

Justiitsministeerium
Suur-Ameerika 1
10122, Tallinn
info@just.ee

Teie 22.10.2024 nr 8-1/7554-1

Meie 12.11.2024 nr 10-3/24/137-2

Tartu Ringkonnakohtu arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Ringkonnakohtus tänab võimaluse eest esitada eelnõuga kavandatud muudatuste kohta seisukoht. Meie hinnangul aitavad muudatused põhiosas kaasa halduskohtumenetluse sujuvamale korraldamisele, adresseerides kehtiva seadistiku rakendamisel ilmnunud kitsaskohti. Sellegipoolest ei ole muudatuste vajalikkus seaduseelnõu teksti ja seletuskirja põhjal mõnes küsimuses piisavalt selge.

Veaotsus

Kahtleme veaotsuse instituudi vajalikkuses ja efektiivsuses. Eelnõu seletuskirjast ei ilmne, miks on senised kohtu volitused ebapiisavad ning vajavad täiendamist. Abstraktselt sõnastatud menetluse efektiivsuse suurendamise eesmärk ei selgita, miks sellise instituudi loomine on vajalik.

Selge ei ole, et veaotsuse menetlusega tegelikkuses hoitaks kokku menetlusosaliste ja kohtu aega ja muid vahendeid. Praktikas juba praegu haldusakti tühistamisel menetlus- või vormiliste puuduste tõttu haldusorgan pigem loobub haldusakti andmisest või siis viib uue menetluse läbi nii korrektselt, et vaidlust ei järgne. Teistkordne kohtuvaidlus samas asjas on harv juhus. Liiatigi tuleb veaotsuse menetluses teha kaks otsust, samuti on ette nähtud kaks edasikaebemenetlust. Võimalik kokkuvõtteks kehtiva regulatsiooniga võrreldes ei saa olla oluline.

Veaotsuse menetluse rakendamine võib soovitud eesmärgi asemel muuta kohtumenetluse keerulisemaks ja aeganõudvamaks. Veaotsus on eraldi vaidlustatav. Kui kaebaja soovib uue haldusakti andmise järel menetlust jätkata, siis tuleb asi uuesti sisuliselt lahendada ning teha asjas teine otsus, mis on samuti kaevatav. Sel juhul on kohtul samas asja vaja koostada kaks otsust, põhjendades mõlemal juhul lahendit. Selline korraldus on kohtu jaoks töömahukam ning pikendab menetlusosaliste jaoks kohtumenetluses vaidluse lahendamisele kuluvat aega. Kui asi laheneb eelnõu § 171¹ lg-s 7 sätestatud viisil, on kohtu töö – s.o eelnev veaotsuse tegemine koos vastavate põhjendustega ja hiljem kaebust rahuldava otsuse tegemine, isegi siis, kui see toimub vaid resolutsiooniga – ikkagi võrreldav praeguse asja sisulise lahendamisega.

Veaotsuse menetluse kohaldamist saab vastustaja nõuda sisuliselt alati, kui menetlus- või vormivigadega haldusakti vaidlustatakse. Kuna sageli tuginetaksegi kaebustes haldusakti menetlus- ja vormivigadele, siis võib veamenetluse läbiviimine muutuda tühistamiskaebuste

menetlemise tavapäraseks küsimuseks. Seetõttu võib veamenetlusega kaasnev täiendav koormus mõjutada paljusid kohtumenetlusi. Kohtu poolt ühe asja lahendamiseks kuluva aja pikenemine vähendab paratamatult kohtu võimekust lahendada teisi asju, viies menetlusaja pikenemisele. Mõõda ei saa vaadata sellestki, et veaotsuse menetluse – kui uue õigusinstituudi – rakendamine võib tekitada menetluslikke vaidlusi, nõudes seeläbi erinevatelt kohtuastmetelt täiendavat tööd asja lahendamiseks. Näiteks ei ole selge, mille alusel hinnata, kas veaotsus võib ebaproportsionaalselt riivata menetlusosaliste õigusi või avalikke huve.

Muudatuste jõustumisel saavad haldusorganid hakata arvestama võimalusega, et võimalik on menetluslike või vormiliste puudustega haldusakti väljaandmine, sest haldusakti vaidlustamise korral on võimalik veaotsuse menetluse raames haldusaktis esinenud vead ära parandada. Seejuures võib loota, et kohus annab juhiseid, kuidas peab haldusorgan haldusmenetluse läbiviimisel käituma, et jõuda õiguspärase tulemuseni. Seetõttu võib arvata, et veaotsuse instituut mõjub haldusmenetluse kvaliteedile negatiivselt, kuni selleni välja, et haldusmenetlus kaldub vähemalt osaliselt üle kohtumenetlusele. Keerulisemates vaidlustes on võimalik seegi, et ka kohus asja esmakordsel lahendamisel ei märka kõiki olulisi menetlus- ja vormivigu ning kaebus tuleb ka pärast haldusorgani poolt vigade parandamist rahuldada just menetlus- ja vormivigade tõttu.

