



KOHTUTE AASTARAAMAT 2014





KOHTUTE AASTARAAMAT 2014

Toimetuskolleegium: Rutt Teeveer (toimetuskolleegiumi esimees, Tartu Maakohus), Tõnu Anton (Riigikohus),
Villem Lapimaa (Tallinna Ringkonnakohus), Raul Narits (Tartu Ülikool), Tiina Pappel (Tartu Ringkonnakohus),
Tanel Saar (Tartu Halduskohus), Virgo Saarmets (Tallinna Ringkonnakohus)

Tegevtoimetaja: Pihel Kuusk

Keeletoimetaja: Mihkel Metslaid

Fotod: Kaarel Nurk, Liis Linn, erakogud

Väljaandja: Riigikohus, kommunikatsiooniosakond

Kujundus ja trükk: Lii Ranniku, Ecoprint

EESSÕNA <i>Priit Pikamäe</i>	5
1. AASTA KOKKUVÕTTED	
Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 13. veebruaril 2015 Tallinnas <i>Priit Pikamäe</i>	7
Olulist kohtunike omavalitsusorganites 2014. aastal <i>Liis Lindström, Tanel Kask, Triinu Meeru, Kristel Siimula-Saar</i>	16
Eesti kohtunike ühingu tegevusest 2014. aastal <i>Virgo Saarmets</i>	22
2. HALDUSKOHTUMENETLUS TÄNA JA HOMME	
Arutlusi halduskohtumenetluse ökonoomiast <i>Ivo Pilving</i>	27
Sõna saavad menetlusosalised	34
Halduskohtunikest, halduskohtumenetlusest ja halduskohtute pädevusest õiguskantsleri praktikale tuginedes <i>Nele Parrest</i>	34
Kuidas saada üle läve? Mõned mõtted halduskohtusse pöördumise kohta <i>Toomas Vaher</i>	40
Tagasivaade halduskohtumenetlusele vastustaja esindaja pilguga <i>Ruth Prigoda</i>	43
Väiksed lõivud, suured mured. Menetlusabi andmine halduskohtumenetluses <i>Pihel Kuusk, Külli Vallimäe-Tuberg</i>	48
Riigi õigusabi probleemkohtadest ja proovilahendusest haldusajades <i>Kristel Voltenberg, Grete Pihlakas</i>	57
Halduskohtunik ja halduskohus kümne aasta pärast <i>Tõnu Anton, Kaidi Tarros</i>	63
3. OLULISTE KOHTULAHENDITE ÜLEVAATED	
Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast kriminaalasjades <i>Rauno Kiris</i>	71
Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast tsiviilasjades <i>Maarja Aavik, Karolyn Krillo</i>	76
Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast haldusajades <i>Mariliis Timmermann</i>	81
Ülevaade Riigikohtu 2014. aasta praktikast põhiseaduslikkuse järelevalve asjades <i>Eve Rohtmets</i>	86
Ülevaade Eestit puudutavatest Euroopa Liidu Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 2014. aasta lahenditest <i>Mariliis Timmermann, Eve Rohtmets</i>	92
4. KOHTUTE MENETLUSSTATISTIKA	
Esimese ja teise astme kohtute 2014. aasta menetlusstatistika kokkuvõte, milles üksikasjalikumalt haldusajadest <i>Külli Luha</i>	101
Kohtuasjade läbivaatamine Riigikohtus 2014. aastal <i>Merle Heitur, Karolyn Krillo, Liis Lindström</i>	107



EESSÕNA

Priit Pikamäe

Riigikohtu esimees

Hea lugeja!

Hoiad käes kohtute tagasivaadet 2014. aastale. Käesolev kohtute aastaraamat keskendub halduskohtumenetluse rollile ühiskonnas ja sellele, mida ühiskond halduskohtumenetluselt ootab, sest nagu viitab oma artiklis halduskollegiumi esimees Ivo Pilving, osutab halduskohus konkreetse isiku vaidlust lahendades tegelikult teenust kogu ühiskonnale. Sisukas halduskohtu lahend, milles antakse täitevvõimule suuniseid seaduse tõlgendamise ja faktide tuvastamise kohta, võimaldab ära hoida hulgaliselt uusi vaidlusi.

Lisaks kohtunikele saavad sõna ka menetlusosalised, kes otsivad vastust küsimusele, milline on tõhus halduskohtumenetlus. Halduskohtumenetluse murekohtadena tuuakse esile liialt kõrgele seatud barjääri kaebuse menetlusse võtmisel, raskusi üld- ja üksikaktide eristamisel, vastustajast haldusorgani õigel ajal kaasamata jätmist ja probleeme menetlusabi andmisel. Siiski rõhutavad ka menetlusosalised, et halduskohtumenetlus peaks eelkõige püüdma ära hoida tulevasi kohtuvaidlusi, seda nii konkreetsete menetlusosaliste vahelistes suhetes kui ka teistes sarnastes olukordades.

Loodan, et igaüks leiab aastaraamatust midagi huvitavat ja mõtlemapanevat. Täna kõik autoreid, toimetuskollegiumi liikmeid ja Riigikohtu kommunikatsiooniosakonda, kes kogumiku valmimisse oma panuse andsid!

1.

