



RIIGIKOHUS

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja tagajärjed
halduskohtumenetluses**

Kohtupraktika analüüs

Marelle Leppik

haldusõiguse analüütik

Tartu

Jaanuar 2013

Sisukord

1.	Analüüsi eesmärk, uurimisküsimused ja allikad	3
1.1.	Eesmärk ja analüüsi uudsus.....	3
1.2.	Eesmärgist tulenevad uurimisküsimused	3
1.3.	Peamised allikad.....	4
2.	Asjakohased õigusnormid ja regulatsiooni eesmärk	5
2.1.	Õigusnormid: menetlusõiguse normi rikkumine ja selle tagajärjed	5
2.2.	Õigusnormide sisu ja eesmärk apellatsioonimenetluses.....	5
2.2.1.	HKMS § 199 lg 1 sisu ja eesmärk	5
2.2.2.	HKMS § 199 lg 2 sisu ja eesmärk	6
3.	Ringkonnakohtute praktika menetlusõiguse normi olulise rikkumise ja selle tagajärgede kohta	8
3.1.	Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja HKMS § 199 kohaldamine.....	8
3.1.1.	Probleemid kohtulahendi põhjendamisel ja HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaldamise praktika	8
3.1.2.	Menetlusõiguse normi muu oluline rikkumine ja HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise praktika.....	10
3.1.3.	HKMS § 199 kohaldamiseks aluse puudumine.....	12
3.2.	Tagasi uueks arutamiseks saatmise vajaduse põhjendamine ehk mida tähendab „ei ole võimalik“ HKMS § 199 lg 2 kontekstis	13
3.3.	Kohtulahendi vormi ja sisu vahekord.....	18
3.3.1.	Asjakohased õigusnormid ja üldised märkused.....	18
3.3.2.	Otsuse ülesehitus	19
3.3.3.	Otsuse resolutsioon.....	21
4.	Riigikohtu aktuaalne praktika menetlusõiguse normi rikkumise ja tagajärgede kohta	21
4.1.	Riigikohtu halduskolleegiumi aktuaalne praktika	21
4.2.	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi aktuaalne praktika: halduskohtumenetluse olemust silmas pidades.....	24
	Kokkuvõte	26

1. Analüüsi eesmärk, uurimisküsimused ja allikad

1.1. Eesmärk ja analüüsi uudsus

Alates 1. jaanuarist 2012 kehtiv halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)¹ vahetas välja 2000. aastast kasutuses olnud regulatsiooni². Praeguseks on nn uus HKMS kehtinud aasta, mistõttu on sobiv hetk teha esimesi järeldusi halduskohtumenetluse normide kohaldamispraktika kohta. Ettepanek analüüsida just menetlusõiguse normi olulise rikkumise kohtupraktikat tuli eelkõige ringkonnakohtute kohtunikelt, mis on tänuväärne algatus. Analoogsed kohtusüsteemi sisesed tellimused ja kohtunike tagasiside on abiks kindlustamiseks, et kohtupraktika analüüsil oleks kohtunikele vajalik tarbeväärtus.

Analüüsi peamine eesmärk on teha kindlaks, mis on kohtupraktika kohaselt menetlusõiguse normi oluline rikkumine. Lisaks on eesmärk tuvastada, kuidas on ringkonnakohtu põhjendanud menetlusõiguse normi rikkumise korral asja uueks arutamiseks tagasi saatmist. Nii ringkonnakohtu kui Riigiohtu praktika uurimise laiem eesmärk on eelkõige välja tuua aspektid, millest oleks abi, et tulevikus tõhusamalt ära tunda ja selle läbi vältida vigu menetlusõiguse kohaldamisel.

HKMS § 199 lg 2 on sõnastatud selliselt, et kohtupraktikaga on võimalik kujundada, millal saadetakse menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu tühistatud asi tagasi uueks arutamiseks halduskohtule, ja millal kõrvaldatakse oluline menetlusõiguslik puudus apellatsioonimenetluses. Seega sisaldab normi sõnastus võimalust, et kohtupraktika ei pruugi kujuneda ühtlaselt. Seetõttu on analüüsis erilist tähelepanu pööratud HKMS § 199 lg 2 ringkonnakohtu rakendamise praktika uurimisele.

Kehtiv HKMS regulatsioon järgib põhiosas kuni 31.12.2011 kehtinud HKMS-i ja subsidiaarselt rakendatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS)³ sätteid. Regulatsiooni stabiilsus võimaldab seega kasutada teatud ulatuses varasemat kohtupraktikat, küll kõrvutades siiski pidevalt vana ja uue redaktsiooni sätteid. Viimane on ajamahukas, mistõttu tuleks kohtupraktika analüüsitegevusega toetada kohtunikele ajakohase uue abimaterjali teket. Analüüsi aktuaalsus seisneb ka allikmaterjali valikus, kuna uuritud on 2012. aasta seni käsitamata kohtupraktikat. Eelnevast tulenevalt on teadlikult vähem tähelepanu pööratud õiguskirjandusele ja kõrvale jäetud võrdleva analüüsi (nt teiste riikidega) võimalused. Kui tekib vajadus, võiksid hetkel kõrvale jäänud aspektid jääda jätkuanalüüsi tegemiseks.

1.2. Eesmärgist tulenevad uurimisküsimused

1. Millised on haldusasjade lahendamisel levinud menetlusõiguse normi olulised rikkumised, mis tingisid halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks halduskohtule tagasi saatmise (olenemata apellatsioonkaebuse ja vastuväidete põhjendustest)?

¹ Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 1.

² Halduskohtumenetluse seadustik. 25.02.1999. - RT I 1999, 31, 425; RT I, 23.02.2011, 3.

³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 20.04.2005. - RT I 2005, 26, 197 ;RT I, 21.12.2012, 18.

2. Kas on võimalik välja tuua erinevusi Tartu ja Tallinna ringkonnakohtu praktikas (1) menetlusõiguse normi olulise rikkumise tuvastamisel, (2) halduskohtu otsuste tühistamisel ja (3) tagasi uueks otsustamiseks halduskohtule saatmisel?

3. Kuidas põhjendasid ringkonnakohtud asja tagasi saatmist alamasse astmesse? Selle küsimusega tegeledes vastatakse ka küsimusele, kuidas sisustada HKMS § 199 lg 2 kontekstis „ei ole võimalik“ menetlusõiguslikku puudust kõrvaldada apellatsioonimenetluses?

4. Milliseid üldisi juhtnõore on andnud ringkonnakohus ja Riigikohus asjakohastes lahendites, saates haldusasja tagasi uueks arutamiseks alamasse astmesse.

Eesmärk on juhtida tähelepanu aspektidele, mida on kohtupraktikas korduvalt selgitatud, millele tuleb tulevikus tähelepanu pöörata, et vältida otsuste tühistamist menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu. Eelnevaga haakub küsimus, milline on Riigikohtu halduskolleegiumi ja tsiviilkolleegiumi kohtupraktika, mida tuleks menetlusõiguse normi olulise rikkumise teemal tutvustada, arvestades alama astme kohtute praktikast nähtavaid probleeme.

1.3. Peamised allikad

Õigusnormide sisu ja eesmärgi selgitamisel kasutatakse lisaks HKMS eelnõu seletuskirjale ka muid allikaid⁴, kuid analüüsi peamiseks alusmaterjaliks on 2012. aasta Tartu ja Tallinna ringkonnakohtu otsused. Käsitatud on ka Riigikohtu halduskolleegiumi ja tsiviilkolleegiumi aktuaalset praktikat menetlusõiguse normi olulise rikkumise ja tagajärgede kohta. Uuritud on eelkõige kohtupraktikat, milles ringkonnakohus ja Riigikohus andis juhtnõore korduvalt esinevate oluliste menetlusõiguslike probleemide lahendamiseks. Kokku on analüüsi objektiks üle 20 ringkonnakohtu ja üle 20 Riigikohtu lahendi.

Analüüsis esitatud seisukohtadel ei ole siduvat mõju ja need ei ole käsitatavad Riigikohtu seisukohana. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti kohtulahendis.

⁴ Näiteks Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu otsuste ülevaade haldusajades 2010. aasta II poolaastal. Tartu, 2011. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1145/RK_Halduspraktika%202010.pdf.

2. Asjakohased õigusnormid ja regulatsiooni eesmärk

2.1. Õigusnormid: menetlusõiguse normi rikkumine ja selle tagajärjed

Menetlusõiguse normi rikkumise teema on ulatuslik, hõlmates temaatiliselt mitmeid HKMS õigusnorme. Riigikohtu praktika kohaselt on menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks peetud näiteks kaebuse lahendamisel taotluse piiridest väljumist⁵ (HKMS § 197 lg 1 rikkumine), vastuolu kohtuistungi protokolliga ning otsuse sisu vahel loeti otsuse põhjendamise kohustuse rikkumiseks⁶ (HKMS § lg 1 p 1 ja 2 rikkumine) jne. Seega mõneti keeruline on käesolevat analüüsi piiritleda, et sisustada antudpeatükk, kus peaks tutvustama asjakohaseid õigusnorme. Kuna menetlusõiguse normi rikkumiste ja selle tagajärgede analüüsimisel kasutati allikmaterjalina suures osas ringkonnakohtu 2012. aasta kohtupraktikat, siis on järgnevas peatükis käsitatud eelkõige HKMS § 199, mis sätestab ringkonnakohtule kohustuse (HKMS § 199 lg 1) ja võimaluse (HKMS § 199 lg 2) tühistada halduskohtu lahend menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu kaebuse ja vastuväidete põhjendustest olenemata ja saata asi uueks arutamiseks halduskohtusse.

Ringkonnakohtu poolt apellatsioonkaebuse läbivaatamise seisukohast on samuti aktuaalne HKMS § 200 p 2, mis annab ringkonnakohtule õiguse tühistada halduskohtu otsus osaliselt või täies ulatuses ja saata asi halduskohtule uueks otsustamiseks. Halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks läbivaatamiseks saatmise tagajärge reguleerib HKMS § 202, mille lõikes 1 on sätestatud, et menetlus halduskohtus jätkub olukorras, milles menetlus oli enne asja läbivaatamise lõpetamist. Halduskohus peab uuesti tegema menetlustoimingud, mis ringkonnakohtu otsuse kohaselt olid ebaseaduslikud. HKMS § 202 lõike 2 kohaselt on ringkonnakohtu otsuses, millega tühistatakse apellatsioonikaebusega vaidlustatud otsus, esitatud seisukohad õigusnormi tõlgendamisel ja kohaldamisel tühistatud otsuse teinud kohtule asja uuel läbivaatamisel kohustuslikud. Olgu aga järgneva peatüki, milles käsitletakse lähemalt HKMS § 199 sisu ja eesmärki, sissejuhatuseks mainitud, et ringkonnakohtu praktikas on HKMS § 202 lg 2 rikkumine loetud menetlusnormi oluliseks rikkumiseks. Viimane tingib HKMS § 199 lg 2 punktis 3 nimetatud tagajärje ehk menetlusõiguse normi muu olulise rikkumise tõttu halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks halduskohtule tagasi saatmise.⁷ Täpsemalt on kohtupraktikat siiski analüüsitud järgnevas peatükkides.

2.2. Õigusnormide sisu ja eesmärk apellatsioonimenetluses

2.2.1. HKMS § 199 lg 1 sisu ja eesmärk

Üldreegli kohaselt kontrollib ringkonnakohtu apellatsiooni korras halduskohtu otsuse seaduslikkust ja põhjendatust üksnes apellatsioonikaebusega vaidlustatud ulatuses (HKMS § 197). HKMS mõttele ega eesmärgile ei vastaks olukord, kui kohtul oleks igas asjas võimalik halduskohtu otsust tervikuna üle kontrollida ja tühistada sealhulgas osas, mille peale ei

⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 16.12.2008 otsus nr 3-3-1-56-08, p 17.

⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 28.01.2009 otsus nr 3-3-1-73-08, p 11.

⁷ Tartu ringkonnakohtu 07.02.2012 otsus haldusajal nr 3-08-2411, p 12, jõustunud.

kaevatud.⁸ HKMS § 199 sätestab erandlikud olukorrad (menetlusõiguse normi oluline rikkumine), millal ringkonnakohtul on võimalik apellatsioonkaebuse ja vastuväidete põhjendustest olenemata halduskohtu lahend tühistada ja saata asi uueks arutamiseks halduskohtule.

HKMS § 199 lg 1 puhul on tegemist imperatiivse normiga, milles loetletud juhtumeid tuleb pidada sellisteks olulisteks rikkumisteks, mille ilmnemisel on ringkonnakohus kohustatud tühistama esimese astme kohtu otsuse ja saatma asja esimese astme kohtule uueks läbivaatamiseks. Normi kategooriline sõnastus (ringkonnakohus tühistab) ja nimetatud lõike punktides 1-5 antud kinnine ning konkreetne loetelu reeglina kergelt tuvastatavatest menetlusõiguse rikkumise aspektidest (HKMS § 199 lg 1 punktid 1-5), on eelduseks, et HKMS § 199 lg 1 kohaldamine ei tekita kohtupraktikas ulatuslikke probleeme. Loomulikult on juhtunud, et alles Riigikohtus leitakse, et senises kohtumenetluses on jäetud HKMS § 199 lõike 1 punktides 1-5 nimetatud oluline menetlusnormi rikkumine kahe silma vahele, kuid sellist olukorda võib pigem pidada erandlikuks. Kohtupraktika valguses on alust järeldada, et kõige suurem tõenäosus on, et ringkonnakohus jätab tähelepanuta, et esineb alus HKMS § 199 lg 1 p 2 kohaldamiseks, mille kohaselt tuleb halduskohtu otsus tühistada ja saata uueks arutamiseks, kui kohtulahend on tehtud isiku suhtes, keda seaduse nõuete kohaselt ei ole kohtusse kutsutud. Kuna HKMS § 199 lg 1 loetleb viis menetlusõiguse rikkumise olukorda, millal ringkonnakohus on kohustatud tühistama halduskohtu lahendi (kaebuse ja vastuväidete põhjendustest olemata) ja saatma asja uueks arutamiseks halduskohtusse, siis HKMS § 199 lg 1 kohaldamisel toetab kohtupraktika ühtsust juba õigusnormi resolootne ja konkreetne sõnastus.

