

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kristi Kool

**HALDUSKOHTUMENETLUSE TÕHUSTAMISE VÕIMALUSED
KINNIPÉETAVATE KAEBUSTE MENETLEMISEL**

Magistritöö

Juhendajad
LL.M. Madis Ernits
dr. iur. Ivo Pilving

Tartu
2018

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	4
1 KINNIPETAVATE ÕIGUSTE TAGAMISE MINIMAALNE TASE HALDUSKOHTUMENETLUSES	8
1.1 Kinnipeetavate kaebuste menetlemise tõhustamise vajalikkus.....	8
1.2 Harta kui halduskohtumenetluses õiguste tagamise garantii	9
1.3 EIÕK kui halduskohtumenetluses õiguste tagamise garantii	11
1.4 Kaebused, mis on EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealas.....	12
1.5 Kaebused, mis on EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealas.....	17
1.6 EIÕK artiklist 6 tulenevad õigused, mis piiravad halduskohtumenetluse tõhustamist	22
1.6.1 Õigus asja õiglasele arutamisele.....	22
1.6.2 Õigus kohtusse pöörduda	23
1.6.3 Õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus	25
1.6.4 Õigus asja avalikule arutamisele	27
1.6.5 Õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul	28
1.6.6 Õigus tasuta õigusabile.....	29
1.6.7 Muud kriminaalsüüdistusega seonduvad õigused	30
1.7 EIÕK artiklist 13 tulenevad õigused, mis piiravad halduskohtumenetluse tõhustamist	32
1.8 Põhiseadusest tulenevad õigused, mis piiravad halduskohtumenetluse tõhustamist.	34
2 KEHTIVAS ÕIGUSES KOHALDATUD MEETMED HALDUSKOHTUMENETLUSE TÕHUSTAMISEKS KINNIPETAVATE KAEBUSTE MENETEMISEL	39
2.1 Võimalused kinnipeetavate kaebuste tagastamiseks.....	39
2.2 Lihtmenetluse sätete kohaldamine kinnipeetavate kaebuste menetlemisel	43
2.3 Kinnipeetavate kohustus tasuda riigilõivu	46
2.4 Kaebeõiguse piirangud	48
2.5 Edasikaebeõiguse piirangud	49
2.6 Muud meetmed	50
3 VÕIMALIKUD MEETMED HALDUSKOHTUMENETLUSE TÕHUSUSE SUURENDAMISEKS	53
3.1 Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eraldi esitamise võimaluse piiramine	53

3.2	Lihtmenetluse laialdasema kasutamise tagamine	54
3.3	Võimalikud e-lahendused	56
3.3.1	Korduvate taotluste tõhusam lahendamine.....	56
3.3.2	Kinnipeetavast kaebaja suhtlemine kohtuga.....	57
3.3.3	Tarbetu tõlkimise vältimine.....	58
3.3.4	Hoiatuste tõhustamine	59
	KOKKUVÕTE	61
	OPPORTUNITIES TO MAKE ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS MORE EFFICIENT WHEN PROCESSING THE ACTIONS OF PRISONERS SUMMARY	67
	Lühendid.....	72
	KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU.....	73
	Kasutatud kirjandus	73
	Kasutatud õigusaktid.....	74
	Kasutatud kohtupraktika	74

SISSEJUHATUS

Õiguskaitse kättesaadavus võimaldab isikutel end kaitsta oma õiguste rikkumise vastu. Seega on õigusriigis äärmiselt oluline, et õiguskaitse oleks isikutele kättesaadav ning seda ka ühiskonna kõige haavatavamatele gruppidele, kelle hulka kuuluvad ka kinnipeetavad¹. Seejuures tuleb aga arvestada ka sellega, et ligipääs kohtule on piiratud ressurs, mistõttu tuleb kohtusse pöördumise võimaldamist kohtu töö tõhustamiseks reguleerida.

Kahjuks kõrvuti nendega, kes kasutavad oma põhiseaduslikku kohtusse pöördumise õigust heas usus enese õiguste või huvide kaitsmiseks, on halduskohtule kaebusi esitavate isikute hulgas ka neid, kes nimetatud õigusi kuritarvitavad, esitades kaebusi pahatahtlikult, ilma et kohtusse pöördumine nende õiguste või huvide kaitseks tegelikult vajalik oleks. Samuti esineb märkimisväärsel hulgal kaebusi, kus õiguskaitset otsitakse küll heas usus, kuid õiguste riive, mille kaitseks kaebus on esitatud, on väheintensiivne.² Selliste kaebuste menetlemine, aga kulutab sageli asjatult ülemäära halduskohtute ressursse, mistõttu isikud, kes tõepoolest on kohtusse pöördunud heas usus oma oluliste õiguste kaitseks, peavad enda kaebuste lahendeid kauem ootama.

Halduskohtusse esitatavatest kaebustest 40–50% on nn korrakaitse valdkonna kaebused, millest enamuse moodustavad erinevad vangistusõigusalsed vaidlused. Suur osa neist kaebustest puudutavad omakorda olmetingimusi kinnipidamisasutuses. Kuid paljud kaebused kinnipidamisasutuse olmetingimuste kohta ei ole oma olemuselt sellised, millega kaasneks eelduslikult oluline riive isiku põhiõigustele.³

Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon (CEPEJ) on Euroopa Nõukogu liikmesriikide õigussüsteeme hinnates leidnud, et Eesti on nende riikide hulgas, mille halduskohtute võimekust tuleks jälgida, kuna halduskohtutel esineb raskusi sissetulevate kaebuste

¹ Vangistusseaduse (VangS) § 2 järgi on kinnipeetav üksnes vanglas vangistust kandev süüdimõistetu. Käesolevas magistritöös peetakse kinnipeetava isiku all silmas nii kinnipeetavaid VangS § 2 mõttes kui ka arestiaalseid ja vahistatuid VangS § 3 ja § 4 mõttes. Vangistusseadus. - RT I 2000, 58, 376.

² Justiitsministeerium. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri. 20.01.2017. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 02.04.2018.

³ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

menetlemisel nende hulga tõttu. CEPEJ hinnangul suurenevad tulevikus tõenäoliselt lahendamata jäänud asjade hulk ja menetluse kestus, kui riik ei võta kasutusele vastumeetmeid. Samuti märkis CEPEJ, et aastatel 2012 kuni 2014 vähenes pidevalt Eesti halduskohtute poolt esimeses astmes lahendatud asjade määr⁴ niivõrd, et sissetulevate asjade hulk ületas lahendatud asjade hulga ning seejuures kasvas ka kujundatud keskmine menetlusaeg⁵. Kuid CEPEJ pidas Eesti halduskohtute kujundatud keskmist menetlusaega aktsepteeritavaks, sest 141 päevaga oli see siiski oluliselt väiksem maksimaalsest kujundatud keskmisest menetlusajast ühest aastast. CEPEJ märkis, et kohtutesse esitatavate haldusasjade arvu suurenemise põhjus on kinnipeetavate poolt esitatud kaebuste hulga suurenemine.⁶

Kohtumenetluse tõhusus on nii menetlusökonoomia kui ka kohtusse pöördumise õiguse tulemlikkuse seisukohast oluline, mistõttu peaks seadusandja eesmärgiks olema halduskohtumenetluse maksimaalne tõhustamine selliselt, et isikute õigused ei saaks seeläbi ülemäära riivatud. Halduskohtumenetluse tõhususe peamine indikaator on kohtumenetluse kestus: mida kiiremini lõpliku lahendini jõutakse, seda tõhusam on kohtumenetlus.⁷ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks tuleb seega vähendada menetluses lõpliku lahendini jõudmiseks kasutatavaid ajalisi aga ka rahalisi ressursse, mis toob kaasa kohtute produktiivsuse kasvu. 01.01.2018 jõustunud halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadusega (HKMS muutmise seadus)⁸ muutiski seadusandja halduskohtumenetluse

⁴ Lahendatud asjade määr (*clearance rate*) saadakse lahendatud kaebuste arvu ja sissetulevate kaebuste arvu jagamise väljendamisel protsendina. Valem: lahendatud asjade määr = (lahendatud kaebuste arv/periodi jooksul sissetulnud kaebuste arv)*100. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon. CEPEJ Guidelines. - https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines_en.pdf, 02.04.2018.

⁵ Kujundatud keskmine menetlusaeg (*disposition time*) annab ülevaate sellest, kui kaua läheb teatud tüüpi kaasuste lahendamiseks kindlas kohtutööpiirkonnas. Näitaja võrdleb kogu otsustamisel olevate asjade arvu vaadeldava perioodi lõpus sama perioodi jooksul lahendatud asjade arvuga ning teisendab nende suhte päevadesse. Valem: kujundatud keskmine menetlusaeg = 365/(perioodi jooksul lahendatud asjade arv/perioodi lõpus otsustamisel olev asjade arv). Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon. CEPEJ Guidelines.

⁶ Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon. European judicial systems: efficiency and quality of justice: CEPEJ Studies No. 23: Edition 2016 (2014 data). https://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/REV1/2016_1%20-%20CEPEJ%20Study%2023%20-%20General%20report%20-%20EN.pdf, 19.04.2018.

⁷ EIKo 73053/01, *Jussila vs Soome*.

⁸ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus. - RT I, 28.11.2017, 1.

tõhusamaks, keskendudes seejuures peamiselt kinnipeetavate poolt esitatavate sisutute kaebuste menetlemisele kuluva aja vähendamisele.

Kuigi esmapilgul kõige lihtsam viis halduskohtute töökoormust seoses kinnipeetavate kaebuste menetlemisega vähendada oleks anda kahjuhüvitamise nõuete menetlemine üldkohtute pädevusse, nagu mitmed Euroopa riigid⁹ on teinud, ei oleks selline lähenemine kooskõlas Eesti õigussüsteemi põhimõtetega, sest üldkohtud peaksid hakkama kohaldama avalikku õigust. Iseäranis hägustaks see välja kujunenud haldus- ja üldkohtu vahelist pädevuse piiritlemist, sest üldkohtud hakkaksid lahendama olemuslikult avalik-õiguslikke vaidlusi. Samuti ei vähendaks selline meede kinnipeetavate õiguste kaitseks ebavajalike kohtumenetluste hulka ega sellistele menetlustele kohtusüsteemi poolt kulutatavaid ressursse, vaid kokkuvõttes tooks tõenäoliselt hoopis kaasa ressursikulu kasvu, kuna ühe vaidluse lahendamiseks tuleks algatada menetlus nii halduskohtus, et hinnata halduse tegevuse õiguspärasust, kui ka üldkohtus, et määrata vajadusel kahjuhüvitis. Halduskohtute töökoormuse probleemi võimalike lahendustena ei ole sobilikud ka mitteregulatiivsed lahendused nagu halduskohtute rahastuse suurendamine.¹⁰ Seetõttu tuleb halduskohtute töökoormuse vähendamiseks justnimelt halduskohtumenetlust tõhustada.

Lisaks Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)¹¹ §-dele 14 ja 15, mis sätestavad õiguse oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, ning § 24 lg-tele 2 ja 5, mis näevad ette õiguse olla oma kohtuasja arutamise juures ja edasikaebeõiguse, tuleb Eesti õiguskorras tulenevalt PS §-st 3 arvestada ka rahvusvahelise õigusega. Seejuures on olulised eelkõige Euroopa Liidu põhiõiguste harta (harta)¹² ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (EIÕK)¹³, kuna Eesti on nii Euroopa Liidu liige kui on ratifitseerinud EIÕK. Lisaks on oluline, et mõlemal nimetatud rahvusvahelise õiguse aktil on ka rakendusmehhanismid, vastavalt Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus, mistõttu juhul, kui riik nendes õigusaktides sätestatuga vastuollu läheb, on võimalik riiki sanktsioneerida. Euroopa õiguses on õiguskaitsele ligipääs sätestatud EIÕK artiklites 6 ja 13 ja harta artiklis 47, mis tagavad

⁹ Näiteks Belgias, Saksamaal ja Rootsis.

¹⁰ Justiitsministeerium. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 07.04.2016. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud>, 19.03.2018.

¹¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

¹² Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407.

¹³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu, 4 november 1950. – RT II 2010, 14, 54.

õiguse õiglasele kohtumenetlusele ja tõhusale õiguskaitsevahendile, vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) ja Euroopa Kohtu tõlgendustele.¹⁴

Magistritöö eesmärgiks on hinnata, kas ja kuidas on halduskohtumenetlust võimalik tõhustada kinnipeetavate asjade menetlemisel õigusliku regulatsiooni muutmisega, nii et regulatsioon oleks lisaks PS-le ka EIÕK ja hartaga kooskõlas. Töö hüpoteesiks on, et halduskohtumenetlust on õigusliku regulatsiooni muutmisega võimalik veelgi tõhustada selliselt, et see ei läheks seejuures vastuollu PS-i ega Euroopa põhiõigustega.

Magistritöö on jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks, millest esimene käsitleb, millised õigused ning millises ulatuses peavad need minimaalselt kinnipeetavatele PS, EIÕK ja harta kohaselt halduskohtumenetluses tagatud olema. Teine peatükk analüüsib, millised meetmed on kehtivas õiguses kohaldatud halduskohtumenetluse tõhususe tagamiseks kinnipeetavate kaebuste menetlemisel ning kas need meetmed on selle eesmärgi saavutamiseks maksimaalselt tõhusad. Kolmas peatükk analüüsib, milliste meetmetega oleks võimalik halduskohtumenetlust kinnipeetavate kaebuste menetlemisel tõhusamaks muuta.

Magistritöö esmasteks allikateks on EIK-i lahendid. Töö kirjutamisel on allikatena kasutatud ka EIÕK artiklite 6 ja 13 kohaldamist, PS § 14, 15 ja 24 ning halduskohtumenetlust käsitlevat õiguskirjandust, EIK-i ja Euroopa Kohtu teemakohast praktikat koondavaid materjale, Riigikohtu lahendeid ja HKMS muutmise seaduse eelnõu materjale. Töös kasutatakse empiirilist, võrdlevat ja analüütilist meetodit.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust: avalik õigus, halduskohtumenetlus, kinnipeetavad, vangistus, põhiõigused.

¹⁴ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2016, lk 17.

1 KINNIPREETAVATE ÕIGUSTE TAGAMISE MINIMAALNE TASE HALDUSKOHTUMENETLUSES

1.1 Kinnipeetavate kaebuste menetlemise tõhustamise vajalikkus

Halduskohtutele esitatakse sageli kaebusi, mille puhul ei saa kaebeõiguse olemasolu või eesmärgipärasust ilma kahtlusteta eitada, ent sisuliselt ei ole kohtusse pöördumine isiku huvide kaitseks sageli vajalik. Selliseid kaebuseid esitatakse kas kaebaja põhimõtteliselt kaebamise ja protsessimise tahtest, vastustajale ebamugavuste tekitamise soovist või muust sellelaadsest põhjendamatust eesmärgist. Samuti on mõned kaebajaid, kes esitavad aastas kümneid või lausa sadu kaebusi ning sageli on sellisteks nn sarikaebajateks just kinnipeetavad. On mõisteta, et vangistuse tingimustes tekib kinnipeetava õiguste piiratud tõttu rohkesti õigusvaidlusi, mille pinnalt esitatud kaebused ei ole valdavas enamuses otseselt pahatahtlikud, kuid just kinnipeetavate kaebuste puhul tekib sagedasti küsimus selle kohta, kas kinnipeetava õiguste riive intensiivsus ning kohtuliku kontrolli ulatus on omavahel mõistlikus proportsioonis.¹⁵

Kinnipeetavate arv moodustab küll vaid umbes 0,2% elanikkonnast, kuid näiteks 2015. aastal esitasid kinnipeetavad halduskohtutesse 1216 kaebus, mis moodustas 36% kaebuste koguarvust. Aastatel 2012-2015 oli kinnipeetavate kaebuste osakaal kõigest halduskohtutesse esitatud kaebustes vahemikus 26–44%. Eriti tasub rõhutada, et suure osa kinnipeetavate poolt esitatud sisututest kaebustest esitavad vaid mõned kinnipeetavad, nn sarikaebajad. Näiteks 2015. aastal esitasid kümme kõige rohkem kaebusi esitanud isikut, kes kõik olid kinnipeetavad, halduskohtutesse kokku 349 kaebust, mis moodustas 29% kinnipeetavate kaebustest ja 10% esitatud kaebuste üldarvust. 2014. aastal esitasid nad 713 kaebust, mis moodustas 43% kinnipeetavate kaebustest ja 19% kõigest halduskohtutasse esitatud kaebustest. Seejuures jäeti 70% 2014. aasta jooksul lahendatud kinnipeetavate kaebustest läbi vaatamata või tagastati, 20% jäeti rahuldamata ning 6% rahuldati osaliselt või täielikult.¹⁶

Õiguskirjanduses on selgitatud, et kohtusse pöördumiseks ei pea kaebaja õigused olema tegelikult kahjustatud, vaid isikul peab olema võimalus kõrvaldada kohtu abil ka õiguste rikkumise kahtlus. See, et kaebus jääb kohtuliku uurimise tulemusena rahuldamata, ei

¹⁵ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

¹⁶ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

tähenda, et kohtumenetlus ei oleks täitnud enda eesmärki.¹⁷ Samas on siiski selge, et kinnipeetavate õiguste kaitse tagamine peab toimuma võimalikult ökonoomselt.

Kuigi kinnipeetavate poolt esitatavate kaebuste suurt hulka võib pidada teatud mõttes ka positiivseks nähtuseks, kuna see on märk sellest, et Eesti on õigusriik, kus kõigil, sealhulgas ka kinnipeetavatel, on võimalus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda¹⁸, ei tähenda see, et kohtusse pöördumise õiguse piiramisel eesmärgiga kohtumenetluse tõhusust suurendada, ei oleks Eesti enam õigusriik.

Kinnipeetavate esitatud kaebustest on paljud esitatud väheintensiivsete õigusriivete peale, mis tekitab olukorra, kus isegi kaebuse võimaliku rahuldamise korral on kaheldav, kas kaebaja sellest üldse mingilgi määral kasu saab. Kuigi mitte alati ei ole sellise kaebusega kohtusse pöördumine kaebeõiguse kuritarvitamine, tuleb arvestada, et selliste väheintensiivseid õigusriiveid käsitlevate kaebuste lahendamise võrra väheneb aeg, mida kohus saaks kasutada oluliste probleemide lahendamiseks.¹⁹ Seega on oluline, et halduskohtumenetluses oleks võimalik saavutada teatav proportsioon kaebusega kaitstava õiguse riive intensiivsuse ja kohtuliku kontrolli intensiivsuse ja seeläbi ka kaebusest kaebajale saadava võimaliku kasu ja kohtu poolt kaebuse lahendamiseks kulutatava ressursi vahel.

1.2 Harta kui halduskohtumenetluses õiguste tagamise garantii

Harta artikli 47, mis sätestab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele, eestikeelse tõlke sõnastus on järgmine:

Igäühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.

Igäühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus. Igäühel peab olema võimalus saada nõu ja kaitset ning olla esindatud.

¹⁷ I. Pilving. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonoomiast. – Kohtute aastaraamat 2014. Väljaandja Riigikohus, lk 29.

¹⁸ P. Kama. Eessõna. - Juridica, 2015/10.

¹⁹ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

Isikule, kellel puuduvad piisavad vahendid, antakse tasuta õigusabi sellises ulatuses, mis tagab talle võimaluse kohtusse pöörduda.

Kuigi Euroopa Liidu õigus ja sealhulgas ka harta on liikmesriikide õiguskordade osa, ei ole liikmesriikide menetlusautonoomiast tulenevalt Euroopa Liidul üldist õigusloomepädevust halduskohtumenetluse valdkonnas. See aga ei tähenda, et halduskohtumenetlusel ei oleks Euroopa Liidu õigusega üldse mingit puutumust. Nimelt peab tulenevalt harta artiklist 51 ka halduskohtumenetlus vastama harta artiklis 47 sätestatule, kui kaebus käsitleb isikule liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi.

Kuigi Euroopa Liidu õigus ei reguleeri otseselt vangistusõigust, võivad ka kinnipeetavad kokku puutuda mitmete Euroopa Liidu õiguse valdkondadega, näiteks keskkonnakaitse, tooteohutuse ja toiduohutuse valdkonnaga. Seega ei saa kinnipeetavate poolt halduskohtutele esitatavate kaebuste puhul täielikult välistada seda, et kaebuse lahendamisel kuulub kohaldamisele ka Euroopa Liidu õigus. Näiteks võib kinnipeetav kaevata välisõhu puhtuse või müra taseme üle, mis on reguleeritud Euroopa Liidu õigusega. Samas on selliste kaebuste potentsiaalne hulk hetkel veel siiski suhteliselt väike.

Seejuures tuleb märkida, et halduskohtumenetluse tõhustamise võimalusi kinnipeetavate kaebuste menetlemisel mõjutavad märgatavalt enam EIÕK-s sätestatud õigused ja EIK seisukohad. Harta kuulub kohaldamisele vaid siis, kui kohaldub Euroopa Liidu õigus, kuid EÕIK kuulub kohaldamisele tsiviilõiguste ja -kohustuste või kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel. Lisaks sätestab harta artikkel 53, et harta sätteid ei või tõlgendada neid inimõigusi või põhivabadusi kitsendavate või kahjustavatena, mida asjaomastes kohaldamisvaldkondades on tunnustatud rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste lepingutega, millega on ühinenud liit või kõik liikmesriigid, kaasa arvatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, ning liikmesriikide põhiseadustega. Kuna mitmed hartas sätestatud õigused on EIÕK-s sätestatud õigustega kattuva reguleerimisalaga, tuleb harta artiklist 53 tulenevalt neile anda vähemalt samasugune ulatus nagu EIÕK-s sätestatud õigustele. Ka harta artikkel 47 vastab EIÕK artikli 6 lg-le 1 ja artiklile 13²⁰,

²⁰ Euroopa Parlament, Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjon. Selgitused põhiõiguste harta kohta, 2007/C 303/02 ELT, 14. detsember 2007, lk 17–35

mistõttu on harta artikli 47 tõlgendamisel vajalik lähtuda ka EIK seisukohtadest.²¹ Seetõttu on käesolevas magistritöös keskendutud EIÕK-st tulenevatele õigustele ning EIK seisukohtadele.

1.3 EIÕK kui halduskohtumenetluses õiguste tagamise garantii

EIÕK artikkel 6 sätestab õiguse õiglasele kohtumenetlusele ning selle eestikeelse tõlke sõnastus on järgmine:

1. Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus. Kohtuotsus kuulutatakse avalikult, kuid istungi võib ajakirjanikele ja üldsusele täielikult või osaliselt kinniseks kuulutada demokraatliku ühiskonna kõlbluse, avaliku korra või riigi julgeoleku huvides, alaealise huvides või poolte eraelu kaitseks või kohtu määratud ulatuses erijuhtudel, kui avalikkus kahjustaks õigusemõistmist.

2. Igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.

3. Igal kuriteos süüdistataval on vähemalt järgmised õigused:

a) saada viivitamata talle arusaadavas keeles üksikasjalikku teavet tema vastu esitatud süüdistuse iseloomust ja alustest;

b) saada piisavalt aega ja võimalusi enda kaitse ettevalmistamiseks;

c) kaitsta end ise või enda valitud kaitsja abil või saada tasuta õigusabi juhul, kui see on õigusemõistmise huvides vajalik ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks;

d) küsitleda ise või lasta küsitleda tema vastu ütlushi andma kutsutud tunnistajaid, lasta omalt poolt kohale kutsuda tunnistajaid ja neid küsitleda tema vastu ütlushi andvate tunnistajatega võrdsetel tingimustel;

e) kasutada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kohtus kasutatavat keelt.

Kuigi EIÕK artikkel 6 ei maini otsesõnu haldusasju kui sätte kohaldamisalasse jäävaid õigusvaidlusi, ei tähenda see, et haldusasjade lahendamisele EIÕK artikkel 6 ei kohaldu. Kuna EIÕK artiklis 6 sisalduvad mõisted „tsiviilõigused ja -kohustused” ning „esitatud

²¹ Kuigi harta artikli 47 ja EIÕK artikli 6 kohaldamisala ei ole õigussüsteemide eripäradest tingituna täpselt ühesugune, ei ole see käesoleva töö eesmärkide hindamisel oluline.

kriminaalsüüdistus” on autonoomsed mõisted²², siis võivad need kohalduda ka sellistele vaidlustele, mis on siseriiklikus õiguses klassifitseeritud haldusasjadena, näiteks kaebaja õigusi kahjustavate haldusaktide tühistamise või riigiametnike õigusvastase käitumisega seotud vaidlustele²³. Seejuures on oluline märkida, et olenevalt sellest, kas vaidlus klassifitseerub kriminaalsüüdistust või tsiviilõigusi- ja kohustusi kätkevaks, on isikul vaidluses ka erinevad õigused. EIÕK artikkel 6-st nähtub, et vaidluste puhul, mis on seotud kriminaalsüüdistusega, on isikule tagatud ulatuslikumad õigused, kuna EIÕK artikkel 6 lg-tes 2 ja 3 on sätestatud õigused, mis tuleb tagada vaid kuriteos süüdistatavale isikule, aga mitte isikule, kelle õigusvaidlus puudutab tema tsiviilõigusi ja –kohustusi. Samas kattuvad teatud osas EIÕK artikkel 6 lg 1-st tulenev õigus asja õiglasele arutamisele ja EIÕK artikkel 6 lg-s 3 sätestatud õigused.²⁴

1.4 Kaebused, mis on EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealas

Kinnipeetavate poolt halduskohtusse esitatavatest kaebustest võivad EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealasse kuuluda kaebused, mis on seotud kinnipeetavate poolt toimepandud distsiplinaarrikkumistega. Olulisimaks EIK-i otsuseks, mille alusel hinnata, kas distsiplinaarmenetlusele kohalduvad EIÕK artiklis 6 sätestatud kriminaalõiguslikud tagatised, on *Engel jt vs Holland*²⁵. Nimetatud kohtuasjas olid kaebajateks viisi isikut, kelle suhtes Hollandi sõjavägi kohaldas distsiplinaar karistusi ning kes väitsid, et nende suhtes läbiviidud menetlused ei vastanud EIÕK artiklis 6 sätestatule. EIK väljendas asja lahendades seisukohta, et kuigi riikidel on õigus siseriiklikus õiguskorras iseseisvalt otsustada, kas ja kuidas eristada distsiplinaar- ja kriminaalõigust, ei ole EIK EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti sisustamisel selle käsitlusega seotud. EIK selgitas, et selleks, et oleks võimalik tuvastada, kas riik on distsiplinaar karistuste määramisel rikkunud kaebajate EIÕK artiklis 6 sätestatud õigusi, tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas distsiplinaar menetlused olid kriminaalõiguslikud EIÕK artikkel 6 mõttes. Selleks tegi kohus esmalt kindlaks, kas distsiplinaarsüüteod olid riigi õigussüsteemis reguleeritud kriminaalõiguslikult, distsiplinaarõiguslikult või mõlemal viisil

²² Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat, lk 26.

