

Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse halduskohtumenetluse seadustikku (HKMS) ning sellega seonduvalt teisi seadusi eesmärgiga tõhustada halduskohtute tööd ning kiirendada kohtumenetlust. Samuti on eelnõu eesmärk kiirendada eraldi just taastuenergiaparkide rajamisega seotud kohtumenetlust, soodustades sellega kiiremat taastuenergiaparkide rajamist. See on seotud Vabariigi Valitsuse eesmärgiga toota 2030. aastal sama palju taastuvelektrit kui on Eesti aastase tarbimise kogumaht.

Kohtute töökoormus aasta-aastalt kasvab ning see väljendub peamiselt kohtuasjade lahendamisele kuuluva aja pikenemises ning kohtunike ülemäärases töökoormuses¹. Eelnõuga plaanitakse lihtsustada ning kiirendada halduskohtute tööd, kohandades halduskohtumenetluse norme viisil, mis aitab kohtul viia menetlusi läbi kiiremini ja ökonoomsemalt. Samuti vähendatakse kohtumenetlust, mille puhul kohus ei täida oma tavapärasest õigusemõistmise funktsiooni ning mille puhul kohtu roll ei ole alati põhjendatud ega sisuliselt vajalik.

Halduskohtu roll ei ole mitte tegutseda haldusakti väljastava haldusorgani käepikendusena, vaid pakkuda subjektiivsete õiguste kaitset kaebuse alusel. Seetõttu loobutakse eelnõuga halduskohtult haldustoimingu tegemiseks loa hankimisest seal, kus see ei ole vältimatult vajalik. Subjektiivsete õiguste tõhus halduskohtulik kaitse on jätkuvalt tagatud kõikidele tavapärasel korral kaebuse alusel.

Allpool on ülevaade eelnõuga kavandatavatest muudatustest.

- Luuakse veaotsuse instituut.
- Võimaldatakse haldusakti ilmselge õigusvastasuse korral teha juba eelmenetluse käigus kaebust rahuldav otsus kaebuse ja vastuste põhjal, korraldamata kohtuistungit või määramata tähtaega täiendavate menetlusedokumentide esitamiseks.
- Luuakse võimalus jagada kinnipeetavate asjad ja hankeasjad üle riigi, mitte kinnipeetava viibimiskoha või kohtu tööpiirkonna järgi.
- Võimaldatakse kohtul teha haldustoiminguks loa andmise määrus esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata.
- Määrus asja üleandmiseks kohtualluvuse järgi muudetakse viivitamata täidetavaks.
- Võimaldatakse viisaotsuse peale esitatud kaebuste lahendamine kohtu õiglasel äranägemisel lihtmenetluses.
- Taastuenergiat puudutavates haldusasjades seatakse eelmenetlusele kindel tähtaeg (kolm kuud).
- Kaotatakse nõue taotleda halduskohtult luba järgmiste õiguste ja lubade peatamiseks, kui kutsealune ei täida tervises seisundi hindamisele ilmumise või ajateenistusse asumise kohustust või kui reservis olev isik ei täida õppekogunemisele ilmumise kohustust:
 - jahipidamisõigus;

¹ Kohtute aastaraamat 2023. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2023. aasta menetlusstatistika kokkuvõte. Riigikohus, 2023. <https://aastaraamat.riigikohus.ee/maa-haldus-ja-ringkonnakohtute-2023-aasta-menetlusstatistika-kokkuvote/>

- mootorsõiduki juhtimise õigus;
 - kalastuskaart;
 - relvaluba ja relvasoetamisluba;
 - väikelaeva ja jeti juhtimise õigus.
- Kaotatakse vajadus taotleda halduskohtu luba advokaadi kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks, kui see on vajalik esimese astme kuriteo ärahoidmiseks.
 - Kaotatakse halduskohtu loa nõue olukorras, kus julgeolekuasutuse juht nõuab notarilt andmeid ametitoimingute kohta, mis on vajalikud Kaitsepolitsei ameti või Välisluureameti ülesannete täitmiseks.
 - Kaotatakse võimalus küsida halduskohtu abi tõendite kogumiseks ja tagamiseks Eesti Advokatuuri, Notarite Koja ning Patendivolinike Koja aukohtumenetlustes.
 - Võimaldatakse lahendada pretsedenti loovaid (nn pilootasju) kiirendatud korras: kui kohtu menetluses on mitu sarnast asja, mille lahendamiseks tuleb kohaldada õigusnormi, mille kohta varasem kohtupraktika puudub, võib kohtu esimees anda kohtunikule juhise lahendada üks sellistest asjadest eelisjärjekorras.
 - Tõhustatakse kohtunike kaasamist massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras.
 - Suurendatakse Sotsiaalkindlustusameti pädevust pensioniõigusliku staaži tuvastamisel tunnistajate ütluste alusel, et vähendada kohtusse pöördumist.
 - Rahvusvahelise kaitse taotlejad vabastatakse riigilõivust halduskohtule kaebuse esitamisel.
 - Kinnipeetavate tervishoiuteenustega seotud vaidlusi lahendab edaspidi ainult halduskohus.

Muudatuste tegemisel on aluseks võetud Riigikohtu ning esimese ja teise astme kohtute Justiitsministeeriumile esitatud ettepanekud halduskohtumenetluse optimeerimiseks. Muudatused on valminud koostöös Riigikohtuga.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik Silja Tammeorg (Silja.Tammeorg@just.ee, 5879 3044) ning koostamises osales sama talituse juhtaja Illimar Pärnamägi (Illimar.Parnamagi@just.ee; 5850 7903). Eelnõu seletuskirja mõjude analüüsi on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse nõunikud Pilleriin Lindsalu (Pilleriin.Lindsalu@just.ee, 528 0482) ja Karen Alamets (Karen.Alamets@just.ee, 5860 8420). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (Mari.Koik@just.ee, 5348 0013).

Märkused

Eelnõuga muudetakse järgmiste seaduste järgmisi redaktsioone:

- 1) halduskohtumenetluse seadustik (HKMS), RT I, 06.07.2023, 30;
- 2) advokatuuriseadus (AdvS), RT I, 05.05.2022, 5;
- 3) jahiseadus (JahiS), RT I, 27.09.2023, 3;
- 5) kaitseväeteenistuse seadus (KVTS), RT I, 20.02.2024, 5;
- 6) kalapüügiseadus (KPS), RT I, 30.06.2023, 23;
- 7) kohtute seadus (KS), RT I, 04.01.2024, 4;
- 8) liiklusseadus (LS), RT I, 29.06.2024, 26;
- 9) meresõiduohutuse seadus (MSOS), RT I, 30.12.2023, 2;

- 10) notariaadiseadus (NotS), RT I, 06.07.2023, 60;
- 11) notari distsiplinaarvastutuse seadus (NotDVS), RT I, 22.12.2020, 42;
- 12) patendivoliniku seadus (PatVS), RT I, 01.03.2023, 13;
- 13) riigilõivuseadus (RLS), RT I, 21.06.2024, 22;
- 14) riikliku pensionikindlustuse seadus (RPKS), RT I, 14.12.2023, 7;
- 15) vangistusseadus (VangS), RT I, 21.06.2024, 31;
- 16) väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (VSS), RT I, 21.06.2024, 33;
- 17) välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS), RT I, 06.07.2023, 119;
- 18) väärtpaberituruseadus (VPTS), RT I, 21.06.2024, 56.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on põhiseaduse § 104 punkti 4 kohaselt vajalik Riigikogu koosseisu hääldenamuse, kuna PS § 104 p 14 järgi on tegemist konstitutsioonilise seaduse muutmisega (HKMS).

Eelnõul on vähene seos Riigikantselei poolt kooskõlastamisele esitatud tsiviilkriisi- ja riigikaitse seadusega, milles täpsustatakse massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra regulatsiooni.

Eelnõu § 1 punktid 6–9 on seotud Siseministeeriumi poolt ettevalmistatava välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõuga, millega nähakse ette viisaotsuste vaidlustamise regulatsioon.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu § 1 punktis 7 kavandatud veaotsuse regulatsioonile eelnes halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamiskavatus², milles analüüsiti taastuvenergia parkide rajamisega seotud kohtuvaidluste kiiremat menetlemist. Eelnõu ülejäänud muudatuste kohta ei ole väljatöötamiskavatsust koostatud, kuna muudatuste seadusena rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju (HÕNTE § 1 lg 2 p 5).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu peamiseks eesmärgiks on halduskohtumenetluse tõhustamine, kiirendamine ja optimeerimine, et vähendada kohtute koormust ning muuta kohtumenetlused kiiremaks. Samuti on eesmärgiks taastuvenergiaparkide rajamisega seotud kohtuvaidluste kiirem menetlemine. Eesmärkideni jõudmiseks muudetakse eelnõuga HKMSis mitmeid menetlusnorme, mis aitavad halduskohtutel edaspidi kohtuasju kiiremini lahendada ning töökoormust kohtute vahel paindlikumalt jagada. Samuti muudetakse mitmeid eriseadusi, kus on sätestatud halduskohtu tavapärasest kohtumõistmise funktsioonist väljapoole jäävad ülesanded, näiteks haldustoiminguks loa andmine.

2.1. Eelnõuga kavandatavad peamised muudatused

Halduskohtumenetluse tõhustamine

Eelnõuga luuakse HKMSi uus **veaotsuse** instituut. Kohtutele antakse võimalus teha tuvastav otsus, millega kohus teeks siduvalt kindlaks, et vaidlusalusel haldusaktil on kergesti

² Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamise kavatsus. Justiitsministeerium, 30.06.2023.

kõrvaldatavad menetluslikud või kaalumisvead, mida kõrvaldamata pole siiski võimalik veenduda haldusakti õiguspärasuses. Kui kohus on sellise otsuse teinud, siis määrab ta vastustajale tähtaja, mille jooksul on vastustajal võimalik need vead kõrvaldada ja kohtul kaaluda uuesti (mille tulemusena jäädakse kas varasema otsuse juurde või tehakse uus). Seejärel jätkub sama kohtumenetlus, mille raames hinnatakse ka uue otsuse õiguspärasust. Kokku hoitakse nii menetlusosaliste kui ka 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 kui mõni üksik küsimus on keskkonnamõju hindamise (KMH) puhul käsitlemata või ebapiisavalt uuritud, mitte olukordi, kus KMH on täiesti tegemata. Veaotsuse puhul on oluline järgida põhimõtet, et haldusmenetlus ei tohi kanduda kohtumenetlusse ülemäära suures ulatuses. Samuti ei tohi veaotsus riivata ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve. Halduse n-ö järeleaitamist tasakaalustatakse eelnõus menetluskulude jaotust puudutava erisättega kaebaja kasuks.

Sarnane menetluskord eksisteerib näiteks Hollandis, kust küll norme otse üle võtta ei saa, sest sealne regulatsioon on võrreldes meie tavaga äärmiselt üldsõnaline. Küll aga on reeglistikku luues arvesse võetud Hollandi süsteemi kohta tehtud kriitikat, samuti Belgias põhiseadusevastaseks tunnustatud sarnase instituudi kohta esiletoodud vigu.

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

Eelnõuga soovitakse muuta kohtuasjade jagamine kohtute vahel paindlikumaks, et seeläbi ühtlustada kohtute koormust. Eelnõu kohaselt jagatakse kinnipeetavate asjad pärast selleks vajaliku kohtute infosüsteemi arenduse elluviimist üle riigi, mitte kinnipeetava viibimiskoha järgi. Samasugune muudatus tehakse ka hankeasjade jagamise puhul, mis ühest küljest võimaldab ühtlustada kohtute koormust ning teisest küljest võimaldab kohtu suuremat spetsialiseerumist hankeasjadele.

Täpsustatakse ka täitetoiminguks loa andmisel resolutsioonmääruse tegemise ja selle vaidlustamise võimalusi ning tõhustatakse kassatsioonimenetlust, et võimaldada otsustada menetlusloa üle ilma kassatsioonkaebusele vastuseid ootamata.

Lisaks nähakse eelnõuga ette kohtuasja alluvuse järgi üleandmise määruste viivitamata täidetavaks tunnistamine (sarnaselt esialgse õiguskaitse määrustega). Üleandev kohus võib enne üleandmise määruse tegemist või sellega koos teha edasilükkamatuid menetlustoiminguid, eelkõige esialgse õiguskaitse määruse.

Taastuenergiat puudutavate kohtumenetluste kiirendamine

Kuigi taastuenergiaga seotud menetluste kiirendamise eesmärgil tehakse HKMSis ka mõned muud muudatused (nt veaotsuse instituudi loomine), on enamik neist mõeldud kohalduma kõigile, mitte ainult taastuenergia vaidlustele. Kitsalt taastuvaid energiaallikaid puudutab HKMSis tehtav muudatus, mis seab nende vaidluste puhul eelmenetlusele kindla tähtaja. Edasise menetluse tähtaegade range reguleerimine pole vajalik – eeltoodu tagab, et need vaidlused saaksid teatava prioriteedi, aga sisuliselt võivad need asjad olla keerukad ja seetõttu paratamatult ajamahukad. Nimetatud reegel peaks tagama, et taastuenergia parkide rajamist

puudutavad vaidlused ei jää kohtutes liiga kauaks ootele. Muudatus on seotud Vabariigi Valitsuse plaaniga tõsta taastuvenergia osakaalu ja kiirendada sellega seonduvat asjaajamist, et Eesti saaks 2030. aastal toota sama palju taastuvelektrit, kui on Eesti aastase tarbimise kogumaht.

Haldustoiminguks loa andmise vähendamine eriseadustes

Halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatükk (§-d 264-265) sätestab haldustoiminguks loa andmise menetluse. Halduskohtu luba ehk kohtu eelhinnang teatud haldustoimingutele peaks olema ette nähtud juhtumitel, kui selline nõue tuleneb põhiseadusest (vabaduse võtmine – PS § 21 lg 2, sõnumisaladuse kaitse – § 43 ls 2) või on mõni muu kaalukas põhjus haldustoiminguks eelneva loa andmiseks (nt inimene ei saa oma õiguste piiramisest teada ning tal ei ole võimalik oma õigusi kohtus kaitsta). Tegemist on n-ö kohtu eelkontrolliga olukorras, kus täidesaatev riigivõim hakkab isiku põhiõigusi olulisel määral riivama ning isik on seejuures kaitsetus olukorras või ei ole oma õiguste riivamisest teadlik. Nimetatud juhtudel on oluline, et lisaks haldustoimingu hiljem kohtus vaidlustamise võimalusele oleks tagatud nendele toimingutele sõltumatu eelhinnangu andmine.

Haldustoiminguks loa andmise võimalus on kehtivas õiguses kasutusel väga mitmes menetluses ning alati ei ole kaalul isikute oluliste põhiõiguste riivamine sellisel viisil, et isikutel ei oleks võimalik enda õiguste riivamist hiljem kohtus vaidlustada. Pigem on mitmetel juhtudel tegemist täidesaatva riigivõimu otsuste ja toimingutega, millega riivatakse küll isikute õigusi olulisel määral, kuid mille kohtulik eelkontroll ei ole tihti sisuliselt põhjendatud ega vajalik. Lisaks kohaldab kohus sellistes menetlustes tavapäraselt haldustoiminguks loa andmise menetluses kohaldatavat menetluslikku standardit (st ei kontrolli kõiki haldusmenetluses kogutud tõendeid ega analüüsi täiel määral kavandatava haldusakti formaalse ja materiaalse õiguspärasuse kõiki elemente) ning seetõttu võib see luua ebaõige ettekujutuse kõnealuse meetme kontrollistandardist ning mõjuda haldusakti adressaadile eksitavalt. Samas kaasneb haldustoiminguks lubade andmisega halduskohtutele arvestatav töökoormus, mis omakorda mõjutab kõiki kohtumenetlusi ning nende pikkust. Loataotlused tuleb kohtutel lahendada eelisjärjekorras ja viivitamata ning seetõttu võib tekkida olukord, kus muud menetlused jäävad ootele.

Eelnõuga vähendatakse eriseadustes haldustoiminguks loa andmist sätestavat regulatsiooni. Kohtu loa nõue kaotatakse juhtudel, kui loa andmise nõue ei tulene otsesõnu põhiseadusest (nt vabaduse võtmine, sõnumisaladuse riivamine) või ei ole muud olulist põhjust sellise loa ettenägemiseks. Peamiselt on need olukorrad, kus täidesaatva võimu otsusega piiratakse küll olulisel määral isiku õigusi, kuid isik on oma õiguste riivamisest teadlik ja tal on võimalik need otsused kohtus vaidlustada ning seeläbi on tagatud nende otsuste õiguspärasuse hilisem põhjalik kohtulik kontroll. Eelnõuga nähakse ette, et edaspidi hakkavad isiku õigusi piiravaid otsuseid tegema haldusorganid ise või neile annab selleks loa muu pädev isik või organ. Kohtule jääb õigusi piiravate toimingute vaidlustamise puhul järelehindaja roll.

Täiendatakse massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra reeglistikku

Kui 2020. aastal 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 sisserändest tingitud hädaolukorra algusest Eestisse saabunud välismaalaste kinnipidamise või selle pikendamise taotlusi.

Pretsedenti loovate asjade kiirendatud korras lahendamine

Kohute seaduses nähakse ette, et kui kohtu menetluses on mitu sarnast asja, mille lahendamiseks tuleb kohaldada õigusnormi, mille kohta varasem kohtupraktika puudub, võib kohtu esimees anda kohtunikule juhise lahendada üks sellistest asjadest eelisjärjekorras.

Pensionistaaži tuvastamine

Eelnõuga soovitakse anda Sotsiaalkindlustusametile (SKA) pädevus tuvastada pensioniõiguslik staaž ehk pensioni arvestamise aluseks oleva avalik-õigusliku suhte tingimused tunnistajate ütluste alusel. Sellega kaob vajadus suunata staaži tuvastamist taotlevad isikud kohtusse olukordades, kus poolte vahel vaidlust tegelikult pole ning kohus peab tuvastama üksnes pensionistaaži tuvastamiseks vajalikud juriidilised faktid.

Rahvusvahelise kaitse taotlejate vabastamine riigilõivust

Eelnõuga muudetakse riigilõivuseadust ning nähakse ette, et rahvusvahelise kaitse taotlejad on rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsuse kohtus vaidlustamisel riigilõivust automaatselt vabastatud. Praktikas on rahvusvahelise kaitse taotlejad haavatavas olukorras, kus nad on sunnitud oma õiguste kohtus kaitsmiseks taotlema riigilt õigusabi. Kuna keeldumist nende õigusabi taotlusele praktikas ei esine, siis oleks mõistlik näha ette automaatne vabastus riigilõivust. Lõivust vabastamise taotluste menetlemine läheb riigile eelduslikult kallimaks kui riigilõivust vabastamine seaduse alusel.

Vanglas kinni peetavate isikute tervishoiuteenustega seotud vaidluste lahendamise viimine halduskohtu alla

Muudatuse eesmärk on korrastada kehtivat seadust, sätestades seal Riigikohtu praktika alusel kujunenud õigusliku olukorra. Muudatusega sätestatakse vangistusseaduses (VangS) üheselt, et vanglas kinni peetavatele kinnipeetavatele, arestialustele ja vahistatutele tervishoiuteenuste osutamisega seotud vaidlusi lahendab halduskohus. Samuti nähakse VSSis ette, et väljasaadetavale tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlus lahendatakse halduskohtus.

Viisaotsuste peale esitatud kaebuste lahendamine lihtmenetluses

Eelnõuga võimaldatakse kohtule senisest kergemalt lahendada viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse ja selle vaidlustamise käigus tehtud vaideotsuse (edaspidi *viisaotsus*) peale esitatud kaebusi lihtmenetluses. Kohus ei pea seejuures hindama lihtmenetluse kohaldamise tavapäraseid tingimusi (riive intensiivsus ning menetlusosaliste nõusolek).

2.2. Väljatöötamiskavatsus taastuenergia vaidluste kiiremaks lahendamiseks

Eelnõule koostamisele eelnes väljatöötamiskavatsus³ (edaspidi *VTK*), milles analüüsiti taastuenergia parkide rajamise seonduvate kohtumenetluste kiirendamise võimalusi. VTK-

³ Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamise kavatsus. Justiitsministeerium, 30.06.2023.

s pakuti taastuenergiaga seonduvate kohtumenetluste kiirendamiseks välja 4 peamist võimalust:

- anda kohtule võimalus teha vaheotsus (praeguses eelnõus kasutusel termin „veaotsus“), millega kohus saab vaidlustatud haldusotsuses ilmnenud vead tuvastada ja anda haldusorganile võimaluse need puudused kõrvaldada, mille järel kohtumenetlus jätkuks sealt, kus see pooleli jäi;
- suurendada kohtu rolli kompromissiläbirääkimistes ja läbirääkimisteks maksimaalse tähtaja seadmine;
- esialgse õiguskaitse puhul erandkorras määruskaebeõiguse andmine ringkonnakohtu loal;
- võimaldada taotleda Riigikohtult õiguslikku arvamust.