2.2.2. HKMS § 199 lg 2 sisu ja eesmärk

HKMS § 199 lg 2 annab ringkonnakohtule võimaluse punktides 1-3 täpsustatud alustel halduskohtu otsus tühistada (apellatsioonkaebuse ja vastuväidete põhjendustest olemata) ja saata asi tagasi uueks arutamiseks. Seega HKMS § 199 lg 1 erineb HKMS § 199 lõikest 2 eelkõige seetõttu, et viimases on loetletud menetlusõiguse rikkumise olukorrad, millal ringkonnakohus võib tühistada (aga ei pea tühistama) halduskohtu otsuse, samuti puudub kohustus saata asi uueks otsustamiseks halduskohtule. HKMS § 199 lg 2 on sõnastatud selliselt, et kohtupraktikaga on võimalik kujundada, millal saadetakse tühistatud asi tagasi ja millal kõrvaldatakse oluline menetlusõiguslik puudus apellatsioonimenetluses. Seega võib erinevalt HKMS § 199 lg 1 kohta tehtud järeldusest mõõnda, et juba normi sõnastusest tulenevalt võib eeldada, et kohtupraktika võib arengus võtta erinevaid suundi. Seetõttu on analüüsis erilist tähelepanu pööratud HKMS § 199 lg 2 ringkonnakohtus rakendamise praktika uurimisele. (Olgu lisatud, et ringkonnakohtud rakendavad HKMS § 199 lg 2

⁸ Apellatsioonimenetluse eesmärgi kohta vt Riigikohtu 21.03.2011 otsust tsiviilasjas nr 3-2-1-5-11, p 14. Nimetatud otsuses jäi kolleegium varasema seisukoha juurde, et kohtumenetluse mõttele ega eesmärgile ei vastaks olukord, kui apellatsioonikohtul oleks igas asjas võimalik maakohtu otsust tervikuna üle kontrollida ja tühistada ka osas, mille peale ei kaevatud. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14.01.2009 otsus nr 3-2-1-120-08, p 14; 17.02.2011 määrus nr 3-2-1-156-10, p 12. Miks selles osas on tsiviilkohtumenetluse kontekstis antud seisukohta mõistlik järgida halduskohtumenetluses, on täpsemalt selgitatud käesoleva analüüsi peatükis 4.2. „Riigikohtu tsiviilkolleegiumi aktuaalne praktika“, lk 23j.

sagedamini kui HKMS § 199 lg 1, mis kinnitab praktilist vajadust tegelda HKMS § 199 lg 2 rakendamispätkä uurimisega.)

Grammatilise tõlgendamise abil kergesti märgatavad aspektid, millega HKMS § 199 lg 2 kohaldamisel tuleb arvestada on: HKMS § 199 lg 2 alusel asja uueks arutamiseks tagasi saatmine halduskohtule on õigustatud ainult olukorras kui (1) apellatsioonimenetluses ei ole võimalik asja kiiremini ja õigemini lahendada (vt HKMS § 199 lg 2 p 1) ning (2) menetlusnormi olulist rikkumist ei ole võimalik apellatsioonimenetluses kõrvaldada (vt HKMS § 199 lg 2 p 2-3).

Seega tuleb ringkonnakohtu otsuses põhjendada, milliseid menetlusõiguse normide olulisi rikkumisi ei ole võimalik apellatsioonimenetluses kõrvaldada. Vastasel juhul on ka ringkonnakohtu otsuse motiive keeruline kassatsioonimenetluses kontrollida.

Kohtupraktikas tekitab kõige enam probleeme HKMS § 199 lg 2 punktide 2 ja 3 kohaldamine. HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaselt on menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks, kui halduskohus ei ole otsust seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendatud. HKMS eelnõu seletuskirjast võib lugeda, et HKMS § 165 (otsuse põhjendav osa) eeskujuks võeti kriminaalmenetluse seadustiku § 312.⁹ Haldusasjade eripära arvestades on HKMS §-s 165 punkthaaval täpsustatud nõudeid otsuse põhjendustele. Põhjendada tuleb nii mittenõustumist menetlusosaliste faktiliste kui ka õiguslike väidetega, ehkki kohus ei ole seotud menetlusosaliste seisukohtadega. Oma õiguslike seisukohtade põhjendamine on ka haldusmenetluses haldusakti andva asutuse kohustus (haldusmenetluse seadus § 56 lõiked 2 ja 3)¹⁰. Samasugune kohustus on haldusakte kontrollival kohtul. Moonutatud oleks õigus kohtulikule ärakuulamisele (põhiseadus § 24 lg 2)¹¹, kui ärakuulamisel esitatu ei leia analüüsimist kohtulahendi tegemisel. Põhjendada on muu hulgas vaja seda, kui kaebus küll rahuldatakse, kuid otsus kaldub mõneti kõrvale kaebuses taotletust (nt haldusakti andmiseks ettekirjutuse tegemise asemel kohustatakse asutust isiku taotlus uuesti läbi vaatama või kui rahasumma väljamõistmise asemel kohustatakse asutust summat välja arvutama ja välja maksuma).¹²

Kuigi kohtulahendeid analüüsitakse täpsemalt järgnevides peatükkides, siis etteruttavalt mõned praktilised näited, millised küsimused HKMS § 199 lg 2 kohaldamisel on aldis tekkima. Kohtupraktikas on olnud problemaatiline HKMS § 199 lg 2 punktide 2 ja 3 kohaldamise olukordade eristamine. Halduskohtuliku uurimisprintsipi rikkumine ning probleemid tõendite hindamisel võiks kvalifitseerida HKMS § 61 lg 1, § 158 lg 1 ja § 165 lg 1 punktide 1 ja 2 oluliseks rikkumiseks. Seega võiks järeldada, et nende esinemisel on tegemist menetlusõiguse normi muu olulise rikkumisega. Seetõttu tuleks kaaluda HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise võimalust.

Teisalt võiks olulise tõendi asja juurde võtmata jätmise ja tõendite hindamise probleemid kvalifitseerida kogumis otsuse olulises ulatuses põhjendamata jätmiseks, kuna tõendite hindamise tulemusel tehtud vastuolulised või arusaamatud järeldused mõjutavad otseselt

⁹ Kriminaalmenetluse seadustik. 12.02.2003. - RT I 2003, 27, 166; RT I, 21.12.2012, 1.

¹⁰ Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 1.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus 28.06.1992. - RT 1992, 26, 349; RT I, 27.04.2011, 1.

¹² HKMS eelnõu seletuskiri, lk 44.

lahendi põhjendusi. Nimelt HKMS § 165 lg 1 p 1 kohaselt otsuse põhjendavas osas märgitakse kohtulikul uurimisel tõendatuks tunnistatud asjaolud ja tõendid, millele kohus asjaolu tõendatuks tunnistamisel tugines. HKMS § 165 lg 1 p 5 kohaselt märgitakse otsuse põhjendavas osas kohtu järeldused. Seega võiks eelpool kirjeldatud olukorras otsustada pigem HKMS § 199 lg 2 punktile 2 viitamise kasuks. Ringkonnakohtu praktikas liigutakse pigem just selle valiku suunas.¹³

HKMS § 199 lg 2 sõnatus võimaldab küsida, mida tähendab „ei ole võimalik“ kõrvaldada olulist menetlusõiguslikku puudust apellatsioonimenetluses? Võiks eeldada, et HKMS § 199 lg 2 punktide 2 ja 3 kohaldamine on õigustatud, kui menetlusõiguse normi rikkumine on küll realselt võimalik kõrvaldada apellatsioonimenetluses, kuid uueks läbivaatamiseks saatmine oleks vastuolus menetlusökoonomia põhimõtte ja kohtusüsteemi kolmeastmelise ülesehitusega. Kui ringkonnakohus on tuvastanud, et HKMS § 199 lg 2 kohaldamine on õigustatud, siis viimase aspektina tuleb kaaluda ka HKMS § 199 lg 3 kohaldamise võimalikkust. Seega, kui tuvastatud on menetlusõiguse olulise rikkumine ning selge on, et rikkumist ei ole võimalik apellatsioonimenetluses kõrvaldada, siis alati tuleb kaaluda, kas sellise menetlusnormi rikkumise kõrvaldamine on üldse võimalik. Kui tagasi uueks otsustamiseks saatmine ei paranda menetlusnormi rikkumisest tekkinud tagajärgi (ehk kui ka halduskohus ei saa rikkumist kõrvaldada), peab ringkonnakohus lahendama asja sisuliselt, vaatamata HKMS § 199 lg 2 kohaldamise aluste esinemisele.

3. Ringkonnakohtute praktika menetlusõiguse normi olulise rikkumise ja selle tagajärgede kohta

3.1. Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja HKMS § 199 kohaldamine

Peatükis on analüüsitud 2012. aasta ringkonnakohtu praktikat, et määratleda, milline on ringkonnakohtu hinnangul menetlusõiguse normi oluline rikkumine, mis tingib halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks tagasi saatmise. Eraldi on välja toodud HKMS § 199 kohaldamise praktika, kuna nimetatud säte võimaldab ringkonnakohtul tühistada halduskohtu otsuse ja saata asi uueks arutamiseks olenemata apellatsioonkaebuse ja vastuväidete põhjendustest. Samuti on uuritud, kuidas ringkonnakohus põhjendas halduskohtule asja tagasisaatmise vajadust, kui rikuti menetlusõiguse norme. Kohtupraktika tutvustamise eesmärk on eelkõige välja tuua aspektid, millest oleks abi, et vältida vigu menetlusõiguse kohaldamisel ja otsuste tühistamist.

3.1.1. Probleemid kohtulahendi põhjendamisel ja HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaldamise praktika

Tallinna ringkonnakohus 30.11.2012 otsuses haldusasjas nr 3-11-2645 leidis, et halduskohtu otsust ei ole seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendatud (HKMS § 199 lg 2 p 2), kui

¹³ Tallinna ringkonnakohtu 30.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2645 (jõustunud), mida on käsitatud käesoleva analüüsi peatükis „Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja HKMS § 199 kohaldamine“, lk 8jj.

tõendite hindamata jätmise tõttu jäid välja selgitamata olulised asjaolud.¹⁴ Täpsemalt rikkus halduskohus eelkõige HKMS § 61 lg 1, § 158 lg 1 ja § 165 lg 1 punktide 1 ja 2 nõudeid.

Antud asjas oli halduskohus kaebuse menetlusse võtmise määruses nõudnud vastustajalt sisulist seletust kaebuse kohta „koos kõigi kaevatud vastutusotsuse aluseks olnud jm asjassepuutuvate dokumentidega“.¹⁵ Ringkonnakohus leidis, et sellega ei tohiks piirduda uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustuse täitmine halduskohtus, kuna selles menetlusfaasis ei saanud kohtul olla lõplikku ülevaadet olulistest asjaoludest. Kohus ei teadnud ka ise asjaolusid, mille kohta menetlusosaliste esitatud teave ja tõendid olid puudulikud. Seetõttu ei saanud halduskohus vajalikele asjaoludele menetlusse võtmise määruses ka tähelepanu juhtida.¹⁶

Asja materjalide hulgas ei olnud määrust, millega kohus pärast mõlema poole seisukohtade saamist oleks kooskõlas HKMS § 122 lg 2 punktiga 7 ja § 132 lõikega 1 juhtinud menetlusosaliste tähelepanu kohtu poolt oluliseks peetud ja vaidluse all olevatele asjaoludele. Seega ei olnud antud juhul küsimus selles, et halduskohus oleks absoluutselt eiranud uurimispõhimõttest tulenevat kohutust vajadusel nõuda protsessiosalistelt oluliste asjaolude väljatoomist ja tõendite esitamist. Menetlusse võtmise määruses oli halduskohus viimast teinud.¹⁷ Ringkonnakohus pidas seda aga pelgalt formaalseks uurimispõhimõtte järgimiseks, kuna varase menetlusstaadiumi tõttu puudus tegelikult ülevaade, millised lüngad tuli protsessiosaliste kohtule antud teabes kõrvaldada. Ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse ja saatis asja uueks arutamiseks.

Tallinna ringkonnakohus 27.04.2012 otsuses haldusasjas nr 3-11-2801 tuvastas, et halduskohus jättis asja juurde võtmata otsustamiseks olulised tõendid, mis tingis halduskohtu otsuse tühistamise ja uueks läbivaatamiseks saatmise.¹⁸ Selles otsuses ei andnud ringkonnakohus siiski selgesõnaliselt hinnangut, kas oluliste tõendite asja juurde võtmata jätmine mõjutab otsuse põhjendusi viisil, mida võiks nimetada analoogselt eelneva kohtuasjaga (*Tallinna ringkonnakohus 30.11.2012 otsushaldusasjas nr 3-11-2645*) otsuse olulises ulatuses põhjendamata jätmiseks. Kui lähtuda HKMS § 165 lg 1 punktide 1 ja 2, mille kohaselt otsuse põhjendavas osas märgitakse olulised aspektid tõendite kohta, siis võiks lugeda ulatuslikke probleeme tõendamiseiga tõepoolest ka HKMS § 199 lg 2 p 2 rikkumiseks. Antud kohtuasi siiski erineb menetluslikust aspektist eelnevalt tutvustatud Tallinna ringkonnakohtu haldusasjast¹⁹ selle poolest, et antud asjas rikuti ülekaalukalt HKMS § 62 lõiget 2, jättes vastu võtmata asjas tähtsust omav tõend. Lisaks tuleks silmas pidada, et igasugust tõendamise probleemi ei saa seostada otsuse põhjendamisega. Peaks jääma võimalus eraldi tuvastada näiteks HKMS § 61 lg 1²⁰ ja HKMS § 158 lg 1²¹ rikkumine, ilma et

¹⁴ Tallinna ringkonnakohtu 30.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2645, p 19, jõustumise ootel (14.01.2013).

¹⁵ Halduskohus on kaebuste menetlusse võtmise määrus 28.11.2011 (I kd tl 108, II kd tl 113); Tallinna ringkonnakohtu 30.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2645, p 18, jõustumise ootel (14.01.2013).

