



EESTI ADVOKATUUR

HALDUSÕIGUSE KOMISJON

Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn
info@just.ee

15.09.2023

ARVAMUS

Halduskohtumenetluse seadustike muutmise VTK-le

Eesti Advokatuurile on saadetud arvamuse ja ettepanekute esitamiseks halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamise kavatsus (edaspidi HKMS VTK).

Vastavalt PS § 104 punktile 14 on HKMS konstitutsiooniline seadus. See seab seadusele kõrgemad kriteeriumid - konstitutsioonilise seaduse muutmise alused peavad olema põhjalikult läbimõeldud ja muudatused demokraatlikus riigis vajalikud ja selged.

Vastavalt HKMS VTK-le täidavad seadusemuudatused eesmärki tõsta taastuenergia osakaalu aastaks 2030 ning kiirendada sellega seonduvat asjaajamist. Selle ülesande sisustamisel on kutsutud isikuid kaasa mõtlema haldusmenetluse tõhustamise meetmete üle. Jagame haldusõiguse komisjoni esialgseid, erinevaid arutelusid, mis aitaks mõtestada lahendusi seatud eesmärkide saavutamisel.

HKMS VTK-s kirjeldatakse halduskohtumenetluse tõhustamiseks nelja meetet, millele soovitakse saada tagasisidet:

- anda kohtule võimalus teha vaheotsus, millega vaidlustatud haldusotsuses ilmnenud vead tuvastada ja anda haldusorganile võimalus need puudused kõrvaldada, mille järel kohtumenetlus jätkuks sealt, kus see pooleli jäi;
- suurendada kohtu rolli kompromissiläbirääkimistes ja läbirääkimisteks maksimaalse tähtaja seadmine;
- esialgse õiguskaitselise puhul erandkorras määruskaebeõiguse andmine ringkonnakohtu loal;
- võimaldada taotlejal Riigikohtult õiguslikku arvamust

Kuigi VTK-s esitatud probleemid on tõusetunud taastuenergiaprojektide elluviimise kiirendamise vajadusest, on VTK-st ilmne, et HKMS-s planeeritavad muudatused kohalduksid ka muudel juhtudel. Seetõttu on HKMS VTK-ga puudutatud isikute ring palju laiem, kui VTK p-s 6.2.3 toodud.

1. Vaheotsuse/määruse tegemine haldusotsuse puuduste kõrvaldamiseks kohtumenetluse ajal.

Ettepaneku eesmärgiks on meede, kus halduskohus näitab vaheotsuses/määruses vaidlustatud haldusakti kõrvaldatavad puudused ja teeb vastustajale suunised puuduste kõrvaldamiseks.

HKMS VTK-s märgitakse õigesti, et kuna vaheotsus/määrus on võimalik kõrgemates kohtuastmetes vaidlustada, siis tekib olukord, kus vaheotsus/määrus võib veelgi pikendada kohtumenetlust. Seega tuleks täiendavalt analüüsida, kas vaheotsuse/määruse mehhanism aitab kaasa kohtumenetluse tõhustamisele.

Eesmärgile kaasa aitav lahendus on pigem kohtumäärus, mis annab haldusorganile võimaluse (mitte kohustuse) puudused kõrvaldada. Vaheotsuse puhul võib eeldada, et haldusorgan vaidlustab otsuse Riigikohtuni välja, mis taotletavale eesmärgile vastupidiselt pikendab menetlusaega lõpplahendini. Vaatamata õiguslikule lahendusele, mis valitakse, peab arvestama tegeliku olukorraga, et osad haldusorganid ei ole huvitatud oma vigade tunnistamisest enne kui lõplik otsus on käes, mistõttu peaks kavandatav võimalus jääma vabatahtlikuks.

Vastavalt HKMS § 2 lg 1 on halduskohtumenetluse ülesanne eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Kas ja kui kaugemale kohus võiks sekkuda menetluses õigusaktide parandamisse, võiks olla rohkem analüüsitud kaebuse esitanud isikute kaitse seisukohalt. Sellega võib kaasneda ka oht, et haldusorganid jäävadki lootma nn kohtus vigade parandamisele ega panusta eelnevalt korrektsete dokumentide vormistamisele. See omakorda toob koormust nii kaebajatele kui ka kohtutele.

