotlus tuleks jätta läbi vaatamata, sest nendel alustel ei ole ka esialgse õiguskaitse taotlus lubatav või on kaebaja taotlusest loobunud (vt ka käesoleva töö II ptk § 2.2.1, lk 21–22).

²⁸² Vt nt TlnRnKm 05.02.2020, 3-19-2110, p 13; TlnRnKm 11.02.2020, 3-19-2420, p 11; TlnRnKm 07.02.2020, 3-20-98, p 16; TlnRnKm 06.04.2020, 3-20-401, p 12; TlnRnKm 15.07.2020, 3-20-1054, p 20.

²⁸³ Vrdl RKHKo 3-3-1-82-15, p 29.

²⁸⁴ Loodla, S. Uurimisprintsibi rakendamine esialgse õiguskaitse kohaldamisel halduskohtumenetluses, lk 37.

²⁸⁵ TlnRnKm 21.10.2020, 3-20-1715, p 11.

kohustuslikust korrast või on juba sama nõude ja sama alusega varem kohtusse pöördunud ja selle kohta on olemas menetlust lõpetav lahend (HKMS § 121 lg 1 p-d 3 ja 4, § 151 lg 1 p 1).

Kui asjaoludest nähtuvalt võib kaebuse esitamisel olla ületatud kaebetähtaega, esitavad vastustajad ja puudutatud isikud perspektiivi juures sageli vastuväite kaebuse tähtaegsusele. Sellisel juhul märgitakse vastuses, et kuna kaebust ei saa pidada tähtaegseks ning puuduvad alused kaebetähtaja ennistamiseks, on kaebus ilmselgelt perspektiivitu ja esialgse õiguskaitse taotlus tuleb jätta rahuldamata. Kuigi tähtaja küsimus lahendatakse põhivaidluses, võib seda perspektiivi prognoosimisel arvesse võtta. Samas kui määruse tegemise ajal ei ole asjaolud veel selged, nt kui ei ole võimalik järeldada, kas kaebuse võib lugeda tähtaegseks, kaebaja pole esitanud tähtaja ennistamise taotlust ning puudub teave võimalike ennistamise aluste kohta, ei saa võimalikul tähtaja ületamisel olla perspektiivi hindamise seisukohast otsustavat tähendust. Küll võib seda arvestada huvide kaalumisel. Mida rohkem aega on möödunud haldusakti andmisest, seda suurem on eelduslikult avalik huvi õiguskindluse põhimõtte vastu ning puudutatud isiku huvi haldusakti kehtimise vastu. Näiteks haldusasjas nr 3-20-1831 esitati kaebus ehitusloa tühistamiseks 10 kuud pärast selle andmist. Esialgse õiguskaitse rahuldamata jätmise peale esitatud määruskaebust lahendanud ringkonnakohus märkis, et kaebuse tähtaegsusega seotud asjaolud vajavad lähemat selgitamist. Asja materjalidest nähtus, et kaebajad olid jäetud haldusmenetlusse nõuetekohaselt kaasamata. Seega ei saanud kaebust sel põhjusel pidada perspektiivituks.²⁸⁶ Kui haldusakti andmisest on möödunud palju aega, peaks kaebusest nähtuma, et kaebajaid ei kaasatud nõuetekohaselt menetlusse, haldusakti ei toimetatud kätte vms. Nõnda ei saa piisavaks pidada viidet vajadusele lahendada tähtaegsuse küsimus põhivaidluse raames, kui haldusakti andmisest on möödunud aastaid, kuid samas ei nähtu ühtegi asjaolu, mis osutaks, et kaebuse võib lugeda tähtaegseks või esinevad tähtaja ennistamise alused.

3.3.2. Kaebuse rahuldamata jätmise alama astme kohtus

Esialgse õiguskaitse taotluse võib esitada igas menetlusstaadiumis, sh apellatsioon- ja kassatsioonimenetluses (HKMS § 249 lg-d 1 ja 5). Pärast otsuse tegemist, kuid enne selle jõustumist ja edasikaebuse esitamist võib taotluse esitada lahendi teinud kohtule (HKMS § 172 lg 1). Kui esialgset õiguskaitset kohaldatakse otsusega või enne edasikaebuse esitamist, lahendab taotluse kohus, kes on asja sisuliselt lahendanud. HKMS ei sisalda TsMS § 20 lg-ga

²⁸⁶ TlnRnKm 14.10.2020, 3-20-1831, p 14.

3 sarnast normi, et pärast lahendi tegemist samale kohtule esitatavaid taotlusi ei pea lahendama lahendi teinud kohtunik. Ühtlasi tähendab eelnev, et kaebuse perspektiivi tuleb hinnata olukorras, kus asi on ühes või kahes kohtuastmes juba lahendatud. Üldiselt ei muuda kaebuse rahuldamata jätmise alama astme kohtus kaebust (kui taotlus esitatakse apellatsioon- või kassatsioonimenetluses, siis apellatsioonkaebust või kassatsioonkaebust) ilmselgelt perspektiivituks. Apellatsioonimenetluses kontrollitakse halduskohtu menetluse korrektsust ja otsuse põhjenduste õigsust. Ringkonnakohus võib HKMS § 198 lg-tes 2 ja 3 sätestatud juhtudel tuvastada halduskohtu otsuses tuvastamata asjaolusid ja hinnata tõendeid. Põhjalikum hinnang kaebaja väidetele eeldab tõendite hindamist asja sisulise arutamise käigus. Näiteks haldusasjas nr 3-17-589 vaidlustas kaebaja hankija otsust, millega viimane jättis ta kvalifitseerimata, kvalifitseeris teised pakkujad ja tunnistas nende pakkumused vastavaks ja edukaks. Halduskohus jättis hankija otsuse peale esitatud kaebuse rahuldamata. Kaebaja esitas koos apellatsioonkaebusega esialgse õiguskaitse taotluse raamlepingu sõlmimise keelamiseks hanke võitnud pakkujatega. Esialgse õiguskaitse taotlust lahendanud ringkonnakohus märkis, et apellatsiooniasemes keskendub vaidlus peamiselt sellele, kas halduskohtu hinnang asjas kogutud tõenditele on õige. Piiratud aega arvestades ei saanud aga pikemalt apellatsioonkaebuse väiteid hinnata, mistõttu nenditi, et kaebus pole ilmselgelt perspektiivitu.²⁸⁷ Kassatsioonimenetluses kontrollitakse, kas ringkonnakohus on õigesti kohaldanud materiaalsoiguse norme ning järginud menetlusõiguse norme (HKMS § 229 lg 1). Kõrgemaseisev kohus võib asjaoludele anda teistsuguse õigusliku hinnangu kui alama astme kohtud. Selliselt ei ole õige siduda kaebuse rahuldamata jätmist alama astme kohtus ilmselge perspektiivitusega. Sellise tõlgenduse poolt räägib ka esialgse õiguskaitse ülesanne tagada vaidluse ajaks vaieldavad õiguspositsioonid. Põhiseaduslik edasikaebeõigus oleks sisutühi, kui edasikaebuse esitamise ja menetlemise ajal saabuksid kahjulikud tagajärjed, mille vältimiseks on kaebus esitatud. Küll võib kaebuse rahuldamata jätmise alama astme kohtus osutada perspektiivi vähenemisele, mis võib omakorda mõjutada menetlusosaliste huvidele antavat kaalu.²⁸⁸

Mõnevõrra erineb perspektiivi hindamine siis, kui esialgset õiguskaitset taotleb viibimisõiguse saamiseks rahvusvahelise kaitse taotleja, kelle esmase taotluse osas on jõustunud kohtuotsus, millega isiku kaebus jäi rahuldamata, ning kes esitab korduva taotluse (*subsequent application*). Korduva taotluse puhul tuleb eristada, kas koos uue taotlusega on esitatud uusi tõendeid või täiendavaid selgitusi, mis võivad muuta esmase rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtud

²⁸⁷ TlnRnKm 12.05.2017, 3-17-589, p 19.

²⁸⁸ TlnRnKm 17.09.2020, 3-20-605, p 8.

otsusele antud sisulist hinnangut, või mitte. Neist esimesel juhul vaadatakse uus taotlus läbi eelmise menetluse raames ning menetlus uuendatakse või kui tõendite hilinenud esitamine ei olnud põhjustatud kaebajast, siis tavakorras (VRKS § 24 lg-d 1–2). Teisel juhul jäetakse taotlus VRKS § 21 lg 1 p 4 ja § 24 lg 3 alusel sisuliselt läbi vaatamata ja lükatakse VRKS § 21 lg 2 alusel tagasi. Kui korduv taotlus on selgelt põhjendamatu või jäetakse läbi vaatamata, tuleb kohtumenetluse ajaks isikul viibimisõigust taotleda halduskohtult (VRKS § 20¹ p 5, § 24 lg 5, § 25 lg 2³, § 25¹ lg 3 p-d 1–2, ja lg 6). Olemuslikult on viibimisõiguse taotlemine esialgse õiguskaitse taotlemine.²⁸⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta²⁹⁰ artiklis 47 sätestatud õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile ei ole vastuolus säte, mille kohaselt ei ole korduva varjupaigataotluse läbi vaatamata jätmise otsuse peale esitatud kaebusel peatavat toimet.²⁹¹ Viibimisõiguse piiramisel tuleb arvestada Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud)²⁹², mille artiklid 41 lg 1, 40 lg 5 ja 33 lg 2 p d annavad liikmesriigile õiguse piirata isiku viibimisõigust, kui esimene korduv taotlus jäetakse läbi vaatamata, sest taotleja ei esita uusi asjaolusid ega tõendeid (vrld VRKS § 24 lg 3), ning taotlus on esitatud eesmärgiga lükata edasi või nurjata isiku vältimatut tagasisaatmist käsitleva otsuse täideviimist; samuti kui esitatakse teine korduv taotlus, kui esimene korduv taotlus on jäetud läbi vaatamata või osutunud põhjendamatuks. Kui korduv taotlus on jäetud läbi vaatamata ja tagasi lükatud, võib viibimisõigust piirata siiski vaid juhul, kui väljasaatmisega ei rikuta rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevaid kohustusi. Eelkõige ei tohi riik rikkuda *non-refoulement* põhimõtet. Isikut ei või välja saata riiki, kus talle võib osaks saada Euroopa inimõiguste konventsiooni²⁹³ artikkel 2 lg-s 1 ja artiklis 3 nimetatud tagajärg. Seega isegi kui esmase rahvusvahelise kaitse taotluse osas on olemas jõustunud kohtuotsus, peab kohus korduva taotluse puhul viibimisõiguse piiramisel olema veendunud, et selles ei ole esitatud uusi asjaolusid ja tõendeid, millel oleks rahvusvahelise kaitse taotluse lahendamise seisukohast tähtsust, ning korduv taotlus on esitatud päritoluriiki tagasisaatmise edasilükkamiseks või vältimiseks. Autori hinnangul saab halduskohus sellise hinnangu anda ettevalmistavas või eelmenetluses vaid siis, kui ta analüüsib asjas esitatud väiteid ja tõendeid, s.o hindab põhjalikult kaebuse perspektiivi. Arvestades tagajärgi, mis võivad isikule tuleneda taotluse rahuldumata jätmisest, ei saa hinnang olla pinnapealne. Lisaks peavad asjaolud osutama, et taotlus on esitatud väljasaatmise

²⁸⁹ TlnRnKm 22.08.2019, 3-19-951, p 10.

²⁹⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26/10/2012, lk 391–407.

²⁹¹ EKo C-239/14, *Abdoulaye Amadou Tall versus Centre public d'action sociale de Huy*, ECLI:EU:C:2015:824, p 59.

²⁹² 26. juuni 2013. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 60–95.

²⁹³ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

vältimiseks, nt uus taotlus on esitatud kohe pärast esmase taotluse kohta tehtud otsuse jõustumist, esitatakse tõendeid, mille oleks võinud esitada juba taotluse esmase läbivaatamise ajal vms.²⁹⁴

3.3.3. Vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotlus

Kohtupraktika on olnud heitlik osas, mis puudutab perspektiivi hindamist vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluste puhul. Ühtset seisukohta ei ole, mille perspektiivi tuleb sellise taotluse puhul hinnata. Hinnatud on nii vaides esitatud taotluse (nõude), vaide, kaebuse, vaide/kaebuse perspektiivi; samuti on leitud, et perspektiivi tuleks hinnata pigem siis, kui kohtule on esitatud kaebus. Näiteks haldusajades nr 3-20-1541 hindas kohus nõude perspektiivi.²⁹⁵ Haldusajades nr 3-16-774 ja 3-17-1574 oli kohus seisukohal, et kuna vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse puhul pole halduskohtule veel kaebust esitatud, on võimalik hinnata üksnes vaide perspektiivi.²⁹⁶ Haldusajades nr 3-19-891 on kohus hinnanud võimaliku tulevikus esitatava kaebuse perspektiivi.²⁹⁷ Haldusajades nr 3-14-51942 märkis kohus, et vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotlust ei ole võimalik sisustada viisil, et see puudutab üksnes võimalikku tulevast kohtumenetlust, vaid HKMS § 249 lg-st 4 tulenevalt hõlmab taotlus ilmselgelt ka vaidemenetluse, ning jätkas vaide või kaebuse eduväljavaate hindamisega.²⁹⁸ Haldusajades nr 3-20-1094 ja 3-20-2466 märkis kohus, et esialgse õiguskaitse kohaldamiseks ei tohi vaide/kaebus olla ilmselgelt perspektiivitu.²⁹⁹ Haldusajades nr 3-13-1364 leidis kohus jälle, et vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse puhul pole vaidluse perspektiivi võimalik arvestada nii suurel määral kui kaebuse esitamisel. Vaidluse perspektiivi saab eelkõige hinnata siis, kui kohtusse on esitatud juba kaebus.³⁰⁰ Sageli hindab kohus eduväljavaateid ka üldiselt, viidates HKMS § 249 lg-le 3, ütlemata, kas tegemist on vaide või kaebuse perspektiivi hindamisega.³⁰¹

Autor leiab, et kohtul tuleb ka vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse puhul perspektiivi hinnata. Perspektiivi hindamata jätmine tähendaks seda, et esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine vaidemenetluse ajal esitatud taotluse puhul erineks koos kaebusega

²⁹⁴ TlnRnKm 14.04.2021, 3-21-174, p 12.

