

## Arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu juurde

Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjonile (**komisjon**) on esitatud arvamuse avaldamiseks halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu (**eelnõu**). Eelnõu koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsuse (**VTK**) koostamine, mis on samuti komisjonile arvamuse avaldamiseks edastatud ning mille osas komisjon esitas oma arvamuse 15.09.2023. VTK-s toodu erineb mõningal määral eelnõus toodust, kuid olulisemad probleemid ja välja pakutud lahendused on samad (vajadus kiirendada menetlusi taastuvenergia projektides, veatsuse instituut).

VTK ja eelnõu eesmärk, s.o kohtumenetluse tõhustamine, on igati tervitatav. Komisjoni hinnangul vajaks osade meetmete puhul nende vajalikkus ja sobivus siiski täiendavat analüüsimist ja põhjendamist. Üldise tagasisidena palub komisjon haldusmenetlust ja halduskohtumenetlust puudutavate eelnõude väljatöötamisel olla edaspidi paremini (võimalusel varasemalt) kaasatud – ka praeguse eelnõu puhul on mitmeid aspekte, mis eeldaks laiemat diskussiooni nii probleemi olemuse kui ka võimalike lahenduste osas. Komisjon on valmis nendes küsimustes heal meelel kaasa mõtlema.

Komisjon palub eelnõu menetlemisel arvestada komisjoni poolt VTK-le esitatud arvamusega ning alltoodud seisukohtadega.

### 1. Lahendatav probleem ja selle põhjused

Eelnõu seletuskirja kohaselt tõusetub kohtumenetluse tõhustamise vajadus kohtunike ülemäärasest töökoormusest ning kohtuasjade menetlemisele kuuluva aja pikenedisest. Mõistagi ei saa kohtumenetluse kiirus ja ökonoomsus olla eesmärgiks omaette, tagada tuleb ka kohtumenetluse sisuline kvaliteet. Kohtumenetluse kiirus ja ökonoomsus ei saa tulla kohtusse pöördumise õiguse ebaproportsionaalse piiramise arvelt.

Seejuures tasub kriitiliselt küsida, mis on kohtute suurenenud töökoormuse ja pikenenud menetlusaegade põhjuseks. Kahjuks eelnõu seletuskirjast sellekohaseid selgitusi ei leia. Teadmata neid põhjuseid, on keeruline hinnata ka probleemi lahendamisele suunatud

muudatuste sobivust ja vajalikkust. Eelnev on oluline, kuivõrd ühel või teisel moel riivavad kavandatud muudatused ka isiku kohtusse pöördumise õigust ja õigust kohtulikule kaitsele (nt loobumine kohtumääruse põhjendamise nõudest teatud haldustoiminguks antud lubade menetluses).

Juhul, kui kohtute töökoormuse suurenemise põhjuseks on ebakvaliteetsete haldusotsuste kasv, tasub küsida kriitiliselt ka selle järele, mis on selle põhjuseks. Advokatuuri haldusõiguse komisjoni töölauale jõuab liigagi tihti teemana riigivastutus - seda nii riigivastuse seaduse puuduste kui ka kohtupraktika aspektist lähtuvalt. Peame silmas riigivastutust selle kõige laiemas tähenduses, so avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitset ja taastamist ning tekitatud kahju hüvitamist. Kahjuks peame ikka ja jälle tõdema, et paljudel juhtudel riik (vastustaja) oodatud kujul vastustust ei kannaks ehk nõ „pääseb liiga kergelt“. Vastutuse pisendamine või sootuks selle puudumine toodab aga paratamatult ebakvaliteetseid haldusotsuseid, mida isikud on sunnitud oma õiguste kaitseks vaidlustama. Üheks vastutustundetu tekkepõhjuseks on liialt agar püüdlus seista riigi finantshuvide kaitse eest – seda nii kitsalt varalist vastutust puudutavates vaidlustes kui ka igapäevases menetluskulude hüvitamist puudutavates küsimustes. Oleks huvitav lugeda statistikat, millises proportsioonis on õigusabikulud loetud põhjendatuks tsiviilkohtumenetluses võrrelduna halduskohtumenetlusega. Komisjon on seisukohal, et riigivastutuse regulatsioon vajab põhjalikku revisjoni, mille vajadusele on aastaid tähelepanu juhitud, kuid mis on jäänud paraku hüüdjä hääleks kõrbes. Riigivastutuse regulatsiooni kriitilisem ülevaatus võiks aidata parandada haldusotsuste kvaliteeti, vähendada vaidlustusi ning seeläbi ka kohtute töökoormust.

