

Halduskohtumenetluse seadustiku, riigihangete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri

Sissejuhatavalt erinevate teemablokkide kohta

VAKO kaotamine

Riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) kui kohustusliku kohtueelse menetluse kaotamine hoiaks kokku ühe vaidlust lahendava astme võrra raha ja kiirendaks sellevõrra ka hankeasjade menetlust (esimese astme vaates tuleb siiski väike aeglustus, sest kui VAKO-l oli vaidlustuste lahendamise tähtaeg üldreeglina 30 päeva, siis kohtu puhul ei tundu, arvestades potentsiaalselt laiemat vaidlusküsimuste ringi, mõistlik lühendada praegu kehtivat 45-päevalist tähtaega). Tõsi, rahaline võit ei oleks väga mastaapne, sest VAKO otsuseid on viimastel aastatel vaidlustatud umbes 15–20%¹, kuid neil juhtudel jääb üks aste siiski vähemaks. Halduskohtu(te)sse (praeguse kava kohaselt ainult Tallinna Halduskohtusse, arvestades kohtuasjade vähesust Tartus) luuakse riigihankevaidlustele spetsialiseerunud osakond, kus kohtunikud ei tegeleks muude asjadega (see eeldab tööjaotusplaani muutmist). Kohtunikukohti (koos vajaliku abi-tööjõuga) tuleks küll juurde luua, et tagada samasugune efektiivsus ja kiirus nagu praegu VAKO-s. Siiski oleks halduskohtus hankevaidluste lahendamise ressursikulu eeldatavasti väiksem kui täna vaidlustuskomisjoni ja halduskohtu peale kokku. Välistada ei saa küll ohtu, et psühholoogilistel põhjustel vaidlustatakse I astme lahendeid teatud määral rohkem kui VAKO omi – on võimalik, et kui VAKO otsused jäetakse valdavalt kohtus vaidlustamata, siis kui juba nagunii on n-ö kohtu ukselävi ületatud, minnakse suurema tõenäosusega lõpuni välja läbi kolme astme. See saab selguda ainult praktikas.

Kui käsitleda VAKO töömahtu tänase kohtute töökoormusmetoodika alusel (seni on riigihanke-asjadel koormuspunkte 38 maksimaalsest 40-st), siis 2022 menetles VAKO 125 kaebust. See tähendab kokku 3277,5 töötundi kohtute tööstandardi järgi. Omakorda tähendaks see 2,05 täiskohaga halduskohtunikku. VAKO 2023. a statistika pole veel üles pandud, kuid hinnates halduskohtutele 2023 ja 2022 esitatud kaebusi (39 vs 40), võib eeldada, et VAKO ei menetlenud eriti palju rohkem kui 2022. Seega oleks nende kalkulatsioonide põhjal mõistlik planeerida vaid 2 kohta – kuna mõlemal halduskohtul on olemas väga head riigihangetele spetsialiseerunud kohtunikud, siis saaksid nad vajadusel abistada. Selleks, et I astmesse 3 kohtunikku ette näha, peaks VAKO menetluste arv olema 2023 kolmandiku võrra suurem ehk 183.

Siin tuleb siiski märkida, et hankeasjadele määratud nn koormuspunktid vajaksid tõenäoliselt suurendamist. Praegu tuleb hankeasi kohtusse n-ö valmis pakituna (materjalid kogutud ja teatud määral süstematiseeritud) ja valmis lahenduskäiguga. Isegi kui kohus jõuab lõppastmes teistsugusele järeldusele kui VAKO, seisneb see lahenduskäik ikkagi valdavalt juba ette ära tehtud õigusliku argumentatsiooniga kas nõustumises või mittenõustumises, mis vajab vähem vaeva kui asja lahenduskäigu ise algusest peale kujundamine (asjakohaste õigusnormide ja kohtupraktika (sh Euroopa Kohtu praktika) otsimine, vastust vajavate õigus- ja faktiküsimuste

¹ VAKO statistika: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked/vaidlustusmenetlus#vako-otsused-vaikeha> (2022 kohta on aruandes otse kirjas kohtusse pöördumiste arv, 2021 kohta leidsin selle kohtute aastaraamatus märgitud riigihankeasjade arvu ja VAKO asjade arvu võrreldes)

püstitamine, iga asjaolu kohta tõendite kokku otsimine jms). Muidugi on sellist põhjalikumat tööd ka praegu mõnel juhul vaja, kui VAKO on kohtu hinnangul täiesti vales suunas liikunud, aga seda ei juhtu tihti. Vaidluse n-ö nullist lahendamine on usutavalt vaevarikkam. Iseasi, et see suurendamine oleks võimalik ainult väga väikses ulatuses (2 p võrra).

See tähendaks, et rahaliselt säästetakse üks I astme kohtuniku palk (ühe VAKO liikme palk), 2023. a hindades 62 902 €, koos maksudega 83 660 €/a. Sellest tuleks maha arvata ühe VAKO liikme koondamiskulu (vt allpool RHS rakendussätteid, 3 kuu palk, 20 915 € koos maksudega), kokkuhoid esimesel aastal seega 62 745 € (järgmised aastad täissummaga ja indekseerituna). Kui VAKO liikmed ei soovi või ei suuda edukalt kandideerida halduskohtunikuks või kui teha poliitiline otsus, et on põhjendatud neile koondamistasu määrata sõltumata edasisest, tuleb arvestada sellevõrra suurema koondamiskuluga. Halduskohtutes jääks ära 39 riigihankekaebust, see oleks vabaneva tööajaressursina $39 \times 26,22 = 1495$ töötundi – see on peaaegu terve kohtuniku koht (0,93). Kui eeldada, et mõnevõrra suureneb töökoormus nii II astmes kui Riigikohtus (nt 10% senisega võrreldes rohkem), siis see tähendaks 2–3 asja aastas rohkem.

Sellega lahenevad ühtlasi probleemid, mis kaasnesid vaidlustuskomisjoni pädevuse piiratusega (ainult RHS rikkumine – kohtud vaatavad ka muude õigusaktide rikkumist) ja vaidlustusõiguse piirangutega (teatud juhtudel tuli juba varem tulla otse kohtusse). Samuti võib menetlusosalistel olla lihtsam toime tulla, kui menetlusreeglid on ühtsed (VAKO ja kohtu menetlusreeglid erinevad mõnes aspektis).

Vaidlustuskomisjoni liikmetele antakse võimalus kandideerida konkursiväliselt halduskohtunikuks, eeldusel et nad täidavad kohtunikuks saamise eelduseks olevad tingimused (sh eksam).

Rõhutame, et kolleegium ei ole üksmeelne selles osas, kas VAKO kaotamine on hea lahendus. VAKO on ennast tõestanud kiire ja tõhusa vaidlusi lahendava organina ja ei ole võimalik garanteerida, et see tõhusus suudetakse kohtumenetluse formaadis säilitada. Kahtlusi on selles osas, kas on põhjendatud just hankeasjades sedavõrd süvendatud spetsialiseerumine, kui vähemalt sama keerukaid ja samas kiireloomulisi vaidlusi on teisigi (näiteks välismaalaste asjad). Spetsialiseerumine ja sellega kaasnev tõhusus ei pruugi olla ka püsiv, kui näiteks seoses hankevaidluste hulga kõikumisega tekib vajadus jagada neile n-ö normkoormuse tagamiseks muid asju (nt kinnipeetavad) või kui rände- vm kriisi korral tuleks nad paratamatult kaasata kiireloomuliste asjadega tegelemisse eelisjärjekorras võrreldes maa- või ringkonnakohtunikega.

Vajadust vähendada hankevaidlusi lahendavaid astmeid praeguselt neljalt kolmele siiski mõeldakse. Alternatiivid oleks kas nn hüppav kassatsioon (millega kaasnevad siiski põhi-seaduslikud riskid – vt RKÜKo [3-4-1-7-08](#)), millega võib aga kaasneda Riigikohtu koormuse kasv, või sellest pehmem variant Riigikohtu loamenetluse sarnane filter ringkonnakohtus.

RePowerEU

Kuigi RePowerEU-st inspireeritult tehakse HKMS-s ka mõned muud muudatused, on enamik neist mõeldud kohalduma kõigile, mitte ainult taastuenergia vaidlustele. Kitsalt taastuenergiat puudutab ainult üks muudatus, mis seab nende vaidluste puhul eelmenetlusele kindla tähtaja. Edasise menetluse tähtaegade range reguleerimine pole pigem vajalik – eeltoodu tagab, et need vaidlused saaksid teatava prioriteedi, aga sisuliselt võivad need asjad olla

keerukad ja seetõttu paratamatult ajamahukad. See reegel peaks aga tagama, et need ei jää n-ö riigilisse ootama.

Halduskohtumenetluse tõhustamine

Siin on suurim muudatus nn **veaotsuse** instituudi loomine. Kohtutele antakse võimalus teha tuvastav otsus, millega teeks kohus siduvalt kindlaks, et vaidlusalusel haldusaktil on kergesti kõrvaldatavad menetluslikud või ka kaalumisvead, mida kõrvaldamata pole siiski võimalik veenduda haldusakti õiguspärasuses. Kohus võib määrata vastustajale tähtaja, mille jooksul tal on võimalik need vead kõrvaldada ja kaaluda uuesti (mille tulemusena jäädakse kas varasema otsuse juurde või tehakse uus). Seejärel jätkub sama kohtumenetlus, mille raames hinnatakse ka uue otsustuse õiguspärasust. Kokku hoitakse nii menetlusosaliste kui kohtu vahendeid selle arvelt, et haldusakti tühistamise ja uue otsuse tegemise korral algaks tõenäoliselt uus kohtuvaidlus n-ö nullist (vrd viimase aja praktikast nt õlitehase ehitusloa vaidlus). See peaks siiski puudutama ainult väiksemaid vigu (nt mõni üksik küsimus KMH-s käsitlemata või ebapiisavalt uuritud, mitte KMH täiesti tegemata). Kasuks tuleb seaduses sätestada põhimõte, et haldusmenetlus ei tohi kanduda kohtumenetlusesse ülemäära suures ulatuses. Halduse järeleaitamist tasakaalustatakse menetluskulude jaotust puudutava erisättega kaebaja kasuks.

Sarnane menetluskord eksisteerib Hollandis², kust küll norme otse üle võtta ei saanud, sest sealne regulatsioon on võrreldes meie tavaga äärmiselt üldsõnaline. Reeglistikku luues on arvesse võetud ka Hollandi süsteemile tehtud kriitikat³, samuti Belgias põhiseadusevastaseks tunnistatud sarnase instituudi esiletoodud vigu⁴.

Vastukaaluks veaotsusele, kui kohtumenetluse alguses on nähtav oluline ja ilmselge viga haldusaktis, siis luuakse kohtule võimalus kaebus formaalsetel põhjustel kiiresti ja lihtsustatud korras rahuldada, sh eelmenetluses ja sisuküsimuste arutamisetähtaegade loobumiseks. See hoiab oluliselt kokku nii kohtu kui ka menetlusosaliste aega, võimaldades teha kiiresti otsuse, uurimata läbi kõiki vaidluse aspekte.

Tallinna ja Tartu Halduskohtu töökoormuse ühtlustamiseks on esitatud muudatusettepanek, et jagada kinnipeetavate asju pärast selleks vajaliku IT-arenduse elluviimist üleriigiliselt, mitte kinnipeetava viibimiskoha põhisel.

Eesmärk on suuremate muudatuste kõrval parandada ka mõned praktikas esile tulnud väiksemad ebaselged või ebaefektiivsed olukorrad halduskohtumenetluses. Veidi tõhustatakse (õigemini viiakse päriseluga kooskõlla) kassatsioonimenetlust, et võimaldada otsustada menetlusloa üle ilma kassatsioonkaebusele vastuseid ootamata. Selguse huvides lisatakse senisest praktikast lähtuv säte menetluskulude kohta.

² Artiklid 8.51a – 8.51d GALA. Pöördusin abipalvega sealse ACA kaudu tuttava õigusteabe spetsialisti poole, kes saatis mulle nende sätete ingliskeelse tõlke.