²⁹⁵ TlnRnKm 06.10.2020, 3-20-1541, p 11.

²⁹⁶ TrtRnKm 10.05.2016, 3-16-774, p 10; TrtRnKm 31.08.2017, 3-17-1574, p 10.

²⁹⁷ TlnRnKm 31.05.2019, 3-19-891, p 11.

²⁹⁸ TlnRnKm 23.09.2014, 3-14-51942, p-d 9–10.

²⁹⁹ TlnRnKm 29.06.2020, 3-20-1094, p 9; TlnRnKm 18.12.2020, 3-20-2466, p 12.

³⁰⁰ TrtRnKm 01.08.2013, 3-13-1364, p 13.

³⁰¹ TrtRnKm 21.12.2020, 3-20-2343, p 7.

esitatud esialgse õiguskaitse taotluse lahendamiseks. HKMS 24. peatükk vaidemenetluse ajal esitatud taotluse osas eriregulatsiooni ei sisalda, mistõttu kehtib HKMS § 249 lg-s 3 sätestatud nõue. Ka eelnõu seletuskirjast ei nähtu, et autorid oleks mingisugust eristamist soovinud. Samuti ei oleks põhjendatud esialgse õiguskaitse kohaldamine ilmselge eduväljavaateta vaidluse tagamiseks.

HKMS § 249 lg 1 sõnastusest on võimalik järeldada, et esialgse õiguskaitse eesmärk on kindlustada, et kaebajal oleks võimalik kaitsta enda õigusi kohtuotsusega. Sealt ei nähtu, et vaidemenetluse ajal kohaldatava esialgse õiguskaitse eesmärk oleks tagada kaebaja õigused vaidemenetluse ajaks või kindlustada, et õiguste kaitse oleks võimalik vaideotsusega. Vastupidist ei ole võimalik tuletada ka HKMS § 249 lg-st 4. Vaidemenetluse ajal tehtud esialgse õiguskaitse määruse kehtivus on seatud sõltuvusse kaebuse esitamisest, mis osutab samuti, et esialgse õiguskaitse määruse eesmärk on tagada kaebaja õigused, kui ta otsustab pärast vaidemenetluse läbimist kohtusse pöörduda. Vaide perspektiivi hindamise vastu räägib ka asjaolu, et vaide läbivaatamise ulatus on suurem kui kohtuliku kontrolli ulatus. Vaideorgan võib kontrollida haldusakti või toimingut otstarbekust ning teha uue kaalutusotsuse, mida kohus teha ei saa (HKMS § 158 lg 3). Selliselt ei saa kohus anda hinnangut vaide rahuldamise tõenäosusele. Kui vaideorgan soovib enesekontrolli ajaks isiku õigused kindlustada, on tal ka volitus HMS § 81 alusel ise haldusakti täitmine ja kehtivus peatada.³⁰²

Esialgse õiguskaitse eesmärk on tagada, et kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega oleks võimalik. Sellest võib järeldada, et vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotlust lahendades tuleb hinnata tulevikus esitatava hüpoteetilise kaebuse perspektiive. Seda ei väära asjaolu, et kohtule ei ole määruse tegemise ajal kaebust laekunud ning puudub teadmine, kuidas vaideorgan vaide lahendab. Kohus saab võtta perspektiivi hindamisel aluseks hüpoteetilise kaebuse, mis sisaldab vades esitatud nõuet ja alust, selles esitatud argumente ja väiteid. Tavaliselt sisaldabki kohtule esitatud taotlus samu väiteid, mis haldusorganile esitatud vaie. Küll võib hüpoteetiline kaebuse perspektiivi hindamisel võtta arvesse vaide menetluslikku perspektiivikut (eelkõige tähtaegsust). Kui taotleja on ilmselgelt ületanud vaide esitamise

³⁰² HMS § 81 järgi võib vaie lahendav haldusorgan haldusakti täitmine peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adreassaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks. I. Pilving on oma doktoritöös leidnud, et vaidemenetluse tõhususe tagamiseks tuleks normi tõlgendada selliselt, et vaideorgan võib peatada ka vaidlustatud haldusakti kehtivuse. – Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 87–88.

tähtaega või esitanud vaide ebapädevale haldusorganile, ei saa hüpoteetilise kaebuse rahuldamise tõenäosust pidada suureks.

3.4. Õiguste ja huvide kaalumine ning esialgse õiguskaitse ettenähtavate tagajärgede hindamine

Huvide kaalumisel võrreldakse omavahel tagajärgi, mis tulenevad kaebajale esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisest, tagajärgedega, mis tulenevad avalikule huvile ja puudutatud isiku õigustele esialgse õiguskaitse kohaldamisest. Huvisid ja õigusi kaalutakse pärast perspektiivi hindamist. Praktikas käsitletakse huve sageli koos vajadusega, sest ülekaalukas vajadus esialgse õiguskaitse kohaldamise järele mõjutab huvide tasakaalu, või siis perspektiivi koos huvidega, sest kaebuse rahuldamise tõenäosus annab kaebaja õigustele suurema kaalu. K. Pikamäe on huvide kaalumist nimetanud esialgse õiguskaitse kohaldamise keskseks osaks. Arvestades, et esialgse õiguskaitse ülesanne on tagada ühelt poolt, et kaebaja õiguste kaitse oleks tõhus, kuid teiselt poolt ei tohi esialgse õiguskaitse kohaldamine kahjustada ülemääraselt avalikku huvi ja puudutatud isikute õigusi, tuleb selle seisukohaga nõustuda. See ei tähenda, et taotluse lahendamise saaks taandada üksnes huvide kaalumisele (HKMS § 249 lg-d 1 ja 3). Kohus ei tohiks teadlikult jätta hinnangut õiguslikele ja faktilistele asjaoludele andmata. Huvide kaalumine (tagajärgede hindamine) ilma vajadust ja perspektiivi arvestamata võib viia selleni, et isiku õigused jäävad tõhusa kaitseta. Huvide kaalumine võib olla keskne siis, kui faktilise ja õigusliku olukorra ebaselguse tõttu jääb hinnang perspektiivile lahtiseks.

Kaalukaasil on ühelt poolt kaebaja õigused ning teiselt poolt puudutatud isiku õigused ja avalik huvi, s.o esialgse õiguskaitse kohaldamisega kaitstavad ning sellega piiratavad õigused ja huvid.³⁰³ Puudutatud isikuteks on üldjuhul isikud, kes tuleks asja menetlusse kaasata kolmandate isikutena HKMS § 20 mõistes. Need on eelkõige topeltnõuiga haldusakti soodustatud isikud. Kui taotlus esitatakse vaidemenetluse ajal, on HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isikul puudutatud isiku staatus.³⁰⁴ Seejuures ei eelda esialgse õiguskaitse kohaldamine, et puudutatud isik oleks menetlusse eelnevalt kaasatud või tema seisukohta küsitud (HKMS § 252 lg 1).

Niisiis hindab kohus huvide kaalumisel, missugused tagajärjed kaasnevad avalikule huvile ja puudutatud isiku õigustele esialgse õiguskaitse kohaldamisega. Omavahel tuleb kaaluda kahju,

³⁰³ RKHKm 3-3-1-76-04, p 12.

³⁰⁴ TlnRnKm 30.09.2020, 3-20-1657, p 11.

mis kaasneb kaebajale esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisega, kahjuga, mis kaasneb puudutatud isikule ja avalikule huvile esialgse õiguskaitse kohaldamisest. Kaalul ei ole üksnes õiguse või huvi olulisus, vaid ka õigusele või huvile tekitatava kahju raskus või intensiivsus ja selle pöördumatus.³⁰⁵ Kaalumisel arvestatavad asjaolud ei piirdu vaid menetlusosaliste õiguste ja huvidega, arvestada tuleb ka kaebuse edukust ja muid asjaolusid, nagu täiendavad kohtuvaidluste algatamine, kahju hüvitamise võimalikkus, tagasitaitmise keerukus jms. Näiteks olukorras, kus haldusmenetlus on kestnud pikalt, ei tohiks esialgse õiguskaitse tekitada olukorda, kus lõpptulemusele jõudmine lükkub määramatusse tulevikku.³⁰⁶

Erinevate huvide ja õiguste äratundmise ülesanne on kohtul.³⁰⁷ Taotluse lahendamisel arvestatav avalik huvi peab olema oluline, et see õigustaks kaebaja õiguskaitsevajadusega arvestamata jätmist.³⁰⁸ Oluliseks avalikuks huviks on kohtupraktikas peetud nt raudteeliikluse ohutust,³⁰⁹ kaasaegsete rongide kasutuselevõttu,³¹⁰ audiitorteenuse kvaliteedi tagamist,³¹¹ vangla julgeoleku tagamist täiendavate julgeoleku abinõude kohaldamisel ja distsipliinirikumistele reageerimist,³¹² isikutele ohtu kujutava hoone korrastamist.³¹³ Olulise avaliku huvi tuvastamine ei õigusta iseenesest esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmist, vaid seda tuleb ikkagi kõrvutada kaebaja õigustega. Seejuures tuleb kohtul kaaluda esialgse õiguskaitse kohaldamise tagajärgi avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva isiku avalik-õiguslikule tegevusele ja üldsusele. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmist ei õigusta see, et abinõu rakendamine on vastuolus avaliku huviga.³¹⁴ Avalik huvi peab olema ülekaalukas, kui esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisega kaasnevad kaebajale eriti rasked ja kõrvaldamatud tagajärjed. Nt haldusasjas nr 3-20-1157 soovis kaebaja vältida ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamist, sest ehitustegevus toob kaasa müra, vähendab privaatsust ning suureneb radoonioht, torustiku käitamisega aga kaasneb oht ummistuste tekkimiseks ning kinnistu väärtuse võimalik vähenemine. Kohus aga leidis, et kohaliku omavalitsuse arendamise kavas ette nähtud ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni rajamise vastu on ülekaalukas avalik huvi.³¹⁵

³⁰⁵ de la Torre, F. Interim measures in Community courts, lk 323.

³⁰⁶ TlnRnKm 07.05.2015, 3-15-867, p 10.

³⁰⁷ Pikamäe, K. HKMSK § 250 komm A.

³⁰⁸ RKHKm 3-3-1-57-01, p 2.

³⁰⁹ RKHKm 15.03.2018, 3-17-2226, p 4.3.

³¹⁰ RKHko 3-13-481, p 33.

³¹¹ TlnRnKm 02.03.2020, 3-20-124, p 16; TlnRnKm 06.08.2019, 3-19-897, p-d 20–21.

³¹² TlnRnKm 06.04.2017, 3-17-614, p 9; TrtRnKm 02.11.2020, 3-20-1979, p 11.

³¹³ TlnRnKm 01.11.2019, 3-19-1869, p 10.

³¹⁴ RKHKm 3-3-1-57-01, p 2.

³¹⁵ TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-1157, p 14.

Üldjuhul ei hinnata kahju avalikule huvile üksikasjalikult. Võib siiski eeldada, et vastustajale kehtib olulise avaliku huvi väljatoomisel sarnane tõendamiskoormus, mis kaebajale esialgse õiguskaitse vajaduse põhjendamisel. Seega kui vastustaja leiab, et esialgse õiguskaitse kohaldamise vastu on ülekaalukas avalik huvi, tuleb tal oma väiteid põhistada ja võimalusel esitada asjakohased tõendid. Haldusasjas nr 3-19-2248 ei pidanud kohus piisavaks hankija väiteid selle kohta, et hankelepingu sõlmimise keelamine võib ohustada riigi julgeolekut, mis on iseenesest kaalukas kollektiivne õigushüve, sest vastustaja ei põhistanud, kuidas hangitav automaatjuhtimissüsteem aitab paremini julgeolekut tagada ning miks on selle hankimine kiireloomuline.³¹⁶ Kui vastustaja ei vaidle esialgse õiguskaitse taotlusele vastu, võib siiski eeldada, et puudub ülekaalukas avalik huvi esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmiseks.