Riigivastutuse aspektist tasuks eraldi kaaluda haldusmenetluses (sh vaidemenetluses) kantud õigusabikulude hüvitamise regulatsiooni loomist (vt menetluskulude osas ka ptk 6). Haldusmenetluses kantud õigusabikulude hüvitamine oleks selge stiimul, mis motiveeriks haldusorganeid otsuseid paremini läbi mõtlema ja põhjendama. Seejuures on terve rida haldusmenetlusi, kus professionaalse esindajata jääksid isiku õigused kohase kaitseta (nt maksuasjad, kinnisasja avalikes huvides omandamise menetlus). Ka vaidemenetluse kulude hüvitamise võimalus suunaks haldusorganeid vaideid sisulisemalt läbi vaatama, mis võib seejuures oluliselt suurendada võimalust, et õigusvaidlus leiab lahenduse enne kohut. Puudub seejuures mõistlik põhjendus, miks tsiviilasjades peetakse taolist kohtueelsete kulude hüvitamist võimalikuks, haldusasjades aga mitte - PS § 25 ei tee erisusi, kas kahju õigusabikulude näol on tekitanud riik või eraisik. Ei ole põhjust arvata sedagi, et haldusvaidlused oleksid tsiviilvaidlustest millegi poolest vähem keerukamad, mistõttu puudub vajadus professionaalse esindaja järele.

Lahenduseks võiks olla see, et haldusmenetluses (sh vaidemenetluses) kantud kulude hüvitamist on võimalik taotleda siis, kui vaidlus jõuab kohtusse ning kohus kaebuse rahuldab. Tulemuseks oleks: kvaliteetsemad vaided, kvaliteetsemad vaideotsused ja õiglasem lahendus kulude hüvitamise osas. Väljapakutud lahenduse korral ei oleks tõenäoliselt ka sedavõrd suurt vajadust veaotsuse regulatsiooni järele.

## 2. Veaotsuse instituut

Eelnõuga luuakse HKMS-i uus veaotsuse instituut. Kohtutele antakse võimalus teha tuvastav otsus, millega kohus teeks siduvalt kindlaks, et vaidlusalusel haldusaktil on kergesti kõrvaldatavad menetluslikud või vormivead, mida kõrvaldamata pole võimalik veenduda haldusakti õiguspärasuses. Veaotsuse instituudi osas on komisjon väljendanud seisukoha ka 15.09.2023 arvamuses VTK-le. Kokkuvõtvalt jäi komisjon toona kahtlevale seisukohale, kas taolise instituudi loomine tegelikkuses aitab kaasa menetluste tõhustamisele. Need kahtlused ei

ole täna kuhugi kadunud.

Kuivõrd veaotsus on edasikaebamise osas samane lõppotsusega, siis on kaheldav, kas selle instituudi loomisega soovitud eesmärk saavutatakse – vaidlustamisest võib olla huvitatud nii kaebaja, kolmas isik kui ka vastustaja. Veaotsuse puhul on suur tõenäosus, et haldusorgan vaidlustab otsuse Riigikohtuni välja, mis taotletavale eesmärgile vastupidiselt pikendab menetlusaega lõpplahendini - ajendiks võib seejuures olla soov vältida menetluskulude väljamõistmist, mida veaotsuse tegemine endaga kaasa tooks (seejuures ei täpsusta eelnõu seda, kas norm kohaldub kogu n-ö jätkumenetlusele ning mis saab sellises olukorras kolmanda isiku menetluskuludest). Sellise menetluskulude jaotuse tingimustes on haldusorgan igakülgselt huvitatud veaotsuse edasikaebamisest, et vältida menetluskulude kandmist. Selle tulemusena võivad kohtumenetlused pikeneda märkimisväärselt, sest veaotsuse tegemise korral võib asi läbida enne vigade parandamist haldusorgani poolt kõik kolm kohtuastet. Selline regulatsioon toob kaasa ilmselt karuteene nii halduse subjektidele (sh nii haldusaktist soodustatud kui ka puudutatud isikutele, kes ei saa poolelioleva kohtumenetluse tõttu tugineda haldusaktist tulenevalt õiguspärasele ootusele) kui ka kohtusüsteemile endale.