³ Jansen, Sander, The Dutch Administrative Loop Under Scrutiny: How the Dutch (Do Not) Deal with Fundamental Procedural Rights (March 31, 2017). Maastricht Faculty of Law Working Paper No. 2017-3, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2943938> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2943938>

⁴ Vt ülevaatlisku analüüsi Belgia *loop*’idest ja konstitutsioonikohtu otsustest: https://www.iuscommune.eu/html/activities/2015/2015-11-26/workshop_4_Bortels.pdf (Bortels, H. The Belgian Administrative Loop and the Rulings of the Constitutional Court).

Massiline sissereanne

Kui 2020 täiendati kohtute seadust selliselt, et maa- ja ringkonnakohtu kohtunikke saab ajutiselt kaasata välismaalase esmaseks kinnipidamiseks loa andmiseks kuni 7 päevaks, siis praeguseks on jõutud järeldusele, et samad kaasatud kohtunikud võiksid menetleda kõiki alates massilisest sissereandest tingitud hädaolukorra algusest Eestisse saabunud välismaalaste kinnipidamise või selle pikendamise taotlusi. Täpsustatakse ka täitetoiminguks loa andmisel resolutsioonmääruse tegemise ja selle vaidlustamise võimalusi.

Pensionistaaži tuvastamine

Eelnõuga soovitakse anda Sotsiaalkindlustusametile (SKA) pädevus tuvastada pensioniõiguslik staaž tunnistaja ütluste alusel. Sellega kaob vajadus suunata staaži tuvastamist taotlevad isikud kohtusse olukorras, kus poolte vahel vaidlust tegelikult pole. Nende asjade arvelt vabaneks aastas 522 töötundi (0,33 kohtuniku aastakoormust). Aastal 2023. saabus Tallinna halduskohtusse 73 sellist asja ja nende ajaline maht oli $73 * 12,42 = 907$ tundi. Tartu halduskohtus oli selliseid menetlusi registreeritud 8 ja $8 * 12,42 = 99$ tunni ulatuses. Seega väheneb muudatuse tulemusena Tallinna Halduskohtu kohtuniku keskmine koormus 57 tunni ulatuses ja Tartu Halduskohtus 12,5 tunni võrra.

Õiguskantsleri protestiõigus üldkorralduste peale

Koroonapandeemia käigus ilmnis probleem, et Vabariigi Valitsuse korraldustega piirati pikaajaliselt ja intensiivselt kogu Eesti elanikkonna õigusi, kuid kuna tegu oli üldkorralduse mõistele vastavate aktidega ja õiguskantsleril on kehtiva õiguse kohaselt pädevus vaidlustada ainult õigustloovaid akte, ei saanud ta neid vaidlustada. Arvestades sedalaadi üldkorralduste olulisust, on põhjendatud kehtestada nende õiguspärasuse kontrollimiseks lisaks iga puudutatud isiku kaebeõigusele ka PS § 142 lg-le 2 sarnane menetluskord. Eelnõus on ettepanek seda teha.

Kinnipeetavate tervishoiuteenused

Arvestades RKEK pikaajalist praktikat kinni peetavatele isikutele tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidluste lahendamisel, on eesmärk määrata seadusega kindlaks halduskohtu pädevus nendes asjades.

Sätted

§ 1. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmine

Punktiga 1 muudetakse kinnipeetavate asjade kohtunike vahel jagamine üleriigiliseks, arvestamata kohtute tööpiirkondi.

Justiitsministri 27.10.2005 määruse nr 45 „Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad“ § 2 kohaselt on halduskohtute tööpiirkonnad järgmised:

- 1) Tallinna Halduskohus – Harju maakond, Hiiu maakond, Järva maakond, Lääne maakond, Rapla maakond, Pärnu maakond, Saare maakond;

2) Tartu Halduskohus – Jõgeva maakond, Põlva maakond, Tartu maakond, Valga maakond, Viljandi maakond, Võru maakond, Ida-Viru maakond, Lääne-Viru maakond.

HKMS § 8 lg 5 kehtiva redaktsiooni kohaselt esitab isik, kellelt on võetud vabadus, kaebuse oma viibimiskoha järgi. Vastav regulatsioon puudutab eelkõige kinnipeetavaid, s.o vanglas vangistust kandvaid süüdimõistetuid (VangS § 2). Vanglaid on Eestis kolm: Tallinna vangla (asub Harju maakonnas), Viru vangla (asub Ida-Viru maakonnas) ja Tartu vangla (asub Tartu maakonnas).

Tallinna vanglas vangistust kandvate kinnipeetavate kaebused on eeltoodust tulenevalt Tallinna Halduskohtu tööpiirkonnas ja alluvuses ning Viru vanglas ja Tartu vanglas vangistust kandvate kinnipeetavate kaebused Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas ja alluvuses.

Teadaolevalt vähendatakse alates 01.07.2024 Tartu vanglas kohti poole võrra. Plaani kohaselt viiakse Tartu vanglast 250 vangi üle Tallinna vanglasse ning Tartu vanglasse jääb 1. juuli seisuga veidi üle 300 vangi.⁵

Vanglatest saabus 2023. a-l halduskohtutesse 628 kaebust, neist 122 ehk 19% Tallinna Halduskohtusse ja 506 ehk 81% Tartu Halduskohtusse. Juhul, kui pooled Tartu vangla vangid suunatakse 2024. a jooksul Tallinna vanglasse ja kohtusse saabub samas suurusjärgus kaebusi nagu 2023. a-l, siis suureneb Tallinna Halduskohtus vanglatega seotud kaebuste arv 112 kaebuse võrra ja töömaht 1082 tunni võrra aastas. Vastavalt väheneks Tartu Halduskohtu kohtuasjade hulk ja töömaht.

Arvesse võttes riigihangete seaduse muudatuse mõju, millega väheneb koormus Tallinna Halduskohtus 1493 töötunni ulatuses, jääks Tallinna Halduskohtus kohtuniku õigusemõistmise tööaega lõppkokkuvõttes vabaks 411 töötundi. See tähendaks Tallinna Halduskohtu kohtuniku keskmise koormuse vähenemist 25,8 töötundi.

Tingituna kohtunike pensionile siirdumisest oli 2023. aastal Tallinna Halduskohtu kohtunike keskmine koormus 1833 tundi ja Tartus 1688 tundi⁶. Et kohtunike pensionile siirdumise mõju kohtu töökoormusele on üheaastana, tuleb see aastakeskmise koormuse arvestusest välja jätta – seega Tallinna halduskohtu keskmiseks koormuseks oli 2023. aastal 1750 töötundi ja Tartu Halduskohtul 1632 töötundi.

Võttes arvesse kavandatavad muudatused oleks Tallinna Halduskohtu kohtuniku keskmine koormus 1667 tundi aastas ja Tartu Halduskohtus 1483 tundi aastas. Seega tuleks rakendada täiendavaid meetmeid kahe halduskohtu koormuse ühtlustamiseks.

Eelnevalt viidatud halduskohtute koormuste erinevusi aitaks ühtlustada kinnipeetavate kaebuste üleriigiline jagamine, st menetlusalluvuse kaotamine. Uute kohtuasjade jagamine kohtunike vahel on kohtutes reguleeritud tööjaotusplaani kaudu, lähtudes järgmistest põhimõtetest: kohtunike vahel tuleb jaotada kõik kohtusse läbivaatamiseks saabuval asjad; asjad tuleb jaotada lähtudes juhuslikkuse põhimõttest; asjade jaotamine peab tagama kohtunike

⁵ <https://www.err.ee/1609224762/tartu-vanglast-kaovad-pooled-vanglakohad-too-kaotab-90-inimest>

⁶ Täpsem analüüs lisas.

spetsialiseerumise ning asjade jaotamine peab tagama kohtunike ühtlase töökoormuse kohtu piires (KS § 37 lg 2).

Praktikas on uute kohtuasjade jagamine eeltoodud põhimõtteid arvesse võttes lahendatud kohtute infosüsteemi automaatprotsessi kaudu. Nimelt jagatakse infosüsteemi poolt uus kohtuasi vastava kohtuasja liigile (kategooriale) spetsialiseerunud kohtunike vahel selliselt, et kohtuasja saab lahendamiseks kohtunik, kellele on aasta algusest jagatud selleks ajahetkeks kõige vähem uusi kohtuasju (iga aasta algusest arvestus nullitakse). Seejuures on halduskohtutes kohtuasjade liike, mida jaotatakse kõigi konkreetse kohtu kohtunike vahel (nn üldjagamise asjad) ning mis tasandavad seeläbi olukorda, kui konkreetse kohtuniku spetsialiseerumiskategooriates saabub teiste kohtunikega võrreldes vähem või rohkem uusi kohtuasju. Selliseks üldjagamise kohtuasja liigiks on ka kinnipeetavate kaebused.

Kohtuasjade liigid on ühtlasi kohtuteüleselt määratletud koormuspunktiiväärtuste kaudu, mis on taandatud tööajaks (nt on kinnipeetavate kaebuste koormuspunktiiväärtuseks 9,66, mis tähendab, et keskmise selle valdkonna kohtuasja lahendamisele kulub kohtunikul hinnanguliselt 9,66 töötundi).⁷ Kokkuvõtvalt tagab eeltoodud mudel, et aasta jooksul jaotatakse kohtunike vahel konkreetsetes kohtus analoogne töömaht ning tagatud on nii juhuslikkus kui spetsialiseerumine.

Kinnipeetavate kaebuste jagamine eeltoodud põhimõtetel Tallinna Halduskohtu ja Tartu Halduskohtu üleselt tagaks selle, et nii Tallinna kui Tartu halduskohtunike vahel jaotatakse aasta jooksul analoogne töömaht (ning tagatud on nii juhuslikkus kui spetsialiseerumine). Selle eelduseks on, et kinnipeetavate kohtuasju jaotatakse kõigi Tallinna ja Tartu halduskohtunike vahel (vajalik reguleerida kohtute tööjaotusplaanides). Praktikas tähendaks see, et iga uus kinnipeetava algatatud kohtuasi jagatakse Tallinna ja Tartu halduskohtunike üleselt kohtunikule, kes on saanud aasta algusest selleks ajahetkeks kõige vähem uusi kohtuasju (koormuspunkte). Arvestades kinnipeetavate kaebuste suurt osakaalu kohtuasjade kogumahust, tähendab eelnev, et kinnipeetavate kohtuasjad tasandavad alluvuspõhiselt / tavakorras jaotatud kohtuasjade mahust tingitud töömahu erisused Tallinna ja Tartu halduskohtute kohtunike vahel.

Kuna sama reegli alusel on seni kohtute tööpiirkondade põhiselt jagatud ka esialgse õiguskaitse taotlusi vaidemenetluse ajal (VangS § 1¹ lg-te 5 ja 8 järgi tuleb neil läbida kohustuslik kohtueelne menetlus) ja riigiõigusabi taotlusi (sh Euroopa Inimõiguste Kohtusse pöördumiseks – vt RKEKm [3-21-3011/9](#), p 4), peaksid ka need olema uue reeglga hõlmatud.

Üleriigilisele jagamisele mõistliku aja jooksul üleminek eeldab kohtute infosüsteemi vastava arenduse kiiret väljatöötamist. Justiitsministeeriumi ametnik, kellega sel teemal on suheldud, pidas esialgse info kohaselt realistlikuks 01.01.2025 või isegi 01.06.2025. Seetõttu on sellele muudatusele vaja rakendussätet.