²³ Council of Europe. Guide to a fair trial: civil limb. Strasbourg 2017. http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, 02.04.2018.

²⁴ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat, lk 41.

²⁵ EIKo 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel jt vs. Holland*.

samaaegselt. Seejuures märkis EIK, et riigipoolne klassifitseerimine ei ole määrava tähtsusega. Järgnevalt hindas kohus, kas distsiplinaarrikkumise laad oli olemuslikult kriminaalne. Viimaks kaalus EIK kaebajatele määratud ja potentsiaalselt määrata võidavate karistuste iseloomu ja raskust. EIK leidis, et õigusriigis tuleb üldjuhul eeldada, et vabaduskaotuslikud karistused on kriminaalõigusliku olemusega, väljaarvatud karistused, mis oma iseloomu, kestuse või täitmise viisi tõttu ei saa olla kaebaja õigusi märkimisväärselt kahjustavad.

Kuigi otsuses Engel jt vs Holland käsitleti kitsalt sõjaväe valdkonna distsiplinaarmenetlust mitte vangla distsiplinaarmenetlust, siis tulenevalt lahendist Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik²⁶ tuleb kohtuasjas Engel jt vs Holland vaidluse kriminaalõiguslikkuse määramisel kasutatud kriteeriume (Engeli kriteeriumid) *mutatis mutandis* kohaldada ka vangla distsiplinaarmenetluse EIÕK artikkel 6 mõttes kriminaalõiguslikkuse hindamiseks. Kohtuasjas Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik karistati kaebajat vangla sisekorraeskirja rikkumise eest eeskujuliku käitumise puhul karistusest ennetähtaegseks vabastamiseks nõutava kinnipidamisasutuses viibimise tähtaja pikendamisega. EIK selgitas õigusrikkumise tõelist olemust hinnates, et vangi väärkäitumine võib esineda mitmel viisil. Esiteks võivad mõned asjad olla tõsisemad kui teised. Teiseks, mõni tegu, mis sisekorraeskirja kohaselt tähendab distsiplinaarrikkumist, võib ka kriminaalõiguse kohaselt tähendada õigusrikkumist, mistõttu teoreetiliselt saaks sellise teo suhtes kohaldada nii kriminaal- kui ka distsiplinaarmenetlust. Selliste asjaolude esinemine ei sunni EIK-i hinnangul küll alati järeldama, et tegemist on kriminaalõigusliku menetlusega, kuid need annavad õigusrikkumisele teatud värvingu, mis ei mahu täielikult puhta distsiplinaarasja raamidesse. Käsitledes Engeli kolmandat kriteeriumit, karistuste olemust ja raskusastet, leidis EIK, et ennetähtaegsest vabastamisest ilmajätmine või selle edasilükkamine toovad kaasa nii tõsised tagajärjed, et neid tuleb konventsiooni raames käsitada "kriminaalkaristustena", kuna põhjustades vangistuse olulise pikenemise võrreldes eeldatavaga, sarnanes sanktsioon vabaduskaotuslikule karistusele. Seetõttu leidis EIK, et distsiplinaarmenetlus oli EIÕK artikkel 6 mõttes kriminaalõiguslik ning seega oli riik pannud toime rikkumise, kuna ei taganud kaebajatele distsiplinaarmenetluse käigus EIÕK artiklist 6 tulenevaid õigusi. Seega on EIK jaatanud võimalust, et ka vangla distsiplinaarmenetlustele võib kohalduda EIÕK artikkel 6. Seda küll mitte alati, vaid pigem erandlikel juhtudel, kui distsiplinaarsüüteo

²⁶ EIKo 7819/77, 7878/77, *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*.

olemusest ja sellele potentsiaalselt järgneva karistuse raskusest tulenevalt vajab kinnipeetav täiendavaid menetluslikke garantiisid.

Kohtuasi *Stitic vs Horvaatia*²⁷ käsitles kinnipeetavale määratud distsiplinaarkaristusi vanglaametniku poolt vangistuse täideviimise takistamise ja narkootikumide vanglasse smuugeldamise katse eest. Distsiplinaarmenetluse, mis käsitles kinnipeetava poolt vanglasse narkootikumide smuugeldamise katset, EIÕK artikli 6 kohaldamisalasse kuulumise hindamisel märkis EIK, et kinnipeetava poolt toimepandud süüteod võivad oma olemuselt erinevad olla ja mitte kõik neist ei kujuta endast ainult vangla sisemise distsipliini küsimust. Mõned süüteod võivad olla raskemad kui teised ning ka vanglas toimepandud süütegu võib lisaks distsiplinaarsüüteks kvalifitseerumisele kvalifitseeruda ka kuriteoks. Kuid ainult asjaolu, et süütegu oleks võinud anda aluse ka kriminaalmenetluse algatamiseks, ei andnud kohtu hinnangul alust EIÕK artikli 6 kohaldumiseks, seda eriti seetõttu, et kaebaja suhtes ei algatatud kriminaalmenetlust, vaid distsiplinaarmenetlust. Samas on EIK kriminaalseks pidanud juhtu, kus kinnipeetav ähvardas vanglaametniku tappa.²⁸ Seetõttu hindas kohus käesoleval juhul järgnevalt Engeli kolmanda kriteeriumi alusel karistust, millega kaebaja süüteo toimepanemisel riskis. EIK tähendas, et kaebajale mõistetud karistus piiras kaebaja vanglasisest vaba liikumist ning kaebaja suhtlust välismaailmaga kolmeks kuuks, kuid seejuures arvestas kohus ka sellega, et vangladistsipliini säilitamiseks on vajalik distsiplinaarrikkumisi karistada. Kuna kaebajale määrati distsiplinaarkaristus väga raske distsiplinaarrikkumise eest, kuid sellega ei pikendatud seejuures kaebaja vangistuse kestust ega raskendatud märkimisväärselt kaebaja kinnipidamistingimusi, vaid ainult piirati kaebaja vabadusi vanglas piiratud ajaks, ei olnud tegemist karistusega, mis tingiks EIÕK artikkel 6 kriminaalõigusliku aspekti kohaldumise. Siinjuures ei kontrollinud EIK aga seda, kas EIÕK artikli 6 tsiviilõiguslik aspekt kohalduks. See võis tuleneda sellest, et kaebaja suhtes distsiplinaarkaristusega kohaldatud piirangud ei olnud oma olemuselt piisavalt tõsised, et tuua endaga kaasa EIÕK artikkel 6 mõttes tsiviilõiguse rikkumine.²⁹ Seda toetab ka kohtu öeldu, et karistus ei raskendanud kaebaja kinnipidamistingimusi märkimisväärselt.

Selleks, et teha kindlaks, kas teo laad on olemuslikult kriminaalne, tuleb EIK praktika kohaselt hinnata ka seda, kas rikkumist puudutav õigusnorm on suunatud üksnes kindlale

²⁷ EIKo 29660/03, *Stitic vs Horvaatia*.

²⁸ EIKo 39665/98, 40086/98, *Ezeh ja Connors vs Ühendkuningriik*.

²⁹ Samas sarnasel asjaoludel on EIK asjas *Marin Kostov vs Bulgaaria* pidanud EIÕK artikli 6 tsiviilaspekti kohalduvaks. EIKo 13801/07, *Marin Kostov vs Bulgaaria*.

isikute grupile või on siduv igäühe suhtes³⁰, kas menetlust viis läbi avalik-õiguslik asutus, millel on seadusest tulenevad täitevolitused³¹, kas õigusnormi eesmärk on karistuslik või heidutav³² ning kas karistuse määramiseks tuleb tuvastada isiku süü³³.

M. Olesk on asunud seisukohale, et Eesti distsiplinaarmenetlus ei täida Engeli jt vs Holland kaasusest tulenevaid kriteeriume EIÕK artikli 6 kohaldamiseks, kuna distsiplinaarmenetlus on määratletud kui haldusõiguslik meede, distsiplinaarrikkumised on määratletud kui rühma režiimi- ja korrarikkumistena, võimalikud karistused ei pikenda reaalselt isiku vangistust ning neil ei ole kriminaalkaristuse iseloomu.³⁴ Selle seisukohaga ei saa nõustuda, sest ainult asjaolu, et vangla distsiplinaarrikkumised on määratletud kui rühma režiimi- ja korrarikkumistena, ei ole teo kriminaalse iseloomu hindamisel määrav. Seda enam, et teatud juhtudel võib tegu lisaks distsiplinaarrikkumisele kvalifitseeruda ka kriminaalrikkumiseks ning kinnipeetavat võidakse karistada nii kuriteo kui ka distsiplinaarrikkumise eest.

Lisaks on EIK-i praktika kohaselt Engeli teine ja kolmas kriteerium alternatiivsed ning mitte tingimata kumulatiivsed, kuid kumulatiivset lähenemist võidakse kasutada juhul, kui iga kriteeriumi eraldi analüüsimine ei võimalda jõuda selge järelduseni kriminaalsüüdistuse olemasolu kohta.³⁵ Selleks, et EIÕK artikkel 6 kohalduks, piisab sellest, et käsitletav süütegu on oma loomult EIÕK mõttes kriminaalne või et isikule võib süüteo eest määrata karistuse, mis oma olemuselt ja raskusastmelt kuulub üldiselt kriminaalõiguse valdkonda.³⁶ Samas nagu nähtub Asjadest Stitic vs Horvaatia ja Ezech ja Connors vs Ühendkuningriik on EIK hinnangul see lävend üsna kõrge, mistõttu peab EIÕK artikli 6 kohaldamiseks kinnipeetava poolt toimepandud süütegu oma olemuselt olema väga raske. Kuna EIÕK artikkel 6 kohaldub distsiplinaarmenetlusele juhul, kui distsiplinaarsüütegu on oma loomult EIÕK mõttes kriminaalne, ei ole seejuures niivõrd oluline, milline on selle süüteo eest määratav karistus oma olemuselt ja raskusastmelt.

³⁰ EIKo 12547/86, *Bendenoun vs Prantsusmaa*.

³¹ EIKo 19380/92, *Benham vs Ühendkuningriik*.

³² EIKo 12547/86, *Bendenoun vs Prantsusmaa*.

³³ EIKo 19380/92, *Benham vs Ühendkuningriik*.

³⁴ M. Olesk. Vanglaametniku baasõppe õpik. III, Inim- ja põhiõigused vanglas: Euroopa vangistusõiguse põhimõtted. Tallinn 2010: Tallinna Raamatutrükikoda, lk 163.

³⁵ EIKo 12547/86, *Bendenoun vs Prantsusmaa*.

³⁶ EIKo 8544/79, *Öztürk vs Saksamaa*.

Hinnates seda, kas Eesti vanglates määratavad distsiplinaarkaristused võivad üldse Engeli kolmanda kriteeriumi alusel tuua kaasa EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kohaldumise, tuleb kindlaks teha, kas distsiplinaarsüüteo ees määratav maksimaalne karistus toob endaga kaasa kaebaja kinnipidamistingimuste märkimisväärse raskenemise. VangS § 63 lg 1 p 5 kohaselt on kõige rangem distsiplinaarkaristus kartserisse paigutamine 45 ööpäevaks. VangS § 65¹ kohaselt antakse kinnipeetavale kartserisse vastuvõtmisel kartseri arvel olev riietus ning võetakse hoiule kõik kinnipeetava juures kambris olnud isiklikud asjad ning piiratakse kartserisse paigutatud kinnipeetava õigust liikuda vangla territooriumil. Samuti ei võimaldata kartserisse paigutatud kinnipeetavale VangS § 24 lg-st 4 tulenevalt lühiajalisi kokkusaamisi ega VangS § 25 lg-st 3 tulenevalt pikaajalisi kokkusaamisi. Lisaks võib vanglateenistus kartserisse paigutatud kinnipeetava suhtes lõpetada VangS §-s 22 sätestatud soodustuste kohaldamise, keelata ajakirjade ja ajakirjade lugemise, raadio- ja televisioonisaadete jälgimise, ligipääsu internetile, pääsu lühiajalisele väljasõidule, sisseostude tegemise, hariduse omandamise ja tööl käimise ning nende eest tasu saamise. Kui vanglateenistus kaalutusotsusega kinnipeetava suhtes kõiki eelnimetatud piiranguid kehtestab, toob see küll endaga kaasa kinnipidamistingimuste märgatava raskenemise, kuid sellegipoolest ei ole selline karistus raskuselt sama intensiivne nagu vabadusekaotus. Seetõttu ei pea töö autor Eesti vanglates kohaldatavaid distsiplinaarkaristusi eraldi Engeli kolmanda kriteeriumi alusel EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kohaldamise kaasa toomiseks piisavaks. Lisaks tuleb märkida, et maksimumkaristust või sellele lähedal olevat karistust kohaldatakse Eesti vanglates harva.³⁷ Sellegi poolest võib juhul, kui kinnipeetava poolt toimepandud süütegu ei ole EIÕK mõttes puhtalt distsiplinaarse iseloomuga, vaid sellel esineb ka kriminaalne värving, kuid kinnipeetava suhtes kohaldatakse võimalikult ranget karistust, Engeli teise ja kolmanda kriteeriumi kumulatiivne kohaldamine kaasa tuua EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslike tagatiste kohaldumise.

Üldjuhul jäävad Eesti vanglates määratavad distsiplinaarkaristused märgatavalt leebemaks kui kõige rangem karistus ning enamasti määratakse distsiplinaarkaristusena ühe süüteo eest kartserikaristusena kinnipeetava kartserisse paigutamine 5-10 päevaks³⁸. Seega ei ole kahtlust

³⁷ T. M. Martinsen. Distsiplinaarkaristuste määramise käskkirjade vaidlustamine kinnipeetavate poolt haldus- ja kohtumenetluses aastatel 2013–2014 Tallinna Vangla näitel. Magistritöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2015. Kuigi nimetatud magistritöö autor käsitles Tallinna Vanglas 2013-2014 määratud distsiplinaarkaristusi, märgib käesoleva magistritöö autor, et tulenevalt oma kogemusest Tartu Ringkonnakohtus töötamisest, võib arvata, et ka praegusel ajal määratakse vanglates üldjoontes sarnase raskusastmega karistusi.

³⁸ T. M. Martinsen. Magistritöö.

selles, et kinnipeetavate lühiajalised kartserisse paigutamised distsiplinaarkaristusena ei ole piisavalt karmid, et distsiplinaarsüütegude, mille karistuseks niisugused karistused määrati, menetlemisele peaks kohalduma EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslikud tagatised

EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslik aspekt kohaldub seega kinnipeetavate distsiplinaarrikkumiste menetlemisele, mis on oma loomult kriminaalsed. Seetõttu tuleb arvestada, et raskemate distsiplinaarrikkumiste menetlemisel võivad asjas olulised olla kõik EIÕK artiklis 6 toodud tagatised. Samas tähendab see ka seda, et suurele osale kinnipeetavate poolt toimepandud distsiplinaarrikkumistest ei kohaldu EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslik aspekt ja neile ei laiene EIÕK artikkel 6 lg-tes 2 ja 3 sätestatud õigused.

1.5 Kaebused, mis on EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealas

Kinnipeetavate kaebused, mis ei ole EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealas, ei jää siiski alati EIÕK artikli 6 kohaldamisalast välja, sest neile võib kohalduda ka EIÕK artikli 6 tsiviilõiguslik kaitseala. EIK praktikast tuleneb, et EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kohaldamiseks peab olemas olema vaidlus, mis on seotud õiguste ja kohustustega, mis vähemalt vaieldavatel alustel on siseriiklikus õiguses tunnustatud. Lisaks peab tegemist olema tsiviilõiguste ja –kohustustega EIÕK mõttes.³⁹ Seega on EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kohaldumise esimene tingimus, et tegemist peab olema vaidlusega ja teine tingimus, et vaidlus peab puudutama tsiviilõigusi või –kohustusi. Sealjuures peab vaidlus olema tegelik ja tõsine⁴⁰ ning see ei pruugi olla seotud üksnes õiguse olemasoluga, vaid võib hõlmata ka selle ulatust ja kasutamise võimalust⁴¹ ning konkreetse menetluse tulemit peab olema otsustava tähtsusega kõne all oleva õiguse üle otsustamiseks, kuna üksnes nõrgad seosed ja kaudsed tagajärjed ei ole piisavad EIÕK artikli 6 tsiviilõiguslikule aspektile tuginemiseks⁴². Tsiviilõigusliku aspekti kindlaks tegemisel on väheolulised vaidlust puudutava seadusandluse õigusnormide kuulumine teatud õigusharusse ja asutus, mille pädevuses on vaidluse lahendamine.⁴³ Seetõttu võivad EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealasse kuuluda ka vaidlused, mis on siseriiklikult reguleeritud haldusõiguslike normidega ning mille

³⁹ Council of Europe. Guide to a fair trial: civil limb.

⁴⁰ EIKo 7151/75, *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*

⁴¹ EIKo 14282/88, *Zander vs Rootsi*.

⁴² EIKo 17101/90, *Fayed vs. Ühendkuningriik*.

⁴³ EIKo 17056/06, *Micallef vs Malta*.

lahendamine kuulub halduskohtute pädevusse. Muu hulgas kuuluvad EIÕK artikli 6 tsiviilõiguslikku kaitsealasse ka mõned kaebused, mis puudutavad kahju hüvitamise nõudeid riigi vastu seoses ametniku poolse õigusvastase käitumisega kaebaja suhtes⁴⁴ ning nõudeid kaebaja õigusi otseselt kahjustava üldkorralduse tühistamiseks⁴⁵. Seega võivad EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealasse kuuluda ka kinnipeetavate kaebused, mis puudutavad kahju hüvitamise nõudeid riigivastutuse seaduse⁴⁶ alusel ning vangla poolt antud kinnipeetava õigusi otseselt kahjustavate üldkorralduste tühistamise nõuded.

Seejuures on konventsiooni institutsioonid traditsiooniliselt olnud seisukohal, et EIÕK artikkel 6 ei ole põhimõtteliselt kohaldatav vangistuse täideviimisega seotud vaidlustele.⁴⁷ Eesti õiguses reguleerivad vangistuse täideviimist VangS 2. ja 3. peatükk, mis käsitlevad vanglate üldtingimusi, põhialuseid kinnipeetava paigutamiseks ja ümberpaigutamiseks, kinnipeetava vanglasse vastuvõtmisel läbiviidavaid toiminguid, kinnipeetava vanglavälist suhtlust ja selle eesmärgi, haridust ja tööd vanglas, olmetingimusi ja tervishoidu, sotsiaalhoolekannet, kinnipeetava distsiplinaarset mõjutamist, julgeoleku tagamist vanglas ja kinnipeetava vabastamist. Seega jäävad EIÕK artikli 6 kaitsealast üldjuhul välja äärmiselt laiaulatusliku valdkonna vaidlused. Samas on EIK vangistuse kontekstis siiski leidnud, et teatud kinnipeetavate õiguste piirangud ning nende piirangute tagajärjed kuuluvad samuti tsiviilõiguste valdkonda, mistõttu kuuluvad EIÕK artikli 6 kaitsealasse ka kinnipeetavate kinnipidamistingimusi ja distsiplinaarkaristusi puudutavad vaidlused, mille tagajärjeks on piirangud külastusõigusele, kirjavahetuse või teiste kinnipeetavatega suhtlemise õigusele või muudele kinnipeetavate isikuõigustele.⁴⁸ Kuigi sellised õigused ei pruugi esmapilgul puudutada tsiviilõigusi, võib neil olla otsene ja oluline mõju isiku subjektiivsetele õigustele, mistõttu on EIK pidanud vajalikuks neid EIÕK artikkel 6 mõttes käsitleda tsiviilõigusena.⁴⁹

Kohtuasjas *Ganci vs Itaalia*⁵⁰ kohaldati kinnipeetavast kaebaja suhtes justiitsministri määruste alusel piiranguid külastusõigusele, õigusele kolmandate isikutega kohtuda, telefoniga helistada, raha kasutada pesupesemisele, kultuuri-, huvi- ja sporditegevustele, valida

⁴⁴ EIKo 21987/93, *Aksoy vs Türgi*.

⁴⁵ EIKo 12964/87, *De Geouffre de la Pradelle vs Prantsusmaa*.

⁴⁶ Riigivastutuse seadus. - RT I, 17.12.2015, 76.

⁴⁷ EIKo 37575/04, *Boulouis vs Luksemburg*.

⁴⁸ EIKo 13801/07, *Marin Kostov vs Bulgaaria*.

⁴⁹ EIKo 43395/09, *De Tommaso vs Itaalia*.

⁵⁰ EIKo 41576/98, *Ganci vs Itaalia*.

kinnipeetavate esindajat, tegeleda käsitööga ning vabas õhus viibida. EIK leidis, et kuna siseriiklikud kohtud olid vähemalt osaliselt kaebeõigust ning kinnipeetavate õiguskaitsevajadust piirangute suhtes tunnistanud, oli tegemist tegeliku ja tõsise vaidlusega. Seoses küsimusega vaidlusaluste õiguste tsiviilõigusliku iseloomu kohta, asus EIK seisukohale, et vähemalt mõned kaebaja suhtes kohaldatud rangemad piirangud nagu need, mis piirasid kaebaja võimalust oma perekonnaga suhelda ja need, mis puudutasid kaebaja varalisi õigusi, olid selgelt tsiviilõigusliku iseloomuga.

Veelgi enam avardas EIK potentsiaalselt EIÕK artikkel 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitseala kinnipeetavate kaebuste osas ka distsiplinaarkaristusi puudutavatele vaidluste asjas *Gülmez vs Türgi*⁵¹. Nimetatud vaidluse keskmeks olnud menetlustes võeti kinnipeetavast kaebajalt mitmete distsiplinaarrikkumiste eest karistuseks kokku peaaegu aastaks õigus külastustele. Kohtu hinnangul oli tegemist tegeliku ja tõsise vaidlusega, kuna kaebajale tulenesid siseriiklikust õigusest õiguskaitsevahendid ja seeläbi ka võimalus distsiplinaarkaristusi siseriiklikes kohtutes vaidlustada. Kohus viitas seejuures *mutatis mutandis* lahendile *Vilho Eskelinen jt vs Soome*⁵², kus EIK asus seisukohale, et olukorras, kui kaebajal oli siseriikliku õiguse kohaselt õigus kohtusse pöörduda, eeldatakse ka EIÕK artikkel 6 lg 1 kohaldumist ning tõendamiskoormis, et kaebajal ei olnud siseriikliku õiguse kohaselt õigust kohtusse pöörduda, ning põhistamine, miks selline EIÕK artiklis 6 sätestatud õiguste piirang on põhjendatud, jääb vastustaja riigi kanda. Sellisest lahendusest saab järeldada, et EIK hinnangul on EIÕK artikli 6 tsiviilõiguslikus kaitsealas kõik tsiviilõigusi ja –kohustusi puudutavad kaebused, kui vastustaja riik vastupidist ei tõenda. Seejuures nähtub vaidluse tegelikkuse ja tõsiduse kriteerium vaid sellest, et kaebajal on siseriikliku õiguse kohaselt õigus kohtusse pöörduda. Otsusele lisatud eriarvamuses pidasid kohtunikud A. Mularoni ja N. Tsotsoria kohtunike enamuse sellist lähenemist arusaamatuks ning avaldasid kartust, et sellega soovitakse juurutada põhimõtet, et eelduslikult kohaldub EIÕK artikkel 6 alati, kui siseriiklik õigus sätestab kinnipeetavale tema suhtes kohaldatud distsiplinaarkaristuse osas kohtulikud õiguskaitsevahendid. Kohtunikud asusid eriarvamuses seisukohale, et mitte igale distsiplinaarkaristusele ei peaks laienema EIÕK artikkel 6 garantiid, kuna selline lahendus koormaks liigselt osalisriikide kohtusüsteeme, mis omakorda võib viia selleni, et osalisriigid võivad seadusandlust muuta ning teatud juhtudel täielikult välistada distsiplinaarkaristuste kohtulikku kontrolli.

⁵¹ EIKo 16330/02, *Gülmez vs Türgi*.

⁵² EIKo 63235/00, *Vilho Eskelinen jt vs Soome*.

EIK suurkoda siiski kinnitas otsuses *Oršuš jt vs Horvaatia*⁵³, et nõustub *Gülmez vs Türgi* otsuses toodud seisukohaga, viidates sellele EIÕK artikli 6 kohaldamisala käsitledes. Samas tasub märkida, et kõikides kohtuasjades, kus EIK nimetatud põhimõtte alusel EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kohaldumist jaatas, olid vaidlused seotud siiski kinnipeetavate isikuõigustega, mistõttu ei ole põhjendatud järeldada, et iga distsiplinaarkaristuse puhul laieneb sellele EIÕK artikkel 6 garantii.

Ka otsuses *Boulois vs Luxemburg*⁵⁴ märkis EIK suurkoda, et EIÕK artikkel 6 kohaldub ka distsiplinaarmenetlustele, viidates seejuures samuti just nimelt otsusele asjas *Gülmez vs Türgi*. Asjas käsitleti kinnipeetava kaebust, mille kohaselt kaebajal puudus võimalus kohtusse pöörduda, kui tema taotlus väljaviimise lubamiseks jäeti rahuldamata. EIK leidis, et kuna väljaviimise lubamine on siseriiklikus õiguses sätestatud kui privileeg, mille lubamine on ametnike kaalutusotsus isegi juhul, kui kinnipeetav formaalselt täidab kõik esitatud kriteeriumid, ei ole tegemist õigusega, mis tooks kaasa EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kohaldumise. Eelnevast tulenevalt ei olnud vastustaja riigil kohustust võimaldada kinnipeetavale ligipääsu kohtusse. Seega ei kohusta EIÕK võimaldama otsuse kohtulikku kontrolli, kui otsuse tegemisel on ametnikel täielik kaalutusõigus selle osas, kas taotlus privileegi saamiseks rahuldada või mitte.

