



Justiitsministeerium

Teie: 22.10.2024 nr JUM/24-1062/-1K

Meie: 25.11.2024 nr 1-7/228-5

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

Austatud justiits- ja digiminister

Täname, et esitasite kooskõlastamiseks halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu (edaspidi eelnõu). Toetame eelnõu eesmärki tõhustada halduskohtute tööd ning kiirendada kohtumenetlust. Siseministeerium (edaspidi ka ministeerium) on eelnõu läbi vaadanud ja esitab järgnevad märkused ja ettepanekud. Siseministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkuste ja ettepanekuga arvestamisel:

- 1) Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) §-ga 11¹ sõnastuses, mille kohaselt HKMS § 8 lõikes 5 ja § 266 lõikes 1 nimetatud haldusasjades määratakse asja läbivaatav kohtukoosseis juhuslikkuse põhimõttel, arvestamata halduskohtute tööpiirkondi. Kehtiva HKMS § 8 lõige 5 sätestab aga, et isik, kellelt on võetud vabadus, esitab kaebuse oma viibimiskoha järgi. Kuivõrd uue regulatsiooni kohaselt enam kinni peetavate isikute kaebuste puhul halduskohtute tööpiirkondi ei arvestata, tuleb selguse tagamiseks ka seni kehtinud erandlik kohtualluvus, so HKMS § 8 lõige 5, kehtetuks tunnistada.
- 2) Toetame HKMS-is kavandatud muudatusi, millega võimaldatakse kohtul senisest lihtsamalt lahendada viisaotsuse peale esitatud kaebusi lihtmenetluses ning teha otsus kirjeldava ja põhjendava osata. Arvestades, et EL õiguse ja Eesti riigisisese õiguse kohaselt ei avaldata välismaalasele otsuse aluseks olnud asjaolusid, otsuse põhjust ega muud otsusega seonduvat teavet, vaid üksnes otsuse õiguslik alus, peame põhjendatuks, et kohus võib lihtmenetluse korral teha otsuse ilma kirjeldava ja põhjendava osata. Seejuures on eesmärgipärane, et kohus võib seda teha ilma, et oleks esitatud erakordselt suur hulk kaebusi viisaotsuste peale. Samuti märgime, et määratlus „erakordselt suur hulk“ ei ole piisavalt selge. Seetõttu tuleks vähemalt seletuskirjas ära sisustada, mida tähendab „erakordselt suur hulk“, kuigi eelistatum oleks see seaduses määratlenda. Erakordsus võib viidata sellele, et tegemist peaks olema enneolematu suure kaebuste hulga või lausa eriolukorraga. Parem määratlus seaduse tasandil oleks vajalik seetõttu, et hiljem ei muutuks nt 30-50 kaebuse läbivaatamine lihtmenetluses õigusvastaseks, sest „erakordselt suur hulk“ on seaduses vajalikul määral sisustamata ning asutakse seisukohale, et rändesurve või organiseeritult kaebuste esitamine vms ei ole nii erakordne, et õigustaks lihtmenetluse kasutamist.