Punktiga 2 täiendatakse erandliku kohtualluvuse regulatsiooni, viies kõik riigihankevaidlused üle Tallinna Halduskohtusse. See võimaldab tagada osa kohtunike poolt ainult hankevaidlustele spetsialiseerumise, mis omakorda tõhustab ja kiirendab nende vaidluste lahendamist ning suurendab lahendite kvaliteeti. Tallinna Halduskohtu koormus sellevõrra kasvab (sinna on VAKO kaotamisega seoses nagunii vaja kohtunikukohti juurde) ja Tartu Halduskohtu oma

⁷ Vt täpsemalt [kohtute töökoormusmetoodika](#)

kahaneb. Mingil määral võib see muuta keerukamaks Lõuna-Eestis elavate või tegutsevate menetlusosaliste poolt istungil osalemise, kuid arvestades hankeasjades istungite vähesust senises praktikas⁸, samuti digitaalsete osalusvõimaluste olemasolu, ei tohiks mõju olla märkimisväärne.

Punktiga 3 tunnistatakse kohtuasja alluvuse järgi üleandmise määruised viivitamata täidetavaks (sarnaselt esialgse õiguskaitse määrustega). Kehtiva HKMS § 10 lg 2 ls 1 kohaselt annab kohus, kes ei pea ennast alluvusjärgselt õigeks kohtuks, asja üle pärast määruse jõustumist. Kuigi haldusasja kohtualluvuse järgi üleandmise määruste vaidlustamine on väga harv, on siiski oluline, et 15-päevane määruskaebuse esitamise tähtaeg vastavalt HKMS § 204 lg-le 1 pikendab asja menetlust. Üleandev kohus võib teha üksnes edasilükkamatuid menetsustoiminguid, eelkõige esialgse õiguskaitse määruse (HKMS § 10 lg 2 ls 2).

Eriti tõsiseks probleemiks on see viivitus ajakriitiliste asjade lahendamisel, sh näiteks hankeasjades, kus ka 10-päevane määruskaebetähtaeg (HKMS § 278 lg 1) võib ohustada hankeasja lahendamist HKMS § 275 lg-s 2 sätestatud 45-päevase tähtaja jooksul. Praktikast on erinevad kohtunikud toimetanud erinevalt: üks osa kohtunikke teeb määruse, mille viidatakse 10-päevasele edasikaebetähtajale ja asi saadetakse teisele halduskohtule selle määruse jõustumisel. Osa kohtunikke on püüdnud vastastikuste kokkulepete alusel leida leevendust nt järgmiselt:

- Kohus, kelle alluvusse hankeasi ei kuulu, tunnistab alluvusjärgselt üleandmise määruse koheselt jõustunuks/koheselt täidetavaks. Asi edastatakse kohe teisele halduskohtule;
- Kohus, kelle alluvusse hankeasi ei kuulu, teeb HKMS § 278 lg 1 järgi vaidlustatava määruse, kuid otsustab esmaste kiireloomuliste toimingutena kohe ka kaebuse menetlusse võtmise ja/või nõuab välja VAKO toimiku ning vastuse kaebusele;
- Kohus, kelle alluvusse hankeasi ei kuulu, teavitab alluvusjärgselt õiget kohut alluvusjärgselt üleantavast haldusasjast ning alluvusjärgselt õige kohus saab (arvestades määruste harva edasikaebamist) juba asja sisuliselt jagada kohtunikule, kes saab asjaga tutvuda ja menetluseks valmistuda.

Seoses äärmiselt harva vaidlustamisega ei ole ohtu, et selliste määruste viivitamatu täidetavus tooks kaasa olulisi probleeme. Juhuks kui juba üleandmise määruse tegemise ajal on selge, et asjas on vältimatu vajadus teha mõni väga kiireloomuline menetsustoiming nagu näiteks EÕK, siis on eelnõuga jäetud võimalus see üleandval kohtul siiski ära teha.

Punktiga 4 reguleeritakse veaotsuse (vt allpool lähemalt) alusel halduse poolt muudetud haldusakti üle toimunud vaidluses tekkinud menetsuskulude jaotust. Kuna veaotsuse eelduseks on, et haldusaktil on menetsuslikud või vormilised puudused, mis ei võimalda hinnata haldusakti sisulist õiguspärasust, tähendab see, et kaebaja (eeldusel, et tal oli kaebeõigus) pöördus kohtusse igati põhjendatult. Veaotsuse regulatsioon ei tohi vähendada õiguskaitse tõhusust ega pärssida kohtusse pöördumist õigusvastaste haldusaktide peale. Selleks, et tasakaalustada veaotsusega halduse n-õ järeleaitamist, tuleb sätestada, et kaebaja (põhjendatud ja vajalikud) menetsuskulud kannab ka pärast veaotsust kaebuse rahuldamatat jätmise või kaebusest loobumise korral vastustaja. Alternatiiv oleks jätta kohtule kaalutusõigus, aga seda pidas nt

⁸ VAKO-1 oli 2022 3 istungit 125 sisuliselt lahendatud asjast.
(<https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-02/Vaidlustused%202022.pdf>)?

Belgia konstitutsioonikohus sealset *administrative loop* süsteemi hinnates kaebajate õiguste kaitse seisukohast problemaatiliseks.

Punktiga 5 antakse erandina tavapärasest, kus menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid tuleb esitada enne otsuse tegemist, võimalus esitada need dokumendid tagantjärele koos täiendava otsuse tegemise taotlusega, kui kohus on teinud kaebust rahuldava otsuse eelmenetluses haldusakti ilmse vea tõttu (vt järgmist punkti).

Punktiga 6 on esiteks ette nähtud eelmenetluse tähtaeg taastuenergiat puudutavatele kaebustele. Eesmärk on, et taastuenergia asjad võetaks kohe kohtusse saabumisel aktiivselt käsile, mitte ei jääks n-ö riulisse ootama. Edasisele menetlusele pole tähtaega sätestatud, sest menetluse pikkust võib mõjutada tõendite kogumise (sh nt ekspertiisi korraldamise) vajadus.

Veidi hätta jäime nende vaidluste defineerimisega. Hetkel sai jäetud määratlus väga üldiseks, lihtsalt taastuenergia mõiste osas viitega ELTS-le, kus see on defineeritud. Taastuenergia direktiivi (2018/2001) art 16 lg 6 sõnastus: „Liikmesriigid tagavad, et taastuenergiajaama arendamise projektiga, kõnealuse jaama võrguga ühendamise ja energiataristuvõrkude arendamiseks vajalike vahenditega, mida on vaja taastuvatest energiaallikatest toodetud energia süsteemi integreerimiseks, sealhulgas keskkonnaaspektidega seotud vaiete ja kohtulike edasikaebuste puhul kohaldatakse kõige kiiremat asjaomasel riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil olemas olevat haldus- ja kohtumenetlust.“ Seda teksti üle võtta pigem ei tahaks, esiteks keeleliselt üsna õudne ja teiseks tegelikult jätab ikkagi asjade ringi üsna lahtiseks, kuna juttu on nende loetletud teemadega „seotud“ kaebustest. Eks direktiivi saab HKMS tõlgendamisel kasutada. Määratlus, mis vaidlused peaksid olema selle sättega hõlmatud, tuleks läbi arutada Kliimaministeeriumiga, kuna tegemist on poliitiliste prioriteetide küsimusega, milliseid vaidlusi soovitakse, et kohtud lahendaksid eelisjärjekorras. Ehk tuleb sealt ka ettepanek paremaks definitsiooniks.

Teiseks on sama punktiga lisatud HKMS-i võimalus teha juba eelmenetluses kaebust rahuldav otsus, kui kohus peab vaidlustatud haldusakti või toimingut ilmselgelt õigusvastaseks. Esineb oht, et esialgu võib tekkida vaidlusi selle üle, kas konkreetne viga oli n-ö piisavalt ilmselge. Siiski on ilmselguse mõiste protsessiõiguses laialdaselt kasutusel ja halduskohtumenetluses on selle üle rohkelt vaieldud seoses kaebuse tagastamise alustega. Näiteks ilmselgest veast võib tuua, kui kohtul pole kahtlust selles, et vaidlustatud haldusakti andmiseks tulnuks koostada KMH, kuid see on jäetud täielikult tegemata, või siis jäetud täitmata seadusega selgelt ettenähtud ärakuulamis- või avalikkuse kaasamiskohustus. Kõne alla võivad sõltuvalt eriseaduste regulatsioonist tulla ilmselged aegumise juhud. Aga välistatud pole ka lihtsalt selged n-ö tööõnnetused nagu haldusaktile määratud ekslik adressaat, minevikku jääv täitmise tähtpäev vms.

Punkti 7 ongi koondatud valdav osa nn veaotsuse regulatsioonist.

Veaotsus on piiratud haldusakti tühistamise nõuetega. Seda põhjusel, et veaotsuse eeldused haakuvad HMS §-ga 58, mis käsitleb just haldusaktide menetlus- ja vormivigu. Toimingute puhul ei ole menetlus- ja vormivigadel sedavõrd suurt tähtsust. Veaotsusega on kaudselt hõlmatud ka kohustamisnõue olukorras, kus kaebaja taotleb haldusakti tühistamist koos vastustaja kohustamisega sama küsimust uuesti otsustama.

Veaotsust on lubatav teha üksnes menetluslike või vormiliste puuduste korral, mis ühest küljest ei võimalda anda hinnangut haldusakti sisulisele õiguspärasusele, kuid mis teisest küljest on

kergesti kõrvaldatavad. Sisulised vead peaksid jätkuvalt viima haldusakti tühistamisele. Kõne alla võivad tulla näiteks põhjendamispuudused, ära kuulamata jätmised, üksikud tegemata-jätmised KMH-s (kuid mitte KMH täielik puudumine), mõne tunnistaja üle kuulamata jätmise maksumenetluses vm väiksemad vead tõendite kogumises. Eelkõige saab see regulatsioon muidugi puudutada kaalutlusotsuseid, sest muude puhul saaks või isegi peaks uuema praktika järgi ju kohus ise need vead ära kõrvaldama. Ka tehniliselt keerulisemate, eriteadmisi nõudvate hindamisotsuste puhul (näiteks töövõime hindamine) võib haldusorganile võimaluse andmine vea kõrvaldamiseks siiski olla põhjendatud.

Et vältida menetluse liialt halduse kasuks kallutamist, tuleks kohtule jätta kaalutlusõigus ja selle teostamiseks sai kirja pandud suunis, et veaotsus ei tohi riivata ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve (viimane võib vist eelkõige kõne alla tulla keskkonnateemadel). Menetlusosalised tuleb veaotsuse tegemise kavatsuse osas ära kuulata (see oli üks Belgia regulatsioonile tehtud etteheidetest). Muu hulgas võib kohus seejuures vastustajalt küsida ka ajaproгноosi, et osata vigade kõrvaldamise tähtaeg adekvaatselt määrata.

Tähtaja määramise puhul vajab kaalumist, kas tuleks seadusega kindlaks määrata mingi maksimumtähtaeg, millest pikemat anda ei saa (st siis ei ole enam tegu kergesti kõrvaldatava puudusega) – näiteks kuus kuud. Hetkel on see siiski jäetud lahtiseks. Mõjuval põhjusel võiks vastustaja saada taotleda tähtaja pikendamist – näiteks kui vaja oli tellida mingis osas täiendav KMH ja eksperdil läheb algselt kokkulepitust kauem aega vms. Tähtaja pikendamise peale on sätestatud määruskaebuse esitamise võimalus lähtudes üldpõhimõttest, et menetlust takistav määrus peaks olema edasikaevatav. Kui tähtaeg jäetakse pikendamata, järgneb sellele paratamatult lg-s 7 käsitletud resolutsioonotsus kaebuse rahuldamise kohta ning vastustaja saab tähtaja pikendamata jätmise õigusvastasusele tugineda seda vaidlustades. Liigne edasikaebuste esitamise võimalus vähendaks veaotsuse menetlusi kiirendavat mõju.

Määratud tähtaja jooksul peab menetlus olema peatatud. Kaalusime ka, kas peaks kehtestama erireegleid EÕK-le veaotsuse tegemise korral, aga jõudsime järeldusele, et selleks pole vajadust. Ka praegune EÕK reeglistik võimaldab igal ajal EÕK peale panna ja peatatud menetluse korral jääb see edasi kehtima. Kohtule on mõistlik jätta võimalus igal üksikjuhul hinnata, kas vigade parandamise ajaks haldusakti kehtivus või täitmine peatada või ei ole see põhjendatud.

