



RIIGIKOHUS

RIIGIKOHUS
ÕIGUSTEABE OSAKOND

**Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja tagajärjed
halduskohtumenetluses**

Kohtupraktika jätkuanalüüs

Marelle Leppik

kohtupraktika analüütik (haldusõigus)

Mariliis Timmermann

koolitusspetsialist (haldusõigus)

Tartu

Veebruar 2014

Sisukord

Sissejuhatus: eesmärk, uurimisküsimused ja allikad	3
1. Asjakohased õigusnormid (eelkõige HKMS § 199 ja § 230).....	4
2. HKMS § 199 lg 1 rakendamine	4
2.1. Kohtulahend isiku suhtes, keda ei kutsutud kohtusse.....	4
2.2. Kohtukoosseisu muutmise korra rikkumine	5
3. HKMS § 199 lg 2 rakendamine	6
3.1. Uurimispõhimõtte rikkumine	6
3.1.1. Asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele ei ole pööratud vajalikku tähelepanu	6
3.1.2. Tuvastamata on asja lahendamiseks vajalikud asjaolud ja tõendite kogumine kohtu algatusel	8
3.2. Selgitamiskohustuse rikkumine	10
3.3. Kaebuse ebaõige tagastamine	12
3.4. Kaebuse nõude osas seisukoha võtmata jätmine	13
Kokkuvõte	14
Kasutatud kohtupraktika	17
Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu lahendid menetlusõiguse normi rikkumise kohta 2013. aastal	17
Riigikohtu lahendid menetlusõiguse normi rikkumise kohta	17
Riigikohtu lahendid 2005. – 2011. aastal.....	17
Riigikohtu lahendid 2013. aastal.....	17

Sissejuhatus: eesmärk, uurimisküsimused ja allikad

Menetlusõiguse normi rikkumisi on nimetatud „kõige universaalsemateks“¹ halduskohtumenetluse vigadeks, kuna sellised vead võivad esineda kõikides haldusasjades, sõltumata vaidluse sisust. 2013. aasta jaanuariks valmis kohtupraktika analüüs „Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja tagajärjed halduskohtumenetluses“², milles uuriti eelkõige halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS)³ § 199 lg 2 rakendamist ringkonnakohtute ja Riigikohtu praktikas 2012. aastal. Eelmise aasta jooksul viidi läbi HKMS-i osas kohtunike koolitusi⁴, mistõttu on käesolevas analüüsis jätkatud sama teema uurimist, et mh vaadelda, kas ja kui, siis kuidas on kohtupraktika analüüsitegevus ja koolitustel diskuteeritu mõjutanud kohtupraktikat.

Analüüsi peamine eesmärk on teha kindlaks, milliseid menetlusõiguse normi olulisi rikkumisi on kohtupraktikas tulnud ette 2013. aastal. Lisaks uuritakse, kuidas põhjendatakse menetlusõiguse normi rikkumise korral asja uueks arutamiseks tagasi saatmist. Nii ringkonnakohtu kui Riigikohtu praktika uurimise laiem eesmärk on välja tuua aspektid, millest oleks abi, et tulevikus tõhusamalt ära tunda ja vältida vigu menetlusõiguse kohaldamisel. Seetõttu on käesolev analüüs suures osas eelmise aasta olulist kohtupraktikat koondav ja tutvustav.

Analüüsi peamiseks allikaks on 2013. aasta Riigikohtu halduskolleegiumi ning Tartu ja Tallinna ringkonnakohtu lahendid, milles on tuvastatud menetlusõiguse normi rikkumine. Analüüsi lõpus on ülevaatlik loetelu Riigikohtu halduskolleegiumi ja ringkonnakohtu 2013. aasta asjakohastest lahenditest. Kokku on analüüsi objektiks 37 ringkonnakohtu ja Riigikohtu lahendit.

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

¹ E. Vene, Menetlus ringkonnakohtus. – Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koostanud K. Merusk ja I. Pilving, lk 609.

² M. Leppik, Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja tagajärjed halduskohtumenetluses, Tartu, 2013. Kätesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1434/HKMS%20oluline%20rikkumine_Marelle%20Leppik.pdf.

³ Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 23.12.2013, 2.

⁴ 2013. a koolitusel (11.-12. aprillis Tartus, 09.-10. mais Tallinnas) käsitletud teemadeks olid vaidluse ese, kolmanda isiku kaasamine, menetlusabi ja -kulud, kättetoimetamine, kaebuse lubatavus ja eelmenetlus, lepitusmenetlus, lihtmenetlus, tõendid ja tõendamine. Koolituse lektoriteks olid Tallinna Halduskohtu kohtunik Villem Lapimaa, Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik Kaire Pikamäe ja riigikohtunik Indrek Koolmeister. Kohtunike koolitusprogrammi aruanne, Tartu, 2014. Kätesaadav: <http://www.nc.ee/vfs/1629/2013%20koolitusaruanne.pdf>.

1. Asjakohased õigusnormid (eelkõige HKMS § 199 ja § 230)⁵

HKMS § 199 lg 1 näol on tegemist normiga, milles loetletud juhtumeid tuleb pidada sellisteks olulisteks rikkumisteks, mille ilmnemisel on näiteks ringkonnakohus kohustatud tühistama esimese astme kohtu otsuse ja saatma asja esimese astme kohtule uueks läbivaatamiseks. Normi kategooriline sõnastus (ringkonnakohus tühistab) ja nimetatud löike 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.

HKMS § 199 lg 2 sõnastusest (ringkonnakohus võib tühistada) saab eeldada, et kohtupraktika võib arengus võtta erinevaid suundi. Seetõttu tuleks tähelepanu pöörata HKMS § 199 lg 2 rakendamise praktikale. Olgu lisatud, et kohtud rakendavad HKMS § 199 lg 2 sagedamini kui HKMS § 199 lg 1, mis kinnitab praktilist vajadust jätkuvalt tegelda HKMS § 199 lg 2 rakendamispraktika uurimisega. Loomulikult on juhtunud, et alles Riigikohtus tuvastatakse, et senises kohtumenetluses jäeti HKMS § 199 löike 1 punktides 1-5 nimetatud oluline menetlusnormi rikkumine kahe silma vahele, kuid sellist olukorda võib pigem pidada erandlikuks või selgeks, mistõttu ei vaja see järjepidevat põhjalikku analüütilist mõtestamist.

Riigikohtul on kassatsiooni korras õigus tühistada alama astme kohtuotsused materiaalõiguse normi ebaõige kohaldamise, sealhulgas kohaldamata jätmise, või kohtumenetluse normi olulise rikkumise korral (HKMS § 230 lg 1). Nagu ringkonnakohuski ei ole ka Riigikohus seotud kaebuse piiridega, kui tegemist on HKMS §-s 199 nimetatud kohtumenetluse normi olulise rikkumisega. HKMS § 199 lg-s 1 nimetatud juhtumite korral on Riigikohus kohustatud alama astme kohtuotsuse tühistama ja saatma asja esimese või teise astme kohtule uueks läbivaatamiseks. HKMS § 199 lg 2 nimetatud rikkumiste korral on kohtule jäetud kohtuotsuse tühistamise osas kaalutusõigus. HKMS § 199 lg-s 2 nimetatud olulise menetlusnormi rikkumise korral tuleb hinnata, kas tuvastatud rikkumised olid sedavõrd olulised, et on õigustatud kohtuotsuse tühistamine.⁶ Oluline on, et HKMS § 230 lg 4 kohaselt on Riigikohtul õigus lugeda menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks ka § 199 lg-tes 1 ja 2 nimetatud rikkumised, juhul, kui rikkumine võis mõjutada asja lahendamise tulemust ringkonnakohtus ning rikkumist ei ole võimalik kassatsioonimenetluses kõrvaldada. HKMS § 234 ja 235 lg 2 kohaselt on menetlusõiguse normi oluline rikkumine ringkonnakohtu lahendi tühistamise aluseks ka määruskaebuste menetlemisel.

