



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat
Aadress

Teie 17.07.2011 nr
Õiguskantsler 11.11.2011 nr 6-1/111182/1105611

Seisukoht vastuolu puudumise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole ja palusite mul tunnistada põhiseadusvastaseks halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 7 lõike 1 lause: „Kaebuse avalik-õigusliku suhte olemasolu või selle puudumise või haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada isik, kellel on selleks põhjendatud huvi“ seoses põhjendatud huvi esitamisenä määratlemata õigusmõistena“.

Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 15 sätestab, et igal inimesel on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Kui minu hinnangul õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, ei saa ma õiguskantslerina siiski ise ühtegi sätet põhiseadusvastaseks tunnistada ega kehtetuks tunnistada. ÕKS § 17 sätestab, et sel juhul teeb õiguskantsler akti vastu võtnud organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia.

Tutvusin Teie põhjalikus avalduses esitatud seisukohtadega, kuid pean kahjuks tõdema, et ei nõustu Teie järeldustega. Minu hinnangul ei ole HKMS § 7 lg 1 põhiseadusega vastuolus.

Sissejuhatuseks, enne kui asun selgitama oma hinnangut lähemalt, tuleb nentida, et kohtu sisuliste otsustuste osas (sh kuidas õigusnormi tõlgendada ja kohaldada konkreetsel juhul) ei saa õiguskantsler seisukohta võtta – see oleks sekkumine õigusemõistmisse, mille põhiseadus keelab. Seetõttu jätan Teie avalduses sisalduvad väited ja kriitika kohtu tegevuse suhtes Teie haldusasjas tähelepanuta.

Esimeseks põhjuseks, miks ma ei pea põhjendatuks alustada põhjalikumat uurimist HKMS põhiseaduspärasuse osas määratlemata õigusmõiste "põhjendatud huvi" kasutamisel, on asjaolu, et 2011. a vastu võetud ja 01.01.2012 jõustuv HKMS (millele viitab oma määruses ka Tartu Ringkonnakohus) ei kasuta seda mõistet enam. Viimane ei tähenda siiski, et tuvastamiskaebuse esitamise eelduste osas teeks uus seadustik mingeid väga põhimõttelisi muudatusi. Tuvastamiskaebuse esitamise eelduseks on uue seadustiku kohaselt see, et kaebaja selgitab "miks on kaebuse esitamine vajalik kaebaja õiguste kaitseks". Väga oluline on ka uue HKMS § 45 lg 2

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

piirang, mille kohaselt tuvastamiskaebuse võib esitada üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid. Võimalus esitada hüvitamiskaebus ei välista õigust esitada tuvastamiskaebus sellise haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks, millega võidi kahju tekitada. Hilisema hüvitamiskaebuse esitamise kavatsus ei anna õigust tuvastamiskaebuse esitamiseks, kui hüvitamiskaebus oleks ilmselgelt perspektiivitu. Teisisõnu, ka uuest seadustikust tuleneb üheselt, et tuvastamiskaebuse esitamine ei ole halduskohtumenetluses piiramatut.

Teiseks leian, et määratlemata õigusmõistete, sh "põhjendatud huvi", kasutamine õigusnormides ei ole üldjuhul põhiseaduse vastane, kui on täidetud teatud eeldused.

Põhiseaduse (PS) § 15 lg 1 ls 1 näeb ette, et õigus kohtulikule kaitsele on õiguse või vabaduse rikkumise korral. See tähendab, et isikul on subjektiivne õigus, mille rikkumist ta väidab. Teisisõnu peab isik väitma tema enda õiguste rikkumist, tal peab olema otsene puutumus, sest kohtusse pöördumine on tagatud ainult isiku enda õiguse rikkumise korral.

Halduskohtute (taas)loomisest alates on Eesti Vabariigi seadusandja õiguspoliitilise valiku tegemisel lähtunud põhiseadusest tulenevast – ka halduskohtusse pöördumise eelduseks on isiku enda subjektiivsete õiguste rikkumise võimalikkus. See on seadusandja teadlik tahe ja valik, millest tuleb lähtuda nii kohtutel kui ka minul õiguskantslerina. Põhimõtteliselt on võimalik ka teistsugune lähenemine – nn objektiivse õiguskaitse süsteem, kus isik saab kohtu poole pöörduda sõltumata sellest, kas ja kuidas küsimus teda ennast puudutab. Kui isik leiab, et keegi on rikkunud mingit normi, saab ta n-ö tõe väljaselgitamiseks pöörduda halduskohtu poole vaatamata sellele, kas tema enda õigused ja huvid on puudutatud. Seda nimetatakse ka populaarkaebeeks ehk *actio popularis* (rahva poolt esitatud kaebus). Puhast objektiivse õiguskaitse süsteemi siiski ilmselt ei eksisteeri, vaid kasutatakse n-ö segalähenemisi, kuna puhas objektiivse õiguskaitse süsteem oleks liialt kulukas riigile – tagatakse küll paremini objektiivse õiguse järgimine ja üldine õiguskuulekus, kuid tulemuseks võib olla kohtute "üleujutamine" kaebustega, mistõttu töökoormusest tulenevalt jookseb kohtusüsteem "umbe", olles mh võimetu kaitsma isikuid siis, kui nad tegelikult seda vahetult vajavad.¹

Nagu öeldud ja nagu Te ka ise mainite oma avalduses, on Eestis kasutusel subjektiivse õiguskaitse süsteem. Lisada tuleb siiski ka, et Eesti kohaldab objektiivse õiguskaitse süsteemi ühes valdkonnas – planeerimismenetluses planeeringute vaidlustamisel (vt planeerimisseaduse § 26 lg 1²). Ka keskkonnaõiguses on lähenemine valdkonna eripärast tulenevalt veidi teistsugune.³

Seega "põhjendatud huvi" on määratlemata õigusmõiste, mida on HKMS kasutanud alates 2000. a (1999. a HKMS (RT I 1999, 31, 425)). 1993. a HKMS (RT I 1993, 50, 694) seda ei kasutanud (toona saigi vaid tuvastamiskaebust esitada – tühistamiskaebust ei saanud esitada ja halduskohtul puudus pädevus haldusakte tühistada; kaebeõigus ei olnud siiski piiramatut – isiku enda õigusi ja vabadusi pidi olema riivatud). Nagu selgitasin, ei kasuta seda otseselt ka 2012. a jõustuv HKMS.