Kuna veaotsusega tuvastatakse siduvalt haldusakti vead ja teisalt võidakse oluliselt riivata nii kaebaja kui ka kolmandate isikute õigusi, peaks see olema vaidlustatav. Hetkel on edasikaebuse õigus kirjas väga üldiselt, samane lõppotsusega (vrd vaheotsus). RePowerEU kohtumenetluse VTK-st käis läbi võimalus määrata veaotsuse peale esitatud edasikaebused prioriteetseks. Kolleegium seda toona pigem ei toetanud, aga olen ise hakanud isegi veidi kahtlema, et äkki peaks? Lõppeks peaks vaieldavate küsimuste ring olema üsna piiratud ja eesmärk on ju menetlust kiirendada – aga kirja sai, et vastustajale määratud tähtaeg hakkab kulgema alles veaotsuse jõustumisest (teisiti ei oleks ka mõeldav).

Otsustatud on lähenemise kasuks, et vigade kõrvaldamise tulemusena peaks sündima uus haldusakt (jällegi oli see üks Belgia põhiseaduslikkuse probleemidest). Jättes kõrvale konkreetse asja menetlusosalised, võib eriti juhul, kui veaks olid kaasamispuudused või kui vea kõrvaldamise tulemusena selgub mingi keskkonnamõju, mis varem polnud teada, mõni kolmas isik, kes seni polnud asjaga seotud, avastada, et see haldusakt rikub ka tema õigusi (nt kaasamis- või teavitamispuuduste korral ei pruukinud ta asjast isegi teadlik olla). Sel juhul tekib tal võimalus

haldusakti vaidlustada. Samuti on uue haldusakti andmine hädavajalik, kui vastustaja jõuab puuduste kõrvaldamise tulemusena järeldusele, et haldusakt peab tulema teistsuguse sisuga (kas täiesti vastassuunaline või peetakse vajalikuks lisada kõrvaltingimusi).

Rõhutatult on eelnõusse kirja pandud, et uus haldusakt peab vastama õigusaktidele. Mõeldud on seda, et uus haldusakt tuleb ühest küljest anda korrakohases menetluses, järgides kõiki sellise sisuga haldusakti ilma kohtu korralduseta andmise reegleid (näiteks avalik väljapanek ja/või arutelu, kui see on seaduse järgi nõutav) ja teisest küljest peab sisult olema kooskõlas uue akti andmise ajal kehtivate õigusaktidega (vt ka HMS § 54). Kolleegiumis tekitas arutelu, kas uue haldusakti andmisel võib tekkida probleeme aegumisega maksuasjades. Kuna vigade kõrvaldamise ajal on menetlus aga peatatud, st lõppotsust veel sündinud pole, siis peaks aegumine eeldatavasti olema selleks ajaks peatunud (MKS § 99 lg 1 p 2). Aga kui see mõnes teises valdkonnas nii ei ole, siis peab uus antav haldusakt muidugi selle andmise ajal vastama ka aegumist puudutavatele reeglitele. Eeldatavasti on veaotsuse tegemine haldusele sel juhul endiselt kas soodsam või samaväärne kui alternatiiv, milleks on vaidlustatud haldusakti kohtuotsusega tühistamine – ka viimasel juhul tekivad aegumisega ju samalaadsed probleemid.

Jääb küsimus, mis saab algselt vaidlustatud haldusaktist – kas kohtumenetlus keskendub ainult sellele uuele? Samas kui uus haldusakt tühistada, siis ärkaks tavajuhul vana n-ö ellu. Praegu sai reguleeritud nii, et antakse uus haldusakt, see peab vastama kõigile õigusaktide nõuetele (sh menetlusnõuetele, nt tuleb teatavaks teha samas korras nagu algne haldusakt) ja kaebajale antakse võimalus kaebust täiendada uue haldusakti tühistamise nõudega (või kaebusest loobuda, kui tema jaoks vigade kõrvaldamine lahendaski probleemid) – ehk siis menetlusse jäävad tühistamismõtted mõlema haldusakti peale. Mõeldav oleks ka lähenemine, et selle uue haldusakti andmisega vana ammendub, tunnistatakse kehtetuks vm. Juhul kui uus haldusakt on varasemaga võrreldes n-ö vastassuunaline, st kaebaja on oma eesmärgi saavutanud, on see tavajuhul alus menetluse lõpetamiseks HKMS § 152 lg 1 p 4 alusel.

Kui menetlus jätkub, peaks see olema täiemahuline kohtumenetlus, st kui varem juba oli kirjaliku menetluse tähtaeg või istung, siis peaks nüüd tulema uus, et menetlusosalised saaksid ka uue haldusakti üle vaielda. Kuna veaotsusega tuvastati ainult formaalsed puudused, ei tohi edasine menetlus kindlasti piirduda selle kontrollimisega, kas kohtu esiletoodud vead kõrvaldati, vaid alles pärast nende vigade kõrvaldamist saab hinnata haldusakti sisulist õiguspärasust, mis ongi veaotsuse peamine mõte.

Veel üks küsimus seondub sellega, mis siis, kui vastustaja talle määratud tähtaja jooksul puudusi ei kõrvalda. Sihilikult ei ole see tingimus seotud mitte puuduste kõrvaldamata jätmisega – sest see on ju hinnanguline –, vaid uue haldusakti andmisega. Üks variant oleks lahendada olukord trahvimise kaudu, aga kuna see võiks menetlust lõpmatult venitada, siis õigem on, et sel juhul on sisuliselt automaatseks tagajärjeks kaebuse rahuldamine – tegemist on ju juba siduvalt tuvastatult õigusvastase haldusaktiga. Jätud on võimalus teha selline otsus kirjeldava ja põhjendava osata, sest kõik põhjendused on ju varasemas veaotsuses olemas (ja läbi vaieldud või vastustaja vaidlustamisest loobunud).

Punktiga 8 on tehtud ettepanek leevendada veidi kehtivas seaduses sätestatud jõustumata kohtuotsuste avaldamise tingimusi, samuti reguleerida kohtuotsuse sisu avaldamist (näiteks pressiteate või suulise intervjuu vormis) ja selle vaidlustamise võimalust. Kohtuotsused kuulutatakse PS § 24 lg 4 kohaselt avalikult. Kohtuotsuse avaliku kuulutamise põhimõtet on EIK rõhutanud oma praktikas (14810/02: Biryukov/Venemaa, p 38 jj). Infoühiskonnas on

kohtute sõltumatuse tagamiseks oluline, et ka jõustumata kohtuotsuste kohta ei levitataks ajakirjanduses, sotsiaalmeedias vm väärinformatsiooni ega pooltõdesid. Selleks on vältimatu, et kohus saaks avalikkusele kiiresti ja bürokraatiavabalt oma lahendeid tutvustada, jäädes seejuures menetlusosaliste suhtes erapooletuks ning näidates üles kohast vaoshoitust (vt muuhulgas ka nt Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 25(2022), iseäranis p 40; nr 3(2002), p 40).

Punktiga 9 on asendatud HKMS § 175 lg-s 4 vananenud termin „delikaatsed isikuandmed“ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta art 9 järgse uue terminiga „eriliiki isikuandmed“, mis on kasutusel ka kehtivas isikuandmete kaitse seaduses.

Punktide 10–12 mõte on loobuda vastuse nõudmisest edasikaebusele ning võtta Riigikohtult kohustus oodata kassatsioonkaebusele vastus ära. Praktikast seda nagunii alati ei tehta ja pole ka vajadust, kui kassatsioonkaebust lugedes on kõik selge. Puhtalt selgitava ja senist kohtupraktikat kodifitseeriva mõjuga on uus § 218 lg 1² teine lause, millega tehakse puust ja punaseks, et vabatahtliku vastuse koostamise kulud jäävad menetlusloa mitteandmise korral vastaja enda kanda.

Punktiga 13 jäetakse HKMS-st välja reegel, et koos istungist teatamisega saadetakse kassaatorile ära kirjad vastustest kassatsioonkaebusele. Vastused toimetatakse e-toimiku kaudu nagunii juba varem kätte.

Punkt 14 käsitleb täitetoiminguks loa andmisel tehtavaid määrusi. Kehtivad VSS § 15³ lg-d 2 ja 3 ning VRKS § 36⁵ lg-d 2 ja 3 näevad ette, et kui kohtule on esitatud erakordselt suur hulk kinnipidamise taotlusi ning kohus ei saa objektiivse takistuse tõttu kinnipidamistaotlust läbi vaadata halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatüki alusel ja selles sätestatud korras või läbivaatamine on oluliselt raskendatud, võib kohus teha välismaalase kinnipidamise määruse kirjeldava ja põhjendava osata. Sellisel juhul esitab kohus välismaalasele, kui ta soovib vaidlustada enda kinnipidamist, kirjeldava ja põhjendava osa esimesel võimalusel.

Nimetatud normid ei anna vastust küsimusele, millise tähtaja jooksul peab välismaalane kohtule teatama soovist enda kinnipidamiseks loa andmise määrust vaidlustada. See on aga otsustava tähtsusega küsimus, sest vastasel juhul puudub selgus, millal isik minetab määruskaebuse esitamise õiguse. Selget vastust sellele küsimusele ei tulene ka kohtuotsuse kohta käivatest sätetest HKMS § 169 lg 2 ja § 170 lg 2, mida saaks HKMS § 178 lg 3 alusel kohtumäärusele kohaldada. Esiteks pole selge, kumba normi üldse kohaldada saaks. Kuigi haldustoiminguks loa andmine on lihtmenetlus (HKMS § 264 lg 4), on HKMS § 169 lg 2 kohaldamisala pealtnäha piiratud HKMS § 133 lg-tes 1 ja 2 nimetatud asja lihtmenetluses läbivaatamise juhtudega. HKMS § 169 lg 2 ja § 170 lg 2 eristamine on oluline, sest nendes sätestatud tähtjad on erinevad (15 päeva vs. 10 päeva). Liiatigi on sätetes ette nähtud tähtjad määruskaebemenetluse kontekstis ebamõistlikult pikad. Kuivõrd määruskaebuse esitamise tähtaeg on apellatsioonkaebuse esitamise tähtajast kaks korda lühem, ei ole otstarbekas kohaldada sama pikki edasikaebamise soovist teatamise tähtaegu.

Vajadus teha määrus esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata võib tekkida ka muudes haldustoiminguks loa andmise menetlustes, kus ei ole praegu seda lubavat normi. Ei ole otstarbekas, et haldusmenetlus jääb efektiivselt tagamata põhjusel, et kohus ei jõua piisavalt

kiiresti põhjendatud määrust teha, kuigi taotlus on esitatud ja kohus on jõudnud selle läbi vaadata piisavalt kiiresti.⁹ Sellistes olukordades ei jää puudutatud isiku põhiõigused tegeliku kaitseta, vaid kohus ei pruugi jõuda enda kujundatud seisukohta piisavalt kiiresti kohtulahenditele kohaldatavaid standardeid järgides kirja panna. Sarnast võimalust tuntakse ka kriminaalmenetluses vahistamismääruste puhul (KrMS § 132 lg 3).

Eeltoodud põhjustel on otstarbekas luua üldsäte kõigi haldustoiminguks loa andmise määruste kohta, mis võimaldab erandina teha haldustoiminguks loa andmise asjas määruse¹⁰ esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata. Määruse võib ilma kirjeldava ja põhjendava osata teha üksnes siis, kui vastasel juhul muutuks haldustoiminguks loa andmise taotluse esitamise eesmärgi saavutamine viivituse tõttu oluliselt raskendatuks või võimatuks. Selline olukord esineb näiteks siis, kui massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras peab kohus menetlema taotlusi sellisel hulgal, et kirjeldava ja põhjendava osaga määrust pole võimalik teha 48 tunni jooksul isiku kinnipidamisest arvates. Kui poleks võimalust määrust ilma kirjeldava ja põhjendava osata teha, tuleks isik sellises olukorras vabastada, mis võib muuta taotluse esitamise eesmärgi saavutamise (isiku kättesaadavus menetlustoiminguteks või lahkumiskohustuse sundtäitmiseks) oluliselt raskendatuks või võimatuks.

