



RIIGIKOHUS
♦♦♦♦♦♦♦♦

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

Kaebuse tagastamine halduskohtus

Kohtupraktika analüüs

Liina Reisberg

analüütik

Tartu

2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. KAEBEÕIGUSE PUUDUMINE	5
1.1 TUVASTAMISKAEBUS.....	6
1.2 KESKKONNA- JA OMANDIREFORMIVAIDLUSED.....	7
1.3 MENETLUSTOIMINGU VAIDLUSTAMINE	9
1.4 INDIVIDUAALSE TÄITMISKAVA JA RISKIHINNANGU VAIDLUSTAMINE	10
2. KAEBUSE EESMÄRKI EI OLE VÕIMALIK SAAVUTADA.....	11
3. VÄHEINTENSIIVNE RIIVE NING EBATÕENÄOLINE RAHULDAMINE	14
3.1 VÄHEINTENSIIVNE RIIVE KINNIPEETAVATE KAEBUSTES.....	14
3.2 VÄHEINTENSIIVNE RIIVE MUUDES KAEBUSTES	15
3.3 NÕUDE RAHULDAMISE TÕENÄOSUS	18
4. KAEBEÕIGUSE KURITARVITAMINE NING RIIVE VÄHEINTENSIIVSUS... 	19
5. PROBLEEMID.....	21
5.1 KAEBUSE TAGASTAMINE KORRAGA MITMEL ALUSEL.....	21
5.2 TAGASTAMISALUSTE SEGAMINE (SÕNASTUSE EBATÄPSUS)	23
5.3 TAGASTAMISALUSTE PIIRITLEMISPROBLEEMID	23
5.3.1 Kinnipeetavate tuvastusnõuete tagastamine	23
5.3.2 Seosetu kaebuse tagastamine	23
5.3.3 Valel alusel tagastamine	24
KOKKUVÕTE	25

SISSEJUHATUS

1. jaanuaril 2018. aastal jõustusid¹ muudatused halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lõikes 2. Kõnealusel sättes on reguleeritud kaebuse tagastamise diskretsioonilised alused. Sättesse lisati kaks täiendavat alust kaebuse tagastamiseks (punktid 2¹ ja 2²) ning reguleeriti kaebuse tagastamist kaebeõiguse puudumisel ning vale kaebuse liigi valikul. HKMS § 121 lõige 2 kehtib sõnastuses:

„(2) Kohus võib tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui:

- 1) kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus;
- 2) kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki;
- 2¹) kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline;
- 2²) kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne.
- 3) kaebuses märgitud aadressil, elektronposti aadressil ega kaebaja registrijärgsel aadressil ei ole võimalik kaebajale kohtudokumente ka korduval katsel kätte toimetada, kaebaja ei ole teatanud kohtule oma aadressi muutumisest ning dokumendi kättetoimetajata jätmine takistab asja lahendamist.“

Pärast muudatuste jõustumist väljendati erialakirjanduses muret, et kohtusse pöördumise piirangud võivad takistada tõhusat õiguskaitset. Iseäranis tõsteti esile, et kaebuse tagastamise uus piirang HKMS § 121 lõike 2 punktis 2¹ võib hakata moonutama isikute põhiseaduse §-st 15 tulenevat kohtusse pöördumise põhiõigust. Toodi välja, et õiguste riive vähene intensiivsus määratlemata õigumõistena on subjektiivselt sisustatav, samuti võib kohtu hinnang kaebuse mitterahuldamise kohta olla ennatlik.² Analüüsis uuritakse, kas regulatsiooni ligi pooleteistaastase kehtivusaja jooksul on kohtupraktika andnud selleks kahtluseks ka alust. Täpsemalt tuleb välja selgitada, kas tagastamisaluste HKMS § 121 lõike 2 punktide 1, 2, 2¹ ja 2² rakenduspraktika on regulatsiooni kehtivusaja jooksul kujunenud ühetaoliseks. HKMS § 121 lõige 2 punkt 3 jääb analüüsi uurimisesemest välja, kuivõrd selles normis muudatusi ei tehtud ja pole teada, et säte võiks tekitada rakendamisprobleeme.³

Analüüsi valimi moodustavad 87 kohtumäärust perioodist 1. jaanuar 2018 kuni 1. aprill 2019. Selles vahemikus tagastati kaebusi halduskohtutes siiski oluliselt rohkem. 2018. aastal lahendati halduskohtutes kokku 2477 asja, millest 787 kohtuotsusega ja 1680 määrusega. Neist 689 olid tagastamismäärused (41%).⁴ Aasta varem oli vastav osakaal 42% – 2017. aastal lahendati halduskohtutes kokku 2967 asja, sh 961 kohtuotsusega ja 2006 määrusega, millest tagastamismäärusi oli 848.⁵ Need arvud näitavad, et kaebuste tagastamise osakaal kohtulahendite seas ei ole vaatamata uutele alustele kasvanud.

¹ Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seadus – RT I, 28.11.2017, 1; jõust. 01.01.2018.

² Biesinger, T. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses – *Juridica* 2018/3, lk 184–196 (195).

³ Justiitsministeeriumist saadud kohtustatistika järgi kohaldati sätet ka väga vähe: nii 2017. aastal kui ka 2018. aastal kolmel korral. (Justiitsministeeriumi vastus Riigikohtu statistikapäringule 29.03.2019, andmed autori valduses).

⁴ Selle statistika juures tuleb silmas pidada, et 255 määruse (s.o 15% kõigist määrustest) juures ei ole KIS-s täpsustatud, mis liiki määrusega on tegu. Seega võis tagastamismääruste hulk olla suurem. (Justiitsministeeriumi vastus Riigikohtu statistikapäringule 29.03.2019, andmed autori valduses).

⁵ 2017. aasta määrustest on KIS-s määruse liik märkimata 365 määrusel (18%). Seega võis tagastamismääruste hulk olla suurem. (Justiitsministeeriumi vastus Riigikohtu statistikapäringule 29.03.2019, andmed autori valduses).

Analüüsi valim on 50 määruse ulatuses juhuvalim. Ülejäänud osas on valimisse sihiteadlikult lülitatud tühistatud tagastamismäärused ning tagastamismäärused, mis on tehtud muudes asjades kui vangistusajad. Kokku on 87 määrusest 30 määrust tehtud kinnipeetavate poolt esitatud kaebuste kohta. Seega on kinnipeetavaid puudutanud tagastamismäärusi uuritud vähem. Selle valiku eesmärgiks on kajastada analüüsis kaebeõiguse võimalikku kitsenemist väljaspool kinnipeetavate kaebusi.

Analüüs on üles ehitatud tagastamisaluste kaupa. Peatükid 1–4 käsitlevad iga uuritud tagastamisaluse kohta käivat praktikat, viimases peatükis on välja toodud probleemid. Kohtupraktika näidetes on isikunimed asendatud initsiaalidega.

Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti üksnes kohtulahendites ja analüüsis esitatu ei ole võrdsustatav Riigikohtu lahendites väljendatud seisukohtadega.

1. KAEBEÕIGUSE PUUDUMINE

HKMS § 44 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib isik kaebusega halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguse kaitseks. HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 järgi võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus. Kohtupraktika järgi ei ole kaebajal ilmselgelt seda subjektiivset õigust, mille kaitseks ta kaebuse esitanud on, näiteks järgmistel juhtudel:

- kinnipeetaval ei ole subjektiivset õigust temaga seotud kohtuasjadest või muudest toimikutest koopiade saamiseks;⁶
- kinnipeetaval ei ole subjektiivset õigust nõuda vangla töökorralduse muutmist;⁷
- isikul ei ole kaebeõigust advokatuuri aukohtu otsuse vaidlustamiseks halduskohtus, kui vaidlustatakse sisulisi küsimusi, mitte aukohtu poolt menetlusreeglite järgimist;⁸
- subjektiivne õigus pensionile puudub Krimmis elaval isikul, kes taotleb Eesti Vabariigi ja Venemaa Föderatsiooni pensionikindlustust käsitleva koostöölepingu alusel pensioni, ent ta ei ole vastavalt lepingule käsitatav lepingu subjektina (ei ela Venemaal);⁹
- kaebeõigust pole maksumenetluse lõpetamise taotlemiseks.¹⁰

Kaebeõigust ei ole olukorras, kus kaebaja on oma subjektiivse õiguse juba realiseerinud.¹¹ Näiteks:

- isikul, kellele on makstud pensionit, ei ole õigust juba väljamakstud pensionit teist korda nõuda;¹²
- kinnipeetaval ei ole õigust nõuda teabenõude täitmist, millele on juba vastatud;¹³
- haldusakti tühistamist ei saa nõuda, kui haldusorgan on selle tühisuse juba ise tuvastanud;¹⁴
- kaebeõigus puudub, kui kinnipeetavast kaebajale on juba tagatud tingimused, milleks kohustamist ta taotleb.¹⁵

Kohtupraktikas võib näha ka suuremaid asjade gruppe, milles kaebus kaebeõiguse puudumisel sagedamini tagastatakse. Nendeks on mittetõhusad tuvastamisnõuded ja menetlustoimingute vaidlustamise kaebused. Veel on sel alusel tagastatud ka keerulisi keskkonna- ja omandireformikaebusi, mida jäi analüüsi valimisse kaks. Ka kinnipeetavate individuaalse täitmiskava ja riskihinnangu peale esitatud kaebused on tagastatud kaebeõiguse puudumise

⁶ TrtHKm 30.08.2018, 3-18-667.

⁷ TrtHKm 27.08.2018, 3-18-1576. Selles asjas soovis kinnipeetav, et ta saaks osa võtta kirikus peetavatest jumalateenistustest algusest lõpuni ja päevakava muutust oli vaja selleks, et ta saaks aegsasti teele asuda ega hilineks. Kohtulahendit võib tõlgendada ka nii, et kinnipeetaval puudub subjektiivne õigus viibida jumalateenistusel algusest lõpuni.

⁸ TlnHKm 30.10.2018, 3-18-1892.

⁹ TlnHKm 15.10.2018, 3-18-1500; sarnased ka TlnHKm 29.06.2018, 3-18-1265 ja TlnHKm 18.05.2018, 3-18-914.

¹⁰ TlnHKm 12.12.2018, 3-18-2215, p 12.

¹¹ Analoogselt on menetluse lõpetamise aluseks see, kui kaebuses vaidlustatud haldusakt on kehtetuks tunnistatud või kaebuses nõutav haldusakt on antud või toiming tehtud (HKMS § 152 lg 1 punkt 4).

¹² TrtHKm 20.11.2018, 3-18-2161.

¹³ TrtHKm 14.11.2018, 3-18-2115.

¹⁴ TrtHKm 30.10.2018, 3-18-2029.

¹⁵ TrtHKm 20.09.2018, 3-18-1092.

tõttu, ehkki neis kohtud kaebeõiguse võimalust põhimõtteliselt ei välista. Järgnevas antakse neist kõigist ülevaade.

1.1 TUVASTAMISKAEBUS

Sama eelnõuga, millega muudeti kaebuse tagastamise aluseid HKMS-s, ahendati ka tuvastamiskaebuse esitamise võimalusi, sest leiti, et tuvastamiskaebus hüvitamiskaebuse ettevalmistamiseks ei ole vajalik. HKMS § 45 lõike 2 muutmisega välistati kahju hüvitamisele suunatud tuvastamiskaebused.¹⁶ Tuvastamiskaebuse võib esitada üksnes siis, kui see on vajalik kaebuse esitaja õiguse kaitseks (HKMS § 38 lõige 4)¹⁷ ning kui isiku õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid (HKMS § 45 lõige 2).¹⁸ Seega tagastatakse hüvitamiskaebuse ettevalmistamiseks esitatud tuvastamiskaebused nüüd HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel. Samuti kuuluvad tagastamisele tuvastamiskaebused, mille esitamiseks puudub preventiivne huvi.