2. HKMS § 199 lg 1 rakendamine

2.1. Kohtulahend isiku suhtes, keda ei kutsutud kohtusse

Kuigi HKMS § 199 lg 1 rakendati uurimisperioodil, võrreldes sama paragrahvi löikega 2, kohtupraktikas oluliselt vähem, siis Tallinna Ringkonnakohtu praktikas leidis üks selge HKMS § 199 lg 1 p 2 rakendamise juht. Tegemist oli kriminaalasja menetlemisel tekitatud mittevaralise kahju hüvitamise nõudega, milles halduskohus pidas menetluspoolteks kaebajat

⁵ Kuna 2013. aasta jaanuari analüüsis „Menetlusõiguse normi oluline rikkumine ja tagajärjed halduskohtumenetluses“ ja Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaandes on ammendavalt avatud HKMS § 199 jt asjakohaste HKMS-i normide eesmärki, peatutakse järgnevalt ainult olulisematel regulatsiooni tutvustavatel aspektidel.

⁶ J. Siider, Menetlus Riigikohtus. – Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koostanud K. Merusk ja I. Pilving, lk 656.

ja prokuratuuri. Ringkonnakohus juhtis aga tähelepanu, et kaebaja pidas kahju põhjustanud õigusvastaseks tegevuseks Keskkriminaalpolitsei politseivaneminspektori toiminguid kaebaja ülekuulamise ja kaebaja elukoha, juhitud äriühingute registreerimiskoha ja sõiduki läbiotsimisel. Seega pidi halduskohus kaasama vastustajana Politsei- ja Piirivalveameti. Tallinna Ringkonnakohus selgitas haldusasjas nr 3-12-451⁷, et Politsei- ja Piirivalveameti kui menetlusosalise HKMS § 27 lg 1 p-des 2 ja 4-9 sätestatud õigusi rikkus halduskohus oluliselt, kuna ta ei selgitanud välja asjas pooli (HKMS § 120 lg 1 p 2). Eelnevalt tulenevalt jäeti Politsei- ja Piirivalveametile kaebus kätte toimetamata ja temalt kaebusele vastus küsimata (HKMS § 122 lg 2 p 3, 4) ning ta kohtuistungile kutsumata (HKMS § 122 lg 2 p 11, § 127 lg 6). Tegemist on rikkumistega, mis HKMS § 199 lg 1 p 2 alusel toovad kaasa halduskohtu otsuse tühistamise ja asja halduskohtusse uueks arutamiseks saatmise apellatsioonkaebuse ja vastuväidete põhjendustest olenemata. Halduskohtu otsus tühistati kohtumenetluse normide olulise rikkumise tõttu ning asi saadeti halduskohtule uueks läbivaatamiseks.

2.2. Kohtukoosseisu muutmise korra rikkumine

Riigikohus tühistas 2013. aastal neli ringkonnakohtu lahendit HKMS § 199 lg 1 p 1 alusel, mille kohaselt tuleb lahend tühistada, kui asja lahendas kohus (kohtunik), kellel seaduse järgi ei olnud õigust asja lahendada (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013.a otsus asjas nr 3-3-1-38-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-69-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13, Riigikohtu halduskolleegiumi 8. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-58-13). Viidatud Riigikohtu lahendites käsitleti olukorda, kus apellatsioonimenetluse kestel oli kohtukoosseis muutunud, kuid kohtumaterjalides puudusid menetlusedokumendid, millest nähtuks kohtukoosseisu muutmise õiguslik alus, aeg ja põhjus ning menetlusosaliste teavitamine sellest. Tegemist oli menetlusnormide olulise rikkumisega, sest sellised rikkumised võivad mõjutada asja läbivaatamise tulemust.⁸ Riigikohus selgitas, et koosseisu muutmise korra järgimata jätmine tekitab kahtluse kohtu objektiivsusest erapooletusest, mis on üks ausa menetluse põhimõtte osiseid ja põhiseaduse § 15 ja § 146 lg 2 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 kaitsealas.⁹

Riigikohus andis nendes lahendites ka teisi praktilisi juhtnööre kohtukoosseisu muutmise korra järgimiseks. Näiteks, et kohtukoosseisu muutmise korra täitmiseks ei ole piisav üksnes kohtunike asendamise graafiku märkimine tööjaotusplaani. Olulisteks tingimusteks on menetlusosaliste teavitamine ja vastavat teavet kandva dokumendi kajastamine toimikus, et kõrgema astme kohtul oleks võimalik kohtukoosseisu määramise õiguspärasust kontrollida.¹⁰ Toimikust peab nähtuma, millal ja mis põhjusel on kohtukoosseis vahetunud ning menetlusosalised peavad olema asja läbivaatava koosseisu muutumisest teadlikud, et neil

⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 31. mai 2013. a otsus asjas nr 3-12-451, p 15, jõustunud.

⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 15; Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-69-13, p 15; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13, p 10; Riigikohtu halduskolleegiumi 8. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-58-13, p 16.

⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 13.

¹⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 12; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13, p 10.

oleks võimalik menetlustoimingute tegemise vajaduse ja teiste menetlusseadustikes sätestatud õiguste kasutamise osas seisukoht esitada.¹¹

Seega menetlusnormide olulise rikkumisena on käsitatav (ka kirjaliku ja lihtmenetluse korral) kohtukoosseisu muutumine menetluse kestel, kui selle kohta puuduvad kohtumaterjalides menetlusdokumendid ning menetlusosalisi pole koosseisu muutumisest teavitatud. Eelnev võib mõjutada asja läbivaatamise tulemust.¹² Kohtukoosseisu muutmise korra rikkumise tagajärjeks on tühistamine ja asja uueks läbivaatamiseks saatmine samale kohtule.

3. HKMS § 199 lg 2 rakendamine

3.1. Uurimis põhimõtte rikkumine

3.1.1. Asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele ei ole pööratud vajalikku tähelepanu

HKMS § 199 lg 2 p 2 kohaselt võib kohtulahendi tühistada, kui otsust ei ole seaduse kohaselt olulises ulatuses põhjendatud ja seda puudust ei ole võimalik kõrvaldada.

Riigikohus tühistas 2013. aastal mitmeid alama astme kohtulahendeid HKMS § 199 lg 2 p 2 alusel. Näiteks 23. mai 2013. aasta otsuses haldusasjas nr 3-3-1-19-13 tühistas Riigikohus ringkonnakohtu otsuse HKMS § 230 lg 3 koosmõjus HKMS § 199 lg 2 p-ga 2 ning saatis asja uueks läbivaatamiseks samale kohtule. Põhjenduseks toodi, et ringkonnakohus ei ole asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele pööranud vajalikku tähelepanu. Tegemist oli kinnipeetava esitatud kahju hüvitamise kaebusega, mille lahendamisel tuli kohtutel anda hinnang, kas täiendavate ohjeldusmeetmete kohaldamine saatebussis kinnipeetava transportimisel vanglast kohtuistungile oli õiguspärane. Riigikohtu hinnangul ei olnud ringkonnakohus piisavalt põhjendanud, millistele asjaoludele tuginedes esines vajadus kasutada tavapärasest intensiivsemaid ohjeldusmeetmeid.