¹⁶ Tallinna ringkonnakohtu 30.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2645, p 18, jõustumise ootel (14.01.2013).

¹⁷ Halduskohus on kaebuste menetlusse võtmise määrus 28.11.2011 (I kd tl 108, II kd tl 113); Tallinna ringkonnakohtu 30.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2645, p 18, jõustumise ootel (14.01.2013).

¹⁸ Tallinna ringkonnakohtu 27.04.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2801, p 4j, tühistatud.

¹⁹ Tallinna ringkonnakohtu 30.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-2645, jõustumise ootel (14.01.2013).

²⁰ HKMS § 61 lg 1 kohaselt hindab kohus seadusest juhindudes kõiki tõendeid igakülgsest, täielikult ja objektiivselt ning otsustab oma siseveendumuse kohaselt, kas menetlusosalise esitatud väide on tõendatud või mitte. Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 1.

see automaatselt tähendaks HKMS § 165 lg 1 (otsuse põhjendamine) rikkumist. Samuti võiks eeldada, et kui halduskohus on jätnud välja selgitamata haldusakti õiguspärasuse kontrollimiseks olulised asjaolud, siis on tegemist lisaks tõendamist reguleerivate HKMS sätete rikkumisele ka halduskohtuliku uurimispõhimõtte rikkumisega (HKMS § 2 lg 4). Viimast ei ole aga ringkonnakohus otsesõnu selles kohtuasjas väljendanud.

3.1.2. Menetlusõiguse normi muu oluline rikkumine ja HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise praktika

Tähtis on jälgida kohtupraktikat HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise osas, kuna see norm lubab ringkonnakohtul kohtulahendi tühistada ja saata uueks arutamiseks apellatsioonikaebuse ja vastuväidete põhjendustest olenemata, kui apellatsioonimenetluses ei ole võimalik kõrvaldada **menetlusõiguse muid olulisi rikkumisi**. Siit kerkivad küsimused, (1) millised on kohtupraktika kohaselt menetlusõiguse normi muud olulised rikkumised, (2) milliseid olulisi menetluslikke minetusi ei ole võimalik kõrvaldada apellatsioonimenetluses.

HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise näiteks on *Tartu Ringkonnakohtu 07.11.2012 otsus nr 3-08-2411*. Ringkonnakohus heitis ette, et halduskohus ei järginud ringkonnakohtu asja uueks läbivaatamiseks antud seisukohti õigusnormi tõlgendamisel ja kohaldamisel.²² Seega HKMS § 202 lg 2 rikkumine on kohtupraktikas loetud menetlusnormi oluliseks rikkumiseks, mis tingis, HKMS § 199 lg 2 p 3 alusel halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks halduskohtule tagasi saatmise. Täpsemalt andis ringkonnakohus oma lahendis juhised kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramiseks. Ringkonnakohus leidis, et halduskohus jättis tuvastamata olulised asjaolud, mis olid vajalikud hüvitise kindlaksmääramiseks. „Ringkonnakohus ei saa asja lahendada täielikult esimese astme kohtuna, kuna see kahjustaks poolte edasikaebevõimalusi,“²³ põhjendas ringkonnakohus selles asjas uueks arutamiseks saatmise vajadust.

Tartu ringkonnakohus 25.05.2012 otsusega haldusasjas nr 3-10-3390 tühistas halduskohtu otsuse osas, milles halduskohus ei käsitanud kaebaja esitatud vangla toimingu õigusvastasuse tuvastamise nõuet. Antud otsuses on selgelt väljendatud, mida ringkonnakohus peab HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamisalasse kuuluvaks olukorraks. Ringkonnakohus leidis, et kui halduskohus ei võta seisukohta nõude lubatavuse osas, on tegemist olulise menetlusveaga, mida ei ole võimalik kõrvaldada ka apellatsioonimenetluses (vt HKMS vana redaktsioon § 25 lg 3 lauses 2 sätestatud menetlusnormi rikkumine).²⁴ Haldusasi saadeti otsustamiseks tagasi osas, milles halduskohus ei menetlenud kaebaja esitatud õigusvastasuse tuvastamise nõuet.

²¹ HKMS § 158 lg 1 kohaselt hindab kohus otsust tehes tõendeid, otsustab, millised asjaolud on tuvastatud, millist õigusakti tuleb asjas kohaldada ja kas kaebus kuulub rahuldamisele. Kui asjas on esitatud mitu nõuet, teeb kohus otsuse kõigi nõuete kohta. Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 1.

²² Tartu ringkonnakohtu 07.02.2012 otsus haldusasjas nr 3-08-2411, p 12, jõustunud.

²³ Tartu ringkonnakohtu 07.02.2012 otsus haldusasjas nr 3-08-2411, p 12, jõustunud.

²⁴ Tartu ringkonnakohtu 25.05.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-3390, p 13, jõustunud.

Tartu ringkonnakohtu 18.12.2012 otsuses haldusasjas nr 3-11-91 leiti, et halduskohus rikkus oluliselt menetlusnormi sellega, et ei selgitanud välja kaebuse lubatavust. Halduskohus leidis, et kaebaja esitas õigusvastasuse tuvastamise nõude, mistõttu kaebuse sisulise lahendamise eelduseks oli kaebaja kaebeõiguse olemasolu, mis tuvastamiskaebuse puhul eeldas põhjendatud huvi haldusakti või toiminguga õigusvastasuse kindlakstegemiseks. Kaebaja ei väljendanud kaebuses põhjendatud huvi, millele juhtis tähelepanu ka vastustaja oma vastuses. Ringkonnakohus heitis ette, et halduskohtu otsusest ei nähtu, et halduskohus oleks seisukoha võtnud kaebaja põhjendatud huvi olemasolu suhtes ja saatis asja uuesti otsustamiseks halduskohtule.²⁵

Võiks küsida, kas kaebuse lubatavuse välja selgitamata jätmine on menetluslik puudus, mida on võimalik kõrvaldada apellatsioonimenetluses. *Tartu ringkonnakohtu 18.12.2012 otsuses haldusasjas nr 3-11-91* on selgitatud, miks peetakse kohaseks arendada kohtupraktikat suunas, et kaebuse lubatavuse välja selgitamata jätmise korral saadetakse asi tagasi halduskohtule uueks otsustamiseks.

Ringkonnakohus rõhutas, et kui kaebaja ei ole põhjendatud huvi välja toonud, siis peab halduskohus sellele kaebaja tähelepanu juhtima ja andma võimaluse põhjendatud huvi väljatoomiseks ka siis, kui halduskohus on juba jõudnud seisukohale, et kaebus jääb rahuldamata. Seda esiteks seetõttu, et kaebus, mille esitajal pole kaebeõigust, tuleb kas tagastada või jätta rahuldamata üksnes kaebeõiguse puudumise tõttu. Teiseks on see oluline ka menetlusökoonoomia tagamiseks, kuna kaebeõiguse küsimuse lahendamine ringkonnakohtus raiskab menetlusressurssi rohkem kui selle küsimuse selgestegemine halduskohtus eelmenetluse staadiumis. Lisaks võib asjaolu, et kaebeõigus puudub, muuta kogu senise kohtumenetluse mõttetuks.²⁶

See otsus on hea näide, milliseid erinevaid argumente kohus kasutab, sisustamaks, miks otsustada HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise kasuks. Antud juhul on argumentidena kasutatud ka menetlusökoonoomiat ja piiratud menetlusressursi (seotud nii ajaga kui töökoormusega) mõistlikku kasutamist.

Halduskohtumenetluses tuleks võimalikult varajases menetlusstaadiumis selgeks teha, mis on kaebaja tegelik tahe ja kaebuse esitamise eesmärk. Viimastele küsimustele vastamise olulisust on toonitanud ringkonnakohus kui Riigikohus. Vastusest nendele küsimustele võib sõltuda, kas kaebus kuulub üldse halduskohtu pädevusse või peaks asja lahendama hoopis maakohus. Näiteks vangistusseaduse normidest tuleneva tervisealase järelevalve tegemata jätmist saab vaidlustada halduskohtus, kuid arstiabi kvaliteeti tuleb vaidlustada maakohus. See seisukoht on kujundatud Riigikohtu halduskolleegiumi 21.12.2010 otsusega nr 3-3-1-69-10, milles selgitati, et tervishoiuteenuse osutamine, sealhulgas ka teenuse osutamise või sellest keeldumisega tekitatud kahju hüvitamine on võlaõiguslik suhe, mida reguleerivad võlaõigusseadus (41. peatükk) ja valdkonnaseadused.²⁷

²⁵ Tartu ringkonnakohtu 18.12.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-91, p 7, jõustumise ootel (14.01.2013).

²⁶ Tartu ringkonnakohtu 18.12.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-91, p 7, jõustumise ootel (14.01.2013).

²⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 21.12.2010 otsus nr 3-3-1-69-10, p 9.

Eelnevaga haakub temaatiliselt *Tartu ringkonnakohtu 28.12.2011 määrus nr 3-11-994*, millega saadeti asi halduskohtule uueks otsustamiseks. Halduskohus tagastas algselt kaebuse viitega Riigikohtu halduskolleegiumi 21.12.2010 otsusele nr 3-3-1-69-10, kuna halduskohus eeldas, et kinnipeetav vaidlustas tervishoiuteenuse osutamist. Esmane halduskohtu hinnang oli, et kuna kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamise näol on tegemist teenuse otsustusega eraõiguslikus suhtes, siis tekkinud vaidlus tuleks lahendada tsiviilkohtumenetluses.

Ringkonnakohus möönis, et kinnipeetava kaebus on laialivalguv ja sellest oli keeruline aru saada, millist vanglatöötajate tegevust peab kaebaja enda piinamiseks. Ringkonnakohtu arvamus oli, et kaebaja peaks eelmenetluse käigus kaebust täpsustama, et välja selgitada, millist konkreetset vanglatöötajate tegevust või tegevusetust peab kaebaja õigusvastaseks. Seega halduskohtul tuli kaebuse menetlusse võtmise küsimus uuesti otsustada.²⁸ Kaebaja oli määruskaebuses nentunud, et ta ei vaidlustanud meditsiinitöötajate tegevust, vaid vanglaametnike tegevust, mis kaebaja arvates on kvalifitseeritav piinamisena. Seega oli kaebust tõlgendades võimalik tõepoolest järeldada, et kaebus kuulub lahendamisele halduskohtus. Viimast halduskohus aga asja esimesel korral läbi vaadates ei tunnistanud. Ringkonnakohus tagastas kaebuse halduskohtule eelmenetluse jätkamiseks.

Lõpptulemuse kohta olgu märgitud, et uuesti arutamisel sai takistuseks asjaolu, et kaebaja ei kõrvaldanud kohtu määratud tähtajaks kaebuse puudusi. Kaebaja muuhulgas ei määratlenud, millist konkreetset vanglatöötajate tegevust või tegevusetust ta luges õigusvastaseks ja piinavaks. Seega esitatud kujul ei olnud kaebus menetletav, kuna ei olnud võimalik määratleda kaebuse alust. Tegemist oli puudustega, mis takistasid kaebuse menetlusse võtmist halduskohtus.²⁹

Vaatamata sisulise tulemuse saavutamata jäämisele, on see kohtuasi menetluslikult märkimisväärne näide sellest, kuidas uurimisprintsipi eelmenetluse staadiumis järgides selgus, et esmapilgul halduskohtu hinnangul maakohu pädevusse kuuluv asi vajab vaid täiendavat selgitamist. Tegelikult ei olnud kaebaja nõuded esitatud kujul lahendatavad ei haldus- ega maakohus.

3.1.3. HKMS § 199 kohaldamiseks aluse puudumine

Võrdluseks on järgnevalt toodud näited ringkonnakohtu praktikast, milles on selgesõnaliselt väljendatud, et puudub alus HKMS § 199 kohaldamiseks. Toodud näidete eesmärk on abistada HKMS § 199 kohaldamise ja kohaldamata jätmise olukordade eristamisel.

Tartu ringkonnakohtu 02.11.2012 otsuses haldusasjas nr 3-10-3119 väljendas ringkonnakohus otsesõnu, et ei esine alust saata otsus tagasi halduskohtule (HKMS § 199 lõigete 1 ja 2)³⁰ ning ringkonnakohus muutis ise halduskohtu otsuse põhjendusi.

Menetlusnormide oluline rikkumine seisnes apellandi hinnangul selles, et halduskohus väljus asja lahendamises kaebuses esitatud taotluse ulatusest. Apellant (vangla) oli seisukohal, et kaebaja (kinnipeetav) halduskohtusse esitatud nõue seisnes temale jalutuskäigu võimaldamata jätmise õigusvastasuse tuvastamises. Asjaolu, et vangla ei andnud kaebajaleõige suurusega

²⁸ Tartu ringkonnakohtu 28.12.2011 määrus haldusasjas nr 3-11-994, p 7, jõustunud.

²⁹ Tartu halduskohtu 07.05.2012 määrus haldusasjas nr 3-11-994, p 6, jõustunud.

³⁰ Tartu ringkonnakohtu 02.11.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-3119, p 14, jõustumise ootel (14.01.2013).

jopet, oli lihtsalt üheks põhjenduseks. Halduskohus tõlgendas apellandi arvates jalutuskäigu võimaldamata jätmisega seonduvaid toiminguid eraldiseisvate nõuetena. Vangla apellandina leidis, et kui halduskohus tuvastas, et vangla ei keeldunud kaebajale jalutuskäigu võimaldamisest, ületas kohus oma volitusi kaebuse lahendamisel, andes eraldi hinnangu selle kohta, et kaebuse esitajale ei antud sobivat jopet. Kinnipeetav taotles halduskohtult vangla toimingut, mis seisnes talle sobiva suurusega jopes jalutuskäigu võimaldamata jätmises, õigusvastaseks tunnistamist.