¹ Samad seisukohad on kõlanud ka õigusosalases teaduskirjanduses, vt I. Pilving. Halduskohtute korraldus ja pädevus halduskohtumenetluse seadustiku eelnõus. *Juridica* 1998, nr 10, lk 515 jj; K. Merusk. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu olulisematest muudatustest menetluses - *Juridica* 1998, nr 10, lk 523 jj; L. Kanger, M. Leppik. Halduskohtu pädevus. Riigikohtu administratiivosakonna ja halduskolleegiumi praktika aastatel 1919–1940 ja 1992–2009. *Juridica* 2009, nr 8, lk 508 jj; K. Relve. Ärhusi konventsiooni artikli 9 lõige 3 – kas alus piiramatuks *actio popularis* eks?, *Juridica*, 2009, nr.1, lk.19-27; Isikute ühendused keskkonnahuvi esindajana: kas iga ühenduse õigus või valitute privileeg?, *Juridica*, 2007, nr.10, lk.727-736; Füüsiliste isikute subjektiivne avalik õigus ja põhjendatud huvi keskkonnaasjades, *Juridica*, 2004, nr.1, lk.20-31 jne.

² Vt RKHKo 09.06.2004, [nr 3-3-28-04](#).

³ Vt RKHKo 28.02.2007, [nr 3-3-1-86-06](#).

Selgete ja täpsete õigusnormide kujundamine on igati hea ja õige eesmärk, mille poole püüelda, eriti kui tegu on õigusnormidega, mis ise vahetult või mille alusel isikute suhtes keelde, kohustusi või piiranguid kohaldatakse. Ka lihtsustavad need õigusnormide rakendamist – nii täitevvõimu kui ka kohtute poolt. Samas on ühiskonna suhete mitmekesisus, komplekssus ja keerukus paratamatus, millest on tingitud ka määratlemata õigusmõistete kasutamine. Kõiki võimalikke elulisi asjaolusid lihtsalt ei ole alati võimalik kasuistlikult õigusnormis loetleda. Määratlemata õigusmõiste kasutamine muudab õigusnormi paindlikumaks ja peaks tagama õiglase lahenduse konkreetsel juhul.

Määratlemata õigusmõiste kasutamisel õigusnormis muutub sellise normi rakendamisel oluliseks see, et a) menetlus oleks kohaselt kujundatud, b) õigusnormi rakendaja põhjendaks, miks ta ühel või teisel viisil määratlemata õigusmõistet just sel viisil kohaldab (ja seeläbi veenaks isikut, miks just selline otsustus tehti), ning c) tehtav otsustus peab olema kontrollitav, vältimaks inimlikke eksitusi.

Antud juhul on kõik need tingimused täidetud, sh kohtud peavad põhjendama, miks konkreetsel juhul on või ei ole põhjendatud huvi, ning tehtavad otsustused on kõrgemalseisva kohtu poolt kontrollitavad. Asjaolu, et isik ei nõustu kohtu lõpliku lahendusega määratlemata õigusmõiste sisustamisel (eriti kui see on isiku suhtes negatiivne), ei tähenda automaatselt seda, et vastav õigusnorm või kohtulahend oleks põhiseadusega vastuolus. Mõistagi on määratlemata õigusmõiste puhul äärmiselt oluline roll ka kohtupraktikal. Nii on Riigikohus välja kujundanud selged reeglid, kuidas "põhjendatud huvi" hinnata, s.t mis on asjakohased kriteeriumid⁴.

Eelnevalt kirjeldatud põhjustel olen seda meelt, et HKMS § 7 lg 1 ei ole põhiseadusega vastuolus.

Et Teie avaldusest kõlas läbi ka riigilõivude teema (täpsemalt nende suurus, sh seotuna menetlusabi saamise võimalikkusega), pean vajalikuks märkida, et antud küsimus on nii minu⁵ kui ka Riigikohtu kõrgendatud tähelepanu all.

Sellela lõpetan Teie avalduse menetlemise. Vastuse Teie teise avalduse osas, mis puudutas TsMS § 218 lg 1 ning perekonnaseaduse vastuolu põhiseadusega, saadan Teile eraldi lähiajal.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁴ Riigikohtu praktikat määratlemata õigusmõiste „põhjendatud huvi“ sisustamiseks halduskohtumenetluses on rohkelt, vt nt RKHKo 19.04.2011, [nr 3-3-1-8-11](#); RKHKo 25.11.2010, nr [3-3-1-78-10](#); RKHKo 03.11.2010 [3-3-1-27-10](#) jpt.

⁵ 26.09.2011 esitasin Riigikogule ettekande riigilõivude suuruse kohta, arvutivõrgus kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/NORMIKONTROLLI_MENETLUSED/Ettekanded_Riigikogule/2011/Riigilivude_ettekandene_nr_3.pdf.