Soovist ilma kirjeldava ja põhjendava osata tehtud määrust täiendada tuleb teatada seitsme päeva jooksul ilma kirjeldava ja põhjendava osata tehtud määruse kättetoimetamisest või selle resolutsiooni teatavakstegemisest kohtuistungil. Seega hakkab tähtaeg kulgema varaseimast sündmusest, mil isik saab tema kohta tehtud määruse resolutsioonist teada. Seitse päeva peaks olema piisav aeg, mille jooksul saab isik teha esmase otsuse, kas ta võib soovida vaidlustada tema õigusi puudutavat määrust. Samas ei kohusta soovist teatamine teda määruskaebust esitama, vaid ta võib seda pärast kirjeldava ja põhjendava osaga määrusega tutvumist ka mitte teha. Arvestades haldustoiminguks loa andmise menetluste kiireloomulisust peaks kohus määrust täiendama esimesel võimalusel, kuid hiljemalt seitsme päeva jooksul arvates vastava soovi esitamisest.

Õigus taotleda määruse täiendamist on menetlusosalisel või muul isikul, kellel on õigus määruse peale määruskaebus esitada. Sättes ei saa piirduda pelgalt menetlusosalistele viitamisega, sest osas haldustoiminguks loa andmises menetlustest ei ole puudutatud isik menetlusosaline, kuid tal on tulenevalt erisättest määruskaebuse esitamise õigus (vt HKMS § 264 lg 3 teine lause ja nt MKS § 136¹ lg 4).

Määruskaebuse esitamise tähtaeg hakkab üldjuhul kulgema arvates kirjeldava ja põhjendava osaga täiendatud määruse kättetoimetamisest. Alternatiivselt hakkab tähtaeg kulgema, kui isik on halduskohtule teatanud soovist määrust vaidlustada, kuid halduskohus ei ole seitsme päeva jooksul määrust täiendanud. Kuna haldustoiminguks loa andmise menetluses lahendatakse

⁹ Kinnipidamise asjades tuleb isik vabastada, kui kohus ei jõua määrust teha 48 tunni jooksul isiku kinnipidamisest arvates. Samas on ka muudes haldustoiminguks loa andmise asjades võimalik, et vaja on tegutseda väga kiiresti, nt juhul, kui keegi on asunud maksuhalduri eest vara peitma. Veelgi enam tõuseb see küsimus esile siis, kui kehtestatakse konkurentsitrahvid, mille menetlustes peab Konkurentsiamet asuma halduskohtult nt läbiotsimiseks luba taotlema.

¹⁰ Kuigi üldjuhul on selline vajadus taotlust osaliselt või täielikult rahuldades, siis ei ole mõistlik sätet sellisel viisil piirata. Mõnel juhul võib olla vaja teha ka taotlust rahuldamata jättev määrus kiiresti. Näiteks vabastatakse kaitseväelane viivitamata distsiplinaararestist, kui halduskohus tunnistab haldustoiminguks loa andmise menetluses distsiplinaararesti määramise seadusvastaseks (KVTS § 173 lg-d 2 ja 4).

kiireloomulisi asju, ei oleks mõistlik, et määruskaebuse esitamise tähtaeg võiks pikeneda halduskohtu viivituse tõttu. Samuti aitab see vältida kohmakat määruskaebemenetlust määruse täiendamise küsimuses, kui halduskohus keeldub seda tegemast näiteks leides, et isikul pole määruskaebuse esitamise õigust. Sellisel juhul saab selle küsimuse lahendada haldustoiminguks loa andmise asjas tehtud sisulist määrust vaidlustades. Kui halduskohus jätab õigusvastaselt määruse täiendamata, riskib ta selle tühistamisega kohtumääruse vorminõuete täitmata jätmise tõttu.

Kui isik ei teata tähtaegselt määruskaebuse esitamise soovist, loetakse et ta on määruskaebuse esitamise õigusest loobunud. Sarnaselt on see sätestatud ka HKMS § 169 lg-s 3 ja § 170 lg-s 3.

Järgneb hulk muudatusi hankeasjade menetlust puudutavasse peatükki, mis on seotud **VAKO kaotamisega**.

Punktiga 15 täiendatakse HKMS hankeasjade regulatsiooni kohaldamisala keelamiskaebustega. Kuigi senine VAKO-sse esitatavate nõuete ring *expressis verbis* keelamisnõudeid ei hõlma, on VAKO-l RHS § 197 lg 2 järgi teatud juhtudel siiski pädevus keelata hankelepingu sõlmimine. Kohtumenetluses ei ole põhjendatud kalduda hankeasjades kõrvale dispositsiooni-põhimõttest (HKMS § 2 lg 3), mistõttu keelamise eelduseks saab olla ainult vastavasisulise nõude esitamine halduskohtule.

Punktis 16 on ülevaatlikkuse huvides esitatud HKMS § 267 uus terviktekst, kuna selles on tehtud mitmeid muudatusi. Lõiget 1 muutes ja lõikeid 1¹–1³ lisades on HKMS-i üle toodud RHS § 185 lg-d 2–6, mis sisaldavad loetelu hankija tegevustest, mida saab vaidlustada. Mõnes mõttes on tegu selgitava sättega, sest loetelu on nagunii lahtine (vt lg 1 p 8), aga mõistlik on see siiski üle tuua, et ei tekiks tarbetuid vaidlusi. Läbi tuli mõelda, kas p-st 8 peaks välja jätma senise VAKO pädevust arvestades põhjendatud tingimuse „riigihangete seaduse alusel tehtud“, aga pigem võib eeldada, et otsused, mis jäävad väljapoole RHS-s kirjeldatud hankemenetluse piire, isegi kui neil on mingi puutumus mõne riigihankega, võivad välja jääda ka hankeasjade kohtumenetluse eriregulatsioonist. Lisaks on uue lg-ga 3¹ täiendatud HKMS-i võimalusega, mis praegu on sätestatud RHS § 197 lg 3 p-s 2 ja lg-s 4. Nimelt võis seni VAKO ja võiks tulevikus ka kohus jätta hankelepingu tühisuse tuvastamise nõude lahendamisel hankelepingu jõusse, lühendades selle tähtaega, kui tühisuse alus [RHS-s „asjaolud“, aga see on keeleliselt väga halb] on olemas, aga kohene tühisuse tuvastamine kahjustaks olulist avalikku huvi. Reegel on eeltoodud sõnaerinevust välja jättes võetud otse üle RHS-st.

Punktiga 17 tunnistatakse kehtetuks HKMS § 268 lg-d 1–3, mis nägid üldreeglina hankeasjades ette kohtusse pöördumise alles pärast VAKO-t, aga riigisaladuse ja salastatud välis-teabega seotud hankeasjas pöördumise otse kohtusse.

Küsimus oli ka, kas mingil kujul vääriks ületoomist RHS § 185 lg 1: „Pakkuja, taotleja või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja (edaspidi vaidlustaja) võib vaidlustada hankija tegevuse, esitades riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) sellekohase vaidlustuse, kui ta leiab, et käesoleva seaduse rikkumine hankija poolt rikub tema õigusi või kahjustab tema huvisid.“ Alternatiiv oleks sõnastada see ümber kohtusse pöördumise õigusena HKMS § 268 lg-s 1, kuid arvestades, et kaebeõigus on tegelikult kohtupraktika järgi (vt nt C-131/16 Archus ja Gama, p 55; RKHKm 3-23-428/12 Taaskasutusorganisatsioon vs. Jäätmehoolduskeskus, p 15) laiem kui selles sättes (ja HKMS § 268 lg-s 1) märgitud, on

mõistlikum jätta kaebeõigus reguleerituks HKMS kaebeõiguse üldsätetega, mida tuleb tõlgendada EL direktiivide ja EuK praktika valguses.

Punktiga 18 tunnistatakse kehtetuks HKMS § 269, mis reguleerib menetlusosalisi hankeasjas. Säte oli vajalik seoses sellega, et kohtumenetlusele eelnes VAKO menetlus. Esiteks oli vaja selgelt reguleerida seda, et vastustajaks VAKO otsuse vaidlustamise korral ei ole VAKO ise, ja teiseks võis kohtusse pöörduja vaidlustuse rahuldamise korral olla hoopis hankija, mitte vaidlustaja, ent kohtumenetluses loeti vastustajaks siiski hankija. Kui hankeasjades esitatakse kaebus otse halduskohtusse, moodustub menetlusosaliste ring HKMS üldsätete alusel ilma erireeglite vajaduseta.

Punktidega 19 ja 20 on tunnistatud kehtetuks senine VAKO otsuste vaidlustamise tähtaeg ja seni erandlikud otse kohtusse pöördumise tähtajad ning võetud üle seni RHS §-s 189 sisalduv vaidlustamistähtaegade reeglistik. Lõikesse 15 sai siiski lisatud üks nõue, mida VAKO pädevuses ei olnud – nimelt õigusvastasuse tuvastamise nõue. Seni RHS § 190 lg 4 järgi: „Vaidlustusega võib nõuda: 1) hankija otsuse osalist või täielikku kehtetuks tunnistamist; 2) hankija kohustamist viia riigihanke alusdokumendid õigusaktidega kooskõlla.“ Lisaks võib lg 5 järgi nõuda „hankija õigusvastase otsuse või riigihanke alusdokumentide tõttu tekkinud kahju hüvitamist“. HKMS sisaldab lisaks tühistamisele (vrd kehtetuks tunnistamine VAKO-s), kohustamisele (HK-s peaks kohustamisega koos käima RHAD kui eelhaldusakti tühistamine), tühisuse tuvastamisele ja hüvitamisele veel õigusvastasuse tuvastamist, keelamist ja heastamist. Heastamist seejuures on hankeasjade raames juba eraldi reguleeritud HKMS § 270 lg-s 2. Kohtupraktikas on vist ka õigusvastasuse tuvastamise nõuet kohtus reaalselt võimalikuks peetud (vähemalt jätkutuvastamisnõudena). Ei ole mõtet HK-s nõuete ringi piirata kitsamalt kui HKMS üldregulatsioon, kuid õigusvastasuse tuvastamise nõude puhul tasub näha ette erand kaebuse lahendamise tähtajast – nagu kahjunõue, ei ole ka see nii pakiline, et vajaks lahendamist 45 päeva jooksul.

Punkti 21 sai üle võetud RHS § 191 lg 1 lause 3 – kaebuse muutmise korral peab iga uus nõue olema esitatud hankeasjade kaebetähtaegu järgides. See näib olevat erisus võrreldes HKMS § 49 lg 1 ls-ga 2, mille järgi loetakse uus nõue esitatuks algse nõude esitamise ajal. Arutamist väärib siiski, kas sellist erandit on vaja (pigem äkki isegi on, hankeasjade menetlemise kiiruse huvides) ja kas erisus tuleb sellest sõnastusest piisavalt selgelt välja või peaks kuidagi rõhutama.

Punktiga 22 on muudetud § 272 lg-t 1, jättes välja viite VAKO-le.

Punktiga 23 on üle võetud RHS § 194 lg 3. Erinevalt tavajuhust, kus vastustajat teavitatakse kaebuse esitamisest alles pärast seda, kui kaebuse puudused on kõrvaldatud, tuleb hankeasjades hankijat kaebusest teavitada kohe, et takistada hankelepingu sõlmimist.