Olgu lisatud, et tegemist oli tihedalt materiaalõiguse tõlgendamisega seotud küsimusega – kas vangla sisekorraeeskirja tohib tõlgendada viisil, et kartseris viibiv isik võib jalutuskäigule minnes saada riietuse, mis talle täielikult ei sobi ning tegemist on sellise ebaseadmisega, mis paratamatult kaasneb vanglas kinnipidamisega. Ringkonnakohtu hinnangul on vangla kohustus kindlustada kinnipeetav jalutuskäigu ajaks sobiva riietusega.³¹

Kinnipeetava kaebuses oli välja toodud nii ebasobiva suurusega jope andmine kui ka jalutuskäigu võimaldamata jätmine ning ringkonnakohus leidis, et halduskohus oli mõlemaid aspekte oma otsuses õigustatult käsitanud. Seega kokkuvõttes jõudis ringkonnakohus järeldusele, et halduskohus ei lahendatud nõudeid, mida kaebuses üldse ei esitatud ja jättis seetõttu ka HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaldamata.

Otsides kohtupraktikat HKMS § 199 kohaldamise kohta leiab kohtulahendite infosüsteemist KIS ka *Tartu ringkonnakohtu 02.03.2012 otsuse haldusajal nr 3-10-3228*, milles kohus nentis otsuse lõpus (p 10), et puuduvad HKMS § 199 kohaldamiseks ettenähtud alused. Selles asjas kaebaja väitis, et halduskohus rikkus oluliselt menetlusõigust, kuna talle ei selgitatud halduskohtumenetlusest tulenevaid õigusi ja kohustusi, ei võimaldatud esitada menetluse sisu kohta taotlusi jne. Tegelikult oli kaebaja eesmärk saavutada relvaseaduse § 43 lg 1 p 1 ja lg 1¹³² põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamine. Kaebaja soovis, et kohus jätaaks kohaldamata relvaseaduse sätted, millega peatati tema relvaloa kehtivus.³³ Ringkonnakohus ei pidanud põhiseaduslikkuse küsimuse hindamiseks vajalikuks asja tagasi saata kaebaja soovil uueks otsustamiseks halduskohtule. Ringkonnakohus leidis, et puudus vajadus saata küsimus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumile.

3.2. Tagasi uueks arutamiseks saatmise vajaduse põhjendamine ehk mida tähendab „ei ole võimalik“³⁴ HKMS § 199 lg 2 kontekstis

Järgnevalt on eraldi uuritud, kuidas on ringkonnakohus põhjendanud vajadust saata asi menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu halduskohtule uueks arutamiseks. Selgitatakse muuhulgas, millise kohtumenetluse normi rikkumise korral ringkonnakohus pidas ja millise

³¹ Tartu ringkonnakohtu 02.11.2012 otsus haldusajal nr 3-10-3119, p 14, jõustumise ootel (14.01.2013).

³² Relvaseadus 13.06.2001. - RT I 2001, 65, 377; RT I, 29.06.2012, 2.

³³ Tartu ringkonnakohtu 02.03.2012 otsus haldusajal nr 3-10-3228, p 10, jõustunud.

³⁴ Silmas on peetud HKMS § 199 lg 2 punktide 2 ja 3 sõnatust: „/---/ ringkonnakohtul *ei ole võimalik* puudust kõrvaldada“; „/---/ *ei ole võimalik* apellatsioonimenetluses kõrvaldada.“

korral ei pidanud võimalikuks kõrvaldada kohtumenetluse normide rikkumist apellatsioonimenetluses.

Eelnevas peatükis käsitatud kohtupraktika näidetest ei tohiks teha n-ö mehhaanilist järeldust, et puudused alama kohtuastme põhjendustes tähendavad alati, et asi tuleb tagasi saata uueks otsustamiseks. *Tartu ringkonnakohtu 30.03.2012 otsus haldusajal nr 3-10-2153* on näide, et kohus küll tõdes „halduskohtu otsuses sisulised põhjendused kas puuduvad või on äärmiselt ebaselged ja arusaamatud“³⁵, kuid kohus siiski leidis, et „võimalik on haldusasi apellatsiooniastmes sisuliselt lahendada.“³⁶ See on vaid üks näide, et tühistamise aluseks olevatele HKMS normidele viitamine ja põhiliste argumentide väljatoomine, miks just antud menetlusnormi rikkumise asi on vajalik (või ei ole vajalik) tagasi saata uuesti otsustamiseks, on oluline kohtupraktika ühtseks kujundamiseks. Vastasel juhul on keeruline hiljem tuvastada, miks kohus valis just ühe menetlusõigusliku tagajärje (nt tagasi saatmise), mitte teise.

Kohtulahendi põhjenduste vastuolulisus tähendab kohtupraktika kohaselt olulist HKMS § 165 rikkumist. Selline rikkumine on *Tallinna ringkonnakohus 28.09.2012 otsuses haldusajal nr 3-11-239* kõrvaldanud apellatsioonimenetluses. Otsuse põhjenduste vastuolulisus seisnes ringkonnakohtu hinnangul selles, et halduskohus pidas sissesõidukeelu kohaldamist välismaalaste seaduse § 31 ja § 29 lg 1 p-de 1 ja 5 alusel³⁷ õiguspäraseks, leides samas, et puudusid tõendid, et isik, kelle suhtes sissesõidukeeldu kohaldati, oleks oma tegevusega ohustanud Eesti riigi julgeolekut või avalikku korda. Halduskohus ei lugenud tõendatuks asjaolu, et isik soovis Eestisse tulla riigivastase meelevalduse organiseerimise ja sellel osalemise eesmärgil.³⁸

Vastuoluliste seisukohtade esitamise kohtuotsuse põhjendavas osas kvalifitseeris ringkonnakohus kuni 31.12.2011 kehtinud HKMS § 25 lg 2 ja lg 5 ning TsMS § 442 lg 8 rikkumiseks. Alates 01.01.2012 kehtiva HKMS-i kontekstis on see HKMS § 165 lg 1 rikkumine. Seega ringkonnakohus ei pidanud kohtuotsust põhjendatuks ja selline rikkumine loeti „eriti oluliseks“³⁹ olukorras, kus kohtuotsuse resolutsioonis tegi halduskohus vastustajale ettekirjutuse uue otsuse tegemiseks, kasutades sealjuures juhiseid andes üldist sõnastuslaadi: „arvestades kohtuotsuses osundatud asjaolusid“⁴⁰. Olgu veelkord toonitatud⁴¹, et selles asjas kõrvaldas ringkonnakohus olulised menetlusõiguslikud minetused apellatsioonimenetluses.

³⁵ Tartu ringkonnakohtu 30.03.2012 otsus haldusajal nr 3-10-2153, p 6, jõustumise ootel (14.01.2012).

³⁶ Tartu ringkonnakohtu 30.03.2012 otsus haldusajal nr 3-10-2153, p 6, jõustumise ootel (14.01.2012).

³⁷ Välismaalaste seadus. 09.12.2009. - RT I 2010, 3, 4; RT I, 29.06.2012, 5.

³⁸ Tallinna ringkonnakohtu 28.09.2012 otsus haldusajal nr 3-11-239, p 8, jõustumise ootel (14.01.2013).

³⁹ Tallinna ringkonnakohtu 28.09.2012 otsus haldusajal nr 3-11-239, p 8, jõustumise ootel (14.01.2013).

⁴⁰ Tallinna halduskohtu 29.12.2011 otsus haldusajal nr 3-11-239, resolutsiooni p 3, jõustumise ootel (14.01.2013).

⁴¹ HKMS § 199 lg 2 p 2 alusel halduskohtule uueks arutamiseks saatmiseks ei piisa pelgalt, et *otsust ei ole seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendatud*. Täidetud peab olema ka teine eeldus, et *ringkonnakohtul ei ole võimalik puudust kõrvaldada*. Seetõttu tuleb HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaldades alati jälgida, kas näiteks menetlusökonomiast tulenevalt saaks ringkonnakohus vajalikud põhjendused ise oma otsuses välja tuua. Ka kohtupraktikas on näiteid, et võimalusel kõrvaldas ringkonnakohus menetlusõiguse normi olulise rikkumise apellatsioonimenetluses ise.

Siiski *Tartu ringkonnakohus 27.04.2012 otsuses nr 3-10-541* tühistas halduskohtu otsuse ja saatis asja uueks lahendamiseks, kuna leidis, et halduskohtu otsus oli sisuliselt põhjendamata. Põhjendamatus seisnes ringkonnakohtu hinnangul asjaolus, et halduskohus oli peamiselt tuginenud vastustaja, antud juhul vangla, vastuses väljendatud seisukohtadele ning andmetele, praktiliselt lisamata sealjuures endapoolset analüüsi ja põhjendusi. Otsus ei sisaldanud ringkonnakohtu hinnangul kohtu tuvastatud asjaoludest tehtud järeldusi ning koosnes üldjoontes vastustaja seisukohtade kordamisest. Halduskohus tugines küll asjas tähtsust omavatele tõenditele, kuid kohus ei olnud ringkonnakohtu arvates teinud neist andmetest tulenevalt järeldusi vastustaja toimingute võimaliku sisulise õigusvastasuse osas.⁴²

Antud asjas ringkonnakohus selgitas, et kuna halduskohus jättis hindamata kaebuse lubatavuse ja kindlaks tegemata faktilised asjaolud, mille alusel saaks vangla toimingute õiguspärasust sisuliselt hinnata, ei pidanud ringkonnakohus õigeaks asuda vastavaid asjaolusid haldusasjas ise halduskohtu asemel tuvastama. Asi saadeti samale halduskohtule uueks läbivaatamiseks. Ringkonnakohus põhjendas uueks arutamiseks saatmist eelkõige vajadusega kaitsta menetlusosalise edasikaebeõigust: „Ringkonnakohtu poolt sisuliselt esimese astme kohtu asemel otsuse tegemine asja uueks läbivaatamiseks saatmata piiraks oluliselt edasikaebeõigust, sest HKMS § 180 lg 1 järgi on menetlusosalistel õigus apellatsiooni korras halduskohtu otsust vaidlustada ka põhjusel, et halduskohus on ebaõigesti hinnanud tõendeid.“⁴³

Tartu ringkonnakohtu 15.05.2012 otsusega haldusasjas nr 3-10-2572 tühistati ja saadeti uueks läbivaatamiseks halduskohtu otsus, millega jäeti kaebus rahuldamata esitatud tühistamis- ja kohustamisnõuete osas. Ringkonnakohtu põhiline etteheide oli, et halduskohus ei selgitanud kaebajale vajadust esitada nõue vangla direktori käskkirja tühistamiseks. Hindamata olid ringkonnakohtu hinnangul ka sellise nõude lubatavuse eeldused (nr kaebetähtaeg, kohustusliku kohtueelse korra läbimine). Ringkonnakohus võttis seisukoha, et apellatsioonimenetluse raames ei saa kohus hakata sellise nõude lubatavuse eeldusi ise hindama ning seda nõuet lahendada esimese astme kohtuna, sest sellisel juhul ei toimiks kohtusüsteem kolmeastmelisena.⁴⁴ Nii asjaolude kui ringkonnakohtu selgituste poolest oli haldusasi sarnane *Tartu ringkonnakohtu 23.03.2012 otsusele haldusasjas nr 3-10-3310*.

Oluliseks menetlusnormi rikkumiseks võib nende kohtuasjade puhul lugeda, et halduskohus ei täitnud ringkonnakohtu hinnangul selgitamiskohustust, millest tulenevalt tuleb kaebajat abistada asjakohase taotluse valikul.⁴⁵ Teist aspekti, miks ringkonnakohus ei saanud kohtumenetluse normide rikkumisi kõrvaldada apellatsioonimenetluses, on mõlemas otsuses põhjendatud sellega, et apellatsioonimenetluses ei saa kohus hakata nõude lubatavuse eeldusi hindama ning nõuet lahendada esimese astme kohtuna, sest sellisel juhul ei eksisteeriks kolmeastmeline kohtusüsteem.

⁴² Tartu halduskohtu 07.02.2011 otsus haldusasjas nr 3-10-541, tühistatud.

⁴³ Tartu halduskohtu 13.04.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-541, p 13, jõustunud.

⁴⁴ Tartu ringkonnakohtu 15.05.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-2572, p 9, jõustunud.

⁴⁵ Tartu ringkonnakohtu 23.03.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-3310, p 8; Vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 10.03.2010 määrus nr 3-3-1-90-09, p 10 koos edasiste viidetega.

Tartu ringkonnakohtu 27.03.2012 otsuse haldusajal nr 3-11-58 asjaolud olid sarnased Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2007 lahendiga haldusajal nr 3-3-1-91-06, kus kaebaja luges vastutajaks üht haldusorganit, kuid kohtumenetluse käigus selgus, et õigusvastaselt võis käituda teine haldusorgan.⁴⁶ Ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse ja saatis asja otsustamiseks tagasi. Riigikohus tühistas sarnases olukorras mõlemad alamaste astmete kohtute otsused ja saatis samuti asja uuesti arutamiseks halduskohtule.⁴⁷ Sellises olukorras tuleks kaebajale anda võimalus kaebuse muutmiseks halduskohtus ning kohus peaks tuvastama asja lahendamiseks olulised asjaolud.

Analoogsete asjaoludega lahendis viitas Riigikohus varasemale halduskolleegiumi praktikale, rõhutades, et õiguspärane ja sageli ka nõutav on, et kohus selgitaks kaebajale kaebuse eseme määramise tagajärgi ning annaks võimaluse kaebuse eseme täpsustamiseks.⁴⁸

Tartu ringkonnakohtu 05.06.2012 otsuses haldusajal nr 3-11-915 märkis kohus, et tegemist on HKMS § 158 lg 1 olulise rikkumisega. Ringkonnakohus heitis halduskohtule ette, et halduskohus ei teinud otsust kõigi esitatud nõuete kohta. Lisaks oli selles asjas tegemist olukorraga, mil halduskohus väljus otsustamisel esialgse kaebuse piiridest.