VTK saadeti 08.08.2023 arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Eesti Kohtunike Ühingule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Keskkonnaametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile ning Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioonile.

VTK kooskõlastasid märkustega Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ja Siseministeerium ning arvamuse esitasid Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjon, Eesti Advokatuuri maksuõiguse komisjon, EL Üldkohus, Tartu Halduskohus, Tartu Ringkonnakohus, Tallinna Halduskohus, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Riigikohus ja Keskkonnaamet. Esitatud arvamustes juhiti tähelepanu mitmetele probleemidele ja küsimustele, mis võivad seoses VTK-s välja pakutud seadusemuudatustega tekkida ning mis vajaks täiendavat analüüsi.

VTK kohta esitatud tagasiside põhjal otsustati minna edasi VTK-s välja pakutud muudatusega, mis võimaldab kohtul edaspidi teha vaheotsuse (praeguses eelnõus veaotsuse), millega tuvastada vaidlustatud haldusotsuses ilmnenud vead ja anda haldusorganile võimalus need puudused kõrvaldada. Veaotsuse regulatsiooni koostamisel on VTK kohta tulnud tagasisides tõstatatud küsimuste ja probleemidega arvestatud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

§ 1. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kohtuasja alluvuse järgi üleandmise määruks viivitamata täidetavaks (sarnaselt esialgse õiguskaitse määrustega). Kehtiva HKMS § 10 lg 2 ls 1 kohaselt annab kohus, kes ei pea ennast alluvuse järgi 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 menetlustoiminguid, eelkõige esialgse õiguskaitse määruse (HKMS § 10 lg 2 ls 2).

Eriti tõsiseks probleemiks on see viivitus kiireloomuliste 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. Praktikas on kohtunikud toimetanud erinevalt: üks osa kohtunikke teeb määruse, milles 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 alluvuse järgi üleandmise määruse kohe jõustunuks/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 riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO) toimiku ning vastuse kaebusele.
- Kohus, kelle alluvusse hankeasi ei kuulu, teavitab alluvuse poolest õiget kohut alluvuse järgi üleantavast haldusasjast ning alluvuse poolest õige kohus saab (arvestades määruste harva edasikaebamist) asja juba sisuliselt anda 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 menetlustoiming, nagu näiteks esialgse õiguskaitse määramine, siis on eelnõuga jäetud võimalus see üleandval kohtul siiski ära teha.

Punktiga 2 muudetakse kinnipeetavate asjade ja hankeasjade kohtu koosseisude vahel jagamine üleriigiliseks, arvestamata kohtute tööpiirkondi.

Justiitsministri 27.10.2005. a 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. Tulenevalt kinnipeetavate arvu erinevusest kohtute tööpiirkondades (Tartu halduskohtu tööpiirkonnas on nii Tartu vangla kinnipeetavad kui ka Viru vangla kinnipeetavad⁴) jaotuvad kinnipeetavate kaebused kohtute vahel ebaühtlaselt.

Alates 01.07.2024 vähendati Tartu vanglas kohti ligikaudu poole võrra ning osa kinnipeetavaid toodi üle Tallinna vanglasse. Selle tulemusena võib küll kinnipeetavate kaebuste hulk Tartu Halduskohtus väheneda ning Tallinna Halduskohtus suureneda, kui täpne mõju kinnipeetavate kaebuste arvule ei ole teada.

⁴ Justiitsministeeriumi vanglate osakonna statistika kohaselt oli 31.12.2023. a seisuga Tallinna vanglas 697 kinnipeetavat ning Tartu vanglas ja Viru vanglas kokku 1123 kinnipeetavat.

Eespool viidatud halduskohtute koormuse 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 saabuvad asjad; asjad tuleb jaotada, lähtudes juhuslikkuse põhimõttest; asjade jaotamine peab tagama kohtunike 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 jagab infosüsteem uue kohtuasja vastavalt kohtuasja liigile (kategoriale) spetsialiseerunud kohtunike vahel selliselt, et kohtuasja saab lahendamiseks kohtunik, kellele on aasta algusest jagatud selleks hetkeks kõige vähem uusi kohtuasju (iga aasta alguses arvestus nullitakse). Seejuures on halduskohtutes kohtuasjaliike, mille asju jaotatakse kõigi konkreetse kohtu kohtunike vahel (nn üldjagamise asjad) ning mis tasandavad seeläbi olukorda, kus konkreetse kohtuniku spetsialiseerumiskategoriates saabub teiste kohtunikega võrreldes vähem või rohkem uusi kohtuasju. Selliseks üldjagamise kohtuasjaliigiks on ka kinnipeetavate kaebused.

Kohtuasjaliigid on ühtlasi üle kohtute määratletud koormuspunktiiväärtuste kaudu, mis on taandatavad tööajaks (nt kinnipeetavate kaebuste koormuspunktiiväärtuseks on 9,66, mis tähendab, et keskmise selle valdkonna kohtuasja lahendamisele kulub kohtunikul hinnanguliselt 9,66 töötundi).⁵ Kokkuvõtvalt tagab eelkirjeldatud mudel, et aasta jooksul jaotatakse kohtunike vahel konkreetsetes kohtus analoogne töömaht ning tagatud on nii juhuslikkus kui ka spetsialiseerumine.

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

Kuna sama reegli alusel on seni kohtute tööpiirkondade põhjal 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.

Erandliku kohtualluvuse regulatsiooni täiendatakse kinnipeetavate kaebustega seotud muudatusega sarnaselt ka hankeasjade jagamisel. Eelnõu kohaselt jagatakse edaspidi hankeasjades kohtuasi kohtukoosseisule juhuslikkuse põhimõttel, arvestamata halduskohtute tööpiirkondi. See võimaldab ka hankeasjades kohtute koormust võrdsemalt jagada. Mingil määral võib see muuta keerukamaks Lõuna-Eestis elavate või tegutsevate menetlusosaliste

⁵ Vt täpsemalt [kohtute töökoormusmetoodika](#)

istungil osalemise, kuid arvestades hankeasjade istungite vähesust senises praktikas⁶, samuti digitaalsete osalusvõimaluste olemasolu, ei tohiks mõju olla märkimisväärne.

Mõistliku aja jooksul üleriigilisele jagamisele üleminek eeldab kohtute infosüsteemi vastava arenduse väljatöötamist. Eelnõuga on planeeritud kõnealuse infosüsteemi arenduse valmimine ning sellega seotud muudatuste jõustumine 1. jaanuariks 2026.

Punktiga 3 reguleeritakse veaotsuse (vt lähemalt punkt 7) alusel halduse poolt muudetud haldusakti üle toimunud vaidluses tekkinud menetluskulude jaotust. Kuna veaotsuse eelduseks on, et haldusaktil on menetluslikud 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 õigusvastaste haldusaktide peale kohtusse pöördumist. Selleks, et tasakaalustada veaotsusega halduse n-ö järeleaitamist, tuleb sätestada, et kaebaja (põhjendatud ja vajalikud) menetluskulud kannab ka pärast veaotsust kaebuse rahuldamata jätmise või kaebusest loobumise korral vastustaja. Alternatiiv oleks jätta kohtule kaalutusõigus, aga seda pidas nt Belgia konstitutsioonikohus sealset *administrative loop* süsteemi hinnates kaebajate õiguste kaitse seisukohast problemaatiliseks.

Punktiga 4 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 haldusakti ilmse vea tõttu teinud eelmenetluses kaebust rahuldava otsuse (vt järgmist punkti).

Punktiga 5 nähakse esiteks ette eelmenetluse tähtaeg taastuvenergiat puudutavatele kaebustele. Eesmärk on, et taastuvenergia asjad võetaks kohe kohtusse saabumisel aktiivselt käsile, mitte ei jääks n-ö riulisse ootama. Edasisele menetlusele tähtaega ei sätestata, sest menetluse pikkust võib mõjutada tõendite kogumise (sh nt ekspertiisi korraldamise) vajadus. Taastuvenergia mõiste määramisel tehakse viide elektrituru seaduse §-le 57, mis sätestab taastuvad energiaallikad.

Teiseks lisatakse HKMSi võimalus, et kui kohus jõuab eelmenetluse käigus järeldusele, et kaebus tuleb rahuldada vaidlustatud haldusakti või toimingu ilmselge õigusvastasuse tõttu, võib ta teha otsuse kaebuse ja vastuste põhjal, korraldamata kohtuistungit või määramata tähtaega täiendavate menetluskulude esitamiseks. Eelmenetlus lõpeb sellisel juhul kohtuotsuse teatavastegemise aja teatamisega (HKMS § 125 lg 2).

Esialgu võib tekkida vaidlusi selle üle, kas konkreetne viga haldusaktis oli n-ö piisavalt ilmselge. Siiski on ilmselguse mõiste protsessiõiguses laialdaselt kasutusel ja halduskohtumenetluses on selle üle rohkelt vaieldud seoses kaebuse tagastamise alustega. Ilmselge vea näitena võib tuua olukorra, kus kohtul pole kahtlust selles, et vaidlustatud haldusakti andmiseks tulnuks koostada KMH, kuid see on jäetud täielikult tegemata, või siis on jäetud täitmata seadusega selgelt ette nähtud ärakuulamis- või avalikkuse kaasamise kohustus. Kõne alla võivad sõltuvalt eriseaduste regulatsioonist tulla ilmselged aegumise juhtumid. Aga välistatud pole ka lihtsalt selged n-ö tööõnnetused, nagu haldusaktile määratud ekslik adressaat, minevikku jääv täitmise tähtpäev vms.

⁶ VAKO-l oli 2022. a kolm istungit 125-s sisuliselt lahendatud asjas. <https://www.fin.ec/sites/default/files/documents/2024-02/Vaidlustused%202022.pdf>

Punktiga 6 nähakse HKMSis ette kohtule võimalus lahendada viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse ja selle vaidlustamise käigus tehtud vaideotsuse (edaspidi *viisaotsus*) peale esitatud kaebusi lihtmenetluses. Lihtmenetluse rakendusala on vaidlused, kus isikul on küll kaebeõigus, kuid võimalik õiguste riive intensiivsus on väike.⁷ HKMS § 133 lg 1 ja 2 kohaselt võib kohus oma õiglase äranägemise kohaselt vaadata asja läbi lihtmenetluses, kui kaebusega kaitstava õiguse riive väheintensiivne (vaidlusaluse varaliselt hinnatava hüve väärtus alla 2000 euro) ning kui pooled ja kolmandad isikud on lihtmenetlusega sõnaselgelt nõustunud. Kavandatava muudatuse kohaselt ei ole kohus viisaotsuste vaidlustamise puhul kohustatud hindama HKMS § 133 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimusi, vaid võib viisaotsuste peale esitatud kaebuste puhul kohaldada lihtmenetlust oma õiglase äranägemise kohaselt. Kõnealused viisaotsused puudutavad nii VMS §-s 57 nimetatud lühiajalisi viisasid, millele kohaldub EL viisaeeskiri⁸ kui ka pikaajalisi viisasid, mille suhtes kehtib VMSis toodud normistik.

Lihtmenetluse võimaldamine viisaotsuste vaidlustamisel on mõeldud eelkõige suurema menetlusökonoomia saavutamiseks ning viisaotsuste puhul on see põhjendatud asjaoluga, et välismaalasel puudub subjektiivne õigus Eestisse saabuda ning viisat saada. Euroopa Kohus (EK) on oma 13. detsembri 2017. a lahendis⁹ (nr C-403/16) leidnud, et EL-i viisaeeskirja¹⁰ artikli 32 lõiget 3 koosmõjus EL-i põhiõiguste harta¹¹ artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides sealjuures võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Viidatud kohtulahendi juures olevas kohtujuristi arvamuses¹² on analüüsitud välismaalase subjektiivset õigust liikmesriigi territooriumil viisa saamiseks. Kohtujurist on leidnud, et välismaalasel ei ole subjektiivset õigust viisat saada, sest liikmesriikidel on ELi viisaeeskirjast tulenev kaalutusõigus otsustada viisa andmise üle ning liikmesriigi pädevad asutused saavad keelduda viisa andmisest juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnd viisaeeskirja artikli 32 lõikes 1 ja artikli 35 lõikes 6 loetletud keeldumise põhjustest. Samas leiab kohtujurist oma arvamuses, et kui haldusorgan on kohustatud viisaeeskirja ja selle sätteid teataval viisil kohaldama, peab olema olema sellele õiguspärasuse kohustusele vastav subjektiivne õigus. Tegu ei ole materiaalsoiguse õigusega saada viisa, vaid pigem menetluslikku laadi õigusega. See on mitte õigus viisale, vaid õigus taotluse õiglasele ja nõuetekohasele menetlemisele (EK otsuse nr C-403/16 kohtujuristi arvamuse p 103). Seega võib kohtujuristi arvamusele tuginedes öelda, et välismaalasel ei ole küll subjektiivset õigust viisat saada, kuid tal on subjektiivne õigus vigadeta kaalumisosusele.

⁷ Merusk, K., Pilving, I. (2013). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura. Lk 462

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32009R0810> (29.08.2024)

⁹ Euroopa Kohtu 13.12.2027. a eelotsus nr C-403/16. [CURIA - Dokumendid \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doc/content/summary.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:et:PDF) (29.08.2024)

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32009R0810> (29.08.2024)

¹¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:et:PDF> (29.08.2024)

¹² EL Kohtu otsuse C-403/16 kohtujuristi ettepanek. [CURIA - Dokumendid \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/curia/doc/content/summary.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:et:PDF) (29.08.2024)

Kavandatud muudatuses sätestatud lihtmenetlus ei välista viisat taotleva isiku õigust tõhusale õiguskaitsele ning vigadeta ja nõuetekohasele menetlusele, kuid võimaldab samas viisaotsuste peale esitatud kaebuste kiiremat ja tõhusamat kohtumenetlust. Kohtutel on juba kehtiva õiguse kohaselt võimalik viisaotsuste vaidlustamisel sarnaselt kõikidele teistele kaebustele vaadata asi läbi lihtmenetluses, kui kaitstava õiguse riive on kohtu hinnangul väheintensiivne. Muudatus annab kohtutele paindlikuma ja kiirema võimaluse lihtmenetluse kohaldamiseks, kuna ei eelda kohtult riive intensiivsuse hindamist ega menetlusosaliste nõusolekut (HKMS § 133 lõigetes 1 ja 2 sätestatud tingimused).

Muudatuste kohaselt ei ole viisaotsustega seotud vaidluste puhul lihtmenetluse kohaldamine kohtule kohustuslik, vaid kohus saab oma õiglase äranägemise järgi otsustada, kas lihtmenetluse kohaldamine on põhjendatud või mitte. Seejuures on kohtutel kohustus jälgida, kas viisaotsus võib riivata olulisel määral isikute põhiõigusi, näiteks perekonna taasühinemise õigust olukorras, kus viisat taotleva isiku perekond asub Eestis. Lihtmenetlus on asja kiiremale läbivaatamisele ja paindlikkusele tuginev asja läbivaatamise vorm, milles isiku õigusi ei jäeta kuidagi kaitseta. Kui kohtul on kahtlusi, et lihtmenetlus ei suuda piisavalt kaitsta isikute põhiõigusi, on kohtul alati võimalus otsustada tavamenetluse kasuks.

Punktiga 7 täiendatakse HKMS § 169 lõikeid 1 ja 2.

HKMS § 169 lõikes 1 on sätestatud, millistel juhtudel on kohtul lihtmenetluses võimalik teha otsus kirjeldava ja põhjendava osata. Kõnealuses paragrahvis on viited HKMS § 133 lõigetele 1 ja 2, mis sätestavad lihtmenetluse kohaldamise võimalused (kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning kui pooled ja kolmandad isikud on sellega sõnaselgelt nõustunud). Kuna eelnõuga täiendatakse HKMS §-i 133 lihtmenetluse kohaldamise võimalusega viisaotsuste vaidlustamise korral, siis tuleb vastava viitega täiendada ka § 169 lõiget 1 ning võimaldada kirjeldava ja põhjendava osata otsuse tegemist ka viisaotsuste peale esitatud kaebuste menetlemisel lihtmenetluses.

Samuti täiendatakse HKMS § 169 lõiget 2, mis võimaldab kohtul lihtmenetluses teha otsuse esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata ning lisada põhjendused hiljem, kui menetlusosalised ei ole teatanud, et nad loobuvad edasikaebamise õigusest. Muudatusega täiendatakse lõiget viitega eelnõuga lisatavale HKMS § 133 lõikele 2¹, mis sätestab viisaotsuste peale esitatud kaebuste lahendamise lihtmenetluses. Viisaotsuste menetlemisel lihtmenetluses peaks kohtul olema samuti võimalik teha otsus esmalt kirjeldava ja põhjendava osata ning täiendada seda juhtudel, kui kaebajad ei ole edasikaebamisest loobunud.

Punktiga 8 sätestatakse HKMSis, et kui kohus lahendab viisaotsuste peale esitatud kaebust lihtmenetluses, siis võib selles asjas teha otsuse kirjeldava ja põhjendava osata juhtudel, kui kohtule esitatakse erakordselt suur hulk selliseid kaebusi. Muudatus võimaldab kohtul olukorras, kus mingil põhjusel (nt pahatahtlikul eesmärgil) laekub kohtule erakordselt suur hulk kaebusi viisaotsuste vaidlustamiseks, teha lõpliku otsuse kirjeldava ja põhjendava osata.

HKMS § 169 lõikes 1 on ette nähtud tingimused, millal kohus võib teha lihtmenetluses otsuse kirjeldava ja põhjendava osata. Kirjeldava ja põhjendava osata otsus on lihtmenetluses võimalik teha järgmiselt juhtudel: 1) kaebus jääb rahuldamata; 2) põhjendused kaebaja poolt kohtumenetluses esitatud väidetega mittenõustumise ja tema viidatud tõendite arvestamata jätmise kohta sisalduvad ammendavalt ja selgelt haldusaktis, vaideotsuses või kaebuse kohta esitatud vastuses; 3) kohus järgib lõike 1 punktis 2 viidatud põhjendusi, osutades otsuses

nendega nõustumisele, lõikele 1 ja dokumendile, kus põhjendused sisalduvad. Kavandatava muudatuse kohaselt ei ole kohus eeltoodud tingimustega seotud ning võib teha otsuse kirjeldava ja põhjendava osata olukorras, kus viisaotsuste peale on esitatud erakordselt suur hulk kaebusi ning kohtute tavapärase menetlus on selle tõttu oluliselt häiritud.

Keeruline on määrata, milline peaks olema kaebuste arv, et nende hulka saaks määratleda erakordselt suurena. Pigem tuleb iga kord hinnata, kas olukord on selline, et viisaotsuste peale esitatud kaebuste hulk on nii suur, et kohus ei saa objektiivse takistuse tõttu kirjutada kirjeldava ja põhjendava osaga kohtuotsuseid või kirjeldava ja põhjendava osaga otsuste kirjutamine on kaebuste suure hulga tõttu oluliselt raskendatud.

Muudatusega tagatakse võimalikult kiire ja paindlik kohtumenetlus ka olukorras, kus kohtu koormus tulenevalt suurest hulgast välismaalaste esitatud kaebustest suureneb. Sarnast sõnastust on kasutatud ka kehtiva VSS § 153 lõikes 2 ja VRKS § 365 lõikes 2, kus on sätestatud võimalus teha rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamise määrus kirjeldava ja põhjendava osata, kui kohtule on esitatud erakordselt suur hulk välismaalase 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.

Punkt 9 puudutab veaotsuse regulatsiooni kehtestamist HKMSis, millega nähakse ette kohtu võimalus teha tuvastav otsus haldusakti kergesti kõrvaldatavate menetluslike või kaalumisvigade tuvastamiseks ning anda haldusorganile tähtaeg vigade parandamiseks.

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.

Veaotsuse võib 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 KMHs (kuid mitte KMH täielik puudumine), mõne tunnistaja üle kuulamata jätmise maksumenetluses vm väiksemad vead tõendite kogumises. Eelkõige saab see regulatsioon muidugi puudutada kaalutusotsuseid, sest muudel juhtudel 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 vea kõrvaldamiseks võimaluse andmine siiski olla põhjendatud.