Tuvastamiskaebuste tagastamise kohta võib tuua mitmeid näiteid. Näiteks taotles kaebaja toimingute õigusvastasuse tuvastamist olukorras, kus vanglaametnik lõi kinnipeetavat. Tartu Halduskohus ei lubanud esitada tuvastamiskaebust preventiivsel eesmärgil ja ütles, et tõhusam oleks kahju hüvitamise nõude esitamine:

„Ainuuksi tegevuse õigusvastasuse tuvastamine ei aita kaebaja õigusi kaitsta, kuna see ei muuda olematuks väidetavalt toimunud juhtumit ega aita seda heastada. Kui kaebaja on seisukohal, et valvur lõi teda ja põhjustas talle seeläbi kahju, on tal õigus nõuda vanglalt kahju hüvitamist. Kahju hüvitamise nõude lahendamisel hindab vangla ning vajadusel kohus, kas vangla tegutses õigusvastaselt. Muuhulgas tuleks kahju hüvitamise nõude lahendamisel tuvastada, kas valvur lõi kaebajat või mitte. Kahju hüvitamise nõude kohtule esitamise eelduseks on kohustusliku kohtueelse menethuse läbimine. Kaebuse materjalidest ei nähtu, et kaebaja oleks seda teinud.“¹⁹

Tartu Halduskohus tagastas ka kaebuse, mille sisuks oli tuvastada vangla tegevuse õigusvastasus olukorras, kus kaebajale saadetud kiri avati tema juuresolekuta. Kohtule edastatud materjalidest nähtus, et Tartu Vangla tunnistas oma eksimust kirja avamisel ning vabandas kaebaja ees. Kohus ei pidanud tõenäoliseks samasuguse olukorra kordumist. Kohus märkis:

„[O]lukorras, kus vastustaja on oma rikkumisi möönnud, ei ole poolte vahel enam vaidlust rikkumise toimumise üle, kujunenud on õiguslikult selge olukord ning sellises olukorras ei annaks toimingute õigusvastasuse tuvastamine kaebajale mingisugust eelist, kuna vaidlust pole selles, et rikkumine toimus. [---] Kohtu seisukohalt puudub antud asjas kaebajal kaebeõigus ning kaebus tuleb tagastada HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu.“²⁰

¹⁶ Seletuskiri halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivu-seaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse eelnõu (496 SE) juurde (edaspidi: seletuskiri), lk 11.

Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/Halduskohtumenetluse%20t%C3%B5hustamiseks%20halduskohtumenetluse%20seadustiku,%20riigil%C3%B5ivuseaduse%20ja%20riigi%20C%C3%B5igusabi%20seaduse%20muutmise%20seadus> (1.04.2019).

¹⁷ Vt ka RKHKo 05.11.2018, [3-17-1410/77](#), p 19; RKHKo 07.06.2018, [3-16-586/29](#), p 11.

¹⁸ Vt ka RKHKm [3-17-1152/35](#), 06.06.2018, p 11.

¹⁹ TrtHKm 21.09.2019, 3-18-1068, p 3. Sarnane kinnipeetava tuvastamisnõue oli ka haldusasjas nr 3-18-1381, milles halduskohtu hinnangul ei olnud kaebajal õigust nõuda Tartu Vangla meditsiiniosakonna tegevuse õigusvastasuse tuvastamist (HKMS § 121 lõige 2 punkt 1). (TrtHKm 14.09.2018, 3-18-1381).

²⁰ TrtHKm 10.10.2018, 3-18-1780, p-d 4–5.

Veel ühes näites selgitas Tartu Halduskohus kaebajale, et eesmärgipärane nõue haldusakti kõrvaltingimuse vaidlustamiseks on tühistamisnõue, mitte õigusvastasuse tuvastamise nõue. Vaidlustatud haldusakti kõrvaltingimuse sisuks oli Eestisse elama asumise kohustus. Kohus juhtis kaebaja tähelepanu sellele, et otsuse kõrvaltingimuse õigusvastasuse tuvastamine ei lõpeta selle kehtivust ning ka õigusvastaseks tunnistatud kõrvaltingimus on kehtiv ja täitmiseks kohustuslik. Kohus selgitas, et tuvastamiskaebust ei saa esitada üksnes selleks, et veenduda haldusakti kõrvaltingimuse õigusvastasuses. Samuti leidis kohus, et tuvastamiskaebuse esitamine ei ole lubatav üksnes seetõttu, et isik on mööda lasknud tühistamisnõude kui kõige tõhusama nõude esitamise tähtaja. Kuna kaebajal ei olnud preventiivset huvi, tagastas kohus kaebuse HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel.²¹

Kui eeltoodud tuvastamiskaebused tagastati HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel, siis leidub ka tuvastamisnõudeid, mida ei tagastata mitte kaebeõiguse puudumise tõttu, vaid HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ alusel, s.o põhjusel, et kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Nii näiteks tagastati kaebus, milles kaebaja palus tuvastada, et Viru Vangla vastas tema esitatud avaldustele tähtaega ületades. Kaebaja viitas preventiivsele huvile. Kohus otsustas, et kaebaja kaaluka õiguse intensiivset riivet ei esine. Kohus nõustus kaebaja seisukohaga, et vangla on kaebaja pöördumistele vastates ületanud seadusega ettenähtud tähtaega, ent märkis, et isegi kui vangla ületas tähtaega õigusvastaselt, tegi ta seda üksnes mõned päevad ning see ei toonud kaebajale negatiivsed tagajärgi kaasa. Määruses seisab:

*„Kohtul ei olnud mingit põhjust eeldada, et vangla tulevikus kaebaja pöördumistele vastates õigusaktidega vastamiseks ettenähtud tähtaega ületaks. Tuvastamiskaebuse esitamiseks ei ole piisav üksnes kaebaja soov veenduda toimingu õigusvastasuses. Seda arvestades ei ole tõenäoline, et kohus rahuldaks kaebaja nõude. Kuna kaebaja õigusi ei ole antud juhul intensiivselt rikutud ning asjas selgunud asjaoludel ei pea kohus kaebuse rahuldamist kuigi tõenäoliseks, siis tuleb kaebus tuvastamisnõuete osas, mis on esitatud seoses Viru Vangla vastamisega kaebaja [---] esitatud pöördumistele HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel tagastada“.*²²

Ehkki esitatud näidetes on lõpptulemus kaebaja jaoks sama: kaebus tagastatakse ja tal säilib võimalus uuesti kohtusse pöördumiseks, tagastamise eeldused punkti 1 ja punkti 2¹ alusel erinevad. Kui ühel juhul kontrollitakse kaebeõiguse raames tõhusamate õiguskaitsevahendite olemasolu (subjektiivse õiguse olemasolu ja õiguskaitsevahendite küsimus) ja teisel juhul õiguse riive intensiivsust koos kaebuse eduväljavaadetega (subjektiivse õiguse rikkumise küsimus), siis peaksid need alused olema piisavalt erinevad, et kohtulik kontroll võiks teoreetiliselt jõuda ka erineva tulemuseni. Kui aga tuvastamisnõue on samal ajal seotud väheolulise riivega ja on olemuselt eduväljavaadeteta, ei ole võimatu, et tuvastamisnõuete tagastamiseks võivad mõlemad tagastamisalused paralleelselt sobida. Analüüsi valimisse kuulunud asjades olid mitmel juhul kinnipeetavate kaebuste puhul korruga täidetud mõlema tagastamisaluse eeldused. Sel juhul ei ole kummalgi alusel tagastamine iseenesest vaele, aga ühtlasi ei saa kohtupraktika kujuneda ühetaoliseks, sest kohus seisab võrdsete valikute ees.

1.2 KESKKONNA- JA OMANDIREFORMIVAIDLUSED

Kaebeõiguse puudumise alusel tagastamiste hulka kuulub ka selliseid kaebusi, milles isiku kaebeõiguse kindlakstegemine on keeruline. Riigikohtu järjepideva praktika järgi on HKMS § 121 lõige 2 punkt 1 diskretsiooniline alus, mis võimaldab kaebuse tagastada üksnes juhul, kui kaebeõiguse puudumine on selge ilma kahtlusteta.²³ Kui olukord pole ilmselge, tuleb

²¹ TrtHKm 24.09.2018, 3-18-1348, p 5-10. Tuvastamiskaebuse tagastamine HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel on ka: TlnHKm 19.07.2018, 3-18-574.

²² TrtHKm 20.09.2018, 3-18-1092.

²³ RKHKm 25.04.2019, 3-18-913, p 9; RKHKm 04.10.2017, [3-17-505/44](#), p 8.

kaebeõigust kontrollida otsust tehes ning jätta kaebus kaebeõiguse puudumise korral rahuldamata.²⁴ Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et õigusliku olukorra keerukuse või ebaselguse korral tuleb eelistada kaebuse menetlusse võtmist ning küsimuse täiendavat analüüsimist, kui muud HKMS-s ettenähtud tingimused kaebuse menetlemiseks on täidetud.²⁵

Sellegipoolest sattus analüüsi valimisse mitu haldusasja planeerimis-, keskkonna- ja omandireformiõiguse alalt, milles kaebuse menetlusse võtmise faasis vaieldi kaebeõiguse olemasolu üle. Siia kuuluvad näited, milles ringkonnakohus on halduskohtu tagastamismääruse tühistanud, heites halduskohtule ette ennatlikku kaebuse sisulist lahendamist tagastamismäärusega.

Riigikohtu eeltoodud praktikale viidates tühistas Tallinna Ringkonnakohus näiteks Tallinna Halduskohtu tagastamismääruse asjas, milles vaidlustati ehitusload paisu lammutamiseks, pinnavee haarete rajamiseks ja väliujula ümberehitamiseks. Sama isik oli vaidlustanud juba paisu rajamist selle varasemas etapis (lähteseisukohti), ent siis leidis kohus, et tal ei olnud kaebeõigust. Nüüdses asjas asus Tallinna Halduskohus seisukohale, et kaebeõigus puudub järelikult ka paisu järgnevate ehk ehituslubade väljastamist puudutavate etappide osas. Tallinna Halduskohus jäi kaebuse tagastamise õigusliku aluse määramisel oma sõnastuses siiski ebakindlaks:

*”Seega tuleb kaebus tagastada ning seda kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu vastavalt HKMS § 121 lg 2 punktile 1. Kõne alla tuleb ka kaebuse tagastamine viidetega halduskohtumenetluse seadustiku § 121 teise lõike punktidele 2 ja 2¹, kuid viide punktile 1 peaks olema mõnevõrra täpsem.”*²⁶

Ringkonnakohus tühistas tagastamismääruse viitega Riigikohtu praktikale.²⁷ Ringkonnakohus leidis, et see, millised vaidlustatud korraldustest ja mil määral võivad kaebaja subjektiivseid õigusi rikkuda, tuleb välja selgitada asja sisulise lahendamise käigus. Need ei pea olema lõplikult esile toodud ja tõendatud juba kaebuse esitamise staadiumis. Veel selgitas ringkonnakohus, et eelnenud kohtuasja vaidluse ese (lähteseisukohad) erines praegusest (ehitusluba).²⁸

Teine näide tagastamismääruse tühistamise kohta oli omandireformiasjas. Tartu Halduskohus tagastas määrusega kaebuse HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel, leides, et vaidlustatud maa erastamise korraldus ei olnud suunatud kaebajale ning kuna kaebajal puudus võimalus saavutada maa erastamise menetluse algatamise taotluse uus läbivaatamine, siis ei saanud vaidlustatud korraldus kaebaja õigusi rikkuda. Tartu Ringkonnakohus ei nõustunud halduskohtu seisukohaga. Ringkonnakohtu hinnangul võis linnavalitsuse korraldus kaebaja huve riivata, sest vaidlustatud korraldus takistas kaebajal tema kinnistuga piirneva reformimata riigimaa erastamise ja liitmise tema kinnisasjaga. Seepärast pidas ringkonnakohus tühistamiskaebust kaebaja õiguste kaitse eesmärgil lubatavaks, märkides, et vaidlus nõuab faktiliste asjaolude ja õiguslike küsimuste põhjalikumalt analüüsimist ning kaebeõiguse puudumine ei ole ilmselge.²⁹

²⁴ RKHKm 25.04.2019, 3-18-913, p 9; RKHKm 08.06.2016, [3-3-1-12-16](#), p 8 ja RKHKm 26.03.2015, [3-3-1-86-14](#), p 24.