AASTA

KOKKUVÕTTED



ÕIGUS- JA KOHTUSÜSTEEMI ARENG

ETTEKANNE KOHTUNIKE TÄISKOGUL 13. VEEBRUARIL 2015
TALLINNAS

Priit Pikamäe
Riigikohtu esimees

Tavapäraselt on Riigikohtu esimehe ettekande sissejuhatauseks nende pensionile jäänud kohtunike tänamine, kes on ka pärast teenistusest lahkumist pidanud oluliseks osalemist kohtunike täiskogu töös. Rõõm on tõdeda, et endisi kolleege, kes austavad tegevkohtunikke oma kohalviibimisega, on arvukalt ka seekord. Tänan Teid kõiki, et olete pidanud tähtsaks sideme säilitamist kohtusüsteemiga. Emeriitkohtunike aktiivse osalemise kaudu kohtunike täiskogu töös realiseerub kõige kujukamalt kohtunikuameti eluaegsus kui selle professiooni üks iseloomulikumaid tunnuseid ning kohtuniku võõrandamatu õigus kasutada kohtuniku ametinimetust ka pärast kohtunikuteenistusest lahkumist.

Muudatustest kohtunikonnas täiskogudevahelisel ajal

Kuna tavaolukorras jääb kohtunike kahe täiskogu vahele täpselt üks aasta, siis on Riigikohtu esimehe ettekande traditsiooniliseks osaks olnud ka ülevaade kohtunikonnas vahepeal toimunud muudatustest. Hea meel on nentida, et eelmisest täiskogust arvates on esimese astme kohtutesse tööle asunud üheksa uut kohtunikku, kellest kolm halduskohtutesse. Nii asusid Harju Maakohtusse tööle Kristiina Kruusel, Helina Luksepp, Kaire Pullerits ja Aleksandr Kondrašov ning Tartu Maakohtusse Raina Pärn ja Vahur-Peeter Liin. Tallinna Halduskohtus alustasid teenistust Reelika Lind ja Sirje Kaljumäe ning Tartu Halduskohtus Kadri Palm. Traditsiooniliselt soovin uutele

kolleegidele, kes on täna kohtunike täiskogul esimest korda täieõiguslike liikmetena, jõudu, rahulikku meelt ja selget südametunnistust õigusemõistmisel.

Eelmisest aastast ei puudunud ka muudatused ringkonnakohtute kohtunike seas. Senised Harju Maakohtu kohtunikud Indrek Parrest, Indrek Soots, Kaija Kaijanen ja Krista Kirspuu asusid tööle Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi, Tallinna Halduskohtu kohtunik ja sama kohtu esimees Villem Lapimaa aga asus tööle Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi. Tallinna Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumis alustas teenistust ka Riigikohtu pikaagegne nõunik Andres Parmas.

Kahe täiskogu vahelisse aega jääb ka seekord koguni kahe uue riigikohtuniku ametisse nimetamine. Riigikogu nimetas 17. juunil 2014 Riigikohtu liikmeks Malle Sepiku ning 16. detsembril 2014 Viive Ligi. Mõlemad uued riigikohtunikud on Tallinna Ringkonnakohtu staažikad kohtunikud ning selle tsiviil- ja halduskolleegiumi kauaaegsete esimeestena ei vaja ilmselt pikemat tutvustamist.

Põlvkonnavahetus kohtusüsteemis

Möödunud aasta täiskogu ettekandes märkisin muu hulgas, et kuna lähiaastatel jõuab pensioniikka kolmandik või rohkem kohtunikonnast, siis seisab meil ees ulatuslik põlvkonnavahetus, mis omakorda toob endaga kaasa vajaduse leida kohtutesse arvestataval hulgal kohtunikuametisse sobivaid tugevaid juriste. Samas võib

kohtunikukonkursside ajakulukus ja osas piirkondades vajaliku kvalifikatsiooniga juristide puudumine hakata õigusemõistmist tõsiselt takistama. Selle aastataguse väite paikapidavust ei illustreeri ka praegu miski paremini kui vahetult Riigikohtus endas toimuv generatsioonivahetus. Nii asus Riigikohtusse möödunud aastal pensioneerunud kohtunike asemele tööle kokku kolm uut riigikohtunikku ehk iga kolleegiumi juures asus õigust mõistma üks uus Riigikohtu liige. Kolm uut riigikohtunikku ainuüksi ühe kalendriaasta jooksul on märkimisväärseks muudatuseks Riigikohtu kohtunikonnas tervikuna. Võrdluseks olgu märgitud, et möödunud aastale eelnenud kümne aasta (2004–2013) peale kokku asus kõrgemasse kohtusse kokku tööle viis uut riigikohtu liiget. Samas näitab ka kõige põgusamgi pilk praeguse riigikohtunike enamuse sünniaegadele, et kõnealune protsess on jätkumas ka eelseisvatel aastatel ja üha kiirenevas tempos.

