



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Kaire Pikamäe ja Veiko Vaske
Otsuse tegemise aeg ja koht	09.07.2025, Tallinn
Haldusasja number	3-23-890
Haldusasi	MTÜ David Oistrahhi Festival kaebus kultuuriministri 21.03.2023 käskkirja nr 7-2/1/2023_61 „Toetuse eraldamine taotlusvoorst „Heliloomingu tellimine ja muusikaalased väljaanded 2023““ punktide 2.12 ja 2.14 tühistamiseks ning kultuuriministri kohustamiseks vaadata taotlused uuesti läbi
Menetlusosalised	Kaebaja – MTÜ David Oistrahhi Festival, esindaja Allar Kaasik Vastustaja – kultuuriminister, esindaja Mari Kõrtsini
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 27.10.2023 otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	MTÜ David Oistrahhi Festival apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalikus menetluses

RESOLUTSIOON

- 1. Jätta MTÜ David Oistrahhi Festival apellatsioonkaebus rahuldamata ja Tallinna Halduskohtu 27.10.2023 otsus haldusasjas nr 3-23-890 muutmata.**
- 2. Jätta menetlusosaliste apellatsioonistme menetluskulud nende endi kanda.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse Riigikohtule hiljemalt 08.08.2025 (HKMS § 212 lg 1).

Vastuseks esitatud kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui kassaator soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda kassatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseks kirjalikus menetluses (HKMS § 213 lg 1 p 5). Sõltumata kohtuistungi soovi märkimisest võib Riigikohus

kassatsioonkaebuse läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui ta ei pea istungi korraldamist vajalikuks (HKMS § 223 lg 1).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal Riigikohtule esitada vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Kultuuriministri 12.11.2018 määruse nr 5 „Heliloomingu ja muusikaalaste väljaannete toetamise tingimused ja kord“ (määrus nr 5) alusel avanes heliloomingu ja muusikaalaste väljaannete toetamise 2023. a taotlusvoor.

2. MTÜ David Oistrahhi Festival esitas 15.12.2022 taotlusvooru „Heliloomingu tellimine ja muusikaalased väljaanded 2023“ taotluse nr 7-2/5861 projekti nimetusega „Galina Grigorjeva residentuur“ (taotlus I) ning taotluse nr 7-2/5869 projekti nimetusega „Anne Ellerhein-Metsala kantaat ÜKS PÄEV“ (taotlus II). Taotluse I kohaselt soovis MTÜ David Oistrahhi Festival projekti „Galina Grigorjeva residentuur“ eesmärgi täitmiseks 6600 euro suurust toetust. Taotluse II kohaselt soovis MTÜ David Oistrahhi Festival projekti „Anne Ellerhein-Metsala kantaat ÜKS PÄEV“ läbiviimiseks 4330 euro suurust toetust. Taotlustel olid vormilised puudused, millest MTÜ-d David Oistrahhi Festival teavitati. MTÜ David Oistrahhi Festival kõrvaldas taotluse I puudused 06.01.2023 ning taotluse II puudused 04.01.2023.

3. Kultuuriminister otsustas **21.03.2023 käskkirja nr 7-2/1/2023_61** „Toetuse eraldamine taotlusvoorst „Heliloomingu tellimine ja muusikaalased väljaanded 2023““ p-dega 2.12 ja 2.14 jätta MTÜ David Oistrahhi Festival taotlused I ja II rahuldamata. Käskkirja kohaselt lähtus kultuuriminister käskkirja andmisel komisjoni 16.01.2023 koosoleku protokollis nr 2-1.9/2023_11 ja 07.03.-08.03.2023 e-koosoleku protokollis nr 2-1.9/2023_18_1 toodud põhjendustest. Komisjoni protokollide põhjendused olid järgmised. Komisjon lähtub taotluste hindamisel määrusest nr 5 ja kultuuriministri 01.11.2022 käskkirjaga nr 170 kinnitatud taotlusvooru „Helilooming ja muusikaalased väljaanded“ hindamismetoodikast (hindamismetoodika). Taotlusvooru eelarve on 215 000 eurot. Programmi vooru laekus 52 taotlust kogusummas 397 966 eurot. Komisjon tegi ettepaneku toetada 37 projekti kogusummas 215 000 eurot.

Esitatud taotluste analüüsi ja arutelu alusel tegi komisjon kultuuriministrile ettepaneku jätta MTÜ David Oistrahhi Festival taotlus I rahuldamata (16.01.2023 koosoleku protokollis nr 2-1.9/2023_11 p 2.6.). Komisjon leidis, et taotlus vastab taotlusvooru eesmärgile. Helilooja on tunnustatud, samas on keeruline hinnata tellitava uudisteose valdkondlikku mõju, sest pole teada, kas teos jõuab ka teiste kollektiivide repertuaari. Ministeerium ei saa toetada teose kättesaadavaks ja avalikuks tegemist Eesti Muusika Infokeskuse (EMIK) kaudu, seda saavad teha vastavad organisatsioonid ise. Taotleja meeskonna suutlikkuse osas toodi välja, et tugistruktuur kattub koostööpartneritega, kuid nende täpne panus turundusel ja administreerimisel ei kajastu eelarves. Projekti ettevalmistuse ja läbimõelduse osas märgiti, et taotluses ei ole märgitud taasesitust, mis on aga tõenäolised, kui noodid lähevad avalikku kasutusse. Projekti teavitustegevus on seotud festivalide turundus- ja kommunikatsiooniplaaniga, ent taotluses puudub info sihtrühmade, neile edastatava info ja ajalise plaani kohta. Puudub teave turundus- ja kommunikatsiooniväljunditest, mis aitaksid väärtustada helilooja loomingulist tegevust ja pärandit ning tõsta avalikkuse teadlikkust