Ringkonnakohus leidis, et otsuses ei põhjendatud, miks asus halduskohus lahendama haldusakti õigusvastasuse tuvastamise nõuet, kuigi menetlusse võeti tühistamiskaebus. Ringkonnakohus märkis, et isegi kui lugeda lubatavaks seda, et halduskohus tõlgendas ebaselgelt sõnastatud kaebust menetlusse võtmise määrase tegemisel kohe ise⁴⁹, mitte ei nõudnud kaebajalt kaebuse eesmärgi saavutamiseks sobivama taotluse esitamist (näiteks kaebuse käiguta jätmise kaudu), siis jättis halduskohus õigusvastaselt otsusega lahendamata iseenda poolt menetlusse võetud tühistamisnõude.⁵⁰

Kui ühe nõude osas ei ole otsust tehtud ja ülejäänud nõuete osas on rikutud selgitamiskohustust ning keeldu ise üle minna ühelt kaebuse liigilt teisele, siis kumulatiivselt on sellises olukorras tegemist menetlusnormide olulise rikkumisega. Ringkonnakohus leidis, et selliseid rikkumisi ei ole ka osaliselt võimalik kõrvaldada apellatsioonimenetluses.⁵¹

Tartu ringkonnakohus 14.11.2012 otsusega haldusajal nr 3-11-2250 tuvastas menetlusõiguse normi olulise rikkumise, lahendades maavanema protesti vallavalitsuse korralduse tühistamiseks.

Selles asjas heitis ringkonnakohus halduskohtule ette, et analüüsitud ei ole, kas haldusaktid vastavad sisuliselt haldusaktile esitatavatele nõuetele ning on piisavalt motiveeritud ja igakülgsest kaalutletud selleks, et õigustada juriidilisele isikule kuuluva hoone juurde teenindusmaa määramist.⁵² Ringkonnakohtu hinnangul ei olnud menetlusviga

⁴⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2007 otsus nr 3-3-1-91-06, p 16j.

⁴⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2007 otsus nr 3-3-1-91-06, vt otsuse resolutsioon.

⁴⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2002 otsus nr 3-3-1-14-02, p 25; 13.11.2002 otsus nr 3-3-1-61-02, p 16; Riigikohtu erikogu 26.03.2004 määrus nr 3-3-4-1-04, p 14.

⁴⁹ Halduskohus peab kaebuse sõnastusest ja kontekstist lähtudes ise kindlaks tegema kaebaja tegeliku taotluse ning ebaselgelt esitatud taotluse tegeliku sisu väljaselgitamine kohtu poolt ei kujuta endast kaebuse muutmist. Riigikohtu halduskolleegiumi 23.05.2005 määrust nr 3-3-1-27-05, p 13.

⁵⁰ Tartu ringkonnakohtu 05.06.2012 otsus haldusajal nr 3-11-915, p 9, jõustunud.

⁵¹ Tartu ringkonnakohtu 05.06.2012 otsus haldusajal nr 3-11-915, p 11, jõustunud.

⁵² Tartu ringkonnakohtu 14.11.2012 otsus haldusajal nr 3-11-2250, p 13, jõustunud.

ringkonnakohtus kõrvaldatav, kui halduskohtu otsuses puudusid põhjendused selle kohta, kas halduskohus peab vaidlustatud haldusakte sisuliselt seaduse nõuetele vastavateks, motiveeritud ja kaalutletud haldusaktideks, mille õigsust oleks ringkonnakohtul apellatsiooni korras võimalik kontrollida. Selles otsuses ringkonnakohus selgitas, miks ei ole võimalik ringkonnakohtus hakata tegelema haldusaktide piisava analüüsiga, kui halduskohus ei ole seda eelnevalt teinud. Küsimus on seotud apellatsioonkaebuse läbivaatamise ulatuse problemaatikaga. Nimelt HKMS § 197 lg 1 järgi kontrollib ringkonnakohus apellatsiooni korras halduskohtu otsuse seaduslikkust ja põhjendatust apellatsioonkaebusega vaidlustatud ulatuses. On paratamatu, et halduskohtu otsuse sisu tingib apellatsioonkaebuse sisu. Antud asjas apellatsioonkaebuses toodud vastuväited halduskohtu otsusele seisnesid otsuse sisust tingitult selles, (1) kas halduskohtu seisukoht reservmaa riigi omandisse jätmise prioriteetsuse kohta maa erastamise ees oli kooskõlas materiaalõigusega ning (2) kas sellest ja maavanema loa puudumisest sai automaatselt tuleneda vaidlusaluste käskkirjade õigusvastasus. Ringkonnakohus mõõnis, et seega ei ole apellatsioonkaebuses saadud esitada väiteid seonduvalt haldusaktide sisulise põhjendatuse ja õiguspärasusega. Ringkonnakohus rõhutas, et ringkonnakohus peaks asja lahendades esimese astme kohtu asemel analüüsima kaebuse väiteid ja vastuväiteid, mille kohta halduskohus ei ole seisukohta võtnud. Seetõttu saadeti asi uuesti lahendamiseks halduskohtule.

Seega võiks kohtupraktika alusel järeldada, et HKMS § 199 lg 2 kohaldamisel ei lähtuta uueks arutamiseks tagasi saatmisel pelgalt sellest, kas ringkonnakohtul on reaalselt võimalik otsuse ulatuslik põhjendamatus kui puudus kõrvaldada. Tagasisaatmise üle otsustamisel võib võimalikkuse sisustamisel lähtuda kolmeastmelise kohtusüsteemi olemusest ja sellest, et uueks läbivaatamiseks saatmata jätmise põhjustaks negatiivseid tagajärgi menetlusosalisele (nt piiraks oluliselt edasikaebeõigust).

Tartu ja Tallinna ringkonnakohtute praktikat võrreldes paistab silma, et kohtuasja uueks arutamiseks on altim asju halduskohtule tagasi saatma Tartu ringkonnakohus.⁵³ Kuna antud analüüsi eesmärk ei ole aga võrrelda ringkonnakohtu numbrilisi näitajaid⁵⁴, siis olgu välja toodud vaid olukorra selgituseks hüpotees koos sisuliste märkustega. Tagasisaatmise arvuline erinevus on ilmselt tingitud asjaolust, et Tartu ja Tallinna ringkonnakohtud lahendavad nii materiaal- kui menetlusõiguslikult erinevaid kohtuasju. Näiteks uurimisprintsipi,

⁵³ Vt ka Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu otsuste ülevaade haldusajades 2010. aasta II poolaastal. Riigikohtu ülevaade, Tartu, 2011, lk 4. Uuritud perioodil saatis Tartu ringkonnakohus tühistatud lahenditest ca 11% uueks arutamiseks halduskohtule. Tallinna ringkonnakohus tühistas küll arvuliselt rohkem halduskohtu, kuid tagasi arutamiseks ei saadetud sel perioodil ühtegi. Tallinna ringkonnakohus tühistas uuritud perioodil kokku ca 40% otsustest, Tartu ringkonnakohus vastavalt ca 38%.

Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1145/RK_Halduspraktika%202010.pdf.

⁵⁴ Analüüsi avalikustamise hetkel ei ole Justiitsministeerium avalikustanud 2012. aasta apellatsioon- ja määruskaebuste läbivaatamise tulemusi. 2011. aastal oli aga täielikult tühistatud asjade osakaal Tallinna ringkonnakohtul suurem kui Tartu ringkonnakohtul (vastavalt ca 17,3% ja ca 15,8 %). Tagasi saatmise statistikat siinkohal märgitud ei olnud. I ja II astme kohtute statistilised menetlusandmed: 2011. a kokkuvõte, Tallinn 2012, lk 25.

Kättesaadav:

<http://www.kohus.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56683/Kohtute+menetlusstatistika%2C+2011.a+kokkuv%F5te.pdf>.

selgitamiskohustuse ning tõendamise problemaatika ja sellest tulenevalt ka otsuste põhjendamise problemaatika on aktuaalne kinnipeetavate kaebusi lahendades. Viimaste kaebusi lahendatakse kahtlemata rohkem Tartu ringkonnakohtus.⁵⁵ Samuti on paratamatus, et erinevate halduskohtute kohtupraktika kvaliteet on erinev, mistõttu ei tohiks kiirustada järeldusega, et pelk tagasisaatmise number tähendab, et Tartu ja Tallinn arendavad halduskohtule tühistatud lahendite tagasisaatmise osas erinevat praktikat.

3.3. Kohtulahendi vormi ja sisu vahekord

3.3.1. Asjakohased õigusnormid ja üldised märkused

Kohtulahendi vormistamise teema näib esmapilgul vähe seotud menetlusnormi olulise rikkumise küsimusega, kuid ei saa tähelepanuta jätta, et nii Riigikohtu analüüsides kui ka kohtupraktikas on lahendite vormistamise problemaatikaga korduvalt tegeletud.⁵⁶ Samuti on kohtunikueksami programmi kohaselt⁵⁷ kohtunikueksami sooritamise nõudeks⁵⁸, et lahend peab olema arusaadavalt liigendatud lõikudeks, mis on varustatud alapealkirjadega. Seega käesolevas peatükis peatatakse eelkõige kohtuotsuste vormistamise kvaliteedi teemal.

HKMS § 160 lg 1 kohaselt koosneb kohtuotsus sissejuhatuses, resolutsioonist, selgitustest ja kirjeldavast ning põhjendavast osast. HKMS-i eelnõu seletuskirja kohaselt peeti normi tasandil vajalikuks kohtuotsuse osi selgemini eristada ja sisu täpsemalt avada.⁵⁹ Nõuded kohtuotsuse põhjendavale osale sätestab HKMS § 165. HKMS paragrahvid 160 – 165 reguleerivad kohtuotsuse sisunõudeid, järgides üldjoontes TsMS § 442. HKMS § 163 eristab halduskohtumenetluses uudset otsuse osa, milleks on kohtu selgitused.

HKMS ei sisalda sõnaselget nõuet väljendada kohtu seisukohti arusaadavalt ja struktureeritult, mistõttu prognoositavalt on ringkonnakohus leidnud, et ainuüksi halb kohtulahendi vormistus ei ole veel oluline menetlusnormi rikkumine, mida lugeda kohtuotsuse tühistamise ja halduskohtule tagasi saatmise aluseks. Kohtupraktikas on näiteks selgitatud, et ainuüksi kohtulahendi vormilise külje tõttu tühistamine kahjustaks õigust menetlusele mõistliku aja jooksul.⁶⁰ Vormistamises seisnev menetlusviga on õigem kõrvaldada apellatsioonimenetluses

⁵⁵ Vt nt Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu otsuste ülevaade haldusajades 2010. aasta II poolaastal. Riigikohtu ülevaade, Tartu, 2011, lk 3j. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1145/RK_Halduspraktika%202010.pdf.

⁵⁶ Vt Eelkõige Riigikohtu analüüs „Tähelepanekuid ringkonnakohtute lahendite kohta (kohtulahendite tühistamise analüüs). Tartu, 2006, lk 1.

⁵⁷ Vt täpsemat Kohtunikueksami programmis kirjeldatud lahendi hindamise kriteeriumite punkte d ja e: d. Lahendi vormistus vastab seda liiki kohtulahendile esitatud nõuetele. Sealhulgas on lahend arusaadavalt liigendatud lõikudeks, mis on varustatud alapealkirjadega. Lahendi lõppjärgeldus on selgelt välja toodud; e. Lahend on kirjutatud korrektses keeles ja arusaadavalt. Lahendi tekstis ei esine sisemisi vastuolusid ja üleliigselt keerukat sõnastust. Lahendis ei sisaldu põhjendamata järeldusi või asjakohatut teksti. Kohtunikueksami programm.

Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1340/Kohtunikueksami%20programm_kehtiv-011111.pdf.

⁵⁸ Eksamiprogramm reguleerib eksamitööle esitatavaid nõudeid. Kohtumenetluses on kohtulahendile esitatavad nõuded kirjas HKMS-s. Reguleerimata osas saab kohtunik lähtuda oma paremast äranägemisest, kuid tagatud peab olema otsuse selgus ja arusaadavus.

⁵⁹ HKMS eelnõu seletuskiri, lk 44.

⁶⁰ Vt nt Tartu ringkonnakohtu 16.07.2012 otsus haldusajades nr 3-10-1346 jõustunud.

ja selles suunas liigub ka ringkonnakohtu praktika. Siiski ei tohi kohtulahendi vormistuse teemat alahinnata ja sellest käesolevas analüüsis täielikult vaikes üle minna, kuna vormistus mõjutab kohtuotsuse sisulist arusaadavust.

Juba 2006. aastal juhiti kohtupraktika analüüsitegevuse käigus tähelepanu lahendite vormilisele küljele. Toona kritiseeriti eelkõige küll seadusenimetuste lühendite juhuslikku kasutamist nii esimese kui teise kohtuastme lahendites. 2012. aasta kohtupraktikas lühendati valesti näiteks relvaseadust, mille ametlik lühend on RelvS, mitte RelS. Viimane on praeguseks kehtetu rahva ja eluruumide loenduse seaduse lühend.⁶¹ Siiski võib nentida, et praeguseks on valede lühendite kasutamise probleem ületatud, olles pigem erandlik kui süstemaatiline vormiviga. Haldusasjade kohtulahendites kasutatakse reeglina ametlike lühendeid, mis on elektrooniliselt lihtsalt leitavad Riigi Teataja kaudu.⁶² Õigusaktide lühenditele korrektne viitamine on oluline, kuna kohtulahendite otsingu süsteemi KIS ja Riigi Teataja otsingusüsteemi⁶³ vahendusel on haldusasjade praktikat võimalik leida eelkõige ületeksti otsingu abil ja otsingut on paljudel juhtudel vajalik teha seaduse nimetuse või selle lühendi abil. Vaid korrektne viitamine tagab, et otsingu tulemus on usaldusväärne.

3.3.2. Otsuse ülesehitus

Puudused kohtulahendi ülesehituses on õigustatult loetud kohtupraktikas apellatsioonmenetluses kõrvaldatavateks menetluslikeks eksimusteks.⁶⁴ Siiski ei saa kohtulahendi vormistamisse suhtuda kergekäeliselt, kuna kohtulahendi vormistus mõjutab lahendi arusaadavust ja muudab kohtu põhjendused jälgitavaks. Lisaks ei saa eitada, et takistused kohtulahendist arusaamisel annavad kaalu juurde otsuse vaidlustamisele menetlusosaliste poolt.