Menetluse kiirendamine taastuenergia vaidluste lahendamisel

Eelnõu seletuskirjast ei selgu, miks on taastuenergia vaidluste osas vajalik kõrvalekaldumine võrdse kohtlemise põhimõttest, eelistades neid menetlusi teistele menetlustele, kus samuti on vaidluse all isikute jaoks olulised (põhi-)õiguste riivid. Viivitused taastuenergia asjades planeeringute kehtestamisel ja erinevate lubade saamisel on seotud pigem puudustega eelnevas haldusmenetluses kui kohtumenetlusega.

Täiendavate kiireloomuliste menetluste lisandumine suurendab paratamatult eelisjärjekorras lahendatavate asjade koguarvu, vähendades kohtute võimekust neid asju tavapärasest kiiremini läbi vaadata. Ühtlasi ohustab uute kiireloomuliste asjade lisandumine nn tavaasjade mõistliku menetlusaja jooksul lahendamist. Ebaselgeks jääb seegi, millisel määral kiirendab eelmenetlusele kolmekuulise tähtaja kehtestamine taastuenergia asjade lahendamist tervikuna.

Keerukamates asjade ja/või asjades, mille lahendamine nõuab eriliigiliste tõendite (eksperdiarvamus, riigisaladust või salastatud välisteavet sisaldav dokument) kogumist, ei pruugi kolmekuulise tähtaja järgimine olla võimalik. Tasuks kaaluda, kas jätta kohtule siiski võimalus ületada kolmekuulist tähtaega. Seda võimalust saaks tasakaalustada menetlusosalise õigusega kontrollida kohtu tegevust menetluse kiirendamise taotluse esitamise kaudu.

Kinnipeetavate tervishoiuteenus

Arvestades 1. juulil 2024 jõustunud vangistusseaduse muutmise seaduse seletuskirjas toodut, ei ole selge, kas kinnipeetavate tervishoiuteenuse asjade lahendamise pädevaks kohtuks soovitakse määrata maakohtud või halduskohtud. Praeguse eelnõuga kavandatavate muudatustega nähakse pädeva kohtuna ette halduskohtuid, kuid vangistusseaduse eelmise muudatuse tegemisel näis seadusandja tahe olevat suunata seda liiki vaidluste lahendamine maakohtutesse. Kui pädevuse valik halduskohtute kasuks on nüüd siiski selge, siis õigusselguse ja kindluse huvides tasub kaaluda määratleda seaduses ka haldusorgan, mis esindab riiki seda liiki vaidlustes. 1. juulil 2024 jõustunud vangistusseaduse muudatustega pandi kinnipeetavate

tervishoiuteenuse korraldamise ülesanne Tervisekassale, kuid vangistuse täideviimisega seotud ülejäänud kohustusi täidavad jätkuvalt vanglad. Kujunenud olukorras leiavad nii Tervisekassa kui vanglad, et nad ei ole kohased vastustajad kinnipeetavate tervishoiuteenuse asjades, viidates muu hulgas sellele, et neil puuduvad andmed kinnipeetava tervise ja kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamise kohta kui ka vähemalt osaliselt võimalus neid andmeid saada. Tervisekassa või vangla määratlemine riiki nendes vaidlustes esindava haldusorganina võimaldaks ühtlasi anda sellele haldusorganile piisava pädevuse ja volituse asjakohastele andmetele juurdepääsemiseks ja kogumiseks.

Täpsustada tuleks sedagi, kas Tervisekassa või vangla määratlemine riiki nendes vaidlustes esindavaks haldusorganiks mõjutab kinnipeetava ning tervishoiuteenuse osutaja kohustusliku vastutuskindlustuse seaduse (TOKVS) alusel kindlustusandjaks määratud isiku vaheliste vaidluste lahendamise korda seoses kinnipeetava võimaliku kahju hüvitamise nõudega. TOKVS § 21 lg 7 järgi on õigustatud isikul kindlustusjuhtumiks mittetunnistamise korral õigus pöörduda kindlustusandja otsuse vaidlustamiseks vastutuskindlustuse lepituskomisjoni, kus toimuvale menetlusele kohaldatakse lepitusseaduses (LepS) sätestatud regulatsiooni, ja seejärel maakohtusse. Kui vastav menetlus liigub TOKVS ja LepS alusel maakohtutesse, saaksid halduskohtud lahendada kinnipeetavate kahju hüvitamise vaidlusi vaid kindlustuse piirmäära ületavas osas. Kui halduskohtumenetluse seaduse eelnõu eesmärgiks on aga välistada maakohtute poolt kinnipeetavate tervisekahjudega seotud vaidluste lahendamine, tuleks luua erisus ka TOKVS alusel kinnipeetavate kahju hüvitamise nõuete lahendamisele, näiteks sätestades, et kindlustusandja ja kinnipeetava vahelised vaidlused kahju hüvitamise üle lahendatakse halduskohtus ning LepS nende suhtes ei kohaldu.

Lugupidamisega

Tiina Pappel
Tartu Ringkonnakohtu esimees