konkreetses heliloojast. Projekti üldine ettevalmistuse kvaliteet on pigem madal. Taotluse fookus ehk mil määral on tegu residentuuri, mil määral uudisteose tellimisega, on ebaselge. Taotlusele ei ole lisatud Galina Grigorjeva nõusolekut kirjastamiseks, juttu on vaid uudisteose tellimisest. Eelarve on osaliselt realistlik, omafinantseering on piisavas mahus. Lähtudes hindamismetoodika p-st 1.15, peab taotluse rahastamise kaalutlemiseks taotluse lõplik punktisumma olema vähemalt 65 punkti 100-st. Taotluse lõplik punktisumma (koondhinne) on 59,67 punkti. Seega ei kuulu taotlus rahuldamisele.

Komisjon tegi kultuuriministrile ettepaneku jätta MTÜ David Oistrachi Festival taotlus II rahuldamata (16.01.2023 koosoleku protokoll nr 2-1.9/2023_11 p 2.8). Komisjon leidis, et taotlus vastab taotlusvooru eesmärgile. Komisjoni hinnangul on taotluses nimetatud teose digitaliseerimise mõju eesti rahvuskultuurile, muusikaelule ja valdkonnale tervikuna keskmine. Taotleja erialane ja juhtimisalane kogemus on pikaajaline. Koostööpartnereid on pigem vähe ning eelarve tulude poolel nende panus puudub. Koostööpartnerina ei ole välja toodud Eesti Muusika Infokeskust, kelle kaudu kavandatakse digitaliseeritud noodimaterjali levitada. Projekti üldine ettevalmistustase on pigem keskmine. Taotluses ei ole välja toodud konkreetset plaani digitaliseeritud teose edasise käekäigu kohta. Teavitustegevuste roll on antud levitajale, ent ei ole täpsustatud, millised on taotleja ootused. Finantsinformatsiooni osas puuduvad kirjastaja hinnapakkumised. Kirjastamisluba on esitatud e-kirjana ega ole allkirjastatud. Eelarve on realistlik ainult teatud kulu- ja tuluridade osas. Kõik kulud ei ole põhjendatud. Puuduvad hinnapakkumised, mistõttu on kuluefektiivsuse hindamine raskendatud. Taotluse lõplik punktisumma on 64 punkti. Seega ei kuulu taotlus rahuldamisele.

4. MTÜ David Oistrachi Festival esitas 23.04.2023 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** kultuuriministri 21.03.2023 käskkirja nr 7-2/1/2023_61 „Toetuse eraldamine taotlusvoorst „Heliloomingu tellimine ja muusikaalased väljaanded 2023““ p-de 2.12 ja 2.14 tühistamiseks ning kultuuriministri kohustamiseks vaadata taotlused uuesti läbi.

Käskkirja andmisel, sh kultuuriministrile ettepaneku teinud komisjoni töös, on rikutud haldusmenetluse põhimõtteid. Käskkirjas puuduvad mistahes põhjendused kaebajale taotluste mitte eraldamiseks. Haldusmenetluse seaduse (HMS) kohaselt peavad haldusaktis sisalduma põhjendused, kui isiku subjektiivseid õigusi mingil viisil piiratakse. Vaidlusalune käskkiri on tervikuna umbmäärane, raskesti arusaadav ja läbipaistmatu. Jääb mõistmatuks, miks vastustaja ei anna võimalust toetuste eraldamise/mitte eraldamise kohta, sh hindamiskomisjoni dokumentidele valet esitada, ehkki tegemist on haldusmenetlusega. Vaide esitamise viite puudumine (sh protokollides ja käskkirjas) on oluline rikkumine vastustaja poolt. Käskkirjas sisalduv kaudne ja umbmäärane viide komisjoni protokollidele ei ole piisav. Haldusakti adressaadi kohustuseks ei ole otsida protokollidest nõuandvaid hinnanguid ja erinevaid dokumente omavahel kokku siduda. Komisjoni ettepanek pidanuks olema nõuandvaks ettepanekuks, kuid kujunes ministri käskkirja alusdokumendiks. Minister on õigusvastaselt delegeerinud enda kohustused hindamiskomisjonile, mis tähendab, et komisjon on asunud ministri rolli ning on teinud otsused ministri eest ja tema nimel. Minister koostas käskkirja nii, nagu hindamiskomisjon ette kirjutas, ega kontrollinud komisjoni nõuannete objektiivsust ja arvamuste õigsust kaebaja suhtes tehtud järelduste osas.

Komisjoni töö on olnud vastuolus HMS-ga. Komisjoni tööst võtsid osa lahendist huvitatud inimesed (6-liikmelisest komisjonist 5 liiget). See tähendab, et ka huvitatud liikmed osalesid otsuste tegemisel konsensuslikult ning neile eraldati 56,2% kogu taotlusvooru eelarvest. Maksumaksja raha jagamine siseringis rikub kõigi teiste taotlejate subjektiivseid õigusi. Kaebaja taotluste hindamine komisjoni poolt on olnud üldsõnaline ja läbipaistmatu. Komisjoni protokollist ei selgu, kuidas kujunes kaebaja taotluste lõpphinne. Komisjoni hinnang on asjatundmatu. Puudustena välja toodud väidete juures ei näidata vastavate väidete

osakaalu ega arvutusi, mille tulemusena kujunes konkreetse kriteeriumi hinne ja sellest johtuvalt lõpphinne. Taotluse II puhul jäi toetuse saamisest puudu vaid 1 punkt.

