



Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 22.10.2024 nr 8-1/7554-1,
JUM/24-1062/-1K
Meie 15.11.2024 nr 1.1-11/4687-2

**Halduskohtumenetluse seadustiku
muutmise ja sellega seondult
teiste seaduste muutmise seadus
(kohtumenetluse tõhustamine)**

Austatud justiits- ja digiminister

Rahandusministeerium kooskõlastab halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu (edaspidi *eelnõu*) järgmiste märkustega.

- 1) Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse halduskohtumenetluse seadustikku (edaspidi *HKMS*) §-ga 11¹, mis näeb ette, et hankeasjas määratakse asja läbivaatav kohtukoosseis juhuslikkuse põhimõttel, arvestamata halduskohtute tööpiirkondi. Seletuskirja kohaselt on soovitud sätestada hankeasjadele erandlik kohtualluvus (hankeasjades esitatud kaebuste üleriigiline jagamine kohtute vahel).

Kohtualluvuse määramisel on seadusandjal küll lai otsustusruum, olles seotud kohtute paiknemise ja tööjaotuse küsimustega, mille lahendamine on suuresti kohtusüsteemi rahastamise ning riigieelarve vajaduste ja võimalustega põimunud seadusandja õiguspoliitiline otsustus (vt RKPJKo 10.05.2016, nr 3-4-1-31-15, p 53). Antud küsimuse lahendamisel tuleb lisaks arvestada põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 24 lõikes 1 sätestatuga, mille kohaselt kedagi ei tohi tema vaba tahte vastaselt üle viia seadusega määratud kohtu alluvusest teise kohtu alluvusse. Samuti muude põhiõigustega, sh õigusega olla oma kohtuasja arutamise juures (*PS* § 24 lg 2).

Kohtualluvust institutsionaalses tähenduses on defineeritud kui menetluspoole õigust ja kohustust kasutada oma menetlusõigusi kindlas kohtus (vrd *TsMS* § 69 lg 1 ls 1). Seega määratakse kohtualluvuse reeglitega, milline kohus institutsioonina on pädev asja lahendama. Kohtukoosseisu reeglitega aga määratletakse, milline on kohtukoosseis kohtualluvuse sätete kohaselt asja lahendama pädevas kohtus. *HKMS* eristab nõ institutsionaalset kohtualluvust (§-d 7-8) ning asja arutavat kohtukoosseisu (§ 11). Kohtualluvus on kas § 7 järgi üldine (vastustaja asu- või teenistuskohajärgne) või erandlik vastavalt §-s 8 ettenähtule. *HKMS* § 269 lõigete 1 ja 2 ning § 7 lõike 1 koostoimest tulenevalt allub hankeasi üldjuhul hankija asukohajärgsele halduskohtule.

Eestis on kaks halduskohust: Tallinna Halduskohus ja Tartu Halduskohus (kohtute seaduse (edaspidi *KS*) § 18 lg 2 punktid 1 ja 2). Järelikult, kui hankija asukohajärgseks

halduskohtuks on Tallinna Halduskohus, siis tuleb kaebus hankeasjas esitada Tallinna Halduskohtule ning kaebuse lahendamine toimub Tallinna Halduskohtus.

Kuna eelnõu puudutab üksnes asja lahendava konkreetse kohtukoosseisu määramist, mitte institutsionaalset kohtualluvust, jääb arusaamatuks, kuidas on eelnõu § 1 punkt 2 kooskõlas HKMS § 7 lõikes 1 sätestatud (üldise) kohtualluvusega ning PS § 24 lõikest 1 tuleneva põhiõigusega seadusega määratud kohtualluvuse muutumatusele. Kuidas saab hankeasjades esitatud kaebusi jagada hankija asukohast sõltumata kahe halduskohtu vahel üleriigiliselt, kui kohtualluvuse reeglitest tulenevalt on konkreetse kohtukoosseisu määramine (üldjuhul) võimalik hankija asukohajärgse halduskohtu piires (erandiks nt kohtuasja menetlemise jätkamine kohtuniku üleviimisel teise kohtusse vt KS § 45³) või on tegelikult mõeldud seda, et säilib üldine kohtualluvus, kuid hankija asukohajärgses halduskohtus on jäetud vabaks hankeasja lahendava kohtukoosseisu määramine ja hankeasjade jaotamine halduskohtu tööpiirkonnas asuvate kohtumajade vahel (see peaks olema praegugi võimalik)? Olukorras, kus kohtualluvus saab olema formaalselt jätkuvalt hankija asukohajärgsel halduskohtul, kuid hankeasja reaalselt lahendav kohtukoosseis ei pruugi olla hankija asukohajärgsest halduskohtust, muutuvad kohtualluvuse sätted suuresti sisutühjaks (nt Tallinna Halduskohtu nimel lahendab asja ja teeb lõpplahendi Tartu Halduskohtu kohtunik, seejärel apellatsioonistmes oleks jätkuvalt pädev Tallinna Ringkonnakohus – palju segadust ja arusaamatust).