- 3) Palume HKMS-i lisada erisus, et viisaotsuse halduskohtus vaidlustamise tähtaeg on 10 päeva. Vastav tähtaeg on kavandatud sätestada ka Siseministeeriumis töös olevasse välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõusse, millega muudetakse viisaotsuste vaidmenetlust. Selleks, et kõik viisaotsuse kohtus vaidlustamisega seotud erisused oleks leitavad ühest kohast, on selguse huvides vajalik lisada vastav erisus ka HKMS-i. Selgitame, et kaebuse esitamise tähtaeg on valitud elamisloa menetluse eeskujul, milles on see välismaalaste seaduse § 222 lõike 1 järgi samuti 10 päeva. Kuivõrd elamisluba on suurem hüve kui viisa, ei ole põhjendatud sätestada pikemat kaebetähtaega kui elamisloa menetluses. Kuivõrd kaebuse esitamine ei anna välismaalasele õigust Schengeni alale seadusliku aluseta siseneda või seal viibida ja ei lükka edasi tema riigist lahkumise kohustust, on ka välismaalase enda huvides kaebus halduskohtule võimalikult kiiresti esitada.
- 4) Palume kaaluda kaebuse esitamisel tasutava riigilõivu suurendamise vajadust viisaasjade puhul. Selgitame, et riigile kaasnevad kulud viisaasjade läbivaatamisel, mh haldusorganite menetluses osalemise läbi, on oluliselt suuremad kui seda on kehtiv riigilõiv 20 eurot. Viisa saamine ei ole isiku subjektiivne õigus, vaid tegemist on riigi antava hüvega. Niisiis ei ole need vaidlused olemuselt võrreldavad tavapäraste halduskohtus lahendatavate vaidlustega, kus on põhjendatud poolte ebavõrdsuse vähendamiseks madala riigilõivu säilitamine. Seetõttu on riigile viisaasjade kohtus menetlemisega kaasnevate kulude katteks põhjendatud tõsta kehtivat riigilõivu.
- 5) Eelnõu §-ga 4 soovitakse kaotada halduskohtult loa taotlemise nõue kaitseväeteenistuse seaduses (KVTS) sätestatud piirangute kehtestamisel, mistõttu on ettepanek tunnistada kehtetuks KVTS § 33¹ ja § 71¹. Eelnõuga võetud eesmärgi – kaotada halduskohtult loa taotlemise nõue teatud õiguste piiramiseks – saavutamiseks ei ole see muudatus aga põhjendatud. See on lisaks halduskohtust loa taotlemise aspektile ka põhimõtteline sisuline regulatsioon piirangute seadmise eesmärgi, eelduste ja laiema põhjendatuse osas ning sellele toetub eriseaduste alusel vastavate piirangute rakendamine. Peab säilima selgus, et vastavate õiguste piiramise algatamise pädevus on Kaitseväel (edaspidi KV) ja Kaitseressursside Ametil (edaspidi KRA) ning pädevuse osana ka nende kohustus kontrollida peamisi eeldusi (nagu korduv kutsete eiramine, võimalik vabastus riigikaitsekohustusest jms) ja anda piirangut otsustavale haldusorganile selles osas kindlus. Sätete kehtetuks tunnistamine tooks kaasa suure ebamäärasuse riigikaitsekohustuse täitmise tagamiseks vastavate meetmete rakendamisel üksnes eriseaduste nappide sätete alusel, liiati kui kaob kohtulik eelkontroll. See ei saa kuidagi olla kooskõlas käesoleva eelnõu eesmärgiga. Seetõttu tuleb muuta KVTS § 33¹ ja § 71¹ sisu selliselt, et kaotatakse üksnes halduskohtult loa taotlemise nõue, säilitades muud regulatsiooniosad.
- 6) Eelnõu §-ga 2 muudetakse advokatuuri seadust nii, et kutsesaladuse hoidmise kohustusest vabastamiseks ei pea enam halduskohtult luba taotlema, selle üle hakkab edaspidi otsustama advokatuuri juhatus. Sellisel kujul me seda muudatust ei toeta. Leiame, et vähemalt teatud kuritegude ärahoidmiseks (nt kui advokaat saab teada, et isik kavatseb lennukis pommide lõhata, isik valmistab ette agressiooniakti või massihävitusrelva, mida plaanib edasi müüa) peaks taotluse esitamine olema advokaadi kohustus, mitte õigus. Lisaks ei saa advokatuuri juhatus pidada piisavalt sõltumatuks organiks, mistõttu on kehtivas õiguses ettenähtud võimalus esitada taotlus halduskohtule sobivam lahendus.