Punktiga 24 tunnistatakse kehtetuks HKMS § 274 lg 2, mis seni nägi ette halduskohtu poolt VAKO toimiku väljanõudmise. Lisaks oli selles sättes juttu kohtu poolt vastustajalt täiendavate dokumentide nõudmisest, kuid selleks puudub vajadus eriregulatsiooni järele – ka HKMS üldnormid võimaldavad kohtul vajalikud dokumendid välja nõuda. VAKO-l ei ole dokumente nõuda üldiselt vaja, sest neil on otseligipäas riigihangete registrile ja saavad seal kogu hankeasja toimikuga tutvuda. Kohtutel sellist ligipääsu ei ole. Kuna kohtupraktikas on taunitud olukorda, kus kohtuotsus tugineb (avalikult kättesaadavatele) tõenditele, mida toimikusse lisatud ei ole (vt nt [RKHKo 3-18-2244/36](#), p 16), siis ei ole põhjust isegi uurida võimalust halduskohtutele sarnane ligipääs luua. Kohus saab riigihangete registri avalikust osast siiski kogu materjali

vaadata ja vajaduse korral veel midagi toimikusse lisada, informeerides sellest ka menetlusosalisi.

Punktiga 25 on kohtule antud võimalus mõjuval põhjusel asja lahendamise tähtaega 15 päeva võrra pikendada. Mõjuva põhjuse tingimus peaks kohtuid piisavalt distsiplineerima, et pikendamist mitte kergekäeliselt ette võtta. Sätte olemasolu ühest küljest rõhutab, et 45-päevase tähtaja ületamine peaks olema erandlik, aga teisalt loob siiski selge võimaluse hankeasja veidi pikemalt menetleda, kui see on asja õigeks lahendamiseks (näiteks tõendite kogumiseks, sh ekspertiisi korraldamiseks) vajalik.

Punktidega 26 ja 27 tehtud muudatus ei ole seotud VAKO-ga, vaid pigem kuulub samasse „paketti“ §-de 218 ja 219 muudatustega ehk siis kassatsioonimenetluses loastaadiumis vastuste vähendamine. Kassatsioonkaebusele vastamine muutub vabatahtlikuks (seni oli kohustuslik, aga ühtegi sisulist põhjust me sellele ei näe). Kuigi põhimõtteliselt jääb siia kirja 10-päevane vastamistähtaeg, võimaldab HKMS § 219 lg 2 muudatus menetlusloa enne tähtaja möödumist ära otsustada, nagu me ka senises praktikas oleme pahatihti teinud.

Punkt 28 puudutab EÕK-d hankeasjades. Kuna HKMS §-s 280 tuleb teha mitmeid muutusi, on ülevaatlikkuse huvides esitatud kogu paragrahvi uus tekst. HÕNTE § 37 lg 1 viimase lausega ei ole lg 1 muudatus päris kooskõlas – säte saab täiesti uue sisu. Aga tegemist on sättega, mis loogiliselt saab olla ainult selle paragrahvi esimene lõige ning paragrahvis on juba olemas ka lõige 1¹, mis tuleks alles jätta ja mille kohta on olemas ka kohtupraktikat, mistõttu on pakutud lahendus meie hinnangul siiski parim võimalik.

Lõige 1 käsitleb riigihanke menetluse peatamist EÕK korras, mida seni sai teha ka VAKO. Selguse huvides tundub mõistlik selline võimalus siia kirja panna. Kuigi põhimõtteliselt oleks mõeldav vormistada hankemenetluse peatamine ka olemasolevate EÕK meetmete kaudu (nt lähima järgmise otsuse tegemise keelamine), ei ole menetluse peatamist otsesõnu HKMS § 251 lg 1 loetelus sees.

Lõiget 1¹ on muudetud, et lahendada praktikas senisest sõnastusest „hankelepingu sõlmimisele eelneva ajaliselt viimase hankija otsuse kohta“ tekkinud probleem (vt nt TlnHKm 31.05.2023, 3-23-1130, p 10 jj ja TrtRKm 10.08.2023, 3-23-1606, p 10 jj). Nimelt peaks hankijal olema võimalik sellist luba küsida, kui pooleliolev vaidlus on ainuke asi, mis lepingu sõlmimist takistab. Säte ise on aga sõnastatud nii, et seda saab kaebaja kuritarvitada, kui oskuslikult ja võimaluse korral vaidlustada hankeotsuseid nii, et ajaliselt päris viimast ei vaidlustata, aga vaidlustatakse mõni varasem ja hoitakse seekaudu vaidlust pikalt käimas (olguigi et vaidluse ajal saavad vahepeal tehtud kõik lepinguni jõudmiseks tarvilikud hankeotsused – hankijal ei ole vastupidise EÕK meetme puudumisel keelatud hankemenetlust edasi toimetada). Selleks, et anda edasi sätte tegelikku mõtet, on pakutud alternatiivne sõnastus.

Senised lõiked 2 ja 3 käsitlevad VAKO poolt kohaldatud n-ö EÕK meetmete vaidlustamist ja tuleb seetõttu kehtetuks tunnistada.

Uus lõige 4 ei too midagi sisuliselt uut, kehtestades nagu senine lg 4 esimene lausegi hankeasjades tavapärasest lühema EÕK määruskaebuse esitamise tähtaja. Seoses esimestes lõigetes tehtud muudatustega on aga täpsustatud nende määruste ringi, mille vaidlustamisele see tähtaeg kohaldub. Lõige 4 senine teine lause aga sisaldas ilmselt vana korra jäänukina justkui erisust,

et EÕK määruse peale esitatakse määruskaebus otse ringkonnakohtule – aga juba ammu on see nii ka kõigi muude määruskaebuste puhul, nii et selle erinormi järele vajadus puudub.

Edasi jõuame **rakendussätete** juurde. Need said esialgu lisatud ainult hankeasjade jaoks, kuna seal on tegu nii põhimõtteliste muudatustega, et on vaja reguleerida üleminekuaega. Rakendussätet vajaks ka punkt 1 (vt eespool esialgset prognoosi), aga selle jõustumisaja paika-panekuks on vaja konsulteerida IT-arenduse võimaluste osas. Muud muudatused võiksid jõustuda tavapärases korras.

Punkt 29 on seotud kohtualluvuse muudatusega (kõik hankeasjad Tallinna) – mõte on, et Tartu saab endale juba saabunud hankeasjad lõpuni menetleda. Kuupäev peaks siin olema sama nagu RHS § 238 lg-s 5.

Punkt 30 sisaldab hulga täitmata lünki. §-de loetelu peaks hõlmama kõiki VAKO kaotamisega seotud muudatusi. Kuupäev lg-s 1 peaks olema sama, mis RHS § 238 lg-s 5, kuid lg-s 2 peaks esimeses lüngas olema RHS § 238 lg-s 6 ja teises lg-s 5 toodud kuupäev – mõte on selles, et VAKO saab pärast muudatuste jõustumist veel oma menetluses olevad asjad ära lõpetada.

§ 2. Riigihangete seaduse muutmine

Punktiga 1 tehakse muudatus sissejuhatavas sättes, kus seni on sees ka vaidlustusmenetlus.

Punkti 2 eesmärk on lahendada probleem teemal raam- vs. hankelepingud. RHS praeguses süsteemis probleemi pole, sest RHS § 29 lg 1 paneb hankelepingu kohta öeldu kohalduma ka raamlepingutele. See iseenesest eesootava reformiga ei muutu, aga pigem omab RHS § 29 lg 1 senises sõnastuses toimet vaid RHS piires ega laiene HKMS-le. Siis tekib probleem, et kui HKMS-s rääkida hankelepingu tühisuse tuvastamisest ja kõigest sellega seonduvast, siis see ei hõlma raamlepinguid (aga peaks hõlmama). Seega tuleb seaduselünga vältimiseks, mille tulemusena raamlepingud oleksid kohtus vaidlustamisele immuunsed, sätet muuta. Alternatiiv oleks reguleerida seda HKMS-s, aga sedavõrd eriseadusespetsiifiline säte tundub mõistlikum jätta RHS-i.

Punktiga 3 on ümber tõstetud seni VAKO peatükis olnud RHS § 193 lg 9, mis kohustab hankijat teavitama hankemenetluse peatamisest või jätkamisest VAKO või nüüd siis kohtu poolt.

Punktiga 4 on sarnane liigutus tehtud RHS § 193 lg 8 ls-ga 1. Ideaalset kohta ei olnud ja § 82 pealkiri „Tähtaegade pikendamine seoses riigihanke alusdokumentide muutmisega“ ei vasta päris selle uue sätte sisule. Samas on põhimõtteliselt ka tähtaja muutmise tehniliselt võttes RHAD muutmise. Vrd ka § 82 lg 4.

Punktiga 5 veel üks selline „kombinatsioon“, seekord RHS § 193 lg 8 ls-st 2 üle toodud säte. Küsitav on, kas seda on üldse vaja, sest juba praegu sätestab § 112 lg 2: „Hankija on kohustatud tegema käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ettepaneku igale ettepaneku tegemise ajal riigihankes osalevale pakkujale vähemalt kümme päeva enne tema pakkumuse jõusoleku tähtaja lõppu, kui riigihanke menetlus ei ole selleks ajaks lõppenud. Pakkuja teavitab hankijat pakkumuse jõusoleku tähtaja pikendamisest või sellest keeldumisest viie tööpäeva jooksul vastava ettepaneku saamisest arvates.“ Kuna aga praeguse eelnõu fookus on RHS puudutavas

osas VAKO kaotamisel, mitte laiimal RHS revisjonil, ei ole praeguse seisuga sellist sisulist muudatust kavandatud.

Punkti 6 on kokku kombineeritud RHS § 194 lg 4 ja § 201. Natuke lühem reegel kui seni, aga olulised tingimused said kirja.

Punkti 7 muudatus on eelkõige tehniline, kuna seal on seni juttu vaidlustusmenetlusest ja see tuleb asendada kohtumenetlusega.

Punkt 8 puudutab riigihangete registri sisu. RHS § 181 lg 1 p 2 kohaselt on riigihangete registri üks eesmärkidest kajastada vaidlustusmenetluse tulemusi. See säte võiks jääda edasi kehtima, et registrist oleks ka edaspidi kättesaadavad senised VAKO lahendid. Küll aga tuleb kehtetuks tunnistada lg 2 p 2, mille järgi kantakse registrisse mh andmed vaidlustusmenetluse tulemuste kohta, sest pärast VAKO kaotamist ei tehta enam neid kandeid.

Punktiga 9 tunnistatakse kehtetuks kogu vaidlustusmenetlust puudutav peatükk korraga.

Punktiga 10 muudetakse RahaMin järelevalve reeglistikku – nimelt on §-s 206 toodud järelevalvemenetlust välistavad asjaolud ja kui seni on p-d 1 ja 2 seotud VAKO-ga, siis on sealt VAKO välja võetud ja jäetud ainult kohus.

Punkt 11 annab RahaMin-ile aluse mitte alustada järelevalvemenetlust, kui teate esitaja jättis kohtusse pöördumata – varem oli ka siin VAKO.

Punkt 12 on jälle tingitud vajadusest jätta VAKO regulatsioonist välja.

Järgnevad **rakendussätted**.

Punkt 13 sätestaks VAKO-le 30-päevase üleminekuaja, mille jooksul menetleda lõpuni enne uue menetluskorra jõustumist esitatud vaidlustused, lähtudes senisest regulatsioonist. Esimesse lünka peaks minema sama kuupäev, mis § 238 lg-s 5, teise lünka lg-s 6 ja viimasesse jälle lg-s 5 toodud kuupäev.

Igaks juhuks vajab vastust, mida teha juhul, kui mõni VAKO menetluses olnud asi jääb n-ö ripakile, kui VAKO tegevus lõpetatakse. Kuigi 30-päevast tähtaega arvestades ei tohiks seda tavajuhul ette tulla, ei saa mingeid viperusi täielikult välistada – lahendus tuleb ette näha. Ei osanud välja mõelda muud lahendust kui et nende asjade menetlust jätkab Tallinna Halduskohus. Natuke kummaline see olukord on, kus haldusmenetlusena alanud menetlus transformeerub kohtumenetluseks, aga pole ka head alternatiivi. Läbi peaks mõtlema ka, mis saab siis, kui vaidlustus satuks kohtus sama VAKO eksliikme lauale, kes seda varem VAKO-s lahendas – kas see on pigem tervitatav või hoopis taandamise alus?