Et vältida menetluse liialt halduse kasuks kallutamist, tuleks kohtule jätta kaalutusõigus ja selle teostamiseks on kirja pandud suunis, et veaotsus ei tohi riivata ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve (viimane võib 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 ajaprognosi, et osata vigade kõrvaldamise tähtaeg adekvaatselt määrata.

Tähtaeg, mis antakse vastustajale haldusaktis vigade parandamiseks, on eelnõus jäetud kohtu otsustada. Mõjuval põhjusel võib vastustaja taotleda tähtaja pikendamist – näiteks kui oli vaja

tellida mingis osas täiendav KMH ja eksperdil läheb esialgu kokkulepitust kauem aega vms. Sätestatakse tähtaja pikendamise peale 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 menetlusi kiirendavat mõju, mis veaotsusel on.

Vastustajale haldusakti vigade parandamiseks antud tähtaja jooksul peab menetlus olema peatatud. Kohtule jääb võimalus igal üksikjuhul hinnata, kas vigade parandamise ajaks haldusakti kehtivus või täitmine peatada või ei ole see põhjendatud. Haldusakti kehtivuse peatamine võib olla põhjendatud juhul, kui on näha, et uus haldusakt tuleb täiesti vastassuunaline ning esialgu vaidlustatud haldusakti täitmine ei ole selle haldusakti adreassaatide huvides.

Kuna veaotsusega tuvastatakse siduvalt haldusakti vead, aga teisalt võidakse oluliselt riivata nii kaebaja kui ka kolmandate isikute õigusi, peab see olema vaidlustatav. Eelnõuga nähakse ette, et veaotsus on edasikaebamise tähenduses samane lõppotsusega.

Eelnõuga on otsustatud lähenemise kasuks, et vigade kõrvaldamise tulemusena peaks sündima uus haldusakt (see oli jällegi 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).

Eelnõu koostamisel on arutatud küsimust, kas uue haldusakti andmisel võib tekkida probleeme aegumisega maksuasjades. Kuna vigade kõrvaldamise ajal on menetlus aga peatatud, st lõppotsust veel sündinud pole, siis on aegumine 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 samalaadsed probleemid.

Uus haldusakt 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 tühistamisnõuded mõlema haldusakti peale. Juhul kui uus haldusakt on varasemaga võrreldes vastassuunaline ning

vastustaja on vana haldusakti tunnistanud kehtetuks, 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.

Kui vastustaja talle määratud tähtaja jooksul uut haldusakti ei anna, st kohtu viidatud puudusi ei kõrvalda, on sisuliselt automaatselt tagajärjeks kaebuse rahuldamine – tegemist on ju juba siduvalt tuvastatult õigusvastase haldusaktiga. Kohtule on jätud võimalus teha selline otsus kirjeldava ja põhjendava osata, sest kõik põhjendused on ju varasemas veaotsuses olemas (ja läbi vaieldud või on vastustaja vaidlustamisest loobunud).

Punktidega 10 ja 11 tehakse ettepanek leevendada kehtivas seaduses sätestatud jõustumata kohtuotsuste avaldamise tingimusi, samuti reguleerida kohtuotsuse sisu avaldamist (näiteks pressiteate või suulise intervjuu vormis) ja selle vaidlustamise võimalust.

Muudatustega nähakse ette, et sõltumata jõustumisest võib kohus avaldada kohtuotsuse või selle sisu HKMS §-s 89 sätestatud tingimustel. HKMS § 89 sätestab, millistel tingimustel võib menetlusväline isik toimikuga tutvuda. Samuti sätestatakse muudatusega, et menetlusosaliste seisukohta küsitakse kohtuotsuse või selle sisu avaldamisel juhul, kui see on kohtu hinnangul vajalik ja võimalik avaldamise eesmärki arvestades.

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 väärinfot ega pooltõdesid. Selleks on vältimatu, et kohus saaks avalikkusele kiiresti ja bürokraatiavabalt oma lahendeid tutvustada, jäädes seejuures menetlusosaliste suhtes erapooletuks ning näidates üles kohast vaashoitust (vt muuhulgas ka nt Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu arvamus nr 25(2022), iseäranis p 40; nr 3(2002), p 40).

Lisaks nähakse muudatustega ette, et määruse peale, millega lahendatakse lõike 2 alusel kohtuotsuse või selle sisu avaldamise peale esitatud vastuväide, võib esitada määruskaebuse. Määruskaebuse kohta tehtud kohtulahend on lõplik.

Punktiga 12 asendatakse 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.

Punkt 13 kohaselt täiendatakse HKMS §-i 179 teise lausega, mille kohaselt kompromissi kinnitamise määrus ei kuulu arvutivõrgus avalikustamisele.

Muudatuse kohaselt ei kuulu avalikustamisele kompromissi kinnitamise määrused. HKMS § 154 lg-s 4 on sätestatud kohtu ülesanne teha kogu menetluse ajal kõik endast sõltuv, et asi või selle osa lahendataks kompromissiga või muul viisil poolte kokkuleppel. Sageli soovivad

poolled sõlmida kompromissi ja vältida kokkuleppe avalikustamist. Kuna kompromissi kinnitava kohtumääruse puhul kinnitab kohus poolte kokkuleppe ega tee ise asjas sisulist lahendit, ei ole sellise lahendi avalikustamine vajalik ega eesmärgipärane.

Kohtute infosüsteemi andmetel kinnitasid halduskohtud 2022. aastal 46 ja avalikustasid 41 kompromissi, muutmata kujul avalikustati 20 määrust. Kompromisside avalikustamata jätmine ei anna kohtule märkimisväärset tööaja kokkuhoidu, kuid menetlusosalise jaoks tagab regulatsioon kompromissi konfidentsiaalsuse.

Punktide 14–16 mõte on loobuda vastuse nõudmisest edasikaebusele ning võtta Riigikohtult kohustus oodata vastus kassatsioonkaebusele ära. Praktikas 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 sätestatakse üheselt, et vabatahtliku vastuse koostamise kulud jäävad menetlusloa mitteandmise korral vastaja enda kanda.

Punktiga 17 jäetakse HKMSist välja reegel, et koos istungist teatamisega saadetakse kassaatorile ärakirjad vastustest kassatsioonkaebusele. Vastused toimetatakse E-toimiku portaali kaudu juba varem kätte.

Kohtudokumentide kättetoimetamine käib praegu peaaesjalikult elektrooniliselt E-toimiku portaali kaudu. HKMS § 73 sätestab, et kohtudokumentide elektroonilisele kättetoimetamisele kohaldatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) §-s 311¹ ning tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse § 2² lõikes 1 sätestatud. TsMS § 311¹ kohaselt võib kohus toimetada menetlusdokumendi kätte elektrooniliselt selleks ettenähtud infosüsteemi kaudu, edastades seal dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta teavituse. Teavitus esitatakse näiteks isiku poolt kohtule avaldatud elektronposti aadressil ja telefoninumbril, juriidiliste isikute ja füüsilisest isikust ettevõtjate puhul registris olevate kontaktandmete kaudu, samuti rahvastikuregistrisse kantud elektronposti aadressil ja telefoninumbril. Menetlusdokument loetakse kätte toimetatuks, kui saaja avab selle infosüsteemis või kinnitab infosüsteemis selle vastuvõtmist dokumenti avamata, samuti siis, kui seda teeb muu isik, kellel saaja võimaldab infosüsteemis dokumente näha. Dokumendi kättetoimetamise registreerib infosüsteem automaatselt.

Punkt 18 käsitleb haldustoiminguks loa andmisel tehtavaid määrusi. Kehtivad väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) § 15³ lg-d 2 ja 3 ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 36⁵ lg-d 2 ja 3 näevad ette, et kui kohtule on esitatud erakordselt suur hulk kinnipidamistaotlusi 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 määrus 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-s 2 ja § 170 lg-s 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 tähtajad on erinevad (15 päeva vs. 10 päeva). Samuti on sätetes ette nähtud tähtajad 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 praegu ei ole 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.¹³ 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 määruse¹⁴ esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata. Määruse võib ilma kirjeldava ja põhjendava osata teha üksnes siis, kui selle tegemine raskendaks viivituse tõttu oluliselt haldustoiminguks loa andmise taotluse esitamise eesmärgi saavutamist või muudaks selle 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 oluliselt raskendada taotluse esitamise eesmärgi saavutamist (isiku kättesaadavus menetlustoiminguteks või lahkumiskohustuse sundtäitmiseks) või teha selle 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 varasemast sündmusest, mil isik saab tema kohta tehtud määruse resolutsioonist teada. Seitse päeva peaks olema piisav aeg, mille jooksul isik saab 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 seitsme päeva jooksul arvates vastava soovi esitamisest.

¹³ 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.

¹⁴ 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 kaitsevaelane viivitamata distsiplinaararestist, kui halduskohus tunnistab haldustoiminguks loa andmise menetluses distsiplinaararesti määramise seadusvastaseks (KVTS § 173 lg-d 2 ja 4).

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 andmise 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 määrus vaidlustada, kuid halduskohus ei ole seitsme päeva jooksul määrust täiendanud. Kuna haldustoiminguks loa andmise menetluses lahendatakse 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.

Punktidega 19 ja 20 tehtavad muudatused on seotud hankeasjades kassatsioonimenetluses loastaadiumis vastuste vähendamisega. Hankeasjades muutub kassatsioonkaebusele vastamine vabatahtlikuks. Kehtiva seaduse järgi on see kohustuslik, aga see kohustus ei ole sisuliselt põhjendatud. Kuigi põhimõtteliselt jääb alles 10-päevane vastamistähtaeg, võimaldab eelnõus olev HKMS § 219 lg 2 muudatus menetlusloa enne tähtaja möödumist ära otsustada, mida ka senises praktikas sageli tehakse.

§ 2. Advokatuuriseaduse muutmine

Punktiga 1 jäetakse advokatuuriseaduse § 17 lõikest 4 välja advokatuuri aukohtu võimalus taotleda aukohtumenetluses halduskohtult abi tõendite kogumiseks või nende tagamiseks. Advokatuuri aukohus saab koguda tõendeid oma algatusel ning kohtult abi palumine ei ole põhjendatud ega vajalik.

Punktiga 2 muudetakse advokatuuriseaduse § 45 lõiget 5, mis sätestab advokaadi kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamise esimese astme kuriteo ärahoidmiseks. Kehtiv seadus näeb ette, et advokaadi kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks on vaja taotleda luba halduskohtult.

Muudatusega kaotatakse halduskohtult loa taotlemise kohustus ning kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamise üle hakkab edaspidi otsustama advokatuuri juhatus. Kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks esitab advokaat advokatuuri juhatusele põhjendatud kirjaliku taotluse ning advokatuuri aukohus vaatab taotluse viivitamata läbi ja annab kohustusest vabastamiseks kirjaliku loa või keeldub selle andmisest.

Euroopa Kohtu praktika¹⁵ kohaselt tuleb isikuandmetele juurdepääsu lubamisel, mis põhjustab isiku põhiõiguste raske riive, olema tagatud üldjuhul sõltumatu asutuse eelkontroll. See sõltumatu asutus ei pea Euroopa Kohtu arvates olema tingimata riigisisene kohus, vaid see võib olla ka mõni muu haldusasutus, kuid see haldusasutus peab olema sõltumatu ning tagama tasakaalu ühelt poolt asjakohase huvi ja eesmärgi ning teiselt poolt isikute eraelu puutumatus ja isikuandmete kaitse põhiõiguste vahel. See sõltumatu asutus peab oma rolli täitma objektiivselt ja erapooletult, et tagada õiglane ja läbipaistev protsess.

Eelnõus on pakutud välja lahendus, kus sõltumatu ametiasutuse rolli advokaadi kutsesaladusele juurdepääsuks loa andmisel täidaks edaspidi kohtu asemel advokatuur. Seda lahendust kaaludes tekib küsimus, kas advokatuur vastab Euroopa Kohtu praktika kontekstis sõltumatu asutuse nõuetele. Kuigi võib eeldada, et advokatuur tegutseb sõltumatult, on oluline hinnata, kas see institutsioon on suuteline täitma vajalikke kriteeriume – sealhulgas sõltumatust, objektiivsust ja erapooletust – viisil, mis vastab Euroopa Kohtu praktikast tulenevatele nõuetele. Sellest tulenevalt võib eelnõu edasise menetluse käigus olla otstarbekas kaaluda ka muid asutusi, mis vastavad täpsemalt Euroopa Kohtu poolt sätestatud sõltumatu asutuse kriteeriumidele.

§ 3. Jahiseaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse jahiseaduse § 36 lõiget 5², mis sätestab jahitunnistuse andmisest keeldumise kutsealuse ja reservis oleva isiku puhul, kui halduskohus on andnud selleks kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 33¹ ja § 71¹ alusel loa. Eelnõuga kaotatakse KVTSist halduskohtult loa taotlemise nõue ning jahiseaduses nähakse ette, et võib keelduda jahitunnistuse andmisest kutsealusele, kes ei täida kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud tervises seisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ning reservis olevale isikule, kes ei täida Kaitseväe määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Muudatuse kohaselt saab edaspidi jahitunnistust andev haldusorgan teha otsuse jahitunnistuse andmise kohta halduskohtu loata.

Punktiga 2 muudetakse jahiseaduse § 37 lõiget 4, mis sätestab halduskohtu loal (KVTS § 33¹ ja § 71¹) jahitunnistuse kehtivuse peatamise isikutel, kes ei täida KVTSist tulenevaid kohustusi. Muudatuse kohaselt saab edaspidi jahitunnistuse andnud haldusorgan halduskohta loata teha otsuse jahitunnistuse kehtivuse peatamise kohta isikute puhul, kes ei täida KVTSist tulenevaid kohustusi.

Punktiga 3 muudetakse jahiseaduse § 38 lõiget 2², mis näeb ette, et jahitunnistuse kehtivus taastatakse, kui kehtivuse peatamise alused on ära langenud ja Kaitseressursside Amet (KRA) või Kaitsevägi on sellest jahitunnistuse andnud haldusorganit teavitanud, kui halduskohtu määrusest ei tulene teisiti. Sättest võetakse välja viide halduskohtu määrusele, kuna eelnõu kohaselt ei ole jahitunnistuse andmisest keeldumiseks või selle kehtivuse peatamiseks enam halduskohtu luba vaja.

§ 4. Kaitseväeteenistuse seaduse muutmine

Eelnõu §-ga 3 tunnistatakse kehtetuks kaitseväeteenistuse seaduse paragrahvid, mis näevad ette halduskohtu loa taotlemise isiku õiguste ja lubade kehtivuse peatamiseks või nende andmisest keeldumiseks.

¹⁵ Euroopa Kohtu otsused nr C-293/12 p 62 ja nr C-746/18 p-d 51 ja 54jj.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 33¹ sätestab, et KRA võib taotleda halduskohtult luba kutsealuse õiguste ja lubade kehtivuse peatamiseks või nende andmisest keeldumiseks. KRA taotleb halduskohtult luba, kui kutsealune eirab korduvalt kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud terviseseisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust. KRA võib taotleda halduskohtult luba kutsealuse jahipidamisõiguse, mootorsõiduki juhtimise õiguse, kalastuskaardi, relvaloa ja relvasoetamisloa, väikelaeva ja jeti juhtimise õiguse peatamiseks või nende andmisest keeldumiseks.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 71¹ näeb ette halduskohtult loa taotlemise reservis oleva isiku ülalnimetatud õiguste ja lubade peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kui isik ei täida Kaitseväe määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Reservis oleva isiku puhul esitab halduskohtule taotluse Kaitseväge.

Muudatuse kohaselt kaotatakse kaitseväeteenistuse seadusest sätted, mis näevad ette kohtu loa taotlemise nõude ülalnimetatud õiguste ja lubade piiramiseks. KRA ning Kaitseväge ei taotle edaspidi enam halduskohtult luba eelnimetatud õiguste piiramiseks, vaid pöörduvad otse õiguse või loa andnud haldusorgani poole ning taotleavad kutsealuse või reservis oleva isiku õiguse või loa peatamist või nende andmisest keeldumist. Loa või õiguse andnud haldusorganile jääb otsuse tegemisel kaalutusõigus.

Haldustoiminguks loa andmine (HKMS § 264) peaks olema ette nähtud juhtudel, kus see nõue tuleneb põhiseadusest (nt PS § 21 lg 2 – vabaduse võtmine) või kui isiku põhiõigusi hakatakse olulisel määral riivama ning isikul ei pruugi olla võimalik enda õigusi hiljem kohtus kaitsta (nt PS § 43 ls 2 – sõnumisaladuse riive). Kaitseväeteenistuse seadus sätestab küll võimaluse isikute õigusi oluliselt piirata, kuid nimetatud õiguste piiramise puhul ei ole põhjendatud kohtuliku eelkontrolli tegemine. Tegemist on täidesaatva riigivõimu otsusega, mille tegemiseks ei peaks olema nõutav kohtu eelnev luba. Kohus tagab loa või õiguse piiramisele hilisema põhjaliku kohtuliku kontrolli, kui puudutatud isik otsustab loa või õiguse piiramise kohtus vaidlustada.

Kaitseväeteenistuse seadusest jäetakse välja ka sätted isikule hoiatuse tegemise kohta, kuna HMSi põhimõtetest tulenevalt on haldusorganil haldusmenetluse läbiviimisel selgitamiskohustus (HMS § 36) ning menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise kohustus (HMS § 40).

Samuti ei ole eelnõuga täpsemalt sätestatud, kuidas edaspidi KRA ja Kaitseväge pöörduvad loa või õiguse andnud haldusorgani poole ning taotleavad kutsealuste ning reservis olevate isikute lubade või õiguste piiramist. Tegemist on haldusorganite omavahelise asjaajamisega, mille kesksed põhimõtted on sätestatud HMSis.

§ 5. Kalapüügiseaduse muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks kalapüügiseaduse § 27 lõike 1 punkt 3¹, mis näeb ette, et kalastuskaardi andmisest keeldutakse, kui halduskohus on KVTS § 33¹ lõikes 5 või § 71¹ lõikes 5 sätestatud taotluse alusel andnud loa kalastuskaardi taotlejale kalastuskaardi andmisest keelduda. Sättes ei ole haldusorganile jäetud otsuse tegemiseks kaalutusõigust, vaid kalastuskaardi andmisest keeldumise otsus on imperatiivne, kui isik ei täida KVTSist tulenevaid kohustusi. Kuna eelnõuga kaotatakse halduskohtult loa taotlemise kohustus, siis jääb kaalutusotsuse tegemine kalastuskaardi andnud haldusorganile, kes võib kalastuskaardi andmisest keelduda kutsealuse puhul, kes ei täida kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud terviseseisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ning

reservis oleval isiku puhul, kes ei täida Kaitseväge määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Kõnealuse otsuse tegemine on edaspidi sätestatud kalapüügiseaduse § 27 lõikes 2¹ (vt punkti eelnõu § 5 punkt 2).

Punktiga 2 muudetakse kalapüügiseaduse § 27 lõiget 2¹ ning sätestatakse, et kalastuskaardi andmisest võib keelduda või selle kehtivuse peatada kutsealusel, kes ei täida kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud tervises seisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ning reservis oleval isikul, kes ei täida Kaitseväge määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Kalastuskaardi andmise või selle kehtivuse peatamise otsuse tegemisel ei pea kalastuskaardi andnud haldusorgan lähtuma enam halduskohtu loast, kuna eelnõuga kaotatakse kohtu loa taotlemise nõue.

Punktiga 3 muudetakse kalapüügiseaduse § 27 lõiget 3¹, mis näeb ette, et kalastuskaardi kehtivuse peatamine või selle andmisest keeldumine lõpetatakse, kui peatamise või keeldumise alused on ära langenud ning KRA või Kaitsevägi on sellest kalastuskaardi andnud haldusorganit teavitanud, kui halduskohtu määrusest ei tulene teisiti. Sättest jäetakse välja viide halduskohtu määrusele, kuna eelnõu kohaselt ei ole kalastuskaardi andmisest keeldumiseks või selle kehtivuse peatamiseks enam halduskohtu luba vaja.