²⁵ RKHKm 04.10.2017, 3-17-505, p 8; RKHKm 11.10.2012, [3-3-1-35-12](#), p 12; RKHKm 08.06.2016, [3-3-1-12-16](#), p 8; RKHKm 26.03.2015, [3-3-1-86-14](#), p 24.

²⁶ TlnHKm 16.04.2018, 3-18-330.

²⁷ TlnRKm 23.05.2018, 3-18-330.

²⁸ Samas.

²⁹ TrtRKm 21.02.2018, 3-17-2142, p 17.

Kokkuvõttes ei olnud keerukate vaidluste ennatlikult tagastamise näiteid küll palju, ent neid tuleb ette vaatamata Riigikohtu olemasolevale praktikale selles küsimuses.

1.3 MENETLUSTOIMINGU VAIDLUSTAMINE

Veel kasutatakse HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 tagastamisalusena olukorras, kus kaebus esitatakse menetlustoimingu peale, mis ei riku iseseisvalt kaebaja õigusi.

Menetlustoiminguks on Riigikohtu pikaajalise praktika järgi näiteks planeeringu algatamine.³⁰ Planeeringu algatamist puudutas Tallinna Halduskohtu menetluses olnud vaidlus, milles kaebuse esitas planeeritava ala naabriks olevas hoones tegutsev korteriühistu. Kohus tagastas kaebuse HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel kaebeõiguse puudumise tõttu. Kohtu hinnangul ei viidanud kaebus sellele, et otsus tooks vältimatult kaasa kaebaja õigusi rikkuva haldusakti andmise. Kohtu hinnangul ei olnud alust arvata, et detailplaneeringu edasises menetluses kaebaja tähelepanekuid insolatsiooni säilimise osas ei analüüsitaks. Veel märkis kohus, et korteriühistul ei ole selles asjas kaebeõigust, sest tulenevalt HKMS § 44 lõikest 1 peab korteriomaniik oma subjektiivseid õigusi ise kaitsma:

„Küttekulude suurenemise puhul ei ole tegemist vaidlusega, mis õigustab KÜ kaebeõigust. Juhul, kui küttekulud tõepoolest päikeseenergia vähenemise tõttu suurenevad, puudutab see üksnes väikest osa korteriomaniike (maja lõunapoolses otsas asuvate korterite omanikke) ning see ei ole käsitatav hoone valitsemisest tõusetunud vaidlusega.

Tulenevalt HKMS § 44 lg-st 1 peab korteriomaniik oma subjektiivseid õigusi ise kaitsma. Kohus selgitab, et kuna õigusaktid ei näe ette subjektiivset õigust nõuda kindlal hulgal päikeseenergia säilimist, ei ole korteriomaniike poolt esitatud kaebus seoses küttekulude suurenemisega ilmselt perspektiivikas.“³¹

Seega oli selles asjas kohtul kokku koguni kolm argumenti kaebuse tagastamiseks: detailplaneeringu algatamise menetlustoiming ei rikkunud kaebaja õigusi, korteriühistul puudus kaebeõigus oma liikmete eest ja õigusaktid ei näe ette subjektiivset õigust päikesepaistele. Lisaks kaebeõiguse olemasolule hindas kohus ka kaebuse eduväljavaadet, mida seadus kaebuse tagastamisel kaebeõiguse puudumise tõttu ei eelda.

Sarnaselt on Tallinna Halduskohus ühes teises vaidluses leidnud, et korteriühistu ei saa pöörduda halduskohtusse kaebusega põhjusel, et naaberkinnistul ehitamist lubades ei kaasatud haldusmenetlusesse korterelamu omanikke. Kohus leidis, et väidetav minetus ei saa rikkuda juriidilise isiku õigusi, vaid kinnistu omanike subjektiivseid õigusi ja korteriühistul ei ole õigust esitada kaebust korteriomaniike õiguste kaitseks. Kui korteriomaniikud leiavad, et nende õigusi on rikutud, peavad nad ise pöörduma kaebusega kohtu poole.³² Samuti ei saa korteriühistu pöörduda kohtusse oma liikmete tervise ja korteriomandi väärtuse vähenemise kaitseks, sest see ei ole ühistu liikmetest korteriomaniikele ühiselt kuuluv õigus.³³

Tartu Halduskohus on leidnud, et menetlustoiminguks on analoogselt planeeringu algatamisega ka projekteerimistingimuste andmise algatamine³⁴ nagu ka üldplaneeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise programmi ja aruande heakskiitmine ning üldplaneeringule antud

³⁰ Vt nt RKHKm 11.10.2018, [3-17-2132/17](#), p 8. Maksumenetluses on samamoodi asutud seisukohale, et kaebus kontrollakti kui menetlustoimingu vaidlustamiseks tuleb tagastada kaebeõiguse puudumise tõttu, kui see ei riku iseseisvalt isiku õigusi (TlnHKm 05.09.2018, 3-18-1549; TlnHKm 05.09.2018, 3-18-1552).

³¹ TlnHKm 09.11.2018, 3-18-1496.

³² TlnHKm 25.04.2018, 3-18-804, p 6.

³³ Samas, p 7.

³⁴ TrtHKm 25.07.2018, 3-18-1323.

kooskõlastused³⁵ ja kirjad, millega ei otsustata kaebaja õiguste üle.³⁶ Nendelgi juhtudel tagastatakse kaebus kaebeõiguse puudumise tõttu, kui menetlustoiming iseseisvalt kaebaja õigusi ei riku.

1.4 INDIVIDUAALSE TÄITMISKAVA JA RISIKIHINNANGU VAIDLUSTAMINE

Eraldi võib välja tuua, et kinnipeetavate puhul on leitud, et neil puudub kaebeõigus üldjuhul individuaalse täitmiskava (ITK) kui programmilise dokumendi õigusvastasuse tuvastamiseks. Tartu Halduskohtu praktika järgi puudub sellel vahetu mõju kinnipeetava õigustele. Tartu Halduskohus siiski ei välista, et teatud juhtudel võib kinnipeetaval olla õigus nõuda ITK-s olevate andmete parandamist. Kui vangla peaks sellest keelduma, on kinnipeetaval õigus esitada vangla tegevuse peale vaie. Seejärel võib kinnipeetaval olla õigus esitada kohustamisnõue.³⁷ Samuti on kaebus tagastatud HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel, kui kinnipeetav vaidlustab riskihinnangu märgitud ohutaseme.³⁸

See praktika on kooskõlas Riigikohtu halduskolleegiumi viimase aja praktikaga, milles on asutud seisukohale, et kinnipeetav saab kohtus vaidlustada ITK rakendamise seotud vangla toimingut või haldusakti ning osutada seejuures tema õigusi riivavale ebaõigele faktiväitele või väärtushinnangule ITK-s.³⁹ Riigikohus selgitas kinnipeetava ümberpaigutamisega seonduvalt, et kui vangla keeldub kinnipeetavat nt tema ohtlikkuse tõttu avavanglasse ümber paigutamast, saab halduskohus avavanglasse ümberpaigutamisest keeldumise otsuse õiguspärasuse hindamise raames kontrollida ka ITK, sh selles märgitud ohuhinnangu õiguspärasust. Kuna ITK-ga ei otsustata aga kaebaja avavanglasse ümberpaigutamise üle, siis puudub kaebajal ilmselgelt kaebeõigus ja halduskohus võis kaebuse HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel tagastada.⁴⁰

³⁵ TrtHKm 29.05.2018, 3-18-996, p 5.

³⁶ TrtHKm 22.05.2018, 3-18-517.

³⁷ TrtHKm 24.08.2018, 3-18-77, p-d 10-11.

³⁸ TrtHKm 11.09.2018, 3-18-1356.

³⁹ RKHKm 10.04.2019, [3-18-111/29](#), p 13; vt ka RKHko 17.06.2010 [3-3-1-95-09](#), p 26.

⁴⁰ RKHKm 10.04.2019, [3-18-111/29](#), p 15-21.

2. KAEBUSE EESMÄRKI EI OLE VÕIMALIK SAAVUTADA

HKMS § 121 lõike 2 punkti 2 järgi võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Seletuskirja järgi oli sõnastuse täpsustamise eesmärk piirata see kaebuse tagastamise alus selgelt juhtumiga, mil kaebaja on eksinud kaebuse liigi või nõude valikul ning keeldub eesmärgi saavutamiseks sobiva nõude esitamisest. Seletuskirja järgi on sel alusel võimalik tagastada näiteks tuvastamiskaebus, mis ehk tuleks isegi rahuldada, ent mille rahuldamine ei annaks kaebajale tegelikult soovitud tulemust, kuivõrd kaebaja peaks oma õiguste kaitseks esitama tühistamiskaebuse, millest ta aga keeldub.⁴¹ Eelnõu seletuskirja selgitusele võiks hästi vastata analüüsi esimeses peatükis käsitletud näide haldusakti kõrvaltingimuse õigusvastasuse tuvastamisnõude kohta. Selles asjas mäletatavasti ütles kohus, et eesmärgipärane nõue haldusakti kõrvaltingimuse vaidlustamiseks on hoopis tühistamisnõue. Ometi ei tagastanud kohus kaebust mitte HKMS § 121 lõike 2 punkti 2 järgi, nagu oleks võinud oodata eelnõu autorid, vaid kaebeõiguse puudumise tõttu (HKMS § 121 lõige 2 punkt 1).⁴²

Kui otsida kohtupraktikast tüüpilisi näited selle kohta, millal ei oleks kaebuse rahuldamisega võimalik saavutada kaebuse eesmärki, siis need näited puudutavad juhtumeid, kui nõude rahuldamise eeldused on täitmata. Näiteks ei saa saavutada kaebuse eesmärki siis, kui kohustamisnõude eeldused on täitmata ja kaebuse eesmärki pole võimalik saavutada ka nõuet muutes.⁴³ Nii leidis Tallinna Halduskohus, et isiku kohustamisnõuet ei saaks rahuldada, sest ta pole ise esitanud taotlust haldusakti andmiseks (haldusorgan ei olnud tegevusetu ega viivituses):

„Kuivõrd kaebaja poolt esitatud kohustamisnõue on ennatlik ning ka kohustamisnõude rahuldamise tulemusena ei saa vastava avalduse puudumise tõttu tekkida olukorda, kus vallal tekiks kohustus erastada kaebajale korralduse objektiks olev maatükk, siis leiab kohus, et kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki ning kaebus kohustamisnõudes tuleb tagastada HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel.“⁴⁴

HKMS § 121 lõike 2 punkt 2 võiks olla mõeldud puhkudeks, kui nõude eelduste täitmata jätmine on kohtule juba asjale peale vaadates selge. Samas võib praktikast tuua ka näiteid pikast kaebuse rahuldamise võimaluste kontrollist, mille käigus kohus leiab, et kaebus tuleks jätta rahuldamata. Seda ei saa pidada sätte eesmärgi realiseerumiseks, sest selle tagastamisaluse mõtte ei ole mitte tagastada kõik kaebused, mis tuleks jätta rahuldamata, vaid eesmärk on tagastada siiski vaid need kaebused, mis ei saa ka rahuldamise korral kaebuse esitajat kuidagi edasi aidata. Üks selline näide, milles kohus leidis, et kaebust ei saa rahuldada ja see tuleb seetõttu HKMS § 121 lg 2 punkti 2 alusel tagastada, puudutas Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) otsust jätta kaebajale tagastamata relvarauad. Kohus leidis, et relvarauade tagastamisest keeldumise teatis oli materiaalselt õiguspärane, ent formaalsete puudustega haldusakt. Määruses seisab:

„Kuigi PPA 17.01.2018 teatis oli motiveerimis- ja vormipuudustega, on PPA oma 02.03.2018 vastuskirjas viidatud puudused kõrvaldanud ja kaebajale oma otsuse põhjendusi selgitanud. PPA põhjendused on õiguspärased. [---] Praegusel juhul ei mõjutanud PPA 17.01.2018 teatise

⁴¹ Seletuskiri, lk 22.