Eelnõu ei sätesta, millisel hetkel saab kohus otsustada n-ö tavaotsuse asemel veaotsuse kasuks. Arvestades eelnõu sõnastust, jääb mulje, et läbida tuleb kogu kohustuslik eelmenetlus (sh kohtuistung) ning seadus ei anna võimalust kohtul seda varem otsustada. See ei too kaasa menetluslikku efektiivsust ja osapoolte kulude kokkuhoidu, sest vähemalt esimeses astmes tekivad kulud samaväärses ulatuses võrreldes praegu kehtiva menetluskorraga. Juhul, kui taotleda efektiivsuse kasvu, tuleks veaotsuse puhul sätestada, et kohus peaks selle otsustama eelmenetluses, nt 30 päeva jooksul kaebuse kohtusse jõudmisest. Seejuures ei ole täpsustatud sedagi, kas veaotsuse tegemise võimalus on piiratud üksnes esimese astmega. Eelnõu sõnastus ja kehtiv HKMS § 185 lg 1 võimaldaks veaotsuse teha ka nt teise astme menetluses, mis ei ole ilmselgelt kavandatava muudatuse eesmärk.

Puudub selgus, millistel tingimustel on veaotsuse tegemine üleüldse lubatud. Eelnõu sõnastuse järgi tohib veaotsusega parandada menetlus- ja vormivigasid. Samas eelnõu seletuskiri viitab võimalusele parandada ka kaalumisvigu. Kui lähtuda üksnes võimalusest parandada menetlus- ja vormivigu, siis jääb arusaamatuks, kuidas suhestub sellega HMS § 58 regulatsioon, mis ei võimalda haldusakti tühistada pelgalt menetlus- või vormivigade tõttu. Praktikas tähendaks eelnõuga kavandatud muudatus seda, et haldusorganile antakse võimalus teha kosmeetilisi parandusi, mis aga kohtumenetluse tõhustamisele kuidagi kaasa ei aita, pigem vastupidi.

Eelnõu kohaselt annab vastustaja veaotsuse toodud vigade kõrvaldamise järel uue haldusakti. Juhul kui see on nii, siis sellisel juhul tähendaks see ka kõikide asjakohaste menetlusetappide uuesti läbimist, nt muudetud lahenduse avalikku väljapanekut, avalikku arutelu, kooskõlastusi. Vigade parandamine uue haldusaktiga tähendaks ka kaebetähtaja uuesti kulgema hakkamist, mis võib seejuures tuua kaasa täiendavaid vaidlustusi kohtus. Vaidlustajateks võivad olla isikud, kes ei olnud varasemalt oma õiguste kaitse vajadusest teadlikud kui ka isikud, kelle õigusi asub rikkuma menetlus- või vormivea parandamise tulemusena antud haldusakt. Seejuures vajab täiendavalt reguleerimist see, mis saab varasemalt antud ning kohtus vaidlustatud haldusaktist. Eelduslikult tunnistatakse see uue haldusakti andmisel kehtetuks ning menetlus selle osas lõppeb, kuid eelnõust see sõnaselgelt välja ei tule.

### 3. Taastuenergiat puudutavate kohtumenetluste kiirendamine

Kitsalt taastuvaid energiaallikaid puudutab HKMS-is tehtav muudatus, mis seab nende vaidluste puhul eelmenetlusele kindla tähtaja. Täpsemalt soovitakse täiendada HKMS § 122 lg-

d 4, mille kohaselt: „Kohtuasjas, mis puudutab tootmist taastuvatest energiaallikatest elektrituruseaduse § 57 tähenduses, korraldab kohus eelistungi või teeb menetlusosalistele teatavaks asja kohtus läbivaatamise aja ja koha või asja kirjalikus menetluses läbivaatamise üksikasjad kolme kuu jooksul puudusteta kaebuse esitamisest arvates.“

Eriregulatsiooni loomine ühe majandusharu huve silmas pidades ei tundu põhjendatud ning võib viia selleni, et sarnast erikohtlemist asuvad taotlema ka teisi valdkondi esindavad huvigrupid. Seejuures võiks kolm kuud eelmenetluse läbiviimiseks olla ideaaliks kõikides haldusasjades. Mõõndes, et selline ideaal ei pruugi olla saavutatav, võiks pigem kaaluda üldisema regulatsiooni loomist, mis võimaldaks kiirendatud korras vaadata läbi avalike huvide seisukohalt kriitilise tähtsusega vaidlusi – ilmselgelt ei oleks need juhtumid seotud üksnes taastuenergia projektidega. Sellisteks valdkondadeks võivad olla ka nt riiklik julgeolek, keskkond, tervishoid, rahandus.

Regulatsiooni sisuliseks puuduseks on see, et kuigi kohtule pannakse kohustus menetlus taastuenergia asjades nõ kiirelt käima lükata, ei ütle eelnõu midagi selle kohta, mis aja jooksul tuleks menetlus sisuliselt läbi viia. Näiteks ei keela eelnõu teha kolme kuu jooksul määrust, millega määratakse asi läbivaatamisele suulisel istungil, mis toimub üheksa kuu pärast. Asja kiiremale läbivaatamisele aitaks oluliselt paremini kaasa see, kui seaduses oleks paika pandud üldine ajaline raamistik avalike huvide seisukohalt kriitilisemat tähtsust omavate vaidluste lahendamiseks – sellist ajalist raamistikku on mõistagi keeruline kokku leppida ja tihtilugu ka järgida.

