

Justiitsministeerium

Teie 22.10.2024 nr 8-1/7554-1

Meie 22.11.2024 nr 10-3/180

**Arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise  
ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse  
eelnoü (kohtumenetluse tõhustamine) osas**

Justiitsministeerium edastas 22.10.2024 kirjaga nr 8-1/7554-1 Tallinna Halduskohtule (teiste hulgas) halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) arvamus avaldamiseks.

**Tallinna Halduskohus esitab eelnõuga seonduvalt alljärgneva arvamus**

1. Kaaluda HKMS-is järgmisi muudatusi

1.1. Kohtualluvus

Kohtualluvuse üldreeglik halduskohtumenetluses on, et kaebus esitatakse vastustaja asukoha või teenistuskoha järgi (HKMS § 7 lg 1). Kuna valdav osa haldusorganeid asub TlnHK tööpiirkonnas, jõuavad ka vastavad kohtuvaidlused TlnHK menetlusse. Kaaluda tasub kohtualluvuse üldreegli muutmist kaebaja elu- või asukohajärgseks (nagu on täna erandlik kohtualluvus – HKMS § 8 lg 6). See tagaks nii ühtlasema kohtuvaidluste jagunemise Tallinna ja Tartu halduskohtute vahel, kui toetaks ka kohtusse pöörduja kodu/asukoha läheduse põhimõtet. Arvestades tänapäevaseid tehnilisi võimalusi (videoistungid), töötamise trende (kodutöö/kaugtöö) ning juhtimismudeleid (valdkondlik juhtimine piirkondliku asemel), ei tingiks muudatus eelduslikult märkimisväärseid probleeme või lisakulusid menetlusosalistele ega kohtutele.

Võimalik on ka jätta üldreegel muutmata ning laiendada erandliku kohtualluvuse regulatsiooni, s.o laiendada vastustajate ringi, kelle vastu kaebuse esitamisel lähtutakse menetlusalluvuse määramisel kaebaja elu- või asukohast. Sellisteks vastustajateks saavad olla nt Töötukassa ja Kaitseressursside Amet. Samuti on võimalik luua regulatsioon, et kinnisasjadega seotud vaidluste puhul (sh keskkonna- asjad) lähtutakse menetlusalluvuse määratlemisel kinnistu asukohast (eeskujuks võib võtta tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 99).

1.2. Kohtukoosseis

HKMS §-i 11 võiks lisada TsMS § 17 lg 2 analoogi: „Ringkonnakohtu esimehel on õigus apellatsiooni korras asja arutamisele kaasata kohtukoosseisu sama kohturingkonna maakohtunik tema nõusolekul. Kaasatud kohtunik ei või olla asjas eesistuja ega ettekandja.“

See võimaldaks ajutiselt vähendada Tallinna Ringkonnakohtu töökoormust, kui vajalik on kolmanda kohtuniku olemasolu kasvõi istungil. Samuti võimaldaks see ringkonnakohtul kaasata teadaolevalt eriteadmistega kohtunikku esimesest astmest. Tulevaste kohtunikukonkursside osas oleks ringkonnakohtul ühtlasi olemas vahetu kogemus kollegiaalsest tööst konkreetse kohtunikuga.

1.3. Kompromisside soodustamine

Poolte kompromissidele suunamisel on kohati osutunud takistuseks see, et riigilõivu ei tagastata terves ulatuses (HKMS § 104 lg 6 p 1). Riigilõivu tagastamine ei tekita kohtule olulist menetluslikku koormust, arvestades ka praeguseid tehnilisi lahendusi. Küll aga võib see soodustada kompromissile jõudmist, mis samas aitab kokku hoida kohtuniku tööaega.

Praktikas on menetlusosalised soovinud kompromissi osana lühendada määruse edasikaebetähtaega (analoogselt TsMS § 661 lg-ga 4). Tänane HKMS seda ei võimalda, seega võib olla põhjendatud vastava regulatsiooni loomine HKMS-i kompromisside soodustamiseks.

#### 1.4. Menetluskulud veaotsuse tegemisel

HKMS § 108 lg 6<sup>2</sup> kontekstis on põhjendatud kaaluda, kas kohtule võiks jääda kaalutlusruum menetluskulude jaotuse osas alates hetkest, kui vastustaja on veaotsuse tulemusena puudused kõrvaldanud (s.o pärast vigade kõrvaldamist tekkinud menetluskulude osas). Praeguse regulatsiooni järgi jäävad kõik menetluskulud vastustaja kanda ka olukorras, kus vastustaja on kõrvaldanud vea, kaebaja ei loobu kaebusest ning lõpptulemusena jääb kaebus rahuldamata.