⁴² TrtHKm 24.09.2018, 3-18-1348, p 5-10. Tuvastamiskaebuse tagastamine HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel on ka: TlnHKm 19.07.2018, 3-18-574.

⁴³ TrtRKm 13.02.2018, 3-17-2606, p 13. Kohustamisnõude eeldused on täitmata ka: TlnHKm 21.12.2018, 3-18-2147.

⁴⁴ TlnHKm 02.11.2018, 3-18-1935.

*vorminõuete puudused asja otsustamist. Isegi kui kohus tühistaks PPA 17.01.2018 teatise, tuleks PPA-l teha uus samasisuline otsus, sest faktilised asjaolud ei ole muutunud. Järelikult ei vii tühistamiskaebus kaebajat sihile. Ediväljavaated puuduvad ka kaebaja kohustamiskaebusel. Kohus leidis eelnevalt, et vaidlusalused relvarauad on tsiviilkäibes keelatud. Järelikult puudub õiguslik alus neid kaebajale tagastada ja kohus ei saa vastavat kohustamisnõuet PPA vastu rahuldada. [---] Eeltoodud põhjendustel leiab kohus, et kaebus on ilmselgelt perspektiivitu ja tuleb kaebajale HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel läbivaatamatult tagastada.*⁴⁵

Kaebuse eesmärgi saavutamise hindamine on sarnaselt kaebeõiguse olemasolu küsimusega oluline menetluslik küsimus, seega kahtluse korral ei tohiks otsustada asja sisuliselt, olles alles menetluse võtmise faasis. Uuritava materjali hulgas oli Tartu Ringkonnakohtu määrus, mis illustreerib olukorda, et sisukaid kaasusi peab kohus siiski menetlema ja otsustama põhimenetluses, kas kaebusega on võimalik eesmärki saavutada. Kõnealuse Tartu Ringkonnakohtu määrusega tühistati Tartu Halduskohtu tagastamismäärus pankrotistunud isiku ja Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Ameti (PRIA) vahelises vaidluses. Selles asjas ei olnud kaebaja rahul sellega, et talle PRIA otsusega määratud põllumajandusliku tootmise toetus tasaarveldati varasemate võlgnevuste katteks. Halduskohus pidas tasaarveldamise teatist teavitavaks menetlustoiminguks, mitte haldusaktiks. Halduskohus tegi kaebajale ettepaneku muuta kaebust ja esitada tühistamiskaebus PRIA otsusele, mille alusel teatis oli väljastatud. Kaebaja jäi siiski enda seisukohale kindlaks, et tema õigusi rikub just teatis. Seepeale tagastas halduskohus kaebuse, kuna kaebuses esitatud nõuete rahuldamisega ei olnud kaebaja eesmärk saavutatav.⁴⁶

Ringkonnakohus leidis esiteks, et õigeks kaebuse liigiks on kohustamiskaebus PRIA kohustamiseks toetuse väljamaksmiseks. Teiseks asus ringkonnakohus seisukohale, et kuna rikuti pankrotimenetluse norme, ei olnud sugugi välistatud, et kaebusega on võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Veel pidas ringkonnakohus vajalikuks juhtida halduskohtu tähelepanu asjaolule, et vaidluse lahendamisel võib tekkida konflikt Euroopa Liidu õigusakti ja siseriikliku õiguse vahel, mistõttu võib osutada vajalikuks küsida Euroopa Liidu Kohtult eelotsust.⁴⁷ Seega oleks ilma ringkonnakohtu korrektuurideta jäänud õiguskaitseta kaebaja, kelle vaidlus sisaldas potentsiaalset keerukat õiguslikku küsimust.

Veel üks näide, milles haldus- ja ringkonnakohtu seisukohad kaebuse eesmärgi saavutamise võimalikkuse osas lahkesid, oli kaebuse läbi vaatamata jätmine HKMS § 151 lõike 2 punkti 1 alusel. See säte annab selleks võimaluse, kui pärast kaebuse menetluse võtmist ilmnevad HKMS § 121 lõikes 2 sätestatud asjaolud. Halduskohus leidis, et kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Vaidluse keskmes oli ehituskeeluvööndis asuva sauna lammutamisettekirjutus ja sunniraha määramine selle ettekirjutuse täitmata jätmise eest. Ringkonnakohus nõustus selles asjas määruskaebuse esitajaga, et halduskohus on valesti hinnanud kaebuse eesmärki. Halduskohtu silmis oli kaebuse eesmärgiks hoiduda ettekirjutuse täitmisest ning ebaseaduslikult ehitatud sauna lammutamisest. Ringkonnakohtu hinnangul tõlgendas halduskohus kaebuse eesmärki liiga laialt ja pidas tegelikuks eesmärgiks ettekirjutuse täitmise mõjuval põhjusel edasilükkamist. Halduskohtule esitatud kaebuses taotles määruskaebuse esitaja vastustaja kohustamist sunnivahendi edasilükkamise taotluse uuesti läbivaatamiseks. Ringkonnakohus järeldas, et kuna HKMS § 41 lõike 3 kohaselt võib kohus kohustamiskaebuse rahuldamisel kohustada vastustajat nii haldusakti andma või toimingut tegema kui ka haldusakti andmist või toimingut tegemist uuesti otsustama, ei saa nõustuda halduskohtu järeldusega, et kaebajal ei ole kaebusega võimalik oma eesmärki saavutada. Seega

⁴⁵ TlnHKm 21.03.2018, 3-18-553.

⁴⁶ TrtHKm 03.010.2018, 3-18-1247.

⁴⁷ TrtRKm, 10.01.2019, 3-18-1247.

leidis ringkonnakohus, et kuna halduskohtul on võimalik vastustajat kohustada sunnivahendi edasilükkamise taotluse uuesti läbivaatamiseks, siis on kaebajal võimalik ka kaebuse eesmärk saavutada.⁴⁸

Lõpetuseks tuleb märkida, et kui kaebusega ei ole võimalik saavutada eesmärki, nimetavad kohtud kaebust mõnikord ka ilmselgelt perspektiivituks.⁴⁹ HKMS varasema redaktsiooni (v.r) alusel kujundatud kohtupraktika järgi käsitleti kaebust, millega ei saanud saavutada eesmärki, kaebuse ilmselge perspektiivituse ühe liigina.⁵⁰ Samas tuleb seda väljendit ette veel nüüdki. Sealjuures ei kasutata kaebuse ilmselge perspektiivituse mõistet mitte kitsalt seoses HKMS § 121 lõike 2 punktis 2 sätestatud alusega, vaid üldsõnalisena.

⁴⁸ TrtRKm 18.09.2018, 3-18-232, p 18.

⁴⁹ TlnHKm 21.03.2018, 3-18-209, 3-18-553, p 27; TrtHKm 16.02.2018, 3-17-2106, p 6.2.3.

⁵⁰ K. Merusk, I. Pilving. HKMS kommenteeritud väljaanne, 2013, Juura, lk 434.

3. VÄHEINTENSIIVNE RIIVE NING EBATÕENÄOLINE RAHULDAMINE

3.1 VÄHEINTENSIIVNE RIIVE KINNIPETAVATE KAEBUSTES

Seletuskirja järgi on see kaebuse tagastamise alus HKMS § 121 lõike 2 punktis 2¹ ette nähtud juhtudeks, kui iseenesest tuleb möönda kaebeõiguse olemasolu ehk mille puhul on vaidlustatud haldusakti või toiminguga kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumine iseenesest võimalik, ent selline rikkumine sai kaebaja huve kahjustada vaid väga vähesel määral.⁵¹ Suure osa selle tagastamisaluse kohta käivast kohtupraktikast moodustavad kinnipeetavate kaebused. Kohtul on nüüd võimalik tagastada õiguse väheintensiivset riivet kujutavad ning tõenäoliselt edutud vaidlused HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ alusel.

Tegemist on kaebuse tagastamise valikulise alusega, mille kohaldamiseks peab olema täidetud kaks kumulatiivset tingimust: riive vähene intensiivsus ning kaebuse rahuldamise vähene tõenäolisus.⁵² Praktikast tähendab see seda, et tagastamismäärused on küllaltki pikad ja põhjalikud, sest kaebuse rahuldamise võimaluse hindamiseks peab kohus asja sisuliselt lahendama. Seletuskirjas on küll öeldud, et kohtumäärus kaebuse sel alusel tagastamise kohta väljendab sisuliselt kohtu seisukohta, et „rahuldada seda kaebust seni teada olevate asjaolude põhjal ei saa, ent kuna õiguste rikkumine pole mingil juhul suur, siis ei tasu hakata nende asjaolude paikapidavust täpsemalt kontrollima“; samas kohtupraktikast ei paista, et kohtud teeksid kaebuse rahuldamise võimaluste kontrollimisel mööndusi. Tagastamismääruse argumentatsioon võib põhjalikkuselt olla võrreldav kohtuotsuse omaga.⁵³

Kinnipeetavate kaebuste tagastamise näiteid sellest kaasuste grupist ei ole mõtet palju esitada, sest need on sarnased. Ent mõned olgu märgitud. Kohus on seda alust kasutanud, kui kinnipeetavale ei väljastata laost kahte postkaartkalendrit,⁵⁴ kinnipeetavalt on ära võetud kiri,⁵⁵ kinnipeetava teabenõudele on teda mitterahuldavalt vastatud,⁵⁶ kinnipeetava venekeelsetele pöördumistele ei ole vastatud,⁵⁷ kinnipeetav on jäänud ilma ühe päeva hommiku- ja lõunasöögi ajal saaviilust,⁵⁸ kinnipeetav on veetnud öö ilma madratsita,⁵⁹ kinnipeetavale ei tagata keeleõpet C1 tasemel, kui ta omandab juba eesti keelt B2 tasemel⁶⁰ ning kinnipeetav soovib osakondade vahelistele koridoride trellustele paigaldatud pleksiklaaside eemaldamist.⁶¹

Arvestades, et eelnõu autorid taotlesid muudatustega kinnipeetavate poolt kinnipidamisasutuste olmetingimustega seotud väheintensiivsete väidetavate rikkumiste peale eitatud kaebuste tagastamist just nimetatud alusel,⁶² on eelnõus plaanitu praeguses kohtupraktikas realiseerunud. Samas rõhutatakse seletuskirjas, et eelkirjeldatud tunnustele vastava kaebuse tagastamine ei ole kohustuslik, mis tähendab, et asja menetlev kohtunik peab hindama, kas kokkuvõttes on otstarbekam selline kaebus põhjendatud määrusega tagastada või on kindlam siiski kaebus

⁵¹ Seletuskiri, lk 22.

⁵² RKHKm 01.11.2018, 3-18-763, p 9.

⁵³ Vt nt TrtHKm 07.08.2018, 3-18-1372 ja TrtRKm 05.09.2018, 3-18-1372.

⁵⁴ TrtHKm 20.12, 2018, 3-18-2290.

⁵⁵ TrtHKm 19.11.2018, 3-18-2145.

⁵⁶ TrtHKm 14.11.2018, 3-18-2092.