Taotluse I projektis toodud heliloojal on EMIK-ga leping, st kõigi EMIK-sse müügile jõudnud teoste levitamine Eestis ja välisriikides on garanteeritud. Taotluses II märgitud teose digitaliseerimise mõju on hinnatud rahvuskultuurile ja valdkonnale tervikuna keskmiseks. Kaebaja tugineb aga muusikateadlase E. Pilliroo hinnangule, leides, et 1984. a-l valminud Anne Ellerhein-Metsala kantaat „Üks päev” täitis puuduva lüli tollases heliloomingus, mistõttu on teose osatähtsus tervikuna ainulaadne. Komisjoni hinnangus on olulised faktivead, nt mõlemas taotluses on selgelt esitatud noodigraafika Eestis kehtivad hinnad, olenemata sellest, kes teostab noodigraafikat. Toetust paluti uute teoste loomiseks ja juba väärtuslikuks osutunud teoste noodigraafika teostamiseks. Hinnangus on aktsent teoste ettekannetele ja hilisemale levitamisele, millele ei ole toetust palutud.

5. Kultuuriminister palus 02.05.2023 vastuses jätta kaebus rahuldamata.

Kuigi määruse nr 5 § 13 lg 1 kohaselt teeb taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse kultuuriminister ning hindamiskomisjon on moodustatud kultuuriministri 01.11.2022 käskkirjaga nr 176, ei välista see ministeeriumi ametnike eeltööd ja eelvaliku tegemist ning komisjoni poolt taotluste sisulist hindamist. Komisjon, kuhu kuuluvad muusikavaldkonna tunnustatud eksperdid, on nõuandev organ, kes võtab taotluste hindamisel arvesse nii taotluses sisalduva kui ka taotlejalt hindamise käigus küsitud lisateabe, samuti muud komisjoni liikmetele ning kaasatud ekspertidele teadaolevad hindamist mõjutavad asjaolud. Komisjon kohtus 16.01.2023 koosolekul, kus vaadati ja arutati läbi kaebaja esitatud taotlused. Koosolekutel toimunud arutelu käigus hinnati taotluste tugevusi ja nõrkusi määruse nr 5 § 12 lg 2 alusel sätestatud kõigist hindamiskriteeriumidest tulenevalt, lähtudes taotlusvooru hindamismetoodikast. Komisjon tegi kultuuriministrile ettepaneku taotluste rahuldamise, osalise rahuldamise ning rahuldamata jätmise kohta. Otsuse tegi minister, lähtudes komisjoni ettepanekutest. Kaebaja esitatud taotluste suhtes tehtud ettepanekud koos põhjendustega protokolliti. Vastustajal ei ole põhjust kahelda hindamiskomisjoni liikmete aususes ega professionaalsuses. Kuigi komisjon on nõuandev organ ning teeb ministrile vaid ettepaneku taotluste rahuldamise või mitterahuldamise kohta, ei ole ministril põhjendatud alust jätta ettepanekut arvestamata, kui see vastab kõikidele nõuetele. Käskkirja allkirjastades kinnitab minister, et käskkirjas, sealhulgas protokollis kirjeldatu, väljendab tema tahet.

Haldusakti põhjendused ei pea ilmtingimata olema haldusaktis eraldi välja toodud, kui neile on viidatud. Käskkirjas sisalduvad viited hindamiskomisjoni protokollidele on selged ja täpsed. Protokollis sisalduvad põhjendused on vaidlustatavad käskkirja raames. Vaide esitamise keeld tuleneb HMS § 71 lg-st 2. Kultuuriministeeriumi üle teostab järelevalvet Vabariigi Valitsus ning sellest tulenevalt tuleb Kultuuriministeeriumi poolt tehtud otsuste osas pöörduda otse kohtusse. Kaebajale on tema taotluste osas koostatud põhjendused edastatud arvamuse avaldamiseks ja vastuväidete esitamiseks, haldusakt koos protokollidega on kaebajale kätte toimetatud ning on vastatud ka kaebaja teabenõudele. Menetlus on olnud õiguspärane, taotlusvoorus on järgitud ka korruptsioonivastase seaduses, määruses nr 5 ja selle alusel kehtestatud hindamismetoodikas sätestatud menetluskorda ja põhimõtteid.

Kaebaja subjektiivseid õigusi ei ole rikutud. Tegemist on riigi antava toetusega, mille andmise kohustus ei tulene põhiseadusest ning mille eesmärk on määruse nr 5 § 2 lg 1 kohaselt väärtustada eesti heliloojaid ja heliloomingut, rikastada uue heliloomingu kaudu eesti muusikaelu ning talletada rahvuskultuuriliselt olulisi heliteoseid ja muusikaalaseid tekste ning tagada nende kättesaadavus, samuti muusikavaldkonnale oluliste teatmeteoste, kultuuriuurimuste, monograafiate jms ilmumine. Toetuse andmise tulemusena on loodud ja

avalikult esitatud uusi heliteoseid ning ilmunud on uued muusikaalased väljaanded. Vastustajal on toetuse andmisel lai kaalutusõigus nii tingimuste seadmisel kui ka vastavuse kontrollimisel. Vaidlusaluse taotlusvooru eelarve oli 215 000 eurot, kuid vooru laekus 52 taotlust kogusummas 397 966 eurot. Olukorras, kus taotlusvoorus esitatud taotluste maht on eelarvest suurem, tuleb ka heade ja toetust väärivate projektide korral leppida, et suur osa taotlustest jäävad rahuldamata. Ühelgi toetuse taotlejal ei ole subjektiivset õigust nõuda oma taotluse rahuldamist.