#### 2. Haldustoiminguks loa andmine

Eelnõuga kaotatakse mitu nõuet haldustoimingu tegemiseks halduskohtult loa taotlemiseks. Täiendavalt tasub kaaluda loakohustuse kaotamist Maksu- ja Tolliameti (MTA) täitmist tagavate toimingute sooritamiseks enne rahalise nõude või kohustuse määramist (maksukorralduse seaduse § 136<sup>1</sup>). Alternatiivina võib piirata olukordi, millal on kohtu loa taotlemine vajalik. Väljakujunenud kohtupraktikat ja ka sellest lähtuvalt MTA vajadusi arvestades kohaldatakse reeglina meetmeid, mis tagavad vara säilimise, kuid ei takista selle valdamist või kasutamist. Selliseid meetmeid – nt hüpoteek või käsutuskeeld võiks rakendada MTA ise, samuti võiks MTA saada ettemaksukontot pikema aja kestel (nt 1 aasta) ise piirata. Isikutel on võimalus pöörduda kohtusse järelkontrolliks, s.o vaidlustada maksuhalduri ennetav täitetoiming kohtus. Loakohustus (kohtulik eelkontroll) võib olla põhjendatud isikute õigusi intensiivsemalt riivavate meetmete rakendamise soovi korral, nt vara võõrandamine või pangakontode arestimine (üle teatud piiri). Selliselt võiks kohtule esitatavate MTA loataotluste arv oluliselt väheneda.

Samuti tasub kaaluda loakohustuse kaotamist Rahapesu Andmebüroo poolt vara arestimisel ja riigi omandisse kandmisel (rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 57 lg-d 6 ja 7). Hetkeseisuga on võimalik halduskohtus vaidlustada arestimise luba, arestimise ettekirjutust, riigi omandisse kandmise luba ja riigi omandisse kandmise ettekirjutust. Piisaks sellest, kui isik saab vaidlustada ettekirjutusi kui haldusakte. Kohtu eelluba ei ole tingimata nõutav.

#### 3. Halduskinnipidamise tähtaeg

Ettepanek muuta kaitseväeteenistuse seadust (KVTS), välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadust (VRKS), välismaalaste seadust (VMS), väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadust (VSS) järgmiselt:

KVTS § 162 lõikes 8 asendatakse number „48“ numbriga „72“.

VRKS § 15 lõikes 6, § 36<sup>2</sup> lõigetes 1, 2, 3 ja § 36<sup>6</sup> lõikes 2 asendatakse number „48“ numbriga „72“.

VMS § 283 lõikes 3 asendatakse number „48“ numbriga „72“.

VSS § 15 lõigetes 1 ja 5, § 15<sup>4</sup> lõikes 2, § 22 lõikes 1 ning § 28<sup>2</sup> lg-s 6 asendatakse number „48“ numbriga „72“.

Muudatusega pikendatakse halduskinnipidamise tähtaega (õigust hoida isikut haldusmenetluses kohtuväliselt halduskohtu loata kinni) seniselt 48 tunnilt 72 tunnini. Senine regulatsioon eeldab kohtu ja haldusorgani töö erikorraldust seonduvalt võimalusega, et isik peetakse kinni / 48 tunnine tähtaeg hakkab kulgema vahemikus reede õhtust laupäeva hommikuni. Sel juhul peab kohtuistung ja kohtulahendi tegemine toimuma nädalavahetusel. Vastava vajaduse tagamiseks on kogu aasta lõikes (52 nädalat aastas) igal nädalavahetusel mitu halduskohtunikku üle-eestiliselt valves. Koos kohtunikuga on üldjuhul valves ka üks või mitu inimest tugipersonali hulgast, eelkõige kohtuistungi sekretär. Nimetatu tingib kohtu töö erikorralduse koos sellega kaasnevate piirangute ja kuluga, s.o lisatasude maksmine ja puhkeaja tagamine vajadus (kohtute seaduse § 6 lg 4 ja § 76 lg 7, avaliku teenistuse seaduse §-d 38-41). Isiku kohtu loata kinnipidamise õiguse pikendamine 72 tunnini kaotaks vajaduse kohtunike ja kohtu tugipersonali valveteks valdaval osal nädalavahetustest. Samuti ei pea asutused, kellel on isikute kinnipidamise õigus, tagama samal määral valmisolekut osaleda nädalavahetustel kohtumenetlustes. Muudatused tähendavad seega ressursi säästu kohtumenetluse arvel, samas kui põhiõiguste riive kasvu ei saa halduskinnipidamiste olemust arvestades pidada ebaproportsionaalseks. Kohtu loata enam kui 48-tunnine halduskinnipidamine ei ole teiste riikide praktikas harukordne. Teadaolevalt on vastavad tähtajad näiteks järgmised: Island 1 päev (24 tundi); Eesti, Itaalia, Leedu, Poola, Portugal 2