§ 6. Kohtute seaduse muutmise

Punktiga 1 nähakse kohtute seaduses ette, et kui kohtu menetluses on mitu sarnast asja, mille lahendamiseks tuleb kohaldada õigusnormi, mille kohta varasem kohtupraktika puudub, võib kohtu esimees anda kohtunikule juhise lahendada üks sellistest asjadest võrreldes teiste sarnaste asjadega eelisjärjekorras. Muudatusega on otsitud lahendust küsimusele, kuidas saaks kohtud kiirendatud korras lahendada pretsedenti loovaid asju. Juhul kui kohtu menetluses on lühikese aja jooksul saanud mitmeid vaidlusi sarnasel teemal (nt COVID-19 eriolukorras), oleks hea mõni neist eelisjärjekorras ja kiirkorras ära lahendada, võimaldamaks kiiremat edasikaebemenetlust ja seeläbi õigusselguse saabumist mõistliku aja jooksul. Selleks ei pruugi piisata praegusest kohtute seaduse § 45 lg 1¹ regulatsioonist. Muudatus seostub ka EL taastuvenergia kavaga „RePowerEU“, kuna on võimalik, et halduskohtusse tuleb millalgi suurem hulk sarnast tüüpi taastuvenergiavaidlusi, kus on vaja uudseid õigusnorme tõlgendada. Selle olukorra määratlemine, milles on alust pretsedenti loova asja valimiseks, on küll võrdlemisi keeruline, aga eelnõus on siiski välja pakutud üks võimalik lahendus. Jäädud on määratluse „mitu“ juurde, sest menetluse peatamise puhul (HKMS § 95 lg 2 teine lause) võib Riigikohtu varasema kogemuse põhjal täpne arv (nt 10) olla pigem takistav. Praktikas tegelikult peatatakse menetlust teise sarnase asja lahendi äraootamiseks ka väiksema arvu puhul.

Punkt 2 on mõeldud täiendada massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra reeglistikku.

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

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 1 on kaasamine piiratud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) §-s 15⁴ ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (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 uut kinnipidamise taotlust, 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 VSSi, VRKSi ja Dublin III määruse¹⁶ alusel. Kinnipidamise pikendamise taotluste menetlemise õigus on vaja sättega hõlmata sellepärast, et kui massilisest sisserändest tingitud hädaolukord kestab pikemat aega ja viibimisaluseta 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 kuu jooksul, sest ebaselges, ent kiiresti muutavas olukorras (nt kus isik on tuvastamata, kuid seda võib olla võimalik kiiresti 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 redaktsiooniga otsustavad maakohtu või ringkonnakohtu kohtuniku kaasamise ringkonnakohtute esimehed ühiselt.

§ 7. Liiklusseaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse liiklusseaduse § 106 lõiget 1¹, mis näeb ette, et auto ja mootorratta juhtimise õigust ei anta ning esmast juhiluba ei väljastata isikule, kellele nimetatud õiguse või loa andmisest keeldumist lubab halduskohus kaitseväeteenistuse seaduse § 33¹ lõikes 5 või §

¹⁶ 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)

71¹ lõikes 5 nimetatud taotluse alusel. Kuna eelnõuga kaotatakse KVTSt halduskohtult loa taotlemise nõue, siis nähakse liiklusseaduses ette, et võib keelduda auto ja mootorratta juhtimise õiguse andmisest ning esmase juhiloa väljastamisest kutsealusele, kes ei täida kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud terviseseisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ning reservis oleval isikule, kes ei täida Kaitseväge määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Muudatuse kohaselt saab juhtimisõigust andev haldusorgan edaspidi halduskohtu loata teha kaalutletud otsuse juhtimisõiguse andmise kohta kutsealusele või reservis olevale isikule.

Punktiga 2 muudetakse liiklusseaduse § 124 lõiget 4², mis sätestab halduskohtu loal (KVTSt §-d 33¹ ja 71¹) mootorsõiduki juhtimise õiguse peatamise isikutel, kes ei täida KVTSt tulenevaid kohustusi. Muudatuse kohaselt saab Transpordiamet edaspidi halduskohta loata teha otsuse juhtimisõiguse peatamise kohta. Transpordiamet lähtub otsuse tegemisel KRA või Kaitseväge poolt isiku ärakuulamisele kogutud andmetest, kui lisaandmete saamine ei ole vajalik.

Punktiga 3 muudetakse liiklusseaduse § 129 lõiget 7 ning sätestatakse, et kui mootorsõiduki juhtimise õigus on peatatud liiklusseaduse § 124 lõike 4² alusel, taastab Transpordiamet juhtimisõiguse viivitamata, kui KRA või Kaitseväge teavitab peatamise aluseks olnud asjaolu äralangemisest. Sättest jäetakse välja viide halduskohtu määrusele, kuna eelnõu kohaselt ei ole juhtimisõiguse peatamiseks enam halduskohtu luba vaja.

§ 8. Meresõiduohutuse seaduse muutmine

Punktiga 1 muudetakse meresõiduohutuse seaduse § 39³ lõiget 1, mis näeb ette, et Transpordiamet peatab väikelaeva ja jeti juhtimise õiguse ning keeldub nende õiguste andmisest ja väikelaevajuhi või jetijuhi tunnistuse väljastamisest isikule, kelle suhtes on halduskohus andnud kaitseväeteenistuse seaduse § 33¹ lõikes 5 või § 71¹ lõikes 5 sätestatud taotluse alusel selleks loa. Kuna eelnõuga kaotatakse KVTSt halduskohtult loa taotlemise kohustus, siis nähakse meresõiduohutuse seaduses ette, et Transpordiamet võib peatada väikelaeva ja jeti juhtimise õiguse ning keelduda nende õiguste andmisest ja väikelaevajuhi või jetijuhi tunnistuse väljastamisest kutsealusele, kes ei täida kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud terviseseisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ja reservis olevale isikule, kes ei täida Kaitseväge määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Muudatuse kohaselt teeb Transpordiamet edaspidi halduskohtu loata otsuse kutsealusele või reservis olevale isikule väikelaeva ja jeti juhtimise õiguse andmise, andmisest keeldumise või õiguse peatamise kohta.

Punktiga 2 muudetakse meresõiduohutuse seaduse § 39³ lõike 3 esimest lauset, mis sätestab, et KVTSt alusel väikelaeva ja jeti juhtimise õiguse peatamise otsuse tegemisel lähtub Transpordiamet KRA, Kaitseväge või kohtu poolt isiku ärakuulamisele kogutud andmetest, kui lisaandmete saamine ei ole vajalik. Muudatusega jäetakse välja viide kohtule, kuna eelnõu kohaselt ei ole vaja enam kõnealuste õiguste piiramiseks halduskohtult luba taotleda. Edaspidi lähtub Transpordiamet otsuse tegemisel KRA või Kaitseväge poolt isiku ärakuulamisele kogutud andmetest.

Punktiga 3 muudetakse meresõiduohutuse seaduse § 39³ lõiget 4 ning sätestatakse, et Kaitseressursside Amet või Kaitseväge teavitab esimesel võimalusel Transpordiametit, kui väikelaeva ja jeti juhtimise õiguse andmisest ja väikelaevajuhi või jetijuhi tunnistuse väljastamisest keeldumise asjaolud on ära langenud. Transpordiamet taastab § 39³ lõikes 1

sätetatud väikelaeva ja jети juhtimise õiguse viivitamata, kui KRA või Kaitseväge teavitab liiklusregistri volitatud töötajat väikelaeva ja jети juhtimise õiguse peatamise aluseks olnud asjaolu äralangemisest. Sättest jäetakse välja viide halduskohtu määrusele, kuna eelnõu kohaselt ei ole väikelaeva ja jети juhtimise õiguse peatamiseks või selle andmisest keeldumiseks enam halduskohtu luba vaja.

§ 9. Notariaadiseaduse muutmine

Muudatusega jäetakse notariaadiseaduse § 3 lõikest 2⁴ välja halduskohtu loa nõue olukorras, kus julgeolekuasutuse juht nõuab notarilt andmeid ametitoimingute kohta julgeolekuasutuste seaduse (JAS) §-s 6 ja § 7 lõikes 1 sätestatud ülesannete täitmiseks. Nimetatud JASi paragrahvid sätestavad Kaitsepolitsei ameti ja Välisluure ameti ülesanded. Edaspidi annab notar julgeolekuasutustele andmeid ametitoimingute kohta Notarite Koja eestseisuse loal ning halduskohtult loa taotlemise kohustus kaob ära. Loa andmine otsustatakse kirjalikult julgeolekuasutuse juhi põhjendatud kirjaliku taotluse alusel.

Kõnealune muudatus on võrreldav advokaadi kutsesaladusele juurdepääsuks loa andmist puudutava muudatusega (vt eelnõu § 2 punkt 2), sest ka siin edastatakse isikuandmeid ning põhjustatakse sellega isiku põhiõiguste raske riive. Muudatuse puhul on sarnaselt advokaadi kutsesaladusele oluline tagada, et loa ametitoimingute kohta andmete edastamiseks julgeolekuasutustele annaks sõltumatu asutus. Muudatusega on pakutud välja, et see sõltumatu asutus võiks kohtu asemel olla Notarite Koda, kuid eelnõu edasise menetluse käigus on Euroopa Kohtu praktika valguses otstarbekas kaaluda ka muid lahendusi.

§ 10. Notari distsiplinaarvastutuse seadus

Muudatus puudutab notari suhtes algatatud Notarite Koja aukohtu menetlust. Notari distsiplinaarvastutuse seaduse § 6³ lg 4 näeb ette, et aukohus võib taotleda halduskohtult abi tõendite kogumiseks või nende tagamiseks. Muudatusega jäetakse halduskohtult abi taotlemise võimalus välja.

§ 11. Patendivoliniku seaduse muutmine

Muudatus puudutab patendivoliniku suhtes läbiviidavat aukohtumenetlust. Kehtiv seadus võimaldab Patendivolinike Koja aukohtul taotleda halduskohtult abi tõendite kogumiseks või nende tagamiseks. Halduskohus lahendab aukohtu taotluse halduskohtumenetluse seadustiku haldustoiminguks loa andmise sätete järgi määrusega. Muudatusega jäetakse halduskohtult abi küsimise võimalus seadusest välja.

§ 12. Relvaseaduse muutmine

Punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks relvaseaduse § 36 lõike 1 punkt 14¹, mis näeb ette, et relvasoetamisluba ega relvaluba ei anta füüsilisele isikule, kes ei osale kutsealusena Kaitseressursside Ametis terviseseisundi hindamisel, ei asu ajateenistusse või eirab reservteenistusse ilmumise kohustust. Tegemist on imperatiivse sättega, mis ei luba mingil juhul anda relvasoetamisluba ega relvaluba isikule, kes ei täida KVTSis talle pandud kohustusi. Lisaks näeb sama paragrahvi lõige 1³ ette, et loa andmata jätmist kohaldatakse, kui halduskohus on andnud selleks loa. Eelnõuga kaotatakse halduskohtu loa andmise kohustus ära ning edaspidi teeb otsuse relvasoetamisloa või relvaloa andmisest keeldumise kohta luba andev haldusorgan.

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks relvaseaduse § 36 lõige 1³, mis sätestab, et relvaseaduse § 36 lõike 1 punktis 14¹ sätestatud soetamisloa ja relvaloa andmata jätmist kohaldatakse, kui halduskohus on andnud selleks loa. Eelnõuga kaotatakse halduskohtu loa taotlemise nõue ära ning edaspidi otsustab soetamisloa või relvaloa andnud haldusorgan nende lubade andmata jätmise üle.

Punktiga 3 muudetakse relvaseaduse § 36 lõiget 2², mis näeb ette, et soetamisloa või relvaloa andmise keeld lõpetatakse, kui isikule soetamisloa ja relvaloa andmisest keeldumise asjaolud on ära langenud ning Kaitseressursside Amet või Kaitsevägi on sellest teavitanud Politsei- ja Piirivalveametit, kui halduskohtu määrusest ei tulene teisti. Muudatusega jäetakse kõnealusest sättest välja viide halduskohtu määrusele, kuna see ei ole eelnõuga planeeritud muudatusi arvestades enam asjakohane.

Punktiga 4 täiendatakse relvaseaduse § 36 lõiget 4 punktiga 7, mis sätestab, et loa andja võib keelduda soetamisloa ja relvaloa andmisest kutsealusele, kes ei täida kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud tervises seisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ja reservis olevale isikule, kes ei täida Kaitseväe määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust. Muudatusega antakse soetamisloa või relvaloa andvale haldusorganile kaalutusõigus otsustada, kas keelduda kutsealusele või reservis olevale isikule soetamisloa või relvaloa andmisest, kui nad ei ole täitnud KVTSist tulenevaid kohustusi.

Punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks relvaseaduse § 43 lõige 1 punkt 8, mis sätestab, et Politsei- ja Piirivalveamet peatab soetamisloa või relvaloa kehtivuse, kui loa omaja ei osale kutsealusena Kaitseressursside Ametis tervises seisundi hindamisel, ei asu ajateenistusse või eirab reservteenistusse ilmumise kohustust. Tegemist on imperatiivse sättega, mille kohaselt tuleb Politsei- ja Piirivalveametil igal juhul peatada soetamisloa või relvaluba isikul, kes ei täida KVTSist tulenevaid kohustusi. Lisaks näeb sama paragrahvi lõige 1⁶ ette, et loa peatamist kohaldatakse, kui halduskohus on andnud selleks loa. Eelnõuga kaotatakse halduskohtu loa andmise kohustus ära ning edaspidi teeb otsuse soetamisloa või relvaloa peatamise kohta luba andev haldusorgan (Politsei- ja Piirivalveamet).

Punktiga 6 muudetakse relvaseaduse § 43 lõiget 1⁶, mis näeb ette, et soetamisloa ja relvaloa kehtivus peatatakse KVTSi alusel, kui halduskohus on andnud selleks loa. Kuna eelnõuga kaotatakse halduskohtu loa taotlemise kohustus ära, siis muudetakse kõnealust sätet ning nähakse ette, et Politsei- ja Piirivalveamet võib peatada soetamisloa või relvaloa kehtivuse kutsealusel, kes ei täida KVTSis sätestatud tervises seisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust, ning reservis oleva isikul, kes ei täida Kaitseväe määratud ajaks õppekogunemisele ilmumise kohustust.

Punktiga 7 muudetakse relvaseaduse § 43 lõiget 2², kus on sätestatud, et soetamisloa või relvaloa kehtivuse peatamine lõpetatakse, kui peatamise alused on ära langenud ning Kaitseressursside Amet või Kaitsevägi on sellest Politsei- ja Piirivalveametit teavitanud, kui halduskohtu määrusest ei tulene teisti. Muudatusega jäetakse kõnealusest sättest välja viide halduskohtu määrusele, kuna see ei ole eelnõuga planeeritud muudatusi arvestades enam asjakohane.

§ 13. Riigilõivuseaduse muutmine

Muudatusega vabastatakse rahvusvahelise kaitse taotlejad halduskohtusse pöördumisel riigilõivust. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 3¹ lg 2 näeb ette, et

rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemisel säilib rahvusvahelise kaitse taotlejal tema suhtes tehtud lõpliku otsuse peale üldine kohtukaebõigus. Rahvusvahelise kaitse saaja asju tuleb kohtul menetleda eelisjärjekorras (HKMS § 126 lg 3) ning menetlusabi andmisest keeldumist praktikas ette ei tule. Seetõttu on kohtute töökoormuse ning ka rahalise kokkuhoiu eesmärgil otstarbekam rahvusvahelise kaitse saajate automaatne vabastamine riigilõivust.

Sarnane süsteem on ka näiteks Soomes, kus rahvusvahelise kaitse taotlejatel on rahvusvahelise kaitse taotlemisega seotud otsuste peale kohtusse pöördumisel automaatne vabastus riigilõivust

§ 14. Riikliku pensionikindlustuse seaduse muutmine

Muudatuse eesmärk on anda Sotsiaalkindlustusametile (SKA) pädevus tuvastada pensioniõiguslik staaž tunnistaja ütluste alusel, sealhulgas tuvastada ise avalik-õigusliku suhte tingimused ehk juriidilised faktid. Sellega kaob vajadus suunata staaži tuvastamist taotlevad isikud kohtusse olukorras, kus poolte vahel vaidlust staaži üle tegelikult ei ole. Tunnistaja ütluste välistamine tõendina pensionimenetluses ei ole põhjendatud. Kõigis teistes haldusmenetlustes on võimalik tunnistaja ütlustele tugineda.

Kehtiva riikliku pensionikindlustuse seaduse (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. Halduskolleegium ei pidanud sellist tõendamisviisi toona põhiseadusega vastuolus olevaks (vt otsus asjas nr [3-3-1-86-09](#), p 14 jj).

Sellegipoolest pidas seadusandja mõistlikuks luua võimalus tunnistajate ütluste kasutamiseks haldusmenetluses. 1. jaanuaril 2013 jõustunud muudatusega täiendati RPKSi uue ja tänini 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 pensionikindlustatul õigus pöörduda tunnistajate ütluste arvestamise taotlusega Sotsiaalkindlustusameti poole (lg 2).

Lisaks sätestati sotsiaalministri 27. detsembri 2012. a määruse nr 59 „Pensionioõigusliku 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, et SKA-l puudub võimalus tunnistajate ütlustega tõendada väljateenitud aastate pensionile õigust andva staaži määramiseks või soodustingimustel vanaduspensionile õigust andva töö sisu määramiseks, 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).

§ 15. Vangistusseaduse muutmine

Vangistusseaduse muutmise eesmärk on määrata seadusega kindlaks halduskohtu pädevus kinnipeetavate 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 halduskolleegeiumi 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. Erikogu selgitas, et kinnipeetava väljapoole 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 jõustusid VangS §-de 49–53 muudatused, mille kohaselt korraldab edaspidi tervishoiuteenuse osutamist vanglas Tervisekassa. Muudatuste eesmärk on seletuskirja (Riigikogu XIV koosseisu 699 SE) järgi muu hulgas määrata kindlaks pädev kohus vanglas tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidluste lahendamiseks. Riigikohtu halduskolleegeium on juhtinud tähelepanu sellele, et 1. juulil 2024 jõustunud 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). Eelnõu koostajate hinnangul tuleks lähtuda juba välja kujunenud kohtute pädevusjaotusest, arvestades Riigikohtu üld- ja erikogu praktikast. 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 üldkogu ja erikogu juba viidatud lahendeid. Riigikohtu üld- ja erikogu on toonud kaalukaid argumente, miks peaksid kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamise seotud vaidlusi lahendama halduskohtud.

§ 16. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse muutmine

Punkt 1 seondub HKMS täiendamisega täitetoiminguks resolutsioonmäärusega loa andmise regulatsiooniga (vt eelnõu § 1 p 18).

Punkt 2 haakub eespool kirjeldatud VangSi muudatustega (vt eelnõu § 15), mis puudutab kinnipeetavate tervishoiuteenustega seonduvate vaidluste lahendamist (vt kolleegiumi määrus nr [3-22-1557/27](#)).

§ 17. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmine

See muudatus seondub samuti HKMSi täiendamisega täitetoiminguks resolutsioonmäärusega loa andmise regulatsiooniga (vt eelnõu § 1 p 18).

§ 18. Jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma üldises korras, välja arvatud eelnõu § 1 punktis 2 sätestatud muudatus, mis puudutab kinnipeetavate ning hankeasjade üleriigilist jagamist kohtu koosseisude vahel. Nimetatud muudatuse jõustumise aeg on planeeritud 1. jaanuari 2026, kuna selleks ajaks valmib muudatuseks vajalik kohtute infosüsteemi arendus, mis võimaldab edaspidi kohtuasjade üleriigilist jagamist.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse halduskohtumenetluses kasutusele uus termin „veaotsus“, mis tähistab kohtu otsust, millega kohus teeb kindlaks vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse ja annab vastustajale võimaluse kõrvaldada haldusaktis ilmselged menetlus- või vormivead, mis võisid mõjutada asja otsustamist, kuid mis on kergesti kõrvaldatavad (vt eelnõu § 1 punkt 19).

5. Eelnõu vastavus EL-i õigusele

Euroopa Liidu õigus kõnealust valdkonda ei reguleeri. Euroopa Liidu õigusega on seotud viisaotsuste kohtumenetlust puudutavad sätted (eelnõu § 1 punktid 6–9), kuna ELi viisaeeskiri¹⁷ kehtestab menetluse ja tingimused liikmesriikides lühiajaliselt viisa alusel viibimiseks. Eelnõus olevad viisaotsuste kohtumenetlust puudutavad normid, mis lubavad viisaotsuste peale esitatud kaebusi arutada senisest kergemini lihtmenetluses, on kooskõlas ELi viiseeskirjaga, kuna muudatustega sätestatakse viisaotsuste vaidlustamise kohtumenetluse täpsemad reeglid. Viiseeskiri näeb ette, et taotlejal, kellele keelduti viisat andmast, on õigus otsus vaidlustada ning kaebus esitatakse taotluse kohta lõpliku otsuse teinud liikmesriigi vastu kooskõlas nimetatud liikmesriigi õigusega.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32009R0810> (29.08.2024)

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga kavandatud muudatused on mõjuanalüüsis koondatud seitsmeks laiemaks sisuliseks muudatuseks, lähtudes nende eesmärgist või sisust. Iga punkti juures on välja toodud vastav kohtustatistika ning analüüsitud mõju sihtrühmadele.