Punkt 14 käsitleb VAKO kui organi tegevuse lõpetamist. Plaanis on anda vaidlustuskomisjoni liikmetele võimalus kandideerida konkursiväliselt halduskohtunikuks, eeldusel et nad täidavad kohtunikuks saamise eelduseks olevad tingimused (sh eksam). Sellele on takistuseks KS § 53 lg 1, mille kohaselt kohtunikud nimetatakse ametisse avaliku konkursi alusel. Selle reegli vältimiseks on eelnõus erisäte KS § 131⁶. Alternatiiv oleks, et nad saaksid soovi korral lihtsalt kandideerida avalikul konkursil ja kui on teada, et otsitakse just selle spetsialiseerumisega

kohtunikku, on see neile kindlasti tugevaks eeliseks nagunii. Kolmas variant on oodata VAKO kaotamisega VAKO praeguste liikmete ametiaja lõpuni.

Juhul kui lõpetada VAKO tegevus enne praeguste liikmete ametiaja lõppu 2027. aastal¹¹, oleks põhjendatud määrata neile tavapärasest koondamisest (ATS § 102 järgi 1 kuu palk + TKindlS järgne hüvitis) suurem hüvitis, näiteks kolme kuu ametipalk. Teada ei ole, kas VAKO liikmetel on üldse huvi kohtunikuks kandideerida arvestades, et neile ei ole võimalik garanteerida kohtunikuna ainult hankeasjadega tegelemist – spetsialiseerumine otsustatakse kohtus tööjaotusplaaniga, mida on võimalik muuta. Kohtusiseselt võib juhtuda, et hankeasjadele spetsialiseeruda soovib ka mõni seni laiema „paketiga“ staažikas kohtunik. Samuti on hankeasjadest tuleneva töökoormuse vähesuse korral paratamatu, et n-ö hankekohtunikele jagataks koormuse tasandamiseks ka muud liiki kohtuasju.

Kui mõistame VAKO põhimäärust õigesti, ei ole väljaspool VAKO liikmeid ühtegi teenistujat ega töötajat, kes oleks otseselt VAKO-ga seotud – § 2 järgi korraldab asjaajamist RahaMin. Seega pigem ei ole põhjust siin neid VAKO-t seni teenindanud töötajaid puudutavat reeglit luua, RahaMin saab ka tavapäraste koondamise reeglite järgi vaadata, kas leiab neile muu positsiooni või ei.

Punkti 15 esimesse lünka tuleks tuua loetelu kõigist VAKO kaotamisega seoses muudetavatest sätetest, v.a § 237¹. Lõikes 5 ja lõikes 6 toodud kuupäevade vahe peaks olema 30 päeva, et VAKO saaks menetluses olevad asjad lõpuni teha. Arvestades olulist muudatust õiguskorras, kohtukorralduses ja VAKO praeguste liikmete elus (sh nt vajadust valmistuda soovi korral kohtunikueksamiks), peaks *vacatio legis* olema vähemalt aasta-paar.

§ 3. Kohtute seaduse muutmine

Punktiga 1 on otsitud lahendust, kuidas saaks kohtud kiirendatud korras lahendada n-ö pilootasju. Juhul kui kohtu menetlusse on lühikese aja jooksul saabunud mitmeid vaidlusi sarnasel teemal (vrd nt COVID-19 eriolukord), oleks hea mõni neist eelisjärjekorras ja kiirkorras ära lahendada, võimaldamaks ka kiiremat edasikaebemenetlust ja seeläbi õigusselguse saabumist mõistliku aja jooksul. Selleks ei pruugi piisata praegusest kohtute seaduse § 45 lg 1¹ regulatsioonist, kuigi selle üle võib vaielda. Muudatus haakub ka RePowerEU-ga, kuna on võimalik, et halduskohtusse tuleb mingi hetk suurem hulk sarnast tüüpi taastuvenergia vaidlusi, kus on vaja mingeid uudseid õigusnorme tõlgendada. Selle olukorra määratlemine, milles on alust pilootasja valimiseks, on küll võrdlemisi keeruline, aga midagi sai välja pakutud. Jäädud on ebamäärase „mitu“ juurde, sest menetluse peatamise puhul (HKMS § 95 lg 2 teine lause) on vähemalt Riigikohtu kogemuses täpne arv 10 pigem takistav ning praktikas tegelikult peatatakse menetlust teise sarnase asja lahendi äraootamiseks ka väiksema arvu puhul.

Punkt 2 on suunatud täiendama massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra reeglistikku.

Muudetakse KS § 45² lg-t 1 osas, mis määratleb, milliseid kohtuasju võivad maa- ja ringkonnakohtu kohtunikud halduskohtu koosseisus lahendada.

¹¹ VAKO liikmete ametisse nimetamise korraldus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/323042022007>.

Alates 30.06.2020 kehtivas redaktsioonis täiendati kohtute seadust §-ga 45², mis reguleerib maakohtu ja ringkonnakohtu kohtuniku ajutist kaasamist halduskohtu koosseisu. Kehtivas § 45² lg-s on kaasamine piiratud VSS §-s 15⁴ ja VRKS §-s 36⁶ reguleeritud välismaalase kinnipidamisega hädaolukorras. VSS § 15⁴ lg 3 ja VRKS § 36⁶ lg 3 võimaldavad Politsei- ja Piirivalveametil või Kaitsepolitseiametil taotleda massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras luba välismaalase kinnipidamiseks kuni seitsmeks päevaks, kui massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras ei ole objektiivse takistuse tõttu võimalik teha vajalikke menetlustoiminguid, et kohus saaks hinnata välismaalase kinnipidamise põhjendatust nn korralisel alusel, milleks on VSS § 23 lg 1 ja VRKS § 36¹ lg 2.

VSS § 15⁴ lg-s 3 ja VRKS § 36⁶ lg-s 3 sätestatud erakorralistel kinnipidamise alustel on kahtlemata massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras oma roll. Samas on ka massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras paljudel juhtudel juba 48 tunni jooksul olemas piisavalt teavet, et taotleda isiku kinnipidamist kuni kaheks kuuks VSS § 23 lg-s 1 või VRKS § 36¹ lg-s 2 sätestatud alusel. Ka 2023. a novembris toimunud PPA ja kohtumenetluse harjutusõppusel (kus harjutati muu hulgas maakohtunike kaasamist halduskohtute koosseisu massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra tingimustes) ilmnas, et PPA menetlejad eelistavad võimalusel taotleda luba kinnipidamiseks kuni kaheks kuuks VSS § 23 lg 1 või VRKS § 36¹ lg 2 alusel. Sellisel juhul ei teki nii kiiresti vajadust esitada kohtule uus kinnipidamise taotlus, kui seitsme päeva jooksul ei selgu, et isikul võib lubada vabaduses viibida. Kehtiv õigus ei võimalda nende taotluste lahendamiseks maa- ja ringkonnakohtunikke halduskohtu koosseisu kaasata. Seega võib tekkida olukord, kus massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras tekib samaväärne või isegi suurem ressursipuudus nn korralisel alusel kinnipidamise asjades.

Sellepärast nähakse eelnõus ette, et halduskohtu koosseisu ajutiselt kaasatud kohtunik võib menetleda kõiki alates massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra algusest Eestisse saabunud välismaalaste, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejate, kinnipidamise või selle pikendamise taotlusi. Need hõlmavad kinnipidamist VSS-i, VRKS-i ja Dublin III määruse¹² alusel. Kinnipidamise pikendamise taotluste menetlemise õigus on vaja sättega hõlmata sellepärast, et kui massilisest sisserändest tingitud hädaolukord kestab pikemat aega ja viibimisalusega välismaalasi ei õnnestu piisavalt kiiresti tagasi või välja saata, tekib olukord, kus kinnipidamise pikendamise taotlusi võib olla vaja menetleda peaaegu sama suurel hulgal kui esmaseid kinnipidamise taotlusi. Samuti võib kinnipidamise pikendamise taotluste menetlemise vajadus tekkida oluliselt kiiremini kui kahe jooksul, sest ebaselges, ent kiiresti muutuv olukorras (nt kus on teadmata isiku identiteet, kuid see võib olla võimalik kiiresti selgeks teha) võib olla õiguslikult põhjendatud anda luba kinnipidamiseks lühemaks ajaks kui kaheks kuuks. Seega annab säte massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras vajaliku paindlikkuse.

Samas jääb kehtima KS § 45² lg 3, mille kohaselt võib kohtute haldamise nõukoda kehtestada maakohtu ja ringkonnakohtu kohtuniku halduskohtu koosseisu ajutise kaasamise täpsemad põhimõtted. Nende põhimõtetega saab täpsustada tingimusi, millal on kohane kaasata maa- ja ringkonnakohtu kohtunikke üksnes lühiajaliste kinnipidamiste otsustamiseks, ning millal on põhjendatud nende kaasamine kõigi sättes nimetatud asjade menetlemisse. Sarnaselt senise

¹² Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 604/2013, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku või kodakondsuseta isiku esitatud rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest (uuesti sõnastatud)

redaktsiooniga otsustavad maakohtu või ringkonnakohtu kohtuniku kaasamise ringkonnakohtute esimehed ühiselt.

Punktis 3 on sõnastatud rakendussätte, mille alusel senised VAKO liikmed saaksid väljaspool avalikku konkurssi kohtunikuks kandideerida.

§ 4. Riigilõivuseaduse muutmine

Riigilõivuseaduses tuleb kehtetuks tunnistada VAKO riigilõivud ning sellega seoses muuta veidi ka kohtusse pöördumise riigilõivu käsitlevaid sätteid, mis varem tuginesid VAKO-t puudutanud sätetele.

Kui sätteid nagunii muuta, on tehtud ettepanek üksiti ka riigilõivusid tõsta, et need vastaks inflatsioonile. Juba enne eurole üleminekut oli riigihankeasjades riigilõiv 10 000 või 20 000 krooni¹³, mis teisendati esmalt 639,11 või 1278,23 euroks¹⁴ ja hiljem ümardati üksnes minimaalselt praeguse 640 või 1280 euron. Pakutav 1000 või 2000 eurot on ligilähedane inflatsioonist lähtuval kalkulasioonile alates 2010. aastast.¹⁵

§ 5. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine

Muudatuse eesmärk on anda SKA-le pädevus tuvastada pensioniõiguslik staaž tunnistaja ütluste alusel. Sellega kaob vajadus suunata staaži tuvastamist taotlevad isikud kohtusse olukorras, kus poolte vahel vaidlust staaži üle tegelikult ei ole. Tunnistaja ütluste välistamisel tõendina pensionimenetluses puudub igasugune ratsionaalne põhjendus. Kõigis teistes haldusmenetlustes on võimalik tunnistaja ütlustele tugineda.

Kehtiv RPKS § 28¹ lg 2 sätestab võimaluse tõendada pensioniõiguslikku staaži tunnistajate ütluste alusel juhul, kui rahvastikuregistri andmeid või dokumente pensioniõigusliku staaži kohta ei ole säilinud.

Varem kehtinud pensioniõiguse regulatsiooni järgi ei olnud võimalik pensioniõigusliku staaži tuvastamiseks vajalikke fakte tõendada tunnistajate ütluste alusel muul viisil kui ainult kohtumenetluses. Halduskollegium ei pidanud sellist tõendamisviisi toona põhiseadusega vastuolus olevaks (vt otsus asjas nr [3-3-1-86-09](#), p 14jj).

Sellegipoolest pidas seadusandja mõistlikuks luua võimalus tunnistajate ütluste kasutamiseks haldusmenetluses. 1. jaanuaril 2013 jõustunud muudatusega täiendati RPKS-i uue ja tänaseni kehtiva normiga (§ 28¹), mille kohaselt tõendatakse pensioniõiguslikku staaži rahvastikuregistris sisalduvate õiguslikku tähendust omavate andmete või pensioniõiguslikku staaži tõendavate dokumentide alusel. Kui rahvastikuregistris on pensioniõiguslikku staaži tõendavad õiguslikku tähendust omavad andmed, lähtutakse registri andmetest (lg 1). Kui rahvastikuregistri andmeid või dokumente pensioniõigusliku staaži kohta ei ole säilinud, on

¹³ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13260087#para222>.