Tartu ringkonnakohtu 16.07.2012 otsuses haldusasjas nr 3-10-1346 juhiti halduskohtu tähelepanu otsuse ülesehitusele. Ringkonnakohus rõhutas, et kohtuotsuses esitatu peab olema lihtsalt haaratav ning erinevad seisukohad teineteisest eristatud, „mitte ilma ühegi vahereata kokku kirjutatud“.⁶⁵ Ringkonnakohus möönis, et ei saa aktsepteerida, kui kohtuotsuse põhjendusi pole vähimalgi määral liigendatud ega struktureeritud. Halduskohtu põhjendustes oli korratud varem kirjapandud teksti. Oluline kohtuotsuse jälgitavust raskendav asjaolu, millele ringkonnakohus tähelepanu juhtis, oli – halduskohtu enda seisukohad ja järeldused olid muust tekstist raskesti eristatavad. Ringkonnakohus jõudis järeldusele, et sellisel kujul oli kogu kohtuotsuse põhjendav osa äärmiselt raskesti arusaadav ja jälgitav ning sellisel kujul vormistatud kohtulahend ei vastanud käesoleval ajal Eestis üldiselt omaksvõetud kohtulahendite vormistamise praktikale.⁶⁶

⁶¹ Tartu ringkonnakohtu 02.03.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-3228, p 1, jõustunud.

⁶² Riigi Teatajas avaldatud õigusaktide ametlikud lühendid on kättesaadavad: <https://www.riigiteataja.ee/lyhendid.html>.

⁶³ Riigi Teataja otsingusüsteem on kättesaadav:

https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html.

⁶⁴ Selle teemaga haakub muuhulgas HKMS-s reguleeritud otsuse struktureerimine (vt HKMS §§ 160-165).

⁶⁵ Tartu ringkonnakohtu 16.07.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-1346, p 20, jõustunud.

⁶⁶ Tartu ringkonnakohtu 16.07.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-1346, p 20, jõustunud.

Milline on Eestis üldiselt omaksvõetud kohtulahendite vormistamise praktika? Vastuse leiab Tartu ringkonnakohtu varasematest lahenditest. Näiteks *Tartu ringkonnakohtu 01.04.2011 otsuses nr 3-09-2607* nentis ringkonnakohus, et halduskohtu otsus on tänu kohtuotsuse tekstis taandridade ja peaaegu igasuguse liigendatuse puudumisele äärmiselt raskesti jälgitav. „Üldise kohtulahendite vormistamise praktika kohaselt liigendatakse ja vormistatakse ka alama astme kohtute lahendid sarnaselt Riigikohtu lahenditele, vormistades erinevaid küsimusi käsitavad või erinevaid mõttearendusi sisaldavad tekstiosad eraldi lõikudena, mis omakorda on grupeeritud lõikude alguses olevate järjekorranumbrite abil. Ringkonnakohtu arvates ei ole üldist praktikat ignoreeriv ja äärmiselt raskesti jälgitavas vormis ja stiilis kohtulahendite kirjutamine halduskohtu poolt millegagi õigustatud ning kahjustab kohtuvõimu mainet ja raskendab kohtuotsuse suhtes toimuvat edasikaebemenetlust.“⁶⁷

Ringkonnakohus saatis asja uueks otsustamiseks halduskohtule.

Samas ei tohiks jõuda järelduseni, et ainuüksi vormistusvead tingivad lahendi tühistamise.⁶⁸ Tühistamisel osutus oluliseks asjaolu, et halduskohus ei võtnud selget seisukohta kaebaja taotluse olemuse ega lubatavuse osas, mida ringkonnakohus luges menetlusveaks, mida ei ole võimalik kõrvaldada apellatsioonimenetluses.

Tartu ringkonnakohtu 30.04.2012 otsuses haldusasjas nr 3-10-1731 nõustus ringkonnakohus juba kaebaja välja toodud seisukohaga, et halduskohtu vaidlustatud otsuse põhjendavast osast on väga raske leida halduskohtu endapoolset analüüsi poolte esitatud väidete ja seisukohtade osas (või oli seda vähemalt väga raske muust tekstist eristada).⁶⁹ Ringkonnakohus möönis, et see ei piisav alus halduskohtu otsuse tühistamiseks, kuna halduskohtu vaidlustatud otsus oli lõppjärelt õige.

Tartu ringkonnakohtu 06.12.2011 otsus haldusasjas nr 3-10-149 on aga ilmikas näide sellest, kuidas kohtu põhjenduste üldine vormistus võib mõjutada teksti arusaadavust määrani, et ringkonnakohus teeb järelduse, et otsust ei ole olulises ulatuses põhjendatud. Kohus märkis kõigepealt, et halduskohtu otsuse põhjendused on äärmiselt raskesti jälgitavad ja pole eristatavad menetlusosaliste ja kohtu põhjendused. Kohtu raskesti arusaadavatest põhjendustest järeldas ringkonnakohus, et tõendamata jäi oluline asjaolu, et halduskohus oleks saanud kaebuse rahuldamata jätta.⁷⁰ Ringkonnakohtu arvates rikkus halduskohus ka uurimispõhimõtet ja ei selgitanud välja asjas tähtsust omavaid asjaolusid, mistõttu halduskohtu otsus kokkuvõttes tühistati ja saadeti uueks arutamiseks.

Kohtupraktikast tulenevalt võiks võtta seisukoha, et kohtuotsuse halb vormiline ülesehitus siiski mõjutab hinnangut selles suunas, et kohtuotsus tühistatakse ja saadetakse tagasi uueks arutamiseks (sh ümber vormistamiseks) halduskohtule. Vormistus võib olla vaid üks negatiivne aspekt, mis räägib lahendi tühistamise kasuks. Samas võib halb vormistus

⁶⁷ Tartu ringkonnakohtu 01.04.2011 otsuses nr 3-09-2607, p 12, jõustunud. Sarnast selgitust sisaldas ka Tartu ringkonnakohtu 16.07.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-1346, p 20, jõustunud.

⁶⁸ Olgu selgelt väljendatud, et vormistusvead, mis on vastuolus üldise kohtulahendite vormistamise praktikaga, ei saa otsuse tühistamist kaasa tuua. Tühistamise saab kaasa tuua seaduses toodud menetlusnormide rikkumine, mitte kirjutamata praktika järgimata jätmine.

⁶⁹ Tartu ringkonnakohtu 30.04.2012 otsus haldusasjas nr 3-10-1731, p 6, jõustunud.

⁷⁰ Tartu ringkonnakohtu 06.12.2011 otsus haldusasjas nr 3-10-149, p 6, jõustunud.

raskendada lahendi sisu mõistmist ka määrani, et arusaadav ei ole, kas kohus on oma otsust seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendanud. Viimast näiteks olukorras, kui ei ole võimalik aru saada, millised on menetlusosaliste seisukohad ja millised kohtu põhjendused.

3.3.3. Otsuse resolutsioon

HKMS § 162 lg 1 kohaselt lahendab kohus otsuse resolutsiooniga kaebuse nõuded ja menetlusosaliste veel lahendamata taotlused. HKMS § 162 lg 1 tekstist võib teha grammatilise tõlgendamise abil järelduse, et norm seab resolutsioonile n-ö kvaliteedinõuded, kuna kaebuse nõuded peavad resolutsioonis olema lahendatud „selgelt ja ühemõtteliselt“.

HKMS-i eelnõu seletuskirjas toonitati, et kuigi senises praktikas ei olnud resolutiivosa ja kohtu selgitused sageli eristatavad, siis 01.01.2012 jõustunud HKMS-i eesmärk on senist praktikat muuta.⁷¹ Kuna resolutiivosal ja kohtu selgitustel on erinev õiguslik tähendus, siis neid kohtulahendi osi tuleb eristada.

Ringkonnakohtu praktikast võib tuua positiivse näite, kus toodi selgelt välja kohtuotsuse resolutiivosa ja kohtu põhjenduste eristamise vajadus. *Tallinna ringkonnakohus 23.08.2012 otsusega haldusajal nr 3-07-2565* tühistas osaliselt halduskohtu otsuse resolutsiooni, jättes muus osas otsuse muutmata. Ringkonnakohus juhtis tähelepanu, et kuna kohustamisnõudega on juba hõlmatud toimingu õigusvastasuse tuvastamise nõue, siis ei ole tuvastusnõude näol tegemist iseseisva nõudega, mida halduskohus oleks pidanud HKMS § 162 lg 1 kohaselt kohtuotsuse resolutsioonis eraldi lahendama.⁷² Toimingu õigusvastasuse tuvastamisega oleks kohustamisnõude lahendamisel selgem piirduda üksnes kohtuotsuse põhjendustes. Kohtuotsuse põhjendavas osas tuleb esitada faktilised ja õiguslikud põhjendused ning nende omavahelised seosed.⁷³ Seega kohtuotsuse põhjendav osa ja resolutsioon peavad olema seotud viisil, et põhjendavast osast peavad nähtuma põhjused, miks kohus lahendas asja kohtuotsuse resolutsioonis märgitud viisil. Resolutsiooni selgus ja ühemõttelisus on abiks resolutsiooni täitmisel.

4. Riigikohtu aktuaalne praktika menetlusõiguse normi rikkumise ja tagajärgede kohta

4.1. Riigikohtu halduskolleegiumi aktuaalne praktika

Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast ülevaadet andes on arvestatud, et 01.01.2012 kehtivasse HKMS-i kodifitseeriti oluline osa varasemast Riigikohtu praktikast. Järgnevalt käsitatakse aktuaalseid Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohti menetlusõiguse normi rikkumise ja tagajärgede kohta, juhtides mh tähelepanu kohtuasjadele, millele on korduvalt viidatud 2012. aasta ringkonnakohtu lahendites.

Uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustuse rikkumise problemaatika on olnud halduskohtumenetluses läbi aastate aktuaalne teema. Ajavahemikul 2004 – 2012 tegi

⁷¹ HKMS eelnõu seletuskiri, lk 44.

⁷² Tallinna ringkonnakohtu 23.08.2012 otsus haldusajal nr 3-07-2565, jõustunud, p 23 ja viidatud otsuse resolutsioon.

⁷³ Riigikohtu halduskolleegiumi 12.12.2007 otsus nr 3-3-1-70-07, p 10.

Riigikohtu halduskolleegium igal aastal vähemalt ühe lahendi (8 aastal kokku üle 20 lahendi⁷⁴), milles on selgitatud uurimispõhimõtte olemust halduskohtumenetluses. *Riigikohtu halduskolleegiumi 19.03.2012 määruses nr 3-3-1-87-11* viidati olulisele varasemale praktikale ja rõhutati, et uurimisprintsibiist tulenevalt on kohtul kohustus selgitada välja kaebaja eesmärk kohtusse pöördumisel ja juhtida tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusama taotluse esitamise võimalusele (vt ka 14.12.2009 otsus nr 3-3-1-77-09, p 12 ja seal viidatud varasem kohtupraktika) ning selgitada tema valiku tagajärgi (vt ka 03.08.2011 määrus nr 3-3-1-36-11, p 17 ja seal viidatud varasem kohtupraktika). Selgitamiskohustuse täitmine on eriti oluline, kui kaebaja ei kasuta kvalifitseeritud õigusabi (vt 22.02.2007 otsus nr 3-3-1-87-06, p 12).⁷⁵

Kohtupraktikast paistab silma, et mitmetes Riigikohtu kui ka ringkonnakohtu haldusajades, milles käsitati uurimispõhimõtet ja selgitamiskohustust, oli menetlusosaliseks kinnipeetav.⁷⁶ Kohtupraktika alusel võib järeldada, et just kinnipeetavate kaebuste lahendamisel on suurem võimalus, et kohus jätab vajalikul määral järgimata halduskohtulikust uurimispõhimõttest tulenevad kohustused. Ringkonnakohtud viitasid haldusajaga tagasi halduskohtule arutamiseks saates 2012. aastal mitmel korral Riigikohtu halduskolleegiumi lahenditele, milles on toonitanud kohtuliku aktiivsuse tähtsust halduskohtus.⁷⁷ Tulenevalt uurimispõhimõttest peab kohus haldusajaga lahendamisel tähtsust omavad asjaolud vajaduse korral välja selgitama omal initsiatiivil.⁷⁸ Riigikohtu halduskolleegium on uurimisprintsibiist tulenevat halduskohtu selgitamiskohustust käsitledes olnud järjekindlalt seisukohal, et selgitamiskohustus hõlmab kohtu kohustust vajadusel abistada kaebajat asjakohase taotluse valikul (vt 10.03.2010 otsus nr 3-3-1-90-09, p 10 koos edasiste viidetega).⁷⁹ Riigikohus lisas samas otsuses, et **kohtu selgitamiskohustus hõlmab kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib otseselt või kaudselt kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise.**

Selgitamiskohustuse täitmine on aeganõudev protsess, mille kestus võib varieeruda, kuna menetlusosaliste võime aru saada õiguslikest nüanssidest on erinev. Keeruline on anda

⁷⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 26.03.2004 määrus nr 3-3-4-1-04; 26.10.2004 määrus nr 3-3-1-68-04; 16.02.2005 määrus nr 3-3-1-75-04; 21.02.2005 otsus nr 3-3-1-79-04; 11.05.2005 määrus nr 3-3-1-22-05; 17.11.2005 otsus nr 3-3-1-54-05; 22.03.2006 otsus nr 3-3-1-2-06; 04.04.2006 otsus nr 3-3-1-13-06; 08.06.2006 määrus nr 3-3-1-39-06; 05.10.2006 otsus 3-3-1-33-06; 10.01.2007 otsus nr 3-3-1-85-06; 16.01.2007 otsus nr 3-3-1-91-06; 03.04.2007 otsus nr 3-3-1-6-05; 14.05.2007 otsus nr 3-3-1-18-07; 25.11.2008 määrus nr 3-3-1-76-08; 28.04.2009 otsus nr 3-3-1-30-09; 12.10.2009 otsus nr 3-3-1-50-09; 14.12.2009 otsus nr 3-3-1-77-09; 10.03.2010 määrus nr 3-3-1-90-09; 21.04.2010 otsus 3-3-1-14-10; 25.11.2010 määrus 3-3-1-77-10; 03.08.2011 määrus nr 3-3-1-36-11; 19.03.2012 määrus nr 3-3-1-87-11.