1. Halduskohtumenetluse tõhustamine
2. Taastuenergiat puudutavate kohtumenetluste tõhustamine
3. Haldustoiminguks loa andmise vähendamine eriseadustes
4. Pretsedenti loovate asjade kiirendatud korras lahendamine ja massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras kohtunike kaasamine
5. Pensioniõigusliku staaži tuvastamine
6. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vabastamine riigilõivust
7. Kinnipeetavate isikute tervishoiuteenustega seotud vaidluste lahendamine halduskohtus

6.1. Halduskohtumenetluse tõhustamine

Halduskohtute töö tõhustamist puudutavate kohtumenetluse normide muutmise eesmärgiks on kohtumenetluse kiirendamine, tõhustamine ning paindlikumaks muutmine. Samuti aitavad muudatused jagada koormust erinevate piirkondade halduskohtute vahel ühtlasemalt ning muuta kohtumenetluse toimingud selgemaks ja kiiremaks.

Eelnõuga kavandatakse HKMSis järgnevad muudatused:

- luuakse veaotsuse instituut;
- võimaldatakse haldusakti ilmselge õigusvastasuse korral teha juba eelmenetluse käigus kaebust rahuldav otsus kaebuse ja vastuste põhjal, korraldamata kohtuistungit või määramata tähtaega täiendavate menetlusedokumentide esitamiseks;
- luuakse võimalus jagada kinnipeetavate asjad ja hankeasjad üle riigi, mitte kinnipeetava viibimiskoha või kohtu tööpiirkonna järgi;
- võimaldatakse kohtul teha haldustoiminguks loa andmise määrus esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata;
- määrus asja üleandmiseks kohtualluvuse järgi muudetakse viivitamata täidetavaks.
- võimaldatakse viisaotsuse peale esitatud kaebuste lahendamine kohtu õiglasel äranägemisel lihtmenetluses.

Kohtulahendite statistika

Muudatustega kaasneva mõju analüüsimiseks vaadati läbi halduskohtute üldine menetlusstatistika, kuna eeltoodud kohtumenetluse normide muudatused, v.a kinnipeetavate asjade ja hankeasjade üleriigiline jagamine, võivad olenemata valdkonnast puudutada kõiki halduskohtumenetlusi.

Vaadates halduskohtutesse viimase viie aasta jooksul saabunud haldusasju, on näha, et kohtumenetluste arv muutub tõusvas trendis. Kui 2019. aastal saabus halduskohtusse 2535 haldusasja, siis 2023. aastal oli neid juba 3081.

Tabel 1. Tallinna ja Tartu halduskohtute kohtumenetlused aastatel 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Saabunud haldusajad	2535	2737	3124	2771	3081
Lahendatud haldusajad	2388	2531	2795	2736	2923
Lahendatud haldusajade keskmine menetlusaeg (päevades)	125	126	128	151	162

Allikas: kohtute menetlusstatistika¹⁸, Justiitsministeerium

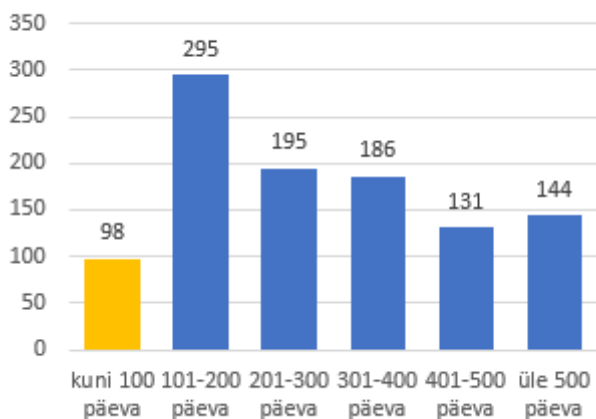
Muudatus, mis annab kohtule võimaluse teha **veaotsus** haldusaktis vigade parandamiseks, võib puudutada kõiki haldusajad, kus vaidlustatakse haldusorgani kaalutusotsust sisaldavat haldusakti. Samuti muudatus, mis võimaldab kohtul teha juba **eelmenetluses kaebust rahuldav otsus**, puudutab menetlusi, kus on kaalumisel haldusakti õiguspärasus.

Kohtumenetluse statistikast ei tulene küll andmeid selle kohta, kui paljudes menetlustes võiks selline haldusakti hindamine kõne alla tulla, aga kuna halduskohtumenetluse üldine eesmärk on kaitsta isikut riigivõimu omavoli eest, siis võib öelda, et enamikus halduskohtus toimuvatest menetlustest hinnatakse riigivõimu poolt isiku suhtes tehtud üksikotsuste (ehk haldusaktide) õiguspärasust. Kuna aga eelnõu kohaselt saab kohus teha vead otsuse üksnes juhul, kui haldusaktil on kergesti kõrvaldatavad menetluslikud või vormilised puudused, siis ei pruugi vead otsuse tegemine olla väga mitmete haldusaktide puhul otstarbekas ega võimalik. Samuti on vead otsuse tegemisel kohtunikul kaalutusõigus ning vead otsuse regulatsioon näeb ette, et vead otsuse võib teha ainult juhul, kui see ei riiva ebaoproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve. Nimetatud tingimus seab samuti olulised piirid ning kitsendab kohtumenetluste hulka, mille puhul vead otsuse tegemine võiks kõne alla tulla.

Üks võimalus on vead otsuse regulatsiooni puhul lähtuda kohtuotsusega lõppenud kohtuasjadest, millele kulunud menetlusaeg ei ole olnud väga pikk (näiteks kuni 100 päeva). Tõenäoliselt on selliste kohtuasjade puhul pigem kiiresti selge, kas haldusaktil on kergesti kõrvaldatavad menetluslikud või vormilised puudused.

2023. aastal kestis kõige kiirem kohtulahendiga lõppenud kohtumenetlus 18 päeva ning kõige pikem menetlus oli 3498 päeva, keskmine menetlusaeg oli 314 päeva. Arvestades, et kohus võiks tuvastada ilmselged vead haldusaktis ligikaudu 100 päeva ehk kolme kuu jooksul menetluse võtmisest alates, oli 2023. aastal alla 100 päeva kestnud kohtuotsusega lõppenud menetlusi 98 (joonis 1).

¹⁸Kohtute menetlusstatistika, Justiitsministeerium. <https://www.kohus.ee/ceesti-kohtud/kohtute-menetlusstatistika> (12.08.2024)



Joonis 1. Kohtuotsusega lõppenud haldusajade jaotus menetluse kestuse järgi 2023. aastal.

Allikas: kohtute menetlusstatistika

Kohtuasjade **üleriigilist jagamist reguleerivad muudatused** puudutavad kahte kohtuvaidluste kategooriat – kinnipeetavate kaebused ning hankeasjades esitatud kaebused. Kinnipeetavate kaebused moodustavad halduskohtuasjade koguarvust märkimisväärse osa. 2023. aastal oli kinnipeetavate kaebusi 633 (vrd kohtuasjade üldarv halduskohtus 3081), millest 505 saabus Tartu Halduskohtusse ja 128 Tallinna Halduskohtusse (tabel 3). Kinnipeetavate arv vanglate kaupa erineb eelkõige seetõttu, et Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas on nii Tartu vangla kui ka Viru vangla, mistõttu on Tartu halduskohtu tööpiirkonnas viibivate kinnipeetavate arv olnud pidevalt suurem kui Tallinna Halduskohtu tööpiirkonnas.

Tabel 2. Kinnipeetavate arv aastatel 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Kinnipeetavate arv (vahistatud ja süüdimõistetud)	2381	2447	2336	2175	2053
Kinnipeetavate arv Tallinna Vanglas	696	811	876	805	776
Kinnipeetavate arv Tartu Vanglas	906	867	799	727	658
Kinnipeetavate arv Viru vanglas	779	769	661	807	619

Allikas: Justiitsministeeriumi vanglate osakonna statistika¹⁹

Tabel 3. Kinnipeetavate kaebuste arv aastatel 2019–2023

	2019	2020	2021	2022	2023
Kinnipeetavate kaebuste arv kokku	643	765	956	738	633
Kaebused Tallinna Halduskohtus	105	209	374	205	128
Kaebused Tartu Halduskohtus	538	556	582	533	505

Allikas: kohtute menetlusstatistika²⁰

Eelnevas kahes tabelis esitatud andmete põhjal võib öelda, et viimasel viiel aastal on kinnipeetavate kaebuste arv olnud kohtute vahel ebavõrdselt jaotunud. Erinevus tuleneb peamiselt asjaolust, et kinnipeetavate arv on olnud kohtute tööpiirkondades erinev. Mõningane

¹⁹ Andmed saadud Justiitsministeeriumi vanglate osakonna statistikast iga aasta jaanuarikuu seisuga.

²⁰ Kohtute menetlusstatistika, Justiitsministeerium. <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtute-menetlusstatistika> (12.08.2024)

muutus toimus 2024. aasta 1. juulil, kui reformi tagajärjel viidi Tartu vanglast umbes pooled vangid Tallinna vanglasse. Seisuga 11.08.2024 on Tallinna vanglas 888 kinnipeetavat ja Tartu vanglas 307 kinnipeetavat, aasta tagasi (2023) Tallinnas vastavalt 756 ja Tartu vanglas 603. Seega kinnipeetavate kaebuste arv Tallinna Halduskohtus 2024. aastal tõenäoliselt kasvab.

Kuna reform toimus hiljuti, ei ole selle täpne mõju kinnipeetavate kaebuste arvule veel selgunud. Kohtute töökoormus on kinnipeetavate asjade osas olnud aastate jooksul ebahühtlane ja vanglate ümberkorralduse tõttu on see kõikuv ka edaspidi. Seetõttu aitaks kaebuste üleriigiline jagamine halduskohtute koormust ühtlustada, kuna kaebuste kohtute vahel jagamisel ei võetaks enam aluseks kinnipeetava viibimiskohta, vaid kohtute ja kohtunike tegelik töökoormus.

Hankeasjade puhul on viimasel viiel aastal olnud vaidlused koondunud Tallinna Halduskohtusse. Viimase viie aasta jooksul on 229 vaidlusest ligi 75% lahendatud Tallinna Halduskohtus ning 25% Tartu Halduskohtus.

Tabel 4. Halduskohtusse saabunud kaebuste arv hankeasjades

	2019	2020	2021	2022	2023
Hankeasjade menetlused halduskohtus	49	43	60	37	40
Hankeasjade menetlused Tallinna Halduskohtus	41	38	41	23	30
Hankeasjade menetlused Tartu Halduskohtus	8	5	19	14	10

Allikas: kohtute menetlusstatistika²¹,

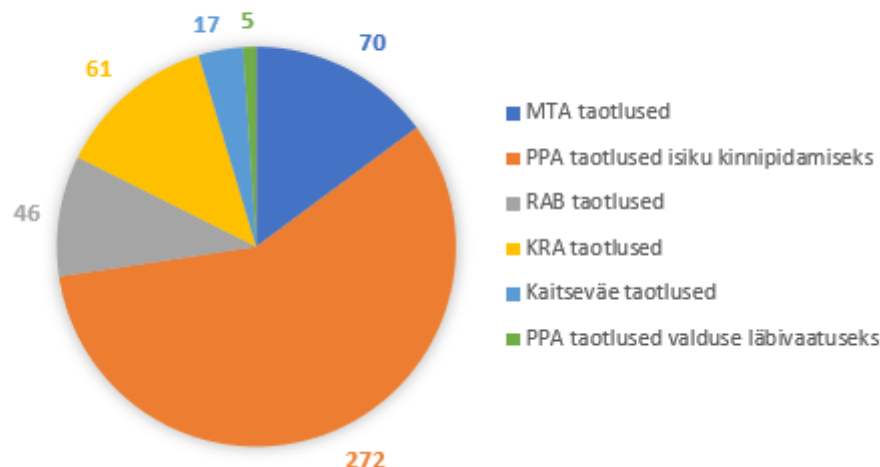
Hankeasjade puhul võiks kaebuste üleriigiline kohtunike koormust arvestav jagamine olla samuti lahenduseks, et saavutada kohtute ühtlasem koormus.

Muudatus, mis võimaldab kohtul taotluse kiiremaks lahendamiseks teha haldustoiminguks **loa andmise määruse ilma kirjeldava ja põhjendava osata**, kui viivitus võib taotluse eesmärgi saavutamist oluliselt raskendada või võimatuks muuta, puudutab kõiki haldustoiminguks loa andmise menetlusi.

Peamiselt annavad halduskohtud lube järgmisteks toiminguteks: Maksu- ja Tolliametile (MTA) täitmist tagavate toimingute tegemiseks (2023. aastal 70 taotlust), PPA taotlused isiku kinnipidamiseks kinnipidamiskeskuses (2023. aastal 272 taotlust), Rahapesu Andmebüroo (RAB) taotlused vara käsutamise piiramiseks ja/või vara riigi omandisse kandmiseks (2023. aastal 46 taotlust), Kaitseressursside Ameti taotlused kutsealuste lubade ja õiguste piiramiseks (2023. aastal 61 taotlust), Kaitseväge taotlused aresti seaduslikkuse tuvastamiseks (2023. aastal 17 taotlust), PPA taotlused korrakaitsemenetluses valduse läbivaatuseks (2023. aastal 5 taotlust)²². Seega võib öelda, et haldustoiminguks loa andmise menetlusi oli 2023. aastal umbkaudu 480, mis moodustab 16% kõikidest haldusasjadest.

²¹Kohtute menetlusstatistika, Justiitsministeerium. <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtute-menetlusstatistika> (12.08.2024). Tabelis on haldusasjade arvud, mis on kohtute infosüsteemis liigitatud „riigihangete“ kategooriasse.

²² Kohtute menetlusstatistika, Justiitsministeerium. <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtute-menetlusstatistika> (12.08.2024)



Joonis 2. Haldustoiminguks loa andmise menetlused halduskohtus 2023. aastal²³

Kohtualluvuse muutmise määrusi tehti 2023. aastal kohtusse saabunud 456 kohtuasjas. Seega puudutasid 2023. aastal **kohtualluvuse muudatused** kohtusse sisse tulnud kohtuasjade koguarvust ligikaudu 15%.

Viisaotsuste vaidlustamine kohtus ei olnud VMSi kohaselt lubatud kuni 2021. aasta Riigikohtu otsuseni²⁴ (PSJV nr 5-20-10), millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks VMS sätteid, mis välistasid välismaalasel viisavaba viibimisõiguse tühistamise otsuse vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule. Pärast seda on kohtud võtnud viisaasju menetlusse ELi õiguse alusel. Viisaotsustega seotud vaidlusi on ajavahemikus 2021–2023 olnud halduskohtu menetluses 14. Kuna Siseministeriumis on väljatöötamisel VMSi muudatused, millega sätestatakse seaduses viisaotsuste kohtukaebuseõigus, siis võib eeldada, et viisaotsuste peale esitatud kaebuste arv tulevikus kasvab.

Mõju kohtutele ja kohtupidamisele

Kohtumenetluse tõhustamiseks tehtavatel muudatustel on otsene mõju kolmele kohtuastmele – halduskohtule, ringkonnakohtule ja Riigikohtule. Eestis on kaks halduskohut – Tallinna Halduskohus ja Tartu Halduskohus, kokku 4 kohtumajaga. Tallinna Halduskohtus töötab 17 kohtunikku ning Tartu Halduskohtus 8 kohtunikku.²⁵ Samuti mõjutavad muudatused Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiume ning Riigikohtu halduskolleegiumi. Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumis on 6 kohtunikku ja Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumis 3 kohtunikku.²⁶ Riigikohtu halduskolleegiumisse kuulub 4 kohtunikku. Lisaks kohtunikele puudutavad muudatused ka haldusasjadega tegelevaid kohtujuriste ja muid kohtuametnikke.

²³ Andmed põhinevad kohtute infosüsteemis registreeritud haldusasjade kategooriatel, seetõttu võib tegelik menetluste arv mõnevõrra erineda.

²⁴ PSJV 20.04.2021. a otsus nr 5-20-10. [Välismaalaste seaduse § 100¹⁸ koosmõjus § 100¹⁰ lõikega 1 ja § 100¹³ lõikega 2 põhiseaduspärasuse kontroll–Riigi Teataja](#)

²⁵ Kohtute menetlusstatistika, ülevaade kohtusüsteemist, Justiitsministeerium. <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtute-menetlusstatistika> (12.08.2024)

²⁶ Andmed võetud [kohtute veebilehelt](#) (12.08.2024)

Üldiselt avaldavad kohtusüsteemi tõhustamiseks kavandatavad muudatused kohtusüsteemile ja kohtunikele positiivset mõju, kuna muudatuste eesmärk on kohtute koormuse vähendamine ja ühtlustamine ning kohtute töö paindlikumaks muutmine.

Veaotsuse instituudi loomine aitab muuta haldusakti õiguspärasuse tuvastamise menetlused kiiremaks ja paindlikumaks, kuivõrd kohtul on võimalik teha haldusakti ilmselgete kergemate vigade puhul vahepealne otsus ning lasta haldusorganil haldusaktis tuvastatud vead parandada. Kehtiva korra kohaselt algaks kohtumenetlus sellise otsuse puhul algusest, kuid muudatuse kohaselt on võimalik kohtumenetlus selleks ajaks peatada ning oodata, kuni haldusorgan vead parandab. Seejärel saab kohtumenetlus jätkuda sealt, kus see pooleli jäi. Muudatus hoiab kokku nii kohtunike kui ka menetlusosaliste aega.

Veaotsuse instituudi kasutuselevõtmisega kaasneb kohtute jaoks töökorralduse muutus, kuna edaspidi peab kohus tegema juba menetluse kestel põhjendatud otsuse. Esialgu vajab see kohtunikelt ning teistelt kohtu ametnikelt uue töökorraldusega harjumist ning tõenäoliselt ka lisanduvaid ülesandeid veaotsuse regulatsiooni rakendamiseks. Kui veaotsus tehakse esimeses või teises kohtuastmes, siis võib selle otsuse vaidlustamine tuua täiendavat töökoormust kõrgemale kohtuastmele. Samas muudab veaotsuse instituudi edukas rakendamine halduskohtu menetlused kiiremaks ja paindlikumaks ning aitab kaasa lõpplahenduse saavutamisele. Lisaks tuleb märkida, et veaotsuse tegemine ei ole kohtule kohustuslik ning kohtus peab hindama, et veaotsus ei riivaks ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve. Kuna esialgu puuduvad andmed selle kohta, kui paljudes kohtumenetlustes saaks hakata veaotsuse instituuti rakendama, siis on muudatuse mõju ulatust keeruline hinnata.

Muudatus, mis võimaldab haldusakti ilmselge õigusvastasuse korral teha juba eelmenetluses kaebust rahuldav otsus, vähendab samuti kohtute töökoormust. Kui haldusaktil on ilmselged vead, mida kohtul on võimalik eelmenetluses selgelt tuvastada, siis ei ole edasiste toimingute tegemine enam põhjendatud ning kohus võib teha otsuse kaebuse ja vastuste põhjal.

Muudatus, mis võimaldab kohtul teha haldustoiminguks loa andmise määrused esmalt kirjeldava ja põhjendava osata, mõjutab samuti kohtute töökoormust. Kuna kirjeldava ja põhjendava osata määruse võib teha üksnes olukorras, kus selle tegemine raskendaks viivituse tõttu oluliselt haldustoiminguks loa andmise taotluse esitamise eesmärgi saavutamist või muudaks selle võimatuks, on sättel abistav toime olukorras, kus kohtul tekib määruste põhjendamise tagajärjel erakordselt suur koormus ning asja lahendamine on ülimalt kiireloomuline, näiteks massilise sissrände korral rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamiseks. Samuti aitab see muudes olukordades, kus kohtumäärus haldustoiminguks loa andmiseks on vaja esitada kiiresti, kuid kohtul puudub võimekus vajaliku kiirusega kohtumääruse põhjendusi kirjutada.

Muudatus annab võimaluse kohtul esitada kohtumääruse resolutsioon kohe ning alles seejärel asuda põhjendusi formuleerima. Lisaks töökoormusele on muudatusel positiivne mõju kohtu töökorraldusele, sest regulatsioon täpsustab seaduses tähtajad, mille jooksul on võimalik menetlusosalisel kohtult kirjeldavat ning põhjendavat osa nõuda ning millise aja jooksul peab kohus määrust kirjeldava ja põhjendava osaga täiendama.