Problemaatiline võib ka olla olukord haldusorgani seisukohalt, kui kohus sekkub liigselt halduse otsustustesse ning asub ise haldusorgani rolli või haldusorgani abistajaks. Ühest küljest näeb HKMS VTK ette vaheotsuse tegemisel halduskohtu poolt vastustajale võimalikult selgete suuniste andmist, teisalt aga on õigesti toodud, et kohtu ülesanne ei saa olla vastustajale detailsete juhiste andmine. Pigem tuleb selgete suuniste andmise lubamisega ettevaatlik olla. Kohtul võivad puududa ka vastavad erialased teadmised, mis on eeldused konkreetsete juhiste andmisele. Üks võimalus on kaasata sellesse otsustusprotsessi kohtu poolt eksperte, kes saavad kohut nõustada, milliste juhiste andmine on asjakohane, et haldusorgan saaks oma vea kõrvaldada ja protsessiga õiguspäraselt jätkata (nt mis täiendavad uuringud on vajalik teha jms) või vastav ekspert siiski peaks olema kaasatud haldusorgani enda tegevuses. Kuna samas aga haldusorganil jääks ikkagi õigus vaidlustada ka vaheotsust, siis ei pruugi siin kiirendust menetlusest leida.

Vaheotsuste kasutamise võimaluse lai määratlus võib tuua lisavaidlusi. Pigem võiks vaheotsus olla formaalsete puuduste korral, kuid põhimõtteliselt juba olemasoleva regulatsiooni alusel ei tühistata akte vaid formaalse vea tõttu, kui muus osas jääks akt kehtima.

Kaebaja poole poolt, kui kaebaja on kohtusse pöördunud mitmel alusel ja vaheotsusega kohus leiaks, et mingi aluse saaks parandada ja parandatakse, siis peaks kaebaja ikkagi kaebuse ümber kirjutama, kuna nõuded on tavaliselt seotud. See võtab aega ja tekitab täiendavaid kulusid kaebajale. Pole välistatud, et ka uues aktis on vead. Samuti pole välistatud, et kui parandatud viga ei oleks aktis olnud, poleks isik kohtusse üldse pöördunud või sisustanud kaebust teisiti.

Soovitav oleks teha võrdlev analüüs ajas (sh toimingud), mis oleks, kui kohus tühistab haldusakti otsusega ja haldusorgan võtab vastu uue akti versus vaheotsuse menetlus.

HKMS VTK-s märgitakse õigesti, et vaheotsuse/määruse mehhanismi kohaldamise korral kaebaja ei pea kandma menetluskulusid, mis on seotud algse haldusakti vaidlustamisega. Juhul, kui vaheotsuse regulatsiooni kasutada, siis peaks olema selge norm, et kui kohus teeb vaheotsuse, millega tuvastab haldusakti õigusvastasuse ning haldusorgan teeb seejärel uue otsuse, millega kõrvaldab vastavalt vaheotsusele puuduse, ning menetluse jätkudes jätab kohus kaebuse (või nõude) seetõttu rahuldamata (kuna õigusvastasus on kõrvaldatud), siis peaksid menetluskulud jääma siiski vastustaja kanda (vt analoogia korras HKMS § 108 lg 6prim). Samuti ei peaks kulud jääma kaebaja kanda olukorras, kus kaebuse edasine menetlus muutub kaebaja jaoks sisutuks pärast korrigeeritud haldusotsuse tegemist (HKMS VTK kohaselt jätkub menetlus sel juhul uue haldusotsuse suhtes) ja kaebaja soovib nt kaebusest loobuda. Vastasel juhul võib see kaasa tuua olukorra, kus kaebuste esitamisest hakatakse hoiduma.

2. Kompromisslääbirääkimiste tõhustamine.

Kompromissi sõlmimise võimalus ja kohtu kohustus suunata pooli kompromissi sõlmimisele on nähtud ette ka kehtivas HKMS-is (vt § 154 lg 4). Samas, praktikas ei ole kompromissi sõlmimise

võimalust väga kasutatud. Halduskohtud on kompromissi osas olnud väga passiivsed ning sellest passiivsusest on vaid mõni üksik erand. Samuti, haldusorganid ei soovi kompromissi sõlmida, kuna nad kardavad, et nad loovad pretsedendi, millele teised kaebajad võivad analoogses olukorras tugineda.

HKMS VKT-s soovitud eesmärgi lahenduseks on see, et kohtud näeks kompromissi nimel rohkem vaeva ja pakuks välja nende hinnangul vaidluste lahendamiseks mõistlikke lahendusi. Samas, kuna seaduses on kompromissile suunamise regulatsioon olemas, sama eesmärgi võiks saavutada läbi kohtunike täiendava koolituse. Võiks soovitada, et suure avaliku huviga vaidluste puhul esitab kohus pooltele kompromissi ettepaneku, mida pooled peavad kaaluma ja mille arutamiseks korraldatakse istung (sätestades ka tähtaja, mis aja jooksul vastav arutelu peab toimuma). Kohtunikule võiks siiski jääda õigus ise määrata tähtaeg, kuna vaidlused ja võimalik kompromiss võivad olla sisult väga erinevad.