päeva (48 tundi); Taani, Ungari 3 päeva (72 tundi); Soome, Liechtenstein 4 päeva (96 tundi); Prantsusmaa 5 päeva, Läti 10 päeva, Holland 28 päeva. Muudatused ei kaota valveaja vajadust täielikult. Nimelt võivad järjestikused riigipühad ja nädalavahetused tingida vajaduse kohtumenetluste läbiviimiseks riigipühal või nädalavahetusel ka 72 tunnise kinnipidamise reegli korral. Samas on sellised päevad aastas üksikud ning kohtuliku järelevalve tagamine nendel päevadel on oluliselt lihtsam ja väiksema kuluga.

#### 4. Lahendi allkirjastamine

Muuta TsMS-i, täiendades §-i 441 lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„(1<sup>1</sup>) Infosüsteemis ei pea otsust digitaalselt allkirjastama, kui kohtunik saab otsuse tegemist kinnitada usaldusväärset ja turvaliselt muul viisil.“

Viidatud TsMS muudatus rakenduks HKMS § 156 lg 2 kaudu ka halduskohtumenetlusele (sh HKMS § 178 lg 3 kaudu kõigile kohtulahenditele, st nii kohtuotsustele kui määrustele). TsMS § 441 lõike 1<sup>1</sup> eesmärgiks on menetluste kiirendamine seeläbi, et loobuda lahendite digitaalallkirjastamisest, kui lahendi saab nt infosüsteemis turvaliselt kinnitada ka lihtsamalt (võimalik on tagada kohtuniku identifitseerimine infosüsteemi sisenemisel muul viisil, kui ID-kaardiga / digi-ID-ga). Digitaalallkirjastamine on kohmakas ja röövib kohtunikelt palju tööaega. Lisaks on oluline, et teatud olukordades ei olegi võimalik kohtulahendit digitaalselt allkirjastada. Seda juhul, kui juurdepääsupiiranguga lahend vormistatakse infosüsteemis, mis ei võimalda kasutaja identimist ID-kaardi / digi-ID abil (nt haldustoiminguks loa andmine julgeolekuasutuste seaduse §-de 27 ja 29 alusel). Sellises olukorras tuleb kohtulahend praktikas vormistada paber kandjal (st allkirjastada käsitsi). See tähendab täiendavat ajakulu (ja kontoritarvikute kulu) ning lisaks kaasnevad juurdepääsupiiranguga (riigisaladus ja salastatud välisteave) paber kandjatel dokumentide transportimisega, säilitamisega ja arhiveerimisega olulised lisakulud ja -nõuded. Kõnealuse seadusemuudatusega oleks võimalik luua, edastada, säilitada ja arhiveerida selliseid kohtulahendeid digitaalsel kujul, mis lihtsustab oluliselt tööprotsessi ja lahendite hilisemat haldamist.

Võimalik on luua TsMS-i muutmise asemel vastav regulatsioon ka otse HKMS-i.

#### 5. Riigilõivud

##### 5.1. Riigilõivuseaduse (RLS) regulatsiooni puudulikkus

RLS § 60 lg 4 sõnastus vajab täpsustamist selles osas, milliste rahaliste nõuete puhul lähtutakse protsentuaalsest riigilõivust. Praegune RLS § 60 lg 4 sõnastus on tekitanud praktikas hulgaliselt tõlgendamisküsimusi ning erinevaid tõlgendusi küsimustes, kuidas arvestada riigilõivu nt järgmiste vaidluste puhul: maksusumma vähendamine maksuhalduri poolt (nt nn emapalga pettuse tuvastamisel vähendatakse maksuotsusega äriühingu poolt deklareeritud summasid, millega kaasneb vanema-hüvitise väljamaksete tagasinõudmine); tegevustoetuste määramata jätmised; toetuste tagasinõudmine (finantskorrektsiooni otsused); liikluskindlustuse seadusest tulenev sundkindlustus (Eesti Liikluskindlustuse Fondi makseteatised sundkindlustuse kohta); leppetrahvi sissenõudmine halduslepingute täitmisel (nt avaliku liiniveo leping, prügiveoleping jne). Mõistlik oleks sõnastada RLS § 60 lg 4 viisil, et see hõlmaks selgelt kõiki kaebusi, mille puhul on nõue rahaliselt hinnatav (st kõigi selliste kaebuste puhul sõltuks riigilõivu suurus rahalise nõude suurusest).