Samas asjas (nr 3-3-1-19-13) tegi Riigikohus ringkonnakohtule teisigi menetluslikke etteheiteid, kuigi lahendi tühistamise põhjendamisel ei ole neile otseselt viidatud. Näiteks heitis Riigikohus ringkonnakohtule ette, et ringkonnakohtu otsus oli vastuoluline, sest ringkonnakohus leidis esmalt, et põhjendamispuuduste tõttu ei olnud kohtul võimalik ohjeldusmeetmete kohaldamise õiguspärasust hinnata. Seejärel asus ringkonnakohus aga seisukohale, et kuna haldusorgan on tagantjärele meetme kohaldamise vajadust piisavalt põhjendanud, oli meetmete kohaldamine õiguspärane. Riigikohus leidis, et kui ringkonnakohus nõustus haldusorgani põhjendustega, siis oleks kohus pidanud jätma kaebuse täies ulatuses rahuldamata. Ringkonnakohus aga tuvastas otsuse resolutsioonis toimuva õigusvastasuse põhjenduste ebapiisavuse tõttu.¹³

Kohtuotsuse resolutsiooni ja põhjenduste vastuolu on Riigikohtu varasema praktika kohaselt kohtumenetluse normi oluline rikkumine, mis toob kaasa lahendi tühistamise ja asja uueks

¹¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 12.

¹² Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 15; Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-69-13, p 15; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13, p 10.

¹³ Riigikohtu halduskolleegiumi 23. mai 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-19-13, p 15.

arutamiseks tagasi saatmise.¹⁴ Samuti leidis Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-19-13¹⁵, et ringkonnakohus jättis ebaõigesti hindamata ära kuulamisõiguse rikkumise väite. Selles küsimuses võttis Riigikohtu halduskolleegium ise sisulise seisukoha, et kaebaja ära kuulamisõigust ei rikutud.¹⁶

Seega ringkonnakohtu otsuse tühistamise põhjendamisel on Riigikohus ringkonnakohtule eelkõige ette heitnud asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele vajaliku tähelepanu pööramata jätmist. Otsuse vastuolulisust ja ära kuulamisõiguse rikkumise väite sisulist hindamata jätmist Riigikohus kohtuotsuse tühistamise põhjusena otseselt nimetanud ei ole, kuid lahendis on ka neile ammendavalt tähelepanu pööratud.

Asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele tähelepanu pööramata jätmise tõttu tühistas Riigikohtu halduskolleegium ringkonnakohtu otsused ka asjades nr 3-3-1-21-12¹⁷ ja 3-3-1-33-13¹⁸. Mõlemas nimetatud kohtuasjas oli tegemist Politsei- ja Piirivalveameti kriminaalpolitseiosakonna rahapesu andmebüroo ettekirjutuste vaidlustamisega. Riigikohus leidis, et kuna kohtud ei selgitanud välja, kas vaidlusaluste ettekirjutuste tegemise asjaolud olid kajastatud kohustuslikus eraldi dokumendis ning kohtud ei hinnanud neid dokumente, siis rikkusid kohtud oluliselt uurimispõhimõtet. Selle tulemusel ei põhjendatud otsust piisavalt. Riigikohus saatis mõlemas kohtuasjas asja uueks läbivaatamiseks ringkonnakohtule.

Mõlemas viimatinimetatud haldusasjas (nr 3-3-1-21-12 ja nr 3-3-1-33-13) olid Riigikohtu otsuste põhjendused (menetlusõiguse rikkumise küsimustes) sarnased, kuid ajaliselt hilisemas otsuses jäi riigikohtunik I. Koolmeister eriarvamusele. Eriarvamuses leiti, et ettekirjutuse põhjenduste selgitamise motiivil kohtuasja ringkonnakohtule uueks läbivaatamiseks saatmist ei saa pidada mõistlikuks ning Riigikohus oleks pidanud lahendama kohtuasja sisuliselt ja lõplikult. Sellest võib järeldada, et ka kõnealust menetlusõiguse normi olulist rikkumist on teatud tingimustel võimalik kassatsiooniasemes kõrvaldada.

Kui viimatinimetatud kohtuasjades saatis Riigikohus asjad uueks läbivaatamiseks ringkonnakohtule, siis kohtuasjas nr 3-3-1-43-13¹⁹ tühistati halduskohtu ja ringkonnakohtu otsused HKMS § 230 lg 1 alusel ja saadeti asi HKMS § 230 lg 5 p 3 alusel uueks läbivaatamiseks halduskohtule. Antud asjas oli tegemist hankeasjaga ning Riigikohus leidis, et halduskohus ja ringkonnakohus ei tuvastanud, millise tegevuse edendamiseks soovis hankija hangitavaid teenuseid kasutada. Antud asjas oli lisaks menetlusnormi rikkumisele tegemist ka materiaaõiguse normi ebaõige kohaldamisega ringkonnakohtu poolt.

Kui Rahapesu andmebüroo asjades saatis Riigikohus kohtuasja tagasi ringkonnakohtule, siis viimatimainitud hankeasjas halduskohtule. Mõlemas asjas oli tegemist täiendavate asjaolude väljaselgitamise vajadusega. Asja uueks läbivaatamiseks saatmisel on oluline, et asja uus

¹⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 15. detsembri 2009. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-82-09, p 18.

¹⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 23. mai 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-19-13.

¹⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 23. mai 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-19-13, p 19.

¹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. märtsi 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-21-12.

¹⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-33-13.

¹⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 28. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-43-13.

lahendamine oleks tulemuslik, kuigi Riigikohtu otsustes reeglina ei selgitata, miks asi saadetakse tagasi just esimesse astmesse või apellatsioonistmesse.

Oluliste asjaolude väljaselgitamata jätmise tõttu tühistas Riigikohus 2013. aastal alama astme kohtute lahendeid veel teisteski kohtuasjades.²⁰ Kuna lahendite põhjenduste kohaselt oli tühistamise ja asja tagasisaatmise aluseks samuti oluliste asjaolude väljaselgitamata jätmine, võib järeldada, et tühistamise aluseks oli ka nendes asjades HKMS § 199 lg 2 p 2, kuigi otsustes selget viidet sellele normile ei tehtud.

3.1.2. Tuvastamata on asja lahendamiseks vajalikud asjaolud ja tõendite kogumine kohtu algatusel

Kui ringkonnakohtu praktikas viidatakse uurimispõhimõtte rikkumisele, siis reeglina sisustatakse see kumulatiivsete menetlusõiguslike rikkumiste kaudu. Näiteks Tartu Ringkonnakohus selgitas haldusasjas nr 3-11-462²¹, et halduskohus ei järginud kaebuse lahendamisel uurimisprintsipi, ei juhtinud menetlusosaliste tähelepanu täiendavate tõendite esitamise vajadusele, samuti pole neid kogutud kohtu oma algatusel, lahendamata jäeti kaebaja taotlus tunnistajate ülekuulamiseks, sh välistatud ei ole ekspertiisi korraldamise vajadus. Antud asjas ei olnud ka küsimus ainult eelnevates menetlusõiguslikes eksimustes, vaid ringkonnakohus juhtis alama kohtuastme tähelepanu, et kuigi vaidlus arsti otsustuste üle ning tervishoiuteenuse kvaliteedi üle ei kuulu halduskohtu pädevusse, tuleneb vangistusseaduse (VangS)²² § 52 lg-st 2, § 53 lg-st 1 ja 2 siiski vangla avalik-õiguslik kohustus tagada kinnipeetavale vajadusel arstiga kohtumine. Selle kohustuse täitmise üle käiva vaidluse peab vastavalt halduskohtu pädevusele lahendama halduskohus.²³ Sellises olukorras ei pidanud ringkonnakohus võimalikuks asjas ise uut otsust teha.