⁵⁷ TrtHKm 29.08.2018, 3-18-1228.

⁵⁸ TrtHKm 14.11.2018, 3-18-2129.

⁵⁹ TrtHKm 12.11.2018, 3-18-2073.

⁶⁰ TrtHKm 20.09.2018, 3-18-1680.

⁶¹ TrtHKm 10.09.2018, 3-18-1677.

⁶² Seletuskiri, lk 24.

sisuliselt lahendada.⁶³ Võib tuua näiteid selle kohta, et ringkonnakohus näeb vajadust, et kaebus võetakse menetlusse.

Tartu Halduskohus tagastas kaebuse, mis puudutas kinnipeetava tervist, kes kurtis liiga palju muusika üle.⁶⁴ Halduskohus leidis, et kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Halduskohus asus seisukohale, et täitmata on riigivastutuse seaduse § 7 lõikes 1 sätestatud eeldused kahju hüvitamiseks, st puudub avaliku võimu kandja õigusvastane tegevus ning põhjuslik seos väidetava kahju ja vangla tegevuse vahel. Halduskohus märkis, et kuna kohtul puudub põhjus kahelda meditsiiniosakonna tõendis, mille kohaselt ei ole kaebaja müra- ja häälte probleemidega meditsiiniosakonna poole pöördunud, siis ei ole põhjuslikku seost raadio mängimise ja kaebaja vaimse või füüsilise tervise väidetava halvenemise vahel.

Ringkonnakohus hindas tõendeid ja leidis, et kaebaja tervisekaardi kanne lükkab Viru Vangla meditsiiniosakonna tõendis märgitud andmed ümber. Seetõttu ei olnud halduskohtu eeldus vangla meditsiiniosakonna tõendi õigsuse osas õige.⁶⁵ Lisaks sellele tegi halduskohus ringkonnakohtu arvates liialt kergekäeliselt järelduse, et kambris oli tagatud nõuetele vastav helitase. Kuna ringkonnakohtu hinnangul ei andnud asja materjalid alust jõuda enne kaebuse menetlusse võtmist järeldusele, et mürataseme piirväärtust ei olnud ületatud, ning kauakestev mürataseme piirväärtust ületav heli rikub Riigikohtu praktika järgi isiku põhiõigusi, siis ei olnud põhjust järeldada, et kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne.⁶⁶ Ringkonnakohus saatis asja halduskohtule tagasi kaebuse menetlusse võtmise otsustamiseks.

See näide illustreerib, et kohtutel tuli kaebuse rahuldamise tõenäosuse hindamiseks analüüsida tõendeid asja menetlusse võtmise faasis. Veel on näha, et terviseeemaline kaebus ei pruugi tähendada riive vähest intensiivsust. Lõpuks tundub veel, et selles asjas ei andnud kaebuse tagastamine menetlusökonoomilist kokkuhoidu, vaid sisuliselt pikendas kohtumenetlust.

3.2 VÄHEINTENSIIVNE RIIVE MUUDES KAEBUSTES

HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ kohaldamise kohta oli analüüsi valimis kaheksa tagastamismäärust, mis olid tehtud väljaspool vangistusõigust. Nendes asjades peeti väheoluliseks riiveks näiteks isiku eemaldamist sõiduki juhtimiselt korrakaitseorgani poolt riikliku järelevalve teostamise raames,⁶⁷ juhilubade andmisest keeldumist, kui isikul puudub juhilubade saamiseks õigus,⁶⁸ tegevusloa kehtetuks tunnistamise nõuet⁶⁹ ning alla 1000 euro suurust rahalist nõuet.⁷⁰ Kuivõrd kõik need on selle tagastamisaluse n-ö ebatüüpilised esindajad, on vajalik neid lähemalt tutvustada. Sealjuures viimasena mainitud näidet tuleb esile tõsta kui eriti problemaatilist.

Esimene, korrakaitset puudutav vaidlus tekkis põhjusel, et alkoholarvitamise tunnustega isik eemaldati sõiduki juhtimiselt. Kaebaja esitas tühistamiskaebuse. Tallinna Halduskohus luges tema sõiduki juhtimiselt eemaldamise otsuse haldusaktiks ja leidis, et selle haldusakti kehtivus on haldusmenetluse seaduse § 61 lõike 2 alusel lõppenud, mistõttu seda ei saa enam tühistada. Kohus märkis otsuses küll ka seda, et kaebajal puudub kaebeõigus, ent tagastamise alusena

⁶³ Seletuskiri, lk 24.

⁶⁴ TrtHKm 07.08.2018, 3-18-1372.

⁶⁵ TrtRKM 05.09.2018, 3-18-1372, p 12.

⁶⁶ TrtRKM 05.09.2018, 3-18-1372, p-d 13 ja 16.

⁶⁷ TlnHKm 28.09.2018, 3-18-1857.

⁶⁸ TlnHKm 31.03.2018, 3-18-617, p-d 6–9 ja 13.

⁶⁹ TlnHKm 11.07.2018, p-d 19 ja 22.

⁷⁰ TlnHKm 31.03.2018, 3-18-617, p-d 6–9 ja 13.

märkis kohus HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ (riive väheolulisus ja ebatõenäoline rahuldamine). Kuigi tuvastamisõuet kaebaja ei esitanud, märkis kohus ära, et ka see ei saaks olla edukas:

„Kohtu hinnangul ei ole praeguse kehtetu haldusakti ületühistamiseks mingit vajadust, sest vaidlusalusel otsusel puuduvad sellised tagajärjed, mis võiksid kaebaja õigusi ka edaspidi mõjutada. Vaidlusaluse otsusega kehtestatud sõiduki juhtimise keeld kehtis vaid kuni asjaolude äralangemiseni. [---] Seega ei oma vaidlusalune otsus kaebaja õigustele enam mingit mõju. Kohtu hinnangul ei ole kaebaja õigusi rikutud. Kaebaja tunnistab, et oli sel õhtul alkoholi tarbinud, mis välistab mootorsõiduki juhtimisele asumise. Kuna kaebajal puudus sel hetkel õigus sõidukit juhtida, siis ei saanud sellekohase õiguse piiramine kaebaja õigusi rikkuda. Kui kaebaja õigusi ei ole rikutud ja kaebusega ei kaitsta tema õigusi, siis ei saa tal olla ka kaebeõigust (HKMS § 44 lg 1) ja kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline. Kohtu hinnangul ei oleks ka tuvastamiskaebuse rahuldamine tõenäoline. [---] PPA tegevus ei olnud ilmselgelt õigusvastane. [---] Eeltoodud põhjendustel leiab kohus, et kaebus tuleb selle esitajale läbivaatamatult tagastada, sest kaebaja õiguste riive on väheintensiivne ja kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline.“⁷¹

Teine väheolulise riive näide oli juhtum Tallinna Halduskohtu praktikas, kui isikul ei olnud seadusest tulenevat õigust saada juhiluba, sest tema karistus ei olnud karistusregistris kustunud. Kohus ei tagastanud ka siin kaebust mitte kaebeõiguse puudumise tõttu, vaid HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ alusel riive väheolulisuse põhjusel:

„HKMS § 121 lg 2 p 2¹ kohaselt võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Kohtu hinnangul on praegusel juhul ilmselge, et kaebus on perspektiivitu ja seda ei ole võimalik rahuldada. Seetõttu ei pea kohus põhjendatuks kaebust menetlusse võtta. Kaebusest võib järeldada, et kaebaja eesmärk on, et tema karistusandmed kantaks arhiivi ja talle väljastataks juhiluba. [---] Kuna kaebaja täitis üldkasuliku töö tunnid 28.05.2016, siis on tema karistusandmed võimalik karistusregistrist kustutada ja arhiivi kanda kõige varem 28.05.2019. Kuni selle ajani säilib kaebajal karistatus liiklussüüteo eest ja puudub õiguslik alus väljastada talle juhiluba. [---] HKMS § 121 lg 2 p 2¹ järgi võib kaebuse tagastada juhul, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne. Kohtu hinnangul ei ole kaebaja õiguste riive sedavõrd intensiivne, et õigustaks kaebuse menetlusse võtmist. Kaebaja selgitustest nähtub, et tal on juhilube vaja selleks, et tööd teha. Seega on riive iseenesest olemas. Samas on kaebajal võimalik valida töö, mis ei vaja juhilubade olemasolu, või korraldada oma töö selliselt, et tal endal ei oleks juhilube vaja (nt sõidukit juhib kolleeg). Kuigi juhilubade olemasolu piirab kaebajal valitud tööl töötamast, puudub kohtul seaduslik alus kaebust rahuldada. Seega ei aita kaebuse menetlusse võtmine kaebajal tema eesmärki saavutada. Kaebajal on jäänud karistusandmete kustutamiseni 1 aasta (kui ta ei pane selle aja jooksul toime uusi rikkumisi), seega ei saa riivet pidada kuigi intensiivseks.“⁷²

Vaieldavaks näiteks on analüüsi autori arvates ka Tallinna Halduskohtu määrus, milles kohus pidas õiguste väheoluliseks riiveks tegevusloa kehtetuks tunnistamist. Selle asemel, et võtta kaebus menetlusse ja jätta rahuldamata põhjendusega, et tegevusloa kehtetuks tunnistamise otsus oli õiguspärane, argumenteeris kohus, et haldusakti kehtetuks tunnistamine on väheintensiivne riive, kuna isikul on õigus taotleda uue samasisulise haldusakti andmist:

„Kuna kaebajal puuduvad tegevusloa ärakirjad üle 3500 kg täismassiga sõidukite kohta, siis puudub tal õigus nende sõidukitega tasulist veosevedu teostada ja tegevusloa kehtetuks tunnistamist saab seetõttu pidada kaebaja õigusi väheintensiivselt riivavaks. Kaebajal on õigus

⁷¹ TlnHKm 28.09.2018, 3-18-1857.

⁷² TlnHKm 31.03.2018, 3-18-617, p-d 6–9 ja 13.

teostada tasulist veosevedu ilma tegevusloa ja selle ära kirjata praegu kehtiva AutoVS §-s 6 sätestatud juhtudel, samuti auto või autorongiga, mille suurim lubatud täismass ei ületa 3500 kg ja mille valmistajakiirus ei ületa 40 km/h (AutoVS § 5 lg 1). Kui kaebaja soovib teostada tasulist veosevedu, mis nõuab tegevusloa ja selle ära kirja olemasolu, on tal võimalik esitada vastustajale uus taotlus tegevusloa ja selle ära kirja väljastamiseks (AutoVS § 13). Järelikult ei saa vaidlusaluse haldusaktiga kaasnevat kaebaja õiguste riivet pidada intensiivseks. [---] Tulenevalt eeltoodust tuleb kaebus HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel tagastada, sest kaebaja õiguste riive on väheintensiivne ja kaebuse eduväljavaated olematud.⁷³

Viimane näide on alla 1000 euro suuruse nõude tagastamise kohta, mida Tallinna Halduskohus põhjendas järgnevalt:

„Kohus leiab, et OÜ C kaebus tuleb HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel tagastada osas, millega kaebaja nõuab MTA 24.10.2018 korralduse ja 07.11.2018 vaideotsuse tühistamist ning MTA 24.10.2018 korralduse alusel sisse nõutud sunniraha 640 eurot tagastamist koos intressiga. HKMS § 121 lg 2 p 2¹ kohaselt võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Vähesel intensiivsusega riivega on varaliselt hinnatava hüve puhul tegemist siis, kui kaitstava hüve väärtus ei ületa 1000 eurot (HKMS § 133 lg 1 teine lause). Kaebaja kaebusega taotletavaks eesmärgiks on see, et kaebajale tagastataks maksuhalduri poolt sisse nõutud 640 euro suurune sunniraha koos intressiga. Seega saab asuda seisukohale, et kaebaja õiguste riive on väheintensiivne. Kohtu hinnangul on kaebaja kaebuse rahuldamine kohtule esitatud asjaoludest tulenevalt ebatõenäoline.“⁷⁴

Selles asjas defineeris kohus, tuginedes HKMS § 133 lõike 1 teisele lausele, mis reguleerib lihtmenetlust, vähesel intensiivsusega riivena varaliselt hinnatava hüve puhul riive, kui kaitstava hüve väärtus ei ületa 1000 eurot. Seega võrdsustas kohus kaebuse tagastamise eeldused lihtmenetluse eeldustega. Ehkki tagastamise regulatsioonis ei ole tõepoolest defineeritud, mida tähendab, et „kaitstava õiguse riive on väheintensiivne“, ei ole analüüsi autori arvates õige lähtuda lihtmenetluse sätete juures antud definitsioonist, sest isiku jaoks kaalulolevad õigused ei ole võrreldavad. Asja lihtmenetluse määramisel otsustab kohus menetlusökonoomia kaalutlustel ainult menetlusliku vormi üle (tagades isikule õiguskaitse), samal ajal kui kaebuse tagastamisel keeldutakse asja kohtulikust läbivaatamisest üldse. Kui laiendada 1000 euro ületamise tingimust kaebuse menetluse võtmise otsustamisele, siis tekib olukord, et väiksemad kui 1000-eurosed nõuded ei ole üldjuhul kohtulikult kaitstavad. See tõlgendus ei saa aga olla eesmärgipärane: kui kohus tagastaks alla 1000 eurosed nõuded, muutuks ühtlasi kasutuks ka lihtmenetlus, mis selliste nõuete läbivaatamiseks ongi mõeldud.