⁷⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 19.03.2012 otsus nr 3-3-1-87-11.

⁷⁶ Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2006 otsus nr 3-3-1-2-06; 22.02.2007 otsus nr 3-3-1-87-06; 03.08.2011 määrus nr 3-3-1-36-11; 19.03.2012 määrus nr 3-3-1-87-11; Tartu ringkonnakohtu 23.03.2012 otsus haldusajaga nr 3-10-3310, jõustunud; 05.06.2012 otsus haldusajaga nr 3-11-915, jõustunud. 445.

⁷⁷ Tartu ringkonnakohtu 05.06.2012 otsus haldusajaga nr 3-11-915; otsus haldusajaga nr 3-11-2645.

⁷⁸ Kohtulikule aktiivsusele on mitmes lahendis tähelepanu juhtinud Riigikohtu halduskolleegium: 23.10.2001 otsus nr 3-3-1-49-01, p 5; 25.11.2008 määrus nr 3-3-1-76-08, p 12.

⁷⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi kirjeldatud seisukohtadele viitas Tartu ringkonnakohtu 23.03.2012 otsuses nr 3-10-3310, p 8 ja 13.04.2012 otsuses nr 3-09-445, p 12.

kohtuasja lahendamise väliselt abstraktset hinnangut, milline selgitamine on tegelikult halduskohtumenetluses piisav ja tõhus. Üldine selgitamiskohustuse reegel võiks olla, et kaebajale tuleb selgitada tema menetlusõiguslike valikute tagajärgi.⁸⁰ Kui tagajärgi on selgitatud, kuid kaebaja jääb oma valikutes kindlaks, võib selgitamiskohustuse lugeda täidetuks ka olukorras, kui tulemuseks on õiguste ebaefektiivne kaitse või kohtuliku kaitse võimaluse kaotamine. Ainuüksi menetlusosalisel on õigus määrata vaidluse ese⁸¹ ning kohus peab seda valikut aktsepteerima.

Kui kohus väljub haldusasja lahendamisel esialgse kaebuse piiridest, ületab kohus oma pädevust, mis on menetlusõiguse normi oluline rikkumine.⁸² Näiteks *Riigikohtu halduskolleegium 03.04.2007 otsuses nr 3-3-1-6-05* jõudis järeldusele, et kui kohus võttis menetlusse tühistamiskaebuse, kuid tuvastas hoopis isiku õiguste rikkumise ja haldusakti õigusvastasuse, pidi kohus tühistamiskaebuse rahuldama, mitte ise üle minema tuvastamiskaebusele.⁸³ Halduskolleegium rõhutas, et üksnes kaebajal on õigus otsustada, milline kaebus (õiguskaitselahend) on tema arvates rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam. Kohus võib kohtumenetluse käigus vaid selgitada kaebajale tühistamiskaebuse asemel tuvastamiskaebuse esitamise võimalust. Pärast selgitusi peab kohus ära kuulama nii kaebaja kui menetlusosaliste arvamuse selles küsimuses. Kui aga kaebaja kohtu pakutud võimalust kasutada ei soovi, siis ei tohi kohus ise tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna.⁸⁴ Kolleegium leidis, et kirjeldatud lahendus võimaldab kaebajal paremini prognoosida oma eduväljavaateid kohtumenetluses ja ette näha kohtu võimalikku käitumist.⁸⁵ Sellele Riigikohtu otsusele viitas *Tartu ringkonnakohtus 05.06.2012 otsuses haldusasjas nr 3-11-915*, nentides, et halduskohus ei saa omal algatusel ja ilma põhjendamata minna üle tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele.⁸⁶ Olgu lisatud, et ebaselgelt sõnastatud kaebuse tegeliku sisu väljaselgitamine kohtu poolt ei ole kuidagi samastatav kaebuse muutmisega⁸⁷, kuna halduskohus peab kaebuse sõnastusest ja kontekstist lähtudes ise kindlaks tegema kaebaja tegeliku tahte.⁸⁸

⁸⁰ Halduskohtus kaebajale menetlusõiguslike valikute tagajärgede selgitamise kohustust käsitavad Riigikohtu halduskolleegiumi otsused nr 3-3-1-54-05, p 14 ja 3-3-1-91-06, p 17.

⁸¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 03.08.2011 määrus nr 3-3-1-36-11, p 17.

⁸² Vt näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2007 otsus nr 3-3-1-6-05 ja 16.12.2008 otsus nr 3-3-1-56-08.

⁸³ Siiski Riigikohtu halduskolleegiumi 29.11.2012 otsuses nr 3-3-1-29-12 tunnistati tühistamiskaebuse esitamisele vaatamata õigusakt osaliselt õigusvastaseks, kuid tühistamiskaebus jäeti rahuldamata. Samas on pigem tegemist on erandliku lahendiga ja üldjuhul jäädakse ilmselt ka edaspidi varasema praktika juurde.

⁸⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2007 otsus nr 3-3-1-6-05, p 20.

⁸⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2007 otsus nr 3-3-1-6-05, p 20.

⁸⁶ Tartu ringkonnakohtu 05.06.2012 otsus haldusasjas nr 3-11-915, p 10, jõustunud.

⁸⁷ Kaebuse muutmine on kaebuse täiendamine uue nõudega, alternatiivse taotlusega ja nõude asendamine teisega. Kui kaebaja soovib kaebust muuta, siis tuleb halduskohtul hinnata muuhulgas seda, kas see on kaebuse eesmärgi saavutamiseks otstarbekas ja seaduse järgi üldse lubatav. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.11.2010 määrus haldusasjas nr 3-3-1-62-10, eelkõige p 16. Sellele Riigikohtu lahendile viitas Tartu ringkonnakohtus 05.01.2012 otsuses haldusasjas nr 3-10-3092, p 11, jõustunud.

⁸⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 23.05.2005 määrus nr 3-3-1-27-05, p 13; 27.09.2001 otsus nr 3-3-1-39-01, p 4. Riigikohtu praktikale on viidanud Tartu ringkonnakohtus 05.06.2012 otsuses haldusasjas nr 3-11-915, p 9, jõustunud.

4.2. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi aktuaalne praktika: halduskohtumenetluse olemust silmas pidades⁸⁹

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikat tutvustades on arvestatud halduskohtumenetluse olemust. Eesmärkidelt kattuvad HKMS § 199 ja TsMS § 656, kuna mõlemad sätestavad olukorrad, millal ringkonnakohus tühistab esimese astme kohtu otsuse apellatsioonkaebuse põhjendusest ja selles esitatud asjaoludest olenemata ja saadab asja uueks arutamiseks esimese astme kohtule. Näiteks HKMS § 199 lg 2 p 2 tsiviilkohtumenetluses kohaldatav analoog on TsMS § 656 lg 1 p 5, mille kohaselt võib ringkonnakohus tühistada esimese astme kohtu otsuse apellatsioonkaebuse põhjendusest ja selles esitatud asjaoludest olenemata ja saata tsiviilasja uueks arutamiseks esimese astme kohtule, kui esimese astme kohtus ei ole otsust seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendatud ja ringkonnakohtul ei ole võimalik puudust kõrvaldada. Kuna HKMS ja TsMS sisaldavad sarnaseid sätteid, siis on kasulik olla kursis ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikaga menetlusõiguse normi olulise rikkumise valdkonnas.

Nagu eelnevalt selgitatud, annab TsMS § 656 erandliku võimaluse tühistada maakohtu lahend kaebuse põhjendustest olenemata. *Riigikohtu tsiviilkolleegium 21.03.2011 otsuses nr 3-2-1-5-11* leidis, et ringkonnakohus ei saa määruskaebust lahendades kontrollida maakohtu määrust osas, mille peale ei ole kaevatud, seda ka juhul, kui maakohtu määrus tugines edasikaebamata osas valele õigusnormile. Väära õigusnormi kohaldamise tõttu maakohtu määrust tühistades rikkus ringkonnakohus oluliselt TsMS § 651 lõiget 1 (koostoimes §-ga 659).⁹⁰ TsMS § 651 sätestab apellatsioonkaebuse läbivaatamise ulatuse. TsMS § 651 lg 1 kohaselt kontrollib ringkonnakohus apellatsiooni korras maakohtu otsuse seaduslikkust ja põhjendatust üksnes osas, mille peale on edasi kaevatud. Analoogne säte HKMS-s on § 197 lg 1, mille kohaselt kontrollib ringkonnakohus apellatsiooni korras halduskohtu otsuse seaduslikkust ja põhjendatust üksnes apellatsioonikaebusega vaidlustatud ulatuses.

Nii TsMS-i kui ka HKMS-i mõttele ega eesmärgile ei vastaks olukord, kui apellatsioonikohtul oleks igas asjas võimalik alama astme kohtulahendit tervikuna üle kontrollida ja tühistada ka osas, mille peale ei kaevata, kuid kus alama astme kohus on näiteks materiaalõigust vääralt kohaldanud.⁹¹

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22.02.2012 otsuses nr 3-2-1-173-11 rõhutatud on kohane järgida ka haldusasjade lahendamisel, kuna HKMS § 199 ja TsMS § 656 õigusnormide sisu ja eesmärk on sarnased. Tsiviilkolleegium toonitas, et juhul **kui esimese astme kohus rikkus menetlusõiguse norme oluliselt,⁹² peab ringkonnakohus tühistama maakohtu otsuse**

⁸⁹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikat on uuritud eesmärgiga tuua välja asjakohased võrdlusmomendid. Halduskohtumenetluses ei ole kohustust lähtuda sellest, kuidas tsiviilasjade lahendamisel on rakendatud TsMS-i, kuna halduskohtumenetlus ja tsiviilkohtumenetlus on olemuselt erinevad.

⁹⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21.03.2011 otsus nr 3-2-1-5-11, p 14.

⁹¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 21.03.2011 otsus nr 3-2-1-5-11, p 14; viidatud varasemale tsiviilkolleegiumi praktikale: 14.01.2009 otsus nr 3-2-1-120-08, p 14; 17.02.2011 määrus nr 3-2-1-156-10, p 12.

⁹² Maakohus ei võtnud kohtuotsuses menetlusosalise oluliste vastuväidete kohta seisukohta, millega maakohus rikkus TsMS § 442 lg-s 7 sätestatud poolte seisukohtade kirjeldamise ja sama paragrahvi lg-s 8 sätestatud otsuse põhjendamise kohustust. Kuna maakohus, eirates kostja vastuväidet, rikkus TsMS § 442 lg-d 7 ja 8 ning see rikkumine võis mõjutada asja lahendust, keeldus ringkonnakohus vähemalt osaliselt põhjendamatult

sõltumata poolte taotlustest.⁹³ Seega menetlusõiguse normi olulise rikkumise korral peab ringkonnakohus tühistama maakohtu otsuse ka siis, kui pool ei esitanud sellisele rikkumisele õigel ajal vastuväidet. HKMS § 19 lg 2 p 3 lubab seejärel ringkonnakohtul otsustada, kas oluline menetlusnormi rikkumine on võimalik kõrvaldada apellatsioonimenetluses või tuleb asi saata uueks arutamiseks halduskohtule.

Sama asja lahendamisel antud kõrgema kohtuastme juhiste järgimata jätmist madalama kohtu poolt on peetud menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks nii halduskohtu-⁹⁴ kui ka tsiviilkohtumenetluses. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19.09.2012 otsuses nr 3-2-1-87-12 tuvastati menetlusõiguse oluline rikkumine, kuna ringkonnakohus ei järginud samas asjas vaidluse lahendamiseks antud Riigikohtu juhiseid.⁹⁵

Juba Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 03.10.2000 otsuses nr 3-2-1-109-00 selgitas kolleegium, et saates asja uueks arutamiseks esimese astme kohtule, peab ringkonnakohus põhjendama, millised olid protsessiõiguse normi rikkumised, mida ei saanud apellatsioonimenetluses kõrvaldada.⁹⁶ Tsiviilkolleegiumi 28.03.2001 otsuses nr 3-2-1-40-01 heitis kolleegium ette, et apellatsioonikohus ei viidanud oma otsuses protsessiõiguse normide olulisele rikkumisele, mida ei ole apellatsioonimenetluses võimalik kõrvaldada, vaid leidis, et asjaolud tuleb täielikumalt välja selgitada ja veelkord anda edasikaebe võimalus. Kolleegium juhtis tähelepanu, et sellist alust tühistatud otsuse uueks läbivaatamiseks saatmiseks ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud, mistõttu oleks käimasoleva menetluse raames tulnud vaidlus sisuliselt lahendada.⁹⁷ Kohtuotsust menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu tühistades ja samale kohtule tagasi saates tuleb nii tsiviilasjade kui ka haldusasjade lahendamisel põhjendada.

apellatsioonkaebuse menetlemisest. (vt ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12.10.2011 määrus nr 3-2-1-80-11, p 18). Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22.02.2012 määrus nr 3-2-1-173-11, p 14.

⁹³ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22.02.2012 määrus nr 3-2-1-173-11, p 15.

⁹⁴ HKMS § 202 lg 2 rikkumine on kohtupraktikas loetud oluliseks menetlusnormi rikkumiseks, mis tingis, HKMS § 199 lg 2 p 3 alusel halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks halduskohtule tagasi saatmise. Tartu ringkonnakohtu 07.02.2012 otsus haldusasjas nr 3-08-2411, p 12, jõustunud.

⁹⁵ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19.09.2012 otsus nr 3-2-1-87-12, p 17; viidatud varasemale praktikale 08.02.2006 otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-170-05.

⁹⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 03.10.2000 otsus nr 3-2-1-109-00, osa IV. Vt ka Riigikohtu otsuse põhjendused ja resolutsioon, lõik 2.

⁹⁷ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 28.03.2001 otsus nr 3-2-1-40-01, osa IV.

Kokkuvõte

Menetlusnormi oluline rikkumine ei ole ainult menetlusõiguslik küsimus, kuna kohtuotsus lahendatakse komplekselt, arvestades ka menetlusökoonomia põhimõttega. Kui tegemist on materiaalsoõiguslikult keerulise kohtuasjaga, on reeglina suurem võimalus menetlusnormide rikkumiseks. Siiski on kohtupraktikas välja kujunenud kindlad aspektid, mille osas teadlikkuse tõstmine aitaks kaasa menetlusõiguse normide rikkumise vähendamisele.