Vaidlustatud käskkiri (sh arvestades kollegiaalset eeltööd) on nõuetekohaselt põhjendatud ja vastab kaalutusõiguse reeglitele. Vastustaja on taotluste menetlemisel ja hindamisel seotud määruse ja selle alusel kehtestatud hindamismetoodikaga. Kaebaja taotlusi hinnati määruse nr 5 § 12 lg-s 2 sätestatud hindamiskriteeriumide ja osakaalude alusel ning kooskõlas hindamismetoodikaga. Hindamismetoodika p 1.15 kohaselt peab taotluse rahastamise kaalutlemiseks olema taotluse lõplik punktisumma 100 punktist vähemalt 65. Kaebaja taotluse I lõplik punktisumma oli 59,67 punkti ning taotluse II punktisumma 64 punkti. Hindamiskomisjoni hindamistulemuste ning hindamismetoodika p-de 1.15 ja 1.20 alusel ei kuulunud kaebaja taotlused rahuldamisele. Kaebaja taotluste kohta on toodud põhjendused iga hindamiskriteeriumi lõikes koos taotluste oluliste tugevuste ja nõrkustega, millega lõpphinnangu kujundamisel arvestati. Kõigi komisjoniliikmete hinnangute tulemusel kujundas komisjon ühiselt lõpliku pingerea. Otsused (sh koondhinded) võeti vastu konsensuslikult, eriarvamusi ei olnud. Taotluste hinded kujunesid kõikide hinnangute kogumis. Vastustaja põhjendused haldusmenetluses ja täiendavad selgitused kohtumenetluses on piisavad, arvestades vastustaja laia kaalutusõigust ning taotluste eelarvet ületavat suurt konkurentsi. Kohtu kontroll on kaalutusotsuste puhul piiratud, sest kaebaja õiguste riive intensiivsus ja seotus põhiõigustega on vähene, taotlusvooru eelarve on piiratud, vaidlus on esteetilise iseloomuga ning põhjenduste täiendamine on võimalik ka kohtumenetluses.

Taotluse I hindamisel on komisjon hinnanud taotluse üldist ettevalmistuskvaliteeti madalaks, kuna taotlusest ei selgu, milleks täpselt toetust taotletakse. Taotluses on kokku pandud mitmed erisuunalised tegevused, millest üheks on heliloojalt tellitav uudisteos ja teiseks helilooja kahe teose redigeerimine. Sellest tulenevalt oli tellitavate uudisteoste valdkondliku mõju hindamine raskendatud. Lisaks ei ole heliloojal EMIK-ga sellist kokkulepet, et kirjastatakse ja levitatakse kõik teosed – kirjastatakse ja levitatakse vaid neid, mille helilooja ise välja valib ja neile saadab. Taotluses ei ole esitatud kokkulepet helilooja ja EMIK-i vahel nende konkreetsete teoste levitamiseks. Erinevalt kaebaja öeldust ei saanud komisjon seega kindel olla, et need teosed kindlasti kirjastatakse ning see väljendub ka hinnangus. Koostöö EMIK-ga ei ole puudus, puuduseks on pigem projekti suunitlus ja ettevalmistus. Taotlusvoor on keskendunud uudisteoste tellimise puhul helilooja töö tasustamisele või trükiste väljaandmisele. Taotluses oleva info põhjal on projekti puhul pigem tegu noodigraafika ettevalmistamisega ilma fikseeritud väljaandmise ja levitamise kokkuleppeta. Oma hinnanguga on komisjon soovinud öelda, et teose kättesaadavaks tegemisel ja levitamisel ei piisa taotlusvooru raames ainult EMIK-i kaasamisest, taotleja peab neid tegevusi ka ise tegema. Jääb ebaselgeks, milles seisneb taotluse I faktiviga noodigraafika kulude osas. Kuigi noodigraafika töö teostamise turuhinnad on välja toodud, ei ole taotlustes täpsustatud, kes töid teostab ega lisatud tööde teostaja hinnapakumisi. Noodigraafika puhul on elektroonilises programmis partituurist partiide loomine suhteliselt automatiseeritud tegevus, mistõttu on oluline taotluses välja tuua noodigraafika tööde detailsem hinnapakumine, et hinnata selle kuluefektiivsust ja realistlikkust.

Taotluse II kohta antud hinnang teose digitaliseerimise mõjule on antud lähtudes taotluses esitatud informatsioonist. Komisjon on toonud puudusena välja digitaliseeritud teose edasise käekäigu (taasesituste, levitamise jms) plaani puudumise. Isegi kui ajalooliselt on tegu olulise

teosega, nagu on kirjeldatud Ene Pilliroo artiklis, ei saa edasise plaani puudumise tõttu olla kindel, et see mõju ka realiseerub. Komisjon on hinnanud digiteerimise ehk noodigraafika ettevalmistamise puhul teoste ettekandeid ja hilisemat levitamist. Peamiselt vaadeldi, kas need teosed pääsevad ka teiste kollektiivide püsirepertuaari. Kui need jäävad noodigraafika ettevalmistaja arvutisse, ei täida projekt taotlusvooru eesmäärke määruse nr 5 § 5 lg 1 kohaselt. Heliloomingu toetuse taotlemisel tuleb taotluses mh kirjeldada teose esiettekandega seonduvat (aeg, koht, esitaja, partnerid jms), samuti esitada info võimalike taasesituste kohta, mistõttu on oluline ettekandeid ja hilisemat levitamist hinnata ka juhul, kui nendeks tegevusteks toetust ei küsita.