Taotluse lahendamisel arvestatav avalik huvi ei ole alati üksnes esialgse õiguskaitse kohaldamise vastu. Avalik huvi võib olla ka esialgse õiguskaitse kohaldamise poolt. Seega võivad huvide kaalumisel erinevad avalikud huvid põrkuda. Nt riigimetsa raieks antud metsateatiste vaidlustamisel põrkusid avalik huvi metsa hooldamise ja riigile tulu teenimise vastu avaliku huviga ohustatud liigi kaitsmise vastu.³¹⁷ Konkureerivaks avalikuks huviks on enamasti ka üldine legaliteedi põhimõte.³¹⁸

Esialgset õiguskaitset ei kohaldata ka siis, kui kaebaja õigused ei kaalu üles kahju, mis tuleneb esialgse õiguskaitse kohaldamisest puudutatud isikute õigustele. Autor leiab, et kui isik pöördub kohtusse põhiõiguse kaitseks, siis on kahju enamasti raskesti mõõdetav. Tekkivat kahju ei tohiks hinnata vaid majanduslikult, vaid võrrelda tuleks kaitstava või piiratava õigushüve olulisust või väärtust ja selle kahjustamise raskust. Suurema kaalu omandavad selle menetlusosalise õigused, keda ähvardavad pöördumatamad ja raskemad tagajärjed.³¹⁹ Kui vastanduvad õigused ja huvid on võrdse kaaluga, tuleb eelistada menetlusosalist, kellel on huvi säilitada olemasolev olukord. Vältima peaks soodustuse loomist isikule, kellel on huvi muuta olukorda pöördumatus suunas.³²⁰ Kui pöördumatud tagajärjed ähvardavad mõlemat menetlusosalist, tuleb põhjalikumalt hinnata kaebuse perspektiivi, et ühe menetlusosalise õigustele anda suurem kaal anda.

³¹⁶ TlnRnKm 12.12.2019, 3-19-2248, p 15.

³¹⁷ RKHKm 3-20-605, p 17.

³¹⁸ TlnRnKm 22.09.2020, 3-20-1518, p 19.

³¹⁹ Pikamäe, K. HKMSK § 249 komm B.I.5b.

³²⁰ RKHKm 3-3-1-67-01, p 6; TlnRnKm 20.10.2017, 3-17-1966, p-d 16–17; TrtRnKm 15.09.2016, 3-16-1427, p 13.

Esialgse õiguskaitse kohaldamine peab olema proportsionaalne kõigi menetlusosaliste suhtes. Esialgset õiguskaitset kohaldatakse vähimas ulatuses, milles see on kaebaja õiguste kaitseks vajalik (vrđl TsMS § 378 lg 4).³²¹ Huvide kaalumise võib viia selleni, et esialgse õiguskaitse taotlus jääb rahuldamata; samuti selleni, et kohaldatakse abinõu, mida kaebaja ei taotlenud, kuid mis kohtu arvates tasakaalustab paremini erinevaid huve ja õigusi, või kohaldatakse esialgset õiguskaitset piiratud ajaks või tingimuslikult. Näiteks maksuasjades taotletakse sageli maksuotsuse kehtivuse või täitmise peatamist, kuid erinevaid huve kaaludes jõuab kohus järeldusele, et proportsionaalne on lubada teha MKS § 130 lg 1 p-des 1–2 ja 4–5 sätestatud toiminguid, kuid keelata MKS § 130 lg 1 p-s 3 sätestatud toiming ehk pangakonto arestimine.³²² Seejuures võimaldab menetlusosaliste seisukoha küsimine erinevaid õigusi ja huvisid paremini analüüsida ja valida proportsionaalne abinõu. Haldusajal nr 3-20-1657 esitas keskkonnaorganisatsioon vaidemenetluse ajal halduskohtule esialgse õiguskaitse taotluse, paludes peatada turba kaevandamiseks antud keskkonnaloa kehtivus. Halduskohus rahaldas esialgse õiguskaitse taotluse ja peatas keskkonnaloa kehtivuse. Halduskohus ei kaasanud esialgse õiguskaitse menetlusse puudutatud isikut, kuid arvestas taotluse lahendamisel tema majanduslike huvidega. Puudutatud isik tõi aga määruskaebuses välja, et keskkonnaloa kehtivuse peatamise tõttu ei ole tal võimalik teha toiminguid, mis faktilist olukorda looduses ei muuda (taotleja veeluba, sõlmida maa rendilepingut), mille vältimiseks esialgse õiguskaitse taotlus oli peamiselt esitatud. Kuna need olid aeganõudvad toimingud, pidas puudutatud isik vähemkoormavaks selliste tegevuste keelamist, mis muudavad faktilist olukorda looduses. Ringkonnakohus nõustus puudutatud isikuga, et proportsionaalsem on keelata tegevused, mis muudavad faktilist olukorda looduses.³²³ Haldusajal nr 3-20-349 oli Kuuba kodanikust isiku kaebus rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuse peale jäänud halduskohtus rahuldamata ning kuna isiku rahvusvahelise kaitse taotleja staatus ja viibimisõigus seetõttu lõppes, esitas isik koos apellatsioonkaebusega taotluse rahvusvahelise kaitse andmisest keeldumise otsuse kehtivuse peatamiseks. Ringkonnakohus rahaldas esialgse õiguskaitse taotluse, küsimata sellele vastustaja seisukohta. Politsei- ja Piirivalveamet esitas ringkonnakohtu määruse peale Riigikohtule määruskaebuse, kus märkis, et otsuse kehtivuse peatamisel ei ole võimalik valmistada ette isiku väljasaatmist, mistõttu võib tema eemalolek Kuubast venida kauemaks kui kaks aastat. Sealsete seaduste järgi kaotab isik kaheaastase eemalviibimise järel Kuuba kodanikuõigused ning vajab riiki naasmiseks luba, mida isik ei pruugi seal sooritatud väärtegevuste tõttu saada. Riigikohus leidis, et avalikes huvides on, et

³²¹ RKHKm 3-20-349, p 11.

³²² TlnHKm 07.11.2019, 3-19-2072; TlnHKm 29.09.2020, 3-20-1737.

³²³ TlnRnKm 30.09.2020, 3-16-1657.

haldusakt on täidetav, ning viibimisõiguse andmiseks piisab lahkumisettekirjutuse sundtäitmise keelamisest.³²⁴

3.5. Põhivaidluse ette ära otsustamine

Esialgse õiguskaitse funktsioon on tagada, et põhivaidluse tulemus oleks isiku õiguste kaitseks efektiivne. Peamiselt kätkeb see endas vaieldavate õiguspositsioonide kindlustamist kohtumenetluse ajaks ja õigusrahu säilitamist. Kuna esialgne õiguskaitse on olemuselt põhivaidlust teeniv ajutine meede, ei tohiks selle kohaldamine tähendada, et põhivaidlus ammendub, st esialgse õiguskaitse kohaldamine ei tohiks kaasa tuua põhivaidluse äralangemist. Tõhusa õiguskaitse tagamiseks võib kohus erandlikel juhtudel kohaldada esialgset õiguskaitset – eelkõige HKMS § 251 lg 1 p-des 2 ja 3 sätestatud abinõusid – nii, et kaebaja saab kaebuses taotletud hüve või soodustuse kohtumenetluse ajal. See on võimalik, kui enne põhivaidluses lahendini jõudmist saabuvad isiku õigusi ebaproportsionaalselt kahjustavad tagajärjed, mida ei ole võimalik hiljem kohtuotsusega mõistlikult korvata.³²⁵ K. Pikamäe on leidnud, et selliste abinõude rakendamine on võimalik, kui kaebajal on ülekaalukas esialgse õiguskaitse vajadus, kaebusel on head või väga head eduväljavaated ning kaebaja huvid on oluliselt kaalukamad kui avalik huvi või puudutatud isiku õigused.³²⁶ Autor nõustub selle seisukohaga. Tavapäraselt peab isik ootama kaebuse eesmärgi saavutamiseks ära kohtuotsuse jõustumise. Kui aga esialgse õiguskaitse kohaldamiseta saabuvad kaebajale väga rasked tagajärjed ja seeläbi satub ohtu õigus tõhusale õiguskaitsele, on õigustatud ennetav sekkumine haldusorgani otsustusruumi. Seejuures võib kohus kohustada vastustajat esialgse õiguskaitse korras andma kindla sisuga haldusakti, mille otsustamisel on haldusorganil kaalutusõigus, kui puudub muu tõhus vahend kaebaja õiguste kaitseks. Ka kaalutusotsused alluvad kohtulikule kontrollile.³²⁷ Kuna esialgse õiguskaitse kohaldamine ei tohiks tekitada õigusvastast olukorda, peaksid kaebusel olema vähemalt head eduväljavaated, et vähendada vale otsuse tegemise riski. See ei tähenda siiski, et enda väidete usutavaks tegemisele kehtiks kõrgem standard võrreldes HKMS § 250 lg-ga 2.

Kaebaja vajadus esialgse õiguskaitse järele peaks olema ka tunduvalt kaalukam kui vastanduvad õigused ja huvid (vrdl PS §-d 3, 11). Autor leiab, et siinjuures ei ole õige kaaluda omavahel üksnes kaebaja õigusi (s.o vajadust) ja vastanduvaid huvisid perspektiivi arvestamata, sest see võiks viia hüve või soodustuse saamiseni kaebuse alusel, mille

³²⁴ RKHKm 3-20-349, p-d 11–12.

³²⁵ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 180.

³²⁶ *Ibidem*.

³²⁷ RKHKm 3-3-1-19-17, p 24.

rahuldamine on ebatõenäoline.³²⁸ Põhivaidlust ette ära otsustavate esialgse õiguskaitse abinõude kohaldamine on õigustatud, kui kaebus on esitatud eksistentsi või inimväarikust tagava hüve saamiseks, nagu sotsiaalabi (nt toimetulekutoetus), samuti kui kaebuses taotletav nõue on täidetav vaid kindlal ajal, nagu valimised, avaliku kogunemise korraldamine vms.³²⁹ Samal ajal ei või kohus taotluse rahuldamata jätmist põhjendada üksnes argumendil, et abinõu kohaldamisega otsustatakse ette ära põhivaidlus, vaid peab analüüsima, miks esinevad esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmist õigustavad asjaolud.³³⁰ See, kas esialgse õiguskaitse kohaldamisega otsustatakse ette ära põhivaidlus, ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise iseseisev alus.

Kui esialgse õiguskaitse raames taotletakse kohustamis- või keelamisabinõu rakendamist, mis sarnaneb põhinõude sõnastusega, ei tähenda see tingimata, et abinõu kohaldamisel otsustatakse ette ära lõplikult põhivaidlus. Põhivaidluse ette ära otsustamisega on tegemist siis, kui isik saavutab esialgse õiguskaitse määrusega selle, mis on põhivaidluse eesmärk, ning mida ei ole põhivaidluses tehtava otsusega enam võimalik tagastada, kui põhivaidluses tehakse teistsugune otsus.³³¹ Need on eelkõige juhud, kui kaebuses taotletakse ühekordset sooritust või hüve. Näiteks kui kaebuse eesmärk on lühiajalise väljasõidu võimaldamine, siis samasisulise esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamisel otsustatakse ette ära põhivaidlus.³³² Samas ei otsustata põhivaidlust ette ära, kui esialgse õiguskaitsega reguleeritakse õigussuhet ajutiselt. Esialgse õiguskaitse kohaldamine ei muuda olukorda pöördumatult, kui ajutiselt säilitatakse senised õiguspositsioonid või kui ajutiselt antakse isikule mingi õigus.³³³ Sellisel juhul saab isik hüve varem, kuid kohtuotsusega saab otsustada seda talle enam edasiulatuvalt mitte anda. Näiteks ei ole põhivaidluse ette ära otsustamisega tegemist, kui isikule antakse kohtumenetluse ajaks tähtajaline elamisloa andmine ei tähenda, et tehtaks lõplik otsus elamisloa andmise kohta ja lahendatakse tähtajalise elamisloa taotlus.³³⁴ Seejuures ei tähenda see, et õiguspositsioonide ajutise reguleerimise ja otsuse tegemise vahelist aega ja sellest tulenevat hüve ei saa tagasi täita või pöörata, et esialgse õiguskaitse kohaldamisega otsustatakse ette ära põhivaidlus.³³⁵ Oluline on eristada, millal on tegemist põhivaidluse ette ära

³²⁸ Vrdl RKHKm 3-3-1-59-14, p-d 17 ja 19.

³²⁹ Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses, lk 180; Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, § 123 vnr 143.

³³⁰ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, § 123 vnr 146a.

³³¹ *Ibidem*, § 123 vnr 146b.

³³² TlnRnKm 29.06.2020, 3-20-1094, p 10.

³³³ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, § 123 vnr 146c.