Kui eelnõuga on soovitud näha ette erandlik kohtualluvus hankeasjades, siis tuleks seda teha üheselt mõistetavalt kohtualluvuse, mitte asja lahendava kohtukoosseisu sätete juures. Muidu võib eelnõud mõista selliselt, et hankeasjas võidakse kaasata üldise kohtualluvuse järgse halduskohtu koosseisu teise halduskohtu kohtunik, kes peab asja lahendama alluvusjärgse halduskohtu kohtunikuna, mistõttu asja arutamise koht jms ei muutu (vrd KS § 45¹ jj).

- 2) Seletuskirjast nähtuvalt on hankija asukohajärgses kohtualluvuses muudatuse tegemise mõjud ning sellega seotud põhiõiguste riived pigem väheintensiivsed: kaebused esitatakse halduskohtule reeglina elektrooniliselt (HKMS § 40 lg 1 p 2); istungitel lahendatakse hankeasju suhteliselt harva (istungite vähesuse ilmestamiseks on arusaamatult viidatud VAKO-s, mitte halduskohtus, istungil lahendatud vaidlustuste arvule, lk 10); kohus võib korraldada istungi menetluskonverentsina veebiülel, s.o selliselt, et menetlusosalistel on võimalik viibida istungi ajal muus kohas ja teha sealt reaalses menetlustoiminguid (HKMS § 129 lg 3, TsMS § 350).

Sellegipoolest lähtub HKMS § 275 lg 1 asja istungil läbivaatamise prioriteedist, kusjuures halduskohtul on õigus kohustada menetlusosalist kohtuistungile isiklikult ilmuma (HKMS § 127 lg 5) ning HKMS § 144 järgi võib kohus kaebaja ilmutamata jätmise korral jätta kaebuse ka läbi vaatamata (vt HKMS § 277). Kohtualluvuses muudatuse tegemisega ei kaasne muudatusi nimetatud sätetes, mis piiraksid kohtu otsustusõigust asja läbivaatamise vormi (istungiga tavamenetlus / kirjalik menetlus), istungi korraldamise viisi (tavaistung / menetluskonverents), istungilt puudumise tagajärgede jt menetluslike aspektide osas – juhuks, kui hankeasi ei allu hankija asukohajärgsele kohtule.

Seetõttu vajaks eelnõuga hankeasja kohtualluvuses tehtavad muudatused muu hulgas hindamist, kas muudatused, mis potentsiaalselt võivad tuua kaasa hankeasja arutamise

nt Harju maakonnas, kui menetlusosalised asuvad Võru maakonnas, on kooskõlas kliimaeesmärkide, eelarvevahendite kokkuhoiu (avaliku sektori hankijad on üldjuhul riigi- või munitsipaalearvelised asutused) jms eesmärkidega.

3) Eelnõuga lisatakse HKMS-i veaotsuse regulatsioon. Sellega seoses esitame järgmised märkused.

3.1. Säte on paigutatud HKMS §-i 171¹, mis paikneb 17. peatükis („Kohtuotsus“), mis omakorda asub HKMS 3. osas, mis näeb ette regulatsiooni menetlusest halduskohtus. Seletuskirjas ei ole selgitatud seost hankeasjadega. Sätte asukoht viitab sellele, et erimenetlustele (sh hankeasjadele) see ei kohaldu. Erimenetlused on 6. osas, 28. peatükk reguleerib menetlust hankeasjades.

Seletuskirjas on selgitatud, et veaotsus on piiratud haldusakti tühistamise nõuetega. Hankeasjades on näiteks hankija otsuste vaidlustamine sisult tühistamiskaebus. Palume lisada seletuskirja vastav selgitus – kas veaotsuse regulatsioon kohaldub ka hankeasjades.

3.2. Tekib küsimus veaotsuse kohaldamise eeldustega seoses. Eelnõu § 1 punktiga 9 lisatava HKMS § 171¹ lõike 1 kohaselt on veaotsuse tegemise eelduseks vaidlustatud haldusakti *menetlus- või vormivead*, mis võisid mõjutada asja otsustamist, kuid mis on kergesti kõrvaldatavad. Seletuskirja kohaselt on eelduseks kõrvaldatavad *menetluslikud või kaalumisvead*, mida kõrvaldamata pole siiski võimalik veenduda haldusakti õiguspärasuses (lk 9, 13). Seletuskirjas ongi viidatud ka erinevatele ka kaalumisvigadele, mis veaotsuse kaasa võivad tuua. See aga põhjustab segadust, kuna menetlus- ja vormivead on seotud haldusakti formaalse õiguspärasuse, kaalumisvead aga sisulise õiguspärasusega.