Järgnevalt on vastatud sissejuhatuses eraldi välja toodud uurimisküsimustele ja lisatud kokkuvõtlikud tähelepanekud.

1. Millised on haldusajade lahendamisel levinud menetlusõiguse normi olulised rikkumised, mis tingisid halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks arutamiseks halduskohtule tagasi saatmise (olenemata apellatsioonkaebuse ja vastuväidete põhjendustest)?

HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaselt on menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks, kui halduskohus ei ole otsust seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendatud. HKMS eelnõu seletuskirjast võib lugeda, et HKMS § 165 (otsuse põhjendav osa) eeskujuks võeti kriminaalmenetluse seadustiku § 312. Haldusajade eripära arvestades on HKMS §-s 165 punkttaaval täpsustatud nõudeid otsuse põhjendustele. Põhjendada tuleb nii mittenõustumist menetlusosaliste faktiliste kui ka õiguslike väidetega, ehkki kohus ei ole seotud menetlusosaliste seisukohtadega.

Näited ringkonnakohtu seisukohtadest, kui leiti, et halduskohtu lahendit ei ole olulises ulatuses põhjendatud (HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaldamise eeldus):

- Kohtuotsus loeti olulises ulatuses põhjendamatuks, kui põhjendavas osas on kohus ulatuslikult tuginenud ühe menetlusosalise (reeglina vastustaja) seisukohtadele ning andemetele, lisamata kohtu analüüsi ning põhjendusi.
- Kohtuotsus ei sisalda kohtu tuvastatud asjaoludest tehtud järeldusi. Näiteks tuginetud on asjas tähtsust omavatele tõenditele, kuid puuduvad andmetest tulenevad kohtu järeldused.
- Suures osas on olulised asjaolud jäänud välja selgitamata ja on ulatuslikke probleeme tõendite hindamisega..

Näiteid ringkonnakohtu otsustes levinud argumentidest, kui tuvastati kohtumenetluse normi muu oluline rikkumine (HKMS § 199 lg 2 p 3 kohaldamise eeldus):

- Kohus rikub halduskohtulikust uurimis põhimõttest tulenevat selgitamiskohustust, jättes kaebajale selgitamata vajaduse esitada tema eesmärgi saavutamiseks tõhusam nõue.
- Ringkonnakohus heitis halduskohtule mitmel korral ette HKMS § 158 lg 1 rikkumist, mille kohaselt, kui asjas on esitatud mitu nõuet, siis teeb kohus otsuse kõigi nõuete kohta. Näiteks on tegemist HKMS § 158 lg 1 rikkumisega, kui kohus jätab lahendamata iseenda poolt menetlusse võetud tühistamismõude.
- Menetlusõiguse normi olulise rikkumisega on tegemist, kui kohus menetleb kaebust, mille esitamine ei olnud kaebaja eesmärgiks jne.

Ringkonnakohtu praktika lubab järeldada, et senisest enam tuleks halduskohtul tähelepanu pöörata lahendi vormistamisele. Kohtulahendi vormistamise teema näib esmapilgul vähe

seotud menetlusnormi olulise rikkumise küsimusega, kuid nii Riigikohtu analüüsid kui ka kohtupraktikas on lahendite vormistamise probleemaatikaga korduvalt tegeletud. Samuti on kohtunikueksami programmi kohaselt kohtunikueksami sooritamise nõudeks, et lahend peab olema arusaadavalt liigendatud lõikudeks, mis on varustatud alapealkirjadega. Puudused kohtulahendi üldises vormistuses ja ülesehituses on õigustatult loetud kohtupraktikas apellatsioonmenetluses kõrvaldatavateks menetluslikeks eksimusteks. Siiski ei saa kohtulahendi vormistamisse suhtuda kergekäeliselt, kuna kohtulahendi vormistus mõjutab lahendi arusaadavust ja hea vormistus muudab kohtu põhjendused kergemini jälgitavaks. Takistused kohtulahendist arusaamisel annavad kaalu juurde otsuse vaidlustamisele menetlusosaliste poolt. Üldise kohtulahendite vormistamise praktika kohaselt liigendatakse ja vormistatakse ka alama astme kohtute lahendid sarnaselt Riigikohtu lahenditele: erinevaid küsimusi käsitavad või erinevaid mõttearendusi sisaldavad tekstiosad esitatakse eraldi lõikudena, mis omakorda on grupeeritud lõikude alguses olevate järjekorranumbrite abil. Samuti tuleks jälgida, et asju ei saadetakse tagasi pelgalt ja ülekaalukalt n-ö õpetuslikel eemärkidel, et esimese astme kohus oleks näiteks teadlik ringkonnakohtu või Riigikohtu aktuaalsest praktikast. Kohtunike koolituse ja kohtupraktika analüüside kaudu, nagu ka mitteformaalse suhtluse läbi, võiks jagada olulist koolitusteavet, et säästa kohtu menetlusressurssi ja mitte koormata menetlusosalisi.

2. Kas on võimalik välja tuua erinevusi Tartu ja Tallinna ringkonnakohtu praktikas menetlusõiguse normi olulise rikkumise tuvastamisel, halduskohtu otsuste tühistamisel ja tagasi uueks otsustamiseks halduskohtule saatmisel?

Tartu ja Tallinna ringkonnakohtu praktikat võrreldes paistab silma, et kohtuasja uueks arutamiseks on alim halduskohtule tagasi saatma Tartu ringkonnakohtus. Kuna antud analüüsi eesmärk ei ole aga võrrelda ringkonnakohtute numbrilisi näitajaid, siis olgu lühidalt esitatud olukorra selgituseks hüpotees koos sisuliste märkustega. Tagasi saatmise arvuline erinevus on ilmselt tingitud asjaolust, et Tartu ja Tallinna ringkonnakohtus lahendavad nii materiaali- kui menetlusõiguslikult erinevaid kohtuasju. Näiteks uurimisprintsipi, selgitamiskohustuse ja tõendamise probleematika ning sellest tulenevalt ka otsuste põhjendamise probleematika on aktuaalne eelkõige kinnipeetavate kaebusi lahendades. Viimaste kaebusi lahendatakse rohkem Tartu ringkonnakohtus. Samuti on paratamatus, et erinevate halduskohtute kohtupraktika kvaliteet on erinev, mistõttu ei tohiks kiirustada järeldusega, et pelk tagasi saatmise arv tähendab, et Tartu ja Tallinn arendavad tühistatud lahendite uueks arutamiseks tagasi saatmise osas erinevat praktikat. X

3. Kuidas põhjendasid ringkonnakohtud asja tagasi saatmist alamasse astmesse? Selle küsimusega tegeledes vastatakse ka küsimusele, kuidas sisustada HKMS § 199 lg 2 kontekstis „ei ole võimalik“ menetlusõiguslikku puudust kõrvaldada apellatsioonimenetluses?

Kohtulahendi tühistamise aluseks olevatele HKMS normidele viitamine ja põhjenduste selgesõnaline väljatoomine, miks just antud asi on vajalik tagasi saata uuesti otsustamiseks, on oluline silmas pidades kohtupraktika ühtse kujunemise eesmärki.

Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu tühistatud ja halduskohtule uueks arutamiseks tagasi saatmise sisulised põhjendused üldiselt kattuvad. Ühtib ringkonnakohtute arusaam, et kui haldusasjas saab suur osa olulisi tõendeid kohtuliku hinnangu esmakordselt apellatsioonimenetluses, ei ole see kooskõlas õigusemõistmise astmelise ülesehitusega ega ringkonnakohtu kui apellatsioonikohtu olemusega. Seega nii Tartu kui ka Tallinna ringkonnakohus rõhutavad oma rolli kolmeastmelises kohtusüsteemis apellatsioonikohtuna.

Näiteid, kuidas ringkonnakohus on põhjendanud asja uueks arutamiseks halduskohtule tagasi saatmist:

- Apellatsiooniastmes sisuliselt esimese astme kohtu asemel otsuse tegemine asja uueks läbivaatamiseks saatmata piiraks oluliselt menetlusosalise edasikaebeõigust. (HKMS § 180 lg 1 järgi on menetlusosalistel õigus apellatsiooni korras halduskohtu otsust vaidlustada ka põhjusel, et halduskohus on ebaõigesti hinnanud tõendeid.) Kõige levinum argument on, et lahendi uueks läbivaatamiseks saatmata jätmise põhjustaks negatiivseid tagajärgi menetlusosalisele, eelkõige piiraks oluliselt edasikaebeõigust.
- Apellatsioonimenetluse raames ei saa kohus hakata alati nõude lubatavuse eeldusi ise hindama ning seda nõuet lahendama esimese astme kohtuna, sest sellisel juhul ei toimiks kohtusüsteem kolmeastmelisena.
- Tagasi saatmist ei õigusta kohtulahendi vormistus, kuna vormistuslikku puudust on reeglina võimalik kõrvalda apellatsioonimenetluses, kui otsuse sisu ja põhjendused on piisavad.

4. Milliseid üldisi juhtnõure on ringkonnakohus ja Riigikohus andnud asjakohastes lahendites, saates haldusasja tagasi uueks arutamiseks alamasse astmesse.⁹⁸

Ajavahemikul 2004 – 2012 tegi Riigikohtu halduskolleegium igal aastal vähemalt ühe lahendi (8 aastal kokku üle 20 lahendi), milles on selgitatud uurimispõhimõtte olemust halduskohtumenetluses. Seega uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustuse rikkumise problemaatika on olnud halduskohtumenetluses läbi aastate aktuaalne teema.

Kohtupraktikast paistab silma, et mitmetes Riigikohtu kui ka ringkonnakohtu haldusasjades, milles käsitati uurimispõhimõtet ja selgitamiskohustust, oli menetlusosaliseks kinnipeatav. Kohtupraktika alusel võib järeldada, et just kinnipeatavate kaebuste lahendamisel on suurem võimalus, et kohus jätab vajalikul määral järgimata halduskohtulikust uurimispõhimõttest tulenevad kohustused. Ringkonnakohus viitas haldusasju tagasi halduskohtule arutamiseks saates 2012. aastal mitmel korral Riigikohtu halduskolleegiumi lahenditele, milles on toonitanud kohtuliku aktiivsuse tähtsust halduskohtus. Tulenevalt uurimispõhimõttest peab kohus haldusasja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud vajaduse korral välja selgitama omal initsiatiivil. Riigikohtu halduskolleegium on uurimisprintsipiibist tulenevat selgitamiskohustust käsitledes olnud järjekindlalt seisukohal, et selgitamiskohustus hõlmab kohtu kohustuse vajadusel abistada kaebajat asjakohase taotluse valikul (vt 10.03.2010 otsus nr 3-3-1-90-09, p

⁹⁸ Eesmärk on juhtida tähelepanu aspektidele, mida on kohtupraktikas korduvalt selgitatud, millele tuleb tulevikus tähelepanu pöörata, et vältida otsuste tühistamist menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu. Eelnevaga haakub küsimus, milline on Riigikohtu halduskolleegiumi ja tsiviilkolleegiumi kohtupraktika, mida tuleks menetlusõiguse normi olulise rikkumise teemal tutvustada.

10 koos edasiste viidetega). Riigikohus lisas samas otsuses, et kohtu selgitamiskohustus hõlmab kohustuse juhtida menetlusosalise tähelepanu menetlusliku taotluse esitamise võimalusele olukorras, kus taotluse esitamata jätmine võib otseselt või kaudselt kaasa tuua kohtuliku kaitse võimaluse kaotamise.

Selgitamiskohustuse täitmine on aeganõudev protsess, mille kestus võib varieeruda, kuna menetlusosaliste võime aru saada õiguslikest nüanssidest on erinev. Keeruline on anda kohtuasja lahendamise väliselt abstraktset hinnangut, milline selgitamine on tegelikult halduskohtumenetluses piisav ja tõhus. Üldine selgitamiskohustuse reegel võiks olla, et kaebajale tuleb selgitada tema menetlusõiguslike valikute tagajärgi. Kui tagajärgi on selgitatud, kuid kaebaja jääb oma valikutes kindlaks, võib selgitamiskohustuse lugeda täidetuks ka olukorras, kui tulemuseks on õiguste ebaefektiivne kaitse või kohtuliku kaitse võimaluse kaotamine. Ainuüksi menetlusosalisel on õigus määrata vaidluse ese ning kohus peab seda valikut aktsepteerima.

Kuna HKMS ja TsMS sisaldavad sarnaseid sätteid, siis on kasulik olla kursis ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi praktikaga menetlusõiguse normi olulise rikkumise valdkonnas. TsMS § 656 annab erandliku võimaluse tühistada maakohtu lahend kaebuse põhjendustest olenemata. *Riigikohtu tsiviilkolleegium 21.03.2011 otsuses nr 3-2-1-5-11* leidis, et **asja lahendamisel väärta õigusnormi kohaldamist ei saa lugeda menetlusnormi oluliseks rikkumiseks**. Kolleegium leidis omakorda, et väärta õigusnormi kohaldamise tõttu maakohtu määrust tühistades rikkus ringkonnakohus oluliselt TsMS § 651 lõiget 1 (koostoimes §-ga 659). TsMS § 651 sätestab apellatsioonkaebuse läbivaatamise ulatuse. TsMS § 651 lg 1 kohaselt kontrollib ringkonnakohus apellatsiooni korras maakohtu otsuse seaduslikkust ja põhjendatust üksnes osas, mille peale on edasi kaevatud. Analoogne säte HKMS-s on § 197 lg 1, mille kohaselt kontrollib ringkonnakohus apellatsiooni korras halduskohtu otsuse seaduslikkust ja põhjendatust üksnes apellatsioonikaebusega vaidlustatud ulatuses. Nii TsMS-i kui ka HKMS-i mõttele ega eesmärgile ei vastaks olukord, kui apellatsioonikohtul oleks igas asjas võimalik alama astme kohtulahendit tervikuna üle kontrollida ja tühistada ka osas, mille peale ei kaevata, kuid kus alama astme kohus on näiteks kehtivat õigust väärtalt kohaldanud.