Kokkuvõttes on määratlemata õigusmõiste „väheintensiivne riive“ sisustamine võrdlemisi probleemitu vangistusajades, ent problemaatiline muudel juhtudel. Viimasel juhul on küsimus pigem kaebeõiguse olemasolus või kaebuse rahuldamise väheses tõenäosuses (mis ei ole tagastamisalusena piisav). Riive sedavõrd vähest intensiivsust, et kaebust ei tasuks menetleda, tuleb tõenäoliselt harva ette. Analüüsi valimisse vähemasti selget väheintensiivse riive näidet vangistustest väljaspoolt ei sattunud.

⁷³ TlnHKm 11.07.2018, p-d 19 ja 22.

⁷⁴ TlnHKm 12.12.2018, 3-18-2215, p-d 5–7.

3.3 NÕUDE RAHULDAMISE TÕENÄOSUS

Lisaks riive väheolulisusele tuleb kohtul HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ alusel kaebust tagastades hinnata nõude rahuldamise tõenäosust. Tüüpiline näide on selline, milles on täitmata nõude rahuldamiseks vajalikud eeldused:

„Kohtu arvates on kaebaja nõude rahuldamine käesolevas asjas ebatõenäoline. Vangla tegevuse õigusvastatus on ainult üks mittevaralise kahju hüvitamise nõude eeldusi. Lisaks sellele peab mittevaralise kahju hüvitise nõude rahuldamiseks olema kaebajale veel tekkinud kahju, peab esinema põhjuslik seos õigusvastase teo ja kahju tekkimise vahel, kaebaja peab olema kasutanud esmaseid õiguskaitsevahendeid, vangla peab olema süüdi ning rikutud peab olema ühte RVastS § 9 lg-s 1 sätestatud õigushüve.“⁷⁵

Kui nõude rahuldamise eeldused on täitmata, on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline.

⁷⁵ TrtHKm 24.10.2018, 3-18-2005, p 10.

4. KAEBEÕIGUSE KURITARVITAMINE NING RIIVE VÄHEINTENSIIVSUS

HKMS § 121 lõikesse 2 lisatud punktis 2² nähakse kaebuse tagastamise alusena ette samuti kaks kumulatiivset tingimust: a) kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning b) kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud.⁷⁶

Seda alust on kohtud kasutanud analüüsitava perioodi (16 kuu jooksul) kokku ainult kolmel korral: 2018. aasta jooksul ei kasutatud sätet kordagi ja 2019. aasta alguses⁷⁷ on seda kolm korda kasutanud Tartu Halduskohus. Kõigil juhtudel oli tegemist kinnipeetavate kaebustega. Seega näitavad numbrid, et pahatahtlike kaebuste osakaal halduskohtutes ei ole märkimisväärne. Kahel juhul oli tagastamise peamiseks põhjuseks kaebuse ebatsensuurne keelekasutus. Kuivõrd praktikat on vähe, ei tule veel välja, kas tingimust, et riive on väheintensiivne, tõlgendatakse HKMS § 121 lõike 2 punktides 2¹ ja 2² samamahuliselt.

Tartu Halduskohus tagastas kaebuse, mille kohta tõlk märkis järgmist: „*Antud avaldus sisaldab hulganisti ebatsensuurseid ja solvavaid väljendeid ning roppusi. Taotlusi ei sisalda.*“⁷⁸ Halduskohus viitas tagastamismääruses seletuskirjale, milles on selle sätte kohaldamise osas märgitud järgmist: „Kaebeõiguse kuritarvitamisena võib olla käsitatav iseäranis lugupidamatul moel kohtu poole pöördumine, kui see takistab kaebuse menetluse võtmist. Seejuures ei peeta silmas mitte üksikute ebaviisakate väljendite kasutamist, vaid räägib toonis sõimukirju, mille puhul kaebaja tegelik probleem ja eesmärk jäävad arusaamatuks. Selliste kaebuste puhul ei pea kohus kaebust käiguta jätma ning asuma kaebaja eesmärki välja selgitama, vaid võib kaebuse tagastada.“⁷⁹ Tartu Halduskohus leidis, et:

„*Ka praegusel juhul sisaldab kohtule esitatud venekeelne avaldus rohkelt ebatsensuurseid ja solvavaid väljendeid ning avalduse tekst ei sisalda taotlusi, millest saaks järeldada kaebaja tahet ja eesmärki kohtusse pöördumisel.*“⁸⁰

Teisel korral tagastas Tartu Halduskohus kaebuse, mis sisaldas ebatsensuurseid väljendeid ja millest ei olnud võimalik välja selgitada ei kaebaja kohtusse pöördumise eesmärki ega isiku kaebeõigust. Kaebus oli esitatud kirjamarkide ja ajalehega seonduva intsidendiga, mis ei viidanud intensiivsele õiguste riivele. Selles asjas põhjendas kohus tagastamist mh järgnevalt:

„*Kui isik esitab kohtule kaebuse, millest nähtub eesmärk vaidluse potentsiaalset vastaspoolt ja kohut solvata, ei kasuta ta oma menetlusõigusi heauskselt. Lisaks sellele, et sel viisil ei ole tal võimalik oma õiguslikke probleeme lahendada, takistab ta seejuures ka heausksete kaebajate juurdepääsu õigusemõistmisele mõistliku aja jooksul. [---] Kohtu arvates kuritarvitab kaebaja oma kaebeõigust tahtlikult. Kohtud on kaebajale korduvalt selgitanud, et kohtule esitatud avaldus peab sisaldama üksnes kohtuasja lahendamiseks asjakohaseid seisukohti. Seega N. L., olles teadlik kohtute seisukohast, on uuesti esitanud Tartu Halduskohtule ebatsensuurseid väljendeid sisaldava kaebuse, mis väljendab ilmselgelt kaebaja pahatahtlikkust ja lugupidamatust kohtu kui institutsiooni vastu. Korduvalt samade puudustega kaebuse esitamine rikub menetlusökoonomia printsiipi ning takistab isikute juurdepääsu tõhusale kohtupidamisele, kuna kohus peab kulutama oma ressursse ebamõistlikult. Kohus märgib*

⁷⁶ Seletuskiri, lk 23.

⁷⁷ Seisuga 25.03.2019.

⁷⁸ TrtHKm 14.01.2019, 3-19-62, p 2.

⁷⁹ Seletuskiri, lk 23.

⁸⁰ TrtHKm 14.01.2019, 3-19-62, p 3.

*siinkohal, et N. L. kaebuse tagastamine ei tähenda kindlasti N. L. halduskohtusse pöördumise õiguse kui niisuguse eitamist. N. L.-l on analoogselt teiste isikutega õigus pöörduda oma subjektiivsete avalike õiguste kaitseks halduskohtusse. Selleks peab ta järgima kohtumenetluse norme ning pöörduma kohtu poole seaduses sätestatud korras. Teisisõnu, halduskohus ei tee kaebeõiguse osas eri isikute vahel vahet. Kui kaebaja esitab halduskohtule kaebuse oma subjektiivsete õiguste kaitseks, mitte kohtu koormamise või potentsiaalse vastaspoolt solvamise eesmärgil, jaatab kohus ka N. L.-i kaebeõigust.*⁸¹

Kolmandas asjas tagastas Tartu Halduskohus kinnipeetava kaebuse HKMS § 121 lõike 2 punkti 2² alusel põhjendusega, et kaebus oli üldsõnaline ja kaebaja ei täpsustanud seda, vaatamata kohtu antud juhtnööridele. Selles asjas ebaviisakust ei nähtunud, kuid kohus leidis, et kaebeõigust kuritarvitatakse. Kohus põhjendas:

*„Halduskohus selgitas kohtuasjas nr 3-18-2193 kaebajale HKMS § 38 lg 1 nõudeid, sh seda, et kaebuses tuleb märkida kaebuse nõue ja kaebuse faktiline põhjendus. Halduskohus ei saa oletada kaebaja võimalikke nõudeid ja sisustada kaebust üksnes kohtueelse menetluse dokumentide põhjal. [---] Nõude ja selle aluse puudumine kaebuses on kaebuse menetlemist takistav puudus. Kaebaja ei pidanud vajalikuks kohtule selgitada, milles seisneb tema õiguste rikkumine või miks ta ei nõustu vangla seisukohtadega. Samas esitas kaebaja 2018. aastal Tartu Halduskohtule kokku 50 kaebust. Kaebaja kohtuasjadest nähtub, et soovi korral on ta võimeline oma nõudeid selgelt esitama ja piisavalt põhjendama (vt näiteks kohtuasja 3-18-103). Olenemata eeltoodud kohtuasjas antud kohtu selgitustest on kaebaja taas esitanud kaebuse määruse punktis 1 kirjeldatud viisil. Kohtu hinnangul kujutab see endast kaebeõiguse olulist kuritarvitamist. Halduskohus andis kohtuasjas 3-18-2193 kaebajale võimaluse esitada nõuetekohane kaebus, kuid kaebaja seda ei teinud.*⁸²

Võrdluseks olgu märgitud, et ühes teises Tartu Halduskohtu tagastamismääruses sarnases asjas, kus kaebaja esitas sisutu kaebuse ning jättis kõrvaldamata puudused, millele kohus tähelepanu juhtis, tagastas kohus kaebuse HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel ehk kaebeõiguse ilmselge puudumise tõttu.⁸³ Seega ole kohtupraktikas üheselt lahendatud, millisel alusel tagastada sisutu kaebus ja kas sisutus on iseenesest kuritahtlikkuse märk.

HKMS § 121 lõike 2 punkti 2² sõnastus „on kaebeõigust kuritarvitanud“ on minevikuvormis. Kohtute lahendada on küsimus, kas minevikuvorm viitab sellele, et sel alusel tagastamiseks peab olema varasemaid kohtuasju, kus kaebaja oma kaebeõigust kuritarvitas või piisab esimesest kuritarvitusest käimasolevas asjas? Praeguseks kogunenud näidete pinnalt seda veel öelda ei saa.

Kokkuvõttes võib selle tagastamisaluse kohta öelda, et praktikat on õnneks vähe. Väheste näidete pinnalt kaugeleulatuvaid järeldusi teha ei saa, ent vähemasti tundub realiseeruvat sätte eesmärk teha kohtulik lõppotsustus kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud isikute suhtes ilma kogu menetlust läbimata. Kohus saab tagastada pahatahtlikkusest esitatud kaebused.