Samuti ei kuulu EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitselasse kaebused, mis on kinnipeetava poolt vangla vastu esitatud lihtsalt rahulolematusest mingi faktilise asjaoluga vanglas või õigusaktide või haldusotsuste väidetava õigusvastasusega, toomata seejuures välja, kuidas eelnimetatud kaebaja enda õigusi kuidagi riivaksid. EIK on sellisel puhul leidnud, et tegemist ei ole tegeliku ja tõsise vaidlusega.⁵⁵ Samuti ei tulene EIÕK artiklist 6 kinnipeetavale õigust vaidlustada enda ümberpaigutamist kui sellist, kuid annab õiguse kohtusse pöörduda olukorras, kus kinnipeetava ümberpaigutamise tulemusena rikutakse kinnipeetava tsiviilõigusi, näiteks õigust perekonnaga suhelda.⁵⁶

Eelnevast tulenevalt kohaldub EIÕK artikkel 6 tsiviilõiguslik aspekt paljude kinnipeetavate poolt esitatavate kaebuste puhul, kuna asjaolu, et isik viibib kinnipidamisasutuses, ei tähenda

⁵³ EIKo 15766/03, *Oršuš jt vs Horvaatia*.

⁵⁴ EIKo 37575/04, *Boulois vs Luksemburg*.

⁵⁵ EIKo 4871/03, *Skorobogatykh vs Venemaa*.

⁵⁶ EIKo 74912/01, *Enea vs Itaalia*.

üldjuhul, et tal oleks keelatud esitada tema tsiviilõigusi rikkuvatel juhtudel kaebusi. Kuigi üldjuhul on kinnipeetavatel õigus kohtusse pöörduda, kui nad on koormava haldusakti adressaadiks või riik on oma tegevusega kinnipeetavale kahju tekitanud⁵⁷, on kinnipeetavatel piiratum kohtusse pöördumise õigus juhul, kui vaidlus puudutab vangistuse täideviimist. Sellisel juhul on kinnipeetaval õigus kohtusse pöörduda vaid siis, kui kinnipeetava õigust perekonnaga suhelda, oma vara kasutada või mõnda muud isikuõigust piiratakse näiteks distsiplinaarmenetluse tulemusel või täiendava julgeoleku meetmena. Lisaks võib teatud juhul distsiplinaarmenetluste suhtes kohalduda ka EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslik aspekt.

Seega jäävad siiski mõningad vanglaelu puudutavad kaebused EIÕK artikli 6 kohaldamisalast välja. Sellised kaebused on kaebused, mis puudutavad distsiplinaarmenetlust, kus karistusena ei määratud kartserikaristust ega lühi- või pikaajaliste kokkusaamiste keeldu, vaid kohaldatakse noomitust, elektriseadme kasutamise keeldu või kinnipeetava töölt eemaldamist. Kuigi ka näiteks noomitust, võib isiku õigusi mõjutada, näiteks seoses erinevate privileegide saamise või hilisemas distsiplinaarmenetluses määratava karistuse näol, ei too see endaga kaasa otseseid mõjutusi kinnipeetava tsiviilõigustele. EIÕK artikli 6 tsiviilõiguslik aspekt ei kohaldu kaebustele, mis on esitatud seoses vangistuse täideviimisega, kui vangistuse täideviimine ei piira seejuures kinnipeetava isikuõigusi. EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealas ei ole ka kaebused, mis puudutavad privileegi saamiseks esitatud taotluse rahuldamata jätmist, kui haldusorgani kaalutusõiguse kohaselt võib haldusorgan taotluse rahuldamata jätta ka siis, kui kaebaja kõigile taotluse rahuldamise formaalsetele tingimustele vastas, näiteks kaebused seoses kinnipeetavatele VangS § 22 lg 1 alusel võimaldatavate soodustustega või VangS § 31 lg 2 alusel raadio, televiisor või muu vajaliku elektriseade lubamisest keeldumisega.

EIÕK artikli 6 kaitsealasse kuuluvad seega eelkõige kinnipeetavate kaebused, mis on seotud distsiplinaarkaristusena kartserisse paigutamise, täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise, ohjeldusmeetmete, vangla erivahendite ja teenistusrelvade kasutamise, kinnipeetava täieliku läbiotsimise ja ebainimlike kinnipidamistingimustega. Samuti pikaajalisi ja lühiajalisi kokkusaamisi, kinnipeetava õigust saada informatsiooni, tervislikku seisundit ja usuvabadust puudutavad kaebused.

⁵⁷ EIKo 12066/02, *Ciorap vs Moldova*.

1.6 EIÕK artiklist 6 tulenevad õigused, mis piiravad halduskohtumenetluse tõhustamist

1.6.1 Õigus asja õiglasele arutamisele

Õigus asja õiglasele kohtulikule arutamisele on kõige üldisem EIÕK artiklist 6 tulenev õigus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele on demokraatlikus ühiskonnas üks olulisemaid õigusi, kuna see tagab ka teiste inimõiguste reaalse kaitse.⁵⁸ Üldises õiguses õiglasele kohtulikule arutamisele sisalduvad mitmed nii EIÕK artiklis 6 selgesti väljendatud kui ka sõnaliselt väljendamatud konkreetset õigused, sealhulgas õigus pöörduda kohtusse, õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus, õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul, õigus asja avalikule arutamisele ja õigus kriminaalmenetluse minimaalsetele tagatistele.⁵⁹ See, kas asja arutamist peetakse õiglaseks, oleneb kõigest kohtuasja asjaoludest, ning arvestada tuleb menetlust tervikuna.⁶⁰ Kusjuures tuleb menetluse õiglust hinnates vaadelda kõikide etappide osas kumulatiivselt, mitte vaadelda igat asjaolu eraldi ja seetõttu võivad menetluse varasemates etappides toimunud rikkumised saada tasakaalustatud hilisema menetluse käigus.⁶¹ Samas võivad menetluslikud puudused, mis eraldi võetuna ei muudaks menetlust ebaõiglaseks, kumulatiivselt viia järelduseni, et menetlus ei olnud õiglane.⁶²

Õiglase kohtumenetluse oluline komponent on ka õigus võistlevale menetlusele.⁶³ Sealjuures ei välista õigus võistlevale menetlusele halduskohtumenetluses kohtu kohustust lähtuda uurimispõhimõttest, vaid uurimispõhimõtte abil garanteeribki kohus, et kaebajale oleksid halduskohtumenetluses tagatud kõik õigusest võistlevale menetlusele tulenevad õigused. Õigus võistlevale menetlusele hõlmab õigust teada kõiki kohtu otsusele mõju avaldamiseks esitatud tõendeid ja avaldada nende kohta arvamust, õigust omada piisavalt aega, et tutvuda tõenditega enne kohut⁶⁴ ning õigust esitada tõendeid⁶⁵.

⁵⁸ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu 2003: Sihtasutus Iuridicum., lk 140.

⁵⁹ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 147.

⁶⁰ EIKo 13071/87, *Edwards vs Ühendkuningriik*.

⁶¹ EIKo 9562/81, 9818/82, *Monnell ja Morris vs Ühendkuningriik*.

⁶² EIKo 10588/83, 10589/83, 10590/83, *Barberà, Messegué ja Jabardo vs Hispaania*.

⁶³ EIKo 21835/93, *Werner vs Austria*.

⁶⁴ EIKo 35376/97, *Krcmar jt vs Tšehhi Vabariik*.

⁶⁵ EIKo 65399/01, 65406/01, 65405/01 ja 65407/01, *Clinique des Acacias jt vs Prantsusmaa*.

Ka õigus põhjendatud otsusele on üks õiglase kohtumenetluse põhiaspekte. Põhjendatud otsus näitab, et kohtuasja on nõuetekohaselt arutatud, ning võimaldab pooltel nõuetekohaselt ja tõhusalt edasi kaevata.⁶⁶ See ei tähenda aga, et alati, kui kohus teeb põhjendusteta otsuse või ületab põhjenduste avalikustamise tähtaega, oleks tegu õiglase kohtuliku arutamise õiguse rikkumisega.⁶⁷ Samuti ei nõuta kohtutelt üksikasjalike vastuste andmist igale argumendile, vaid põhjendamise kohustus varieerub olenevalt otsuse olemusest ja juhtumi asjaoludest.⁶⁸

Seejuures võib nii õigust võistlevale menetlusele kui ka õigust põhjendatud otsusele piirata ilma, et see tooks tingimata kaasa EIÕK artikli 6 rikkumist. Piirangud nimetatud õigustele on lubatavad, kui protsess tervikuna on siiski õiglane.⁶⁹ Üksikuid ja tühiseid ebavõrdsuse juhte saab EIK-i hinnangul menetluse käigus tasandada üldise õiglusega.⁷⁰

1.6.2 Õigus kohtusse pöörduda

EIÕK artikkel 6 lg 1 tagab õiguse kohtusse pöörduda kõigile isikutele, kes soovivad algatada kohtumenetluse oma tsiviilõiguste ja -kohustuste kindlakstegemiseks. Kuigi EIÕK artikkel 6 ei sätesta seda õigust sõnaselgelt, selgitas EIK otsuses *Golder vs Ühendkuningriik*⁷¹, et ei ole mõeldav olukord, kus EIÕK artikkel 6 lg 1 kirjeldab üksikasjalikult pooleliolevas kohtumenetluses pooltele tagatud garantiisid, kuid ei kaitse esmalt õigust kohtusse pöörduda. Õiglasel, avalikul ja kiirel menetlemisel ei oleks väärtust, kui puuduks kohtumenetlus. Seega leidis EIK, et kohtusse pöördumise õigus on EIÕK artiklis 6 lg 1 sätestatud õigusele omane. Samas märkis EIK, et õigus kohtusse pöörduda ei ole absoluutne ning nõuab oma olemuselt riigi poolset reguleerimist. Sellise regulatsiooni kehtestamisel on osalisriigil teatav kaalutusõigus, kuid seejuures ei tohi kehtestatavad piirangud vähendada isiku kohtusse pöördumise õigust sellisel viisil või määral, et õiguse põhiolemus saaks kahjustatud. Lisaks peab iga piirang olema legitiimse eesmärgiga ja proportsionaalne.⁷² Eesti õiguses on kinnipeetavate puhul kohtusse pöördumise õiguse piiranguteks näiteks riigilõivud, kaebetähtajad, kaebeõigus (kolmanda isiku eest ei saa kohtusse pöörduda) ja formaalsed

⁶⁶ EIKo 12945/87, *Hadjianastassiou vs Kreeka*.

⁶⁷ EIKo 39350/98, *Jodko vs Leedu*.

⁶⁸ EIKo 30544/96, *García Ruiz vs Hispaania*.

⁶⁹ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 148.

⁷⁰ EIKo 12350/86, *Kremzow vs Austria*.

⁷¹ EIKo 4451/70, *Golder vs Ühendkuningriik*.

⁷² EIKo 8225/78, *Ashingdane vs Ühendkuningriik*.

menetlusreeglid. Kohtusse pöördumise õiguse piirangute õiguspärasteks eesmärkideks on kohase õigustumõistmise edendamine ja õiguskindluse tagamine⁷³ aga ka õiguste kaitseks väheoluliste kaebuste esitamise takistamine⁷⁴.

Õigus kohtusse pöörduda peab olema praktiline ja efektiivne.⁷⁵ Selleks, et õigus oleks efektiivne, peab isikul olema selge ja praktiline võimalus tema õigusi rikkuvat akti vaidlustada.⁷⁶ Apellatsioonkaebuse või kaebuse esitamisel järgitavad menetlusreeglid, mis reguleerivad seda, mida pool peab tegema ja milliseid tähtaegu järgima, on suunatud tõhusa õigusemõistmise ja õiguskindluse põhimõtte tagamisele.⁷⁷ Kuid sellised menetlusreeglid, ei tohiks pooltel takistada õiguskaitsevahendit kasutada.⁷⁸ EIK on pidanud menetlusreegleid kohtusse pöördumise õiguse efektiivset ja praktilist laadi rikkuvaks juhtudel, kui menetluskulud on isiku majanduslikku seisundit arvestades liiga kõrged⁷⁹, kui kaebajal oli kohustus appellatsioonkaebus esitada ühe kuu möödumisel sellest, kui kohtukantselei avalikustas kohtuotsuse, mitte sellest, kui kaebajal oli reaalne võimalus kohtuotsusega tutvuda⁸⁰, ning menetlusreeglite tõttu, mis takistavad kaebajal kohtusse pöördumast, sealhulgas juhul, kui siseriiklik kohus on menetlusnormi ülemäära kitsendavalt tõlgendanud⁸¹. Seejuures aga ei pea õigus kohtusse pöörduda erinevates kohtuastmetes olema samaväärselt ulatuslik, vaid appellatsioon- ja eriti kassatsioonkaebuste esitamisel on õigustatud rangemate menetlusreeglite kehtestamine.⁸²

Kohtusse pöördumise õigus sisaldab lisaks nii õigust saada vaidluse osas kohtult otsus⁸³ seaduses sätestatud perioodi jooksul⁸⁴ kui ka otsuste täitmise kohustust.⁸⁵ EIK on leidnud, et

⁷³ EIKo 6778/05, *MPP Golub vs Ukraina*.

⁷⁴ EIKo 22840/07, *Harrison Mckee vs Ungari*.

⁷⁵ EIKo 23805/94, *Bellet vs Prantsusmaa*.

⁷⁶ EIKo 69829/01, 2672/03, *Nunes Dias vs Portugal*.

⁷⁷ EIKo 55782/00, *Cañete de Goñi vs Hispaania*.

⁷⁸ EIKo 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98, 41509/98, *Miragall Escolano jt vs Hispaania*.

⁷⁹ EIKo 12066/02, *Ciorap vs Moldova*.

⁸⁰ EIKo 797/14 67755/14, *Ivanova ja Ivashova vs Venemaa*.

⁸¹ EIKo 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98, 41509/98, *Miragall Escolano jt vs Hispaania*.

⁸² EIKo 21920/93, *Levages Prestations Services vs Prantsusmaa*.

⁸³ EIKo 48778/99, *Kutić vs Horvaatia*.

⁸⁴ EIKo 33695/96, *Musumeci vs Itaalia*.

⁸⁵ Council of Europe. Guide to a fair trial: civil limb.

kuigi EIÕK artiklist 6 tuleneb riigile otsesõnu kohustus vaid kriminaalasjade lahendamisel võimaldada isikule õigusabi, võib riigil selline kohustus olla ka tsiviilasjade lahendamisel, kui see on vajalik selleks, et isikul oleks efektiivne võimalus oma õigust kohtusse pöörduda kasutada.⁸⁶

Kinnipeetavate puhul on nende õigus kohtusse pöörduda mitmel moel piiratum kui vabaduses viibival isikul. Esmalt on VangS-s sätestatud kohustuslik kohtueelne menetlus, mille läbimiseta ei ole kinnipeetaval üldjuhul võimalik kohtusse pöörduda. Kinnipeetavad saavad ise vaid käsitsi kirjutatud kaebusi esitada, saates need kohtusse vanglateenistuse kaudu. Neil ei ole võimalik kaebusi elektrooniliselt ja digiallkirjastatult esitada ning nad ei saa kaebust ise kohtukantseleisse toimetada. Samal viisil on piiratud ka kogu nende ülejäänud suhtlus kohtuga, kõik nende kirjad saadab ja edastab vangla. Sellest tulenevalt on kinnipeetavate puhul keerukam ka otsuse kättesaamine ja sellega tutvumine, kuna nad ei saa osaleda otsuse avalikul teatavaks tegemisel ning sellega tutvuda enne, kui otsus on postiga vanglasse saadetud ning vanglaametniku poolt kinnipeetavale kätte toimetatud. Samas ei ole Eestis sätestatud apellatsiooni- ja kassatsioonitähtaegade kulgema hakkamine mitte otsuse kättetoimetamisest vaid avalikult teatavaks tegemisest, seega on kinnipeetavatel potentsiaalselt alati vähem päevi otsusega tutvumiseks, edasikaebuse koostamiseks ja esitamiseks kui vabaduses viibival isikutel. Eriti palju lühem on edasikaebe tähtaeg juhul, kui kinnipeetav ei valda eesti keelt, sest sellisel juhul tuleb otsus enne, kui kinnipeetav sellega tutvuda saab, ka tõlkida. Seega peab halduskohtumenetluse tõhustamisel jälgima seda, et kinnipeetava õigust kohtusse pöörduda ei muudetaks sisuliselt tühiseks.

1.6.3 Õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus

Kuigi EIÕK artikli 6 eestikeelses tõlkes on kasutatud sõna „kohus” inglis- ja prantsuskeelse termini *tribunal* vastena, ei tähenda see seda, et EIÕK kohaselt peab institutsioon, kus asja tuleb õiglaselt arutada, olema tingimata kohus⁸⁷. Kohtu pädevus võib olla antud ka teistele seaduse alusel moodustatud institutsioonidele.⁸⁸ See tähendab, et kinnipeetavate kaebused, mis kuuluvad EIÕK artikli 6 kohaldamisalasse, peavad olema lõppastmes lahendatavad

⁸⁶ EIKo 68416/01, *Steel ja Morris vs Ühendkuningriik*.

⁸⁷ EIKo 7819/77, 7878/77, *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*.

⁸⁸ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 153.

kohtus, mitte vanglaametniku poolt. Sama ei kehti aga EIÕK artikli 6 kohaldamisalast välja jäävate kaebuste osas, mille lõpliku siduva lahendi võivad teha ka vanglaametnikud. Samuti ei välista EIÕK artikkel 6 seadusandja poolt kinnipeetavate kaebuste lahendamiseks kohtu pädevusega institutsiooni moodustamist.

Õigus õiglasele kohtupidamisele EIÕK artikkel 6 mõttes hõlmab ka õiguse asja üle otsustamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus. Seega ei piisa EIÕK artikkel 6 nõuete täitmiseks ainult sellest, et asja üle otsustab seaduse alusel moodustatud kohus, vaid see kohus peab olema ka sõltumatu ja erapooletu. Otsuses Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik selgitas EIK, et institutsiooni sõltumatuse kindlaksmääramisel, eelkõige täitevvõimust ja asja pooltest, tuleb arvestada institutsiooni liikmete nimetamise korda ja ametisoleku aega, tagatiste olemasolu välise surve vastu ja küsimust, kas institutsioon jätab sõltumatu mulje. Seejuures ei pidanud EIK kaebajatele distsiplinaarkaristuse määranud vanglakomisjoni puhul sõltuvust näitavaks asjaolusid, et vanglakomisjoni liikmed olid nimetatud siseministri poolt, nad olid ametisse nimetatud kolmeaastaseks või lühemaks perioodiks ning komisjon täitis nii järelevaataja kui menetleja rolli.

Erapooletus tähendab tavaliselt eelarvamuste ja kallutatuse puudumist protsessi poolte ja vaidluse suhtes.⁸⁹ EIK eristab subjektiivset ja objektiivset erapooletust, kusjuures kohtuniku erapooletuse kindlakstegemiseks peab kohtunik olema nii subjektiivselt kui ka objektiivselt erapooletu. Subjektiivse erapooletuse kindlakstegemiseks tuleb hinnata kohtuniku isiklikke veendumusi ja käitumist ehk seda, kas kohtunikul on asja või poolte suhtes isiklikud eelarvamused või kallutus. Objektiivse erapooletuse kindlakstegemiseks tuleb hinnata, kas kohus ise ja muu hulgas selle koosseis pakuvad piisavad garantiid, et välistada igasugused kahtlused selle erapooletuses. Objektiivse erapooletuse hindamisel on oluline see, mis välja paistab.⁹⁰ Seejuures eeldatakse isiklike eelarvamuste puudumist.⁹¹

⁸⁹ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 155.

⁹⁰ EIKo 17056/06, *Micallef vs Malta*.

⁹¹ EIKo 6878/75 7238/75, *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere vs Belgia*.

1.6.4 Õigus asja avalikule arutamisele

Õigus asja avalikule arutamisele tähendab, et üldjuhul tuleb korraldada kohtuistung ja asja suuliselt arutada tingimustes, mis tagavad avalikkusele võimaluse protsessi jälgida.⁹² Üldiselt tuleb isikule tagada õigus osaleda esimeses astmes kohtulikult arutamisel. Kohtuistungite avalikkus kaitseb pooli salajase kohtupidamise eest ning see aitab säilitada avalikkuse usaldust kohtute suhtes. Kuid EIÕK artikkel 6 lõikest 1 tulenev õigus avalikule kohtuistungile ei ole absoluutne õigus. Istung ei pruugi tsiviilasjas olla vajalik, kui kohtuasi ei tõstata faktilisi või õiguslikke küsimusi, mida ei saa toimiku ja poolte kirjalike seisukohtade põhjal lahendada.⁹³

Kriminaalmenetluse menetlemisel on õigus asja suulisele arutamisele tähtsam kui tsiviilasjade puhul, kuna muidu ei saa isik teostada muid EIÕK artikli 6 lõikes 3 sätestatud õigusi. Seega tuleb kriminaalmenetluses menetlusalusele isikule üldiselt tagada õigus osaleda esimeses astmes kohtulikult arutamisel. Kuid kohustus kohtuistung korraldada ei ole kõikide EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslikus kaitsealas olevate kaebuste puhul absoluutne, näiteks distsiplinaarmenetlustele ei kohaldu see sama rangelt. Suulisest istungist võib loobuda, kui puuduvad usaldusvääruse või faktide vaidlustamisega seotud probleemid, mille tõttu on vaja esitada tõendeid suuliselt või risküsitleda tunnistajaid ning vaidlus on võimalik lahendada toimikus olevate materjalide põhjal.⁹⁴ Samuti ei ole kohtuistung korraldamine edasikaebuse arutamisel sama oluline kui esimeses astmes.⁹⁵

Kinnipeetavad taotleavad sageli oma kaebuste arutamist kohtuistungil, kuid halduskohtud võimaldavad seda neile pigem harva. Samas ei ole siinkohal põhjust arvata, et seejuures oleks alati tegemist EIÕK artiklist 6 tuleneva asja avaliku arutamise õiguse rikkumisega. EIK on leidnud, et avaliku korra ja julgeolekuga seonduvad probleemid võivad õigustada ka EIÕK artikli 6 kriminaalõiguslikus kaitsealas olevate süüdimõistetud kinnipeetavate distsiplinaarmenetluste mitteavalikku arutamist.⁹⁶ Istungi vajalikkuse seisukohalt on oluline ka see, et kinnipeetavad peavad üldjuhul enne kaebuse esitamist läbima kohtueelse menetluse, mille käigus vanglaametnikud peavad vaidluse lahendamiseks tõendeid koguma. Kohtul on

⁹² U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 158.

⁹³ EIKo 16330/02, *Gülmez vs Türki*.

⁹⁴ EIKo 73053/01, *Jussila vs Soome*.

⁹⁵ EIKo 12350/86, *Kremzow vs Austria*.

⁹⁶ EIKo 7819/77, 7878/77, *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*.

aga võimalik nimetatud menetlusega seonduvad dokumendid ja muud tõendid vanglalt välja nõuda. Seetõttu jääb kohtu ülesandeks tavaliselt vaid õigusküsimuste lahendamine. Lisaks ei ole kinnipeetavate esitatud kaebuste sisuks olevad vaidlused üldjuhul niivõrd keerukad, et kohtupoolse uurimispõhimõtte ja selgituskohustuse täimisega ei suudaks kaebaja piisavalt selgelt kirjalikult oma seisukohti esitada. Probleemne on aga olukord, mis on halduskohtute praktikas⁹⁷ üsna tavaline, kui kinnipeetavast kaebaja soovib tunnistajate ülekuulamist istungil, kuid üheski kohtuastmes talle seda ei võimaldata.

1.6.5 Õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul

Mõistliku aja nõudeks on tagada, et mõistliku aja jooksul lõpetataks kohtuotsusega ebakindel olukord, milles isik viib kohtumenetluse tõttu. Õigusemõistmine peab toimuma ilma viivitusega, et oleks tagatud selle efektiivsus ning usaldusväärus.⁹⁸ EIÕK-s ei ole määratud konkreetseid ajavahemikke, mida tähendab mõistlik kestus. Iga asja hinnatakse EIK-i praktikas välja kujunenud kriteeriumite alusel eraldi ja konkreetsete asjaolude valguses. Kõigepealt tuvastab EIK ajavahemiku, mida tuleb menetluse kestuse määramisel arvestada, ning seejärel hindab, kas see ajavahemik on mõistlik.⁹⁹ Menetluse kestuse mõistlikkust hinnatakse kohtuasja keerukuse, kaebaja ja ametivõimude käitumise ja kaebaja jaoks kaalul olevate hüvede alusel.¹⁰⁰

Õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul annab teistele EIÕK artiklis 6 sisalduvatele õigustele isiku jaoks sisulise väärtuse. Olukorras, kus isikule küll formaalselt tagatakse teiste õiguste kaitse, kuid ametiasutused võiksid seda teha määramata aja jooksul, ei oleks isikul nendest õigustest suurt praktilist kasu. Samuti vastandub õigus asja arutamisele teatud määral õigusele asja õiglasele arutamisele, sest kuigi kohtud võiksid alati äärmiselt pikalt tõendeid kogudes ja kaaludes jõuda sagedamini paremini põhjendatud otsusteni, peavad nad otsuste langetamisel arvestama ka seda, et isikute õiguste kaitseks peavad nad otsuseni jõudma sellise aja jooksul, mis isiku õiguste kaitset omakorda ei kahjustaks. Samas ei saa väita, et eelneva tõttu kannataks kohtuotsuste kvaliteet märgatavalt. Eesti kohtutel praegusel ajal suurt

⁹⁷ TalHK 3-16-526; TalRK 3-16-526. TrtHK 3-16-1967.

⁹⁸ U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, lk 165.

⁹⁹ EIKo 30210/96, *Kudla vs Poola*.