Riigikohtus sündiv on aga üksnes eesseisvate kohtusüsteemi üldisemate muudatuste mikroskoopiline peegeldus. Põlvkonnahetetus mistahes organisatsioonis on asjade loomulik käik, osa üldise eluringi igikestvast toimimisest. Seetõttu pole selles võimalik näha midagi anormaalset, veelgi vähem on põhjust neid sündmusi dramatiseerida. Viimane ei tähenda aga siiski seda, nagu ei peaks kohtusüsteem kriitiliselt hindama oma võimalusi ja võimekust vabanenud kohtunikukohti uuesti täita. Selleks tuleb meil silmas pidada ühelt poolt Eesti õigushariduses laiemalt toimuvat ning teisest küljest võtta kehtivat kohtute seadust arvestades tõsise vaatluse alla seni saadud kogemused kohtunikukonkursside korraldamisel.

Kas kvalifitseeritud juriste jagub?

Üleüldiselt tunnustatud arusaama kohaselt saab professionaalse õigusemõistjana tegutseda üksnes kvalifitseeritud jurist ehk siis Eesti õiguskorra puhul inimene, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistriskraadi. Seega on piisaval arvul juristide ettevalmistamine Eesti ülikoolides kohtunikukohtade täitmise vältimatu eeltingimus.

Praeguseks oleme jõudnud seisuni, kus juristide vähesuse üle kurta ei saa. Kogu taasiseseisvusaja kestnud ja jätkuvalt kestev õigushariduse suur populaarsus

gümnaasiumilõpetajate seas on 1990ndate alguse juristide põua asendanud juristide küllusega, et mitte öelda ületootmisega. Õigusteaduse õppesuund on gümnaasiumilõpetajate seas olnud järjepidevalt menukas sõltumata sellest, kas juriidilise kõrghariduse omandamise eest tuleb tasuda oma rahakotist või tagatakse kõrghariduse saamine tasuta. Ligikaudsete andmete põhjal võib öelda, et aastatel 1991–2013 on Eestis akadeemilise kõrghariduse raames juristidiplom antud ühtekokku viiele tuhandele inimesele, kellest kolm tuhat on selle omandanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonnast ning kaks tuhat mõnes muus, praeguseks sageli ka juba kadunud ja sootuks unustuse hõlma vajunud kõrgkoolis. Kui lugeda juristidiplomitaks aga ka rakenduskõrghariduse ja diplomioppe lõpetajatele antud kooli lõputunnistusi, siis saame taasiseseisvusajal õigushariduse omandanute arvuks aga juba ligi kaheksa tuhat inimest. Seega, kui jätta siinkohal tähelepanuta vahepeal juriidilist kõrgharidust andnud koolide paljususest – Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel olevat neid 2000.-2001. õppeaastal kui tippphetkel olnud kokku isegi neliteist – tingitud õigushariduse kvaliteedi heitlikkus, siis ainuüksi ettevalmistatud juristide arvule tuginedes võiks tulevikku vaadata enamgi kui optimistlikult.

Ühtekokku viiest tuhandest kõrgelt haritud juristist piisaks enam kui kümne Eesti kohtusüsteemi mehitamiseks nii kohtunike kui ka kohtujuristidega. Paraku tuleb tõdeda, et kohtunikuamet ei ole ainus õigusväljakutseid pakkuv professionaalne õigussüsteemis, mistõttu lõpetanute teenistusse võtmiseks tuleb kohtusüsteemil konkureerida samal ajal prokuratuuri, advokatuuri, notariaadi, avaliku teenistuse ja lugematu hulga eraettevõtjatega, kes samuti juristide värbamist vajalikuks peavad. Tähelepanuta ei saa jätta ka asjaolu, et juriidilise hariduse äärmise universaalsuse tõttu ei pruugi selle kutse omandanu üldse oma erialal tööle asuda, mis kindlasti vähemalt osaliseltki selgitab tööka, miks tööpuudus Eesti juristidest siiani mööda on läinud. Ilmselt ei vääri märkimistki, et teiste õiguselukutsetega uute töötajate pärast konkureerides ei pea kohtusüsteem silmas ükskõik millist juristi, vaid üksnes keskmisest kõrgema kvalifikatsiooniga inimest. Väärt juristide värbamiseks käib aga tihe konkurents. Siitkaudu jõuamegi esimese kohtunikukonkursside puudutava tõsise probleemini, milleks on kohtunikuameti kahetsusväärsest vähene atraktiivsus juristkonna jaoks.

Kohtunikukonkursside sage luhtumine

Kui võrrelda kohtunikuks kandideerijate arvu kahte teise samuti vahetult kohtumenetlusega seotud institutsiooni – advokatuuri ja prokuratuuri – kandideerijate hulgaga, siis on, mille üle järele mõelda. Möödunud aastaks ületas Eesti Advokatuuri liikmete arv juba 900 piiri, kuid advokaadieksamit teha soovivate inimeste arv on endiselt stabiilselt kõrge. Advokatuuri andmetel soovib aastas advokatuurieksameid teha üle 150 inimese. Konkursside prokuratuuri ametikohtade täitmiseks iseloomustab erinev kandideerijate arv sõltuvalt otsitavate isikute ringist, kuid ühele prokuröri abi ehk abiprokuröri ametikohale on kandideerinud korraga ka 186 inimest.