Kui komisjoni liikmel oli taotluse osas huvide konflikt, siis see fikseeriti, komisjoni liige lahkus selle taotluse hindamise ajaks ruumist ning tal puudus õigus taotlusele hinnangut või seisukohta anda. Komisjoni koosoleku ajal viibis ruumis mitu ministeeriumi teenistujat, kes komisjoni töös ei osalenud, kuid aitasid tagada komisjoni töö korrektsust ja objektiivsust, sh seda, et taotlusest huvitatud isikud konkreetse taotluse hindamise ajaks ruumist lahkuksid. Sellest tulenevalt ei ole vastustajal alust kahelda komisjoniliikmete erapooletuses.

6. Tallinna Halduskohus jättis 27.10.2023 otsusega kaebuse rahuldamata ja menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda.

Tegemist on riigi antava toetusega ning põhiseadusest ei tulene sellise toetuse andmise kohustust. Toetusi rahastatakse avalikest vahenditest, mistõttu tuleb vastustajal väga laia kaalutusõiguse alusel seada toetuse saamise tingimused kui ka kontrollida taotluste vastavust. Vastustajal tuleb otstarbekust hinnates otsustada, millised projektid vastavad enim toetuse saamise tingimustele. Olukorras, kus taotlusvoorus esitatud taotluste maht ületab toetuse eelarvet, on paratamatu, et ka head taotlused võivad jääda rahuldamata. Sealjuures tuleb toetuse taotlejal arvestada võimalusega, et tiheda konkurentsi korral ei ole tema projekte võimalik toetada. Ühelgi toetuse taotlejal ei ole subjektiivset õigust nõuda oma taotluste rahuldamist.

Arvestades vaidluse asjaolusid ning tõsiasi, et vaidlusaluse toetuse andmine toimub kaalutusõiguse alusel ja taotluste hindamisel on ulatuslik hindamisruum, on kohtuliku kontrolli ulatus piiratud. Kehtestatud toetusmeetme korral saab kaebaja nõuda ennekõike menetlusnormide järgimist ning kaalutusõiguse korrektset teostamist ja hindamisreeglite järgimist.

Kaebaja taotluste osas otsuse tegemisel kehtis määruse nr 5 22.10.2022 jõustunud redaktsioon, mille § 13 lg 1 kohaselt teeb taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsuse kultuuriminister. Kohus ei nõustu kaebaja seisukohaga, et kuna kultuuriminister tugines haldusakti andes hindamiskomisjoni hinnangutele, on käskkiri õigusvastane. Haldusorgani juht ei pea haldusmenetlust ise algusest lõpuni läbi viima (HMS § 8 lg 2). Ettepaneku taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise kohta teeb ministrile sama ministri moodustatud hindamiskomisjon (määruse nr 5 § 12 lg-d 1 ja 5). Hindamiskomisjon moodustati kultuuriministri 01.11.2022 käskkirjaga nr 176. Hindamiskomisjoni töökorda reguleerib hindamismetoodika esimene peatükk. Vastavalt hindamismetoodikale on komisjon kuni 7-liikmeline ja moodustatakse valdkonna ekspertidest ja ministeeriumi esindajatest (p 1.2). Komisjoni töövormiks on koosolek (p 1.5).

Vaidlusalune käskkiri sisaldab viidet nii komisjoni 16.01.2023 protokollile nr 2-1.9/2023_18 kui ka 07.03.-08.03.2023 e-koosoleku protokollile nr 2-1.9/2023_18_1. Kuna viimane protokoll on seotud ühe taotleja loobumisega, tegi komisjon ettepaneku suurendada toetussummat neil taotlejatel, kelle varasemalt hinnatud lõplik punktisumma oli vähemalt 65

punkti. Seega on koosoleku protokollide sisust nähtav, et hindamiskomisjon tegi ministrile kaebaja taotlusi puudutavas osas ettepanekud 16.01.2023 protokollis nr 2-1.9/2023_18.

HMS § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Protokoll (s.o kaebajat puudutav protokoll väljavõte) oli kaebajale kättesaadav. Tegemist on selgete ja konkreetsete viidetega, mis on arusaadavad ning üheselt mõistetavad.

Lisaks ei ole praegusel juhul tegu kaebaja suhtes koormava haldusakti andmisega, vaid riigi poolt antava soodustusega, millega ei tagata isiku põhiõigusi ja kus hindamine sõltub ka subjektiivsetest kaalutlustest. Seega ei ole etteheidetav, et vastustaja piirdus vaidlustatud käskkirja põhjendamisel viidetega hindamiskomisjoni protokollile, kus iga kriteeriumi lõikes sisaldasid peamised põhjendused ning toodi välja taotluse olulisemad tugevused ja nõrkused, millega lõpphinnangu kujundamisel arvestati.

Asjakohatu on etteheide, et käskkirjas ei sisaldunud viidet vaide esitamise võimalusele. Praegusel juhul oli vaide esitamise võimalus välistatud HMS § 71 lg 2 kohaselt. Vaide esitamise võimaluse puudumine ei ole kaebajat takistanud kohtusse pöördumast ega tema õigusi muul viisil riivanud.

Kaebaja on ette heitnud, et hindamiskomisjoni töökorraldus rikub haldusmenetluse põhimõtteid. Vastustaja on selgitanud, et vajadusel (s.o huvide konflikti esinemise korral) taandas komisjoni liige end ning konkreetse taotlusega seotud arutelul ega hääletamisel ei osalenud. Selline taandumiste olukord nähtub 16.01.2023 koosoleku protokollist.