¹⁰⁰ EIKo 30979/96, *Frydlender vs Prantsusmaa*.

probleemi kinnipeetavate kaebuste mõistliku aja jooksul lahendamisega ei ole.¹⁰¹ Samas võib lõpliku otsuse saamiseks siiski minna aastaid. Selleks, et menetluse kestus ei ületaks mõistlikku aega, tuleks siiski EIK-i mõistliku menetlusaja hindamise kriteeriumite abil otsustada, millised kaebused tuleks lahendada esmajärgus ning milliste kaebuste lahendamine ei ole nii kiireloomuline.

1.6.6 Õigus tasuta õigusabile

EIÕK artikkel 6 kohaselt ei ole tasuta õigusabi andmine kohustuslik tsiviilõiguslike menetluste puhul, kuid EIÕK artikkel 6 lg 3 punktist c) tulenevalt on isikul õigus saada tasuta õigusabi juhul, kui see on õigusemõistmise huvides vajalik ja süüdistataval pole piisavalt vahendeid õigusabi eest tasumiseks ning see on üks õiglase menetluse oluline aspekt¹⁰². Kaebaja juriidilise abita jätmise tsiviilasjades võib siiski rikkuda EIÕK artikkel 6 lõiget 1, kui õigusabi on hädavajalik tõhusaks juurdepääsuks õigusemõistmisele. Õigusabi vajalikkuse hindamiseks tuleb konkreetsel juhtumil kaaluda menetluse ja õigusküsimuste keerukust, vajadust selgitada asjaolusid eksperdiarvamuse ja tunnistajate küsitlemise abil. Samuti võib õigusabi andmine olla seotud õiglase kohtuliku arutamisega, kui õigusabi andmata jätmise tooks kaasa selle, et isik ei ole teise poolega piisavalt võrdne ning ei suuda menetluses enda õigusi piisavalt kaitsta.¹⁰³ Samas ei esine EIÕK artikkel 6 lõike 1 rikkumist kaebajale õigusabi andmisest keeldumisel, kui tema sissetulek võimaldab tal endal õigusabi saada.¹⁰⁴ Riigi kohustus ei ole tagada poolte täielikku võrdsust ning tasuta õigusabi andmisest võib keelduda ka juhul, kui kaebus on perspektiivitu või põhjendamatu või pahasoovlik.¹⁰⁵

Ka kriminaalasja menetlemisel ei ole EIÕK artikkel 6 lg 3 punkt c kohaselt tasuta õigusabi kohustuslik. Selleks peavad isikul puuduma piisavad vahendid õigusabi eest tasumiseks ja esinema piisav õigusemõistmise huvi.¹⁰⁶ Õigusemõistmise huvi nõuab põhimõtteliselt

¹⁰¹ Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon, Euroopa nõukogu. European judicial systems: efficiency and quality of justice: thematic report: use of information technology in European courts.

¹⁰² EIKo 21272/03, *Sakhnovskiy vs Venemaa*.

¹⁰³ EIKo 56547/00, *P., C. ja S. vs Ühendkuningriik*.

¹⁰⁴ EIKo 32346/96, *Glaser vs Ühendkuningriik*.

¹⁰⁵ EIKo 68416/01, *Steel ja Morris vs Ühendkuningriik*.

¹⁰⁶ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat, lk 66

esindamist juristi poolt, kui kaalul on isiku vabadus¹⁰⁷, kuid kinnipeetavate distsiplinaarmenetluste puhul sellist õigusemõistmise huvi ei esine. Seega peab kohus ka kinnipeetavate kaebuste puhul, mis kuuluvad EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealasse, hindama, kas tulenevalt kaebaja rahalistest vahenditest ning menetluse olemusest ja kaebaja suutlikkusest esindajata esitada konkreetseid õiguslikke argumente, on vajalik kaebajale võimaldada õigusabi.

Kuna halduskohtumenetluses kehtib halduskohtumenetluse seaduse (HKMS)¹⁰⁸ § 2 lg-test 4 ja 5 tulenevalt uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustus ning kinnipeetavate kaebused ei ole üldjuhul õiguslikult ülemäära keerukad, ei ole üldjuhul ka vajalik kinnipeetavatele õigusabi võimaldada. Samas ei pruugi see alati nii olla, mistõttu tuleb tagada, et juhul, kui kinnipeetaval tõepoolest on õigus õigusabile, oleks tal realselt võimalik selle abil ka oma õigusi kaitsta. Problemaatiline võib siinkohal olla asjaolu, et õigusabi taotluse esitamine ei peata halduskohtumenetluses menetlustähtaegade kulgemist, ning olukorras, kus kohtul kulub õigusabi taotluse lahendamiseks kauem, kui kaebajal on aega menetlustähtajast kinnipidamiseks, võivad kaebaja teadmatuses jääda tema õigused kaitseta. Samas aitab sellist ebaõiglust vajadusel tasakaalustada tähtaegade ennistamine.

1.6.7 Muud kriminaalsüüdistusega seonduvad õigused

Kinnipeetavate kaebuste menetlemisel võivad EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku kaitsealasse kuuluvate kaebuste puhul olulised olla veel õigus küsitleda tunnistajaid ja õigus kasutada tõlgi abi. Siinjuures tuleb aga arvesse võtta ka seda, et EIÕK artikliga 6 kriminaalasjadele tagatud õigused ei ole tagatud ühesuguselt kõikidele kriminaalasjadele, muu hulgas ei kohaldu need õigused kinnipeetavate distsiplinaarmenetlustele sama rangelt kui kriminaalsüüdistustele.

EIÕK artikkel 6 lg 3 punkt d ei kohusta kohtul võimaldama kõikides EIÕK mõttes kriminaalasjades kaebaja poolt esitatud tunnistajatel kohtus tunnistada, kuid samas peab ka tunnistajate tunnistuste osas tagatud olema poolte võrdsus.¹⁰⁹ Kui kaebaja taotleb tunnistaja ülekuulamist, peab ta põhjendama, miks on selle tunnistaja tunnistus asjaolude tõendamiseks

¹⁰⁷ EIKo 19380/92, *Benham vs Ühendkuningriik*.

¹⁰⁸ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 28.11.2017, 3.

¹⁰⁹ EIKo 47023/99, *Solakov vs Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*.

ja kaebaja õiguste kaitseks vajalik.¹¹⁰ Juhul, kui kaebaja taotlus tunnistaja ülekuulamiseks ei ole pahatahtlik ning on piisavalt põhjendatud, asjas tähtsust omav ja võib kaebaja seisukohtasid tugevdada, peab kohus sellise taotluse rahuldamata jätmiseks esitama asjakohased põhjendused.¹¹¹ Kuigi EIÕK artikkel 6 ei anna sõnaselgelt õigust EIÕK mõttes tsiviilasja menetlemisel tunnistajate kutsumiseks, peab menetlus sellegi poolest tunnistajate ülekuulamise osas olema õiglane¹¹² ning kohtud ei või tunnistajate ülekuulamisest meelevaldselt keelduda¹¹³. Lisaks on EIK leidnud, et ka väheintensiivset õiguste riivet käsitlevate kaebuste menetlemisel tuleks kaebaja soovil tunnistaja üle kuulata, kui asjas on vastuolulised tõendid.¹¹⁴

Kuigi kinnipeetavad taotleavad sageli tunnistajate ülekuulamist ning soovivad seetõttu ka kohtuistungit korraldamist, ei ole kohtud kohustatud neile seda võimaldama, kui nad ei pea tunnistust asja lahendamisel oluliseks. Seejuures peab kohus kaebaja poolt taotletava tunnistuse ebavajalikkuse osas järeldusele jõudmisel lähtuma objektiivsetest asjaoludest. Halduskohtumenetluses vähendab tunnistajate ülekuulamise vajalikkust ka kinnipeetavate kohustuslik kohtueelne menetlus, mille käigus vanglaametnikud asjaga seonduvaid tõendeid, sealhulgas ka tunnistusi koguvad.

Õigus saada tasuta tõlgi abi laieneb kohtumenetluses ainult neile juhtudele, kui kaebaja ei mõista kohtu töökeelt.¹¹⁵ EIÕK artikkel 6 lõige 3 punkt e tagab õiguse kasutada tasuta tõlgi abi kõikide dokumentide ja ütluste tõlkimiseks, millest kaebajal on vajalik aru saada või mida kaebajal on vaja kohtu töökeeles esitada.¹¹⁶ Kuid see ei tähenda, et kaebajal oleks õigus saada kirjalik tõlge kõikidest menetlusega seotud kirjalikest tõenditest ja dokumentidest. Näiteks ei pruugi ka kohtuotsuse kirjaliku tõlke puudumine tähendada EIÕK artikkel 6 lõige 3 punkti e rikkumist, kui kaebajale on otsust suuliselt selgitatud.¹¹⁷ Oluline on ka see, et tasuta tõlgi abi kasutamise õigus ei ole seotud kaebaja rahaliste vahenditega.¹¹⁸ Kohtunik peab veenduma, et

¹¹⁰ EIKo 48898/99, *Perna vs Itaalia*.

¹¹¹ EIKo 51355/10, *Topić vs Horvaatia*.

¹¹² EIKo 14448/88, *Dombo Beheer B.V. vs Holland*.

¹¹³ EIKo 24541/94, *Wierzbicki vs Poola*.

¹¹⁴ EIKo 21613/07, *Kasparov jt vs Venemaa*.

¹¹⁵ Euroopa Komisjoni otsus 10210/82, *K. vs Prantsusmaa*.

¹¹⁶ EIKo 26891/95, *Lagerblom vs Rootsi*.

¹¹⁷ EIKo 9783/82, *Kamasinski vs Austria*.

¹¹⁸ Council of Europe. Guide on Article 6: Right to a fair trial (criminal limb). Strasbourg 2014. http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, 02.04.2018.

tõlgi abi andmata jätmise ei kahjusta kaebaja võimalust temale olulise tähtsusega asjas piisavalt osaleda.¹¹⁹ Seejuures on kohtul aga enne tõlgi abi andmata jätmist äärmiselt oluline kindlaks teha, kas kaebaja tegelik keeleoskus on tõepoolest piisav, et kohtumenetluses osaleda.¹²⁰

Arvestades, et paljude kinnipeetavatest kaebajate suhtluskeel on vene keel, on tõlkimise küsimus kinnipeetavate kaebuste menetlemisel halduskohtutes oluline. Tulenevalt sellest, et kinnipeetavate õigused on vanglas viibimise tõttu piiratud ning sageli ei ole neil piisavaid rahalisi vahendeid, et ise kohtusse pöördumiseks tõlgi abi kasutada, laieneb riigi kohustus tasuta tõlketeenuste võimaldamises mitte ainult EIÕK artikkel 6 mõttes kriminaalajadele, vaid ka tsiviilajadele. Samas ei kohusta EIÕK artikkel 6 lõige 3 punkt e ka EIÕK artikkel 6 mõttes kriminaalajas tõlkima kinnipeetavale kõiki toimikus sisalduvaid materjale, vaid õiguse tasuta tõlgile tagamiseks piisab sellest, kui menetlus on kinnipeetavast kaebajale piisavalt mõistetav.

1.7 EIÕK artiklist 13 tulenevad õigused, mis piiravad halduskohtumenetluse tõhustamist

EIÕK artikkel 13 kohaselt peab isikul, kelle hinnangul on talle EIÕK-st tulenevate õiguste rikkumisega kahju tekitatud, olema riigivõimu ees õiguskaitsevahend, et tema nõue saaks lahendatud ning et vajadusel saaks isik ka hüvitise. Seega tuleb EIÕK artiklit 13 tõlgendada selliselt, et riigil on kohustus tagada tõhus õiguskaitsevahend igapähele, kes põhjendatult väidab, et tema EIÕK-st tulenevaid õigusi ja vabadusi on rikutud.¹²¹ Juhul kui isiku EIÕK-st tulenev õigus on ühtlasi ka EIÕK artikkel 6 mõttes tsiviilõigus, hõlmavad EIÕK artikkel 6 poolt tagatavad kohtuliku arutamise õigused EIÕK artiklis 13 sätestatud õigused. Kuid juhul kui isik soovib kaevata EIÕK artiklis 6 tagatud menetlusõiguste rikkumise üle, tuleb talle EIÕK artikli 13 kohaselt selleks õiguskaitsevahend tagada.¹²²

EIÕK artiklist 13 ei tulene nõuet pakkuda konkreetset vormis õiguskaitsevahendit, kuid õiguskaitsevahend peab olema tõhus nii praktikas kui ka õiguses. Õiguskaitsevahendi tõhusus

¹¹⁹ EIKo 32771/96, *Cuscani vs Ühendkuningriik*.

¹²⁰ EIKo 18114/02, *Hermi vs Itaalia*.

¹²¹ EIKo 41653/05, *Kochetkov vs Eesti*.

¹²² EIKo 30210/96, *Kudla vs Poola*.

ei olene sellest, kui kindel on soodne tulemus. EIÕK artiklis 13 viidatud riigivõim ei pea tingimata olema just kohus, kuid juhul, kui see ei ole kohus, on selle asutuse pädevus ja tema poolt pakutavad tagatised olulised, et otsustada, kas isikule võimaldatud õiguskaitsevahend on tõhus. Isegi kui õiguskaitsevahend eraldiseisvalt ei vasta EIÕK artiklile 13, võivad siseriiklikult pakutavad õiguskaitsevahendid kogumis seda teha. Selleks, et õiguskaitsevahendit saaks pidada tõhusaks, peab see olema nii praktiliselt kui õiguslikult kasutatav. Riigiasutuste tegevus ei või õiguskaitsevahendi kasutamist õigustamatult takistada. Kuigi EIÕK artikkel 13 kohaselt peab siseriiklik õiguskaitsevahend võimaldama pädeval riigiasutusel käsitleda nii kaebuse sisu kui võimaldama asjakohast kaitset, on osalisriikidel siiski teatud diskretsioon selle kohustuse täitmise osas. Samuti tuleb tähelepanu pöörata õiguskaitsevahendi kohaldamise kiirusele, sest muus osas kohase õiguskaitsevahendi võib ebasobivaks muuta selle kohaldamise liiga pikk kestus.¹²³

EIK on õiguskaitsevahendi tõhususe hindamisel selgitanud, et tuleb kindlaks teha, kas kaebajal oli võimalik kestva õiguste rikkumise korral kaevata õigusrikkumist põhjustavate otsuste ja nende menetluslike iseärasuste peale ning kas selliste kaebuste tulemuseks võis olla õigusrikkumisest hoidumine, selle lõpetamine või kaebajale sobiliku hüvitamismeetme võimaldamine juba toimunud õiguste rikkumise eest.¹²⁴ Selleks, et olla tõhus, peab õiguskaitsevahend suutma otseselt parandada vaidlusalust olukorda ja omama mõistlikke eduväljavaateid.¹²⁵ EIK on leidnud, et teatud EIÕK-s sätestatud õiguste rikkumise korral peaks põhimõtteliselt kättesaadav olema varalise ja mittevaralise kahju hüvitamine.¹²⁶ Seega ei ole rikkumisega tekitatud kahju rahalise hüvitamise võimaldamine EIÕK artikkel 13 mõttes alati vajalik.

EIÕK artiklis 13 viidatud riigivõimud peavad täitma teatud kriteeriume. Nõutud on institutsionaalne sõltumatus.¹²⁷ Oluline on ka õigus teha siduvaid otsuseid ning kui organil seda õigust ei ole, ei suuda ta pakkuda tõhusat õiguskaitsevahendit, eelkõige kui puuduvad ka menetluslikud kaitsemeetmed, näiteks õigus esindajale või otsuse avaldamisele.¹²⁸ Lisaks

¹²³ EIKo 30696/09, *M. S. S. vs Belgia ja Kreeka*.

¹²⁴ EIKo 59450/00, *Ramirez Sanchez vs Prantsusmaa*.

¹²⁵ EIKo 17153/11 ja 29 muud kohtuasja, *Vučković jt vs Serbia*.

¹²⁶ EIKo 28945/95, *T.P. and K.M. vs Ühendkuningriik*.

¹²⁷ Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat, lk 98.

¹²⁸ EIKo 22414/93, *Chahal vs Ühendkuningriik*.

peab tõhusa õiguskaitsevahendi kohaldamise menetlus olema kooskõlas ka üldiste EIÕK artiklist 6 tulenevate asja õiglase arutamise põhimõtetega.¹²⁹

EIÕK artikliga 13 tuleb seega eriti arvestada selliste kinnipeetavate kaebuste menetlemisel, mis ei kuulu EIÕK artikli 6 kaitsealasse. Kuid see on oluline ka EIÕK artikli 6 kaitsealal olevate kaebuste puhul, kuna EIÕK artikkel 6 iseenesest ei käsitle võimaldatavaid õiguskaitsevahendeid. Kuigi halduskohtumenetluse tõhustamise eesmärgil on riigil õigus näiteks eemaldada kehtivast õigusest õiguskaitsevahendeid, tuleb seejuures arvestada, et kinnipeetavatele jääks EIÕK-s kehtestatud õiguste kaitseks siiski kohased õiguskaitsevahendid.

1.8 Põhiseadusest tulenevad õigused, mis piiravad halduskohtumenetluse tõhustamist

Kuigi EIÕK sätestab rahvusvahelisel tasandil kokkulepitud miinimumstandardi isikute õiguste kaitseks halduskohtumenetluses kinnipeetavate kaebuste menetlemisel, ei kattu see täielikult PS-st tuleneva miinimumstandardiga. Riigil on alati õigus siseriiklikult sätestada EIÕK-st tulenevatele õigustele kõrgem kaitse kui seda teeb EIÕK. PS-is ongi sätestatud teatud määral kõrgem miinimumstandard halduskohtumenetluses tagatavatele õigustele. Eelkõige tuleneb PS miinimumstandard halduskohtumenetluses tagatavatele õigustele PS §-st 14, § 15 lg 1 ls-t 1, § 24 lg-test 2 ja 5.

PS § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Seega tuleneb PS §-st 14 põhiõigus tõhusale menetlusele oma õiguste kaitseks.¹³⁰ PS § 15 lg 1 ls 1 sätestab igapäevase õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Ühtlasi sisaldab see säte üldist põhiseaduslikku õigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.¹³¹ PS §-d 14 ja 15 koostoimes sätestavad põhiõiguse tõhusale kohtumenetlusele, mille eesmärk on avada tee

¹²⁹ EIKo 36813/97, *Scordino vs Itaalia (nr 1)*.

¹³⁰ M. Ernits, N. Parrest. Põhiseaduse § 14 kommentaar, komm 10. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹³¹ M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 1. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

isiku materiaalsete põhiõiguste teostamiseks ja tagada põhiõiguste tõhus kaitse.¹³² Selle üldise põhiõigusega tõhusale õiguskaitsele ja ausale kohtumenetlusele on hõlmatud kõik isikuõigusi tagavad kohtumenetlusõiguse aspektid.¹³³

Üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele esemeline kaitseala on suuresti kattuv ning oluliselt mõjutatud EIÕK artiklite 6 ja 13 kaitsealadest ja neile EIK poolt antud tõlgendustest, hõlmates õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, õigust ausale kohtueelsele haldusmenetlusele, õigust kohtu sõltumatusse ja erapooletusele, õigust asja arutamisele mõistliku aja jooksul ning õigust ausale kohtumenetlusele.¹³⁴ Samas erisusena võib välja tuua selle, et tulenevalt PS §-st 146 mõistab õigust ainult kohus, mistõttu ei ole võimalik EIÕK artikli 6 kaitsealast väljajäävate kaebuste lahendamine vanglaametniku või muu institutsiooni poolt.

Halduskohtumenetluses on üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele seisukohast oluline ka selgitamiskohustuse realiseerimine, et võrdsustada kaebaja ja haldusõigussuhtes tugevamal positsioonil oleva haldusorgani positsioone kohtumenetluses.¹³⁵ Seda enam on poolte võrdsuse tagamine oluline kohtumenetluses, kus üheks pooleks on kinnipeetav. Näiteks on Riigikohus selgitanud, et kaebuses nimetatud asjaolude esinemise või puudumise peab kohus tuvastama uurimisprintsipi järgides ning arvestades kinnipeetava tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks.¹³⁶

Üheks oluliseks erinevuseks PS § 15 lg 1 ls 1 ja EIÕK artikli 6 kaitsealade vahel on see, et PS § 15 lg 1 ls 1 ei piiritle erinevalt EIÕK artiklist 6, milliste vaidluste puhul on isikul kohtusse pöördumise õigus. PS § 15 lg 1 ls 1 kaitseala hõlmab lisaks PS-is sätestatud põhiõigustele ka kõik PS-st alamal seisvad subjektiivsed õigused, sõltumata sellest, kas õigus tuleneb seadusest, määrusest või individuaalaktist.¹³⁷ Kui kohus mõonab kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust, on tal kohustus asja menetleda.¹³⁸ Ka kaalutusõiguse alusel antavad

¹³² RKÜKo 3-3-1-85-09, p-d 74-75.

¹³³ M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 4.

¹³⁴ M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 7.

¹³⁵ RKHKm 3-3-1-67-06, p 12.

¹³⁶ RKHko 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 13.

¹³⁷ M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 10.

¹³⁸ RKHKm 15.05.2008, 3-3-1-9-08, p 15.

haldusaktid alluvad PS § 15 lg 1 kohaselt kohtulikule kontrollile.¹³⁹ Niisiis tagab PS üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele ka selliste kinnipeetavate kaebuste puhul, mis jäävad EIÕK artikli 6 kaitsealast välja.

Samas ei tähenda see, et üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele oleks piiramatult. Kuigi HKMS sätted kujundavad üldist kohtusse pöördumise õigust, need samas ka kitsendavad seda õigust, sätestades tingimused, mis peavad olema täidetud, et asi sisuliselt otsustada.¹⁴⁰ PS § 15 lg 1 ei nimeta põhiõiguse piiramise tingimusi, olles seega ilma seadusereservatsioonita põhiõigus, mille piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.¹⁴¹ Sama kehtib ka PS § 15 lg 1 ls 1 kohaldamisel koosmõjus PS §-ga 14.¹⁴² Sellisteks põhiseaduslikeks väärtusteks, mis õigustavad üldise põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele piiramist, on kohtupraktika kohaselt menetlusökoonoomia¹⁴³ ja õiguskindluse tagamine¹⁴⁴. Seega ei taga PS § 15 lg 1 ls 1 isikule, kes leiab, et tema õigusi on rikutud, piiramatut võimalust kohtusse pöördumiseks. Kohtupraktika kohaselt saab seda põhiõigust mõistlikult piirata, kui piirangul on legitiimne eesmärk ning arvestatakse proportsionaalsuse põhimõttega. Samuti on kohtusse pöördumise õiguse mõningane kitsendamine õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks ka vajalik, sest halduskohtumenetluse eesmärk ei ole näha ette võimalikult rohke pöördumine kaebustega halduskohtusse, vaid tagada lünkadeta kaebeõigus isiku oluliste õiguste kaitseks.¹⁴⁵ Seejuures on Riigikohus pidanud PS § 15 lg-ga 1 vastuolus olevaks menetlusabi andmise reegleid, mis välistavad menetlusabi andmise olukorras, kus isikul puuduvad tegelikult vahendid ettenähtud riigilõivu tasumiseks, kuigi tema kaebus on perspektiivikas, sest sellisel juhul on isik kohtusse pöördumise õigusest ilma jäetud. Riigilõivu tasumise tõttu ei tohi isik sattuda olukorda, kus ta peab jätma rahuldumata enda või oma ülalpeetavate esmavajadused.¹⁴⁶

¹³⁹ RKHko 3-3-1-19-17, p 24.

¹⁴⁰ M. Ernits. Põhiseaduse § 15 kommentaar, komm 38.

¹⁴¹ RKPJKo 3-4-1-31-15, p 39.

¹⁴² RKÜKo 3-1-2-2-11, p 65.

¹⁴³ RKÜKo 3-4-1-59-14, p 18.

¹⁴⁴ RKÜKo 3-1-2-2-11, p 67.

¹⁴⁵ RKHKm 3-3-1-4007, p 11.

¹⁴⁶ RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 41.

PS § 24 lg 2 kohaselt on igaühel õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Juuresoleku õigus on PS § 15 lg-s 1 sätestatu loogilise jätkuna ausa õigusemõistmise oluline põhimõte.¹⁴⁷ Selle õigusega tagatakse, et isik poleks mitte õigusemõistmise objekt, vaid subjekt, võimaldades tal tutvuda kohtutoimikuga, vastaspoole seisukohtade ja tõenditega ning esitada omapoolseid tõendeid ja argumente.¹⁴⁸ PS § 24 lg-s 2 sätestatud põhiõigus hõlmab ka õigust, et kohus peab isiku seisukohta asja lahendamisel arvestama ja sellega mittedõustumist põhistama.¹⁴⁹

Ka PS § 24 lg-st 2 tulenev põhiõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, mistõttu on seda võimalik piirata vaid teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtuste kaitsmise eesmärgil. Normid, millega õiguslikult või faktiliselt raskendatakse isiku võimalust olla oma kohtuasja arutamise juures, riivavad seda põhiõigust.¹⁵⁰ Sellisteks õiguslikeks piiranguteks võivad olla näiteks isiku nõusolekuta läbiviidav kirjalik menetlus või lihtmenetlus, isiku eemaldamine menetlustoimingult või toimikuga tutvumise õiguse piiramine, üksnes advokaadi vahendusel menetlustoimingute tegemise võimaldamine, samas kui faktilised piirangud võivad seisneda näiteks kohtuistungis pidamises kaugemal kui isikule lähimas kohtumajas või kohtuistungis osavõtmise võimaldamine üksnes videokonverentsi vahendusel.¹⁵¹ Siiski ei ole PS § 24 lg-st 2 tulenev põhiõigus ühtviisi ulatuslikult tagatud igas kohtuastmes, vaid on kõige ulatuslikum esimeses astmes. PS § 24 lg 2 esemeline kaitseala ei laiene kassatsioonimenetlusele¹⁵² ning ka apellatsiooniasemes ei ole see enam sama oluline kui esimese astme kohtumenetluses¹⁵³.