²⁰ Näiteks haldusasjas nr 3-3-1-20-13 oli tegemist vaidlusega, kus Maksu- ja Tolliamet jättis abikaasade ühises tuludeklaratsioonis esitatud tagastusnõude täitmata ning tasaarvestas selle kohtutäituri poolt ühe abikaasa vastu esitatud nõudega. Riigikohus nõustus ringkonnakohtuga, et antud juhul oli abikaasade ühine deklaratsioon esitatud ekslikult, sest nad ei olnud maksustamisperioodi viimase päeva seisuga enam abielus. Riigikohus leidis, et kuna täiteasja nõue oli esitatud vaid ühe abikaasa vastu, siis oleks kohtud pidanud tuvastama ka asjaolu, kellele abikaasade ühise tuludeklaratsiooni kohaselt tuli tagastamisele kuuluv tulumaks kanda. Riigikohus tühistas haldus- ja ringkonnakohtu otsused ja saatis asja halduskohtule uueks läbivaatamiseks. (Riigikohtu halduskolleegiumi 16. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-20-13.)

Haldusasjas nr 3-3-1-81-12 tühistas Riigikohus ringkonnakohtu otsuse osas, mis puudutas kahe äriühinguga seotud tehinguid ning saatis asja tühistatud osas uueks läbivaatamiseks samale kohtule, andes seejuures juhiseid, et ringkonnakohtul tuleb seoses vaidlusaluste tehingutega moodustada tõendite ja asjaolude kogum ja hinnata uuesti tehingute toimumist. (Riigikohtu halduskolleegiumi 9. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-81-12.)

Haldusasjas nr 3-3-1-71-12 tühistas Riigikohus ringkonnakohtu otsuse ja saatis asja uueks läbivaatamiseks, kuna ringkonnakohus oli käibemaksu alases vaidluses tehingu väärtuse määramisel jätnud ebaõigesti arvesse võtmata kaubamärgi registreerimistaotluse väärtuse. (Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-71-12.)

²¹ Tartu Ringkonnakohtu 12. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-462, p 14, jõustunud.

²² Vangistusseadus 14.06.2000. - RT I 2000, 58, 376; RT I, 05.07.2013, 2.

²³ Tartu Ringkonnakohtu 12.12.2013 otsus haldusasjas nr 3-11-462, p 8, jõustunud; vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 15.12.2010 otsus asjas nr 3-3-1-53-10, p 10.

Tartu ringkonnakohus leidis haldusasjas nr 3-11-1432²⁴, et halduskohus jättis välja selgitamata kahju hüvitise väljamõistmise seisukohalt olulised asjaolud, mis võisid mõjutada kahju hüvitamise nõude rahuldamist ja kahjuhüvitise suurust ning neid asjaolusid ei olnud ringkonnakohtu hinnangul võimalik täiendavaid tõendeid kogumata kindlaks teha.²⁵ Ringkonnakohtu hinnangul olid olulisteks asjaoludeks, et halduskohus ei selgitanud välja, kas kaebus esitati põhjusel, et arestimajas viibinud kaebaja taotles ühes kuus lühiajalist kokkusaamist kestusega 3 tundi ning talle võimaldati kokkusaamist vaid 10 minutit või kaebus esitati ka põhjusel, et kaebaja taotles lisaks lühiajalisi kokkusaamisi kord nädalas kestusega 2 tundi ning neid talle ei võimaldatud. Nimetatud asjaoludest olenes, millise arestimaja sisekorraeeskirja § 60 lõike²⁶ alusel (vaidlustatud perioodidel kehtivas redaktsioonis) õiguse rikkumist oleks kohus kaebaja erinevatel arestimajas veedetud perioodidel pidanud kontrollima ning kui suurt mittevaralist kahju võidi kaebajale lühiajaliste kokkusaamiste võimaldamata jätmisega tekitada.²⁷ Seega olenes väljaselgitamata asjaoludest õigusliku regulatsiooni rakendamine ja seda pidas ringkonnakohus menetlusõiguse normi oluliseks rikkumiseks.

Järgmises kohtuasjas juhtis ringkonnakohus tähelepanu, et uurimispõhimõtet peab järgima kindlas menetlusetapis ja hilinenud järgimine tähendab menetlusõiguse rikkumist (teatud juhtudel vajalik vastavalt HKMS §-le 130 menetlus uuendada). Nimelt nentis Tartu Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-11-57²⁸, et halduskohus rikkus menetlusnorme, kui täiendavaid tõendeid koguti pärast istungil asja arutamise lõppemist ja otsuse teatavakstegemise aja teavitamist.

Uute tõendite kogumine on võimalik, kui kohus uuendab menetluse HKMS § 130 alusel. Ka uuendatud menetluses peab kohus järgima kohtumenetluse põhimõtteid. Näiteks, kui asjas uut istungit ei korralda, siis tuleb anda võimalus menetlusosalistele uute kogutud tõenditega tutvumiseks ning seisukoha kujundamiseks. Antud kohtuasjas nr 3-11-57 küsiti täiendavaid tõendeid vastustajalt ning vastustaja esitas ka apellatsioonkaebuse. Ringkonnakohus selgitas, et „seega ei ole tekkinud olukorda, kus apellatsioonkaebuse oleks esitanud isik, kes ei olnud uute tõendite kogumisest ning tõendite sisust teadlik.“²⁹ Oluline on, et selles asjas ei toonud hilinenud tõendite kogumine ja menetluse uuendamata jätmine siiski kaasa kohtuotsuse tühistamist ega uueks arutamiseks saatmist.

Sarnaselt 2012. aasta kohtupraktikale on ka 2013. aastal jätkuvalt levinud kumulatiivselt uurimispõhimõtte ja selgitamiskohustuse rikkumise etteheide. Tartu Ringkonnakohus leidis haldusasjas nr 3-11-1920³⁰, et halduskohus ei selgitanud kaebajale vajadust vaidlustada vangla käskkirja, millega kehtestati keelatud esemete loetelu. Nimelt oli kinnipeetaval oma õiguste

²⁴ Tartu Ringkonnakohtu 17.09.2013 otsus haldusasjas 3-11-1432, jõustunud.

²⁵ Tartu Ringkonnakohtu 17.09.2013 otsus haldusasjas 3-11-1432, p 21, jõustunud.

²⁶ Arestimaja sisekorraeeskirjadest § 60 lõigete 1 ja 2 järgi oli kinnipeetul õigus lühiajalisele kokkusaamisele üks kord nädalas, kestusega kuni kaks tundi ning üks kord kuus kestusega kuni kolm tundi.

²⁷ Tartu Ringkonnakohtu 17.09.2013 otsus haldusasjas 3-11-1432, p 15, jõustunud.

²⁸ Tartu Ringkonnakohtu 17.12.2013 otsus haldusasjas nr 3-11-57, jõustumise ootel seisuga 23.02.2014.

²⁹ Tartu Ringkonnakohtu 17.12.2013 otsus haldusasjas nr 3-11-57, p 6, jõustumise ootel seisuga 23.02.2014.