Siia kõrvale nüüd kohtunikukonkursside statistikat vaadates tuleb paraku nelja viimase aasta (2010–2014) konkursside iseloomustavate arvandmete põhjal nentida, et üle 50% kohtunikukonkurssidest on ebaõnnestunud. See on ilmselgelt ebamõistlikult suur kohtunikukonkursside luhtumiste suhtarv, mida ei tohi jätta tähelepanuta, eriti olukorras, kus keskmise pikkusega perspektiivis prognoositav pensioneeruvate kohtunike arv on hinnanguliselt ulatumas ühe kolmandikuni praegu täidetud kohtadest. Märkimisväärne on siinjuures tõik, et kui tavaarusaamas seostatakse kohtunikukonkursi läbikukkumist eeskätt Viru Maakohtuga selle asukohast tulenevate eripärade tõttu, siis tegelikkus on hoopis see, et lähiminevikus on ebaõnnestunud konkursid iseloomustamas ka Harju ja Tartu maakohut. Drastilisem näide selle kohta pärineb möödunud aasta detsembrist, mil ühekorraga kolmele Harju Maakohtu ja ühele Viru Maakohtu kohtunikukohale välja kuulutatud konkursil jäi lõppastmes kandideerima vaid üks inimene. Seega jäi neljast kohtunikukohast kolm täitmata põhjusel, et kandideerijaid lihtsalt ei olnud. Tähtsusetu pole siin ka asjaolu, et senise praktika kohaselt kulub kohtunikukoha täitmisele kõiki sellega kaasnevaid protseduure silmas pidades peaaegu üks aasta. Iga kohtunikukoha täitmiseks korraldatav järelikonkurss toob kaasa selle, et koha täitmiseks kuluv aeg tuleb korrutada vähemalt kahega.

Endiselt on kohtunikukohtade täitmise küsimuses siiski erijuhtumiks Viru Maakohus, kus on alates 2010. a algusest kuni praeguseni vakantsete kohtade täitmiseks

välja kuulutatud ühtekokku 15 konkurssi, millest osaliselt või täielikult on nurjunud 11. Need on ühemõtteliselt murettekitavad arvud. Täiskogust osavõtjatele pole ilmselt tarvis selgitada, millised on kohtunikukoha vakantsusega kaasnevad tagajärjed: ametisolevate kolleegide jaoks tähendab see töökoormuse paratamatut suurenemist, samas kui kohtusse pöördujale toob see kaasa vaidluse lahendamise aja pikenedamise.

Kui vaadata, millised on seni olnud kohtunikukonkursside läbikukkumise peamised põhjused, siis ongi nendeks kujunenud kas kohtunikule esitatavatele nõuetele vastavate kandidaatide puudumine üksikul konkursil või kandidaadi tagasilükkamine ebapiisavate teadmiste või sobimatute isiksuseomaduste tõttu. Viimane viib kandidaatide vähesuse korral samuti konkursi luhtumiseni. Kandidaatide keskmine arv on kohtuniku otsimise korral esimese astme kohtusse samal perioodil olnud kaks, ringkonnakohtusse kuus ning Riigikohtusse kolm inimest ühele kohtunikukohale.

Eeltoodud tagasihoidlikust võrdlevast analüüsist nähtub seega ühelt poolt kohtunikuameti väiksem populaarsus juristide seas võrreldes advokatuuri ja prokuratuuriga, kuid teisest küljest ka kohtunikukonkursside kardinaalselt erinev õnnestumismäär sõltuvalt sellest, kas kõne all on koha täitmine esimese astme kohtus või ringkonnakohtus. Apellatsioonikohtu konkursid eristuvadki selgelt ülejäänuid oma suure osalejate arvu poolest ning seega võib siin rääkida tõsiseltvõetavatest konkurssidest kõige paremas mõttes, mis teevad suurepärase kandidaatide tõttu sageli lõpliku valiku tegemise keeruliseks ka Riigikohtu üldkogule.

Kasutan siinkohal ühtlasi juhust, et kummutada ühemõtteliselt ka kohtunikkonna seas teinekord leviv väärarvamus, nagu kipuks Riigikohtu üldkogu ringkonnakohtutesse kohtunike valides ebaproportsionaalselt sageli eelistama väljastpoolt kohtusüsteemi tulevat kandidaati juba esimese astme kohtunikust kandidaadi asemel. Riigikohtu sellekohane analüüs näitab otse vastupidist, kinnitades, et kuuel juhul seitsmest on üldkogu teinud ettepaneku nimetada ringkonnakohtu kohtunikuks nimelt seni esimeses astmes teeninud kohtunik.

Vahekokkuvõttena võib seega tõdeda, et mingit põhjust pole ka kõike kohtunikukonkurssidega seostuvat laus-süngetes värvides näha. Tõsiselt tuleb aga muret tunda esimese astme kohtu kohtuniku kandidaatide vähesuse üle, sest nagu kinnitab senine kohtunike edutamispäritika, tuleb nimelt esimese astme kohtutest vajalik järelkasv ka kohtusüsteemi ülejäänud astmete jaoks.

Mida kohtunikuametist arvatakse?