Regulatsioon, millega muutub kohtumäärus asja üleandmiseks kohtualluvuse järgi viivitamata täidetavaks, on samuti positiivse mõjuga eelkõige kohtute töökorraldusele. Sellega luuakse

selgus, mis hetkest alates saab kohus, kellele kohtuasi üle antakse, asuda menetlustoiminguid tegema. Kuna kehtiva regulatsiooni järgi antakse kohtuasi õigetele kohtutele üle alles pärast üleandmise määruse jõustumist, on kohtud aja kokkuhoidmiseks püüdnud leida lahendusi, kuidas asja enda alluvusse võttev kohus saaks asuda võimalikult kiiresti menetlustoiminguid tegema. Samuti on olnud erinevat tõlgendamist seoses üleandmise määruse jõustumise tähtaegadega. Kõnealune muudatus mõjub seega positiivselt nii **töökorralduse selgusele kui ka kohtute ajaplaneerimisele ning menetluse kiirusele**. Kuna üleandmise määrusi vaidlustatakse väga harva, ei ole muudatusel olulist mõju menetlusosaliste õiguste kaitsele. Lisaks jääb muudatuse jõustudes alles üleandva kohtu õigus teha kiireloomulisi menetlustoiminguid, näiteks määrata esialgne õiguskaitse.

Kinnipeetavate kaebuste ja hankeasjades esitatud kaebuste üleriigiline jagamine mõjutab samuti kohtute töökoormust. Muudatuste eesmärk on jagada kinnipeetavate kaebused ning hankeasjades esitatud kaebused viisil, mis arvestab kaebaja viibimiskoha asemel kohtute tegelikku töökoormust – edaspidi jaotub töökoormus kohtute vahel senisest ühtlasemalt ning muudab kohtuasjade jagamise paindlikumaks ja õiglasemaks.

Viisaotsuste peale esitatud kaebuste lahendamine lihtmenetluses aitab vähendada kohtute töökoormust, kuna võimaldab kohtul senisest paindlikumalt lahendada välismaalaste viisaotsuste peale esitatud kaebusi. Lihtmenetluses kohaldab kohus üksnes halduskohtumenetluse olulisi põhimõtteid. See võimaldab ökonoomsemat ja kiiremat menetlust ning suuremat paindlikkust kohtutel ise otsustada lihtmenetluse kohaldamise üle, kuivõrd kohtunikel ei ole vaja enam hinnata kohtus kaitstava õiguse riive intensiivsust, samuti ei ole vajalik menetlusosaliste selgesõnaline nõusolek. Kuna viisaotsuseid puudutavaid kohtuvaidlusi on seni olnud vähe, on muudatuse mõju kohtutele pigem väike.

Mõju menetlusosalistele

Kohtumenetluses menetlusosalisena osalevaid **haldusorganeid** puudutab kõige enam veaotsuse tegemist võimaldav muudatus. Mõju on eelkõige haldusorganite töökorraldusele, kuna neil tekib kohustus hakata veaotsuses märgitud vigu haldusaktides parandama. Nad peavad seejuures järgima kohtu antud tähtaega. Veaotsuse regulatsioon näeb ette, et kohtul tuleb kõnealuse otsuse tegemise juures menetlusosalised ära kuulata ning küsida vastustajalt ehk haldusorganilt ajaprognooosi vigade parandamise tähtaja määramiseks. Seega saavad haldusorganid oma töökoormuse kujunemisel mõnevõrra ka ise kaasa rääkida. Muudatusel on haldusorganitele pigem positiivne mõju, kuna väheneb kohtumenetluste arv, milles haldusorganid vastustajana osalema peavad, ning õiguslik selgus kõigi osapoolte jaoks saavutatakse kiiremini.

Haldusorganeid mõjutab ka muudatus, mis haldusakti ilmselge õigusvastasuse korral võimaldab juba eelmenetluses teha kaebust rahuldav otsus. Muudatuse mõju haldusorganitele võib pidada pigem positiivseks, sest hoitakse kokku haldusorganite aega, mis muidu kulaks edasises kohtumenetluses osalemiseks. Kui haldusakti õigusvastasus on ilmselge, siis viiks edasine kohtumenetlus niikuinii kaebuse rahuldamiseni. Samas, kui haldusorgan ei nõustu kohtu hinnanguga haldusakti õigusvastasuse kohta, saab minna kohtumenetlusega edasi järgmises kohtuastmes.

Muudatuste mõju ulatust haldusorganitele on keeruline hinnata, sest praegu ei ole täpselt teada, kui paljudes menetlustes saab edaspidi veaotsust rakendada ning kui paljudel juhtudel on haldusaktid ilmselged vead. Veaotsuse tegemise ning haldusakti juba eelmenetluses õigusvastaseks tunnistavad muudatused võivad küll puudutada kõikide haldusorganite kõiki kaalutlusotsuseid, kuid samas rakendab kohus veaotsust üksnes ilmselgete ja kergemate vigade puhul.

Haldusorganitele on positiivne mõju ka regulatsioonil, mis võimaldab teha haldustoiminguks loa andmise määrused esmalt kirjeldava ja põhjendava osata. Seda võib teha eelkõige olukordades, kus haldusorganitel on toimingutega kiire, näiteks massilise sisserände puhul, kui kohtutel tuleb anda menetlust korraldavale haldusorganile (PPA) korraga väga palju lube sisserännanute kinnipidamiseks.

Kinnipeetavate vaidluste kohtute vahel üleriigilist jagamist võimaldav muudatus võib vähesel määral mõjutada vanglate ning PPA tegevust, sest kui kinnipeetava kohtuasjas korraldatakse suuline istung, peab PPA korraldama kinnipeetava etapeerimise kohtuistungile. Kui edaspidi tuleb kinnipeetav etapeerida teise linna kohtuistungile, tähendab see PPA-le lisanduvat töökoormust ja lisakulusid. Samas toimub kinnipeetavate asjades suulisi kohtuistungeid väga vähe. 2023. aastal toimus kaheksas kohtuasjas kokku üheksa istungit, mis arvestades kinnipeetavate kohtuasjade koguarvu (2023. aastal 633) on väga väike arv.

Kohtumenetlust tõhustavad ja kiirendavad muudatused puudutavad kogu **elanikkonda** ning neil on inimeste õiguste kaitsele positiivne mõju. Haldusakti peale esitatud kaebuse kiirem lahendamine ning ilmselge õigusvastasuse korral isiku kaebuse kohene rahuldamine aitab kaasa isiku õiguste tõhusamale kaitsele ning õigusrahu saavutamisele. Veaotsuse tegemine kohtumenetluse käigus võimaldab inimestel saada enda jaoks õiglase lahend ühe kohtumenetlusega ning see lahendus on säästlikum ja selgem kui samade haldusaktide uuesti vaidlustamiseks mitme kohtumenetluse pidamine. Lisaks on isikute õiguste kaitseks säte, mis näeb ette, et kui kohus jätab kaebuse rahuldamata või lõpetab menetluse kaebusest loobumise tõttu pärast vaidlustatud haldusaktis vigade kõrvaldamist veaotsuse alusel, kannab vastustaja kaebaja menetluskulud. Seega ei ole inimese jaoks riski, et kui veaotsuse tulemusena parandatud haldusakti puhul ei ole enam põhjust kohtus edasi vaielda, peaks isik kohtukulud kinni maksma. Need kulud jäävad sellisel juhul vigadega haldusakti andnud haldusorgani kanda.

Samuti puudutavad kõiki isikuid muudatused, mille kohaselt võib haldustoiminguks loa andmise määrused teha esmalt kirjeldava ja põhjendava osata ning mille järgi muutuvad asja üleandmise määrused viivitamata täidetavaks. Nende muudatuste mõju on inimestele pigem väike, sest näiteks kohtualluvust saab muuta ka juba kehtiva õiguse järgi. Edaspidi saab asja enda alluvusse saav kohus hakata vajalike menetlustoimingutega kiiremini tegelema.

Haldustoiminguks loa andmise määrsi puudutavad muudatused võimaldavad inimestel saada kohtu hinnang nende suhtes tehtava toimingu kohta kiirelt kätte ning kavandatavad muudatused loovad selguse, millise aja jooksul peab isik otsustama, kas soovib saada kohtult põhjendusi määruse edasikaebamiseks. Samuti on selgelt kirjas, millise aja jooksul tuleb kohtul kirjeldus ja põhjendused esitada. Esmalt ilma kirjeldava ja põhjendava osata võib kohus määrused teha üksnes siis, kui selle tegemine raskendaks viivituse tõttu oluliselt haldustoiminguks loa andmise taotluse esitamise eesmärgi saavutamist või muudaks selle võimatuks. Seega puudutab see

üksnes olukordi, kus kohtu luba tuleb anda väga kiiresti ning taotluse eesmärki ei ole hilisema kohtumääruse puhul enam võimalik saavutada.

Kinnipeetavaid puudutab muudatus, mis näeb ette kinnipeetavate kaebuste üleriigilise jagamise kohtute vahel, arvestamata kohtute tööpiirkondi. Muudatuse mõju kinnipeetavatele on pigem väike, sest kinnipeetavate olukord ja juurepääs õigusemõistmisele ei muutu. Muutub üksnes see, milline kohus kinnipeetava kaebust lahendama hakkab. Muudatuse tulemusena võib juhtuda, et Tartu vanglas karistust kandva kinnipeetava kaebust ei pruugi lahendada enam viibimiskohale lähemal asuv Tartu Halduskohus, vaid kaugemal asuv Tallinna Halduskohus.

Kinnipeetavate asjade lahendamine toimub enamasti kirjalikus menetluses ning seetõttu ei mõjuta asja lahendava kohtu asukoht kinnipeetavaid ka seeläbi, et neil tuleks liikuda teises linnas toimuvale kohtuistungile. 2023. aastal toimus kinnipeetavate asjades istungeid kuues kohtuasjas kokku seitsmel korral. Võttes arvesse, et kokku oli kinnipeetavate kaebusi 2023. aastal 633, on istungite toimumine nende menetluses väga harv. Lisaks on võimalik istungitel osalemiseks kasutada digitaalseid vahendeid.

Hankeasjades esitatud kaebuste üleriigiline jagamine kohtute vahel võib puudutada vähesel määral hankeasjades menetlusosalisena osalevaid **ettevõtjaid**. Mõju on väike ja avaldub peamiselt selles, et kui hankeasjas korraldatakse istung ja asja lahendab kohus, kes asub menetlusosalisest kaugel, võib menetlusosalisel olla keeruline ja ebamugav minna teise linna kohtusse. Samas korraldatakse hankeasjades istungeid harva ning kasutada on võimalik digitaalseid kohtuistungil osalemise võimalusi. Hankeasjades toimus 2023. aastal viies kohtuasjas kokku viis istungit.

Infosüsteemide arendajaid mõjutab eelkõige muudatus, mis puudutab kinnipeetavate kaebuste ja hankeasjades esitatud kaebuste üleriigilist jagamist, kuna selleks on vaja välja töötada uus kohtute infosüsteemi arendus. Esiolulisel hinnangul saab muudatuse teha infosüsteemi tavapärase arendusena ning seetõttu ei ole vaja planeerida selleks riigieelarves eraldi vahendeid, töö toimub juba planeeritud tavapärase süsteemiarenduse käigus.

Viisaotsuste peale esitatud kaebuste lahendamine lihtmenetluses mõjutab Eestisse viisa alusel või viisvaba viibimisõiguse alusel tulla soovivaid **välismaalasi**. Kavandatavatel muudatustel võib välismaalastele olla nii positiivne kui ka negatiivne mõju. Negatiivne mõju avaldub eelkõige selles, et kohtutel on võimalik nende kaebusi viisaotsuste peale senisest lihtsamini lahendada lihtmenetluses, kuid teisalt toob lihtmenetluse kohaldamine neile kiirema ning väiksemate menetluslike viivitustega lõpplahendi, säilitades neile tõhusa õiguskaitse halduskohtus.

6.2. Taastuvenergiat puudutavate kohtumenetluste tühustamine

Riiklik taastuvenergiaseesmärk on, et aastaks 2030 moodustab taastuvenergia vähemalt 65% riigisisest energia summaarsest lõpptarbimisest. Seejuures elektri summaarsest lõpptarbimisest peab taastuvenergia moodustama vähemalt 100%. Taastuvenergia osakaalu

suurendamine energia tootmises ja tarbimises on olnud Vabariigi Valitsuse prioriteet juba aastaid ning seda eesmärki silmas pidades on rakendatud erinevaid meetmeid ja lahendusi.²⁷

Riigikantselei auditis leiti, et taastuvenergia projektide üheks takistuseks on pikad halduskohtumenetlused, mis kaasnevad ehitiste planeeringute ja lubadega. Probleemina toodi välja liiga lai kaebeõigus ja suur hulk vaidlustatavaid haldusakte loamenetluse eri etappides²⁸.

Eelnõuga kavandatakse kolme muudatust, mis aitavad taastuvenergiat puudutavaid kohtuvaidlusi tõhusamalt lahendada:

- veaotsuse instituudi loomine;
- võimalus teha haldusakti ilmselge õigusvastasuse korral juba eelmenetluses kaebust rahuldav otsus;
- taastuvenergiat puudutavates asjades eelmenetlusele kindla tähtaja (kolm kuud) seadmine.

Kohtulahendite statistika

Kui esimesed kaks muudatust puudutavad haldusasju laiemalt ning nende mõju on analüüsitud eelnevas alapunktis, siis kolmas muudatus on mõeldud üksnes taastuvenergia arendamist puudutavate kohtuasjade jaoks. Eelnõuga on kavas HKMSis sätestada, et kohtuasjas, mis puudutab tootmist EnKS § 57 tähenduses taastuvast energiaallikast, korraldab kohus eelistungi või teeb menetlusosalistele teatavaks asja kohtus läbivaatamise aja ja koha või kirjalikus menetluses läbivaatamise üksikasjad kolme kuu jooksul puudusteta kaebuse esitamisest arvates.

EnKSi kohaselt on taastuvad energiaallikad vesi, tuul, päike, laine, tõus-mõõn, maasoojus, prügilagaas, heitvee puhastamisel eralduv gaas, biogaas ja biomass. Senise kohtupraktika põhjal saab välja tuua, et aastas lahendatakse halduskohtutes 3–11 haldusasja, mis puudutavad taastuvenergia arendamist (tabel 5).

Tabel 5. Tallinna ja Tartu halduskohtutes aastatel 2016–2023 lahendatud haldusasjad.

Aasta	Lahendatud haldusasjad	Sh planeerimise ja ehituse valdkonnas	Taastuvenergiat puudutavad asjad²⁹
2016	3 123	143	4
2017	2 967	160	7
2018	2 477	164	3
2019	2 388	158	9
2020	2 531	194	8
2021	2 795	187	8
2022	2 736	183	11
2023	2 923	176	7

²⁷ Õiguslikke muudatusi on ellu viidud näiteks energiamajanduse korralduse seaduse, elektrituruseaduse ja ehitusseadustiku muudatustega (656 SE, 382 SE, [696 SE](#), [308 SE](#), menetluses olev 359 SE). Lisaks korraldatakse taastuvenergia vähempakkumisi ning rakendatakse toetusmeetmeid (rohkem infot Kliimaministeeriumi veebilehel <https://kliimaministeerium.ee/energeetika-maavarad/taastuvenergia/taastuvenergia>).

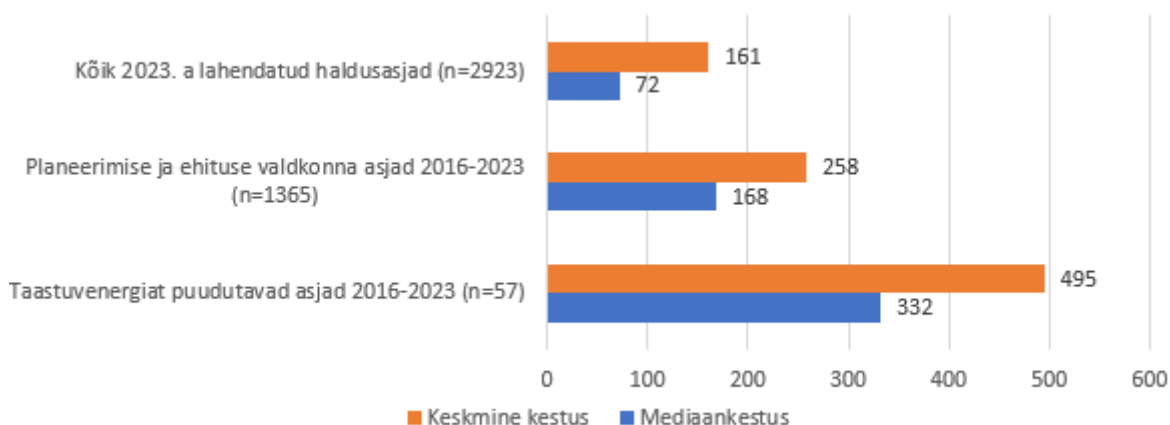
²⁸ Taastuvenergia kiirendamise audit, Riigikantselei 2023. https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2023-01/Taastuvenergia%20kiirendamise%20raport_preambula_1.pdf, lk 27–28.

²⁹ Kohtustatistika ei võimalda taastuvenergia menetluste automaatset eristamist ning menetluste tuvastamiseks kasutati märksõnaotsingut menetluse aluseks olnud failidest (otsitud märksõnad olid näiteks tuulepar%, tuuleele%, tuulikupar%, päikesepa% jm). Seetõttu on tegelik menetluste arv tõenäoliselt mõnevõrra suurem, sest kõik menetlused ei pruugi olla märksõnaotsinguga leitavad.

Kokku	21 940	1365	57
Osakaal haldusasjadest	100%	6,2%	0,3%

Allikas: kohtute menetlusstatistika, Justiitsministeerium, autorite analüüs.

Andmed viitavad, et taastuenergia asjades on menetlusajad keskmisest pikemad. Menetluste keskmine kestus tuvastatud taastuenergia asjades oli 495 päeva (mediaan 332 päeva), kuid pikimad menetlused ulatusid isegi viie ja seitsme aastani. Võrdluseks võib tuua, et kõigi aastatel 2016–2023 lahendatud planeerimist ja ehitust puudutavate haldusasjade keskmine menetlusaeg oli 258 päeva ehk ligi poole lühem aeg (joonis 3). See kinnitab, et taastuenergiat puudutavad vaidlused on mahukad ning pikemad kui muud sarnast laadi halduskohtumenetlused, koormates seega nii menetlusosalisi kui ka kohtusüsteemi.³⁰



Joonis 3. Kohtumenetluse keskmine kestus päevades taastuenergiat puudutavates kohtuasjades, planeerimise ja ehituse valdkonna asjades ning kõigis haldusasjades.³¹ Allikas: kohtute infosüsteem

Taastuenergia asjad puudutavad enamasti tuuleenergia arendamist (57-st tuvastatud menetlusest 42), seejuures rohkem maismaa- kui meretuuleparke. Esines ka vaidlusi seoses päikese- ja hüdroenergia tootmisega (14) ning biogaasijaama rajamisega (1).

Mõju menetlusosalistele

Taastuenergiat puudutavate vaidluste puhul võivad olla **kaebajateks** nii eraisikud, energiatootmisega tegelevad ettevõtjad kui ka huvitatud isikuid koondavad mittetulundusühingud. Kaebuste näol on sageli tegemist ettevõtja, näiteks energiapargi arendaja kaebusega haldusorgani – enamasti kohaliku omavalitsuse üksuse – haldusakti või tegevuse peale. Näiteks vaidlustati haldusakte, millega vald keeldus väljastamast projekterimistingimusi või ehituslube. Samuti puudutasid mitmed arendajate kaebused ruumilisi planeeringuid, näiteks valla üld- või eriplaneeringut või teemaplaneeringut. Analüüsi

³⁰ Keskmete erinevus püsib umbes sama ka ülemiste ja alumiste detiilide eemaldamisel, st väga pikad ja väga lühikesed menetlused ei mõjuta keskmete erinevust.

³¹ Menetluse kestus on aeg menetluse registreerimise kuupäevast kuni lahendamise kuupäevani. Keskmete kestuse arvutamisel on arvesse võetud kõik registreeritud menetlused, ka need kaebused, mis ei jõudnud sisulise arutamiseni (kaebus tagastati või jäeti läbi vaatamata).