³⁰ Tartu Ringkonnakohtu 30.10.2013 otsus haldusasjas nr 3-11-1920, jõustunud.

efektiivseks kaitseks vajalik vaidlustada ka käskkirjaga kehtestatud keelatud esemete nimekirja teatud osa, milles see keelas kambriisse antud juhtumil silmaklappide väljastamise. Halduskohus ei selgitanud, miks selgitamist vajalikuks ei peetud. Ringkonnakohus leidis otsesõnu, et tegemist „on olulise menetluspõhimõtte rikkumisega, mis tingib halduskohtu otsuse tühistamise ja asja uueks lahendamiseks saatmise halduskohtule. Ringkonnakohus ei pea võimalikuks selle menetlusvea kõrvaldamist apellatsioonimenetluses, kuna siis ei toimiks selle üldkorralduse suhtes kohtulik kontroll kolmeastmelisena.“³¹

Keelatud esemete loetelu kinnitanud üldkorralduse vaidlustamise juurde tagasipöördumist raskendas ringkonnakohtus VangS § § 1¹ lg-s 5 sätestatud nõue läbida enne vangla haldusakti peale kaebuse esitamist kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus. Ringkonnakohtule ei olnud teada, kas kaebaja oli kohtueelses korras üldkorralduse vaidlustanud.³²

Riigikohus on korduvalt selgitanud, et halduskohtumenetluses kehtivast uurimispõhimõttest tuleneb kohtu kohustust selgitada välja kaebuse esitaja eesmärk ja tegelik tahe, tõlgendada esitatud kaebust ja taotlusi sellest lähtuvalt ning juhtida tähelepanu isiku õiguste kaitseks tulemuslikuma taotluse esitamise võimalusele.³³

3.2. Selgitamiskohustuse rikkumine

Riigikohus märkis haldusasjades nr 3-3-1-77-09³⁴ ja nr 3-3-1-5-10³⁵, et kohtutel lasub selgitamiskohustus ka siis, kui ilmneb, et kohtumenetluse ajal muutunud asjaolude tõttu ei oleks kaebuses esitatud nõuet enam võimalik täita ja kaebus tuleks pelgalt sellel põhjusel jätta rahuldamata. Sellises olukorras võib kohus anda kaebajale võimaluse nõuet täpsustada või muuta (nt minna tühistamis- või kohustamiskaebuselt üle tuvastamiskaebusele) ning selgitada kaebajale nõude täpsustamata või muutmata jätmise tagajärgi.

Tartu Ringkonnakohus selgitas haldusasjas nr 3-12-1725³⁶, et halduskohtu istungi protokollist nähtus küll, et pärast kaebaja märkust, et tema soov on hiljem vanglalt kahju nõuda (aktsepteeritav põhjendatud huvina tuvastamiskaebuse esitamiseks), tegi halduskohus kaebajale ettepaneku minna tühistamisnõudelt üle tuvastamisnõudele. Kaebaja ei nõustunud nõuet muutma, leides, et tühistamisnõue oleks siiski otstarbekam. Ringkonnakohtu hinnangul ei täitnud halduskohus siiski piisava hoolsusega selgitamiskohustust, sest kohus ei selgitanud kaebajale menetluse käigus muutunud asjaolusid, ehk seda, et kehtetut haldusakti ei saa tühistada ega ka seda, millised võivad kaebaja jaoks olla tühistamisnõude muutmata jätmise tagajärjed.

Riigikohus märkis haldusasjas nr 3-3-1-36-11³⁷, et juhul, kui halduskohus ei täitnud piisava hoolsusega selgitamiskohustust, tuleb ringkonnakohtul kaebuse lahendamisel võtta seisukoht

³¹ Tartu Ringkonnakohtu 30.10.2013 otsus haldusasjas nr 3-11-1920, p 9, jõustunud.

³² Tartu Ringkonnakohtu 30.10.2013 otsus haldusasjas nr 3-11-1920, p 10, jõustunud.

³³ Nt Riigikohtu halduskolleegiumi 25.11.2010 määrus nr 3-3-1-77-10, p 11 koos sealsete viidetega.

³⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 14.12.2009 otsus asjas nr 3-3-1-77-09, p 12.

³⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 07.04.2010 otsus asjas nr 3-3-1-5-10, p 15.

³⁶ Tartu Ringkonnakohtu 11-12-2013 otsus haldusasjas nr 3-12-1725, jõustunud.

³⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 03.08.2011 määrus asjas nr 3-3-1-36-11.

selle osas, kas kaebus tuleks saata halduskohtule uueks lahendamiseks, mispuhul halduskohus saaks kaebajale anda võimaluse kaebuse eseme muutmiseks. Ringkonnakohus leidis konkreetses asjas, et käesolev kaebus tuli saata halduskohtule uueks lahendamiseks ka sel põhjusel, et anda kaebajale võimalus kaebuse eseme muutmiseks.³⁸

Kui eelpoolmainitud kohtuasjades (Riigikohtu halduskolleegiumi 16. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-20-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 9. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-81-12 ning Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-71-12) tühistati alama astme kohtuotsused seetõttu, et kohus jättis olulised asjaolud välja selgitamata, siis kohtuasjas nr 3-3-1-13-13³⁹ leidis Riigikohus, et kohtud jätsid kaebajale selgitamata temal lasuva tõendamiskoormuse. Tegemist oli laste hooldusõiguse kohta rahvastikuregistrisse kande tegemisest keeldumisega haldusorgani poolt. Riigikohus leidis, et kuna antud asjas kohaldus Rootsi õigus (laste elukohaks oli Rootsi), siis oleks tulnud küsida hooldusõiguse üksikasjade ja kuuluvuse kohta täiendavate tõendite esitamist kaebajalt, sest just temal oli võimalik pöörduda Rootsi ametiasutuste poole, et alustada menetlust laste hooldusõiguse tuvastamiseks või endale üleandmiseks. Riigikohus tühistas haldus- ja ringkonnakohtu otsused ning saatis asja halduskohtule uueks läbivaatamiseks.

Halduskohtu poolt selgitamiskohustuse rikkumise tõttu tühistas Riigikohus haldus- ja ringkonnakohtu otsused ka asjas nr 3-3-1-63-13⁴⁰. Riigikohtu hinnangul tegi halduskohus kaebajale eksitava ja põhjendamatu ettepaneku kaebuse nõude muutmiseks. Kaebaja oli esitanud halduskohtule kaebuse Maksu- ja Tolliameti vaideotsuse ja maksuotsuse tühistamise nõuetega, mille halduskohus võttis menetlusse. Seejärel tegi halduskohus kaebajale ettepaneku kaebust täiendada kohustamisnõudega vaide uueks läbivaatamiseks. Riigikohus leidis, et kaebuse nõude muutmine ei olnud kaebaja tegeliku eesmärgi saavutamiseks otstarbekas ning halduskohus jättis arvestamata ka HKMS § 45 lg-s 4 sätestatud kaebeõiguse piirangu.

Järelikult ei olnud kaebuse esitamine muudetud kujul lubatav ning halduskohtul oleks tulnud kaebuse muutmise vastuvõtmisest keelduda. Riigikohtu halduskolleegium tühistas haldus- ja ringkonnakohtu otsused menetlusnormi olulise rikkumise tõttu ning saatis asja uueks läbivaatamiseks halduskohtule.

Ka haldusasjas nr 3-3-1-6-13⁴¹ leidis Riigikohus, et halduskohus rikkus selgitamiskohustust ning selle rikkumise jättis tähelepanuta ka ringkonnakohus. Nimetatud asjas jättis halduskohus läbi vaatamata kaebaja taotlused koopiade saamisel riigilõivust vabastamiseks ja kogu toimikust koopiade saamiseks, kuna halduskohus oli samasisulise avalduse juba lahendanud ning kaebaja ei olnud seda vaidlustanud. Kaebajale oli antud riigi õigusabi tema esindamiseks halduskohtumenetluses. Kaebaja oli korduvalt halduskohtule teada andnud, et soovib esitada apellatsiooni ning palunud halduskohtul edastada soov riigi õigusabi korras

³⁸ Tartu Ringkonnakohtu 11.12.2013 otsus haldusasjas nr 3-12-1725, p 12, jõustunud. Riigikohtu halduskolleegiumi 03.04.2007 otsusest asjas nr 3-3-1-6-05 punktist 20 tuleneb, et halduskohus ise ei saa tühistamiskaebuselt tuvastamiskaebusele üle minna.

³⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 3. juuni 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-13-13.

⁴⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 3. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-63-13.