Selgitamaks kohtunikuameti taotlejate vähest arvu eeskätt esimese astme kohtutes, korraldas Riigikohus möödunud aastal koostöös uuringufirmaga Faktum & Ariko uuringu, mille eesmärgiks oli uurida hoiakuid ja arvamusi kohtunikuks saamise kohta, muu hulgas kohtunikuks pürgimise põhjusi ning seda, kas ja mil määral mõjutab ettevalmistusprotsess huvi kohtunikuks saamise vastu. Uuringu käigus küsitleti üheksat sihtgruppi: noorkohtunikke, kohtunikukandidaate, Riigikohtu nõunikke, kohtujuriste, advokatuuri liikmeid ja prokuröre ning nende abisid, samuti õigusteaduse magistriõppe üliõpilasi. Kuigi kõnealuse uuringu tulemusi ja sellega üldisemalt seotut tutvustatakse Teile tänasel täiskogul eraldi kahes põhjalikus ettekandes, olgu etteruttavalt juba ära öeldud, et valdav osa uuringus osalenud sihtrühmadest kirjeldas kohtunikutööd niisuguste positiivsete märksõnadega nagu „vastutusrikas“, „objektiivsust nõudev“ ja „laiad teadmised“, mistõttu vastajad pidasid kohtunikuametit huvitavaks, mitmekülgseks, harivaks ja arendavaks. Seevastu vastustest küsimusele, et kas näeksite ka ennast pikemas perspektiivis kohtunikuna töötamas, selgus, et väljaspool kohtusüsteemi töötavatest inimestest soovis end kohtunikuametiga siduda üksnes veidi alla viiendiku küsitletutest. Kohtunikuamet osutus aga populaarseks nendes rühmades, kes juba töötasid kohtusüsteemis.

Märkimisväärne on kindlasti ka asjaolu, et uuringu kohaselt ei ole väljaspool süsteemi töötavate juristide vähese huvi põhjuseks kohtuniku palk: kohtuniku palka peetakse pigem kõrgeks, võrreldes iseenda oodatava palgatasemega. Uuringu tulemused kinnitasid niisiis järeldusi, mis ilmnevad ka kohtunikukonkursside tulemuste endi analüüsil: kohtunikuamet ei ole atraktiivne juba mõne teise õiguselukutse valinud juristide jaoks ning

kohtunikuametit ei nähta seni professionaalse menetlusosalise rollis tegutsenu juriidilise karjääri loomuliku jätkuna. Samas ei ole nimetatud nähtuste põhjustajaks kohtuniku ametipalga suurus.

Kohtunikuks saamise korralduse analüüs

Riigikohtu esimees moodustas 2013. aasta lõpul töörühma, et analüüsida, kas ja mil määral võivad eelnimetatud tegurite põhjused peituda praegu kehtiva kohtute seaduse nendes osades, mis panevad paika nõuded kohtunikukoha täitmisele. Töörühma ülesanne oli koostada ülevaade murekohtadest kohtunike valiku senises korralduses, keskendudes nii seaduse regulatsioonile kui ka kohtunikuksamikomisjoni töökorralduslikele aspektidele.

Väärrib märkimist, et tegemist oli esimese korraga pärast kehtiva kohtute seaduse jõustumist 2002. aastal, mil sellest tulenev kohtunikuks saamise korraldus võeti tervikliku vaatluse alla. Analüüs hõlmas küsimusi, mis on seotud kohtunikukoha vabanemise, sellele konkursi väljakuulutamise, kandidaaditeenistuse, kohtunikuksamikomisjoni protseduuride ning noorkohtuniku ettevalmistusega.

Riigikohtu personaliosakonna juhtimise all valminud kohtunikuks saamise korralduse analüüsi arutati kahel kohtunikuksamikomisjoni ja koolitusnõukogu ühisistungil 25. aprillil ja 13.–14. novembril 2014. Nendel istungitel toimunud arutelu tulemused koondati kohtunikuksamikomisjoni ja koolitusnõukogu ühis-suisukohtadeks, millest olulisemateks võib pidada ettepanekuid loobuda üldse senisest kohtunikukandidaatide ettevalmistusteenistusest kui oma aja äraelanust ning tunnustada advokatuuri ja prokuratuuri erialaeksameid ka kohtunikuks kandideerimisel, loobudes seeläbi need eksamid juba sooritanud juristidelt kohtunikuksami nõudmisest. Senist kohtunikukandidaaditeenistust peab hakkama asendama 4–5-aastase varasema õigusala töö kogemuse nõue. Kohtunikuametiks vajalike spetsiifiliste kutseoskuste andmiseks vahetult kohtunikuteenistust alustavatele kolleegidele soovitati sisse seada spetsiifiline maksimaalselt kuni kuuekuuline koolitusprogramm, mille kehtestab koolitusnõukogu.

Ühisistungi arutelude ühe olulisema põhijäreldusega, et kohtunikukonkursside paremaks õnnestumiseks tulevikus tuleb vältimatult revideerida kehtivat kohtute seadust, saab vaid nõustuda. Olemasolev kohtunikuks saamise korraldus näib vaikumisi lähtuvat arusaamast, et konkurssidel valitseb kandidaatide üleküllus, samas kui tegelikkus, nagu eespool juba näidatud, on hoopis vastupidine.