⁸¹ TrtHKm 01.02.2019, 3-19-195.

⁸² TrtHKm 20.03.2019, 3-18-2320.

⁸³ TrtHKm 03.01.2018, 3-17-2797.

5. PROBLEEMID

Nagu eelmistest peatükkidest juba paistab, on peamiseks probleemiks tagastamisaluste omavaheline piiritlemine. Järgnevalt on toodud näited selle kohta, kui kohus tagastab nõude korraga mitmel alusel, kui tagastamisalus on sõnastatud ebatäpselt ning kui sama tüüpi asju tagastatakse kord ühel, kord teisel alusel.

5.1 KAEBUSE TAGASTAMINE KORRAGA MITMEL ALUSEL

Kohtupraktikas tuleb ette näiteid sellest, kui kohus tagastab kaebuse ühe ja sama nõude korraga mitmel alusel. Kaebuse erinevate nõuete erinevatel alustel tagastamine ei ole probleem, see on HKMS-i regulatsiooni mõttega kooskõlas, küll aga loob menetluslikku ebaselgust ühe ja sama nõude korraga mitmel alusel tagastamine.

Tallinna Halduskohus tagastas kaebuse ühe nõude korraga kahel alusel HKMS § 121 lõike 2 punktide 1 ja 2 järgi. Tagastamise põhjus oli selles, et kaebajad taotlesid, et vaidlustatud haldusakt, naaberkinnistu projekteerimistingimused, antaks välja kaebajate väljapakutud sõnastuses. Halduskohus arvas, et:

„Kaebajad on taotlenud Pärnu Linnavalitsuse planeerimisosakonna 06.10.2017 otsuse nr X sõnastuse osalist muutmist. Antud juhul ei ole taoline kaebus lubatav. [---] Kohustamisnõuete puhul peab vastutajale jääma arvestatav kaalutlusruum, mis tähendab seda, et teatud kindla sõnastuse formuleerimist ei saa nõuda ning taolise kaebuse võib HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel tagastada. [---] Aga isegi siis kui kaaluda kaebuse menetlusse võtmist haldusakti osalise tühistamise nõudes, tuleks nõude lubatavust veel eraldi hinnata, sest seejuures võib tekkida küsimus, et kas ja kui võrd oleksid vaidlustatavad projekteerimistingimused hiljem realiseeritavad kui mõni suhteliselt oluline punkt sealt tühistada ehk kaebeõiguse piirangu problemaatika. [---] [V]aatamata haldusakti osalise tühistamise nõude formaalsele lubatavusele, kaebajad oma sisulisi eesmärgi mõningate punktide tühistamise kaudu ei saavutaks, sest sellega kaasnevalt ei saaks kuidagi kohustada vastustajat formuleerima neid punkte täpselt sellises sõnastuses nagu kaebajad seda sooviksid. Selles mõttes jääks kaebajatel eesmärk siiski saavutamata, mis tähendab seda, et kaebuse võib tagastada ka viitega HKMS § 121 lg 2 punktile 2 kaebuse eesmärgi saavutamise võimatuse tõttu. Lähtuvalt eeltoodust võib kaebuse selle esitajatele tagastada.“⁸⁴

Ringkonnakohus tühistas selle lahendi. Ringkonnakohus asus seisukohale, et juurdepääsutee ja ventilatsiooni küsimus on puutumuses naaberkinnistu omanikest kaebajate õigustega, mistõttu pole põhjust rääkida kaebeõiguse puudumisest (HKMS § 121 lõige 2 punkt 1). Ringkonnakohus märkis:

„Halduskohus nägi probleemi selles, et esitatud on kohustamiskaebus projekteerimistingimuste ümbersõnastamiseks kaebajate poolt soovitud viisil. Ringkonnakohus mõnab, et kaebuse taotlused ei vasta HKMS-i terminoloogiale, kuid algusest peale on olnud mõistetav kaebajate tegelik tahe ja eesmärk. Kohtu poolt koostatud käiguta jätmise määrused olid seevastu sõnastuslikult laialivalguvad ega andnud kaebajatele konkreetseid soovitusi, millised taotlused on kaebajate õiguste kaitseks kõige efektiivsemad. [---] Eeltoodust tulenevalt saab eeldada, et kaebajad on esitanud tühistamiskaebuse, soovides projekteerimistingimuste teatud punktide tühistamist. [---] Halduskohus selgitas õigesti, et kohus ei saa vastustajat kohustada projekteerimistingimusi

⁸⁴ TlnHKm 15.06.2018, 3-18-95, p 10.

konkreetsel viisil sõnastama. Kohus saab kontrollida, kas otsuses kajastatud tingimused on õiguspärased. Seega on kohtul üldjuhul võimalik teha vaid ettekirjutus asja uueks otsustamiseks. Samas ei ole oluline, kuidas kaebajad on kohustamisnõude sõnastanud, sest HKMS § 41 lg 3 kohaselt valib kohus ise kohustamiskaebuse rahuldamise viisi. Õige polnud kaebuse tagastamine ka HKMS § 121 lg 2 p 2 alusel. Kaebuse rahuldamise korral on kaebajate poolt soovitatav eesmärk saavutatav.⁸⁵

Korraga koguni kolmel alusel tagastas kaebuse Tallinna Halduskohus. Sealjuures jäi kohus ühe tagastamisaluse õiguspärasuse osas kahtlevale seisukohale:

„Vastavalt HKMS § 121 lg 2 punktidele 1, 2 ja 2¹ võib kaebuse (teatava nõude või teatavate nõuete osas) tagastada ka sel juhul kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus, kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki või kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Antud juhul ongi tegemist taolise situatsiooniga ning seega tuleb kaebus tervikuna tagastada. Kaebeõiguse ilmselge puudumine eelnimetatud nõude osas võib olla küll vaieldav, kuid kaebuse tagastamise aluseks on ka HKMS § 121 lg 2 p-d 2 ja 2¹, mida tuleb lugeda samuti piisavaks.“⁸⁶

Korraga imperatiivsel ja diskretsioonilisel alusel tagastamise näide pärineb samuti Tallinna Halduskohtust:

„Eeltoodu alusel kohus leiab, et kuna kaebus on esitatud seonduvalt kaebajale osutatud tervishoiuteenuse osutamisega Pärnu ja Tallinna arestimajades, kuulub tervishoiuteenuse osutaja otsustuste ja/või väidetavate mittekohaste ravimeetodite kasutamise vaidlused (sh uuringutele suunamine, hospitaliseerimine, ravi määramine jm) lahendamisele tsiviilkohtumenetluse korras maakohtus. Seega kuulub kaebus tagastamisele HKMS § 121 lg 1 p 1 alusel, s.o kaebuse lahendamine ei kuulu halduskohtu pädevusse. Lisaks leiab kohus, et kuna kaebaja ei ole esitanud tõendeid, millest nähtuks, et tema tervis oleks halvenenud seoses viibimisega PPA arestimajades ning kaebaja vabanes pärast karistuse kandmist Tallinna arestimajast 11.09.2018, siis esineb täiendav alus kaebuse tagastamiseks HKMS § 121 lg 2 p 2¹ alusel, s.o kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline. Kohus kordab, et tervishoiuteenuse osutamisest tulenevad vaidlused on eraõiguslikud, millised kuuluvad lahendamisele eraõigusnormide alusel maakohtus.“⁸⁷

Korraga kahel alusel tagastas kaebuse Tallinna Halduskohus, märkamata, et kui kaebajal puudub kaebeõigus, siis loomulikult ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Need kaks alust ei saa omavahel konkureerida:

„HKMS § 121 lg 2 p-de 1 ja 2 kohaselt võib kohus tagastada määrusega kaebuse selle esitajale, kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus ja kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki. Kaebaja soovib, et riik rajaks pedofiilide raviks kinnise raviasutuse ja muudaks vastavalt KarS-i erinevaid sätteid. [---] Kuna riigil puudub kohustus kaebaja viidatud ravikeskust rajada, siis ei saa kohus kohustada riiki seda rajama ja kaebaja ei saavuta praeguse kaebusega oma eesmärki. [---] Kohus selgitab, et kaebajal puudub subjektiivne õigus nõuda kaebuses viidatud rehabilitatsioonikeskuse rajamist. [---] Kaebajal puudub praeguses asjas seaduslik alus esitada kaebust avalikes või teiste isikute huvides ja selline kaebus kuulub kaebeõiguse puudumise tõttu tagastamisele. [---] Eeltoodud põhjendustel

⁸⁵ TlnRKm, 03.08.2018, 3-18-95.

⁸⁶ TlnHKm 29.10.2018, 3-18-1523, p 5.

⁸⁷ TlnHKm 04.10.2018, 3-18-1710.

*leiab kohus, et kaebajal puudub kaebeõigus ja esitatud kaebus on ilmselgelt perspektiivitu, mistõttu tuleb kaebus selle esitajale läbivaatamatult tagastada.*⁸⁸

Kokkuvõttes võib küsida, kas HKMS-s on tagastamisaluseid liiga palju, kui nende piiritlemine on keeruline? Ühe nõude korraga mitmel alusel tagastamine ei tohiks olla lubatav. See ei loo õiguskindlust menetlusosalisele ega selgust kohtupraktikas, sest menetlusõigust ei kohaldata ühetaoliselt. Kui on olemas imperatiivne tagastamisalus, ei ole tarvidust enam kaaluda diskretsioonilisi aluseid. Mitme diskretsioonilise aluse põhimõttelise sobivuse korral tuleks valida kõige asjakohasem.

5.2 TAGASTAMISALUSTE SEGAMINE (SÕNASTUSE EBATÄPSUS)

Sõnastuslikud ebatäpsused ei ole suur probleem, ent neid esineb. Näiteks kaebeõiguse puudumisel kaebuse tagastamine ei eelda kaebuse eduväljavaadete hindamist. Seevastu Tallinna Halduskohtu määruses seisab:

*„Kui kaebaja õigusi ei ole rikutud ja kaebusega ei kaitsta tema õigusi, siis ei saa tal olla ka kaebeõigust (HKMS § 44 lg 1) ja kaebuse rahuldamine on ebatõenäoline.*⁸⁹

5.3 TAGASTAMISALUSTE PIIRITLEMISPROBLEEMID

5.3.1 Kinnipeetavate tuvastusnõuete tagastamine

Nagu eespool märgitud, tagastatakse kinnipeetavate tuvastusnõudeid kas HKMS § 121 lõike 2 punkti 1 alusel kaebeõiguse puudumise tõttu või HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ alusel, kui riive on väheoluline ja kaebuse eduväljavaated vähesed. Ehkki seadusandja eesmärk oli tõenäoliselt tuvastusnõuete tagastamine kaebeõiguse puudumise tõttu, ei saa ka HKMS § 121 lõike 2 punkti 2¹ vales lugeda, kui selle tagastamisaluse eeldused on täidetud. Analüüsi valimisse sattunud kinnipeetavate kaebuste puhul olid need enamasti täidetud. Seega siin on analüüsi autori arvates tegu kahe tagastamisaluse konkurentsiga, milles praktika jagunemine nende vahel on normidesse sisse kirjutatud. Mõlemad alused võivadki korraga sobida.

5.3.2 Seosetu kaebuse tagastamine

Seosetuid kaebusi on tagastatud mitmel alusel: kaebeõiguse puudumise tõttu, kaebeõiguse kuritarvitamise tõttu ja seetõttu, et kaebus ei vasta nõuetele (HKMS § 121 lõige 1 punkt 2). Esimesed on diskretsioonilised, viimane on imperatiivne tagastamisalus.