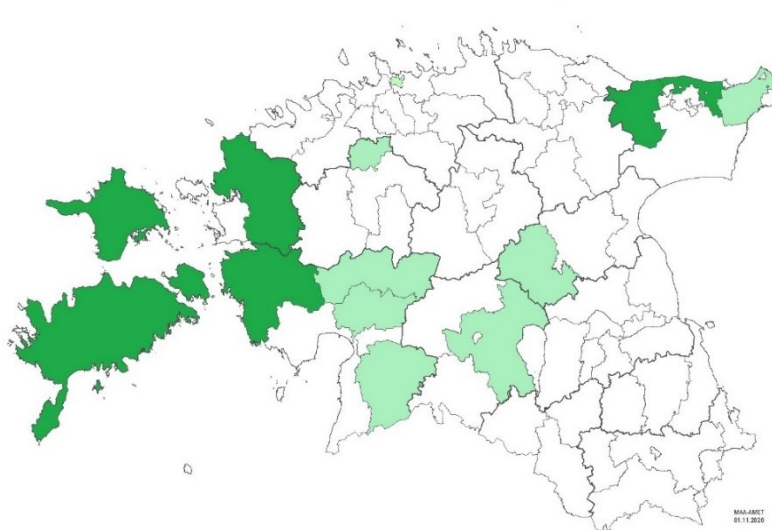
käigus tuvastati, et kaebuste esitajate hulgas oli 26 äriühingut, mõned neist olid kaebajad mitmes menetluses.

Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni kui peamisesse valdkonna erialaliitu kuulub eelnõu koostamise ajal 28 ettevõtjat³², kes samuti moodustavad potentsiaalse sihtrühma. Kuigi päikeseenergia tootmisega tegelevate ettevõtjate arv on oluliselt suurem, puutuvad nad kohtumenetlusega senise kohtupraktika põhjal kokku äärmiselt harva.

Eelnõuga kavandatud muudatustel (veaotsuse instituudi loomine, kaebust rahuldava otsuse võimaldamine eelmenetluses, eelmenetlusele kindla tähtaja seadmine) on tervikuna positiivne mõju majandusele. Otsesemalt mõjutab see taastuvenergia tootmisega tegelevaid ettevõtjaid ja nende majandustegevust, teisest küljest aga aitab kaasa majanduse jätkusuutlikkuse suurendamisele ning energiajulgeoleku tagamisele. Nimetatud mõju on siiski kaudne ning eraldi raskesti hinnatav.

Eraisikute ja MTÜde esitatud kaebusi tuvastati analüüsi käigus 18 ja neist enamik tulenes vastuseisust taastuvenergiaehitiste planeerimisele või rajamisele nende elukoha lähedusse. Kokku oli kaebuste esitajate hulgas 33 eraisikut, lisaks isikud, keda esindasid MTÜ-d.

Vastustajad on taastuvenergiat puudutavates vaidlustes valdavalt kohaliku omavalitsuse üksused, aga ka valitsusasutused, näiteks ministeeriumid, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ja Keskkonnaamet. On oluline märkida, et tuuleparkide, sh nii mere- kui maismaatuuleparkide arendamine ei ole riigikaitseliste piirangute tõttu suures osas Eestist üldse võimalik³³, seetõttu puutub osa kohaliku omavalitsuse üksustest taastuvenergia kohtumenetlustega kokku harva või ei puutu üldse. Teised jällegi, kus on tuuleparkide rajamiseks sobivad tingimused (eelkõige rannikualadel asuvad KOVid), puutuvad vastavate planeeringute ja lubadega ning ka kohtumenetlustega rohkem kokku. Regionaalse mõju näitamiseks on alljärgneval joonisel märgitud kohaliku omavalitsuse üksused, kes olid vastustajad mõnes analüüsi käigus tuvastatud taastuvenergia vaidluses.



³² Eesti Tuuleenergia Assotsiatsiooni koduleht. <https://tuuleenergia.ee/right-sidebar/>

³³ Taastuvenergia kiirendamise auditis (lk 13-14) on näidatud kohalike omavalitsuste territooriumid, kuhu saab kavandada ning kuhu on KOVi üld- või eriplaneeringuga kavandatud alasid tuuleparkide rajamiseks.

Joonis 4. Kohaliku omavalitsuse üksused, kes osalesid vastustajana aastatel 2016–2023 lahendatud taastuenergiat puudutavates kohtuvaidlustes (tumedalt on märgitud korduvad menetlused)³⁴. *Omavalitsuste piirid: Maa-amet 01.11.2020*

Eelnõuga kavandavad muudatused halduskohtumenetluses on menetlusosaliste jaoks positiivse mõjuga – eelkõige mõjutab menetluse kestust eelmenetlusele kindla tähtaja seadmine, kuid teatud juhtudel võib kohaldata ka veaotsuse instituut. Tervikuna muutuvad taastuenergiat puudutavad menetlused prioriteetseks ja menetluse varastes etappides kiiremaks. Vastutajateks olevad haldusorganid peavad samas arvestama, et neil võib olla vähem aega eelmenetluses kaebusele vastuse ning dokumentide esitamiseks.

Mõju kohtutele ja kohtupidamisele

Eelnõuga kavandavad muudatused taastuenergia arendamise tõhustamiseks mõjutavad peamiselt halduskohtumenetluse esimest astet ehk Tallinna ja Tartu halduskohtuid, kokku nelja kohtumajaga. Enamik taastuenergiat puudutavaid haldusasju menetletakse siiski Tallinna Halduskohtus: 57 tuvastatud haldusasjast 46 lahendati Tallinna Halduskohtus. Mõju teise ja kolmanda astme kohtutele ja kohtunikele on nende muudatuste puhul tõenäoliselt väike. Sihtrühma kuuluvad ka haldusasjadega tegelevad kohtuteenistujad – kohtujuristid ja nõunikud.

Eelmenetlusele kindla tähtaja seadmisega muutuvad taastuenergiat puudutavad asjad kohtu jaoks prioriteetseks. Eelmenetluse toimingud, mis on vajalikud asja läbivaatamiseks, tuleb kohtutel teha senisest kiiremini. Samas puuduvad andmed, milline on eelmenetluse kestus taastuenergia asjades seni olnud ning millise ajalise kokkuhoiu kavandatav muudatus toob. Teised muudatused – veaotsuse instituudi loomine ja kaebust rahuldava otsuse võimaldamine eelmenetluses – leiavad taastuenergiat puudutavates menetlustes tõenäoliselt rakendamist harva, arvestades nende asjade mahtu ja keerukust.

6.3. Haldustoiminguks loa andmiste vähendamine eriseadustes

Seaduseelnõuga tehakse eriseadustes kokku viis muudatust, mis puudutavad haldustoiminguks loa andmist:

- kaotatakse nõue taotleda halduskohtult luba järgmiste õiguste ja lubade peatamiseks, kui kutsealune ei täida tervises seisundi hindamisele ilmumise või ajateenistusse asumise kohustust või kui reservis olev isik ei täida õppekogunemisele ilmumise kohustust:
 - jahipidamisõigus;
 - mootorsõiduki juhtimise õigus;
 - kalastuskaart;
 - relvaluba ja relvasoetamisluba;
 - väikelaeva ja jeti juhtimise õigus.
- Kaotatakse vajadus taotleda halduskohtu luba advokaadi kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks, kui see on vajalik esimese astme kuriteo ärahoidmiseks.
- Kaotatakse halduskohtu loa nõue olukorras, kus julgeolekuasutuse juht nõuab notarilt andmeid ametitoimingute kohta, mis on vajalikud Kaitsepolitsei ameti või Välisluureameti ülesannete täitmiseks.

³⁴ Tumeda tooniga on märgitud omavalitsused, kes osalesid kohtumenetlustes korduvalt. Haldusreformi käigus haldusterritoriaalse korralduse muutmist arvestades on kaardile märgitud need KOVi üksused, kelle koosseisu menetluses osalenud KOV pärast liitumist kuulub (näiteks on Mustjala vald vastustajana märgitud Saaremaa vallana).

- Kaotatakse võimalus küsida halduskohtu abi tõendite kogumiseks ja tagamiseks Eesti Advokatuuri, Notarite Koja ning Patendivolinike Koja aukohtumenetlustes.

Muudatuste eesmärk on vähendada kohtute töökoormust, mis kaasneb kohtu loa andmise nõudega olukordades, kus kohtu loa nõue ei tulene põhiseadusest ega ole sisuliselt põhjendatud ega vajalik.

Haldustoiminguteks lubade andmise menetlused tuleb kohtus lahendada eelisjärjekorras. Kuigi sellised menetlused moodustavad vaid väikese osa halduskohtu kõigist menetlustest, tekitavad need siiski kokkuvõttes töökoormust, mis mõjutab teiste kohtus olevate haldusasjade menetlemise aega.

Kavandatav muudatus: kaotatakse nõue Kaitseressursside Ametil ja Kaitseväel taotleda halduskohtu luba, et rakendada KVTStis sätestatud võimalust piirata kutsealuste või reservis olevate isikute õigusi, kui nad ei täida KVTStist tulenevaid kohustusi (tervise seisundi hindamisel osalemise kohustus, ajateenistusse asumise kohustus, õppekogunemisele ilmumise kohustus).

Muudatus puudutab kõiki kutsealuseid ja reservis olevaid isikuid, keda on kokku ligi 289 000. Sihtrühm on viimase kolme aasta jooksul kasvanud 16 000 isiku võrra (sh kutsealuste hulk 1168 võrra) ning suurenenud on samuti nende isikute hulk, kes ei täida kohustusi.

Tabel 6. Kutsealused ja reservis olevad isikud 2021–2023

	Kategooria	2021	2022	2023
1	Kutsealused	33 561	34 256	34 729
2	Ajateenijad	3 072	2 925	3 496
3	Asendusteenistujad	71	77	42
4	Tegevväelased	3536	3 356	3 514
5	18–60-aastased mehed (reservis olev isik)	23 1126	231 232	245 665
6	Naised (reservis olev isik)	1 132	1 177	1 211
	Kokku	272 498	273 023	288 657

Allikas: Kaitseressursside Ameti kaitseväekohustuslaste register

Muudatus toob kaasa positiivse mõju Tallinna halduskohtu töökoormusele (kohtunikud, kohtujuristid, muud kohtu ametnikud), sest kohus ei osale enam eelnimetatud õiguste ja lubade peatamise otsustamisel. Kaitseressursside Ameti taotlustega haldustoiminguks loa saamiseks on tegelenud Tallinna Halduskohus.

Kutsealuste ja reservis olevate isikute jaoks tähendab muudatus, et otsuse loa või õiguse piiramiseks teeb kohtu asemel haldusorgan. Kuna tegemist on haldusorgani otsusega, siis on teoreetiline võimalus, et neid otsusesid hakatakse halduskohtus vaidlustama. See omakorda võib suurendada nii kohtute kui ka luba väljaandvate asutuste töökoormust.

2023. aastal jättis ajateenistusse ilmumata 240 ehk 0,69% kutsututest, mis on eelmise aastaga võrreldes enam-vähem sama palju. 2022. aastal jättis ajateenistusse ilmumata 229 ehk 0,67% kutsealustest, kes pidid asuma ajateenistusse. Võrreldes 2021. aastaga on viimasel kahel aastal

ajateenistusse ilmumata jättnute hulk ja osakaal kõigist kutsutest kasvanud. 2021. aastal jättis ajateenistusse ilmumata 0,27% kutsututest ehk 91 kutsealust³⁵.

Kaitseväge korraldatud õppekogunemistele kutsutute statistika on toodud tabelis 7.

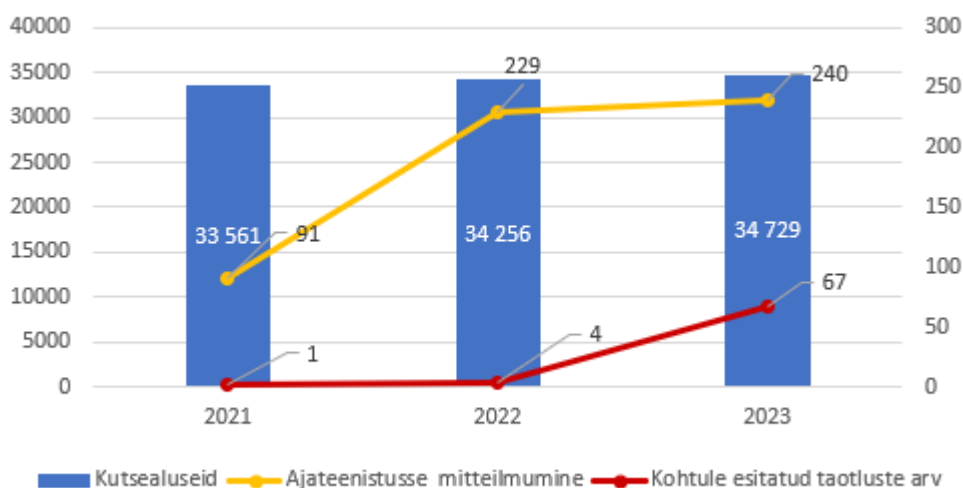
Tabel 7. Reservis olevate isikute osalemine õppekogunemistel 2021–2023

Aasta	Kutsuti	Ilmus	Vabastatud enne õppekogunemist	Väärteomenetlus	Kutsutuste kohta väärteomenetlusi (%)
2021	4404	2144	2137	123	3%
2022	11287	7497	1316	1212	11%
2023	27504	18136	4176	3080	11%

Allikas: *Kaitseressursside Ameti Kaitseväge infosüsteem*

Põhjuseta mitteilmunute osas rakendatakse esmalt väärteomenetlust³⁶. Kaitseressursside Amet või Kaitsevägi taotleb halduskohtult luba haldustoiminguks alles siis, kui kutsealune eirab korduvalt kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud terviseseisundi hindamisel osalemise kohustust või ajateenistusse asumise kohustust või kui reservis olev isik ei tule õppekogunemisele.

Viimase kolme aasta jooksul on Kaitseressursside Amet esitanud halduskohtule kokku 72 taotlust ning need on seotud mootorsõiduki juhtimise õiguse äravõtmisega. Kaitsevägi on läbi viinud väärteomenetlusi (kokku 4415), kuid ei ole alustanud ühtegi loa peatamise menetlust.



Joonis 5. Kaitseväge ja Kaitseressursside Ameti halduskohtu lubade taotlused, 2021–2023

Allikas: *Kaitseressursside Ameti kaitsevägekohustuslaste register*

³⁵ <https://kra.ee/kodanik-ja-riigikaitse/uuringud-ja-aruanded/>

³⁶ Aruanne kaitsevägekohustuse täitmisest ja kaitseväeteenistuse korraldamisest 2023. aastal, lk 7-8. https://kra.ee/wp-content/uploads/sites/4/20240513_VVAruanne23.pdf

Nii Kaitseressursside Amet kui ka Kaitsevägi peavad muutma oma seniseid tööprotsesse, kuid nende ametite töökoormus olulisel määral ei suurene. Kõige enam mõjutab muudatus töökoormuse ja tööprotsesside osas just lube andvaid haldusorganeid: Transpordiametit, Keskkonnaametit, Eesti Jahimeeste Seltsi ning Politsei- ja Piirivalveametit.

Kaitseressursside Amet ja Kaitsevägi esitavad edaspidi taotluse luba või õigust andvale haldusorganile, kes taotluse põhjal otsustab loa või õiguse piiramise üle. Kuna haldusorganid peavad hakkama ise kaalutusotsust langetama, siis nende töökoormus tõenäoliselt suureneb, sest ka võimalikud otsuste vaidlustused tuleb nende osalusel kohtus lahendada. Arvestades sihtrühma kasvu ning lubade olemasolu ja/või huvi nende taotlemise vastu, võib prognoosida, et kõige enam kasvab Transpordiameti töökoormus.

Kavandatav muudatus: kaotatakse vajadus taotleda halduskohtu luba advokaadi kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks, kui see on vajalik esimese astme kuriteo ärahoidmiseks.

Muudatusel on vähene mõju kohtute töökoormusele, advokatuuri halduskoormusele ja kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate advokaatide klientide õiguskindluse tagamisele.

Selle muudatuse peamiseks sihtrühmaks on advokatuur, kelle halduskoormus vähesel määral kasvab, sest edaspidi otsustab ta ise loa andmise üle. Samuti on mõjutatud kriminaalmenetluses kahtlustatavad või süüdistatavad advokaatide kliendid. Advokatuuri otsus võib erineda halduskohtu omast ning seeläbi on võimalik kaudne mõju nende õiguste kaitsele. Kohtulahendite statistika põhjal oli selliseid advokatuuri aukohtusse pöördumisi viimase kolme aasta jooksul vaid kolm ning võib hinnata, et muudatus toob kaasa väga väikese mõju, seda nii advokatuuri halduskoormusele kui ka nende klientidele.

Kavandatav muudatus: kaotatakse halduskohtu loa nõue olukorras, kus julgeolekuasutuse juht nõuab notarilt andmeid ametitoimingute kohta Kaitsepolitsei- või Välisluureameti ülesannete täitmiseks.

Edaspidi annab notarile loa esitada julgeolekuasutustele andmeid ametitoimingute kohta Notarite Koja eestseisus. Loa andmine otsustatakse kirjalikult julgeolekuasutuse juhi taotluse alusel. Muudatusel on vähene mõju kohtute ja ametite töökoormusele ning Notarite Koja halduskoormusele.

Muudatuse peamiseks sihtrühmaks on halduskohtud (kohtunikud, kohtujuristid, muud kohtu ametnikud), kelle töökoormus muudatuse järel väheneb. Edaspidi halduskohus seda liiki lube ei väljasta.

Kuigi viimase kolme aasta jooksul ei ole selliseid kohtusse pöördumisi olnud, suurendab see muudatus siiski vähesel määral Notarite Koja halduskoormust. Notarite Koja eestseisus peab hakkama vajadusel ise neid lube andma ning osalema loaotsuseid puudutavates kohtuvaidlustes. Muudatusest on kaudselt mõjutatud ka notarite kliendid, sest nende kohta andmete küsimiseks ei ole vaja enam kohtu luba, vaid loa annab ja selle andmist põhjendab edaspidi Notarite Koja eestseisus.

Muudatus mõjutab vähesel määral ka Kaitsepolitsei ameti ja Välisluure ameti töökorraldust (luba taotletakse Notarite Kojast), kuid nende töökoormus sellest ei suurene.

Kavandatav muudatus: kaotatakse võimalus küsida halduskohtu abi:

- *tõendite kogumiseks ja tagamiseks advokatuuri aukohtumenetluses;*
- *tõendite kogumiseks ja tagamiseks Notarite Koja aukohtumenetluses;*
- *tõendite kogumiseks ja tagamiseks Patendivolinike Koja aukohtumenetluses.*

Muudatuse mõjul võib halduskoormus pisut kasvada ja kohtute töökoormus pisut väheneda. Selle muudatuse peamiseks sihtrühmaks on Eesti Advokatuur, Notarite Koda ja Patendivolinike Koda. Edaspidi ei ole halduskohtul vaja aidata nende organisatsioonide aukohtumenetluses olevate pöördumiste lahendamiseks tõendeid koguda või tagada.

Kuna kohtulahendite statistikas selliste päringute kohta ülevaade puudub, siis võib oletada, et neid kas ei ole viimase kolme aasta jooksul olnud või on olnud üksikuid. Siiski võib see muudatus kasvatada nende organisatsioonide koormust ning tõenäoliselt muudab ka organisatsioonide tööprotsesse ning võib kaudselt mõjutada ka võimalikke menetlusosalisi.

Muudatus kaotab halduskohtute võimaliku töökoormuse, mis on seotud Eesti Advokatuuri, Notarite Koja ja Patendivolinike Koja aukohtumenetlustega.

6.4. Pretsedenti loovate asjade kiirendatud korras lahendamine ja massilisest sisserändest tingitud hädaolukorras kohtunike kaasamine

Muudatustega täiendatakse ja korrastatakse kohtute seaduses olevat regulatsiooni eesmärgiga muuta kohtute menetlus erandlikes olukordades paindlikumaks ja kiiremaks. Muudatuste kohaselt nähakse kohute seaduses ette, et:

- kui kohtu menetluses on mitu sarnast asja, mille lahendamiseks tuleb kohaldada õigusnormi, mille kohta varasem kohtupraktika puudub, võib kohtu esimees anda kohtunikule juhise lahendada üks sellistest asjadest eelisjärjekorras;
- 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.