- 7) Eelnõu § 6 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. Kui üldjuhul lahendab kohtunik haldusasja ainuisikuliselt, siis HKMS § 11 lg 1 p-d 1, 2 ja 3 näevad ette juhud, millal võib kohtu esimees määrata asja lahendamiseks kolmeliikmelisele koosseisule. Seda võib teha 1) asja erilise keerukuse korral; 2) asja põhimõttelise tähtsuse korral või 3) muudel juhtudel, kui see on õigusemõistmise huvides. Leiame, et ka nn pilootkaasuse puhul peaks kohtu esimees määrama asja lahendamiseks kolmeliikmelises koosseisus.
- 8) Uue regulatsiooni kontekstis oleks mõistlik ümber paigutada eelnõu § 12 punktis 3 kavandatud relvaseaduse (RelvS) § 36 lõige 2². Kuna eelnõuga tehakse ettepanek viia sisse muudatus, mis mõjutab lõike sisu, tuleks see paigutada loogilisse järjekorda § 36 lõike 4 järgi ehk senine RelvS § 36 lõige 2² kehtetuks tunnistada ja täiendada § 36 lõikega 4².
- 9) Eelnõus on erinevates eriseadustes esitatud sarnase sisuga sätted erinevalt sõnastatud. Soovitame RelvS-is eelnõu § 12 punktidega 4 ja 6 kavandatavate muudatuste sõnastused sõnastada sarnaselt teiste seadustega nii, et need sisaldaks selgitust, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) lähtub KRA või KV poolt kogutud tõenditest. Sätete sõnastus peab aitama vältida väärtõlgendust justkui kogu tõendite kogumise koormus langeks PPA-le. Arvestades sedalaadi sätete kehtestamise eesmärki – mõjutada täitma riigikaitsekohustust – ei tohi jääda võimalust tõlgenduseks, et kõnealuse piirangu rakendamiseks on, analoogselt muudele RelvS sätestatud alustele, PPA-l kohustus vastavat asjaolu kontrollida omal algatusel iga loa taotleja või loa omaniku puhul. Seadus peab selgelt pakkuma teadmise, et õigust piiratakse KRA või KV initsiatiivil ja asjakohased tõendeid koguvad ja PPA-le esitavad samuti need asutused. Säilima peavad kõnealusel eesmärgil soetamis- või relvaloaga seotud õiguse piiramise jõustamiseks halduskoormuse proportsioonid PPA ja KRA ning KV vahel. Ei saa avada suundumust ootusele, et PPA asub senisest enam sisuliselt riigikaitsekohustuse täitmise jälgimist tagama.
- 10) Teeme ettepaneku sõnastada eelnõu § 12 punktis 7 kavandatud RelvS-i § 43 lõike 2² muudatus järgmiselt:
- „(2²) Politsei- ja Piirivalveamet lõpetab käesoleva paragrahvi lõikes 16 nimetatud juhul soetamisloa ja relvaloa kehtivuse peatamise, kui Kaitseressursside Amet või Kaitsevägi on Politsei- ja Piirivalveametit teavitanud peatamise aluse äralangemisest.”
- Selline sõnastus on täpsem ja vähendab tõlgenduste riski, kus PPA peaks iseseisvalt hindama piirangu aluseks olevate asjaolude äralangemist. Selge vastutus asjaolude hindamisel jääb KRA-le või KV-le.
- 11) Eelnõu §-ga 15 muudetakse vangistusseadust (VangS) eesmärgiga määrata seadusega kindlaks halduskohtu pädevus kinnipeetavate isikute raviga seotud vaidlustes. VangS § 86 lõiget 11 ning § 93 lõiget 6 muudetakse nii, et arestialuse ja vahistatu tervishoiu korraldamisel ja talle tervishoiuteenuse osutamisel lähtutakse käesoleva seaduse §-dest 49, 52 ja 53¹ ning nende alusel kehtestatud õigusaktidest. Seejuures sätestab eelnõuga kavandatud VangS § 53¹, et kinnipeetavale tervishoiuteenuse korraldamise ja osutamisega seotud vaidlus lahendatakse halduskohtus. Kuivõrd eelmainitud VangS § 86 lg 11 ja 93 lg 6 reguleerivad tervishoiu korraldamist ja

tervishoiuteenuse osutamist, tekib küsimus, kas eelnõu mõttes on halduskohtus vaidluse lahendamise puhul tegemist tervishoiu korraldamise või tervishoiuteenuse osutamisega. Seletuskiri sellist seost siiski ei loo, mistõttu leiame, et VangS § 86 lõike 11 ja § 93 lõike 6 muudatustes ei ole korrektne viidata VangS §-le 53¹. Meie ettepanek on sätestada nii arestialuste kui vahistatute puhul selgelt, et tervishoiuteenuse korraldamise ja osutamisega seotud vaidluse lahendamisel lähtutakse VangS §-st 53¹.