⁴¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 5. juuni 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-6-13.

määratud esindajale, kuna kaebaja ise ei saanud temaga kontakti. Riigikohus leidis, et seega pidi halduskohtul tekkima kahtlus, et riigi määratud esindaja võis jätta kohustused kaebaja esindamisel täitmata, mistõttu lasus halduskohtul, enne kaebaja taotluse läbi vaatamata jätmist, täiendav selgitamiskohustus määruse vaidlustamise võimaluse ja vajaduse osas. Riigikohtu hinnangul tekitas selgitamiskohustuse rikkumine olukorra, kus kaebaja menetluslikud õigused jäid kaitseta, mistõttu haldus- ja ringkonnakohtu määrused kaebaja taotluse läbi vaatamata jätmise kohta tühistati. Erinevalt eelpoolmainitud asjadest leidis Riigikohus kõnealuses asjas, et menetlusökonoomiat silmas pidades tuli Riigikohtul endal kaebaja taotlused lahendada.

Eelnev kaasus (nr 3-3-1-6-13) haakub ka Riigikohtu varasemas praktikas kujundatud seisukohaga, et selgitamiskohustuse täitmine kohtu poolt on eriti oluline juhul, kui kaebaja ei kasuta (autorite märkus: piisavalt) kvalifitseeritud õigusabi ning eeldatavalt nõrgema menetlusosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.⁴² Haldusasjas nr 3-3-1-62-13⁴³ leidis Riigikohus, et n-ö nõrgema menetlusosalise suhtes selgitamiskohustuse täitmise vajadus võib tekkida ka kahe avaliku võimu kandja vahelises vaidluses. Kohtuvaidlust, milles kohalik omavalitsus osaleb kaebajana omaenese õiguste kaitseks, ei saa pidada tavapäraseks ega tema põhitegevusega seonduvaks. Riigikohus selgitas, et kuna kohalike omavalitsuste õiguslik võimekus kohtumenetlustes on erinev, tuleb kohtutel selgitamiskohustuse täitmise vajalikkust menetlusosaliseks oleva kohaliku omavalitsuse või muu avaliku võimu kandja suhtes samuti hinnata.⁴⁴ Selles kohtuasjas tühistati halduskohtu ja ringkonnakohtu määrused kohtumenetluse normi rikkumise tõttu HKMS § 230 lg 1 alusel, kuna kaebeõiguse väljaselgitamiseks oleks pidanud kaebuse jätmata käiguta, mitte tagastama. Võib järeldada, et Riigikohus peab ka sellist rikkumist ikkagi kohtumenetluse normi oluliseks rikkumisest, kuigi otsuses nimetati seda vaid „kohtumenetluse normi rikkumiseks“, sest HKMS § 230 lõike 1 kohaselt on kassatsiooni korras kohtuotsuse tühistamise aluseks just kohtumenetluse normi oluline rikkumine.

3.3. Kaebuse ebaõige tagastamine

Kaebuse ebaõige tagastamise tõttu on Riigikohus tühistanud alama astme kohtute lahendid kohtuasjades nr 3-3-1-5-13⁴⁵, 3-3-1-34-13⁴⁶ ja 3-3-1-39-13⁴⁷. Nendes lahendites on Riigikohus järjekindlalt väljendanud seisukohta, et kaebuse tagastamine, andmata kaebajale puuduste kõrvaldamiseks tähtaega, kui puudused on kõrvaldatavad, on vastuolus HKMS § 120 lg-s 3 sätestatuga ning see kujutab endast halduskohtumenetluse normi rikkumist, mis toob kaasa kohtulahendi tühistamise.

Haldusasjas nr 3-3-1-5-13 tühistas Riigikohus ringkonnakohtu määruse, milles ringkonnakohus oli apellatsioonkaebuse menetlusse võtmise staadiumis tagastanud kui ilmselgelt perspektiivitu. Riigikohus leidis, et ringkonnakohus oli eksinud HKMS § 187 lg 3 p

⁴² Riigikohtu halduskolleegiumi 22. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-87-06 ja Riigikohtu halduskolleegiumi 15. veebruari 2007. a määrus asjas nr 3-3-1-80-05.

⁴³ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. novembri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-62-13.

⁴⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. novembri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-62-13, p 15.

⁴⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 22. aprilli 2013. a kohtumäärus asjas nr 3-3-1-5-13.

⁴⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-34-13.

⁴⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 16. oktoobri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-39-13.

5 vastu, mille kohaselt tuleb apellatsioonkaebuse perspektiivikuse hindamisel eeldada apellandi faktiväidete õigsust. Riigikohus saatis asja ringkonnakohtule uuesti otsustamiseks.

Haldusajal nr 3-3-1-34-13 tagastas halduskohus kaebuse põhjendusega, et kaebaja ei pidanud kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ette nähtud kohustuslikust korrast. Ringkonnakohus jättis halduskohtu määruse muutmata. Riigikohus kohtutega ei nõustunud ning heitis neile ette, et nad kontrollisid kohtueelse menetluse läbimist ainult formaalselt, mitte sisuliselt. Kaebaja esitas vanglale kahju hüvitamise taotluse, kuid vangla jättis selle käiguta ning ei andnud tähtaega puuduste kõrvaldamiseks. Kaebaja sellele vangla kirjale ei vastanud. Riigikohtu hinnangul nähtus vanglale esitatud kahju hüvitamise taotlusest nii nõude alus, kahjunõude ese kui ka see, milliseid õigushüvesid kaebaja hinnangul kahjustati. Seega oleks haldusorgan saanud taotluse sisuliselt lahendada. Riigikohus rõhutas, et kohus peab veenduma, et ka tegelikult esinesid puudused, millele viidates isiku taotlus kohustuslikus kohtueelses menetluses tagastati. Riigikohus tühistas ringkonnakohtu ja halduskohtu määrused ja saatis asja halduskohtule kaebuse menetlusse võtmise uueks otsustamiseks.

Kaebuse ebaõige tagastamise tõttu tühistas Riigikohus halduskohtu ja ringkonnakohtu määrused ka haldusajal nr 3-3-1-39-13. Antud kohtuasjas oli aga tegemist kaebuse nõude ümberkvalifitseerimisega Riigikohtu poolt. Halduskohus tõlgendas kinnipeetava kaebust tuvastamiskaebusena, ringkonnakohus aga kohustamiskaebusena. Riigikohus leidis, et kaebuses ongi esitatud kaks erinevat nõuet: kohustamisnõue ja tuvastamisnõue. Tegemist oli kinnipeetava kaebusega, millele on kohustamisnõude puhul ette nähtud kohustuslik kohtueelne menetlus, mis oli aga kaebuse esitamise hetkel veel pooleli. Riigikohus leidis, et kohustamisnõude osas oli kaebus õigesti tagastatud, kuid tuvastamisnõude osas oleks kohus pidanud jätma kaebuse käiguta ja andma tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (kaebaja ei toonud välja, kuidas aitab vaidlustatud toiming õigusvastasuse tuvastamine kaasa tema õiguste kaitsele).

Olgu vastukaaluks eelnevale toodud ka teistsugune Riigikohtu lahenduskäik haldusajal nr 3-3-1-74-13⁴⁸ näitel. Selles asjas heitis Riigikohus halduskohtule küll ette, et halduskohus jättis määruskaebuse lahendamisel osa kaebuses esitatud nõudeid tähelepanuta (lisaks haldusakti tühistamisnõudele taotleti ka õigusvastasuse tuvastamist ja kahju hüvitamist), kuid Riigikohus leidis, et antud asjas ei toonud see kaasa halduskohtu määruse tühistamise vajadust. Põhjus oli selles, et kaebuse kõik nõuded olid ilmselgelt perspektiivitud.