³³⁴ RKHKm 3-3-1-19-17, p 29; TlnRnKm 29.04.2019, 3-19-519, p 18.

³³⁵ Schoch/Schneider, Verwaltungsgerichtsordnung: VwGO, § 123 vnr 148–148a.

otsustamisega ja millal reguleeritakse õigussuhet üksnes ajutiselt, sest esimesel juhul kehtivad taotluse põhjendatusele eespool kirjeldatud kõrgemad künnised.

Seejuures on alama astme kohtud tõlgendanud vaidluse ette ära otsustamist tunduvalt laiemalt, pidades siia alla kuuluvaks ka olukordi, mil põhivaidlus ei ammendu, kuid haldusakti kehtivuse peatamisega saavutab kaebaja kohtumenetluse ajaks sarnase positsiooni, mille ta saavutaks otsusega. Nii ei ammendu põhivaidlus olukorras, kus kinnipeetav taotleb esialgset õiguskaitset distsiplinaarkaristust määrava käskkirja kehtivuse peatamiseks, et säilitada võimalus avavanglasse paigutamiseks, sest käskkirja kehtivust on võimalik murda ka põhinõuet lahendades;³³⁶ kui taotletakse sissesõidukeelu kehtivuse peatamist kohtumenetluse ajaks,³³⁷ kui vaidlustatakse koolist väljaarvamise käskkirja ja palutakse peatada selle kehtivus, et käia kohtumenetluse ajal koolis.³³⁸ Alama astme kohtute tõlgendus ei ole õige, sest see tähendaks seda, et haldusakti kehtivuse või täitmise peatamisel otsustatakse iga kord põhivaidlus vähemalt osaliselt ette ära. Ühtlasi tähendaks see kõrgema künnise kohaldamist suurele osale taotlustest, mis ei ole põhjendatud.

3.6. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise tagajärjed

Esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata jätmine ei võta kaebajalt õigust esitada uute faktiliste või õiguslike asjaolude ilmnemisel korduv taotlus. Kui taotluses uusi asjaolusid ei ole, esineb alus korduva taotluse läbi vaatamata jätmiseks (HKMS § 55 lg 3).³³⁹ Samas ei tulene esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisest ühelegi isikule kaitstavat usaldust, et vaidlustatud haldusakti põhivaidluses ei tühistata. HMS § 67 lg 4 p 1 järgi ei saa isik tugineda haldusakti kehtetuks tunnistamisel usaldusele muu hulgas haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse läbivaatamise ajal. Näiteks kui kolmas isik asub kohtumenetluse ajal realiseerima ehitusloast tulenevat õigust, võtab siduvaid kohustusi või hangib ehitustöid, võtab ta sellega endale riski, et ehitusloa tühistamise korral võidakse temalt nõuda püstitatud ehitise lammutamist, kui kaebaja õiguste kaitse ei ole muul viisil võimalik.³⁴⁰ Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmine ei tähenda ka, et kaebus jääb rahuldamata. Sarnaselt ei tähenda esialgse õiguskaitse kohaldamine, et kaebus ilmtingimata rahuldatakse.

³³⁶ TlnRnKm 12.10.2020, 3-20-550, p 9.

³³⁷ TlnRnKm 30.04.2019, 3-19-556, p 9.

³³⁸ TlnRnKm 09.01.2019, 3-18-2266, p 10.

³³⁹ Korduva taotluse kohta lähemalt käesoleva töö II ptk § 2.2.4 (lk 30–32).

³⁴⁰ TlnRnKm 10.12.2018, 3-18-1956, p 9; TlnRnKm 13.06.2019, 3-19-795, p 16.

KOKKUVÕTE

Magistritöös uuriti, mis on esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldused ja kuidas on neid sisustatud kohtupraktikas. Töö olulisemad järeldused on järgmised.

Kohtul on esialgse õiguskaitse kohaldamisel kaalutusõigus otsustada, kui ulatuslikult ta esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldusi kontrollib. Kuna esialgse õiguskaitse taotlus tuleb lahendada viivitamata, on raske seada kontrolliulatusese künnist. See sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest ning nende koostoimest. Eelnev ei tähenda, et kohus tegutseks taotlust lahendades õigusvabas ruumis. Taotluse lahendamisel tuleb kontrollida selle lubatavust ja põhjendatust. Üldiselt taotluse lubatavuse kontrollimisel probleeme ei esine. Vältida tuleks siiski esialgse õiguskaitse küsimuse lahendamist kohtuotsuses. Rohkem probleeme on taotluse põhjendatuse kontrollimisega. Esialgse õiguskaitse vajadust ei tohiks tõlgendada liiga kitsalt. Tegelikult on koormavate haldusaktide puhul esialgse õiguskaitse vajadus üsna tavapärane. Isikul on esialgse õiguskaitse vajadus, kui ta peab kohtumenetluse ajal taluma ebamõistlikke piiranguid. Kui kahjuliku tagajärje saabumine ei ole väga vähetõenäoline, tuleks hinnata kaebuse eduväljavaateid ja kaaluda asjassepuutuvaid huve. Küll võib riive vähene intensiivsus õigustada esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmist. Selleks, et paremini hinnata esialgse õiguskaitse kohaldamise ettenähtavaid tagajärgi ja kohaldada proportsionaalset abinõu, tuleb võimalusel küsida taotlusele teiste menetlusosaliste seisukohta. Kõrgemaid künniseid kohaldatakse siis, kui esialgse õiguskaitse kohaldamisega otsustatakse ette ära põhivaidlus. Kohtupraktikas kohaldatakse ekslikult kõrgemat künnist sageli juhtudel, mil tegelikult põhivaidlust ei otsustata ette ära, vaid õiguspositsioonid reguleeritakse üksnes põhivaidluse ajaks.

Esialgse õiguskaitse esmane ülesanne on kindlustada põhivaidluse ajaks vaieldavad õiguspositsioonid ning vältida faktilise olukorra pöördumatut muutumist. Selleks, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse, viib see mõningatel juhtudel ka uute õiguspositsioonide loomiseni enne põhivaidluse lahendamist. Kuigi esialgne õiguskaitse on ajutine abinõu, mis teenib põhivaidlust ning mille kohaldamine ei tohiks põhivaidlust muuta ainetuks, ei ole see keeld absoluutne. Erandlikel juhtudel on esialgse õiguskaitse menetluses lubatud ette ära otsustada põhivaidluse tulemus, kui vastasel juhul ei oleks isikul võimalik tõhusalt oma õigusi kaitsta. Kuna esialgse õiguskaitse kohaldamine tuleb otsustada viivitamata ning oludes, kus faktilised ja õiguslikud asjaolud võivad olla veel ebaselged, ei ole võimalik rakendada täies ulatuses halduskohtumenetluse üldpõhimõtteid, eriti uurimispõhimõtet ning ärakuulamise võrdsuse ja tõhususe põhimõtet. Samas ajaline surve üksnes piirab nende põhimõtete rakendamise ulatust.

Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel ei pea asjaolud olema tuvastatud sama kindlusega, mis põhivaidluse sisulisel lahendamisel. Need peavad olema usutavad, kuid mõned kahtlused võivad jääda. Esialgse õiguskaitse kohaldamisel kohtu omal algatusel kontrollitakse samu eeldusi, mis taotluse alusel kohaldatava esialgse õiguskaitse puhul. Seadusest ei tulene, et kohtu kaalutusõigus oleks omal algatusel esialgset õiguskaitset kohaldades piiratum. Kuna kohus ei tee omal algatusel määrust esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise kohta, kohaldatakse esialgset õiguskaitset omal algatusel siiski vaid siis, kui eelduste täitmine on äratuntav.

Taotluse lahendamist alustatakse selle lubatavusest. Viimast ei kontrollita, kui kohus kohaldab esialgset õiguskaitset omal algatusel. Praktikas ei kontrollita taotluse lubatavust ka juhul, kui kaebus, mille tagamiseks esialgse õiguskaitse taotlus esitati, tagastatakse, jäetakse läbi vaatamata või mille osas menetlus lõpetatakse. Esialgse õiguskaitse taotluse võib esitada isik, kes on esitanud halduskohtule kaebuse või haldusorganile vaide. Taotluse esitamise õigus on ka protesti esitajal ja isikul, kellel on õigus esitada halduskohtule kaebus eraisiku vastu. Isiku haldusprotsessiõigus- ja haldusprotsessiteovõimet tuleb hinnata HKMS kaudu TsÜS alusel. Seda ka juhul, kui taotlus on esitatud vaidemenetluse ajal. Esialgse õiguskaitse taotlus on lubatav, kui see esitatakse käimasolevas kohtu- või vaidemenetluses. Seejuures loetakse menetlus alanuks hetkest, mil vaie või kaebus on laekunud haldusorganile või kohtule, sh kui esitatud vaie või kaebus on puudusega. Selline lähenemine on õige, sest isikul on üldjuhul teadmine, millal ta konkreetse avalduse üle andis, kuid puudub teadmine, millal see registreeritakse. Menetlusökoonomia põhimõttest tulenevalt on lubatav ka ennatlikult esitatud taotlus, kui enne selle lahendamist esitatakse kohtule vastavasisuline kaebus. Taotlus tuleb esitada kohtule, kelle menetluses on põhivaidlus, v.a siis, kui taotlus esitatakse vaidemenetluse ajal. Kui kohus on asja lahendanud, võib taotluse esitada edasikaebust esitamata asja lahendanud kohtule, edasikaebuse esitamisel aga edasikaebust lahendavale kohtule. Taotluse esitamine asja lahendanud kohtule ei ole eesmärgipärane siis, kui kohus on otsuses esialgse õiguskaitse küsimuse lahendanud. Selleks, et tagada isiku õiguste kaitse tõhusus, tuleks esialgse õiguskaitse taotlus lahendada siiski määrusega. Kui aga esialgse õiguskaitse taotlus jäetakse otsuses rahuldamata, on eesmärgipärasem tõlgendada edasikaebuses esitatud taotlust korduva taotlusena, millele ei kohaldata HKMS § 55 lg-s 3 sätestatud korduva taotluse esitamise piirangut.

Esialgse õiguskaitse taotlus peab vastama HKMS §-des 52–54, §-s 250 ja § 104 lg-s 1 ja RLS § 60 lg-s 6 sätestatud menetluslikele tingimustele. Kui taotlus nendele tingimustele ei vasta, tuleks see käiguta jätta siiski vaid siis, kui puudused takistavad selle menetlemist. Ühtlasi tuleb

kohtul kaaluda taotluse käiguta jätmisega kaasnevast viivitusest tulenevaid tagajärgi kaebaja õigustele. Kohus ei pea sisuliselt läbi vaatama taotlust, mis on esitatud samadel asjaoludel ja alusel, mis juba lahendatud taotlus. Korduva taotluse läbivaatamisel on kohtul siiski avar kaalutlusruum. Isikul puudub õigus nõuda samadel asjaoludel ja alusel esitatud taotluse sisulist lahendamist. Kui kohus peab vajalikuks taotlusele uue hinnangu andmist, on tal õigus seda teha. Taotluse võib HKMS § 55 lg 3 mõistes korduvaks lugeda ka kõrgemalseisev kohus, kui alamalseisev kohus on juba lahendanud samadel asjaoludel ja alusel esitatud taotluse. Asja lahendamine alamalseisvas kohtus ei ole alati asjaolu, mis õigustab esialgse õiguskaitse aluseks olevatele asjaoludele uue hinnangu andmist. Kuna esialgne õiguskaitse teenib põhivaidlusega sama eesmärki, ei saa sellega saavutada rohkem kui põhiasjas tehtava lahendiga. Taotletud abinõu peab seega jääma põhivaidluse piiridesse. Ühtlasi ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamine võimalik õigusvastasuskaebuste puhul. Esialgse õiguskaitse taotlus tuleb esitada kohtualluvuselt samale kohtule, kuhu tuleks esitada kaebus. Menetlusökoonoomia kaalutlustel tuleks vältida esialgse õiguskaitse taotluse kergekäelist üleandmist kohtualluvuse sätete alusel. Esialgse õiguskaitse vajaduse puudumine ei ole põhjus, miks jätta esialgse õiguskaitse taotlus viivitamata lahendamata. Taotluse kohtualluvuse alusel üleandmine on võimalik eelkõige juhul, kui esitatud taotlus on puudustega või enne taotluse lahendamist on võimalik ja vajalik ära kuulata teised menetlusosalised.