Taotluste rahuldamise üle otsustamisel on tegu haldusorgani hinnangulise otsusega, kus hindamine eeldab spetsiifilisi õigusväliseid teadmisi ja nendel baseeruvaid prognoose ning kõnealune riive ei ole intensiivne. Seega saab kohus kontrollida, ega vastustaja tegevus ei ole olnud ilmselgelt meelevaldne või ebaõige, st kaebaja taotlusele antud hinnangu sisuline kontroll on piiratud ilmselguse kriteeriumiga – kaebaja taotluse hinde õigusvastasuse saab kindlaks teha vaid juhul, kui punktid on kehtivate hindamiskriteeriumidega ja juhtumi asjaoludega sedavõrd tõesises vastuolus, et vastuolu on selge ilma põhjendusteta.

Määruse nr 5 § 12 lg 2 kohaselt hinnatakse taotlusi järgmiste kriteeriumide ja osakaalude kohaselt: tegevuste mõju taotlusvooru eesmärkide saavutamisele, moodustades 40% maksimaalsest koondhindest (p 1); taotleja meeskonna suutlikkus, moodustades 15% maksimaalsest koondhindest (p 2); tegevuste ettevalmistus ja läbimõeldus, moodustades 30% maksimaalsest koondhindest (p 3); tegevuste eelarve realistlikkus, sh kuluefektiivsus, moodustades 15% maksimaalsest koondhindest (p 4). Komisjoni protokollist nähtub, et komisjoni hinnangul vastavad kaebaja esitatud taotlused määruse nr 5 nõuetele, kuid komisjoni hindamistulemuse põhjal ei kuulunud need rahuldamisele ja taotlusvooru eelarve mahu tõttu ei olnud võimalik projekte toetada. Protokoll väljavõttest ei nähtu küll määruse nr 5 § 12 lg-s 2 iga sätestatud kriteeriumi osas hindamiskomisjoni konkreetset mõõdetavat hinnangut, kuid vastustaja esitatud tabelist nähtuvalt on hindamiskomisjon loetletud kriteeriumide osas kaebaja taotlusi hinnatud ja neist nähtub, kuidas on kaebaja taotlustele hinded kujunenud. Iga kriteeriumi puhul konkreetse arvutuskäigu väljatoomine ei ole taotlusvooru olemust arvestades nõutav ning eelduslikult ka mitte võimalik, kuna hinnangud ei ole tehete abil väljendatavad, sõltudes suuresti subjektiivsetest kaalutlustest. Hindamistabel on kaebajale edastatud 11.03.2023 vastusega teabenõudele. Projekti II keskmiseks koondhindeks kujunes 64 punkti, mis ei olnud ainus projekt, mis napilt alla lävendi jäi – vahemikku 64-65 punkti jäävaks hinnati kokkuvõttes 5 projekti. Ainuüksi napilt lävendi alla jäämine ei ole eraldiseisev alus, mis saaks kinnitada kaebaja subjektiivsete õiguste rikkumist.

Vastustaja on lisaks 16.01.2023 protokollis kajastatule selgitanud kaebusele vastates kaebaja taotlustes esinenud puudusi ning seda, et taotlusvoor on keskendunud uudisteoste tellimise puhul helilooja töö tasustamisele või trükiste väljaandmisele. Taotluse I osas on vastustaja põhjendanud, et taotluses olid kokku pandud erisuunalised tegevused – heliloojalt tellitav uudisteos ja helilooja kahe teose redigeerimine –, mistõttu oli tellitavate uudisteoste valdkondliku mõju hindamine raskendatud. Vastustaja on ka selgitanud, et kui heliloojal on EMIK-ga kokkulepe, siis kirjastatakse ja levitatakse vaid neid teoseid, mille helilooja ise välja valib ja neile saadab, kuid taotlusele ei olnud lisatud vastavat kokkulepet helilooja ja EMIK-i vahel konkreetsete teoste levitamiseks. Seega ei saanud komisjon olla kindel, et need teosed kindlasti kirjastatakse. Vastustaja selgitustest nähtuvalt oli taotluses oleva info põhjal selle projekti puhul pigem tegemist noodigraafika ettevalmistamisega ilma fikseeritud väljaandmise ja levitamise kokkuleppeta, kuid kuna noodigraafika on automatiseeritud tegevus, tulnuks kaebajal tööde detailsem hinnapakumine taotluses välja tuua, et komisjon oleks saanud hinnata selle kuluefektiivsust ja realistlikkust.

Taotluse II osas on vastustaja märkinud, et komisjon tõi puudusena välja digitaliseeritud teose edasise käekäigu (taasesituste, levitamise jms) osas plaani puudumise. Vastustaja on põhjendanud, et isegi kui võib jaatada kaebaja viidatud muusikaeksperti hinnangut taotluses nimetatud teose olulisusest, siis taasesituste ja levitamise edasise plaani puudumise tõttu ei saanud olla kindel, et see olulisus/mõju ka realiseerub. Vastustaja selgitas kohtumenetluses, et komisjoni poolt hinnatud noodigraafika ettevalmistamise aspekt oli asjakohane, vaatlemaks teose pääsemist ka teiste kollektiivide püsirepertuaari. Heliloomingu toetuse taotlemisel tuli muuhulgas taotluses kirjeldada ka teose esiettekandega seonduvat, nt aeg, koht, esitaja, partnerid jms (määruse nr 5 § 5 lg 4 p 9), samuti esitada info võimalike taasesituste kohta, mistõttu oli oluline ettekandeid ja hilisemat levitamist hinnata ka juhul, kui nendeks tegevusteks toetust ei küsita.