- 12) Toome välja ka vajaduse täiendada eelnõu seletuskirja. Seda esmalt seoses eelnõu § 1 punktiga 9, millega kehtestatakse HKMS-is õiguskorras uudne veaotsuse regulatsioon. Seejuures ei ole aga seletuskirja põhjal võimalik lõpuni aru saada, millal ja kuidas seda rakendada saab. Selleks, et regulatsiooni jõustumisel veaotsuse instituudi kasutamisega seonduvat segadust võimalikult suurel määral vältida, palume seletuskirja selles osas täiendada, sh ka praktiliste näidetega.
- 13) Veel on oluline täiendada seletuskirja mõjuanalüüsi, et hinnata täpsemalt eelnõu mõju haldusorganite töökoormusele. Praegu on mõjude osas märgitud, et „kõige enam mõjutab muudatus töökoormuse ja tööprotsesside osas just lube andvaid haldusorganeid: Transpordiametit, Keskkonnaametit, Eesti Jahimeeste Seltsi ning Politsei- ja Piirivalveametit.” Palume siiski lisada täiendavad hinnangud konkreetse töökoormuse kasvu kohta, mis kaasneb PPA-le, ning täpsustada hinnanguliselt, millisel määral võib PPA koormus suurened. Kuna eelnõuga kaotatakse halduskohtult loa taotlemise nõue relvalubade peatamiseks, peab PPA edaspidi ise langetama kaalutlusotsuseid relvalubade kehtivuse peatamise ja nendega seotud piirangute rakendamise osas. Kui PPA otsus relvaloa peatamise kohta vaidlustatakse, peab PPA osalema kohtumenetluses oma otsuse põhjendamisel. Seega palume selgitada seletuskirjas, kas KRA või KV ei ole seni kohtult taotlenud relvalubadega seotud piirangute seadmist ning milline on prognoositud piirangute taotlemise arv pärast muudatuste jõustumist, et saaksime arvestada võimaliku töökoormuse kasvuga PPA-le ning PPA-l oleks võimalik hinnata, kas muudatusega seoses on vajadus täiendada personali või eelarve järele.
- 14) Juhime tähelepanu, et seletuskirja kolmandal leheküljel on märges, et eelnõuga muudetakse väärtpaberituruse seadust, kuid eelnõus vastav regulatsioon puudub.
- 15) Lisaks eelnevale teeme ettepaneku täiendada eelnõu ja muuta ka tsiviilkohtumenetluse seadustikus (TsMS) surnuks tunnistamise menetlust puudutavaid sätteid.

TsMS 51. peatükis on sätestatud alused teadmata kadunud isiku surnuks tunnistamise ja surmaaaja tuvastamise menetluse läbiviimiseks. Hetkel kehtiva seaduse kohaselt on Siseministeeriumil surnuks tunnistamise tsiviilasjades kaks võimalikku rolli: avaldaja roll ning kohtule andmete andja ja isiku surnuks tunnistamise võimalikkuse osas seisukoha esitaja roll. Siseministeerium on aastast keskmiselt 30-s surnuks tunnistamise tsiviilasjas menetlusosaline. 2023. aastal osales Siseministeerium 32 menetluses – 10 menetluses avaldaja ja 22 menetluses andmete andja rollis. 2024. aasta oktoobrikuu seisuga on Siseministeerium osalenud 29 menetluses – 11 menetluses avaldaja ja 18 menetluses andmete andja rollis. Kõik 2024. aastal Siseministeeriumi initsiatiivil algatatud menetlused on algatatud PPA taotluste alusel.