Mõju kohtutele ja kohtusüsteemile

Erinevalt ülejäänud kohtute tööd tõhustavatest muudatustest, mis vähemalt esimese astme kohtute puhul reguleerivad ainult halduskohtute tööd, puudutavad kohtute seaduses tehtavad muudatused kõiki kohtuid, ka maakohtuid. Seega on mõjutavad muudatused kogu Eesti kohtusüsteemi, kus on kokku 242 kohtunikukohta – maakohtutes 152, halduskohtutes 25, ringkonnakohtutes 46 ja Riigikohtus 19 kohtunikukohta.³⁷ Kõik kohtunikukohad ei ole küll pidevalt täidetud ja seetõttu võib tegelik kohtunike arv olla erinev.

³⁷ Andmed veebilehelt <https://www.kohus.ee/eesti-kohtud/kohtunikud> (12.08.2024)

Muudatustel on mõju eelkõige kohtute töökorraldusele, sest muudatuste abil on võimalik keerulistes olukordades kohtute tööd paindlikumalt ja läbimõeldumalt korraldada. Olukordades, kus kohtusse saabub lühikese ajavahemiku jooksul palju sarnaseid kaebusi, mille puhul puudub senine kohtupraktika, saab kohus lahendada ühe pretsedenti loova asja (pilootasja) eelisjärjekorras ning seejärel on teistes samasugustes kohtuasjades võimalik lahendatud asjast eeskujuga võtta. Näiteks võib siin tuua COVID-19 pandeemia ajal kehtinud eriolukorra, kus tekkis mitmeid uusi õigusvaidlusi. Muudatusel on kohtute töökorraldusele positiivne mõju, sest see võimaldab tegutseda ressursisäästlikumalt ning saada uute keeruliste vaidluste puhul kiiremini õigusliku selguse. Muudatuse mõju kohtutele ja kohtunikele on pigem väike, sest kirjeldatud olukordi tuleb tõenäoliselt ette väga harva ning selle tulemusena ei pea kohtunikud tegema muudatusi oma tavapärasel tööl.

Massilisest sissereändest põhjustatud hädaolukorras maa- ja ringkonnakohtu kohtunike halduskohtu koosseisu kaasamise puhul on tegemist samuti töökorraldust mõjutava muudatusega. Kehtiv KS § 45² lg 1 juba võimaldab kohtunike kaasamist, aga üksnes kinnipidamiseks erakorralistel alustel (VSS § 15⁴ lg 3 ja VRKS § 36⁶ lg 3 alusel kinnipidamine kuni 7 päevaks, kui ei ole võimalik teha vajalikke menetlustoiminguid). Muudatus annab võimaluse kaasata maa- ja ringkonnakohtu kohtunikke ka tavakorras kinnipidamiste menetlemiseks (VSS § 23 lg-s 1 või VRKS § 361 lg-s 2 sätestatud alusel kinnipidamine kuni kaheks kuuks).

Muudatus annab seega võimaluse kaasata teiste kohtute kohtunikke senisest mõnevõrra laiemalt, kuid kaasamine on siiski piiratud massilise sissereände olukorraga. Muudatusel on mõju kaasatavate kohtunike töökoormusele, kuid samas esineb mõju kohtunike töökoormusele üksnes ajutiselt ning üksnes massilise sissereände olukorras. Muudatusel on positiivne mõju halduskohtute kohtunikele, kes teiste kohtunike kaasamise võimaluseta oleksid massilise sissereände olukorras tõenäoliselt märkimisväärselt üle koormatud. Olenevalt sissereännanute arvust võiks õigusemõistmise korrakohane toimimine sel juhul olla väga keeruline või isegi võimatu. Kokkuvõttes võib öelda, et muudatus ei mõjuta kohtusüsteemi ja kohtunike igapäevast tööd ning mõju avaldub ainult teatud ajutise loomuga kriitilistes olukordades, mille esinemise sagedust on keeruline prognoosida. Seetõttu on ka muudatuse mõju ulatust keeruline hinnata.

Mõju menetlusosalistele

Muudatused mõjutavad kohtumenetlusega seotud isikuid kaudselt ning mõju on pigem positiivne, kuna kohtute töökorralduse muudatused toovad kaasa kiirema menetluse ja parema kvaliteediga kohtulahendid, mis aitavad tagada menetlusosaliste rahulolu. Massilise sissereände olukorras on peamiseks muudatuse sihtrühmaks ebaseaduslikult Eestisse sissereännanud isikud, kelle kinnipidamise puhul tuleb tagada korrakohane menetlus, kus loa kinnipidamiseks annab kohus. Positiivne on mõju ka PPA-le, kes haldusorganina peab massilise sissereände olukorras korraldama sissereännanud isikutele kiire ja ELi õigusega kooskõlas oleva menetluse. Pretsedenti loovate asjade kiirem menetlusse võtmine peaks samuti aitama kaasa menetlusosaliste jaoks kiirema õigusliku lahenduse saavutamisele ning on seetõttu kõigile menetlusosalistele positiivse mõjuga.

6.5. Pensioniõigusliku staaži tuvastamine

Eelnõuga kavandatakse muudatust riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 28¹, millega antakse Sotsiaalkindlustusametile selge pädevus tuvastada pensioniõiguslik staaž tunnistajate ütluste alusel.

Tunnistajate ütluste arvestamine pensioniõigusliku staaži tõendamiseks on võimalik ka praegu, kui rahvastikuregistri andmeid või dokumente pensioniõigusliku staaži kohta ei ole säilinud. Kuid varasemast kohtupraktikast tulenevalt³⁸ on SKA-l õigus tunnistajate ütlustega tuvastada üksnes pensioniõigusliku staaži hulka arvatavat aega (perioodi), kuid mitte avalik-õigusliku suhte tingimusi. Näiteks ei saa SKA tuvastada töö sisu, millest võib sõltuda isiku õigus saada vanaduspensioni soodustingimustel.

Seetõttu on kujunenud praktika, et SKA peatab otsusega pensioniavalduse menetlemise, et pensioni taotleja saaks avalik-õigusliku suhte tingimuste tuvastamiseks pöörduda kaebusega halduskohtusse. Kohtus on praegu valdavalt need kaasused, kus tunnistajatega tuvastatakse seaduses sätestatud soodustingimust, sest esitatud dokumendid SKA jaoks seda ei tõenda (kas piisavalt või üldse). See aga koormab nii kohtusüsteemi kui ka pensionitaotlejat, kelle jaoks pensioni määramise otsuse tegemine lükkub kohtumenetluse tõttu edasi.³⁹ Kohtumenetlus on koormav ka SKA-le, kes peab vastustajana esitama vastuse ja vajalikud dokumendid. Lisaks võib kaebust rahuldava otsuse korral olla SKA kohustatud hüvitama kaebaja menetluskulud.

Muudatusega sätestatakse, et pensioniõiguslikku staaži saab tõendada nii rahvastikuregistris sisalduvate õiguslikku tähendust omavate andmete, pensioniõiguslikku staaži tõendavate dokumentide kui ka tunnistajate ütluste alusel. Sellega antakse SKA-le õigus tuvastada tunnistajate ütluste alusel lisaks töötamise perioodile ka tööülesannete sisu või töötingimusi, mis on olulised otsustamiseks isiku õiguse üle saada kõrgemat vanaduspensioni. Kui pensioni taotleja SKA otsusega ei nõustu, on tal endiselt võimalik pöörduda halduskohtusse.

Kohtulahendite statistika

Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 2023. aastal 47 juhtumit, kus SKA tuvastas pensioniõigusliku staaži perioodi tunnistajate ütluste abil.⁴⁰

Kohtustatistikat vaadates selgub, et 2023. aastal saabus kohtutesse üle 70 haldusasja, mis puudutasid pensioni. Lahenduseni jõudis aasta jooksul 41 haldusasja.⁴¹ Enamik pensioni puudutavatest kaebustest seisnesid pensioniõigusliku staaži tuvastamise nõudes: nende hulgas oli nii soodustingimustel vanaduspensioni õigust kui ka eripensione (väljateenitud aastate, kutsealade ja ametikohtade pensionid) puudutavaid vaidlusi.

Eelnõuga kavandatav muudatus puudutaks neist siiski vaid osa, sest paljude kaasuste puhul oli tegemist sisulise vaidlusega kaebaja ja vastustaja vahel, kus vaidlustati SKA otsus pensioni määramise kohta. Sisulise eriarvamuse puhul on pensioni taotlejal endiselt võimalik enda

³⁸ Vt täpsemat selgitust seletuskirjas eelnõu § 14 kohta.

³⁹ 2023. aastal halduskohtutes lahendatud pensione puudutavate haldusasjade keskmine menetluse kestus oli 222 päeva.

⁴⁰ Sotsiaalkindlustusameti 13.09.2024 vastus, Justiitsministeeriumi dokumendiregistris 10-4/6641-1.

⁴¹ Saabunud haldusasju, mille sisuline liigitus kohtustatistikas oli „pension“, oli täpsemalt 73, kuid mõned üksikud asjad on liigitatud ka muudesse kategooriatesse. Seega võib hinnata, et vanaduspensioni puudutavaid vaidlusi oli halduskohtutes 2023. aastal umbes 80.

õiguste kaitseks halduskohtusse pöörduda. Ligikaudse hinnanguna võib öelda, et 2023. aasta näitel puudutaks kavandatav seadusemuudatus 10–20 kohtumenetlust aastas.

Mõju menetlusosalistele

Pensionitaotlejate jaoks on tegemist positiivse muudatusega, kuna eelduslikult jõutakse pensioni määramise otsuseni mõnevõrra kiiremini. Kohtumenetlus on üldjuhul aeganõudvam võrreldes haldusmenetlusega, lisaks on kohtusse pöördumine mõne inimese jaoks psühholoogiliselt keeruline. Võimalik risk seisneb selles, et on olukordi, kus SKA langetab teistsuguse otsuse, kui seda oleks teinud kohus. SKA hinnangul on senist kohtupraktikat vaadates selliseid juhtumeid esinenud.

SKA pädevuse laiendamisega kohtute koormus väheneb, kuid selle võrra SKA oma suureneb. See puudutab nii menetlemist kui ka tugiteenuseid ja vaidemenetlusi. SKA on välja toonud, et vaiete maht muudatuse tulemusel suureneks ning võib olla vaja värvata täiendav vaiete spetsialist. Kasvada võib ka klienditeenindusse pöördumiste arv ning menetlejad võivad vajada juristipoolset lisanõustamist. Praegu puudub SKA-s praktika tunnistajate ütluste põhjal avalik-õigusliku suhte tingimuste tuvastamiseks. Ka vaidemenetlused neis asjades võivad muutuda keerukamaks, kuna tuleks hakata tunnistajate ütlusi uuesti uurima ja hindama.

6.6. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vabastamine riigilõivust

Muudatuse eesmärk on vähendada kohtute töökoormust, mis tekib rahvusvahelise kaitse taotlejate riigilõivust vabastamise otsuste menetlemisel, kui taotleja on vaidlustanud kohtus PPA tehtud rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsuse. Seaduseelnõuga muudetakse riigilõivuseadust, et tagada rahvusvahelise kaitse taotlejatele automaatne vabastus riigilõivust, kui nad vaidlustavad kohtus rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsuse.

Muudatus mõjutab Tallinna halduskohtu tööd (sh töökoormust), riigieelarvet ja vähesel määral rahvusvahelise kaitse taotlejate infokoormust. Muudatusest mõjutatud sihtrühmadeks on rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes pöörduvad kohtusse, ja kohtute töötajad (kohtunikud, kohtujuristid, muud kohtu ametnikud, kelle töö on seotud menetlustega).

Kohtustatistika

Rahvusvahelist kaitse taotlejate hulk on viimase kolme aasta jooksul märkimisväärselt kasvanud ning sagenenud on kohtusse pöördumised, mis on seotud rahvusvahelise kaitse menetluses tehtud otsustega. Oluliseks mõjutajaks on olnud sõda Ukrainas. Kui 2021. aastal taotles Eestis rahvusvahelist kaitset 80 inimest, siis 2023. aastal kokku juba 3984. Suure osa rahvusvahelise kaitse taotlejate arvust moodustavad Ukraina põgenikud, kelle hulk olukorra stabiliseerudes tõenäoliselt väheneb. Siiski on teistest riikidest pärit rahvusvahelise kaitse taotlejate hulk (v.a Ukraina kodanikud) viimaste aastate jooksul kasvanud ning tõenäoliselt jätkub kasv ka edaspidi. See omakorda suurendab võimalust, et kasvab kohtusse pöördumiste hulk.

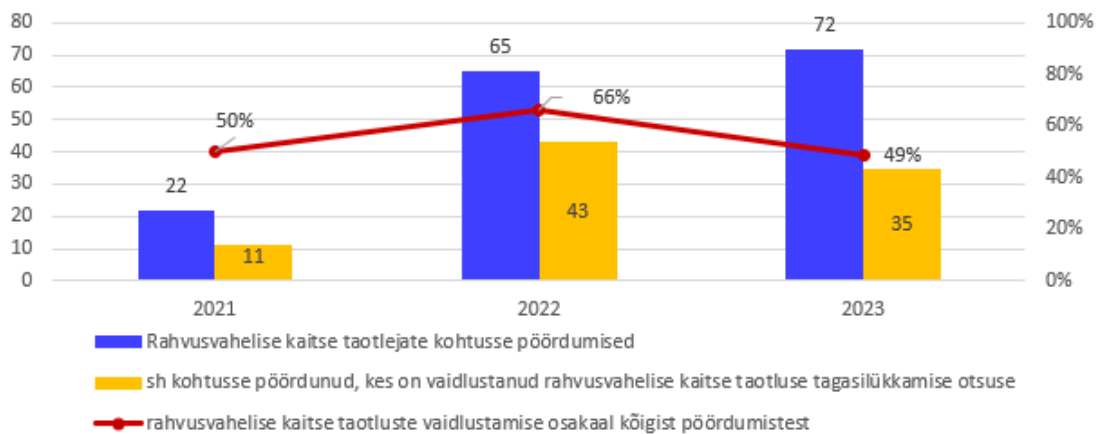
Tabel 8. Rahvusvahelise kaitse taotlejad 2021–2023.

	2021	2022	2023
Rahvusvahelise kaitse taotlejad	80	2941	3984

Sh Ukraina kodanikest taotlejad	3	2610	3776
Ukraina kodanike osakaal	4%	89%	95%
Rahvusvahelise kaitse taotlused, millega vaidlustati PPA otsus kohtus	11	43	35

Allikad: Justiitsministeerium (kohtute infosüsteem), Politsei- ja Piirivalveamet

2021. aastal esitati halduskohtusse kokku 22 rahvusvahelise kaitsega seotud pöördumist. Neist pooled (11) olid seotud Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) otsusega, millega keelduti rahvusvahelise kaitse andmisest. 2022. aastal oli 65 pöördumisest selliseid 43 (66%) ning 2023. aastal 72 pöördumisest 35 (49%). Kuigi rahvusvahelise kaitse taotluste hulk on kolme aasta jooksul kasvanud ligi 50 korda, on kohtusse pöördumiste arv suurenenud vaid kolm korda.



Joonis 6. Rahvusvahelise kaitse taotlejate kohtusse pöördumised 2021–2023

Allikas: Justiitsministeerium (kohtute infosüsteem)

Muudatuse jõustudes väheneb rahvusvahelise kaitse taotlejatel kohtusse pöördumisel infokoormus, sest pole enam vaja esitada taotlust riigilõivust vabastamiseks.

Mõju kohtutele ja kohtusüsteemile

Kõik PPA poolt rahvusvahelise kaitse taotluse tagasilükkamise otsusega seotud pöördumised on tehtud Tallinna Halduskohtusse ning antud lahendada neljale kohtunikule. Kokku on rahvusvahelise kaitsega seotud pöördumiste lahendamine võtnud kolme aasta jooksul 2670 tundi.

Muudatusest tulenevat kohtunike töökoormuse vähenemist on raske hinnata, sest riigilõivust vabastamine puudutab ainult ühte osa rahvusvahelise kaitse taotlejatega seotud kohtuvaidlustest. Siiski on riigilõivust vabastamine üks osa menetlusest, selle puudumise korral tõenäoliselt iga pöördumise menetlusaeg lüheneb ning kokkuvõttes ka kohtu töötajate töökoormus ühe pöördumise kohta väheneb.

Muudatusel võib olla minimaalne mõju riigieelarvele. Muudatuse jõustumine ei võimalda edaspidi küsida rahvusvahelise kaitse taotlejatelt kohtusse pöördumisel riigilõivu. Arvestades kohtusse esitatud rahvusvahelise kaitse pöördumiste hulka (alla 50 pöördumise aastas) ning praegust halduskohtute praktikat (kõik pöördumised või enamik pöördumisi vabastatakse riigilõivust), ei ole muudatusel otsesest mõju riigieelarvele.

6.7. Vanglas kinni peetavate isikute tervishoiuteenustega seotud vaidluste lahendamine halduskohtus

Muudatusega eesmärk on korrastada kehtivat seadust, sätestades seal Riigikohtu praktika alusel kujunenud õigusliku olukorra. Muudatusega sätestatakse vangistusseaduses (VangS) üheselt, et vanglas kinni peetavatele kinnipeetavatele, arestialustele ja vahistatutele (edaspidi *kinnipeetavad*) tervishoiuteenuste osutamisega seotud vaidluseid lahendab halduskohtus. Samuti nähakse VSSis ette, et väljasaadetavale tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlus lahendatakse halduskohtus.

Kuni Riigikohtu üldkogu 28. juuni 2021. a määruseni (nr 3-21-30/19)⁴² lahendasid kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi maa- või halduskohtud sõltuvalt sellest, kas vaidlustati arsti (meditsiinilist) otsust või vangla haldusotsust. Riigikogu üldkogu leidis eelnimetatud määrukses, et kõiki kinnipeetavatele vanglas tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi on pädevad lahendama halduskohtud.

Mõju kohtutele ja kohtusüsteemile

Muudatuse mõju kohtutele ja kohtunikele on väike, kuna alates 2021. aastast (Riigikohtu üldkogu lahendist) on kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidlusi lahendanud vaid halduskohtud. Vanglateenistuse andmetel oli 2023. aastal halduskohtus kinnipeetavate tervishoiuteenuste osutamisega seotud 11 sisulist vaidlust, kus tervishoiuteenusega seonduv oli kohtuasjas ainuke või peamine komponent. 2022. aastal oli selliseid vaidlusi 15. Kuna täpset statistikat kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamisega seotud vaidluste kohta ei ole, on tegemist ligikaudsete arvudega. Nende põhjal saab siiski öelda, et muudatusega seotud kohtuasju on üldist statistikat arvesse võttes pigem väga vähe ning kõik vaidlused on viimastel aastatel juba olnud halduskohtutes. Maakohtutes oli 2019. aastal kinnipeetavate tervishoiuga seotud vaidlusi 24 ning 2020. aastal 18.

Mõju kinnipeetavatele

Regulatsiooni täpsustamisel on kinnipeetavatele pigem positiivne mõju, sest muudatuse järel on seaduses selgelt kirjas, milline kohus kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamisega seonduvaid vaidlusi lahendab. See tagab kinnipeetavate jaoks õiguslikult selgema olukorra. Halduskohtu roll tulenevalt halduskohtu uurimisprintsipiist tagab kinnipeetavatele mõnevõrra tugevama kaitse, kui see oleks lepinguõigusliku vaidluse puhul maakohtus, kus asjast huvitatud pool peaks suutma ise enda kasuks kõnelevad asjaolud välja tuua.

⁴²RKÜKo 28.06.2021, [3-21-30](#)

7. Rakendusaktid

Seadusega ei kaasne vajadust kehtestada uusi ega muuta või kehtetuks tunnistada olemasolevaid rakendusakte.

8. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma üldises korras, välja arvatud eelnõu § 1 punktis 2 sätestatud muudatus, mis puudutab kinnipeetavate ning hankeasjade üleriigilist jagamist kohtu koosseisude vahel. Nimetatud muudatuse puhul on planeeritud jõustumisaeg 1. jaanuar 2026, kuna selleks ajaks valmib muudatuseks vajalik kohtute infosüsteemi arendus, mis võimaldab edaspidi kohtuasju jagada üle riigi.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu edastatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning arvamuse avaldamiseks järgmistele riigi institutsioonidele ja huvirühmadele: Riigikohus, Tallinna Ringkonnakohus, Tartu Ringkonnakohus, Tallinna Halduskohus, Tartu Halduskohus, Eesti Kohtunike Ühing, Õiguskantsleri Kantselei, Eesti Advokatuur, Notarite Koda, Patendivolinike Koda, Eesti Juristide Liit, Transpordiamet, Keskkonnaamet, Eesti Jahimeeste Selts, Kaitseressursside Amet, Kaitseväge, Politsei- ja Piirivalveamet, Sotsiaalkindlustusamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet, Eesti Tuuleenergia Assotsiatsioon, Eesti Linnade ja Valdade Liit.