Üheks võimaluseks tõhustada kohtumenetlusi keerulisemates ja mahukamates vaidlustes, on menetluste aktiivsem juhtimine kohtu poolt – paljudel juhtudel oleks põhjendatud korraldada vaidluses eelistung, et panna paika täpsem menetlusplaan, selgitada välja peamised vaidlusalused küsimused, tõenduslikud aspektid. Eelistungi korraldamist halduskohtumenetluses võimaldab ka täna kehtiv menetluskord (HKMS § 122 lg 3), kuid kahjuks on selle võimaluse kasutamine pigem erandlik.

Selleks, et muuta taastuenergiaga seonduvat asjaajamist, ei ole ilmselt niivõrd vaja tõhustada halduskohtumenetlust, vaid planeeringute või keskkonnalubadega seotud haldusmenetlust. Kui taastuenergiale üleminek on riigi prioriteet, siis tasub keskenduda kohtueelsele kontrollile. Vastavalt planeerimisseadusele kontrollib menetlusi vastav ministeerium. Samuti on soovitatav suurendada nõustamist nendes omavalitsusüksustes, mis on potentsiaalsed taastuenergia (tuuleenergia) alad ning tõhustada riigi poolt nende nõustamist.

## 4. Täitetoiminguks loa andmise regulatsiooni muutmine

Eelnõu kohaselt täiendatakse haldustoiminguks loa andmise regulatsiooni võimalusega vormistada vastav luba andev kohtumäärus ilma põhjendava osata. Täpsemalt on soov täiendada HKMS-i §-iga 265<sup>1</sup>, mille lg 1 kohaselt: „Kohus võib taotluse kiiremaks lahendamiseks teha käesoleva seadustiku § 265 lõikes 3 nimetatud määruse ilma kirjeldava ja põhjendava osata, kui selle osa koostamise tõttu tekkiv viivitus võiks taotluse eesmärgi saavutamist oluliselt raskendada või teha selle võimatuks.“

Üheks näiteks regulatsiooni kohaldamisalast on Maksu- ja Tolliameti poolt maksukorralduse seaduse (MKS) § 136<sup>1</sup> alusel rakendatav eelarest, s.o võimalus sooritada isiku suhtes täitetoiminguid veel enne kui on tuvastatud maksukohustus. Sellisteks täitetoiminguteks on nt keelumärke seadmine kinnisasjale, kuid ka nt tagastusnõude ja pangakonto arestimine. Praktikas on täna pigem probleemiks see, et eelaresti kohaldatakse liialt kergekäeliselt,

mõistmata selle tagajärgi isikule. Näiteks võib tagastusnõude või pangakonto arestimine tähendada ettevõtja jaoks vähemalt ajutist maksevõimetust ning viia lõppastmes püsiva maksejõuetuseni kui jooksvaid rahalisi kohustusi ei ole võimalik pikemas ajalisel perioodis täita. Seejuures võib eelarest ning rahaliste ressursside külmutamine raskendada ka isiku õiguste hilisemat kohtulikku kaitset. Sisuliselt on tegu hagi tagamise ekvivalendiga halduskohtumenetluses. Seejuures sätestab TsMS § 384 üheselt, et hagi tagamise avaldus lahendatakse põhjendatud määrusega.

MKS § 136<sup>1</sup> regulatsiooni kehtestamisega nõ kohtuliku puhvi loomisel oli seadusandja eesmärgiks välistada täitevvõimu omavoli ning kaitsta maksumaksjat täitevvõimu rutakate otsuste eest. Eelnõuga kavandatud võimalus lahendada vastav luba andev määrus ilma põhjendava osata, asetab kohtu sisuliselt „kummitempli“ rolli. Tegemist oleks äärmiselt ohtliku arenguga, sest see võib ajendada haldusorganit omakorda esitama põhjendamatuid taotlusi. Ka siin oleks huvitav lugeda statistikat, mitmel protsendil kõikidest juhtudest on kohtud jätnud MTA eelaresti taotluse rahuldamata ning mitmel juhul on hiljem osutunud eelarest põhjendamatuks (nt maksusumma määramata jätmise või selle tühistamise tõttu) ning kas sellisel juhul on järgnenud riigile rahaline vastutus.