PS § 24 lg 5 sätestab igaühe õiguse tema kohta tehtud kohtuotsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Edasikaebeõigus on osa põhiõigusest kohtulikule kaitsele, mille eesmärgiks on tagada kohtulahendi kontroll, et vältida eksimusi ja vigu kohtulahendites.¹⁵⁴ Edasikaebeõigus ei laiene täies ulatuses seejuures mitte igale halduskohtu lahendile. Kuigi terminiga „kohtuotsus” tuleks lugeda hõlmatuks kõiki kohtulahendeid, nii kohtuotsuseid kui ka kohtumäärusi, ei ole kohtumääruste hulka arvestades

¹⁴⁷ H. Sepp, V. Lapimaa, V. Saarmets, E. Kergandberg. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 11. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹⁴⁸ RKHKm 3-3-1-40-15, p 14.

¹⁴⁹ H. Sepp, V. Lapimaa, V. Saarmets, E. Kergandberg. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 11.

¹⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-31-15, p 37-39.

¹⁵¹ H. Sepp, V. Lapimaa, V. Saarmets, E. Kergandberg. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 13.

¹⁵² RKKKo 24.09.2001, 3-1-3-11-01, 8.8.

¹⁵³ H. Sepp, V. Lapimaa, V. Saarmets, E. Kergandberg. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 15.

¹⁵⁴ RKÜKo 3-2-1-60-10, p 45.

põhjustatud võimaldada neid edasikaevata samal määral kui kohtuotsuseid.¹⁵⁵ Riigikohus on sedastanud, et kuna PS § 24 lg-5 sätestatud põhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, võib seadusandja edasikaebeõigusele seadusega sätestada nii menetluslikke piiranguid, nagu riigilõivu tasumise kohustus, menetlustähtajad ja kaebuse esitamise kord, kui ka materiaalseid piiranguid, välistades mingit liiki kaebuste edasikaevatavuse PS-ga kooskõlas oleval põhjusel. Lisaks märkis Riigikohus, et edasikaebeõiguse riive on intensiivsem juhul, kui seadus ei võimalda esitada kohtulahendi peale esmakordset kaebust kõrgemalseisvale kohtule, ning et riive on vähem intensiivne, kui seadus piirab võimalust pöörduda Riigikohtusse, see tähendab kaevata kohtulahendi peale teist korda edasi.¹⁵⁶

¹⁵⁵ H. Sepp, V. Lapimaa, V. Saarmets, E. Kergandberg. Põhiseaduse § 24 kommentaar, komm 39.

¹⁵⁶ RKÜKm 3-2-1-75-14, p 63.

2 KEHTIVAS ÕIGUSES KOHALDATUD MEETMED HALDUSKOHTUMENETUSE TÕHUSTAMISEKS KINNIPPEATAVATE KAEBUSTE MENETEMISEL

2.1 Võimalused kinnipeetavate kaebuste tagastamiseks

HKMS § 121 sätestab kaebuse tagastamise imperatiivsed ja diskretsioonilised alused. Kaebuse tagastamine on üks tõhusamaid halduskohtu käsutuses olevatest halduskohtumenetluse tõhustamise meetmetest. HKMS §-s 121 sätestatud kaebuse tagastamise alused võimaldavad kohtul mitte menetleda kaebusi, millel on olulised sisulised või vormilised puudused. Kinnipeetavate kaebuste puhul on olulisemateks imperatiivseteks tagastamise alusteks HKMS § 121 lg 1 p 2, mille kohaselt kohus tagastab kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebus ei vasta käesoleva seadustiku §-de 37–39 nõuetele, kaebaja ei ole kohtu poolt määratud tähtaja jooksul puudusi kõrvaldanud ja puudused takistavad asja läbivaatamist ning HKMS § 121 lg 1 p 4, mille kohaselt kohus tagastab kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebaja ei ole pidanud kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ettenähtud kohustuslikust korrast.

HKMS § 121 lg 1 p 2 alusel peab kohus kaebuse tagastama, kui kaebuses esinevad olulised sisu- või vorminõuete rikkumised, mida kaebaja ei ole vaatamata kohtu poolsele teavitusele kõrvaldanud.¹⁵⁷ Kinnipeetavate kaebuste puhul on näiteks sageli kaebuselt tasumata riigilõiv (HKMS § 39 lg 1 p 4). Samas võimaldab ka HKMS § 121 lg 1 p 2 tegelikkuses kohtule teatava kaalutlusruumi, sest kohus peab hindama, kas puudus, mida kaebaja ei kõrvalda, takistab kohtul asja läbivaatamist, sest mitte iga HKMS §-des 37-39 sätestatud nõude rikkumise kõrvaldamata jätmine, ei too endaga sellist tagajärge kaasa. Samas tuleks siinkohal eristada olukordi, kus kaebaja ei oska kaebust HKMS §-des 37-39 sätestatud nõuetega vastavusse viia, olukordadest, kus kaebaja on küll suuteline nimetatud puuduseid kõrvaldama, kuid ei suvatse seda teha. Esimesel juhul võib kohtupoolne uurimis- ja selgitamiskohustuse täiendav rakendamine olla vajalik. Viimasel juhul võiks olla siiski põhjendatud kaebuse tagastamine ka juhul, kui puudused otseselt kaebuse läbivaatamist ei takista, näiteks kui kaebaja jätab kaebuses põhjendused esitamata ning kohus oleks suuteline kohtueelse menetluse materjalide põhjal järelutama, millised need põhjendused olla võiksid. Nimelt on kaebajal kohustus osaleda menetluses heatahtlikult ning ka ise oma õiguste kaitseks

¹⁵⁷ Kalle Merusk ja Ivo Pilving (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2013, lk 433.

pingutada. Pole põhjendatud kohtu ressursside raiskamine, kui vaatamata sellele, et kohus on andnud võimaluse puuduste kõrvaldamiseks ning näiteks eelnevatest menetlustes on teada, et kaebaja on suuteline kohtu selgituste abil puuduseid kõrvaldama, kaebaja siiski puuduseid ei kõrvalda. Muidugi ei oleks selline lahendus mõeldav väheoluliste puuduste nagu kinnipeetava poolt kaebusele lisade nimekirja lisamata jätmisel, kui samas on kaebusega koos lisad esitatud. Selline tõlgendus ei läheks vastuollu ka halduskohtu uurimis- ja selgitamiskohustuse ega HKMS § 121 g 1 p 2 sõnastusega. Samas säästaks see kohtu aega, kuna kohus ei peaks asuma kaebaja ülesandeid täitma olukorras, kus see tegelikkuses vajalik ei ole.

VangS § 1¹ lg-test 5 ja 8 tuleneb kinnipeetavatele kohustuslik kohtueelne menetlus HKMS § 47 lg 1 mõttes. Ka selle meetme eesmärgiks on vähendada halduskohtute töökoormust võimaldades vanglal samaaegselt teostada ka enesekontrolli.¹⁵⁸ Kinnipeetaval ei ole seega õigust kohtusse pöörduda juhul, kui vangla tema taotluse rahuldab, aga ka juhul, kui kinnipeetava taotlus tagastatakse või jäetakse läbi vaatamata õiguspäraselt.¹⁵⁹ Lisaks peab HKMS § 121 lg 1 p 4 kohaselt kohus tagastama kõik kaebused, mille osas on kinnipeetav jätnud läbimata kohtueelse menetluse. Riigikohus on selgitanud, et vastavalt HKMS § 47 lg-le 1 on kohustusliku kohtueelse menetluse läbimisel oluline vaid kaebuse ja vaide nõuete, mitte aluste kattuvus. Kui vaidemenetluse kestel uute haldusaktide andmine või toimingute sooritamine tooks kaasa vajaduse esitada sama nõudega vaie uuel alusel uuesti, takistaks see ebaproportsionaalselt kohtusse pöördumist.¹⁶⁰ Seejuures ei ole kohustuslikku kohtueelset menetlust sätestatud kõigi halduskohtusse esitatavate kaebuste suhtes. Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks ei ole kinnipeetaval kohustust eelnevalt vanglale kaebust esitada, kuid tasub märkida, et alates 01.01.2018 on õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise võimalusi siiski märkimisväärselt piiratud.

Kinnipeetavate kontekstis on olulised veel juhud, kui kohtul on kohustus kaebus kaebajale tagastada, sest vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses (HKMS § 121 lg 1 p 1), kaebaja varasem sama nõudega samal alusel kaebus on juba kohtu menetluses (HKMS § 121 lg 1 p 3) või teise isiku nimel kaebuse esitanud isik ei ole tõendanud oma esindusõigust

¹⁵⁸ Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustikumuutmise seaduse eelnõu (964 SE I) seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/54516844-4f3f-3dc0-9589-34665dab00c7/Vangistusseaduse%20ja%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus>. 06.04.2018.

¹⁵⁹ HKMS kommenteeritud väljaanne, lk 202.

¹⁶⁰ RKHKo 26.03.2012, 3-3-1-77-11, p 12.

(HKMS § 121 lg 1 p 5). Kui esimese variandi puhul on üldjuhul olukord selge ning halduskohus peab kaebajale lihtsalt selgitama, kas ja kuhu tal vaidluse lahendamise sooviga pöörduda on võimalik, siis teise variandi puhul ei ole olukord sugugi nii selge. Kuna kinnipeetavad kirjutavad sageli kaebused üsna segaselt ning kurdavad kõige üle, mis konkreetse kaebusega seotud on, ei ole alati lihtne eristada, kas mõnes osas on kaebus juba teiste kohtuasjade raames menetletud. Tihti on sellised kaebused erinevates menetlusstaadiumites ja ka erinevate kohtunike käes. Sageli aitab korduva kaebuse tuvastamisele küll kaasa vangla, kes on vastustaja.

Samas on kinnipeetavate kaebuste puhul kohtu jaoks olulisemaks meetmeks kinnipeetavate sisutute kaebuste kohtu menetlusest välistamiseks HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud diskretsioonilised alused. HKMS-i muudatusega, mis jõustus 01.01.2018 muudeti neid aluseid oluliselt, kuid kuna muudatuste jõustumisest on nii vähe aega möödunud, on raske öelda, kuidas neid kohtupraktikas täpselt kohaldama hakatakse. Kõikide HKMS § 121 lg-s 2 sätestatud diskretsiooniliste tagastamisaluste eesmärgiks on halduskohtute poolt sisutute kaebuste menetlemist vähendada. Kõige otsesemalt tegeleb sellega HKMS § 121 lg 2 p 1, mille kohaselt võib kohus kaebuse selle esitajale määrusega tagastada, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus. Kuigi esmapilgul tundub, et selline alus on üsna laia kohaldamisalaga ning seetõttu ka sisutute kaebuste menetlemisest hoidumiseks äärmiselt tõhus abivahend, siis tegelikkus päris selline pole. Nimelt saab sellele alusele tugineda vaid siis, kui kaebeõiguse puudumine on HKMS §-dest 44 ja 45 tulenevalt selge ilma kahtlusteta, muul juhul peab kohus siiski kaebuse menetlusse võtma ja kaebuse otsusega rahuldamata jätma.

Selleks, et kohtul oleks võimalik tagastada ka kaebused, mis HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel tagastatavad ei ole, kuid mille menetlemine ei aita tegelikkuses kaasa kinnipeetavate õiguste kaitsele ning kulutab seega vaid asjatult halduskohtute ressursse, on seadusandja sätestanud ka teised HKMS § 121 lg-s 2 sisalduvad diskretsioonilised kaebuse tagastamise alused. HKMS § 121 lg 2 p 2 sätestab, et halduskohus võib kaebuse kaebajale tagastada, kui kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Halduskohus peab hindama, kas isikul on võimalik esitada oma õiguste kaitseks tulemuslikumat kaebust ning juhul, kui see on võimalik, kaebaja tähelepanu ka sellele võimalusele juhtima. Alles siis, kui kaebaja seda võimalust ei kasuta või kui tulemuslikuma nõude esitamine on kohtu hinnangul

väljastatud, on kohtul õigus kaebus tagastada.¹⁶¹ Kuid ka siin tuleks arvestada nn sarikaebajate poolt esitatud sisutute kaebustega. Olukorras, kus kohus on nn sarikaebajale analoogsetel asjaoludel kaebuse muutmise vajalikkust ja võimalikkust selgitanud, mistõttu saab mõistlikult eeldada, et kaebaja on suuteline oma õiguste kaitseks kohase kaebuse esitama, ning kaebaja on varem korduvalt jätnud puudused kõrvaldamata, mistõttu võib eeldada, et ta ei asu neid kõrvaldama ka uues asjas, ei ole kaebaja õiguste kaitseks kohtul vajalik kaebuse muutmise võimalust kaebajale anda.

Täiesti uueks kaebuse tagastamise aluseks on HKMS § 121 lg 2 p-s 2¹ sätestatud alus, mille kohaselt võib kohus kaebuse selle esitajale tagastada, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. See võimalus on ette nähtud juhtudeks, mil iseenesest tuleb mõõnda kaebeõiguse olemasolu, ent ka juhul, kui selline rikkumine toimus, sai see kaebaja huve kahjustada vaid väga vähesel määral. Lisaks peab kohus jõudma veendumusele, et sellise kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline, näiteks tulenevalt väljakujunenud kohtupraktikast.¹⁶² Kuna paljud kinnipeetavate kaebused on esitatud just seoses vanglaelu olme küsimustega, näiteks seoses toidu, kareda teki, ajakirjade tellimise võimalusega, ja mitte harvad ei ole juhud, kui soovitatav kahju hüvitis jääb alla tasumisele kuuluva riigilõivu määra ning üldjuhul ei kuulu sellised kaebused rahuldamisele, sest kinnipeetavate igapäevaelu on korraldatud õigusaktide alusel, mistõttu on vanglateenistuse käitumine ja kinnipeetavatele pakutav üldjuhul õiguspärane, siis aitab HKMS § 121 lg 2 p 2¹ ilmselt halduskohtumenetluse tõhustamisele kaasa.

Teine uus kaebuse tagastamise alus on sätestatud HKMS § 121 lg 2 p-s 2², mille kohaselt võib kohus kaebajale kaebuse tagastada, kui kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne. Ilmselge kaebeõiguse kuritarvitamise tunnustega kaebuse tagastamiseks piisab sellest, kui kaebusest nähtuvalt ei saa tegemist olla kaebaja isikuõiguste intensiivse riivega. Kohus ei pea seejuures hakkama vaagima kaebuse sisulisi eduväljavaateid.¹⁶³ Kaebeõiguse oluliseks kuritarvitamiseks saab pidada ilmselgelt põhjendamatute kaebuste pidevat esitamist ja iseäranis lugupidamatul moel kohtu poole pöördumist. Kuigi HKMS § 121 lg 2 p 2² kohaldamist piirab oluliselt selle kohaldumine vaid väheintensiivseid riiveid puudutavatele asjadele, annab see siiski teatud

¹⁶¹ Vrd HKMS kommenteeritud väljaanne, lk 435.

¹⁶² HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

¹⁶³ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

juhtudel võimaluse asja menetlemise lõpetamiseks, kui kinnipeetav ei ole kaebeõigust eesmärgipäraselt kasutanud.

HKMS § 121 lg 2 p-s 3 sätestatud tagastamise alus, millest tulenevalt võib kohus kaebuse kaebajale tagastada, kui kaebajale ei ole võimalik kohtudokumente kätte toimetada ning see takistab asja lahendamist. Kuigi üldjuhul ei ole kinnipeetavatele kohtudokumentide kättetoimetamine probleem, siis sageli tekib sellega probleeme siis, kui kinnipeetav vanglast vabaneb, aga kaebuse menetlemine kohtus alles käib.

Sarnastel põhimõtetel tagastamise alused on sätestatud ka apellatsioonimenetlusele HKMS § 187 lg-s 3 ja kitsendatult ka kassatsioonimenetluse HKMS § 219 lg-s 6. Peamisteks erinevusteks, mida tasub seoses kinnipeetavate kaebustega esile tuua, on HKMS § 187 lg 3 p 6 sätestatud alus, millest tulenevalt apellatsioonkaebus tagastatakse, kui apellandil ei ole apellatsioonkaebuse esitamise õigust või kui asjas tehtav kohtuotsus ei saaks muutunud asjaolude tõttu enam ilmselgelt mõjutada tema õigusi või kohustusi. See puudutab peamiselt olukordi, kui kinnipeetav on vanglast vabanenud ja talle määratud distsiplinaarkaristuse tühistamine ei oma tema õiguste suhtes enam mõju. Samuti on oluline HKMS § 219 lg 6, mis sätestab, et kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ja seadus võimaldaks asja läbi vaadata lihtmenetluses, võtab Riigikohus kassatsioonkaebuse menetlusse üksnes juhul, kui Riigikohtu lahendil on põhimõtteline tähtsus seaduse ühetaolise kohaldamise või õiguse edasiarendamise seisukohast. Seega on seadusandja lihtmenetluses üldjuhul näinud ette kahe- mitte kolmeastmelise kohtumenetluse.

2.2 Lihtmenetluse sätete kohaldamine kinnipeetavate kaebuste menetlemisel

HKMS § 133 sätestab kohtu õiguse vaadata asi läbi lihtmenetluses, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne. Seejuures on varaliselt hinnatava hüve korral õiguste riive väheintensiivne eelkõige juhul, kui hüve väärtus ei ületa 1000 eurot. Lihtmenetluse eesmärgiks on tõhusamalt lahendada vaidlused, kus kaitstavate õigushüvede väärtusest tulenevalt oleks tavapärane halduskohtumenetlus liigselt koormav nii riigieelarvele kui ka menetlusosalistele. Eriti on lihtmenetluse kasutamise võimalus suunatud kinnipeetavate olmevaidluste lahendamiseks, kus kinnipeetava õiguste riived on väheintensiivsed.¹⁶⁴ Lihtmenetluses asja läbivaatamisel võib kohus kõrvale kalduda HKMS peatükkides 5-9 ja 14-

¹⁶⁴ HKMS kommenteeritud väljaanne, lk 462.

15 sätestatud menetlusnormidest, kui see aitab kaasa asja kiiremale lahendamisele. Lisaks peab menetlus olema kooskõlas HKMS § 134 lg-ga 1, mille kohaselt järgib kohus lihtmenetluses üksnes halduskohtumenetluse olulisi põhimõtteid, tagab menetlusosaliste põhiõiguste ja -vabaduste, samuti oluliste menetlusõiguste järgimise ning kuulab menetlusosalise tema taotlusel ära.

Kui see aitab kaasa asja kiiremale lahendamisele, võib kohus lihtmenetluses muu hulgas HKMS § 134 lg 2 p 6 kohaselt loobuda kirjalikust eelmenetlusest või kohtuistungist. Õiguskirjanduses on leitud, et kirjalikust eelmenetlusest või kohtuistungist loobumine ei ole alternatiivsed võimalused, vaid otstarbekuse kaalutlusel võib kohus loobuda mõlemast samaaegselt, kui see ei kahjusta ülemääraselt menetlusosaliste õigusi ning menetlusosalistele on tagatud vähemalt mingis vormis ära kuulamine.¹⁶⁵ Iseenesest võib nii kirjalikust eelmenetlusest kui ka kohtuistungist loobumine muuta haldusasja läbivaatamise oluliselt kiiremaks, kui ära kuulamise tagamine samuti ajamahukas ei ole. Samas on sellise võimaluse kasutamine esimese astme menetluses piiratud, sest kohus peab ka lihtmenetluses tagama kaebaja õiguse asja õiglasele arutamisele, mida nimetatud meede võib rikkuda. Seevastu apellatsioonimenetluses võib nii kirjaliku eelmenetlusest kui ka kohtuistungist loobumist pidada põhjendatuks. Samas ei saa välistada, et ka esimese astme menetluses on kohtul võimalik nii kirjalikust eelmenetlusest kui ka kohtuistungist loobuda, kui kohtueelse menetluse materjalidest ja kaebusest nähtavalt ei kahjustaks see kinnipeetava õigust õiglasele menetlusele.

HKMS § 135 lg 2 sätestab, et kui lihtmenetluses ei korraldata ära kuulamiseks kohtuistungit, ei pea ära kuulamine toimuma teiste menetlusosaliste juuresolekul ning enne kohtuotsuse tegemist ei pea kohus teistele menetlusosalistele tutvustama ära kuulamisel esitatut. Selleks, et oleks tagatud ka kaebaja õigus võistlevale menetlusele, ei tohiks kohus siiski jätta teistele menetlusosalistele tutvustamata ära kuulamisel esitatut, kui menetlusosaline esitas ära kuulamisel uusi ja asja lahendamiseks olulisi väiteid, taotlusi või tõendeid. Kui aga menetlusosaline ära kuulamisel midagi asjas tähtsust omavat ei esitanud, on kohtul võimalik jätta teistele menetlusosalistele ära kuulamisel esitatu tutvustamata ning seeläbi haldusasi kiiremini lahendada.

¹⁶⁵ HKMS kommenteeritud väljaanne, lk 466.

HKMS § 134 lg 2 p 7 kohaselt võib lihtmenetluses teha otsuse kirjeldava ja põhjendava osata HKMS §-s 169 sätestatud tingimustel. Seda tingimusel, et kaebus jääb rahuldamata, põhjendused kaebaja poolt kohtumenetluses esitatud väidetega mittenoustumise ja tema viidatud tõendite arvestamata jätmise kohta sisalduvad ammendavalt ja selgelt haldusaktis, vaideotsuses või kaebuse kohta esitatud vastuses ning kohus järgib neid põhjendusi, osutades otsuses nendega nõustumisele, HKMS § 169 lg 1 p-le 3 ja dokumendile, kus põhjendused sisalduvad. Kuna kinnipeetavad peavad üldjuhul esmalt läbima kohustusliku kohtueelse menetluse, mistõttu on kaebuse sisuks olev vaidlus sageli piisava põhjalikkusega vangla poolt vaideotsuses lahendatud. Seega juhul, kui kohus ei pea vajalikuks mõnda vanglateenistuse seisukohta näiteks kaebaja täiendavatest selgitustest tulenevalt muuta, on käesolev meede lihtmenetluses vähem keerukate vaidluste puhul väga tõhus.

Sama tõhusaks aga ei saa kinnipeetavate kaebuste puhul pidada HKMS § 169 lg-s 2 sätestatud meedet, mis võimaldab kohtul lihtmenetluses teha otsuse avalikult teatavaks ainult resolutsioonina, millele peab kirjeldava ja põhjendava osa lisama vaid juhul, kui menetlusosaline teatab 15 päeva jooksul resolutsiooni avalikult teatavastegemisest soovist esitada otsuse peale apellatsioonkaebus. Kuna kinnipeetavad ja eriti nn sarikaebajad üldjuhul esitavad apellatsioonkaebuse, siis peaks kohus üldjuhul ka 30 päeva jooksul kirjeldava ja põhjendava osaga otsuse avalikult teatavaks tegema.

Lisaks sätestab HKMS § 187 lg 3¹ ringkonnakohtule võimaluse apellatsioonkaebus tagastada, kui seadus võimaldab asja läbi vaadata lihtmenetluses ning asjaoludest tulenevalt on apellatsioonkaebuse rahuldamine ebatõenäoline, ning HKMS § 219 lg 6 ls 3 sätestab, et kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ja seadus võimaldaks asja läbi vaadata lihtmenetluses, võtab Riigikohus kassatsioonkaebuse menetlusse üksnes juhul, kui Riigikohtu lahendil on põhimõtteline tähtsus seaduse ühetaolise kohaldamise või õiguse edasiarendamise seisukohast. Seega on HKMS §-le 133 vastavaid kaebuseid, mitte ainult lihtsam vähesemate formaalsustega menetleda, vaid otsuse edasikaebamisel on kõrgema astme kohtul võimalik põhjendamatu edasikaebust mitte menetleda. Samuti tuleb arvestada, et edasikaebused ei pruugi alati olla oma ulatuselt samaväärsed kui esialgne kaebus, mistõttu võib esimeses astmes olla keelatud lihtmenetlust kasutada, kuid kaebuse osalise rahuldamise korral võib apellatsioonkaebusele siiski HKMS § 187 lg 3¹ kohalduda. Nimetatud sätted küll ei eelda, et lihtmenetlust ka kohaldatakse oleks, kuid nende kohaldamisel on vaja kohtul asjaolude vastavust lihtmenetluse kohaldamise eeldustele siiski hinnata.

Kuigi lihtmenetluse sätete kohaldamine ei too endaga kaasa märkimisväärselt koormavat põhjendamiskohustust, ei ole lihtmenetlus enne 01.01.2018. a HKMS-i muudatust halduskohtutes suurt kasutust leidnud, mistõttu kohaldavad kohtud rangelt ettekirjutatud ja formaliseeritud menetlusreegleid ka asjades, kus selleks õige lõpptulemuse saavutamise aspektist praktilist vajadust ei ole ja mis muudab menetluse kohtusse pöörduja jaoks aeganõudvaks, koormavaks ja keerukaks.¹⁶⁶ Võttes arvesse, et lihtmenetlust puudutav regulatsioon ei muutunud selle kohaldamisala osas oluliselt selgemaks, ning arvestades kohtute varasemat konservatiivsust lihtmenetluses menetluse formaalsuste vähendamisel¹⁶⁷, ei tõhusta lihtmenetlus käesolevalt halduskohtutes asjade lahendamist märkimisväärselt. Seega tuleks muuta lihtmenetluse regulatsioon selgemaks selle osas, milliseid kaebusi on võimalik lihtmenetluses kohaldada, et julgustada kohtunikke seda võimalust kasutama.

2.3 Kinnipeetavate kohustus tasuda riigilõivu

HKMS § 104 lg 1 kohaselt tasutakse kaebuse esitamisel halduskohtule, samuti apellatsioonkaebuse esitamisel ringkonnakohtule ning esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel riigilõiv seaduse kohaselt. Seega on riigilõivu tasumine asja kohtuliku arutamise eelduseks. Kui isik ei ole kaebuselt, apellatsioonkaebuselt või esialgse õiguskaitse taotluselt riigilõivu tasunud, teeb kohus käiguta jätmise määruse ning annab isikule tähtaja riigilõivu tasumiseks. Kui isik tähtaja jooksul riigilõivu ei tasu, tagastab kohus kaebuse, apellatsioonkaebuse või esialgse õiguskaitse taotluse. Halduskohtumenetluses on riigilõivu legitiimseks eesmärgiks menetlusökoonomia, et vältida muu hulgas põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste menetlemist.¹⁶⁸ Selleks, et riigilõivu tasumise kohustus ei piiraks nende isikute kohtusse pöördumise õigust, kes soovivad põhjendatult oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, kuid kelle majanduslik seisund ei võimalda riigilõivu tasuda, võib kohus HKMS § 110 lg 1 kohaselt isiku osaliselt või täielikult riigilõivu tasumisest vabastada. Riigilõivust vabastamist taotleavad üldjuhul ka kinnipeetavad. HKMS § 111 lg 1 kohaselt on kohtul õigus menetlusabi anda siis, kui isik ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda ja on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas.