3.4. Kaebuse nõude osas seisukoha võtmata jätmine

Ringkonnakohus on kujundanud seisukoha, et kaebuse mõne nõude osas seisukoha võtmata jätmine on oluline menetlusnormi rikkumine, mida ei ole võimalik apellatsioonimenetluses kõrvaldada (HKMS § 199 lg 2 p 3), mistõttu tuleb halduskohtu otsus tühistada ja saata asi halduskohtule uueks lahendamiseks.⁴⁹

⁴⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 17. detsembri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-74-13.

⁴⁹ Tartu Ringkonnakohtu 18.10.2013 otsus haldusajal nr 3-12-66 ja 26.02.2013 otsus haldusajal nr 3-11-503, mõlemad jõustunud.

Haldusajlas nr 3-12-66⁵⁰ keeldus vangla kahel korral kinnipeetava kaebuste vastuvõtmisest, mispeale esitas kinnipeetav kohtusse kaks kaebust. Mõlemas palus kaebaja tühistada vangla kodukorra osas, milles see ei võimalda kaebusi edastada kuni kella 24.00-ni, ning tunnistada õigusvastaseks vangla mõlemad keeldumised kaebuse vastuvõtmisest. Lisaks soovis kaebaja vastustajale ettekirjutuste tegemist. Halduskohtu otsusega lahendati kaebused koos, jättes need läbi vaatamata, kuna esitatud tühistamis- ja kohustamiskaebuste osas ei läbinud kaebaja kohustuslikku kohtueelset menetlust. Ringkonnakohus leidis otsuses nr 3-12-66⁵¹, et halduskohus ei võtnud seisukohta kaebuse nõude osas, milles paluti tunnistada õigusvastaseks vastustaja toimingud kaebuste vastuvõtmisest keeldumisel. Ringkonnakohus leidis, et kaebuse teatud nõude osas seisukoha võtmata jätmine on oluline menetlusnormi rikkumine HKMS § 199 lg 2 p 3 tähenduses.

Tartu Ringkonnakohus leidis samuti haldusajlas nr 3-10-2669⁵², et halduskohus ei kujundanud otsuses seisukohta kaebaja (kinnipeetav) teatud kahju hüvitamise nõude osas (seotud vaideotsuse tegemise viivitamisega). Ringkonnakohus selgitas, et ei nähtu, „et kahjunõude osana, mis tagastati põhjusel, et kaebaja ei ole eelnevalt esitanud kahju hüvitamise taotlust vanglale, oleks halduskohus saanud käsitleda ja käsitlenud ka kahjunõuet, millele kaebaja viitab ja mis on seotud vaideotsuse tegemise viivitamisega.“⁵³ Ringkonnakohtu hinnangul ei olnud kõnealuses asjas halduskohus välja selgitanud ega väljendanud oma seisukohta selles, kas tegemist võis olla esialgses kaebuses esitatud nõude muutmise või kaebuse täiendamisega uue nõudega.⁵⁴

Haldusajlas nr 3-10-2669 saatis ringkonnakohus halduskohtusse tagasi menetluse jätkamiseks ja asja edasiseks lahendamiseks vajalike asjaolude välja selgitamiseks. 2011. aastal kehtinud HKMS § 19 lg 8 ja alates 2012. aastast kehtiva HKMS § 49 lg 1 kohaselt võib kaebaja kaebuse taotlust (nõuet ja alust) muuta kuni kohtuvaidluse halduskohtus. Riigikohtu halduskolleegium leidis 22. novembri 2010. aasta määruses haldusajlas nr 3-3-1-62-10, et ka kaebuse täiendamine uue nõudega kujutab endast kaebuse muutmist.

Kokkuvõte

2013. aasta kohtupraktikas oli jätkuvalt aktuaalne halduskohtumenetluses selgitamiskohustuse olulisusele tähelepanu juhtimine, seda nii ringkonnakohtu kui ka Riigikohtu praktikas. Eelmises samal teemal avaldatud analüüsis tuvastati, et 2012. aastal osutus reeglina nõrgemaks menetlusosaliseks kinnipeetavast kaebaja, kelle käsutuses pole tavapäraseid vahendeid hankida infot ja saada abi. Riigikohtu praktikas on praeguseks väljakujundatud seisukoht, et selgitamiskohustuse täitmine kohtu poolt on eriti oluline juhul, kui kaebaja ei kasuta kvalifitseeritud õigusabi (autorite märkus: sh piisavalt kvalifitseeritud). Eeldatavalt nõrgema menetlusosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.⁵⁵ 2013. aastal juhtis Riigikohtu tähelepanu, et n-õ nõrgema menetlusosalise suhtes selgitamiskohustuse täitmise vajadus võib

⁵⁰ Tartu Ringkonnakohtu 18.10.2013 otsus haldusajlas nr 3-12-66, jõustunud.

⁵¹ Tartu Ringkonnakohtu 18.10.2013 otsus haldusajlas nr 3-12-66, jõustunud.

⁵² Tartu Ringkonnakohtu 19.03.2013 otsus asjas nr 3-10-2669, jõustunud.

⁵³ Tartu Ringkonnakohtu 19.03.2013 otsus asjas nr 3-10-2669, p 12, jõustunud.

⁵⁴ Tartu Ringkonnakohtu 19.03.2013 otsus asjas nr 3-10-2669, p 12, jõustunud.

⁵⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 22. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-87-06 ja Riigikohtu halduskolleegiumi 15. veebruari 2007. a määrus asjas nr 3-3-1-80-05.

tekkida ka kahe avaliku võimu kandja vahelises vaidluses.⁵⁶ Riigikohus selgitas, et kuna kohalike omavalitsuste õiguslik võimekus kohtumenetlustes on erinev, tuleb kohtutel selgitamiskohustuse täitmise vajalikkust menetlusosaliseks oleva kohaliku omavalitsuse või muu avaliku võimu kandja suhtes samuti hinnata.⁵⁷ Seega nõue selgitamiskohustuse täitmise intensiivsusele varieerub olenevalt menetlusosalise enda, aga ka teda menetluses esindava isiku võimekusest, kogemusest ja teadmistest.

Riigikohus tühistas 2013. aastal neli ringkonnakohtu lahendit HKMS § 199 lg 1 p 1 alusel, mille kohaselt tuleb lahend tühistada, kui asja lahendas kohus (kohtunik), kellel seaduse järgi ei olnud õigust asja lahendada.⁵⁸ Riigikohtu lahendid käsitlesid olukorda, kus apellatsioonimenetluse kestel oli kohtukoosseis muutunud, kuid kohtumaterjalides puudusid menetlusdokumendid, millest nähtuks kohtukoosseisu muutmise õiguslik alus, aeg ja põhjus ning menetlusosaliste teavitamine sellest. Tegemist oli menetlusnormide olulise rikkumisega, sest sellised rikkumised võivad mõjutada asja läbivaatamise tulemust.⁵⁹ Riigikohus selgitas, et koosseisu muutmise korra järgimata jätmine tekitab kahtluse kohtu objektiivselt erapooletusest, mis on üks ausa menetluse põhimõtte osiseid ja põhiseaduse § 15 ja § 146 lg 2 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 6 kaitsealas.⁶⁰

Seega menetlusnormide olulise rikkumisena on käsitatav (ka kirjaliku ja lihtmenetluse korral) kohtukoosseisu muutumine menetluse kestel, kui selle kohta puuduvad kohtumaterjalides menetlusdokumendid ning menetlusosalisi pole koosseisu muutumisest teavitatud. Kohtukoosseisu muutmise korra rikkumise tagajärjeks on tühistamine ja asja uueks läbivaatamiseks saatmine samale kohtule.

Kui ringkonnakohus juhtis 2013. aastal tähelepanu, et tuvastamata olid asja lahendamiseks vajalikud asjaolud, siis Riigikohus reeglina nentis, et asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele ei ole pööratud vajalikku tähelepanu.