Taotluse põhjendatuse kontrollimisel analüüsitakse esialgse õiguskaitse vajadust, kaebuse perspektiivi ning vastanduvaid õigusi ja huvisid. Esialgse õiguskaitse vajadus seisneb ohus, et abinõude kohaldamata jätmisel kaasnevad kaebajale tagajärjed, mille hilisem kõrvaldamine pole kohtuotsusega võimalik või see on oluliselt raskem. Kohtul tuleb seega hinnata, missugused tagajärjed kaasnevad isikule esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisel. Selliste tagajärgede väljatoomise kohustus on kaebajal või kui taotlus esitatakse vaidemenetluse ajal, siis taotlejal. Kui isikul puudub õigus, mida ta soovib esialgse õiguskaitsega kaitsta, ei saa vaidlustatud haldusakti täitmine või toimingute tegemine selle õiguse kaitset ka raskendada või võimatuks teha. Seega puudub isikul esialgse õiguskaitse vajadus, kui vaidlustatud haldusakt või toiming ei saa ilmselget tema õigusi riivata. Esialgse õiguskaitse vajadust ei tohiks käsitleda samas liiga kitsalt ja siduda seda üksnes eriti raskete tagajärgedega. Kinnitust leidis esimene hüpotees, et esialgse õiguskaitse vajadust tuleb jaatada ka juhul, kui kaebaja peab taluma kohtumenetluse ajal ebamõistlikke piiranguid või ebamugavust, mis ei ole kohtuotsusega mõistlikul viisil korvatavad. Vastupidine ei ole koosõlas tõhusa õiguskaitse põhimõttega. Kahjulike tagajärgede saabumine ei pea samas olema kindel, vaid kohus peab arvestama nende saabumise ohuga. Siinjuures on mõeldud konkreetset ohtu. Kahjuliku tagajärje saabumine peab

olema ka usutav, mitte pelgalt hüpoteetiline. Selleks, et esialgse õiguskaitse vajadust jaatada, ei pea kahjulikud tagajärjed saabuma kohe või lähema aja jooksul. See tähendab, et oht ei pea olema akuutne. Vajadus puudub, kui asjaoludest nähtuvalt ei ole kahjuliku tagajärje saabumine pikema aja jooksul võimalik või tõenäoline. Seega leidis kinnitust teine sissejuhatuses püstitatud hüpotees. Kui kaebajal esialgse õiguskaitse vajadus puudub, jäetakse taotlus rahuldamata, mitte läbi vaatamata. Ühtlasi ei tule vajaduse puudumisel kontrollida kaebuse perspektiivi ja kaaluda vastanduvaid õigusi ja huvisid, sest vajadus on esialgse õiguskaitse vältimatu eeltingimus.

Mitmeetapiliste menetluste puhul põhjendatakse esialgse õiguskaitse vajadust sageli sooviga vältida tulevasi kohtuvaidlusi. Üldjuhul ei ole see argument piisav, et esialgse õiguskaitse vajadust jaatada, sest mitmeetapiliste ja suure kaalutusruumiga menetluste puhul ei ole teada, missugusele lõpptulemusele haldusorgan jõuab. Samas ei pruugi kaebajal olla alati võimalik edasisi haldusakte vaidlustada, nt ehitusluba avaliku huvi kaalutlustel, samas kui detailplaneeringu kehtestamise otsuse vaidlustamine on sel eesmärgil lubatud. Selliselt põhjendab täiendavate kohtuvaidluste algatamine esialgse õiguskaitse vajadust juhul, kui edaspidi antavate haldusaktide vaidlustamine ei ole kaebaja õiguste kaitseks tõhus. Seega leidis kinnitust kolmas hüpotees. Kohus peaks seejuures hindama, missugused tagajärjed kaebajale haldusaktist tulenevad ning mis on kaebaja eesmärk kaebuse esitamisel. Igal juhul on täiendavate kohtuvaidluste pidamine asjaolu, mida arvestada huvide kaalumisel.

Vajaduse kõrval hinnatakse kaebuse rahuldamise tõenäosust ning kaalutakse avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi. Kinnitust leidis neljas hüpotees, et kaebuse perspektiivi tuleb hinnata summaarselt. Esialgse õiguskaitse taotlus tuleb lahendada viivitamata, mis tähendab, et kaebuse sisu ei ole võimalik hinnata kuigi põhjalikult. Ajaline surve ei vabasta kohut siiski faktilistele ja õiguslikele asjaoludele hinnangu andmisest, sest esialgse õiguskaitse kohaldamine ilmselgete eduväljavaadeteta kaebuse tagamiseks ei ole põhjendatud. Üldjuhul peaks summaarne hindamine puudutama faktilisi asjaolusid. Faktiliste asjaolude ebaselgus võib aga tuua kaasa ebaselguse õiguslikus olukorras. Õiguslikule olukorrale summaarse hinnangu andmine ei tähenda, et normi tõlgendatakse teadlikult väärtalt. Perspektiivi hindamise ulatus sõltub esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise või kohaldamise tagajärgede raskusest isikute õiguste kaitsele või avalikule huvile. Autor oli seisukohal, et perspektiivile põhjaliku hinnangu andmata jätmise võib kaebaja õigused jätta kaitseta, kui õiguste riive on väheintensiivne. Vaid eduväljavaate olemasolu võib kaebaja õigustele anda võrdse kaalu võrreldes avaliku huvi või puudutatud isiku õigustega. Kaheldav on siiski, kas esialgse õiguskaitse menetluses on ajalise surve tõttu

võimalik niivõrd põhjalikku hinnangut anda. Ulatuslikumalt tuleb perspektiivi hinnata siis, kui vastanduvad huvid ja õigused on võrdse kaaluga ning nii esialgse õiguskaitse kohaldamine kui kohaldamata jätmise toob menetlusosalistele kaasa pöördumatud tagajärjed. Põhjalikum hinnang perspektiivile saab anda ühe menetlusosaliste õigustele suurema kaalu. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise aluseks on peetud kaebuse ilmselget perspektiivitust. Üldjuhul on hinnang eduväljavaadetele põhjalikum kui vaid tõdemus, et kaebus pole ilmselgelt perspektiivitu. Viimast võib teha eelkõige siis, kui tegemist on keerulise õigusliku vaidlusega, mille asjaolud ei ole selged ning tõendite uurimiseks ei ole aega. Kõrgem edukuse künnis on põhjendatud juhtudel, mil huvikonflikt on suurem. Perspektiivi hindamisel tuleb võtta arvesse ka põhivaidluse lubatavust. Kaebuse tagastamisel, läbi vaatamata jätmisel ja menetluse lõpetamisel ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamine vajaduse puudumise, vähese perspektiivi ja seeläbi avaliku huvi ja puudutatud isiku õiguste kaalutlustel enamasti põhjendatud. Taotlus tuleb siiski sisuliselt läbi vaadata, sest määrus tagastamise, läbi vaatamata jätmise või menetluse lõpetamise kohta pole jõustunud. Viimane ei kehti siis, kui tagastamise, läbi vaatamata jätmise või menetluse lõpetamise alus on esialgse õiguskaitse lubatavuse eeldus. Pädevusküsimuse tekkimisel võib erandlikel juhtudel olla põhjendatud esialgse õiguskaitse tähtaegne kohaldamine, et isik ei minetaks õigusi õigesse kohtusse avalduse esitamisel. Kaebuse tähtaegsus võib mõjutada hinnangut kaebuse perspektiivile ning kaalumisel arvestatavatele huvidele ja õigustele.

Töös näidati, et kohtupraktika on olnud heitlik osas, mis puudutab perspektiivi hindamist vaidemenetluse ajal esitatud taotluste puhul. Kinnitust leidis viies hüpotees, et vaidemenetluse ajal esitatud esialgse õiguskaitse taotluse puhul tuleb hinnata hüpoteetilise kaebuse, mitte millegi muu perspektiivi. Seadusest ega eelnõu ettevalmistusmaterjalidest ei nähtu, et seadusandja oleks soovinud erisusi vaidemenetluse ajal esitatud taotluse hindamisele. Esialgse õiguskaitse eesmärk on tagada, et isikul oleks võimalik oma õigusi tõhusalt kaitsta kohtuotsusega. Vaide perspektiivi hindamise vastu räägib vaideorgani kontrolliulatus, mis on ulatuslikum kui kohtulik kontroll, sest vaideorgan saab hinnata ka otsuse otstarbekust. Liiati on vaideorganil endal võimalus vaidlustatud haldusakti kehtivus või täitmine peatada.

Huvide kaalumist võib pidada esialgse õiguskaitse kohaldamise keskseks osaks, kuid see ei tähenda, et see sellele taanduks. Huvide tuvastamise ja kaalumise kohustus on kohtul. Huvide kaalumisel tuleb arvestada kahjulike tagajärgede raskust kaebaja õigustele ning kaebuse perspektiive. Samuti muid aspekte, nagu uute vaidluste algatamine, tagasinõude esitamise võimalus, hilisem kahju hüvitamine. Taotluse lahendamisel arvestatav avalik huvi peab olema

oluline ja ülekaalukas, et see õigustaks kaebaja õiguskaitsevajadusega arvestamata jätmist. Kui vastustaja toetub avaliku huvi ülekaalukusele, tuleb seda põhistada. Taotluse lahendamisel arvestatavad avalikud huvid võivad omavahel olla ka vastassuunalised. Puudutatud isikud, kelle õigustega taotluse lahendamisel arvestatakse, on kolmandad isikud HKMS § 20 lg 1 mõistes. Üldjuhul võrreldakse esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisest tulenevat kahju kaebajale kahjuga, mis kaasneb esialgse õiguskaitse kohaldamisest kolmandale isikule. Autor leidis, et alati ei tuleks kahju hinnata majanduslikult, sest nii võib põhiõiguste kaitse olla ebatõhus. Arvestada tuleks kaitstava või piiratava õigushüve olulisust või väärtust ja selle kahjustamise raskust. Huvide võrdsuse puhul tuleb eelistada menetlusosalist, kelle huvides ei ole olukorra pöördumatu muutmine. Kui pöördumatud tagajärjed ähvardavad mõlemat menetlusosalist, tuleb hinnata põhjalikumalt kaebuse perspektiivi. Esialgse õiguskaitse kohaldamine peab olema proportsionaalne kõigi menetlusosaliste suhtes. Seejuures võimaldab menetlusosaliste seisukoha küsimine erinevaid õigusi ja huvisid paremini tasakaalustada ja valida proportsionaalne abinõu.

Kuigi esialgne õiguskaitse tagab põhivaidluse tulemuse efektiivsust, võib seda erandlikel juhtudel kohaldada ka viisil, et põhivaidlus ammendub. See eeldab, et kaebajal on ülekaalukas esialgse õiguskaitse vajadus, kaebusel on vähemalt head eduväljavaated ning kaebaja õigused kaaluvad oluliselt üle avaliku huvi ja puudutatud isiku õigused. Eelkõige on see võimalik vaidluste puhul, mis puudutavad inimese eksistentsi või inimväärikust. Samas on oluline eristada, millal otsustatakse esialgse õiguskaitsega ette ära põhivaidlus ja millal mitte, sest vastasel juhul kohaldatakse esialgse õiguskaitse eeldustele kõrgemat kontrollistandardit. Põhivaidlust ei otsustata ette ära, kui esialgse õiguskaitsega reguleeritakse õigussuhet ajutiselt esialgse õiguskaitse määrase kehtivuse ajaks ning põhivaidluse eseme suhtes lõplikku otsust ei tehta. Need on juhud, mil esialgse õiguskaitse kohaldamine ei too kaasa pöördumatuid tagajärgi; mil olukord ei muutu pöördumatult – kui ajutiselt säilitatakse senised õiguspositsioonid või kui ajutiselt antakse isikule mingi õigus. Põhivaidluse ette ära otsustamisega on tegemist eelkõige juhul, kui taotletakse ühekordset sooritust või hüve. Seega leidis kinnitust kuues hüpotees. Kohtupraktika vajab selles osas muutmist, sest põhivaidluse ette ära otsustamist tõlgendatakse liiga avaralt ning kohaldatakse seda ka juhtudel, mil õiguspositsioonid reguleeritakse üksnes ajutiselt. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise ei tähenda, et kaebaja õiguste kaitse muutuks võimatuks. Kaebaja võib esitada kohtule korduva taotluse. Esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise ei tähenda ka, et kaebust ei rahuldata. Samuti ei saa sellest tuletada, et kaebus rahuldatakse. Liiati ei laiene kolmandale isikule

usalduse kaitse põhimõtte, kui ta asub realiseerima vaidlustatud haldusaktist tulenevat õigust ajal, mil see on vaidlustatud.

Magistritöö näol on tegemist uurimusega, mis võib aidata praktikuid esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel ning lahendamisel. Kaardistatud on viimaste aastate kohtulahendid. Kuna esialgse õiguskaitse taotlusi esitatakse palju, siis teeb autor ettepaneku edaspidi uurida, kas halduskohtumenetluse tõhustamiseks võiks kindlat tüüpi haldusakti vaidlustamisel olla suspensiiiefekt; samuti võiks uurida, kas esialgse õiguskaitse määruse edasikaebeõiguse piirang on õiguspärane.