¹⁶⁶ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

¹⁶⁷ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

¹⁶⁸ RKÜKo 3-3-1-22-11.

HKMS § 112 lg 1 p 1 kohaselt ei anta füüsilisele isikule menetlusabi, kui menetluskulud ei ületa menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatud taotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel ning millest on maha arvatud maksud, sundkindlustuse maksed, ülalpidamiskohustuse täitmiseks ettenähtud summa, mõistlikud kulutused eluasemele, transpordile ning muud vältimatud kulutused, kusjuures muud vältimatud kulutused võib maha arvata igakuiselt kuni 75 protsendi ulatuses töölepingu seaduse¹⁶⁹ § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuutasu alammäärast. Kuna kinnipeetavate ülalpidamise eest vastutab riik ning neil ei ole samaväärset võimalust tööl käimisega raha teenida kui vabaduses viibivatel isikutel, ei kohaldu HKMS § 112 lg 1 p 1 kinnipeetavate suhtes selliselt nagu vabaduses viibivate isikute suhtes. Kinnipeetavate puhul kohaldatakse vastavat sätet selliselt, et sissetulekutena arvestatakse kõiki kinnipeetava vanglasisesele isikukontole tehtud laekumisi, maha arvatakse laekumistelt vabanemisfondi ja nõuete fondi tehtavad kinnipidamised ning kinnipeetava kulutused elektrile.¹⁷⁰ Lisaks arvestatakse kinnipeetavate vältimatuteks kulutusteks igakuiselt kuni 7,5% töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuutasu alammäärast.¹⁷¹ Samas, arvestades kinnipeetavate sissetulekuid, on vähe kinnipeetavaid, kellele HKMS § 112 lg 1 p 1 alusel ei oleks võimalik menetlusabi anda pärast Riigikohtu 12.04.2016. a otsust asjas 3-3-1-35-15¹⁷², millega tõsteti summat, miss kinnipeetavale peab kätte jääma selleks, et ta peaks riigilõivu tasuma. Seetõttu ongi praktikas menetlusabi andmisest keeldumise alusena saanud olulisemaks kaebuse perspektiivi hindamine.

Kaebuse perspektiivi hindamine nõuab küll kohtult mõnevõrra suuremat töökulu kui kinnipeetava majandusliku seisundi hindamine, kuid viib sageli samuti selle tulemuseni, et kinnipeetavale ei võimaldata menetlusabi ja seeläbi takistatakse tal kohtusse pöörduda. Kuid ka kaebuse perspektiivi hindamine ei too põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste puhul alati kaasa menetlusabi andmisest keeldumist, sest ka põhjendamatutel ja pahatahtlikel kaebus võib olla perspektiivi ning kohtul on menetluse nii varases staadiumis eriti keeruline piisavalt põhjendatult hinnata, millistel motiividel kinnipeetav kaebuse on tegelikult esitanud. Seetõttu pole HKMS § 112 lg 1 p-st 1 tulenevalt kinnipeetavate puhul riigilõiv kui pahatahtlike ja põhjendamatute tõkend sama tõhus kui vabaduses viibivate isikute puhul, sest olukorras, kus vabaduses viibiv isik üldjuhul ikkagi peab mõtlema, kas kaebusega kohtusse pöördumine on

¹⁶⁹ Töölepingu seadus. - RT I, 28.12.2017, 43.

¹⁷⁰ RKHKm 12.03.2013, 3-3-1-82-13, p 12.

¹⁷¹ RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 51 ja HKMS § 112 lg 1 p 1.

¹⁷² RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15.

rahalist väljaminekut väärt, saab kinnipeetav kaebuse teatava perspektiivikuse puhul majanduslikust seisundist tulenevalt pea alati menetlusabi. Kinnipeetavatele, kes läbimõtlematult oma õiguste kaitseks tegelikult mittevajalikke või suisa pahatahtlikult kaebusi esitavad, ei ole aga selliste kaebuste esitamisest loobumiseks piisav see, et mõnikord, nad nende esitamisel perspektiivituse tõttu menetlusabi ei saa.

2.4 Kaebeõiguse piirangud

HKMS § 44 kohaselt on isikul üldjuhul õigus halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Samas ei ole kohtusse pöördumise õigus absoluutne ja seda võib õigusemõistmise tõhustamiseks piirata, mistõttu on HKMS §-s 45 sätestatud kaebeõiguse piirangud.

HKMS § 45 lg-st 1 tulenevalt võib keelemiskaebuse esitada üksnes juhul, kui on põhjust arvata, et vastustaja annab haldusakti või teeb toimingut, mis rikub kaebaja õigusi, ning õigusi ei saa tõhusalt kaitsta haldusakti või toimingut hilisemal vaidlustamisel. Seega ei ole võimalik keelamiskaebust esitada nii-öelda igaks juhuks olukorras, kus puuduvad igasugused indikaatorid sellest, et vastustaja tõepoolest võiks haldusakti anda või toimingut teha. Samuti ei ole keelamiskaebuse esitamine lubatud juhul, kui haldusakti andmine või toimingut tegemine ei riiva isiku õigusi pöördumatult.¹⁷³ Seega ei ole keelamiskaebus ennetamismeetod igasuguste abstraktsete ebameeldivuste vältimiseks. Kinnipeetavad ei saa üldjuhul esitada keelamiskaebust vangla vastu distsiplinaarkaristuse täitmise peatamiseks olukorras, kus käskkiri, millega karistus määrati, on kehtiv ja ei ole ilmselgelt õigusvastane, sest juhul, kui ka käskkiri tühistatakse, on kinnipeetaval hiljem võimalik hüvitamiskaebuse esitamisega õiguste rikkumine heastada.¹⁷⁴

Kõige enam on piiratud tuvastamiskaebuse esitamise õigust. HKMS § 45 lg 2 sätestab, et tuvastamiskaebuse võib esitada üksnes juhul, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid ning et hilisema hüvitamiskaebuse esitamise kavatsus ei anna õigust tuvastamiskaebuse esitamiseks. Sisuliselt on tuvastamiskaebuse esitamine seega võimalik vaid rehabiliteerivatel või preventiivsetel eesmärkidel ning sedagi vaid siis, kui isikul ei ole võimalik tõhusamate vahenditega oma õigusi kaitsta.¹⁷⁵ Seejuures ei tohi õiguste kaitseks

¹⁷³ HKMS kommenteeritud väljaanne, lkd 186-187

¹⁷⁴ TrtRnKm 23.05.2017, 3-17-777, p 9.

¹⁷⁵ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

tõhusamaid vahendeid leiduda kaebuse esitamise hetkel¹⁷⁶ ning tuvastamiskaebuse esitamine ei ole välistatud siis, kui tühistamis- või kohustamiskaebuse esitamise tähtaeg on kaebaja poolt üle lastud. Õigusvastasuse tuvastamiskaebuse esitamise võimalus on seega üsna kitsas, kuid arvestades, et ka tuvastamiskaebuse rahuldamisel on sellest saadav kasu väike, sest sisuliselt on tagajärjeks ainult kinnitus, et haldusorgan on õigusvastaselt käitunud, ei ole see just tõhus õiguskaitsevahend. Kuna kinnipeetavad ei pea õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks läbima kohustuslikku kohtueelset menetlust, kasutavad nad selle kaebuse esitamise võimalust siiski sageli. Kuigi seadus annab võimaluse üldjuhul nimetatud kaebuste tagastamiseks, tuleb kohtul sellist otsust siiski igakordselt kuigipalju põhjendada.

HKMS § 45 lg 3 kohaselt võib menetlustoimingu peale ilma haldusakti või lõpliku toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja mittemenetluslikke õigusi, sõltumata haldusaktist või lõplikust toimingust, või kui menetlustoimingu õigusvastasus tingiks vältimatult kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise või lõpliku toimingu tegemise. Seega peab isik selleks, et kaitsta oma õigusi menetluse lõpptulemuse vastu, selle lõpptulemuse esmalt ära ootama.

HKMS § 45 lg-st 4 tulenevalt võib vaideotsuse peale ilma vaide esemeks oleva haldusakti või toimingu vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja õigusi, sõltumata vaide esemest. Sama kehtib muu kohtueelse menetluse käigus tehtud otsuse vaidlustamisel. Kuna üldjuhul peavad kinnipeetavad kaebuse esitamiseks läbima kohustusliku kohtueelse menetluse, siis on HKMS § 45 lg 4 järgi oluline, et kinnipeetavad ei saaks kohtuse pöörduda ühe ja sama õiguse kaitseks topelt, esitades kaebuse eraldi nii vaideotsuse kui ka toimingu või haldusakti peale.

2.5 Edasikaebeõiguse piirangud

PS § 24 lg-st 5 tulenev edasikaebeõigus on HKMS-is tagatud poole ja kolmanda isiku õigusega halduskohtu otsuse peale esitada apellatsioonkaebus ja ringkonnakohtu otsuse peale esitada kassatsioonkaebus. Samas on ka kohtuotsuste puhul edasikaebeõigus piiratud sellega, et üldjuhul ei saa otsuse resolutsiooni vaidlustamata vaidlustada otsuse põhjendusi, sest sellise edasikaebamisõiguse võimaldamine ei kaitseks poolte õigusi. Lisaks on PS 24 lg-st 5 tulenev edasikaebeõigus laialt tagatud näiteks määruste puhul, millega kohus tagastas kaebuse, jättis

¹⁷⁶ RKHKo 3-3-1-31-14, p 20.

kaebuse läbivaatamata, eemaldas menetlusosalise menetlustoimingult, keeldus toimiku tutvumisloa andmisest või keeldus kaebuse muutmise vastuvõtmisest. Eelnimetatud juhtudel on kaebajal õigus esitada määruskaebus, kusjuures määruskaebuse kohta tehtud ringkonnakohtu määruse peale võib kaebaja omakorda esitada määruskaebuse Riigikohtule.

Samas ei ole kõikide kohtumääruste osas HKMS-is sätestatud sellise ulatusega edasikaebeõigust, vaid paljudel juhtudel on piiratud vaid ühekordse edasikaebeõiguse sätestamisega. Ühekordne edasikaebeõigus on sätestatud näiteks selliste määruste osas, millega kohus lahendas tähtaja ennistamise taotluse, keeldus menetlusabi andmisest või lahendas esialge õiguskaitse taotluse. Selliselt on menetlusosalistele tagatud määruskaebuse esitamise õigus halduskohtu määruse peale ning see on isiku õiguste kaitseks piisavalt efektiivne õiguskaitsevahend. Isiku edasikaebeõigus on lisaks sisuliselt tagatud võimalusega tugineda väidetavale menetlusõiguse rikkumisele apellatsiooni- või kassatsioonimenetluses.¹⁷⁷

Lisaks teeb kohus palju selliseid määruseid, mille vaidlustamine määruskaebuse korras ei ole menetlusosalise õiguste kaitseks hädavajalik. Sellisteks määrusteks on näiteks määrused, millega kohus võtab kaebuse menetluse, jätab kaebuse käiguta, rahuldab menetlusabi taotluse või pikendab enda antud tähtaega. Kaebuse muutmisega mittenõustunud menetlusosaline saab vajaduse korral esitada vastuväited apellatsiooni- või kassatsiooniastmes.¹⁷⁸

Teatud juhtudel edasikaebeõiguse välistamise otseseks eesmärgiks on vähendada kohtute töökoormust. On selge, et olukorras, kus määruskaebuste esitamisel ei ole kohustust riigilõivu tasuda, kaebab isik iga määruse peale, millega ta rahul ei ole, olenemata sellest, kas tal rahulolematuseks ka õiguslikult hea põhjendus on.

2.6 Muud meetmed

Selleks, et kohus ei peaks kaebuse lahenduse tulemuses pettunud kaebaja kaebust samadel asjaoludel üha uuesti menetlema, sätestab HKMS § 43 korduva kaebuse halduskohtule esitamise keelu, kui kaebuse kohta on juba jõustunud kohtuotsus, kaebuse kohta on jõustunud kohtumäärus menetluse lõpetamise kohta või varasem kaebus on kohtu menetluses. See keeld

¹⁷⁷ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

¹⁷⁸ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

ei laiene kaebustele, mille kohus on tagastanud või läbivaatamata jätnud, kuigi sageli välistab näiteks tühistamis- või kohustamiskaebuse puhul HKMS §-st 46 tulenev kaebetähtaeg korduva kaebuse esitamise.

HKMS § 55 lg 3 kohaselt võib kohus jätta läbi vaatamata või tähelepanuta ka sama kohtu poolt juba varasemalt lahendatud avaldusega võrreldes samadel asjaoludel ja samal alusel esitatud korduva avalduse, kui käesolev seadustik ei näe ette teisiti. Nimetatud sättest tulenevalt ei ole kohtul kohustust menetlusosalise samasisulisi taotlusi korduvalt lahendada, kui on selge, et lahendus jääks alati samasuguseks. Kinnipeetavate puhul on sagedasteks korduvateks taotlusteks taotlused koopiate või riigi õigusabi saamiseks. Kuigi sageli, ei ole taotluse lahendamiseks korduva määruse enda koostamine just ülemäära töömahukas, sest asjaolud ja põhjendused kattuvad varasema lahendusega, siis tuleb arvestada, et lisaks määruse koostamisele, peab kohus tegelema ka määruse kättetoimetamisega ning kui kohus peaks seda tegema iga korduva taotluse puhul, siis kokkuvõttes oleks ressursikulu märgatav. Samas, kui kohus tahab taotluse tähelepanuta jätta, peab ta sellest võimalusest menetlusosalist eelnevalt hoiatama, mis sageli toob kaasa kohustuse täiendav määrus koostada.

Menetlusosalisel on HKMS § 28 lg-st 1 tulenevalt kohustus oma menetlusõigusi heauskselt kasutada ning juhul, kui menetlusosaline asja õiget, kiiret ja võimalikult väikeste kuludega menetlemist pahatahtlikult takistab või kirjalikus avalduses end sündsusetult või kohtu või teise menetlusosalise suhtes lugupidamatult väljendab, võib kohus teda HKMS § 28 lg 2 alusel trahvida. Ka HKMS § 52 lg 1 ls 2 kohaselt on menetlusosalisel avalduses keelatud väljendada end avalduses sündsusetult või kohtu või teise menetlusosalise suhtes lugupidamatult. Kuigi kinnipeetavate puhul pole just harvad juhud, kui nad oma pahameelt kohtu või vastustaja suhtes lugupidamatult väljendudes avaldavad või esitavad ebavajalikke avaldusi, mis takistavad asja kiiret menetlemist ning trahvimine on ainus sanktsioon, mille abil kohus end kehtestada saab, ei ole trahvimine sellise käitumise välistamiseks halduskohtumenetluse tõhustamise seisukohalt mõjus vahend. Seda esiteks seetõttu, et enne trahvimist peab kohus kaebajat trahvimise eest hoiatama ning vajadusel kohustama kaebajat avaldust ilma sündsusetu ja lugupidamatu väljendumiseta avaldust uuesti esitama. On aga selge, et menetlusökonoomia kaalutlustel ei ole selline lähenemine alati õigustatud, kuna see vaid suurendab kohtu töökoormust ning pikendab menetlusele kuluvat aega. Samuti on praktikast¹⁷⁹ näha, et kaebaja hoiatamine ei takista tal hiljem mõnes teises menetluses esitatud

¹⁷⁹ TrtHKm 23.09.2015, 3-15-2191; 12. TrtRnKm 05.10.2017, 3-17-1074.

avaldukes taaskord sündsusetult või lugupidamatult väljenduda, mis toob kohtule taaskord kaasa kohustuse kaebajat sellise käitumise tagajärgede eest hoiatada. Teiseks tuleb arvestada sellega, et kinnipeetavatel puuduvad üldjuhul niikuinii rahalised vahendid trahvi tasumiseks. HKMS § 77 lg 2 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS)¹⁸⁰ § 46 lg 1 ls-st 2 tulenevalt arvestab kohus trahvi suurust määrates isiku varalist seisundit ja muid asjaolusid. Seega ei pruugi kohtul olla võimalik ka trahvi määramisega tõhusalt takistada kaebajat HKMS §-s 28 nimetatud kohustusi rikkumast. Lisaks on trahvi määramist võimalik vaidlustada, mis omakorda suurendab halduskohtute töökoormust.

HKMS § 52 lg 1 rikkumise korral on kohtul võimalik käsitleda kaebust kui mittenõuetekohast HKMS § 38 lg-st 8 tulenevalt, mille kohus saab HKMS § 121 lg 3 alusel käiguta jätta ning anda kaebajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Seejärel võib halduskohus kohtu määratud tähtaja jooksul kaebuse puuduse kõrvaldamata jätmise korral kaebuse HKMS § 121 lg 1 p 2 alusel tagastada. Kuid ka sellise meetme kasutamiseks peab kohus esmalt kaebuse käiguta jätma ning andma kaebajale võimaluse puuduse kõrvaldamiseks, mis aga võimaldab kaebajal pahatahtliku soovi korral käitumist nii samas menetluses hilisemalt kui ka mõnes teises menetluses korrata.

¹⁸⁰ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 04.07.2017, 31.

3 VÕIMALIKUD MEETMED HALDUSKOHTUMENETLUSE TÕHUSUSE SUURENDAMISEKS

3.1 Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eraldi esitamise võimaluse piiramine

Kuigi HKMS § 45 lg-st 2 tulenevalt on õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamise võimalus üsna kitsas, on võimalik halduskohtumenetlust veelgi tõhustada õigusvastasuse tuvastamise kaebuse menetlemise piiramisega. Tulenevalt õigusvastasuse tuvastamise kaebuse rahuldamisel kaebaja poolt üldjuhul saadavast vähesest kasust, halduskohtul sellise kaebuse lahendamiseks kuluvatest ressurssidest ning asjaolust, et kinnipeetavatel on õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks õigus eelnevalt kohustuslikku vaidemenetlust läbimata, on selge, et kinnipeetavate tegelik kasu enda õiguste kaitsel õigusvastasuse tuvastamise kaebusega ei ole enamasti proportsionaalne kohtute ressursikuluga selliste kaebuste menetlemisel. Õigusvastasuse tuvastamise kaebuse osas tehtud kohtuotsust saab küll RVastS § 13 lg 1 p 2 kohaselt arvestada kahjuhüvitise määramisel, kuid samamoodi oleks võimalik arvestada ka kinnipeetava asjakohast kaebust vanglale. Kuigi halduskohtute eesmärk ei olegi igal üksikjuhul kulutada kaasuse lahendamiseks sellega kaitstava õigushüve väärtusega proportsionaalselt vahendeid, ei ole põhjendatud kohtumenetlused, kus menetlusel lõppastmes eeldatud tulemust pole. Kuna kohtu poolt halduse tegevuse õigusvastasuse tuvastamine ei ole haldusorgani jaoks tulevaste haldusaktide andmisel või toimingute sooritamisel siduv, võib see mõnikord hoopis kaasa tuua kaebajale petliku kindlustunde, hilisema pettumuse ja taaskordse vajaduse kohtusse pöörduda, kui haldusorgan siiski otsusest oma tegemistes mingil põhjusel ei lähtu.

Tartu Ringkonnakohus ja Tartu Halduskohus tegid samuti HKMS muutmise eelnõu kooskõlastamisel ettepaneku õigusvastasuse tuvastamise kaebuse täiendavaks piiramiseks, kuid eelnõu väljatöötajad jätsid need ettepanekud arvestamata, sest leidsid, et preventiivse huvi alusel võib iseäranis kinnipeetavate puhul tuvastuskaebuse esitamine olla varem aset leidnud õigusvastase tegevuse kordumise vältimiseks ainus viis.¹⁸¹ Samas tuleb arvesse võtta ka seda, et õigusvastasuse tuvastamine ei too endaga iseenesest kaasa haldusorgani poolset tegevuse vältimist, mistõttu kinnipeetava otsene kasu kohtuotsusest ongi ainult see, et kohus kinnitab, et kinnipeetav hindas asjaolusid õigesti, mis ei kaitse

¹⁸¹ Justiitsministeerium. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu kooskõlastustabel. 12.06.2017. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud>, 06.04.2018.

kinnipeetavat efektiivselt tulevaste õigusrikkumiste eest ega hüvita talle varasema õigusrikkumisega tekitatud kahju. Lisaks tuleb esmalt siiski lähtuda kohtu ülesandest kaitsta isikute õigusi. Pole põhjendatud kulutada kohtu ressursse vaidluste lahendamisele, mille lõpptulemusena ei ole kohtul võimalik seda ülesannet täita ning seeläbi omakorda üldiselt vähendada kohtu tõhusust teiste asjade menetlemisel ja isikute õiguste kaitsel.

Kõige ilmsem ja ka tõhusam oleks õigusvastasuse tuvastamine nõudena üldse välistada, kuna isikutel oleks ka siis jätkuvalt võimalik enamasti oma õigusi tühistamis-, keelamis- või kohustamiskaebuste abil kaitsta ning ka saada oma õiguste rikkumine hüvitatud hüvitamis- või heastamiskaebusega. Samas tuleb jaatada ka seda, et õigusvastasuse tuvastamise kaebusel on õiguskorras teatav õiguse kujundamise, õiguste kaitse ja täitevvõimu tasakaalustamise eesmärk¹⁸², mistõttu on halduskohtumenetluse tõhustamiseks sobilikud PS § 15 lg 1 ls 1 vähem riivavad meetmed. Sellisteks meetmeks on kinnipeetavatele õigusvastasuse tuvastamise nõude esitamise eelduseks eelnevalt vaidemenetluse läbimise sätestamine, et vähendada võimalust, et kinnipeetav pöördub halduskohtusse õigusvastasuse tuvastamise kaebusega ainult põhjusel, et tal on võimalik õigusvastasuse tuvastamise kaebus esitada ilma kohtueelset vaidemenetlust läbimata, mitte põhjusel, et see on tema õiguste kaitseks kõige asjakohasem kaebuseliik. Lisaks lihtsustaks kohustuslik kohtueelne menetlus halduskohtu jaoks asjas tõendite kogumist. Ka aitaks halduskohtu menetlust tõhustada see, kui kohtud tõlgendaksid HKMS § 45 lg-t 2 haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks esitatud kaebuste puhul viisil, mis välistaks sellise kaebuse esitamise, kui tühistamiskaebuse kui tõhusama õiguskaitsevahendi esitamise tähtaeg on möödunud, sest sellisel juhul piisab kaebaja õiguste kaitseks tühistamiskaebuse esitamisest.

3.2 Lihtmenetluse laialdasema kasutamise tagamine

EIÕK artikli 6 kohaldamisalast jäävad välja paljud vangla igapäevaelu korraldust puudutavad kaebused¹⁸³, milles ei ole vaidluse all kinnipeetava isikuõiguste oluline riive, mistõttu ei ole selliste kaebuste puhul asja kohtuliku arutamise võimaldamine EIÕK kohaselt riigile üldse kohustuslik. Samuti on EIÕK 15. protokolli artikli 5 kohaselt muudetud EIÕK artiklit 35, mis käsitleb EIK-i esitatud kaebuste vastuvõetavuse kriteeriumeid. Muudatuse tulemusena

¹⁸² I. Pilving. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonoomiast. – Kohtute aastaraamat 2014, lk 41.

¹⁸³ Näiteks kaebused seoses kambrist äravõetud keelatud esemetega, nagu präänikud, sardellid, pesupulber, või ametniku poolt kinnipeetava esemete kahjustamisega, nagu ajakirjale kirjutamine.

tunnistab EIK vastuvõetamatuks kaebused, mille puhul kaebuse esitaja ei ole kandnud märkimisväärset kahju, välja arvatud juhul, kui konventsioonis ja selle protokollides määratletud inimõiguste austamine nõuab kaebuse sisulist läbivaatamist. Sellega kinnitasid Euroopa Nõukogu liikmesriikide valitsused, et riigil on õigus teatavad asjad nende vähesest tähtsusest tulenevalt kohtuliku kontrolli alt välistada ning see ei too endaga kaasa EIÕK õiguste rikkumist.¹⁸⁴ Kuigi PS § 15 lg 1 ls 1 alusel on kohtusse pöördumise õigus ka selliste kaebustega, mis EIÕK artikli 6 kaitsealast välja jäävad, on seadusandjal võimalik siiski seda õigust menetlusökonoomia eesmärgil kitsendada. Ka kehtiva õiguse kohaselt on HKMS § 121 lg 2 p-dest 2¹ ja 2² tulenevalt teatud juhtudel muu hulgas õiguste riive vähese intensiivsusega õigustatud see, et tagastada võidakse ka kaebused, mis kuuluksid rahuldamisele. Seega võiks EIÕK artikli 6 kaitsealast välja jäävate kaebuste osas ka siseriiklikult kinnipeetavate kaebeõigust täiendavalt kitsendada. Samas ei oleks selline lähenemine õigusriigis siiski õige, sest kinnipeetavad on haavatavam ühiskonna rühm, kes on allutatud riigi võimule, mistõttu nad vajavad kohtuliku kaitse tagatist. Samas on selge, et paljud EIÕK artikli 6 kaitsealast välja jäävad kaebused, mis kuuluvad PS § 15 lg 1 ls 1 kaitsealasse, ei ole halduskohtusse esitatud kinnipeetava õiguste kaitse eesmärgil ning neid on põhjendatud pidada isiku õiguste väheintensiivseid riiveid käsitlevateks. Seega saab pidada õigustatuks EIÕK artikli 6 kaitsealast välja jäävate kaebuste osas tavalisest vähem intensiivsemat kohtulikku kontrolli, mida halduskohtumenetluses võimaldab asja läbivaatamine lihtmenetluses.