Arvestades vaidlusaluse taotlusvooru olemust ja eesmärki, ei saa eeldada, et hindamistulemus oleks kõikides aspektides üheselt mõõdetav. Vastustaja põhjendused ei ole ilmselgelt asjakohatud ning vastustaja ei ole taotluste rahuldamata jätmisel ilmselgelt eksinud kaalumise- ja hindamisreeglite vastu. Samuti ei nähtu asjaolusid, mis annaksid põhjust kahelda hindamiskomisjoni liikmete aususes või professionaalsuses. Kokkuvõttes on vastustaja põhjendused haldusmenetluses ja täiendavad selgitused kohtumenetluses vastustaja laia kaalumise- ja hindamisruumi ning taotluste suurt konkurentsi arvestades piisavad. Puuduvad ilmselged kaalutus- ja hindamisvead ning põhjendamispuudused, mis saaks tingida kaebuse rahuldamise.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

7. MTÜ David Oistrahhi Festival palub 27.11.2023 **apellatsioonkaebuses** tühistada Tallinna Halduskohtu 27.10.2023 otsus ja saata asi halduskohtule uueks arutamiseks.

Halduskohus ei ole võtnud arvesse HMS-i nõuet, et asja lõpplahendist huvitatud isik ei tohi võtta osa haldusmenetlusest. Kuna taandatud isik oli huvitatud sama toetuse saamisest, mõjutas otsuse tegemine teiste projektide kohta temale endale eraldatavat toetust. Tegemist on huvide konfliktiga, seda enam, et vastutaja rõhutab, et lõppotsus tehti konsensuslikult. Vastustaja väide, et Eestis on kõik kõigiga seotud, et ole põhjus HMS-i rikkumiseks. Eestis on palju spetsialiste, kes ei ole antud taotlusvooruga seotud. Lisaks on toetuste määramiseks erinevaid meetodikaid. Juurutada ei tohiks meetodikat, et samad inimesed liiguvad komisjonist komisjoni. Halduskohus on üksnes korranud vastustaja väiteid ning ei ole pööranud tähelepanu vastustaja vastuste vastuolulisusele. Kohus tugines otsuses oletusele, et

komisjoni ettepanek on ministrile nõuandev. Kohus ei ole välja selgitanud, millal viimati on minister teinud komisjoni ettepanekust erineva otsuse. Isiklikes vestlustes on ministrid korduvalt rõhutanud, et komisjoni otsus on neile praktikas siduv. Selguse saamiseks oleks kohus pidanud küsima dokumente ja asja selgitama. Kohtu seisukohad uute teoste tellimise, esitamise, kirjastamise ja levitamise osas on demagoogilised ja otsitud ega vasta tegelikkusele. Kohus ei ole asja sisuliselt lahendanud.

8. Kultuuriminister palub 22.01.2024 **vastuses** jätta apellatsioonkaebus rahuldamata, jäädes varem esitatud seisukoha juurde.

Heliloomingu ja muusikaalaste väljaannete toetuste puhul on tegu riigi poolt antava toetusega, mille andmise kohustus ei tulene põhiseadusest. Kaebajal ei ole subjektiivset õigust nõuda toetuse määramist ega toetuse tingimuste sisustamist kindlal viisil. Vastustajal on toetuse andmisel lai kaalutusõigus nii tingimuste seadmisel kui ka vastavuse kontrollimisel. Olukorras, kus taotlusvooru esitatud taotluste maht on pea kaks korda eelarvest suurem, on paratamatu, et ka paljud head taotlused võivad jääda rahuldamata. Komisjon viis hindamise läbi haldusmenetluse nõuetele vastavalt. Kaebaja ei ole ühelegi konkreetsele rikkumisele tähelepanu pööranud. Otsused olid konsensuslikud, kuid see ei tähenda, et huvitatud inimesed oleksid osalenud nendega seotud taotluste osas otsuste tegemisel. Kui komisjoni liikmel oli taotluse osas huvide konflikt, siis see fikseeriti, komisjoni liige lahkus selle taotluse hindamise ajaks ruumist ning tal puudus õigus taotlusele oma hinnangut või seisukohta anda. Arvestades valdkonna eripära, tuleb teatud ulatuses leppida sellega, et oma valdkonna asjatundjad peaksid ühelt poolt kuuluma komisjoni, teiselt poolt võivad aga olla seotud ka kaudselt mõne taotlejaga. Mis tahes haldusorgani juht ei vii haldusmenetlust ise läbi algusest lõpuni. Kuigi otsuse teeb kultuuriminister, ei välista see ministeeriumi ametnike eeltööd ja eelvaliku tegemist ning komisjoni tööd taotluste sisulisel hindamisel. Kaebaja seisukoht, et kohus oleks pidanud välja selgitama, millal viimati on minister teinud komisjoni ettepanekust erineva otsuse, on asjakohatu.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