CONDITIONS FOR GRANTING INTERIM RELIEF IN ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS

Abstract

The right to access to court, combined with the right to organisation and procedure provided for in articles 14 and 15(1) of the Constitution of the Republic of Estonia, constitute a fundamental right to effective court protection and fair administration of justice. This right encompasses all stages of procedure, including access to proceedings, judgment and enforcement. Because contesting an administrative act does not have suspensive effect, except for a few exceptions (e.g. when contesting a transfer decision within the meaning of the Dublin III regulation in the court of first instance), the right to effective court protection would be illusory if the court does not have authority to prevent the applicant from suffering irreparable damage from complying with the contested act or measure during pending proceedings. Interim relief is a procedural mean to ensure that the applicant can effectively claim his/her rights, notwithstanding the passage of time between lodging the action and the rendering of the judgment. At the same time, interim relief has great practical significance because the hiatus between the two can be lengthy. For instance, in 2019 the average duration of the main proceedings in the court of first instance was 238 days and in the court of second instance 197 days; in 2020 it was 248 and 192 days respectively.

According to article 249(1) of the Code of Administrative Court Procedure (CACP), the court may grant interim relief upon a motivated application or *proprio motu* to secure an applicant's rights if the protection of his/her rights may be significantly more difficult or impossible with the judgment. Interim relief may also be granted when the action is lodged for the protection of rights of another person or public interest, provided that the aim of the action with the judgment may otherwise be significantly more difficult or impossible to attain. Following article 249(3) of the CACP the court also has to have regard for the public interest at stake and the rights of persons affected, as well as to assess the prospects of the action and the foreseeable consequences of the order for interim relief. Three substantive requirements can thus be discerned: the reason for interim relief, prospects of the action, and balance between competing rights and interests. The application has to also comply with the formal requirements enshrined in articles 7–8, 16, 25–26, 52–54, 55(3), 104(1), 249 (2) and (5) of the CACP, and article 60(6) of the State Fees Act. Formal requirements are not analysed when the court grants interim relief *proprio motu*. While formal requirements relate to the admissibility of the application, substantive requirements refer to the merits. A distinction is necessary because in a case where

an application is declared inadmissible, there are no restrictions to submit a repeat application. In a case where interim relief is denied, repeat application is admissible, provided the factual or legal situation or the cause for interim relief has changed.

The purpose of this thesis is to analyse the conditions for granting interim relief and how administrative courts perceive them in practice. Using an analytical approach, this thesis presents a comprehensive analysis of what is practiced. Firstly, the purpose and function of interim relief are addressed. Interim relief is then examined contextually in the system of the administrative court's procedure. The thesis continues to analyse different aspects of admissibility and merits. Induction is used to reveal their content and substance. The results are synthesised and assessed in relation to one another.

The purpose of interim relief is to guarantee the effectiveness of the final judgment. Its primary function is to preserve the legal positions of participants in proceedings when the case is pending. As such, interim measures are temporary in nature and their effect should cease once the judgment is rendered. The court does not decide on the main action when granting or denying interim relief. Moreover, it is not bound by the legal opinion expressed in the order for interim relief. Still, in some cases, the right to effective court protection requires that the claimed rights are recognised first. Furthermore, in some circumstances this could lead to settling the dispute definitely. Interim relief also entails reducing the risk of a wrong decision, as it helps to minimise the deviation from applicable substantive law. Because the court must decide on the application for interim relief without delay and in circumstances where the factual and legal situation may still be unclear (article 252(1) of the CACP), the general principles of administrative court procedure, in particular the principle of investigation and the principles of equality and effectiveness of the hearing, cannot be fully applied. At the same time, the facts do not have to be established with the same certainty as in the main proceedings. Some uncertainties may remain. Although the court may hear other participants only when it does not prejudice the rights and interests considered when granting interim relief, hearing other participants ensures that the granting of interim relief is proportionate. The court's right to grant interim relief *proprio motu* also limits the principle of party disposition. In practice, however, interim relief is rarely granted *proprio motu*. The reason for this includes the fact that the court still has to assess the merits and balance competing interests for granting interim relief. Because the court cannot deny interim relief *proprio motu*, granting interim relief presupposes substantial certainty that the material requirements are met.

The court first examines the admissibility of the application for interim relief and then proceeds to analysing the merits of the application. The court may deviate from this order for the purposes of procedural economy provided that the action is *prima facie* unfounded (i.e. when the action is returned or dismissed or when the proceedings are terminated), in which case interim relief is denied. An application for interim relief is dismissed when the cause for return, dismissal or termination of proceedings means that also the application is inadmissible.

Only the person who has lodged an action (applicant) or a challenge with the administrative authority have the right to apply for interim relief (article 249(1)–(2) and (5) of the CACP). Additionally, persons who have the right to protest and bring actions against private individuals may seek interim relief (articles 257(1), 256(2), 260(3) and 261 of the CACP). Furthermore, the main proceedings or the challenge proceedings must be pending (articles 249(2) and (5) of the CACP). This means that the applicant must have lodged the action with the court or the challenge with the administrative authority. The application for interim relief must be reasoned and substantiated. Foremost, the applicant has to demonstrate that the failure to grant interim relief would cause him damage that cannot be repaired with the judgment (articles 63 and 250 of the CACP). In the event that the application has defects (e.g. when the applicant has not paid the state fee), the court has to determine whether the delay between curing the defects of the application and ordering interim relief could hinder the protection of his/her rights. The court may grant interim relief also *proprio motu*. As regards jurisdiction, the application has to be submitted to the same court as the action in the main proceedings (articles 7–8 of the CACP). Still, transferring the application to the correct court should be avoided because it has to be examined without delay. Moreover, the court that transfers proceedings may order interim relief (article 10(2) of the CACP). Additionally, the principle of procedural economy suggests that the court who has received the application should decide upon it. Thus, the absence of a reason for interim relief should not justify a transfer. Repeat applications can be dismissed provided that the factual and legal circumstances and the cause for interim relief have not changed since the initial application (article 55(3) of the CACP). A higher court may dismiss the application when a lower court has decided on the merits, and the factual and legal circumstances as well as the cause for interim relief have not changed in the meantime. Furthermore, the requested interim measure has to serve the same purpose as the main action (article 251 of the CACP). The applicant cannot achieve more with interim relief than he/she can achieve with the action. As such, interim relief cannot be granted to secure a declaratory action to ascertain whether the administrative act or measure is unlawful.

After the court has found that the application for interim relief is admissible, it proceeds to analyse the merits. The reason for interim relief lies in the threat that the failure to apply interim measures impedes the enforcement of the judgment or renders it unenforceable. In other words, interim relief is granted in the event that the compliance with the disputed act or measure irreparably damages the applicant's rights. In practice, such consequences include the construction and granting of a building and occupancy permit, damage to private and family life upon deportation, deterioration of family ties when the long-term visits in prison are suspended to prevent the spread of coronavirus, etc. At the same time, the reason for interim relief should not be interpreted narrowly and linked to particularly grave consequences. The reason for interim relief exists also when the applicant has to endure unreasonable restrictions or inconveniences during court proceedings. At the same time, the reason for interim relief inherently presupposes that the applicant's rights have been prejudiced. If the applicant does not have a right which he/she wishes to protect with interim relief, the enforcement of the contested act or measure cannot render the protection of that right more difficult or impossible. The court has to examine whether the consequences the applicant describes in his/her application can derive from the contested act or measure. Their occurrence, in turn, has to be sufficiently probable and credible. Furthermore, the described consequences have to occur in the foreseeable future. This does not mean that they have to occur tomorrow or the day after tomorrow. There is no reason to grant interim relief if the occurrence of irreparable consequences is not possible or probable in the long run. In practice, in the case of multi-stage administrative proceedings, applicants often substantiate the reason for interim relief with the intention to prevent future disputes between the participants. The author found that this argument does not usually suffice because it is not known whether the administrative authority grants the future act or not. Still, it may suffice when the applicant cannot effectively challenge future administrative acts. In any case, it is an argument to consider when balancing competing rights and interests.

The court also has to have regard to the prospect of the action and balance the competing rights and interests. This in turn means that the court has to assess the probability of granting the action. At the same time, the exact extent to which the prospect has to be assessed is unclear. Also unclear is the standard of success required from a successful application. The author found that the prospect has to be assessed summarily. Because the court has to decide on the application without delay, it is often not possible to thoroughly assess the factual and legal situation. Yet, the court cannot deliberately apply the wrong law. Still, if the factual situation is unclear, the legal situation can often be unclear as well. The refusal to engage in a more serious

consideration on the merits, however, could make it difficult for the applicant to contest an act or measure that does not prejudice his/her rights intensively. In this case, only a good chance of success could give the applicant's right an equal weight in the balancing of interests. When it comes to such balancing, the rights and interests of the participant whose interest does not lie in the irreversible change of the factual situation are preferred. Still, it is often not possible to give such an extensive assessment in these proceedings. In addition, the court should engage in a more serious consideration of the merits when the competing rights and interests are equal and irreparable damage threatens both participants. A more thorough assessment of the prospects can give more weight to one of the participants.

The application for interim relief is denied when the action is manifestly unfounded. In practice, this assessment is more thorough than just asserting that the action is manifestly unfounded. However, it may be sufficient in a situation where the pending dispute is particularly complex, the facts and legal situation remain unclear, and there is no time to examine the evidence. Case law has not been clear whether the court should assess the prospects of the challenge, action, both of them, or refrain from assessing the prospects altogether when interim relief is applied for during challenge proceedings. The author found that the court should assess the prospects of the future action, and not the challenge. The purpose of interim relief is to guarantee that the applicant can effectively protect his/her rights with the judgment and not with the decision on challenge. Furthermore, the scope of control is significantly wider in the challenge proceedings than in the judicial proceedings. Unlike the court, the administrative authority can examine the expedience of the challenged act. Furthermore, the administrative authority may suspend the validity and execution of the challenged act itself.

The balancing of competing rights and interests has been considered a central tenet of interim relief. At the same time, the author found that deciding on the application should not be reduced only to the balancing of rights and interests. This could mean that interim relief is applied to secure an unfounded action. At the same time, it is for the court and not for the applicant to determine competing rights and interests. Public interest has to be important and override applicant's right to justify the denial of interim relief. Persons whose rights have to be considered are usually persons who have to be joined to the proceedings as a third party (article 20(1) of the CACP). In general, the court compares the damage the applicant suffers when interim relief is denied to the damage resulting from the application of interim relief to the public interest and third party. At the same time, the author found that damage should not always be given an economic value as this could render the protection of fundamental rights

ineffective, especially when the encroachment of the right is a minor one. The importance and value of the particular right or interest should be compared to the seriousness or gravity of the encroachment. Additionally, aspects such as prospects of the action, possibility of future disputes, and compensation should be considered. When the competing rights and interests are equal, the participant whose interest does not lie in the irreversible change of the factual situation should be preferred. If irreparable damage threatens both participants, the prospects of the actions should be considered more thoroughly. Interim relief has to be proportional to all the participants. At the same time, hearing other participants may help to choose a more proportionate measure.

The purpose of interim relief is to guarantee the effectiveness of the main proceeding. It is a temporary measure to protect the rights of participants when the case is pending. This in turn means that the order for interim relief should not render the main proceedings ineffective. This is not an absolute prohibition, though. In some circumstances, the application of interim relief could lead to the anticipation of the main dispute. It is possible when the reason for interim relief is preponderant, the action has a good or very good chance of success and the applicant's rights outweigh the public interest and the rights of third parties. This could happen where the existence of a person or human dignity is at stake. At the same time, it is important to distinguish when the granting of interim relief anticipates the results of the main proceedings. Otherwise, a much higher standard is applied for no reason. The case law needs to change in this regard. Lower courts tend to interpret the anticipation of the main proceedings rather broadly. The court does not decide on the main dispute definitely if the measure is applied provisionally for the period of the validity of the order and the court does not decide on the main dispute definitely. This includes cases where the application for interim relief does not lead to the creation of irreversible facts. In principle, the court decides on the main dispute definitely where a one-time performance is requested.

The denial to grant interim relief does not mean that the court will refuse to grant the action. Similarly, granting interim relief does not mean that the court will grant the action. In any case, the applicant retains the right to submit a repeat application. Furthermore, the failure to grant interim relief does not mean that any person has a legitimate expectation that the contested administrative measure will not be annulled in the main proceedings.