Kuna seni ei ole halduskohtud lihtmenetluses asjade läbivaatamise võimalust väga kasutanud, on peamine võimalus lihtmenetluse abil halduskohtumenetlust tõhustada, kohaldades lihtmenetlust võimalikult paljudel juhtudel. Selleks, et kohtunikud otsustaksid lihtmenetluse kohaldamise kasuks, peab olema võimalikult lihtne tuvastada, kas kaasuse asjaolud vastavad lihtmenetluse kohaldamise eeldustele. Ühelt poolt võib sellele küll kaasa aidata tulevikus kujunev kohtupraktika, kuid arvestades seda, et senini pole välja kujunenud sellist arvestatavat praktikat, millele tuginedes kohtunikud oleksid asunud lihtmenetlust laialdaselt kasutama, siis ei ole mõistlik ainult sellele ka nüüd lootma jääda. Selle asemel tuleks HKMS-is sätestada juhud, mil haldusasi tuleb lihtmenetluses läbi vaadata. Kaebusteks, mille osas tuleb alati lihtmenetlust kohaldada, võiksid olla kaebused, mis jäävad EIÕK artikli 6 kaitsealast välja või millega kaitstava hüve väärtus ei ületa tõenäoliselt 1000 eurot. See tooks küll kaasa igakordse vajaduse hinnata, kas lahendatav kaebus kuulub mõne sellise juhu alla,

¹⁸⁴ M. Kuurberg. Tõhusad õiguskaitsevahendid ebamõistlikult pika menetluse heastamiseks Eestis. *Juridica* 2012/9, lkd 677-683.

kuid võttes arvesse seda, et seadusandja eesmärk on niigi olnud kohtuid laialdasemalt lihtmenetlust kasutama suunata, mis aga samuti tähendab, et kohtunikud peaksid alati kaaluma, kas on võimalik lihtmenetluse sätteid kohaldada, siis ei saa seda ülemääraselt koormavaks pidada.

Lihtmenetluses asjade läbivaatamise osas on avaldatud ka arvamust, et see peaks olenemata vaidlusest olema kohtunikule vabatahtlik.¹⁸⁵ Võttes aga arvesse, et asja lahendamine lihtmenetluses ei tähenda, et kohus peab ilmtingimata mingisuguseid õgvendusi menetluses tegema, vaid annab selleks üksnes võimaluse¹⁸⁶ ning kohtunikule jääb kaalutusõigus selle üle, kas ja milliseid lihtsustusi kohaldada, ei kohusta asja automaatne lihtmenetluses läbivaatamine kohtunikku oma siseveendumuse vastu käituma ega kohtuliku kontrolli intensiivsust langetama, kui kohtunik kohtuasja asjaoludest tulenevalt seda kaebaja õiguste kaitse seisukohalt lubatavaks ei pea. Samas juhul, kui kohtunik juba niikuinii peab hindama, kas hüve väärtus jääb alla 1000 euro, või on selge, et tulenevalt sellest, et kaebus on esitatud seoses vangistuse täideviimisega, mistõttu tuleb kaebus läbi vaadata lihtmenetluses, on tõenäolisem, et kohtunik tahab ja julgeb asja menetlemisel kasutada seadusega võimaldatud lihtsustusi. Lisaks võimaldab EIÕK artikli 6 kaitsealast välja jäävate kaebuste kaebusteks, millega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne HKMS § 133 lg 1 mõttes kaebuse alati tagastada HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel, kui asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline.

3.3 Võimalikud e-lahendused

3.3.1 Korduvate taotluste tõhusam lahendamine

Kuigi halduskohtumenetluses on kohtute infosüsteem ja e-toimik kohtuametnikele igapäevased töövahendid ning maailmas on Eesti tuntud kui digiriik, mis kasutab e-lahendusi väga ulatuslikult, ei ole seadusandja halduskohtumenetluse tõhustamise eesmärgil veel e-lahendusi väga palju kasutanud. Kohtute infosüsteemi abil on võimalik vältida kohtute poolset tarbetut kordamist nn sarikaebajaid puudutavates menetlustes, kuna potentsiaalselt on kohtunikul võimalik saada kiiresti selge ülevaade näiteks sellest, millises osas on mõnes teises

¹⁸⁵ Tartu Ringkonnakohtu ettepanek halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 06.04.2018.

¹⁸⁶ HKMS muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri.

menetluses kohtu poolt juba menetluse erinevate nüansside puhul uurimis- või selgitamiskohustus täidetud.

Suur osa kohtu tööst on lisaks kaebuse nõude lahendamisele seotud kaebajate erinevate taotluste lahendamisega. Eriti palju taotlusi esitavad nn sarikaebajatest kinnipeetavad, kellele kohus on küll korduvalt selgitanud, millistel tingimustel nende taotlused rahuldatakse ja mis põhjustel see rahuldamata jäeti, kuid sellele vaatamata esitavad nad ühtesid ja samu taotlusi nii ühes ja samas menetluses kui ka üha uutes menetlustes uuesti. Sellises olukorras ei ole kohtul isiku õiguste kaitseks vajalik igakordselt uues menetluses neid samu taotlusi lahendada. Seega peaks HKMS võimaldama kohtul viidata varasemale kohtu poolt juba lahendatud samasisulisele taotlusele, kui on selge, et asjaolud pole sellisel määral muutunud, et varasema taotluse rahuldamata jätmise põhjendused enam ei kohalduks. Et selline süsteem tõhus oleks, peab kohtul olema ajakohane ülevaade sellest, millal, mis asjaoludel ja millised kaebaja taotlused on kohus varem lahendanud. Kõige lihtsam on tagada selline ajakohane ülevaade kohtute infosüsteemis. Samuti võiks kohtul seejuures võimalik olla HKMS § 55 lg-t 3 üle erinevate menetluste kohaldada ilma vajaduseta igakordselt uues menetluses selle kohaldamise eest kaebajat hoiatada.

3.3.2 Kinnipeetavast kaebaja suhtlemine kohtuga

HKMS § 40 lg-st 1 tulenevalt võib kaebuse esitada kirjalikult posti teel või toimetades selle isiklikult või teise isiku vahendusel kohtusse või elektrooniliselt TsMS §-s 336 sätestatud korras. VangS § 28 lg 1 kohaselt on kinnipeetaval õigus kirjavahetusele ning kirjavahetus toimub vangla sisekorraeskirjades¹⁸⁷ sätestatud korras. VangS § 31¹ sätestab, et kinnipeetaval ei ole lubatud kasutada Internetti, välja arvatud vanglateenistuse poolt selleks kohandatud arvutites, mille kaudu on vanglateenistuse järelevalve all võimaldatud juurdepääs ametlikele õigusaktide andmebaasidele ja kohtulahendite registrile. Seega on kinnipeetavatel kehtiva õiguse kohaselt võimalik halduskohtule kaebuseid ja muid avaldusi esitada vaid käsitsi kirjutatult ja posti teel ning tulenevalt interneti kasutamise piirangust, on kinnipeetaval võimalik haldusasja materjalidega tutvuda ainult siis, kui ta taotleb HKMS § 88 lg-te 1 ja 6 alusel toimikuga tutvumist vanglas.

¹⁸⁷ Vangla sisekorraeskiri. - RT I, 06.10.2017, 7.

Arvestades sellisel viisil kinnipeetava ja halduskohtu vahelisele suhtlemisele kuluvaid ressursse, seda, et vanglates on iseenesest olemas arvutid, mida kinnipeetavad saavad vajadusel lubatud ulatuses kasutada ning riigi üldist suunatust paberivabale suhtlusele ja e-lahenduste kasutamisele, on selge, et mõistlik oleks ka kinnipeetavatel võimaldada kohtuga e-toimiku vahendusel elektrooniliselt suhelda ja haldusasja toimikuga tutvuda. Selline võimalus aitaks kinnipeetavatel lihtsamini kohtule asjakohaseid menetluskohaseid dokumente esitada, kuna neil oleks samaaegselt võimalik vajalike õigusaktide ja kohtulahenditega tutvuda. Ka kohtuametnikel aitaks elektrooniliselt saadetud menetluskohased asja kiiremini lahendada, kuna väheneks postiteenuse osutamisele, dokumentide registreerimisele ja käsikirjaliste avalduste lugemisele ja tõlkimisele kuluv aeg.

3.3.3 Tarbetu tõlkimise vältimine

HKMS § 80 lg 1 kohaselt toimub kohtumenetlus ja kohtu asjaajamine eesti keeles. Samas esitavad kinnipeetavad sageli kohtule venekeelseid menetluskohaseid dokumente. HKMS § 82 lg 1 sätestab, et kui menetlusosaline ei valda eesti keelt, kaasab kohus tema taotlusel või omal algatusel menetluse võimaluse korral tõlgi. HKMS § 82 lg 3 kohaselt korraldab kohus ise tõlgi leidmise, kui tõlgi leidmine on menetlusosalise jaoks võimatu või ebamõistlikult keeruline, kuid tõlkimise kulud kannab ikkagi menetlusosaline. Kohtupraktikast tulenevalt kohaldub HKMS § 82 ka kirjalikule menetlusele ning tõlk võib osaleda toimiku materjalidega tutvumisel või tõlkida HKMS § 80 nõude täitmiseks menetlusosaliste esitatud võõrkeelseid kirjalikke seisukohti.¹⁸⁸ Seega juhul, kui kinnipeetav ei valda eesti keelt, kohaldub HKMS § 82 mitte HKMS § 81, mis käsitleb kohtule võõrkeelse dokumendi esitamist. Riigikohus on selgitanud, et üldjuhul peetakse kinnipeetava võimalusi endale tõlk leida HKMS § 82 lg 3 mõttes piisavalt keeruliseks, et see ülesanne kohtule üle läheks ning kui isikul ei ole raha tõlgikulude eest tasumiseks, tuleb tal HKMS § 110 lg 1 p 1 alusel taotleda menetlusabi tõlgikulu hüvitamiseks.¹⁸⁹

Kuna võõrkeelse kaebuse saamisel, ei ole selge, kas see sisaldab taotlust dokumendi tõlkimiseks ja menetlusabi saamiseks, korraldavad halduskohtud üldjuhul omal algatusel koheselt kohtu koosseisulistele tõlkidele abil kaebuse tõlkimise eesti keelde. Samas pikendab avalduste tõlkimine paratamatult menetluse kestust ning kulutab halduskohtute ressursse,

¹⁸⁸ RKHKm 3-3-1-40-15, p 14.

¹⁸⁹ RKHKm 3-3-1-40-15, p 15.

mistõttu on oluline, et menetlusdokumente tõlgitaks vaid tõepoolest nendele isikutele, kes ei valda eesti keelt. Seda on aga halduskohtumenetluses keeruline kindlaks teha. Näiteks on Riigikohus pidanud tõlgi abi vajalikuks ka juhul, kui kaebaja valdab eesti keelt A1 tasemel.¹⁹⁰ Kohtupraktikas on aga siiski peetud isiku eesti keele oskust piisavaks olukorras, kus isik on varasemates menetlustes eesti keeles osalenud.¹⁹¹ Seega aitaks tarbetut tõlkimist vältida ja seeläbi halduskohtumenetlust tõhustada, kui kaebuse saabumisel kohtusse oleks kohtuametnikul võimalik kindlaks teha, kas kaebaja on varasemalt menetluses eesti keeles osalenud. Selle võimaluse saaks tagada kohtute infosüsteemis, kuhu saaks isikuga seonduvalt teha märke, kui ta on suutnud osaleda menetluses eesti keeles, ning see mäрге oleks hilisemate menetluste juures kohtuametnikele nähtav. Tõlkimine võiks olla isiku õiguste kaitseks siis õigustatud vaid juhul, kui vaidluse spetsiifikast tulenevalt ei saa ka vaatamata varasemale menetluses eesti keeles osalemisele pidada isiku keeleoskust piisavaks.

3.3.4 Hoiatuste tõhustamine

Olukorras, kus kohus peab kaebajale mitmes menetluses selgitama seda, et HKMS § 52 lg 1 alusel on avalduses keelatud end väljendada sündsusetult või kohtu või teise menetlusosalise suhtes lugupidamatult ning tegema HKMS § 28 lg 2 kohaselt talle trahvihoiatuse, ning seejuures on isik varasemalt mõnes teises menetluses samasugusest hoiatusest edaspidi juhindunud, on selge, et selline korduv hoiatamine ei ole tegelikult isiku õiguste kaitsmise huvides. Sellisel juhul kulutab täiendavate määruste koostamine isiku korduvaks hoiatamiseks asjatult kohtu ressursse. Kui isik uues menetluses eelnevale hoiatusele vaatamata ikkagi HKMS § 52 lg 1 ja HKMS § 28 lg 1 vastu eksib, siis on ilmne, et ta ei ole seda teinud enam teadmatusest, vaid teadliku valikuna. Sageli on just kinnipeetavatest kaebajad need, kes kohtuga suheldes end eelnimetatud viisil sündsusetult või kohtu või teise menetlusosalise suhtes lugupidamatult väljendavad.¹⁹²

Selleks, et kohus saaks sellise süsteemse käitumise vastu tõhusamalt reageerida, kui ainult iga kord uuesti hoiatades trahvimise või võimaliku kaebuse tagastamise eest, tuleks sätestada võimalus hoiatada menetluste üleselt. Kui kohus on kaebajale juba korra ühes menetluses hoiatuse teinud, siis nii samas menetluses hilisemalt kui ka uues menetluses kohus uut

¹⁹⁰ RKHKm 3-3-1-40-15, p 19.

¹⁹¹ TrtRnKo 3-16-1622, p 10.

¹⁹² TrtHKm 3-15-2191, p 4; TrtRnKm 3-17-1074.

hoiatust tegema ei pea, vaid siis on kohtul rikkumise korral võimalik koheselt kohaldada esmases hoiatuses toodud tagajärgi. Samas ei saaks selline üldine hoiatus kehtida lõputult, vaid selle kehtivust tuleks mõistlikult pika ajaperioodiga piirata, et kohus ei peaks igakordselt uuesti hoiatama, kuid et ka kaebajalt oleks põhjendatud oodata, et ta veel eelmist hoiatust ning selles toodud tagajärgi mäletaks ja endiselt asjakohaseks peaks.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli hinnata, kas ja kuidas on halduskohtumenetlust võimalik tõhustada kinnipeetavate asjade menetlemisel õigusliku regulatsiooni muutmisega, nii et regulatsioon oleks lisaks PS-le ka EIÕK ja harta kooskõlas. Töö hüpoteesiks oli, et halduskohtumenetlust on õigusliku regulatsiooni muutmisega võimalik veelgi tõhustada selliselt, et see ei läheks seejuures vastuollu PS-i ega Euroopa põhiõigustega.

Selleks, et leida hüpoteesile kinnitust, tuli esmalt teha kindlaks, millise halduskohtumenetluses kinnipeetavate kaebuste menetlemisel tagatavate õiguste miinimumstandardi sätestavad EIÕK ja harta. Kuigi EIÕK artikkel 6 ja harta artikkel 47 ei kohaldu üldjuhul kinnipeetavate kaebustele samaaegselt, siis tulenevalt harta artiklist 53 tuleb harta artiklist 47 tulenevatele õigustele anda vähemalt samasugune ulatus nagu EIÕK artiklites 6 lg-s 1 ja artiklis 13 sätestatud õigustele ning lähtuda seejuures EIK asjakohastest seisukohtadest. Seetõttu võis käesolevas magistritöös halduskohtumenetluse kooskõla osas harta ja EIÕK-ga teha järeldused EIÕK-s sätestatud õiguste ja neid puudutava kohtupraktika pinnalt.

Kuivõrd EIÕK artiklis 6 sisalduvad mõisted „tsiviilõigused ja -kohustused” ning „esitatud kriminaalsüüdistus” on autonoomsed mõisted, siis ei ole välistatud nende kohaldumine ka sellistele vaidlustele, mis on siseriiklikus õiguses klassifitseeritud haldusasjadena. EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealasse kuuluvad peamiselt kinnipeetavate kaebused, mis käsitlevad olemuslikult kriminaalset laadi distsiplinaarrikkumisi. Distsiplinaarrikkumine on oma olemuselt kriminaalne üldjuhul siis, kui tegu on oma laadilt niivõrd raske, et seda on võimalik käsitleda ka kriminaalrikkumisena. Eesti vanglates määratavad distsiplinaar karistused ei ole niivõrd rasked, et tooksid iseseisvalt kaasa EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kohaldumise põhjusel, et distsiplinaarrikkumise eest määratav karistus raskendab kaebaja kinnipidamistingimusi märkimisväärselt. Ometigi võib maksimaalselt range distsiplinaar karistuse kohaldamine juhul, kui ka distsiplinaarrikkumine oli raske, kuigi mitte eraldiseisvalt olemuselt kriminaalne, kaasa tuua EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kohaldumise. Seega on EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kaitsealal vaid väga vähesed kinnipeetavate kaebused

Kuigi konventsiooni institutsioonid on traditsiooniliselt olnud seisukohal, et EIÕK artikkel 6 ei ole põhimõtteliselt kohaldatav vangistuse täideviimisega seotud vaidlustele, kuuluvad

EÕIK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealasse siiski sellised kinnipeetavate kaebused, mis puudutavad vaidlusi, mille tagajärjeks on piirangud kinnipeetavast kaebaja külastusõigusele, kirjavahetuse või teiste kinnipeetavatega suhtlemise õigusele, varalistele õigustele või muudele isikuõigustele. Kuigi EIK on ka eeldanud EIÕK artikkel 6 lg 1 kohaldumist alati, kui kinnipeetavast kaebajal oli siseriikliku õiguse kohaselt õigus kohtusse pöörduda, on EIK praktikas seda kasutanud siiski vaid siis, kui vaidlus puudutas kinnipeetava olulist isikuõigust. EIÕK artikkel 6 garantii ei laiene aga vaidlustele, mis puudutavad otsuseid, mille tegemisel on ametnikel täielik kaalutusõigus selle osas, kas taotlus privileegi saamiseks rahuldada või mitte. Ühtlasi ei kuulu EIÕK artikkel 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealasse kaebused, mis on kinnipeetava poolt vangla vastu esitatud lihtsalt rahulolematusest mingi faktilise asjaoluga vanglas või õigusaktide või haldusotsuste väidetava õigusvastasusega, kui need ei riiva kuidagi kaebaja enda õigusi. Lisaks ei anna EIÕK artikkel 6 kinnipeetavale üldjuhul ka õigust vaidlustada enda ümberpaigutamist kui sellist. Seega ei ole EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealasse mitte igasuguseid kinnipeetavate tsiviilõiguseid puudutavad kaebused, vaid EIÕK artikkel 6 garantii laieneb ainult neile kaebustele, mis on seotud otsese riivega kinnipeetava isikuõigustele.

Eelnevast tulenevalt jäävad EIÕK artikli 6 kaitsealast välja paljud kinnipeetavate kaebused. Muu hulgas jäävad EIÕK artikli 6 kaitsealast üldjuhul välja kaebused, mis puudutavad kinnipeetava paigutamist või ümberpaigutamist, asjade kambrisse lubamist, kinnipeetavale võimaldatavaid privileege nagu ettenähtust tihedamad pikaajalised kokkusaamised, kinnipeetava tööle määramist, kinnipeetava rahulolematust olmetingimustega, kui pole põhjust arvata, et tegemist on ebainimlike kinnipidamistingimustega ning distsiplinaarmenetlusi, kui karistusena kohaldatakse noomitust, elektriseadme kasutamise keeldu või kinnipeetava töölt eemaldamist või ka lühiajalist kartserisse paigutamist, kui see ei toonud endaga kaasa näiteks suuri takistusi kinnipeetava ja tema perekonna vahelisele suhtlemisele.

Kaebuste puhul, mis jäävad EIÕK artikli 6 kohaldamisalasse, peavad olema tagatud õigus asja õiglasele arutamisele, õigus kohtusse pöörduda, õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus, õigus asja avalikule arutamisele ja õigus asja arutamisele mõistliku aja jooksul. Lisaks peavad EIÕK artikli 6 kriminaalõigusliku aspekti kohaldamisalasse olevate kaebuste puhul olema tagatud ka õigus tasuta õigusabile, õigus küsitleda tunnistajaid ja õigus kasutada tõlgi abi. Samas peavad nimetatud õigused olema teatud juhtudel tagatud ka EIÕK artikli 6 tsiviilõigusliku aspekti kaitsealasse olevate kaebuste

puhul, et oleks tagatud õigus asja õiglasele arutamisele. Seejuures ei ole aga mitte kõik nimetatud õigustest absoluutsed. Nii õigust asja õiglasele arutamisele, õigust pöörduda kohtusse, õigust asja avalikule arutamisele kui ka õigust küsitleda tunnustajaid võib legitiimsel eesmärgil proportsionaalsuse põhimõttest lähtuvalt piirata. Selliste piirangute jaoks on muu hulgas legitiimseks eesmärgiks ka kohase õigusemõistmise edendamine ja õiguste kaitseks väheoluliste kaebuste esitamise takistamine.

Ehkki EIÕK artikkel 6 ei kohaldu kõigile kinnipeetavate poolt esitatud kaebustele, kohaldub neile siiski EIÕK artikkel 13, kui kaebus puudutab mõnda EIÕK-st tulenevat õigust. Sellisel juhul peab EIÕK artiklist 13 tulenevalt kinnipeetaval olema riigivõimu ees õiguskaitsevahend, et tema nõue saaks lahendatud ning et vajadusel saaks ta ka hüvitise. Kuna kehtiva õiguse kohaselt on kinnipeetaval võimalik peaaegu alati pöörduda kohtusse, siis ei ole EIÕK artikkel 13 tulenevate õiguste tagamisega probleeme. Kuid juhul, kui seadusandja otsustab halduskohtumenetluse tõhustamiseks mõne kehtestatud õiguskaitsevahendi õiguskorrast eemaldada, on oluline seejuures tagada, et kinnipeetavatele jääks EIÕK-s kehtestatud õiguste kaitseks piisavad õiguskaitsevahendid.

Kuna EIÕK kehtestab riikidele EIÕK-s toodud õiguste tagamiseks vaid miinimumstandardi, millest riigid võivad siseriiklikult ka kõrgema kaitse kehtestada, oli halduskohtumenetluses tagatavate õiguste minimaalse õiguspärase taseme kindlakstegemiseks oluline magistritöös hinnata ka seda, millised õigused tuleb kinnipeetavatele halduskohtumenetluses tagada PS-st tulenevalt. PS § 15 lg 1 ls 1 kohaldamisala on oluliselt suurem kui EIÕK artikli 6 või harta artikli 47 kohaldamisala, hõlmates lisaks PS-is sätestatud põhiõigustele ka kõik PS-st alamal seisvad subjektiivsed õigused. PS §-st 14, § 15 lg 1 ls-t 1, § 24 lg-test 2 ja 5 halduskohtumenetluses tagatavatele õiguste esemeline kaitseala on aga suuresti kattuv ning oluliselt mõjutatud EIÕK artiklite 6 ja 13 kaitsealadest ja neile EIK poolt antud tõlgendustest. Seetõttu tuleb halduskohtumenetluse tõhustamisel arvestada kõigi EIÕK artiklist 6 tulenevate õigustega ka nende kinnipeetavate kaebuste puhul, mis EIÕK artikli 6 kohaldamisalast välja jäävad, sest need on PS § 15 lg 1 ls 1 kohaldamisalas.

Järgnevalt analüüsiti magistritöös seda, milliseid halduskohtumenetluse tõhustamise meetmeid kätkeb endas kehtiv õigus ning kui mõjusad need halduskohtumenetluse tõhustamise eesmärgi täitmisel on. Üheks olulisemaks selliseks meetmeks on kaebuste tagastamine. Kehtiv õigus sätestab mitmeid imperatiivseid ja diskretsioonilisi kaebuse tagastamise aluseid ning neid võib üldjoontes pidada väga tõhusateks meetmeteks, millega

halduskohtumenetlust tõhustada. Lähtudes kinnipeetavatele kehtivas õiguses tagatavatest õigustest, ei ole neid õigusi rikkumata võimalik sisuliselt tagastamise abil halduskohtumenetlust täiendavalt tõhustada. Ka mitmed teised HKMS-is sätestatud halduskohtumenetluse tõhustamise meetmed on vägagi tõhusad. Näiteks HKMS §-st 45 tulenevalt on teatud juhtudel kaebeõigus välistatud ning HKMS § 43 kohaselt ei ole lubatud korduva kaebuse esitamine. Ka halduskohtumenetluses sätestatud edasikaebeõiguse piiranguid tuleb pidada mõistlikuks kompromissiks halduskohtumenetluse tõhustamise ning PS § 24 lg-st 5 tuleneva põhiõiguse tagamise vahel.

Sama ei saa aga öelda lihtmenetluse kohta. Kuigi lihtmenetluse regulatsiooni kohaselt on kohtul võimalik juhul, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne, vaadata asi läbi kiiremini kaldudes HKMS peatükkides 5-9 ja 14-15 sätestatud menetlusnormidest, ei ole siiski nende meetmete kohaldamine praktikas ulatuslikku rakendamist leidnud. Selle põhjuseks on ilmselt see, et esiteks puudub selgus, millistel juhtudel täpselt on lihtmenetluse kohaldamine õigustatud ning teiseks toob ka lihtmenetluse kohaldamise üle otsustamine kohtule kaasa ka teatava põhjendamiskohustuse, mistõttu on kindlam ja mugavam lähtuda tavapäraest menetlusreeglitest. Seega tuleks muuta regulatsioon selgemaks selle osas, milliseid kaebusi on võimalik lihtmenetluses kohaldada, et julgustada kohtunikke seda võimalust kasutama.

Kuigi riigilõiv peaks halduskohtumenetluses kinnipeetavate põhjendamatute ja pahatahtlike kaebuste menetlemist ära hoidma, ei täida see alati nimetatud eesmärki, sest kinnipeetavad võivad olla õigustatud saama menetlusabi. Ka juhul kui kinnipeetav ei saa kas majanduslikel põhjustel või kaebuse perspektiivituse tõttu menetlusabi, kulub kohtul menetlusabi andmisest keeldumise määruste koostamise peale üsna palju ressursse. Samuti ei takista menetlusabi mittedaamine nn sarikaebajatel sarnaste sisutute kaebuste halduskohtule esitamist, sest olukorras, kus nad menetlusabi ei saa ning nende kaebus seetõttu lõpuks tagastatakse nende õigused kahjustada ei saa, sest ka selline asjade käik võimaldab neil määruskaebe korras siiski kohtumenetlust jätkata ning alati on võimalik, et kohus tulevikus peab mõnda nende kaebust piisavalt perspektiivikaks, et nad saaksid menetlusabi ja nende kaebust ka menetletaks. Seega ei ole praegune menetlusabi andmise regulatsioon halduskohtu menetluse tõhustamise seisukohalt väga tulemuslik, kuid siinkohal tuleb arvestada ka sellega, et kohtusüsteemi eesmärk ei ole iga hinna eest olla maksimaalselt tõhus ning menetlusabi taotluse lahendamisel võib pidada sellist ressursikulu põhjendatuks.