HKMS VTK-s on märgitud, et taastuenergia vaidlustest 2016-2022, mida oli kokku seitsme aasta jooksul 44, viis lahendati kompromissiga, st isegi 11%. Seega, on taastuenergia asjades päris märkimisväärselt kompromissilahendusi kasutatud. Aasta lõikes protsenti pole välja toodud, mida võiks analüüsida.

Võib nõustuda, et halduskohtus on kompromisslääbirääkimised pigem haruldased, kuid ei saa nõustuda sellega, et kompromisslääbirääkimised iseseisvalt venitavad menetlust. VTK-ga lahendatav probleem seondub olukorraga, kus menetluses on kindlasti ka kolmas isik, seega läbirääkimised ei ole hõlmatud vaid haldusorgani ja kaebajaga, vaid ka kolmanda isikuga, kes ei pruugi olla mingist kompromissist huvitatud.

Siinkohal aitaks pigem kohtunike suurem aktiivsus menetluse juhtimisel ja enda seisukohtade varasemal avaldamisel (mis suunas kohtunik oma otsusega kaldub), sest peale kohtuotsuse saamist esimeses astmes väheneb kõigi osapoolte huvi kompromissiga asja lõpetamiseks. Vähesed kohtunikud sõnastavad konkreetsed küsimused ja enda esialgsed seisukohad enne istungit või kirjalikus menetluses määruses, mis annab pooltele väärtusliku teadmise, kas kompromissi on mõistlik sõlmida või mitte. Seetõttu soovitaks pigem kohtunike julgustamist kompromissi juhtimiseks ning võimalike lahenduste sõnastamisel, kui osapooled ise selleks esialgu valmis ei ole.

3. EÕK määruse peale Riigikohtule määruskaebuse esitamise võimaluse ette nägemine.

Antud meede tuleks ehk rohkem läbi mõelda. Jääb selgusetuks, mille alusel ringkonnakohtus, kes ise teeb otsuse, saaks otsustada, kas anda erandkorras õigus vaidlustada esialgse õiguskaitse Riigikohtus ning kuidas see menetlust kiirendaks. Ringkonnakohtu ja menetlusosaliste seisukohad võivad erineda selles, kas antud kohtuasi väärrib Riigikohtule edasikaebamise õigust. Kui HKMS VKT ettepanekut siiski rakendada, siis tuleb selgelt ette näha kriteeriumid, millistel juhtudel tuleb edasikaebamise õigus anda (nt väga suure rahalise väärtusega vaidlus, I ja II aste põhimõtteliselt erinevatel seisukohtadel vms). Tuleb arvestada, et EÕK lahendatakse kohtumenetluse alguses esialgsel infol, mistõttu ei saa oodata, et Riigikohus saaks sisuliselt menetlust kiirendada.

4. Õigusliku arvamuse küsimine Riigikohtult.

Seadusi võtab vastu Riigikogu ning oluline oleks tagada selged ja üheselt mõistetavad normid, mis ei nõuaks keerukaid tõlgendusi. Kohtute abstraktset seaduse tõlgendamist peaks pigem vältima. Kohtute ülesanne on kohaldada seadust konkreetsetele asjaoludele, mitte abstraktselt seaduse tõlgendamine. Kohtunikud arutavad menetlusosalistega asja nii sisulisest kui õiguslikust küljest, millele on ette nähtud vaidlustusteks kohtuastmed. Seega on erinevatel kohtu astmetel kohustus ja õigus ise sõltumatult õigust tõlgendada tuvastatud asjaoludele.

Vastavalt põhiseadusele § -le 149 on Riigikohus riigi kõrgem organ, kes vaatab kohtulahendeid läbi

kassatsiooni korras. Põhiseadusega ei ole nähtud Riigikohtule ette seaduse abstraktset tõlgendamist, vaid vajadusel seaduse tõlgendamine konkreetsetele asjaoludele kassatsiooni menetluses. Asjaolud aga tuvastatakse esimese/teise astme lahendiga. Asjaolusid ei saa ette Riigikohtule anda, kuna sel juhul muutub protsess juba sisuliseks lahendamiseks. Ei ole ka põhjust eeldada, et Eesti kohtunikud vajaksid oma töö tegemiseks Riigikohtu abi, mis osaliselt ka sekkuks kohtuniku sõltumatusesse (sh pärsiks kohtuniku enda analüüsi ja otsustust).

HKMS VTK-s pakutud arvamuse küsimisel on aluseks võetud Prantsusmaa lahendus (arvamus riigi nõukogult), kuid Prantsusmaa on Eestist erineva õigusliku süsteemiga, mis puhul tuleks kogu süsteemi võrrelda.