Kohtunikukandidaatide asemel kohtujuristid

Sama kaua kui on kehtinud praegune kohtute seadus, on üleval olnud ka küsimus kohtunikukandidaadi teenistuse rollist ja selle suhtest muude kohtunikuks saamise teedega. Kehtiv õigus lubab ühelt poolt kohtunikuks kandideerida muude õiguselukutsete raames praktiseerinud juristidel, kuid teisalt suunab kohtusüsteemi värbama ka kohtunikukandidaate. Võib ju olla, et kandidaaditeenistus on eeskätt mõeldud nendele, kellel juba õigusteaduskonda lõpetades on kujunenud kindel veendumus asuda kohtnikuametisse. Aktsepteerides samas võimalust saada kohtunikuks ka ettevalmistusteenistusega, on selline lahendus sageli pannud kahvlisse kandidaatide vahel lõplikku valikut tegeva Riigikohtu üldkogu. Keda eelistada olukorras, kus üldkogu ees seisavad staažikas ja suure praktilise töö kogemusega vandeadvokaat ja ettevalmistusteenistusest tulnud kandidaat? Selliselt pole abstraktselt ka välistatud, et ettevalmistusteenistuse läbinud kandidaat jääb sootuks ametisse saamise väljavaateta, mis paratamatult vähendab huvi seda kaudu kohtunikuteenistusse sisenemise vastu. Teisalt on ettevalmistusteenistusest vabastamise võimaluse ebasoovitavaks kõrvaltulemuseks seegi, et mingi hulk juriste astub kohtnikuametisse üldse ilma igasuguse spetsiifilise ettevalmistusega ning peab uue elukutse põhitõed kuidagi ise selgeks saama. Nagu senine praktika kinnitab, pole see sugugi võimatu, kuid süsteemi kui terviku aspektist ei saa niisugust ebajärjekindlust siiski kuidagi tervitatavaks pidada.

Kohtute seadus lubab teise ja kõrgema astme kohtunikke valida avatud süsteemi põhimõttel ehk lähtudes eel- dusest, mille kohaselt pole nendesse kohtuastmetesse

kandideerimise vältimatuks tingimuseks eelnev tööko- gemus esimese astme kohtus. Seetõttu jätab olemasolev lahendus tervikuna paradoksaalselt mulje, et seadusandja on pidanud vajalikuks kõige rangemate piirangute seadmist nimelt esimese astme kohtu kohtunikuks saamisele!

Lõplikult on aga ettevalmistusteenistus oma tähenduse kaotanud kohtujuristide toomise tõttu kohtusüsteemi juurde alates 1. jaanuarist 2013. Pidades silmas, et kohtujuristi ametikoha taotlemine on oluliselt lihtsam ettevalmistusteenistusse kandideerimisest, samas kui kohtujuristi ametipalk on märkimisväärselt kõrgem ettevalmistusteenistuse kandidaadile makstavast tasust, siis pole ilmselt liialdus väita, et ettevalmistusteenistus on sama hästi kui väljasurnud. Siinkohal soovin eraldi alla kriipsutada, et vaatamata ettevalmistusteenistuse eespool nimetatud kontseptuaalsetele puudustele, on kohtusüsteem seda teed pidi endale leidnud väga tuge- vaid uusi kohtunikke.

Õiguselukutsete vahel liikumine

Uues, n-õ kohtujuristide saabumise järgses ajastus oleks seetõttu õige ehitada kohtunikuks saamise korraldus üles selliselt, et kohtnikuameti taotlemine on võrdselt võimalik kõikidele juristidele, kes on enne mingi aja töötanud mõnes muus juriidilises ametis. Mistahes muu varasema õigustöö kogemus tuleb kohtunikule igal juhul kasuks, mistõttu sellise eelduse seadmist saab vaid toetada.

Viimasest tõdemusest järeldub ühtlasi aga ka see, et kohtusüsteem ei ole uute kohtunike värbamisel samas olukorras teiste selliste õiguselukutsetega nagu advokatuur ja prokuratuur. Üleüldiselt aktsepteeritud arusaama järgi on vastsel õigusteaduse magistril lubatud asuda kohe lõpetamise järel tööle näiteks advokaadi või prokurörina. Iseäranis on uute lõpetajate värbamisel eelisseisundis advokatuur, sest vaba elukutse esindajatena ei takista advokaadibüroopidajatel miski ka magistrikraadini veel mitte jõudnud üliõpilaste palkamist. See aga annab kaud- selt advokaatuurile kadestamisväärse võimaluse parema potentsiaaliga tulevased juristid varakult ära noppida, samas kui seaduses täpselt paika pandud haridusnõuetega avaliku teenistuse juriidiliste institutsioonide osaks jääb üksnes järeelkorje.

Eeltoodust järeldeb niisiis, et erinevate õiguselukutsete esindajate horisontaalse liikumise soodustamine on uute kohtunike leidmisel erakordse tähtsusega. Olles piltlikult väljendudes kord juba ühe juriidilise tsunfti liikmeks astumiseks sisseastumiseksamid sooritanud, vajab end selles sfääris sissetöötanud jurist kas just erakordset, kuid siiski väga suurt motivatsioonisundi, et asuda uuesti kandideerima näiteks kohtusüsteemi. Seda eriti juhul, kui sinna pääsemise eeltingimuseks on seatud kogu õiguskorda hõlmavate küsimustega kohtunikueksam, milleks põhitöö kõrvalt ettevalmistumine kujutab endast omaette Erna retke sarnast katsumust.