Halduskohtumenetluse tõhususe seisukohalt on just kinnipeetavatest nn sarikaebajate puhul probleemne ka korduvate taotluste lahendamist puudutav regulatsioon, mis kohustab kohut sama isiku poolt esitatud samasisulisi kaebusi korduvalt lahendama, kui need on esitatud erinevates menetlustes. Samuti ei ole tõhus nn sarikaebaja hoiatamine sündsusetu või lugupidamatu väljendumise korral, kuna isikul on võimalus ka pärast kohtupoolset hoiatamist sellist väljendumist järgmises menetluses jätkata, kuni kohus ka seal menetluses talle hoiatuse teeb. Seega võib järeldada, et mitmed kehtivas õiguses halduskohtumenetluse tõhustamiseks kohaldatud meetmed ei ole piisavalt tõhusad, mistõttu on võimalik halduskohtumenetlust veelgi tõhusamaks muuta.

Võttes arvesse seda, millised on praegused halduskohtumenetluse tõhustamise meetmed ning nende puudused ning seda, milliseid õiguseid PS-ist, EIÕK-st ja hartast tulenevalt tuleb halduskohtumenetluses tagada, võiksid täiendavad võimalikud meetodid halduskohtumenetluse tõhustamiseks olla õigusvastasuse tuvastamise kaebuse eraldi esitamise võimaluse piiramine, lihtmenetluse laialdasema kasutamise tagamine ning e-lahenduste ulatuslikum kasutamine.

Tulenevalt asjaolust, et kinnipeetavatel on õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamiseks õigus eelnevalt kohustuslikku vaidemenetlust läbimata, õigusvastasuse tuvastamise kaebuse rahuldamisel kaebaja poolt saadavast vähesest kasust ning kohtul sellise kaebuse lahendamiseks kuluvatest ressurssidest, on selge, et kinnipeetavate tegelik kasu enda õiguste kaitsel õigusvastasuse tuvastamise kaebusega ei ole proportsioonis kohtute ressursikuluga selliste kaebuste menetlemisel. Halduskohtumenetluse tõhustamisele õigusvastasuse tuvastamise kaebuste puhul aitaks kaasa see, kui kinnipeetavad peaksid ka enne õigusvastasuse tuvastamise kaebuse esitamist läbima kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse, ning see, kui kohtud tõlgendaksid HKMS § 45 lg-t 2 haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks esitatud kaebuste puhul viisil, mis välistaks sellise kaebuse esitamise, kui tühistamiskaebuse kui tõhusama õiguskaitsevahendi esitamise tähtaeg on möödunud.

Kaebuseid, mis jäävad EIÕK artikli 6 kaitsealast välja, võib pidada väheintensiivseid õiguste riiveid käsitlevateks, mistõttu on nende puhul õigustatud ka tavalisest vähem intensiivne kohtulik kontroll. Samuti saaks eeltoodud põhjustel EIÕK artikli 6 kaitsealast väljajäävate kaebuseid obligatoorselt menetleda lihtmenetluses. Ka tuleks lihtmenetluse kasutamise suurendamiseks sätestada kaitstava hüve väärtuse osas rahaline piir, millest madalama väärtuse korral tuleb samuti asja menetleda lihtmenetluses. Kuna lihtmenetluses ei ole

kohtunikul iseenesest kohustust menetluses lihtsustusi kohaldada, vaid tal on selleks soovi korral õigus, siis ei too teatud juhtudele kohustusliku lihtmenetluse sätestamine kaasa kaebaja õiguste kaitse kvaliteedi langust. Samas suunaks kohustuslik lihtmenetlus kohtuniku siiski lihtmenetluses võimaldatud lihtsustusi kasutama, mis tooks kaasa halduskohtumenetluse tõhustumise.

Kuigi Eesti on tuntud kui digiriik, ei ole kinnipeetavate kaebuste menetlemise tõhustamise eesmärgil seni e-lahendustele suurt rõhku pööratud. Seejuures oleksid halduskohtumenetluse tõhustamiseks mitmesugused e-lahendused aga väga otstarbekad. Selleks, et vältida erinevates menetlustes nn sarikaebajatele samasisuliste määruste koostamist, võiks kohtuametnikul kohtute infosüsteemist näha olla, kas kaebaja on juba varasemates menetlustes esitanud samasisulisi taotlusi või kas kohus on varasemalt kaebajat sündusetu ja lugupidamatu väljendumise eest hoiatanud. Samuti võiks kohtute infosüsteemis olla kaebajaga seotud mäрге sellekohta, kui ta on olnud võimeline menetluses eesti keeles osalema, et vältida kohturessursside kulutamist tarbetule tõlkimisele. Ka võiks kinnipeetavatele anda võimaluse kohtuga e-toimiku vahendusel suhtlemiseks ja haldusasja materjalidega tutvumiseks, et vähendada peamiselt postiteenuse osutamisele kuluvat aega.

Kuigi on selge, et tulenevalt seaduste abstraktsiooniastmest, ei ole võimalik täielikult välistada olukordi, mil kohus peab halduskohtumenetluses kinnipeetavate kaebusi menetledes toimima viisil, mis ei ole ressursside kasutamise mõttes suurima efektiivsusega, siis teataval määral saab selliseid olukordi käesolevaga võrreldes vähendada.

01.01.2018 jõustunud HKMS-i muudatused muutsid halduskohtumenetluse kinnipeetavate kaebuste menetlemise osas oluliselt tõhusamaks, võimaldades kohtutel varasemast enam mitte menetleda kinnipeetavate kaebuseid, mis ei võimalda kinnipeetavate õigusi tegelikult kaitsta ning muutes menetluse võetud kaebuste menetlemise tõhusamaks. Samas on halduskohtumenetlust võimalik veelgi tõhusamaks muuta, tagades samas ka kinnipeetavatele PS-st, EIÕK-st ja hartast tulenevad menetluslikud õigused. Seega on käesoleva magistritöö hüpotees leidnud kinnitust.

OPPORTUNITIES TO MAKE ADMINISTRATIVE COURT PROCEEDINGS MORE EFFICIENT WHEN PROCESSING THE ACTIONS OF PRISONERS SUMMARY

The efficiency of court proceedings is important regarding both procedural economy and ensuring the right of access to a court. Therefore, the legislator should aim at maximizing the efficiency of court proceedings in such a way that the rights of persons would not be interfered excessively. The aim of this master thesis is to find out if and how it would be possible to make administrative court proceedings more efficient when processing the actions of prisoners by improving the legal regulation in a way that the regulation would still be in accordance with the constitution, the European Convention on Human Rights (ECHR) and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (Charter). The hypotheses of this master thesis is that it is possible to make administrative court proceedings more efficient when processing the actions of prisoners by improving the legal regulation in a way that the regulation would still be in accordance with the constitution, the ECHR and the Charter.

The master thesis is divided into three larger chapters, of which the first one concerns with which rights and in what scope minimally have to be ensured to a prisoner in administrative court proceedings according to the constitution, the ECHR and the Charter. The second chapter analyzes what measures exist in the regulations in force to guarantee the efficiency of administrative court proceedings dealing with prisoners actions and if those measures are as efficient as they can be. The third chapter proposes potential measures to make administrative court proceedings more efficient when processing the actions of prisoners.

Even though ECHR Article 6 and Article 47 of the Charter in general do not apply to prisoners actions concurrently, then due to Article 53 of the Charter the rights derived from the Article 47 of the Charter must be given at least the same scope as to the rights derived from ECHR Articles 6 and 13 and in doing so European Court of Human Rights (ECtHR) relevant standpoints must be followed. For that reason the conclusions in this master thesis about the accordance of administrative court proceedings with both the ECHR and the Charter can be concluded only on the basis of rights established in the ECHR and the relevant ECtHR case law.

Since the concepts of “civil rights and obligations” and “criminal charge” in ECHR Article 6 are autonomous concepts, the application of those concepts to disputes which are classified as

administrative disputes in national law cannot be excluded. The criminal limb of ECHR Article 6 applies to actions of prisoners when the action concerns a disciplinary offense which is by its nature to be regarded as criminal. Generally a disciplinary offense can be considered criminal by its nature when it is so serious that it could correspond to an offense in the ordinary criminal law. Therefore, the criminal limb of ECHR Article 6 applies to only few of the prisoner's actions.

Although proceedings concerning the execution of sentences in principle do not fall within the ambit of the criminal head of ECHR Article 6, the civil limb of ECHR Article 6 may apply to prisoners actions when the dispute results with restrictions to a set of prisoners' rights explicitly recognized by the domestic law, such as visiting rights, correspondence, contact with other inmates, pecuniary rights or other personal rights. As a result of the above ECHR Article 6 does not apply to a lot of prisoner's actions.

When ECHR Article 6 applies to a actions the right to a fair hearing, the right to access to a court, the right to an independent and impartial tribunal established by law, the right to a public hearing and the right to have the proceedings conducted in a reasonable time must be ensured. Additionally, when the criminal head of ECHR Article 6 applies to actions the right to legal assistance, the right to examine witnesses and the right to free assistance of an interpreter must be established. The aforementioned rights must be ensured in certain cases even when the civil head of ECHR Article 6 applies to the action, to ensure the right to a fair trial.

When the action of a prisoner concerns a right arising from the ECHR then ECHR Article 13 also applies to it. According to ECHR Article 13 the applicant shall have an effective remedy before a national authority so as to have the claim settled and if necessary compensation awarded. As the law allows for the prisoners to almost always appeal to a court, there are no problems in guaranteeing the rights arising from ECHR Article 13. But ECHR Article 13 may become relevant when the legislator decides to remove a remedy from the national law.

Whereas the ECHR imposes only a minimum standard of protection for the rights deriving from the ECHR of which the states can provide a higher standard of protection, it was necessary to examine which rights must be ensured to a prisoner according to the constitution to ascertain the minimal degree of rights that must be ensured to a prisoner in administrative court proceedings. The first sentence of § 15 (1) of the constitution applies to more actions

than ECHR Article 6 or Article 47 of the Charter, as it applies not only when the action affects a constitutional right but also when it affects any subordinate subjective rights. The rights protected by § 14, § 15 (1), § 24 (2) and (5) of the constitution regarding administrative proceedings are largely overlapping and significantly affected by the interpretation of ECHR Articles 6 and 13 and the relevant ECtHR case law. For that reason the rights guaranteed by the ECHR Article 6 must be taken into account even when the action of the prisoner is outside the scope of application of ECHR Article 6.

Subsequently, the master thesis analyzed which measures of improving the efficiency of administrative court proceedings are comprised in the law and how efficient they are in meeting the objective of improving administrative court proceedings efficiency. Some measures in Code of Administrative Court Procedure are already very efficient. One of the most important of these measures is returning the action. Also the limitations of the right of action and the prohibition of repeated action are very effective. The limitations of the right to appeal must be considered as a reasonable compromise between efficiency of the administrative court proceedings and the constitutional right derived from § 24 (5) of the constitution as well.

The same cannot be said about the simplified proceedings regulation. Even though it prescribes means to hear an action faster when the infringement of the right for which the action seeks protection is a minor one, hearing a matter in simplified proceedings is not done frequently. The reasons for that are that there is a lack of clarity to which cases the simplified proceedings should be applied and that when deciding whether to apply the simplified proceedings in a matter the court must justify its decision which is why it is safer to hear the action according to regular procedural rules.

While the state fee should prevent prisoners from bringing unfounded and malicious actions to administrative court and the court from processing those, it does not always fulfill this objective, as prisoners may be entitled to legal aid. And even when the prisoner is not entitled to legal aid either for economic reasons or due to the prospect of the action, the court still spends quite a lot of resources to process applications for legal aid. So the current regulation of granting of legal aid is not very effective from the standpoint of efficiency of administrative court proceedings, but it must be considered here that the sole aim of the court system is not to be efficient to the limit. To ensure the right to access to court such regulation is justified.

In terms of the efficiency of the administrative court proceedings the issue of the repeated applications regarding the so-called serial applicants is also problematic, because the court is obliged to repeatedly resolve identical applications lodged by the same person if they are submitted in different proceedings. Also, the warning of serial applicants in the case of indecent or disrespectful expression is not efficient, since the person is still able to continue to express in such a manner in the following proceedings even after the court's first warning until the court's warning in the relevant proceedings. It can therefore be concluded that the various measures to improve administrative court proceedings efficiency that currently exist in the law are not sufficiently efficient, which makes it possible to further improve the efficiency of the administrative court proceedings.

Given the current measures to improve the efficiency of administrative court proceedings and their shortcomings, and what rights under the constitution, the ECHR and the Charter are to be ensured in administrative court proceedings, additional possible methods for improving the efficiency of administrative court proceedings could be to restrict the possibility of separate filing of an action to determine the unlawfulness of an administrative act or measure, ensuring the widespread use of simplified proceedings and greater use of e-solutions.

Due to the fact that the prisoners have the right to bring an action to determine the unlawfulness of an administrative act or measure without undergoing mandatory pre-action proceedings, the fact that the actual benefit for prisoners in defending their rights with an action to determine the unlawfulness of an administrative act or measure is low and the resources needed by the court to resolve such a complaint, it is clear that the benefits an action to determine the unlawfulness of an administrative act or measure are not proportionate to the resource costs of the courts in dealing with such actions. Options to improve the efficiency of administrative proceedings regarding the action to determine the unlawfulness of an administrative act or measure could be mandatory pre-action proceedings for the prisoners before they could bring an action to determine the unlawfulness of an administrative act or measure to administrative court and interpreting the § 45 (2) of the Code of Civil Procedure in such a way as to exclude the lodging of an action to determine the unlawfulness of an administrative act, if the action for annulment has expired as the time limit for the submission of a more effective remedy has expired.

Actions to which ECHR Article 6 does not apply can be considered as actions which seek protection for a minor infringement of a right, which is why a less intense judicial review is justified when hearing the matter. For that reason such actions should always be heard in simplified proceedings. Also, in order to increase the use of simplified procedures by the administrative courts, the financial limit for the value of the protected interest should be set, below which all matters must also be heard in simplified proceedings. Compulsory simplified procedure would direct and encourage but not force the judge to use simplifications provided in simplified proceedings, which would result in more efficient administrative court proceedings.

Although Estonia is known as a "digital country", so far not many e-solutions have been used to improve the efficiency of processing the actions of prisoners. However, various e-solutions would be very useful to make the administrative court procedure more efficient. In order for the administrative court to avoid repeatedly resolving identical applications lodged by the same person in different proceedings, it should be displayed for the court official in the Court Information System whether in earlier proceedings the applicant had already filed identical applications and whether the court had previously warned the applicant about improper and disrespectful expression. In the Court Information System it also should be displayed whether the applicant had previously been able to participate in the proceedings in Estonian to avoid unnecessary translation. In order to reduce time and financial resources spent mainly on postal services prisoners should be given the opportunity to communicate with the court and examine the materials of the administrative matter through the e-File.

While it is clear that due to the law's abstraction, it is not possible to completely exclude situations in which a court, when it hears actions of prisoners in administrative court proceedings, has to operate in a way that is not the most efficient in terms of the use of resources, such situations can be reduced to some extent by comparison with the present while also ensuring procedural rights derived from the constitution, the ECHR and the Charter. Therefore, the hypothesis of this master thesis has been confirmed.

Lühendid

CEPEJ - Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon

Charter – Charter of fundamental rights of the European Union

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

ECHR – European Convention on Human Rights

ECtHR - European Court of Human Rights

Engeli kriteeriumid - Engel jt vs Holland otsusest tulenevad vaidluse kriminaalõiguslikkuse määramise kriteeriumid

Harta – Euroopa Liidu põhiõiguste harta

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HKMS muutmise seadus – halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus

m – määrus

o - otsus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtHK – Tartu Halduskohus

TrtRnK – Tartu Ringkonnakohus

TsMS – tsiviilkohtumenetluse seadustik

VangS – vangistusseadus

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. Council of Europe. Guide to a fair trial: civil limb. Strasbourg 2017. http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, 02.04.2018.
2. Council of Europe. Guide on Article 6: Right to a fair trial (criminal limb). Strasbourg 2014. http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf, 02.04.2018.
3. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Nõukogu. Õiguskaitse kättesaadavust käsitleva Euroopa õiguse käsiraamat. Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus 2016.
4. Euroopa Parlament, Euroopa Nõukogu, Euroopa Komisjon. Selgitused põhiõiguste harta kohta, 2007/C 303/02 ELT, 14. detsember 2007, lk 17–35
5. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. 07.04.2016. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud>, 19.03.2018.
6. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu seletuskiri. 20.01.2017. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 02.04.2018.
7. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse (496 SE) eelnõu kooskõlastustabel. 12.06.2017. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud>, 06.04.2018.
8. Kama, P. Eessõna. - *Juridica*, 2015/10.
9. Kuurberg, M. Tõhusad õiguskaitsevahendid ebamõistlikult pika menetluse heastamiseks Eestis. *Juridica* 2012/9, lkd 677-683.
10. Lõhmus, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2003.
11. Madise, Ü. (toim) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
12. Martinsen, M. Distsiplinaarkaristuste määramise käskkirjade vaidlustamine kinnipeetavate poolt haldus- ja kohtumenetluses aastatel 2013–2014 Tallinna Vangla näitel. Magistritöö. Tallinn: TÜ õigusteaduskond 2015.
13. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn: Juura 2013
14. Olesk, M. Vanglaametniku baasõppe õpik. III, Inim- ja põhiõigused vanglas : Euroopa vangistusõiguse põhimõtted. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2010.
15. Pilving, I. Arutlusi halduskohtumenetluse ökonomias. – Kohtute aastaraamat 2014. Väljaandja Riigikohus.

16. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon. CEPEJ Guidelines. - https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/textes/Guidelines_en.pdf, 02.04.2018.
17. Tõhusa õigusemõistmise Euroopa komisjon, Euroopa nõukogu. European judicial systems: efficiency and quality of justice: thematic report: use of information technology in European courts. Strasbourg: Euroopa Nõukogu 2016.
18. Tartu Ringkonnakohtu ettepanek halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/>, 06.04.2018.
19. Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustikumuutmise seaduse eelnõu (964 SE I) seletuskiri. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/54516844-4f3f-3dc0-9589-34665dab00c7/Vangistusseaduse%20ja%20kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20seadus>. 06.04.2018.

Kasutatud õigusaktid

20. Eesti Vabariigi Põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
21. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu, 4 november 1950. – RT II 2010, 14, 54.
22. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 391-407.
23. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 28.11.2017, 3.
24. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus. - RT I, 28.11.2017.
25. Riigivastustuse seadus. - RT I, 17.12.2015, 76.
26. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. - RT I, 04.07.2017, 31.
27. Töölepingu seadus. - RT I, 28.12.2017, 43.
28. Vangistusseadus. - RT I 2000, 58, 376.
29. Vangla sisekorraeeskiri. - RT I, 06.10.2017, 7.

Kasutatud kohtupraktika

Eesti kohtupraktika

30. RKHKm 27.09.2006, 3-3-1-67-06.
31. RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07.
32. RKHKm 15.05.2008, 3-3-1-9-08.
33. RKHKm 12.03.2013, 3-3-1-82-13.

34. RKHKm 22.09.2015, 3-3-1-40-15.
35. RKHKo 22.03.2006, 3-3-1-2-06.
36. RKHKo 26.03.2012, 3-3-1-77-11
37. RKHKo 18.09.2014, 3-3-1-31-14.
38. RKHKo 27.06.2017, 3-3-1-19-17.
39. RKKKo 24.09.2001, 3-1-3-11-01.
40. RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15.
41. RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14.
42. RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11.
43. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
44. RKÜKo 14.04.2011, 3-2-1-60-10.
45. RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11.
46. RKÜKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14.
47. RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15.
48. TrtRnKm 23.05.2017, 3-17-777.
49. TrtRnKm 05.10.2017, 3-17-1074.
50. TrtRnKo 16.11.2016, 3-16-1622.
51. TlnHK 3-16-526.
52. TlnRnK 3-16-526.
53. TrtHK 3-16-1967.
54. TrtHKm 23.09.2015, 3-15-2191.

EIK-i kohtupraktika

55. EIKo 21987/93, *Aksoy vs Türki*.
56. EIKo 8225/78, *Ashingdane vs Ühendkuningriik*.
57. EIKo 10588/83, 10589/83, 10590/83, *Barberà, Messegué ja Jabardo vs Hispaania*.
58. EIKo 23805/94, *Bellet vs Prantsusmaa*.
59. EIKo, 12547/86, *Bendenoun vs Prantsusmaa*.
60. EIKo 19380/92, *Benham vs Ühendkuningriik*.
61. EIKo 37575/04, *Boulouis vs Luksemburg*.
62. EIKo 7819/77, 7878/77, *Campbell ja Fell vs Ühendkuningriik*.
63. EIKo 55782/00, *Cañete de Goñi vs Hispaania*.
64. EIKo, 22414/93, *Chahal vs Ühendkuningriik*.

65. EIKo 12066/02, *Ciorap vs Moldova*.
66. EIKo 65399/01, 65406/01, 65405/01 ja 65407/01, *Clinique des Acacias jt vs Prantsusmaa*.
67. EIKo 32771/96, *Cuscani vs Ühendkuningriik*.
68. EIKo 12964/87, *De Geouffre de la Pradelle vs Prantsusmaa*.
69. EIKo, 43395/09, *De Tommaso vs Itaalia*.
70. EIKo 14448/88, *Dombo Beheer B.V. vs Holland*.
71. EIKo 13071/87, *Edwards vs Ühendkuningriik*.
72. EIKo 74912/01, *Enea vs Itaalia*.
73. EIKo, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, *Engel jt vs. Holland*.
74. EIKo 39665/98, 40086/98, *Ezeh ja Connors vs Ühendkuningriik*.
75. EIKo 17101/90, *Fayed vs Ühendkuningriik*.
76. EIKo 30979/96, *Frydlender vs Prantsusmaa*.
77. EIKo 41576/98, *Ganci vs Itaalia*.
78. EIKo 30544/96, *García Ruiz vs Hispaania*.
79. EIKo 32346/96, *Glaser vs Ühendkuningriik*.
80. EIKo 4451/70, *Golder vs Ühendkuningriik*.
81. EIKo 16330/02, *Gülmez vs Türgi*.
82. EIKo 12945/87, *Hadjianastassiou vs Kreeka*.
83. EIKo, 22840/07, *Harrison Mckee vs Ungari*.
84. EIKo 18114/02, *Hermi vs Itaalia*.
85. EIKo 797/14 67755/14, *Ivanova ja Ivashova vs Venemaa*.
86. EIKo 39350/98, *Jodko vs Leedu*.
87. EIKo 73053/01, *Jussila vs Soome*.
88. EIKo 9783/82, *Kamasinski vs Austria*.
89. EIKo 21613/07, *Kasparov jt vs Venemaa*.
90. EIKo 41653/05, *Kochetkov vs Eesti*.
91. EIKo 35376/97, *Krcmar jt vs Tšehhi Vabariik*.
92. EIKo 12350/86, *Kremzow vs Austria*.
93. EIKo 30210/96, *Kudla vs Poola*.
94. EIKo 48778/99, *Kutić vs Horvaatia*.
95. EIKo 26891/95, *Lagerblom vs Rootsi*.
96. EIKo 6878/75 7238/75, *Le Compte, Van Leuven ja De Meyere vs Belgia*.
97. EIKo 21920/93, *Levages Prestations Services vs Prantsusmaa*.
98. EIKo 30696/09, *M. S. S. vs Belgia ja Kreeka*.
99. EIKo, 13801/07, *Marin Kostov vs Bulgaaria*.

100. EIKo 17056/06, *Micallef vs Malta*.
101. EIKo 38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98, 41509/98, *Miragall Escolano jt vs Hispaania*.
102. EIKo 9562/81, 9818/82, *Monnell ja Morris vs Ühendkuningriik*.
103. EIKo, 6778/05, *MPP Golub vs Ukraina*.
104. EIKo 33695/96, *Musumeci vs Itaalia*.
105. EIKo 69829/01, 2672/03, *Nunes Dias vs Portugal*.
106. EIKo 15766/03, *Oršuš jt vs Horvaatia*.
107. EIKo 56547/00, *P., C. ja S. vs Ühendkuningriik*.
108. EIKo 48898/99, *Perna vs Itaalia*.
109. EIKo 59450/00, *Ramirez Sanchez vs Prantsusmaa*.
110. EIKo 21272/03, *Sakhnovskiy vs Venemaa*.
111. EIKo 4871/03, *Skorobogatykh vs Venemaa*.
112. EIKo 47023/99, *Solakov vs Endine Jugoslaavia Makedoonia Vabariik*.
113. EIKo 7151/75, *Sporrong ja Lönnroth vs Rootsi*.
114. EIKo 68416/01, *Steel ja Morris vs Ühendkuningriik*.
115. EIKo 29660/03, *Stitic vs Horvaatia*.
116. EIKo 14282/88, *Zander vs Rootsi*.
117. EIKo 28945/95, *T.P. and K.M. vs Ühendkuningriik*.
118. EIKo 51355/10, *Topić vs Horvaatia*.
119. EIKo 63235/00, *Vilho Eskelinen jt vs Soome*.
120. EIKo 17153/11 ja 29 muud kohtuasja, *Vučković jt vs Serbia*.
121. EIKo 21835/93, *Werner vs Austria*.
122. EIKo 24541/94, *Wierzbicki vs Poola*.
123. EIKo, 8544/79, *Öztürk vs Saksamaa*.
124. Euroopa Komisjoni otsus 10210/82, *K. vs Prantsusmaa*.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristi Kool,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Halduskohtumenetluse tõhustamise võimalused kinnipeetavate kaebuste menetlemisel”, mille juhendajad on Madis Ernits ja Ivo Pilving,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 23.04.2018