Samuti on vajalik üle vaadata RLS § 22 lg 2 p 2, mis näeb ette, et riigilõivu tasumisest on vabastatud „*pensioni või toetuse taotleja pensioni- või toetussummade ebaõige maksmise ja maksmata jätmise asjas*“. Praegune sõnastus on ühelt poolt väga lai ja võib tekitada küsimuse, kas nt erinevad ettevõtluse toetused peaksid sinna alla minema (mis ei ole eelduslikult sätte eesmärk). Teisalt on sätte üsna konkreetne, tõstatades küsimuse, kas riigilõivu tasumisest vabastust saab rakendada ka juhul, kui on tegemist toetusega seotud küsimusega, nt töövõime hindamine ja puude määramine (mis on eelduslikult sätte eesmärk).

Segadused riigilõivu arvestamisel tekitavad ebaühtlast kohrupraktikat ning tingivad täiendavat ajakulu nii kohtule kui menetlusosalistele viidatud küsimuste analüüsimisel iga üksiku kohtuasja raames.

##### 5.2. Riigilõivude muutmise ettepanekud.

Ettepanek taastada määruskaebemenetluse riigilõiv 20 eurot (v.a isik, kellelt on võetud vabadus). Sellega on võimalik tagada osaliselt menetluse kulude katmine, kui isik on selleks maksevõimeline ning samuti suunab see rohkem läbikaalutud määruskaebuste esitamisele.

Ettepanek tõsta kahju ja maksete vaidlustamisel summa ülemmäära, näiteks kuni tsiviilasja täismäärani (RLS lisa 1, hetkel 5000 eurot). Kui vaidlus puudutab mittevaralist kahju, siis teatud juhtudel on isik riigilõivu tasumisest vabastatud (RLS § 22 lg 1 p-d 4 ja 12 – vabaduse võtmine ja kehavigastused) ning võib suunata isikut esitama mittevaralise kahju nõuet ka kohtu äranägemisel (või sellest väiksemat summat), millega kaasneb fikseeritud riigilõiv 350 eurot (RLS § 60 lg 3). Maksimumsummad on pigem seotud äriühingutega, kellelt saab eeldada ka vastavat maksevõimet. Erandlikul juhul – füüsilisel isikul on tekkinud väga suur varaline kahju – säilib menetlusabi andmise võimalus.

Haldusmenetluses riigilõivustatud toimingute korral võib olla põhjendatud samas suuruses riigilõiv ka halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel (kui riigilõiv on enam kui 20 eurot). Näidisloetelu haldusmenetluse riigilõivudest: erakooli koolitusluba 500 eurot, kutset andva organisatsiooni tegevusluba 150 eurot, keskkonnakompleksload 4930 eurot, keskkonnalaad 1990 eurot, jahipiirkondadega seotud toimingud 40-100 eurot, elektrituru tegevusload alates 640 eurost, liiklusregistri toimingud 55-71 eurot (omaniku muutmise); 130 eurot (uue sõiduki registreerimine), ehitusluba ja kasutusluba 250 eurot, relvaseaduse erinevad taotlused 30 eurot, elamisloa taotlused 64-95 eurot; ettevõtluse korral 160-190 eurot, kutsekvalifikatsiooni tunnustamine 130 eurot. Riigilõiv ei muutuks valdkondades, kus ei ole lõivu ette nähtud, sh nt sotsiaalasjades või lastele mistahes tasemel hariduse tagamisel vms. Haldusmenetlusega analoogne riigilõiv oleks ühtlasi põhjendatud kehtestada halduskohtumenetluses üksnes isikule, kes on luba haldusmenetluses taotlenud ja mitte puudutatud isikule, kes teisele isikule väljastatud luba vaidlustab (nt naaber ehitusloa puhul, keskkonnaorganisatsioon keskkonnavalase loa puhul jms). Siiski võib ka puudutatud isiku riigilõiv olla sellistes asjades tavapärasest mõnevõrra kõrgem (nt 50 eurot), s.o mõistlikult tasakaalus selle toimingute keerukusega ja kulukusega. Tuleb ühtlasi mõelda, et riigilõivude astendamine tekitab halduskohtutele eelduslikult lisatööd eelmenetluses riigilõivude jälgimisel ja täiendavate riigilõivude nõudmisel.

Kaebuses ja määruskaebuses mitme iseseisva (erineva eesmärgiga) nõude esitamisel on põhjendatud kaaluda riigilõivu tasumist iga nõude eest eraldi – HKMS § 104 lg 1 teine lause.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaupo Kruusvee  
Tallinna Halduskohtu esimees