Kui ringkonnakohtu praktikas tuvastatakse uurimispõhimõtte rikkumine kui menetlusõiguse normi oluline rikkumine, siis reeglina sisustatakse see kumulatiivsete menetlusõiguslike rikkumiste kaudu. Näiteks Tartu Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-11-462⁶¹ selgitas, et halduskohus ei järginud kaebuse lahendamisel uurimisprintsipi, ei juhtinud menetlusosaliste tähelepanu täiendavate tõendite esitamise vajadusele, samuti ei kogutud neid kohtu algatusel, lahendamata jäeti kaebaja taotlus tunnistajate ülekuulamiseks, sh välistatud ei olnud ekspertiisi korraldamise vajadus. Antud asjas ei olnud ka küsimus ainult eelnevates menetlusõiguslikes eksimustes, vaid ringkonnakohus juhtis alama kohtuastme tähelepanu, et kuigi vaidlus arsti otsustuste üle ning tervishoiuteenuse kvaliteedi üle ei kuulu halduskohtu

⁵⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. novembri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-62-13.

⁵⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. novembri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-62-13, p 15.

⁵⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-69-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13, Riigikohtu halduskolleegiumi 8. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-58-13.

⁵⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 15; Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-69-13, p 15; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13, p 10; Riigikohtu halduskolleegiumi 8. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-58-13, p 16.

⁶⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13, p 13.

⁶¹ Tartu Ringkonnakohtu 12. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-462, p 14, jõustunud.

pädevusse, siis on vangla avalik-õiguslik kohustus tagada kinnipeetavale vajadusel arstiga kohtumine. Viimase kohustuse täitmise üle käiva vaidluse peab lahendama halduskohus.⁶² Olgu märgitud, et suure tõenäosusega saab tervishoiuteenuste osutamise kontekstis halduskohtu ja tsiviilkohtu pädevuse piiritlemise teema olema ka lähimatel aastatel aktuaalne küsimus (vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 19. veebruari 2014. a otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-155-13).

Ringkonnakohtu otsuse tühistamise põhjendamisel on Riigikohus ringkonnakohtule eelkõige ette heitnud asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele vajaliku tähelepanu pööramata jätmist (s.o HKMS § 199 lg 2 p 2 rikkumine).⁶³ Otsuse vastuolulisust ja ärakuulamisõiguse rikkumise väite sisulist hindamata jätmist Riigikohus kohtuotsuse tühistamise põhjusena näiteks haldusasjas nr 3-3-1-19-13⁶⁴ otseselt ei nimetanud, kuid lahendis juhiti ka nendele aspektidele tähelepanu. Asja õigeks lahendamiseks olulistele küsimustele tähelepanu pööramata jätmise tõttu tühistas Riigikohtu halduskolleegium ringkonnakohtu otsused veel mitmetes asjades.⁶⁵ Tihti viis uurimispõhimõtte järgimata jätmise selleni, et otsust ei põhjendatud piisavalt (HKMS § 199 lg 2 p 2).

Lõpetades positiivse noodiga, olgu märgitud, et kohtupraktikas on saanud tunnustatuks põhimõtte, et kui vea kõrvaldamine kõrgemas kohtuastmes:

- 1) on võimalik,
- 2) ei kahjusta ülemääraselt kolmeastmelise kohtusüsteemi toimimist,
- 3) ei too menetlusosalisele kaasa kahjulikke tagajärgi,

tuleb kõrgemal kohtuastmel viga kõrvaldada ilma asja madalamasse astmesse (ehk uuele ringile) saatmata.

⁶² Tartu Ringkonnakohtu 12. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-462, p 8, jõustunud; vt ka Riigikohtu halduskolleegiumi 15. detsembri 2010. a otsus asjas nr 3-3-1-53-10, p 10.

⁶³ Vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 23. mai 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-19-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 16. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-20-13; Riigikohtu halduskolleegiumi 9. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-81-12; Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-71-12.

⁶⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 23. mai 2013. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-19-13 tühistas Riigikohus ringkonnakohtu otsuse HKMS § 230 lg 3 koosmõjus HKMS § 199 lg 2 p-ga 2.

⁶⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 27. märtsi 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-21-12; Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-33-13.

Kasutatud kohtupraktika

Tallinna ja Tartu ringkonnakohtu lahendid menetlusõiguse normi olulise rikkumise kohta 2013. aastal

1. Tartu Ringkonnakohtu 26. veebruari 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-503, jõustunud
2. Tartu Ringkonnakohtu 19. märtsi 2013. a otsus asjas nr 3-10-2669, jõustunud
3. Tallinna Ringkonnakohtu 31. mai 2013. a otsus asjas nr 3-12-451, p 15, jõustunud
4. Tartu Ringkonnakohtu 17. septembri 2013. a otsus haldusasjas 3-11-1432, jõustunud
5. Tartu Ringkonnakohtu 18. oktoobri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-12-66, jõustunud
6. Tartu Ringkonnakohtu 30. oktoobri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-1920, jõustunud
7. Tartu Ringkonnakohtu 11. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-12-1725, jõustunud
8. Tartu Ringkonnakohtu 12. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-462, p 14, jõustunud
9. Tartu Ringkonnakohtu 17. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-11-57, jõustumise ootel seisuga 23.02.2014
10. Tartu Ringkonnakohtu 18. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-12-66, jõustunud

Riigikohtu lahendid menetlusõiguse normi olulise rikkumise kohta

Riigikohtu lahendid 2005. – 2011. aastal

11. Riigikohtu halduskolleegiumi 3. aprilli 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-6-05
12. Riigikohtu halduskolleegiumi 15. veebruari 2007. a määrus asjas nr 3-3-1-80-05
13. Riigikohtu halduskolleegiumi 22. veebruari 2007. a otsus asjas nr 3-3-1-87-06
14. Riigikohtu halduskolleegiumi 14. detsembri 2009. a otsus asjas nr 3-3-1-77-09
15. Riigikohtu halduskolleegiumi 15. detsembri 2009. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-82-09
16. Riigikohtu halduskolleegiumi 7. aprilli 2010. a otsus asjas nr 3-3-1-5-10
17. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. novembri 2010. a määrus nr 3-3-1-77-10
18. Riigikohtu halduskolleegiumi 15. detsembri 2010. a otsus asjas nr 3-3-1-53-10
19. Riigikohtu halduskolleegiumi 3. augusti 2011. a määrus asjas nr 3-3-1-36-11

Riigikohtu lahendid 2013. aastal

20. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. märtsi 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-21-12
21. Riigikohtu halduskolleegiumi 22. aprilli 2013. a kohtumäärus asjas nr 3-3-1-5-13
22. Riigikohtu halduskolleegiumi 25. aprilli 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-71-12
23. Riigikohtu halduskolleegiumi 9. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-81-12
24. Riigikohtu halduskolleegiumi 16. mai 2013. a otsust asjas nr 3-3-1-20-13
25. Riigikohtu halduskolleegiumi 23. mai 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-19-13
26. Riigikohtu halduskolleegiumi 3. juuni 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-13-13
27. Riigikohtu halduskolleegiumi 5. juuni 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-6-13.
28. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-33-13
29. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. juuni 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-34-13
30. Riigikohtu halduskolleegiumi 10. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-38-13
31. Riigikohtu halduskolleegiumi 16. oktoobri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-39-13
32. Riigikohtu halduskolleegiumi 28. oktoobri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-43-13
33. Riigikohtu halduskolleegiumi 8. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-58-13

34. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. novembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-67-13
35. Riigikohtu halduskolleegiumi 27. novembri 2013. a määrus asjas nr 3-3-1-62-13
36. Riigikohtu halduskolleegiumi 3. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-63-13
37. Riigikohtu halduskolleegiumi 4. detsembri 2013. a otsus asjas nr 3-3-1-69-13