Riigikohtult õigusliku arvamuse küsimine suurendab Riigikohtu töökoormust, mille tulemusena võib Riigikohus vähendada teiste kohtuasjade, sh sisuliste kohtuvaidluste lahendamise arvu ning kokkuvõttes ei kiirendaks menetlusi. Riigikohtu arvamus ei tohiks kindlasti olla siduv, sest Eestis ei kehti pretsedendiõigus ning vaid Riigikohtu otsused samas asjas on siduvad sama asja uuesti lahendavale kohtule (HKMS § 233 lg 1). Seega oma olemuselt nõrgem seisukoht ei tohiks omandada otsusega sama õigusjõudu.

Lisaks eelpool toodud probleematikale, tekib küsimus, kes annaks Riigikohtus arvamusi. Seaduste tõlgendamisel võivad kohtunikud olla erinevatel arvamustel (veegi keerulisem abstraktsel tõlgendamisel). Kas hinnangut annaks kolmeliikmeline koosseis, mispuhul tegelikult mõne kohtuniku vahetus võib tuua kaasa teistsuguse arvamuse. Abstraktne tõlgendus võib olla ka täiesti asjakohatu hiljem tuvastatud asjaolude valguses ja seetõttu ilma asjata kulutatud aeg. Samuti tekib küsimus, kui palju saab sellises Riigikohtu tõlgenduse protsessis osaleda menetlusosaline, kellel on samuti õigus esitada seisukohti seaduse tõlgenduste osas.

Arvestades eeltoodut, tundub tegelikult kohane keerukate (sh õiguslikult) taastuvenergia vaidluste lahendamisel juba praegu HKMS-s eksisteeriv § 11 lg 1. Selle järgi võib kohtu esimees määrata asja lahendamiseks kolmeliikmelisele koosseisule: asja erilise keerukuse korral; asja põhimõttelise tähtsuse korral; muudel juhtudel, kui see on õigusemõistmise huvides. Kolmeliikmeline koosseis annab esimese astme kohtunikele võimaluse omavahel arutada keerukaid õiguslikke ja sisulisi asjaolusid konkreetsetes menetluses ning tagada kiirem ja tõhusam kohtumenetlus kõikidele osalistele.

Lõpetuseks.

Kui haldusaktid (taastuvenergia puhul siis planeeringu/ehitusdokumendid), on korrektselt koostatud, siis on kohtumenetluse läbiviimine kiirem ja lihtsam. Eesmärgi saavutamiseks oluline ressurs ja meetmed tuleks eelkõige suunata algsete planeeringudokumentide vormistamisele ja haldusmenetluse korrektsel läbiviimisele (nn algne vaidlustusrisk), et vältida vajadust kohtumenetluses oluliste vigade paranduse vajaduse üles kerkimist, mis tekitab viivitusi olenemata lahendustest ühel või teisel moel. Selleks, et muuta taastuvenergiaga seonduvat asjaajamist, ei ole ilmselt niivõrd vaja tõhustada halduskohtumenetlust, vaid planeeringute või keskkonnalubadega seotud haldusmenetlust. Kui taastuvenergiale üleminek on riigi prioriteet, siis saaks keskenduda kohtueelsele kontrollile. Vastavalt planeerimisseadusele, kontrollib menetlusi vastav ministeerium. Samuti on soovitatav suurendada nõustamist nendes omavalitsusüksustes, mis on potentsiaalsed taastuvenergia (tuuleenergia) alad ning tõhustada riigi poolt nende nõustamist (VTK joonis lk 17 järgi ei ole neid kohalike omavalitsusi palju).

Samuti soovitaks pigem määratleda tähtajad taastuvenergia asjade lahendamisel, kui hakata muutma kohtumenetluse printsiipe.

Vastavalt HKMS VTK-le, oli 2022 taastuvenergia vaidlusi 8, mis teeb 0,3 % kõikidest vaidlustest (2736) (VTK lk 15). Aastate 2016-2022 jooksul oli taastuvenergia vaidlusi 0,2%. Esimeses astmes on 25 kohtuniku ning 8 tuuleenergia kaasust aastas ei ole märkimisväärne osa asjadest, mis peaks tingimata kaasa tooma konstitutsioonilise seaduse muutmise nende asjade lahendamiseks. HKMS VTK-s on välja toodud, et taastuvenergia vaidlustest 2016-2022, isegi 11% lahendati kompromissiga,

seega sisulist lahendit vajas veelgi vähem vaidlusi. Teadaolevalt olid ka osad vaidlused seotud kaitseministeeriumi radari süsteemidega, mis lahenevad uue radari paigaldamisega lähiaastatel.

Loodetavasti on ülalloodud arutlustest kasu taastuenergia lahenduste menetluste tõhustamise regulatsiooni väljatöötamisel.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

haldusõiguse komisjon