Siinkõneleja ei taha sellega öelda, nagu ei peaks kohtunikukandidaadi teadmisi ja isiksuseomadusi põhjalikult kontrollima, kuid arvan siiski, et peame loobuma tarbetuist takistustest kohtunikuteenistusse pääsemise teel, loobudes vähemalt nende kandidaatide eksamineerimisest, kes on kord juba sooritanud prokuröri- või advokaadiksamid. Samamoodi peaks kohtunikueksami sooritanud kohtunik saama uut eksamit tegemata liikuda advokatuuri või prokuratuuri, samuti advokaat prokuröriks ja vastupidi.

Ühtne juristieksam

Praktiseerivate juristide horisontaalse ehk erialadevahelise liikumise soodustamine tuleb igal juhul kasuks meie õiguspraktikale tervikuna, sest võimaldab omandada uusi vaatenurki lisaks juba olemasolevatele. Ideaalis peab aga Eesti õiguskord tervikuna liikuma selles suunas, et kaoks üldse vajadus juba õigusteaduskonna lõpetanute teadmiste täiendavaks eksami vormis kontrollimiseks enne mõnda juriidilisse ametisse asumist. Kui kahtleme õigusõppe kvaliteedis ja lõpetajate teadmiste tasemes, siis piisaks ehk ühest lisaeksamist, mille tulemust aktsepteeriks kogu juristkond tervikuna, sõltumata sellest, millist rolli inimene soovib täitma asuda. Seetõttu arvan, et pikemas perspektiivis peaksime uuesti kaalumisele võtma ülemineku ühtsele juristieksamile, mis oleks küpsustunnistuseks kõigil juriidilistel erialadel töötamiseks. See mõistagi ei välista, nagu ei võiks iga juriidiline korporatsioon kehtestada enda ridadesse vastuvõtmisele muid, näiteks isiksuseomadusi või varasemat töökogemust puudutavaid kriteeriume, millele vastamist kandidaadilt nõutakse.

Neid kaalutlusi silmas pidades toetan täielikult kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu ühisistungitel kujundatud seisukohti ning loodan, et juba peatselt kogunev Riigikogu XIII koosseis saab need kohtute seaduse muutmise seaduseks vormida.

Muudatused kohtunikueksamikomisjoni töös

Kui eelkirjeldatud põhimõttelised ettepanekud alles ootavad seaduseelnõuna menetlusse andmist, siis mõned väiksemad kohtunikuks saamise korraldust puudutavad muudatused kohtute seaduses jõustuvad juba käesoleva aasta algusest. Eeskätt seostuvad need kohtunikueksamikomisjoni kui seni kohtusüsteemi kõige suurema töökoormusega omavalitsusorgani toimimisega. Arvestades, et kõik kohtunikukonda iseloomustavad personalinäitajad kinnitavad esseeisvat põlvkonnavahetust, tuleb kindlustada kohtunikueksamikomisjoni töövoime ka senisega võrreldes veelgi suurema töökoormuse tingimustes. Eeskätt kohtunikueksamikomisjoni tegususest sõltub see, kas ja kui hästi suudab kohtusüsteem vakantsete kohtade täitmisega toime tulla.

Sel eesmärgil muutis seadusandja selle aasta algusest kohtunikueksamikomisjoni moodustamise aluseid, suurendades selle liikmete arvu seniselt kümnelt kuuestikümnele ja vähendades komisjoni volituste kestust seniselt viielt aastalt kolmele. Kõnealused muudatused peaksid loodetavasti leevendada põhitöö kõrvalt kohtunikueksamikomisjoni liikme rasket tööd tegevate kolleegide koormust. Liikmete koguarvu suurendamine võimaldab komisjoni töö ümber korraldada n-ö paneelide ehk väiksemate koosseisude põhimõttel, mis lubab erinevate konkursside korraldamise usaldada komisjoni kui terviku liikmeskonnast moodustatud konkreetsele koosseisule. Seega läheb kohtunikueksamikomisjon tööpõhimõtetelt üle samadele printsiipidele, mida seni on järgitud teise personaliküsimustega tegeleva omavalitsusorgani – distsiplinaarkolleegiumi – töös.

Kohtunikonna organisatsioonitruudus

Kohtunikuks saamise korraldus on orgaaniliselt seotud sellele järgneva kohtunikuteenistusega. Kohtunikkonda võib pidada üheks stabiilsemaks teenistusgrupiks avaliku teenistuse eri liikide hulgas. Üldistatult võib öelda, et kui otsustus kohtnikuameti kasuks on langetatud, siis kohtunikuks ka jäädakse. Nii ongi personalivoolavus kohtunikonnas olnud peasjalikult seotud pensionile siirdumisega: viimase kümne aasta jooksul on ametis olevad kohtunikud 69%-l juhtudest teenistusest lahkunud pensionile jäämise tõttu. Teistel alustel kohtnikuameti mahapanemine moodustab seega 31% kogu kohtunikuteenistusest lahkumistest. Kohtnikuamet on seega tõesti üldjuhul amet kogu eluks.