In conclusion, the author underlines that the reason for interim relief should not be interpreted narrowly. The prospects of the action should be assessed more thoroughly if the consequences

are graver, either from the denial of interim relief or the application of interim relief thereof. While the balancing of competing rights and interest is central to the application of interim relief, it should nevertheless not be reduced to just that.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Amel, A. Õiguskaitsevahendid hankelepingu õigusvastasel muutmisel. Magistritöö. Juhendaja Janar Jäätma ja kaasjuhendaja Ivo Pilving. Tallinn: Tartu Ülikool 2019.
3. Arbus, A. Eesti vanglates kehtestatud täieliku suitsetamiskeelu õiguspärasus. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits, Tartu: Tartu Ülikool 2019.
4. Biesinger, T. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses. – Juridica 2018/3.
5. de la Sierra, S. Provisional court protection in administrative disputes in Europe: the constitutional status of interim measures deriving from the right to effective court protection. A comparative approach. – European Law Journal 2004/10 (1).
6. de la Torre, F. Interim measures in Community courts: recent trends. – Common Market Law Review 2007/44 (2).
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
8. Elias, S. Riigiabi saaja õiguskaitsevahendid ebaseadusliku riigiabi tagastamise kohustuse korral. Magistritöö. Juhendaja Ivo Pilving. Tartu: Tartu Ülikool 2014.
9. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri (755 SE). – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/377d3bd5-b99a-4563-da3c-75c74c1edd86/Halduskohtumenetluse%20seadustik> (28.04.2021).
10. Ilisson, M. Naabrusõigused planeerimis- ja ehitusõiguses. Magistritöö. Juhendaja Madis Ernits. Tartu: Tartu Ülikool 2020.
11. Korrakaitse seaduse eelnõu seletuskiri (49 SE). – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitse seadus> (28.04.2021).
12. Kõve, V. jt. (koost). Tsiiviilkohtumenetluse seadustik II. Komm. vlj. Tallinn: Juura 2017.
13. Kärsten, K. Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest. Magistritöö. Juhendaja Ene Andresen. Tartu: Tartu Ülikool 2013.
14. Lahesoo, E. Efektivse õiguskaitse piirangud riigihankeasjades halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendajad Einar Vene ja Mait Laaring. Tallinn: Tartu Ülikool 2018.
15. Loodla, S. Uurimisprintsipi rakendamine esialgse õiguskaitse kohaldamisel halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Kaire Pikamäe. Tallinn: Tartu Ülikool 2013.
16. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
17. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

18. Pikamäe, K. Esialgne õiguskaitse halduskohtumenetluses. – Juridica 2006/3.
19. Pilving, I. Haldusakti siduvus: uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Juhendaja Kalle Merusk. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
20. Pärsimägi, A. Hagimenetlus. Hagi ja taotluste esitamine. 4. tr. Tallinn: Juura 2019.
21. Saar, K. Vaidlustamine riigihankemenetluses. Magistritöö. Juhendaja Alar Urm, Tartu: Tartu Ülikool 2014.
22. Schoch, F., Schneider, J.-P. (Hersg). Verwaltungsrecht: VwGO. Kommentar. 39. Aufl. München: C. H. Beck 2020.
23. Timmermann, M. Esialgne õiguskaitse maksuasjades. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2014. – https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2014/esialgne_oiguskaitse_maksuasjades_m._timmermann.pdf (28.04.2021).
24. Uusen, M. Euroopa Liidu struktuurivahenditest tagasinõutavate toetuste viivise proportsionaalsus. Magistritöö. Juhendaja Alexander Lott. Tallinn: Tartu Ülikool 2019.
25. Veinla, H. jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

26. 25. september 2012. a Euroopa Kohtu kodukord. – ELT L 265, 29.9.2012, lk 1–42.
27. 26. juuni 2013. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/32/EL rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud). – ELT L 180, lk 60–95.
28. Advokatuuriseadus. – RT I, 22.12.2020, 38.
29. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
30. Audiitortegevuse seadus. – RT I, 21.11.2020, 3.
31. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 13.03.2019, 37.
32. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
33. Ehitusseadustik. – RT I, 30.12.2020, 6.
34. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26/10/2012, lk 391–407.
35. Euroopa Liidu toimimise leping. – ELT C 326, 26/10/2012, lk 47–199.
36. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 19.02.2021, 3.
37. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2019, 54.
38. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
39. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

40. Isikuandmete kaitse seadus. – RT I, 04.01.2019, 11.
41. Kaitseväeteenistuse seadus. – RT I, 06.05.2020, 9.
42. Kalandusturu korraldamise seadus. – RT I, 10.07.2020, 94.
43. Keskkonnajärelevalve seadus. – RT I, 10.07.2020, 98.
44. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 10.07.2020, 47.
45. Keskkonnastutuse seadus. – RT I, 30.10.2020, 9.
46. Kohtutäituri seadus. – RT I, 09.04.2021, 6.
47. Korrakaitse seadus. – RT I, 03.03.2021, 4.
48. Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad. JM 27.10.2005 nr 45. – RTL 2005, 110, 1696.
49. Maksukorralduse seadus. – RT I, 04.01.2021, 21.
50. Notari distsiplinaarvastutuse seadus. – RT I, 22.12.2020, 42.
51. Notariaadiseadus. – RT I, 22.12.2020, 36.
52. Patendivolniku seadus. – RT I, 22.12.2020, 44.
53. Perioodi 2007–2013 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 13.03.2019, 110.
54. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 08.07.2020, 5.
55. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. – RT I, 16.06.2020, 12.
56. Riigihangete seadus. – RT I, 08.07.2020, 8.
57. Riigilõivuseadus. – RT I, 10.12.2020, 30.
58. Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.
59. Rules of Court. Council of Europe. Strasbourg. 01.01.2020.
https://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (28.04.2021).
60. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 04.01.2021, 41.
61. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
62. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 10.12.2020, 3.
63. Vangistuseseadus. – RT I, 03.03.2021, 2.
64. Verwaltungsgerichtsordnung. – <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/BJNR000170960.html> (28.04.2021).
65. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 17.06.2020, 4.

KASUTATUD KOHTULAHENDID

Riigikohus

66. RKHKm 3-3-1-57-01.
67. RKHKm 3-3-1-67-01.
68. RKHko 3-3-1-41-02.

69. RKHKm 3-3-1-21-03.
70. RKHKm 3-3-1-32-03.
71. RKHKm 3-3-1-13-04.
72. RKHKm 3-3-1-17-04.
73. RKHKm 3-3-1-76-04.
74. RKHKm 14.12.2004, 3-3-1-85-04.
75. RKHKo 3-3-1-2-06.
76. RKHKm 3-3-1-3-06.
77. RKHKm 3-3-1-10-06.
78. RKHKm 10.06.2009, 3-3-1-44-09.
79. RKHKo 3-3-1-66-09.
80. RKHKm 3-3-1-90-09.
81. RKHKo 3-3-1-63-10.
82. RKHKm 3-3-1-91-10.
83. RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11.
84. RKHKm 3-3-1-59-14.
85. RKHKo 3-3-1-12-15.
86. RKHKm 3-3-1-32-15.
87. RKHKo 3-3-1-82-15.
88. RKHKm 3-3-1-87-16.
89. RKHKm 3-3-1-88-16.
90. RKHKm 3-3-1-19-17.
91. RKHKo 3-13-481.
92. RKHKo 3-15-873.
93. RKHKm 3-17-749.
94. RKHKm 18.09.2018, 3-17-1545.
95. RKHKm 3-17-1999.
96. RKHKm 15.03.2018, 3-17-2226.
97. RKHKm 14.05.2018, 3-17-2610.
98. RKHKm 3-19-681.
99. RKHKm 3-19-1672.
100. RKHKm 3-19-2221.
101. RKHKm 04.03.2021, 3-20-245. (Kohtute infosüsteemis.)
102. RKHKm 3-20-349.
103. RKHKm 3-20-605.

104. RKHKm 3-20-915.
105. RKPJKm 5-17-33.
106. RKPJKm 5-17-40.
107. RKPJKm 5-17-41.

Tallinna Ringkonnakohus

108. TlnRnKm 28.03.2012, 3-11-2654. (Kohtute infosüsteemis.)
109. TlnRnKm 20.12.2012, 3-12-2593. (Kohtute infosüsteemis.)
110. TlnRnKm 26.08.2013, 3-13-1398. (Kohtute infosüsteemis.)
111. TlnRnKm 28.08.2013, 3-13-1665. (Kohtute infosüsteemis.)
112. TlnRnKm 10.10.2013, 3-13-2039. (Kohtute infosüsteemis.)
113. TlnRnKm 23.09.2014, 3-14-51846. (Kohtute infosüsteemis.)
114. TlnRnKm 30.09.2014, 3-14-51870. (Kohtute infosüsteemis.)
115. TlnRnKm 23.09.2014, 3-14-51942.
116. TlnRnKm 19.09.2014, 3-14-51958.
117. TlnRnKm 07.05.2015, 3-15-867. (Kohtute infosüsteemis.)
118. TlnRnKm 06.07.2015, 3-15-1396.
119. TlnRnKm 20.04.2016, 3-15-2393. (Kohtute infosüsteemis.)
120. TlnRnKm 12.11.2015, 3-15-2668.
121. TlnRnKm 17.06.2016, 3-16-1067. (Kohtute infosüsteemis.)
122. TlnRnKm 30.08.2016, 3-16-1408.
123. TlnRnKm 28.12.2016, 3-16-2100. (Kohtute infosüsteemis.)
124. TlnRnKm 09.01.2017, 3-16-2552.
125. TlnRnKm 16.02.2017, 3-16-2635. (Kohtute infosüsteemis.)
126. TlnRnKm 09.01.2017, 3-16-2708. (Kohtute infosüsteemis.)
127. TlnRnKm 22.03.2017, 3-17-378. (Kohtute infosüsteemis.)
128. TlnRnKm 12.05.2017, 3-17-589. (Kohtute infosüsteemis.)
129. TlnRnKm 06.04.2017, 3-17-614. (Kohtute infosüsteemis.)
130. TlnRnKm 22.12.2017, 3-17-1132. (Kohtute infosüsteemis.)
131. TlnRnKm 29.09.2017, 3-17-1343. (Kohtute infosüsteemis.)
132. TlnRnKm 18.09.2017, 3-17-1414. (Kohtute infosüsteemis.)
133. TrtRnKm 26.01.2018, 3-17-1500.
134. TlnRnKm 11.09.2017, 3-17-1685. (Kohtute infosüsteemis.)
135. TlnRnKm 20.09.2017, 3-17-1741. (Kohtute infosüsteemis.)

136. TlnRnKm 20.10.2017, 3-17-1966.
137. TlnRnKm 31.10.2017, 3-17-1993. (Kohtute infosüsteemis.)
138. TlnRnKm 31.01.2018, 3-17-2271. (Kohtute infosüsteemis.)
139. TlnRnKm 25.01.2018, 3-17-2476.
140. TlnRnKm 22.01.2018, 3-17-2477.
141. TlnRnKm 21.02.2018, 3-18-132. (Kohtute infosüsteemis.)
142. TlnRnKm 21.02.2018, 3-18-151.
143. TlnRnKm 01.03.2018, 3-18-205. (Kohtute infosüsteemis.)
144. TlnRnKm 25.05.2018, 3-18-752. (Kohtute infosüsteemis.)
145. TlnRnKm 27.09.2018, 3-18-1117. (Kohtute infosüsteemis.)
146. TlnRnKm 30.08.2018, 3-18-1432. (Kohtute infosüsteemis.)
147. TlnRnKm 25.09.2018, 3-18-1668. (Kohtute infosüsteemis.)
148. TlnRnKm 10.12.2018, 3-18-1956. (Kohtute infosüsteemis.)
149. TlnRnKm 13.12.2018, 3-18-2077. (Kohtute infosüsteemis.)
150. TlnRnKm 09.01.2019, 3-18-2266. (Kohtute infosüsteemis.)
151. TlnRnKm 21.01.2019, 3-18-2273. (Kohtute infosüsteemis.)
152. TlnRnKm 14.03.2019, 3-19-307. (Kohtute infosüsteemis.)
153. TlnRnKm 29.04.2019, 3-19-519. (Kohtute infosüsteemis.)
154. TlnRnKm 30.04.2019, 3-19-556. (Kohtute infosüsteemis.)
155. TlnRnKm 29.05.2019, 3-19-746. (Kohtute infosüsteemis.)
156. TlnRnKm 07.06.2019, 3-19-755. (Kohtute infosüsteemis.)
157. TlnRnKm 13.06.2019, 3-19-795. (Kohtute infosüsteemis.)
158. TlnRnKm 31.05.2019, 3-19-891.
159. TlnRnKm 05.07.2019, 3-19-896. (Kohtute infosüsteemis.)
160. TlnRnKm 06.08.2019, 3-19-897. (Kohtute infosüsteemis.)
161. TlnRnKm 22.08.2019, 3-19-951. (Kohtute infosüsteemis.)
162. TlnRnKm 12.07.2019, 3-19-1037.
163. TlnRnKm 22.08.2019, 3-19-1256. (Kohtute infosüsteemis.)
164. TlnRnKm 26.08.2019, 3-19-1378. (Kohtute infosüsteemis.)
165. TlnRnKm 29.10.2019, 3-19-1470. (Kohtute infosüsteemis. RT-s resolutsioonmäärus.)
166. TlnRnKm 05.09.2019, 3-19-1505. (Kohtute infosüsteemis.)
167. TlnRnKm 29.01.2021, 3-19-1533. (Kohtute infosüsteemis.)
168. TlnRnKm 11.10.2019, 3-19-1612. (Kohtute infosüsteemis.)
169. TlnRnKm 16.10.2019, 3-19-1727. (Kohtute infosüsteemis.)
170. TlnRnKm 01.11.2019, 3-19-1869. (Kohtute infosüsteemis.)