¹⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13310822>

¹⁵ <https://www.stat.ee/et/ostujou-kalkulaator>

pensionikindlustatul õigus pöörduda tunnistajate ütluste arvestamise taotlusega Sotsiaalkindlustusameti poole (lg 2).

Lisaks sätestati sotsiaalministri 27. detsembri 2012. a määruse nr 59 „Pensioniõigusliku staaži tõendamise ja arvestamise kord“ § 28 lg-s 1, et tunnistajate ütluste alusel on [RPKS](#) §-s 28 sätestatud pensioniõigusliku staaži hulka arvatava tegevuse aega võimalik tõendada üksnes juhul, kui dokumendid pensioniõigusliku staaži või selle eri perioodide kohta ei ole säilinud ja selle kohta on arhiiviteatis või muu pädeva asutuse poolt väljastatud tõend. Sotsiaalkindlustusamet teeb pensioniõigusliku staaži kindlaks kahe tunnistaja ütluste alusel. Erandkorras, kui objektiivsetel põhjustel ei ole võimalik mitut tunnistajat üle kuulata, võib pensioniõigusliku staaži kindlaks teha ühe tunnistaja ütluse alusel (lg 2).

Kuigi tunnistajate ütluste kasutamine ei olnud enam välistatud, on muudatusettepaneku tegija väitel SKA valdav praktika peatada haldusmenetlus ning lasta kohtul staaž tuvastada. See koormab nii kohut kui ka isikut, kes staaži tuvastamist soovib, sest kohtumenetlused on aeganõudvad.

SKA praktika näib olevat alguse saanud kohtupraktikast. Umbes aasta pärast uue korra kehtima hakkamist leidis Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-13-70193, et uusi norme tuleb tõlgendada kitsendavalt: „SKA lähtub pensionistaaži määramisel ainult dokumentidest ning RKPS §-st 28¹ ega sotsiaalministri määruse nr 59 §-st 28 ei tulene, et SKA-l on endal õigus tunnistajate ütlustega tuvastada väljateenitud aastate pensioni määramise aluseks olevaid juriidilisi fakte (s.o et töötamist näitavatel dokumentidel on töökoha nimetus ebaõige ja tegelik töö sisu vastas väljateenitud aastate pensionile õigust andvale töökoha nimetusele). Viidatud norme tuleb ringkonnakohtu hinnangul tõlgendada selliselt, et vastav õigus ja pädevus on halduskohtul, sest vastupidisele seisukohale asumisel jääksid pensionitaotleja õigused kaitseta olukorras, kus dokumentide vormistamisel tehti viga või oli vormistus muul põhjusel ebatäpne.“ Kohtud on seda seisukohta järginud, asudes seisukohale SKA-l puudub võimalus tunnistajate ütlustega tõendada väljateenitud aastate pensionile õigust andva staaži määramiseks või soodustingimustel vanaduspensioni õigust andva töö sisu, kuid tal on õigus tunnistajate ütlustega tuvastada pensioni määramise aluseks olevat töötatud perioodi kui juriidilist fakti (nt Tartu Halduskohtu 31. jaanuari 2017. a otsus asjas nr 3-17-66 ja 3. novembri 2017. a otsus asjas nr 3-17-1962).

Muudatusettepaneku kohta tuleb loomulikult küsida ka SKA seisukohta.

§ 6. Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine

Muudatuse valikkus: Muudatusega lahendatav probleem ilmnes koroonapandeemia käigus, mil NETS alusel Vabariigi Valitsuse korraldustega kehtestatud nakkushaiguste tõrje meetmed jäid kehtima pikaks ajaks. Sellised korraldused kehtisid üleriigiliselt ja puudutasid praktiliselt igat Eesti inimest, ettevõtjat ja vabakonna ühendust. Kehtestatud piirangud olid intensiivsed ja ühiskonna jaoks olulised. Koroonapiirangud olid algselt küll kavandatud reaktsioonina konkreetsele haiguspuhangule ja täitsid sellega haldusakti mõistes üksikjuhtumi tingimuse. Vähemalt algselt vastasid koroonapiirangud seega üldkorralduse mõistele haldusaktide liigituses (HMS § 51 lg 2). Pandeemia kulgedes aga muutusid kõnealused korraldused üha sarnasemaks õigustloovate aktidega.

PS § 142 lg 2 annab õiguskantslerile õiguse vaidlustada Riigikohtus õigustloovaid akte ehk õiguse üldakte Riigikohtus. Arvestades sedalaadi üldkorralduste olulisust, on põhjendatud kehtestada nende õiguspärasuse kontrollimiseks lisaks iga puudutatud isiku kaebeõigusele ka PS § 142 lg-le 2 sarnane menetluskord. See võimaldab õigussüsteemil jõuda korralduste õiguspärasuse ja tõlgenduse küsimustes kiiremini õigusrahuni.

Muudatuse sisu: Kõnealune protestiõigus on eelnõus kujundatud õigustloovate aktide põhiseaduspärasuse kontrolli ja praegu kehtivas VVS-s sätestatud protestiõiguste eeskujul. Protesti vaataks ainsa kohtuinstantsina läbi Riigikohus (üldjuhul halduskolleegium, HKMS-s sätestatud juhtudel ka üld- või erikogu). VVS-i sisseviidavate erisustega kohalduks HKMS 25. peatükk (Protest). See tähendab ühtlasi, et õiguskantsleri protesti lahendamisel ei juhinduks Riigikohus täiendavalt HKMS 20. peatükist, vaid I-V osast ning 23. ja 24. peatükist. Seega oleks Riigikohtul pädevus hinnata ka tõendeid ja tuvastada faktilisi asjaolusid.

Protest peaks jääma erandlikuks instrumendiks, see pole mõeldud kasutamiseks mistahes valitsuse korralduste, ka mitte kõigi üldkorralduste puhul. Kavandatava VSS § 30¹ lg-ga 1 seatakse protestiõigusele seetõttu mitu kitsendavat tingimust, mis tagavad, et protestiõigust kasutatakse vaid olulistes küsimustes, kui regulatsioon on tõepoolest sarnane õigustloovale aktile. Kui Riigikohus leiab, et tingimused protesti esitamiseks ei ole täidetud, on protest võimalik põhistatud määrusega tagastada või jätta läbi vaatamata (HKMS § 258 lg 4).

Muudatuste mõju: Kavandataval protestil oleks riigieelarve vahendeid säästev mõju, ennekõike aga kaudne säästev mõju kiirema õigusselguse näol nii avalikule kui ka erasektorile. Õiguskantsleri protesti kiire lahendamine vähendaks eraisikute vajadust halduskohtusse pöördumiseks ning halduskohtusse esitatavad kaebused protestitud korralduse peale oleks eeldatavasti võimalik suures ulatuses lahendada Riigikohtu poolt protesti lahendamisel kujundatud seisukohtade alusel. Arvestada tuleb siiski, et eraisikute kaebustes võidakse esile tuua uusi aspekte ja asjaolusid. Protesti kohta tehtud otsuse põhjendused ei saa kohtute, sh Riigikohtu jaoks kaebuste lahendamisel olla lõplikult siduvad.

Muudatus suurendab tõenäoliselt mõnevõrra Õiguskantsleri Kantslei ja Riigikohtu ressursikulu. Õiguskantsler peab oma protesti põhjendama, sh esitama enda väiteid kinnitavad tõendid. Riigikohus peab vaidluse lahendama esimese astme kohtuna, sh vajadusel koguma täiendavaid tõendeid ning tõendeid uurima ja hindama. Täpne ressursikulu on prognoosimatu, see sõltub koroonapandeemiaga sarnaste olukordade kordumise tõenäosusest. Arvestades halduskohtutele esitatud kaebuste sisu, võib eeldada, et õiguskantsler oleks aastatel 2020–2022 esitanud protesti koroonakorralduste peale ca 3 kuni 5 juhul, st 1 kuni 2 kohtuasja aastas. Selline asjade hulk oleks halduskolleegiumis võimalik lahendada olemasolevate vahendite abil.

§ 7. Vangistusseaduse muutmine

Vangistusseaduse muutmise eesmärk on määrata seadusega kindlaks halduskohtu pädevus kinni peetavate isikute raviga seotud vaidlustes.

Kinnipeetavate tervishoius segunevad omavahel sageli ravi ja administratiivsed meetmed (julgeolekuabinõud, lubatud ja keelatud esemed), mis varem põhjustasid pidevaid piiritlemisprobleeme Riigikohtu erikogus. Riigikohtu üldkogu muutis 28. juuni 2021. a määrusega nr [3-21-30/19](#) erikogu senist praktikat, et kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi lahendavad maa- või halduskohtud sõltuvalt sellest, kas vaidlustatakse arsti

(meditsiinilist) otsust või vangla haldusotsust, leides et kõiki kinnipeetavatele vanglas tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi on pädevad lahendama halduskohtud. Seda seisukohta täiendas Riigikohtu tsiviil- ja halduskolleegiumi vaheline erikogu, kes leidis määruses nr [3-21-924/12](#), et ka kinnipeetavale väljaspool vanglat tervishoiuteenuse osutamisest tekkinud vaidlus tuleb lugeda avalik-õiguslikuks ning sellise vaidluse lahendamine on samuti halduskohtu pädevuses. Erikoгу selgitas, et kinnipeetava väljapooles vanglat ravile suunamisega täidab vangla avalik-õiguslikku kohustust tagada tema ravi, kasutades seejuures eraõiguslikust juriidilisest isikust haigla või kliinikumi abi. Kinnipeetaval tekib õigussuhe üksnes vanglaga, mitte teenust osutava haigla või kliinikumiga.

1. juulil 2024 jõustuvad VangS §-des 49–53 muudatused, mille kohaselt hakkab tervishoiuteenuse osutamist vanglas korraldama Tervisekassa. Muudatuste eesmärk näib seletuskirja (Riigikoгу XIV koosseisu [699 SE](#)) järgi olevat muu hulgas määrata kindlaks pädev kohus vanglas tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidluste lahendamiseks. Riigikohtu halduskolleegium on juhtinud tähelepanu sellele, et 1. juulil 2024 jõustuva seaduse tekst ei pruugi olla piisavalt ühemõtteline, et oleks vaidlusteta selge, milline kohus on tulevikus pädev lahendama vanglas tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi (määrus nr [3-22-2321/45](#), p 11; vt ka riigikohtunik I. Pilvingu täiendav arvamus). Käesoleva eelnõu koostajate hinnangul tuleks lähtuda juba välja kujunenud kohtute pädevusjaotusest, arvestades Riigikohtu üld- ja erikoгу praktikat. Halduskohtu pädevus võimaldaks lahendada korraga ja ühes kohtus samast elujuhtumist (kinnipeetava ravi ja administratiivsed meetmed) tekkinud vaidlused. Maakohtu pädevuse eelis oleks küll nii kinnipeetavate kui ka teiste isikute raviga seoses tekkinud kohtuvaidluste koondamine sama liiki kohtusse, kuid see ei pruugi välistada seda, et tuleb hakata lahendama piiritlemisprobleeme kinnipeetava raviga seotud vaidlustes, nagu oli enne Riigikohtu üldkoгу ja erikoгу juba viidatud lahendeid. Riigikohtu üld- ja erikoгу on toonud kaalukaid argumente, miks peaksid kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi lahendama halduskohtud.

§ 8. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine

Punkt 1 seondub HKMS täiendamisega täitetoiminguks resolutsioonmäärusega loa andmise regulatsiooniga.

Punkt 2 haakub eespool kirjeldatud VangS muudatustega (vt kolleegiumi määrus nr [3-22-1557/27](#)).

§ 9. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmine

See muudatus seondub samuti HKMS täiendamisega täitetoiminguks resolutsioonmäärusega loa andmise regulatsiooniga.

§ 10. Õiguskantsleri seaduse muutmine

Muudatus seondub eespool analüüsitud VVS §-ga 30¹.