3.3. Lisaks tekib probleem maksumenetluse korral juhul, kui veaotsuse alusel oleks vaja muuta haldusakti, kui tunnistaja on jäänud üle kuulamata. Maksuhalduril on maksukorralduse seaduse § 11 lõikest 2 ja § 59 lõikest 1 tulenevalt kaalutusõigus tõendite kogumisel ja otsustamisel, keda menetlusse kaasata. Antud sätted oleksid sisutühjad ja menetlus viiks kohtu sisulise sekkumiseni, mis ei oleks eesmärgipärane. Ka eelnõu seletuskirjas on märgitud, et veaotsuse puhul on oluline järgida põhimõtet, et haldusmenetlus ei tohi kanduda kohtumenetlusse ülemäära suures ulatuses.

Seetõttu oleks mõistlik eelnõu veaotsuse regulatsioonist välistada maksuhalduri olulised haldusaktid nagu maksuotsused ja vastutusotsused. Alternatiivina teeme ettepaneku, et veaotsuse tegemine ei ole lubatav maksuhalduri haldusaktide vaidlustamisel. Eesmärk on kohtumenetluse tõhustamine, aga Maksu- ja Tolliameti vaatest ei aita see muudatus kaasa menetluste tõhustamisele, vaid loob vastupidise efekti.

3.4. Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatava HKMS § 108 lõike 6² kohaselt kannab vastustaja kaebaja menetluskulud, kui kohus jätab kaebuse rahuldamata või lõpetab menetluse kaebusest loobumise tõttu pärast vaidlustatud haldusaktis vigade kõrvaldamist veaotsuse alusel. Sättest tuleneb, et kui veaotsuse alusel kõrvaldab haldusorgan vea, kuid kaebaja soovib siiski edasi vaielda ja kaebus jääb lõpuks rahuldamata, jäävad menetluskulud riigi kanda. See võib luua olukorra, kus

kaebaja saab haldusakti sisu tasuta vaidlustada, mis võib viia protsesside ebaausate viivitusteni.

- 3.5. Eelnõuga lisatav HKMS § 171¹ lõige 3 annab kohtule õiguse määrata tähtaegu, mis võivad olla ebamõistlikult lühikesed. Kui kohus määrab veaotsusega tähtaja vigade kõrvaldamiseks, saab vastustaja selle pikendust taotleda, kuid ta ei saa vaidlustada kohtumäärust juhul, kui seda pikendust ei anta. See võib viia olukorrani, kus maksuhaldur ei suuda kohustuslikke tähtaegu järgida, mille tulemusel kaebus rahuldatakse automaatselt, isegi kui puudused olid ebaolulised.

Eelnevast tulenevalt teeme ettepaneku kaaluda regulatsiooni sätestamist, mis jätaks kohtu rolli pigem soovituslikuks ja annaks haldusorganile otsustusvabaduse, kas kohtu pakutud muudatusi ellu viia. Hollandi haldusmenetluse praktikas on sarnane meede, kus kohtul on võimalus anda haldusorganile võimalus puuduste kõrvaldamiseks, kuid ei kohusta selleks. Kohtu vaheotsus juhendab, kuidas viga parandada, ja haldusorgan saab ise otsustada, kas täiendav tõendamine on vajalik. Selline lähenemine võimaldaks haldusorganil otsustada, kas vastav puudus on oluline ja vajab kõrvaldamist või mitte.

Kokkuvõttes võib uus institutsioon suurendada menetluste keerukust ja ajakulu ning tekitab uusi vaidluseid ning võib tuua kaasa ka kohtuliku sekkumise maksuhalduri kaalutusõigusesse.

- 4) Eelnõu seletuskirja lk 36 on välja toodud, et Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) peab korraldama kinnipeetava etapeerimise kohtuistungile. Kui edaspidi tuleb kinnipeetav etapeerida teise linna kohtuistungile, tähendab see PPA-le lisanduvat töökoormust ja lisakulusid. Välja ei ole toodud, kelle eelarvest või kuidas kavatsetakse tekkivad kulud katta.
- 5) Palume täiendada eelnõu seletuskirja vastavalt Vabariigi Valitsuse 22.12.2011. a määrusega nr 180 vastu võetud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ § 40 lõike 1 punktile 7, tuues välja seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud; kulude tekkimisel ka nende katteallikad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Anna Poots 58851313
anna.poots@fin.ee

Anneli Valgma 5885 1315
anneli.valgma@fin.ee

Marju Saar 5885 1438
marju.saar@fin.ee

Agnes Peterson 5885 1301
Agnes.Peterson@fin.ee