171. TlnRnKm 05.02.2020, 3-19-2110.
172. TlnRnKm 14.01.2020, 3-19-2241.
173. TlnRnKm 12.12.2019, 3-19-2248. (Kohtute infosüsteemis.)
174. TlnRnKm 08.01.2020, 3-19-2288.
175. TlnRnKm 15.07.2020, 3-19-2322. (Kohtute infosüsteemis.)
176. TlnRnKm 18.12.2019, 3-19-2356. (Kohtute infosüsteemis.)
177. TlnRnKm 03.06.2020, 3-19-2398. (Kohtute infosüsteemis.)
178. TlnRnKm 11.02.2020, 3-19-2420.
179. TlnRnKm 12.03.2020, 3-20-66. (Kohtute infosüsteemis.)
180. TlnRnKm 07.02.2020, 3-20-98.
181. TlnRnKm 13.02.2020, 3-20-119.
182. TlnRnKm 02.03.2020, 3-20-124. (Kohtute infosüsteemis.)
183. TlnRnKm 23.03.2020, 3-20-157. (Kohtute infosüsteemis.)
184. TlnRnKm 06.04.2020, 3-20-401.
185. TlnRnKm 12.10.2020, 3-20-550. (Kohtute infosüsteemis.)
186. TlnRnKm 17.09.2020, 3-20-605. (Kohtute infosüsteemis.)
187. TlnRnKm 25.08.2020, 3-20-620. (Kohtute infosüsteemis.)
188. TlnRnKm 03.06.2020, 3-20-663. (Kohtute infosüsteemis.)
189. TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-712. (Kohtute infosüsteemis.)
190. TlnRnKm 22.05.2020 3-20-808. (Kohtute infosüsteemis.)
191. TlnRnKm 18.05.2020, 3-20-832.
192. TlnRnKm 01.03.2021, 3-20-852. (Kohtute infosüsteemis.)
193. TlnRnKm 04.08.2020, 3-20-1041.
194. TlnRnKm 15.07.2020, 3-20-1054.
195. TlnRnKm 29.06.2020, 3-20-1094. (Kohtute infosüsteemis.)
196. TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-1157. (Kohtute infosüsteemis.)
197. TlnRnKm 09.10.2020, 3-20-1232.
198. TlnRnKm 09.04.2021, 3-20-1259. (Kohtute infosüsteemis.)
199. TlnRnKm 31.08.2020, 3-20-1288. (Kohtute infosüsteemis.)
200. TlnRnKm 13.08.2020, 3-20-1348. (Kohtute infosüsteemis.)
201. TlnRnKm 16.09.2020, 3-20-1411. (Kohtute infosüsteemis.)
202. TlnRnKm 11.03.2021, 3-20-1412. (Kohtute infosüsteemis.)
203. TlnRnKm 06.10.2020, 3-20-1485. (Kohtute infosüsteemis.)
204. TlnRnKm 22.09.2020, 3-20-1518. (Kohtute infosüsteemis.)
205. TlnRnKm 06.10.2020, 3-20-1541.

206. TlnRnKm 15.10.2020, 3-20-1613. (Kohtute infosüsteemis.)
207. TlnRnKm 30.09.2020, 3-20-1657.
208. TlnRnKm 24.09.2020, 3-20-1659. (Kohtute infosüsteemis.)
209. TlnRnKm 21.10.2020, 3-20-1715.
210. TlnRnKm 14.10.2020, 3-20-1831. (Kohtute infosüsteemis.)
211. TlnRnKm 04.12.2020, 3-20-1900. (Kohtute infosüsteemis.)
212. TlnRnKm 20.11.2020, 3-20-1957.
213. TlnRnKm 01.12.2020, 3-20-2130. (Kohtute infosüsteemis.)
214. TlnRnKm 09.11.2020, 3-20-2134. (Kohtute infosüsteemis.)
215. TlnRnKm 18.01.2021, 3-20-2267.
216. TlnRnKm 07.12.2020, 3-20-2283.
217. TlnRnKm 14.01.2021, 3-20-2375. (Kohtute infosüsteem.)
218. TlnRnKm 22.12.2020, 3-20-2408. (Kohtute infosüsteemis.)
219. TlnRnKm 18.12.2020, 3-20-2466.
220. TlnRnKm 05.02.2021, 3-20-2480. (Kohtute infosüsteemis.)
221. TlnRnKm 14.04.2021, 3-21-174.
222. TlnRnKm 18.03.2021, 3-21-361.
223. TlnRnKm 17.03.2021, 3-21-405. (Kohtute infosüsteemis.)
224. TlnRnKm 29.03.2021, 3-21-462.
225. TlnRnKm 26.04.2021, 3-21-721.
226. TlnRnKm 09.04.2021, 3-21-742.

Tartu Ringkonnakohus

227. TrtRnKm 31.10.2012, 3-12-1936.
228. TrtRnKm 01.08.2013, 3-13-1364.
229. TrtRnKm 08.04.2015, 3-15-243.
230. TrtRnKm 15.12.2015, 3-15-2783.
231. TrtRnKm 22.12.2015, 3-15-2829.
232. TrtRnKm 11.02.2016, 3-15-2938.
233. TrtRnKm 29.12.2015, 3-15-3049.
234. TrtRnKm 10.05.2016, 3-16-774.
235. TrtRnKm 17.01.2017, 3-16-859.
236. TrtRnKm 26.05.2016, 3-16-883.
237. TrtRnKm 15.09.2016, 3-16-1427.

238. TrtRnKm 27.07.2017, 3-17-1449.
239. TrtRnKm 21.08.2017, 3-17-1533.
240. TrtRnKm 16.10.2017, 3-17-1550. (Kohtute infosüsteemis.)
241. TrtRnKm 31.08.2017, 3-17-1574.
242. TrtRnKm 17.10.2017, 3-17-1731. (Kohtute infosüsteemis.)
243. TrtRnKm 29.01.2019, 3-17-1827.
244. TrtRnKm 15.02.2018, 3-17-1999.
245. TrtRnKm 13.11.2017, 3-17-2036.
246. TrtRnKm 07.08.2018, 3-18-1092.
247. TrtRnKm 14.12.2018, 3-18-1992.
248. TrtRnKm 30.04.2019, 3-19-421.
249. TrtRnKm 31.01.2020, 3-19-2451.
250. TrtRnKm 05.03.2020, 3-20-273.
251. TrtRnKm 09.07.2020, 3-20-978.
252. TrtRnKm 07.01.2021, 3-20-1401.
253. TrtRnKm 02.11.2020, 3-20-1979.
254. TrtRnKm 15.12.2020, 3-20-2113.
255. TrtRnKm 21.12.2020, 3-20-2343.
256. TrtRnKm 22.12.2020, 3-20-2395.
257. TrtRnKm 09.02.2021, 3-21-67.
258. TrtRnKm 11.03.2021, 3-21-302.

Tallinna Halduskohus

259. TlnHKm 27.06.2016, 3-16-1199. (Kohtute infosüsteemis.)
260. TlnHKm 06.07.2017, 3-17-1414. (Kohtute infosüsteemis.)
261. TlnHKO 12.06.2019, 3-19-806. (Kohtute infosüsteemis. RT-s resolutsioonotsus.)
262. TlnHKO 25.06.2019, 3-19-951. (Kohtute infosüsteemis. RT-s resolutsioonotsus.)
263. TlnHKm 07.11.2019, 3-19-2072.
264. TlnHKm 24.01.2020, 3-20-89. (Kohtute infosüsteemis. RT-s resolutsioonmäärus.)
265. TlnHKm 22.06.2020, 3-20-204. (Kohtute infosüsteemis.)
266. TlnHKm 02.04.2020, 3-20-539. (Kohtute infosüsteemis.)
267. TlnHKm 13.05.2020, 3-20-825. (Kohtute infosüsteemis.)
268. TlnHKm 15.05.2020, 3-20-859. (Kohtute infosüsteemis.)
269. TlnHKm 29.09.2020, 3-20-1737. (Kohtute infosüsteemis.)

Tartu Halduskohus

- 270. TrtHKm 13.09.2017, 3-17-1550.
- 271. TrtHKm 02.03.2018, 3-18-407.
- 272. TrtHKm 01.03.2018, 3-18-420.
- 273. TrtHKm 25.09.2019, 3-19-1740. (Kohtute infosüsteemis.)
- 274. TrtHKm 18.06.2020, 3-20-1166.
- 275. TrtHKm 21.10.2020, 3-20-1993. (Kohtute infosüsteemis.)

Euroopa Liidu Kohus

- 276. EKo C-133/85, *Walter Rau Lebensmittelwerke jt versus Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, ECLI:EU:C:1987:244.
- 277. EKo C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG versus Hauptzollamt Itzehoe*, ECLI:EU:C:1991:65.
- 278. EKo C-213/89, *The Queen versus Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd jt*, ECLI:EU:C:1990:257.
- 279. EKo C-188/92, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH versus Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:1994:90.
- 280. EKo C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH jt versus Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECLI:EU:C:1995:369.
- 281. EKo C-432/05, *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd versus Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163.
- 282. EKo C-304/09, *Euroopa Komisjon versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2010:812.
- 283. EKo C-527/12, *Euroopa Komisjon versus Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2014:2193.
- 284. EKo C-239/14, *Abdoulaye Amadou Tall versus Centre public d'action sociale de Huy*, ECLI:EU:C:2015:824.

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

- 285. Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2019. a koondandmed. – https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/dokumendid/i_ja_ii_astme_kohtute_menetlusstatistika_2019.a.pdf (28.04.2021).

286. Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika 2020. a koondandmed. – <https://www.kohus.ee/sites/www.kohus.ee/files/elfinder/I%20ja%20II%20astme%20kohtute%202020.a%20menetlusstatistika.pdf> (28.04.2021).

LISA. Esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise skeem

Esialgse õiguskaitse taotlus

Taotluse lubatavus

A. Taotlus on nõuetekohane

I. Taotlejal on esialgse õiguskaitse esitamise õigus: kaebaja, sh riigihangete vaidlustuskomisjonile vaidlustuse esitanud isik, taotleja (vaide esitaja), protesti esitaja, eraisiku vastu kaebuse esitanud halduslepingu pool või haldusorgan

Erisubjekt:

1) Protesti esitaja – haldusorgan, kellele protestiõigus on antud seadusega (HKMS § 256 lg 1, AdvS § 4 lg 3 ja § 18 lg 2, KTS § 70 lg 1, § 103 lg-s 6; NotDVS § 7² lg 2, NotS § 43 lg 4 ja PatVS § 20³ lg 1 ja § 20²⁴ lg 2; AudS § 120 lg 4; VVS § 75³ lg 8; IKS § 59 lg 3; KeJS § 7 lg 5)

2) Erasisiku vastu esitatud kaebus – halduslepingu pool või teda esindav haldusorgan, seaduses sätestatud juhul haldusorgan hüvitamiskaebuse esitamiseks (HKMS § 260 lg-d 1 ja 2, ATS § 32 lg 10 ja § 81 lg 4, KVTS § 219 lg 4 ja §-d 220–221)

II. Taotlejal on õigusvõime ja füüsilisel isikul teovõime või esindajal esindusõigus või esindaja kiidab heaks taotluse esitamise (HKMS § 16, § 25 lg-d 1–3, TsÜS § 7 lg 2, § 8 lg-d 2 ja 3)

III. Käimas on halduskohtumenetlus või vaidemenetlus (HKMS § 249 lg-d 2 ja 5)

IV. Taotlus vastab HKMS §-s 250, §-des 52–54 sätestatud menetluslikele nõuetele ning sellelt on tasutud RLS § 60 lg 6 järgi riigilõiv või rahuldatud menetlusabi taotlus (HKMS § 104 lg 1, § 110 lg 1 p-s 1 ja 2)

V. Taotlus ei ole korduv (HKMS § 55 lg 3)

VI. Taotlus on lubatav põhivaidluse esimest tulenevalt (HKMS § 251)

VII. Taotlus on esitatud alluvuselt õigele kohtule, v.a HKMS § 10 lg 2 sätestatud juhud (HKMS §-d 7 ja 8)

Taotluse põhjendus

B. Taotlejal on esialgse õiguskaitse vajadus

- Millised on esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise tagajärjed kaebaja õigustele?
- Kas selliste tagajärgede saabumine on piisavalt tõenäoline ja usutav (HKMS § 250 lg 1 p 2, lg 2)?
- Kas sellised tagajärjed on asjas tehtava kohtuotsusega hõlpsalt kõrvaldatavad?

C. Kaebuse perspektiivi hindamine

- Kas kaebus on ilmselgelt perspektiivitu?
- Kas kaebus on lubatav (eelkõige pädevus, tähtaegsus)?
- Kas tegemist on keerulise õigusliku probleemiga?
- Kas esialgse õiguskaitse kohaldamine või kohaldamata jätmine toob menetlusosalistele kaasa pöördumatud või raskesti kõrvaldatavad tagajärjed?

D. Huvide kaalumine ja esialgse õiguskaitse ettenähtavate tagajärgede hindamine

- Millised on esialgse õiguskaitse kohaldamise tagajärjed puudutatud isikule ja avalikule huvile?
- Kas kaalul olevad õigused ja huvid on võrdsed?
- Kellele tulenevad raskemad tagajärjed?