Tartu Halduskohtu praktikast leiame seosetu kaebuse tagastamise kaebeõiguse puudumise tõttu:

*„Kohus leiab, et kaebaja nõue ning selle faktiline põhjendus on seosetu. Eeltoodu tõttu tagastab kohus M. A. kaebuse HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel kaebeõiguse puudumise tõttu. Kohus arvestab kaebuse tagastamise juures asjaoluga, et kaebaja on varasemalt esitanud sisutuid kaebusi, jättes puudused, millele kohtud on tähelepanu juhtinud, kõrvaldamata.*⁹⁰

Seevastu Tallinna Halduskohus tagastas kaebuse, milles puudused on kõrvaldamata (s.t kaebuses polnud esitanud mitte ühtegi konkreetset nõuet ega faktilisi asjaolusid, mille alusel

⁸⁸ TlnHKm 22.03.2018, 3-18-554, p-d 4-9.

⁸⁹ TlnHKm 28.09.2018, 3-18-1857, p 7.

⁹⁰ TrtHKm 03.01.2018, 3-17-2797.

kohus võinuks tõlgendada kaebaja avaldusi selliselt, et kaebust oleks olnud võimalik esitatud kujul menetlusse võtta) HKMS § 121 lõike 1 punkti 2 alusel nõuetele mittevastavuse tõttu.⁹¹ Eespool oli näide ka sellest, et seosetu kaebuse, mida kaebuse esitaja keeldus parandamast, luges kohus kaebeõiguse kuritarvitamiseks ja tagastas HKMS § 121 lõike 2 punkti 2² alusel.⁹²

5.3.3 Valel alusel tagastamine

Analüüsi valimisse jäi ka üks Tallinna Halduskohtu tagastamismäärus, mille kohta võib öelda, et kohus tagastas kaebuse valel alusel. Selles asjas vaidlustas kaebaja Tööinspektsiooni Töövaidluskomisjoni määrust, millega keelduti avaldaja töövaidlusavalduse menetlusse võtmisest vastaspoole AS Kodu Grupp (pankrotis) vastu. Kohus leidis, et vaidlustatud määrus ei ole halduskohtus vaidlustatav, ent kohus ei tagastanud kaebust mitte HKMS § 121 lõike 1 punktis 1 sätestatud imperatiivsel alusel, kuivõrd eraõigusliku vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses, vaid diskretsioonilisel alusel kaebeõiguse puudumise tõttu. Määruses seisab:

„Arvestades eeltoodut leiab kohus, et kaebuse esitajal puudub kaebeõigus vaidlustamaks halduskohtus tühistamisnõudega Tööinspektsiooni Töövaidluskomisjoni 18.09.2018 määrust nr 4-1/1787/18 ja kohustamaks töövaidluskomisjoni võtta menetlusse J. K. 17.09.018 avaldus kuivõrd tegemist ei ole haldusorgani otsusega (haldusakti või toiminguga), mis oleks halduskohtus vaidlustav. Juhinduda tuleb eriseadusest ehk töövaidluse lahendamise seadusest, mis vastava määruse vaidlustamist ette ei näe. Seega tuleb kaebus selles osas kaebajale HKMS § 121 lg 2 p 1 alusel tagastada.“⁹³

Seevastu võib tuua näiteid muudest eraõiguslikest vaidlustest Tallinna Halduskohtu praktikas, mis tagastati HKMS § 121 lõike 1 punkti 1 alusel. Seda, et kohus näitab ära pädeva kohtu, kes asja lahendab, tulebki pidada õigeks praktikaks:

„Kuna S.Y. kaebuse lahendamine ei kuulu halduskohtu pädevusse, tuleb kaebus selle esitajale HKMS § 121 lg 1 p 1 alusel tagastada. Kaebajal on õigus esitada hagi Tallinna linna vastu Harju Maakohtule.“⁹⁴

Nendest näidetest on näha, et kaebaja jaoks võib tagastamisalusega eksimine kaasa tuua ka tagajärje erinevuse. Kui ka maakohus leiab, et sama vaidluse lahendamine ei kuulu tema pädevusse, määrab vaidluse lahendamiseks pädeva kohtu Riigikohtu erikogu (HKMS § 121 lõige 3). Kui aga halduskohus tagastab kaebuse muul alusel kui pädevuse puudumine, erikogu võimalust ei ole ja kaebuse esitaja jaoks kohtutee lõpeb.

⁹¹ TlnHKm 13.08.2018, 3-18-1304, p 9–15.

Riigikohtul on varasemat praktikat selle kohta, et kaebuses nõude liigi muutmata jätmise kohtu poolt soovitatud viisil ehk sobiva nõude esitamata jätmise ei saa iseenesest olla käsitatav kaebuse puudusena HKMS § 121 lõike 1 punkti 2 alusel, kui kaebus samal ajal vastab formaalselt HKMS § 37–39 nõuetele. Sel juhul on õige kohaldada HKMS § 121 lõike 2 punktis 2 sätestatud, mille kohaselt võib kohus tagastada kaebuse määrusega selle esitajale, kui kaebusega ei ole võimalik saavutada kaebuse eesmärki (RKHKm 04.06.2013, [3-3-1-86-12](#), p 15 ja 22.03.2013, [3-3-1-11-13](#), p 17).

⁹² TrtHKm 20.03.2019, 3-18-2320.

⁹³ TlnHKm 29.11.2018, 3-18-2204, p 3.

⁹⁴ TlnHKm 11.10.2018, 3-18-1911.

KOKKUVÕTE

Võib ju arvata, et õige diskretsioonilise tagastamisaluse leidmine on üksnes mängu ilu küsimus, sest tagajärjeerinevust menetlusosalise jaoks üldjuhul ei ole – ta saab sama nõudega uuesti kohtusse pöörduda (HKMS § 43 lõige 2). Siiski on lünkadeta õiguskaitse tagamise seisukohalt äärmiselt oluline, et tagastamismääruste praktika, mis moodustab ulatusliku osa kogu halduskohtute määruste praktikast, oleks ühetaoline, järjepidev ning menetlusosalisele ettenähtav. Vead kaebuste tagastamisel on vead kaebeõiguse kui põhiõiguste ja -vabaduste realiseerimiseks vajaliku õiguse kaitsel. Seepärast peaks kaebuste tagastamine halduskohtutes olema ühetaoline.

Analüüsist nähtus, et praegu see nii ei ole. Kõigi analüüsitud tagastamisaluste kohaldamisel tekkis piiritlemisküsimusi teiste tagastamisalustega ja praktikas leidub näiteid sarnaste kaebuste tagastamisest mitmel erineval alusel.

Esimene diskretsiooniline tagastamisalus, kaebeõiguse ilmselge puudumine (HKMS § 121 lõige 2 punkt 1), on kasutusel siis, kui kaebajal puudub subjektiivne avalik õigus või ta on selle juba realiseerinud, samuti menetlustoimingute vaidlustamise kaebuste tagastamiseks ja õigusvastasuse tuvastamise kaebuste tagastamiseks, kui õiguse kaitseks ei leidu tõhusamaid vahendeid. Veel on sel alusel tagastatud keskkonna-, planeerimis- ja omandireformikaebusi ning kinnipeetavate individuaalse täitmiskava ja riskihinnangu peale esitatud kaebusi. Probleemsena võib selle tagastamisaluse puhul välja tuua selle, et Riigikohtu praktikas kinnistunud põhimõtet, et õigusliku olukorra keerukuse või ebaselguse korral tuleb eelistada kaebuse menetlusse võtmist, alati ei järgita. Valimis leidis halduskohtute tagastamismääruksi, mille ringkonnakohus ennatliku tagastamise pärast tühistas.

Teine tagastamisalus, kui kaebuse rahuldamisega ei oleks võimalik saavutada kaebuse eesmärki (HKMS § 121 lõige 2 punkt 2), peaks seletuskirja järgi olema mõeldud puhkudeks, kui kaebaja on esitanud vale liiki nõude, ent praktikas on selle kasutus laiem. See tagastamisalus sunnib kohtuid tõlgendama kaebuse eesmärki kaebaja jaoks. Läbivaadatud asjade hulgas oli mitu näidet, kus haldus- ja ringkonnakohus nägid kaebuse eesmärki erinevalt ja see oli tagastamismääruse tühistamise põhjuseks. Oluline menetluslik eksimus on võrdsustada kaebuse rahuldamise võimalus ja kaebuse rahuldamisel eesmärgi mittesaavutamine. Tagastada ei tohiks kaebusi üksnes seepärast, et neid ei saa rahuldada. Vastasel juhul keeldub kohus õiguskaitsest ilma õigusliku aluseta. Analüüsis leiti üks selline näide.

Kolmas alus, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline (HKMS § 121 lõige 2 punkt 2¹), on laialdaselt kasutusel kinnipeetavate kaebuste tagastamisel, mis oli ka eelnõu taotlus. Kui kinnipeetavate kaebeõigust ahendab säte eesmärgipäraselt, siis mittekinnipeetavatest kaebuse esitajate suhtes on kohtud sätet kasutanud ka nii, et kaebeõigust on piiratud põhjendamatult. Näiteks on kohtupraktikas väheintensiivseks riiveks peetud menetlustoimingut riikliku järelevalve teostamise raames, juhulubade andmisest keeldumist, tegevusloa kehtetuks tunnistamist ja 640 euro suurust sunniraha. Samas ei ole ükski neist riivetest tingimata väheintensiivne.

Kui kinnipeetavate riivete väheintensiivseks kvalifitseerimisel reeglina probleeme pole, siis teiste kaebajate puhul tuleb küsida, kas see tagastamisalus on üldse põhjendatud. Tõenäoliselt tuleb selliseid kaebusi, milles kaitstava õiguse riive on väheintensiivne, harva ette, sest üldjuhul pöörduvad kaebajad kohtusse läbimõeldult. Analüüsis esitatud näited selle kohta, kus seda tagastamisalust väljaspool vangistusasju kohaldati, olid paraku kõik problemaatilised.

Neljanda aluse kohta, kui kaebaja on kaebeõigust olulisel määral kuritarvitanud ning kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne (HKMS § 121 lõige 2 punkt 2²), on praktikat äärmiselt

vähe. Seda alust on kohtud kohaldanud kolmel korral, millest kahel pidas kohus kaebeõiguse kuritarvitamiseks ebatsensuurset keelekasutust ja ühel juhul korduva sisutu kaebuse esitamist, vaatamata kohtu antud juhtnõõridele. Samas on korduvaid sisutuid kaebusi tagastatud ka kaebeõiguse puudumise alusel ja seetõttu, et kaebus ei vasta nõuetele. See, et praktikat on vähe, annab tunnistust, et ka kaebeõiguse kuritarvitamine on õnneks harv.

Analüüsist nähtub, et tagastamise aluseid võib olla omavahel keeruline piiritleda. Või on neid koguni liiga palju? Kinnipeetavate kaebusi vaadates, võib tõepoolest olla, et korraga on täidetud mitme tagastamisaluse eeldused. Näiteks väheoluliste riivetega tuvastamisnõude puhul on kaks alust tagastamiseks, HKMS § 121 lõike 2 punktid 1 ja 2¹, mida kasutatakse paralleelselt. Teoreetiliselt võib oletada, et mõnel juhul võib samal ajal täidetud olla ka kaebeõiguse kuritarvitamise eeldus (HKMS § 121 lõige 2 punkt 2²) ehk mõeldavad tagastamisalused võivad tõesti sattuda konkurentsi. Teistest ühiskonnagrupidest kaebajate puhul ei tohiks normikonkurentsi olla realistlik.

Tagastamispraktika probleemid ei piirdu tagastamisaluste piiritlemisega. Esines ka ühe nõude korraga mitmel alusel tagastamist, mis ei tohiks olla lubatav. Kui on olemas imperatiivne tagastamisalus, ei ole tarvidust enam kaaluda diskretsioonilisi aluseid. Mitme diskretsioonilise aluse põhimõttelise sobivuse korral tuleks valida kõige asjakohasem.