9. Apellatsioonkaebus ei ole põhjendatud ja jääb rahuldamata.

10. Kultuuriministri 21.03.2023 käskkiri toetuse andmise kohta on hindamisotsus. Riigikohus selgitas 11.12.2020 otsuses nr 3-20-1198 kohtuliku kontrolli ulatust hindamisotsuste puhul. Kohus selgitas otsuse p-s 14, et kohus võib olla vaoshoitud haldusorgani hinnanguliste otsuste sisulisel kontrollimisel, iseäranis kui küsimuse õiguslik regulatsioon on hõre, kui hindamine eeldab spetsiifilisi õigusväliseid teadmisi või kogemust ning hindamisega kaasnev õiguste riive ei ole intensiivne. See tähendab, et kohus võib, arvestades eespool nimetatud tingimusi nende koostoimes, piirduda täiskontrolli asemel nõrgemate kontrollistandarditega - ratsionaalsuse või ilmselgete vigade testiga. Ringkonnakohtu hinnangul ei eksinud halduskohus, kui kohaldas siinses vaidluses ilmselgete vigade testi, kuivõrd õiguslik regulatsioon ei ole konkreetsetes küsimustes väga detailne, hindamine eeldab spetsiifilisi õigusväliseid teadmisi ja kogemust ning toetuse taotlejal puudub subjektiivne õigus toetust saada, mis tähendab, et hindamisega kaasnev õiguste riive ei ole intensiivne. Seetõttu on asjakohane ka Riigikohtu varasem praktika hindamisotsuste õiguspärasuse kontrollimise asjades. Haldusasjas nr 3-3-1-93-06 asus Riigikohus seisukohale, et toetuse andmisest keeldumise käskkirjas tuleb märkida kaebajale hindamisel määratud punktide summa, koht paremusjärjestuses ja see, mitu taotlust paremusjärjestuses rahuldati (otsuse p 15). Haldusasjas nr 3-3-1-77-12 täiendas kolleegium varasemat seisukohta järgmiselt (otsuse p 18): "Komisjoni liikmetele on jäetud hindepunktide andmisel ulatuslik

hindamisruum. Sellega kaasneb kohtuliku kontrolli ahenemine. Piiratud põhjendamiskohustus ja kohtulik kontroll on kolleegiumi hinnangul vaidlusaluse menetluse eripära arvestades põhiseaduspäraseid. Tuleb silmas pidada, et taotlejal ei ole subjektiivset õigust toetusele ning täiemahuline põhjendamiskohustus muudaks komisjoni töö ebamõistlikult keeruliseks. Kohtul on võimalik komisjoni liikme antud hindepunktide õigusvastasus kindlaks teha vaid juhul, kui punktid on kehtivate hindamiskriteeriumidega ja juhtumi asjaoludega sedavõrd tõesises vastuolus, et vastuolu on selge ilma põhjendustetagi." Ka haldusasjas nr 3-3-1-18-08, mis puudutas ametniku edutamata jätmist edutamiskomisjoni poolt, on kolleegium leidnud, et hinnanguliste otsuste õiguspärasust saab halduskohus kontrollida vaid piiratud ulatuses. Kohus ei saa kontrollida selliste hinnanguliste otsuste sisulist põhjendatust ega otstarbekust, vaid saab võtta seisukoha üksnes menetluskorra ja kaalumisreeglite järgimise ning motiveerimiskohustuse täitmise kohta (otsuse p 12). Halduskohtu otsus on viidatud kohtupraktikaga kooskõlas.

11. On piisav, kui toetuse määramise käskkirjast või selles viidatud dokumendist nähtub, millistele alustele toetuse määraja otsustused tuginevad. Mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hindamiskomisjoni hindamisruum. Halduskohus on korrektselt viinud läbi ilmselgete vigade testi ja põhjendatult järeldanud, et vaidlustatud käskkirja ja hindamiskomisjoni protokollide põhjendusi arvestades ei ole hindamiskomisjoni töös võimalik tuvastada selliseid vigu, mille alusel tuleks vaidlusalune käskkiri kaebajat puudutavas osas tühistada. Halduskohtu põhjendused on selles küsimuses piisavad. Ringkonnakohus nõustub nendega ega pea vajalikuks neid korrata (HKMS § 201 lg 4).

12. Apellatsioonkaebuse põhiline etteheide on suunatud hindamiskomisjoni liikmete erapoolikuse küsimusele. Praeguse vaidluse puhul tugines kultuuriministri otsus toetust anda hindamiskomisjoni ettepanekule ehk oma valdkonna ekspertide arvamusele. Kuna tegemist on heliloominguga seonduvate küsimustega, ei saa hindamisel subjektiivsust kunagi täielikult välistada. Hindamiskomisjonile peab jääma vabadus oma tööd korraldada, muutmata hindamiskriteeriume ega nende osakaale. Kvalitatiivse hindamise puhul ei ole hindamiskriteeriumidesse võimalik kirja panna kõiki detaile, mis võivad hindamisel oluliseks osutada. Komisjoni koosseis ei olnud vastuolus ühegi õigusnormiga. Asja materjalidest nähtuvalt (dtl 233 jj) taandasid komisjoni liikmed end nende taotluste läbivaatamisest, millega seoses võis neil esineda huvide konflikt. Konsensusliku otsuse konkreetse taotluse kohta tegid järelikult need komisjoni liikmed, kes ei olnud end selle taotluse läbivaatamisest taandanud. Konsensuslik hindamine ei ole kollegiaalses komisjonis keelatud. Kohus ei pea hindamiskomisjoni otsuste kontrollimisel uurima, kuidas kujunes üksikute komisjoni liikmete seisukoht ja kas see muutus menetluse käigus. Seetõttu ei pidanud halduskohus nimetatud asjaolude kohta koguma tõendeid. Ringkonnakohtul puudub alus kahelda komisjoniliikmete erapooletuses.

13. Eelnevast tulenevalt jääb apellatsioonkaebus rahuldamata ja halduskohtu otsus muutmata (HKMS § 200 p 1). Menetlusosaliste apellatsiooniastme menetluskulud jäävad vastavalt HKMS § 108 lg-le 1 ja § 109 lg-le 1 nende enda kanda.

(allkirjastatud digitaalselt)