Haldustoiminguid, milleks on võimalik kohtult luba taotleda on mitmeid ning tõenäoliselt on osa neist sellised, mille puhul luba andev kohtumäärus on asja kiireloomulisusest tulenevalt otstarbekas teha esialgu ilma põhjendava osata. Eelnõu seletuskirjas on näiteid selliste lubade kohta toodud ning vajadust regulatsiooni ühtlustamise osas tuleb möönda. Samas eeldab üldsätte loomine, et välja on selgitatud reguleerimisalasse jäävad olukorrad ning hinnatud üldsätte kohaldatavuse sobivust ja vajalikkust. Üks võimalus probleemist üle saada on kehtestada erand eriseaduses, nt sätestada MKS §-s 136<sup>1</sup> üheselt nõue, et kohus annab haldustoiminguks loa põhjendatud määrusega.

## 5. Kompromissi kinnitava määruse mitteavaldamine

Eelnõu kohaselt ei kuulu edaspidi avalikustamisele kompromissi kinnitamise määrused. Muudatuse vajalikkus ning ajend jääb eelnõu seletuskirjast ebaselgeks. Eelnõu seletuskirja kohaselt ei anna kompromisside avalikustamata jätmise kohtule märkimisväärset tööaja kokkuhoidu, kuid menetlusosalise jaoks tagab regulatsioon kompromissi konfidentsiaalsuse.

Arusaamatuks jääb, kuidas on kompromissi konfidentsiaalsus eraldiseisvaks väärtuseks arvestades kohtumenetluse avalikkuse põhimõtet. Arvestades, et halduskohtus vaieldakse enamasti avalikku huvi puudutavate haldusaktide ja haldusorgani tegevuse üle, ei ole haldusorganil mistahes õigusaktist tulenevat huvi „konfidentsiaalsusele“. Selline huvi saab olla halduse subjektidel, kelle andmed saab lahendist eemaldada ka kehtiva korra alusel. AvTS § 36 lg 1 p 9 alusel tuleb nt avalikustada mistahes avalike vahendite kasutamine. Kompromisside salastamine ei tohiks anda haldusorganile võimalust ebaõnnestunud või õigusvastase haldusmenetluse varjamiseks. Seega ei ole arusaadav, millist probleemi eelnõuga lahendatakse ja miks selline regulatsioon vajalik on.

## 6. Menetluskulude väljamõistmise regulatsiooni muutmine

Ehkki eelnõu peamiseks eesmärgiks on halduskohtumenetluse tõhustamine, oleks eelnõu raames mõistlik lahendada ka mitmeid probleeme, mis on praktikas tõusetunud seoses menetluskuludega. Seejuures võiks nii mõnigi lahendus selles vallas aidata kaasa ka kohtumenetluse tõhustamisele.

Halduskohtumenetluses on menetluskulude kindlaksmääramise küsimuses toimunud lähenemine tsiviilkohtumenetluse reeglitele (nt enam ei pea menetluskulude kandmist maksekorraldustega tõendama, käibemaksu küsimuses on saavutatud selgus). Samas esineb aspekte, milles praktika on erinev ning mille puhul tasuks tsiviilkohtumenetluse regulatsioone ja väljakujunenud praktikat eeskujuks võtta ning ka halduskohtumenetluse regulatsioone vastavalt muuta:

- 1) Sarnaselt tsiviilasjadega oleks ka halduskohtumenetluses otstarbekas menetluskulude nimekirja esitamine alles kohtuistungil järel terviknimekirjana, mis hoiaks ära vajaduse täiendavaid toiminguid teha (esitada täiendav menetluskulude nimekiri või koostada sellele vastuväiteid);
- 2) Sarnaselt tsiviilasjadega võiks ka haldusasjades olla piisav menetluskulude nimekirja esitamine ilma kohustuseta esitada seda tõendavaid dokumente – praktikas õigusabiteenuste arveid. Kui kohtul tekib küsimusi kantud menetluskulude kohta, on võimalik arved välja küsida;
- 3) Täpsustamist vajab tulemustasu kui ühe võimaliku tasumudeli vastuvõetavus kulude hüvitamise aspektist lähtuvalt - tulemustasus kokku leppimine on praktikas tavapärane, millele viitab mh AdvS § 61 lg 3. Seejuures on tavaks tulemustasus kokku leppida just keerukamates õigusvaidlustes. Juhul, kui välistada halduskohtumenetluses menetluskulude hüvitamine tulemustasu kokkuleppe korral, oleks oluliselt takistatud õiguste tõhus kohtulik kaitse PS § 15 tähenduses.

Lugupidamisega

*/digitaalselt allkirjastatud/*

Indrek Kukk

Komisjoni esimees