Kuivõrd Siseministeerium selles protsessis kohtumenetluse seisukohast lisandväärtust ei loo, on mõistlik anda volitus surnuks tunnistamise ja surnuks tunnistamise tühistamise avalduse esitamiseks PPA-le. Kehtiv TsMS (§ 509 lg 1 p 3 ja § 513 lg 1) võimaldab avalduse esitaja rolli puhul vastava volituse andmist. Kehtiv TsMS § 510

lõige 4 aga ei võimalda andmete andja ja isiku surnuks tunnistamise võimalikkuse osas seisukoha esitaja rolli edasi volitada. TsMS § 510 lõikes 4 on sätestatud siseministrile kohustus anda kohtule riigile teadaolevad andmed isiku surnuks tunnistamise menetluse käigus ning esitada seisukoht isiku surnuks tunnistamise võimalikkuse kohta. See roll on siseministril nendes tsiviilasjades, kus avaldajaks ei olnud Siseministeerium, vaid näiteks kadunud isiku lähedased, korteriühistu või kohalik omavalitsus. Praktikas küsib Siseministeerium kohtunõude laekumisel alati teadmata kadunud isiku kohta informatsiooni PPA-lt, kuna üldjuhul on isiku surnuks tunnistamisele eelnenud isiku asukoha tuvastamise menetlus, mida viib läbi PPA, kus on olemas teadmata kadunud isiku toimik, milles sisaldub detailne informatsioon teadmata kadunud isiku asukoha tuvastamise menetluse kohta. Siseministeeriumi osalus selles protsessis ei loo kohtumenetluse jaoks täiendavat lisandväärtust. Laekunud informatsiooni alusel edastab Siseministeerium kohtule PPA-lt laekunud riigile teadaolevad andmed ja seisukoha isiku surnuks tunnistamise võimalikkuse kohta.

Eeltoodust lähtuvalt teeme ettepaneku muuta TsMS-i, sätestades surnuks tunnistamise asjades riigile teadaolevate andmete ja isiku surnuks tunnistamise osas seisukoha esitamise õigus PPA-le. Muudatuse järgselt saaks PPA esitada kohtule otse (mitte Siseministeeriumi vahendusel) riigile teadaolevaid andmeid teadmata kadunud isiku kohta ning seisukoha isiku surnuks tunnistamise võimalikkuse kohta. Muudatuse järgselt saaks kohus surnuks tunnistamise asjades vastused kiiremini, kuna kaoks ära Siseministeeriumi dubleeriv roll PPA-lt laekunud info alusel kohtule vastuse koostamisel. Niisiis teeme ettepaneku muuta TsMS paragrahvi 510 lõiget 4 ja sõnastada see järgmiselt:

„(4) Kui menetlust ei algatatud Siseministeeriumi või valdkonna eest vastutava ministri volitatud Siseministeeriumi valitsemisala asutuse avalduse alusel, teatab kohus Politsei- ja Piirivalveametile menetluse algatamisest ning küsib riigile teadaolevaid andmeid teadmata kadunud isiku kohta ning seisukohta isiku surnuks tunnistamise võimalikkuse kohta. Kohus võib koguda teadmata kadunud isiku kohta andmeid ka omal algatusel, sõltumata sellest, kes esitas surnuks tunnistamise avalduse.“

- 16) Lisaks ei pea Siseministeerium vajalikuks surnuks tunnistamise asjades kohtumääruste edastamist siseministrile. Kuna surmaandmete kandmiseks rahvastikuregistrisse saadetakse kohtumäärused perekonnaseisuasutustele, ei ole Siseministeeriumile kohtumääruste edastamine vajalik. Seega teeme ettepaneku TsMS § 511 lõikest 3 jätta välja valdkonna eest vastutavale ministrile kohtumääruste edastamise nõue.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets
siseminister

Kristi Kool 6125166
kristi.kool@siseministeerium.ee