Moodsas keelepruugis väljendudes võib seega väita, et kohtunikkonda iseloomustab teiste näitajate seas ka suur organisatsioonitruudus. Viimane kujutab endast erakordset väärtust, mille tähtsust ei tohi alahinnata. Samas kaasnevad pikaajalise teenistusega ühes ja samas organisatsioonis ühtlasi ka riskid, mida samuti ei tohi märkamata jätta. Oht langeda rutiini, tööväsimus ja suurest töökoormusest tingitud stress on vaid mõned kohtnikuametiga kaasas käivatest negatiivsetest teguritest.

Kohtnikuameti kõrvalnähud pole jäänud märkamata ka neile, kes alles kaaluvad kohtusüsteemiga liitumist. Juba eespool viidatud Faktum & Ariko tehtud uuringus osalenud kirjeldasid pea üksmeelselt kohtunikutööd muu hulgas ka selliste märksõnadega nagu „pingeline“ ja „suur koormus“.

Hüvedest

Õigusemõistja ametiga kaasnevaid eelnimetatud aspekte peaks arvestama ka kohtunikuteenistuse regulatsioon. Paraku on lähiminevikus tehtud kohtute seaduse muudatused pigem ühemõtteliselt taotlenud selle ameti pingelisust tasakaalustanud mehhanismide kaotamist. Nii on üksteise järel kehtetuks tunnistatud nii need sätted, mis nägid ette lisatasu kohtunikustaaži eest, kui ka normid, mis kindlustasid kohtunikule tavapärasest pikema puhkuse. Tegemist pole olnud kohtuniku sotsiaalsete

tagatiste sellise ümberstruktureerimisega, mille käigus oma aktuaalsuse kaotanud tagatised ajakohastatakse või asendatakse uutega, vaid lihtsalt nende ärakaotamisega. Tööaja korralduses on ainsaks uuenduseks käesolevast aastast ka kohtunikele laienenud võimalus töötada osalise tööajaga, kuid väga piiratud rakendusala tõttu on see pigem marginaalne muudatus.

Kohtunike sotsiaaltagatiste kaotamist on enamasti põhjendatud avaliku teenistuse töötingimuste ühtlustamise vajadusega. Olen veendunud, et kõikide avalikku teenistust puudutavate regulatsioonide ühtlustamine vaid ühtlustamise enda pärast ei saa olla eesmärk omaette. Selleks on avalik teenistus tervikuna liialt mitmetahuline, mistõttu erinevused teenistusrühmade vahel on paratamatud.

Kohtusüsteemi puhul tuleb tähele panna, et rahvusvaheliselt tunnustatud arusaama kohaselt kasvab kohtuniku võimekus kohtuasju lahendada ja seeläbi eelduslikult ka õigusemõistmise kvaliteet võrdeliselt kohtnikuametis töötatud ajaga. Mida kogenum ja suurema vilumusega on õigusemõistja, seda paremini ja kiiremini suudab ta ka talle jagatud asju lahendada. Sellest põhimõttelisest tõdemusest lähtuv lahendus peaks järelikult *de lege ferenda* püüdma kombineerida kohtunikustaaži tema ametihüvedega ehk mida pikem on kohtunikuna töötatud aeg, seda suuremad peaksid olema kohtuniku sotsiaalsed tagatised.

Võrdlevõiguslikult on sel põhjusel üsna tavaline näiteks kohtuniku töötasu seadmine sõltuvusse teenistuses oldud ajast viisil, nagu see oli nähtud ette ka kohtute seaduses enne 1. juulit 2013, mil kohtunike suhtes jõustus kõrgemate riigiteenijate palgareform. Olles realist, et mitte öelda skeptiline kohtunike staažitasude taastamise võimaluse suhtes, arvan siiski, et kaalumist vääriski kohtunikuteenistuses oldud aja ühendamine teistsuguste motivatsiooniliste teguritega, mille vahetu koormus riigieelarvele oleks üksnes kaudne. Selliste võimalustena võiksid siinkõneleja hinnangul kõne alla tulla vähemalt näiteks kohtunikupuhkuse pikenedamine sõltvalt töötatud ajast ning pikemaajaliseks enesetäiendamiseks mõeldud vaba semestri taotlemise võimalus kindlaks määratud teenistusaja möödumise järel. Mõlemad eelnimetatud hüved on võrdlemisi levinud töötajate

organisatsioonisiseste motivatsiooniprogrammide osad, mille vajalikkust väljaspool avalikku teenistust tavaliselt kahtluse alla ei seata.

Väärrib rõhutamist, et seni kitsalt sotsiaaltagatistena käsitletud eelistel on oma kindel roll ka kohtunike tööalase motivatsiooni suurendamisel. Praegune olukord, kus kohtunikustaaži seaduse tasandil ei väärtustata, ei ole kooskõlas tõdemusega, et kohtuniku väärtus õigusemõistjana kasvab korrelatsioonis töötatud ajaga. Pikemalt põhjendamatagi peaks olema selge, et arusaam, mille kohaselt parim kiitus kohtunikule on tema töö kohta tehtud kriitika puudumine, ei kaunista ühtegi organisatsioonimudelit. Kohtukorralduse seadusliku aluse põhimõte ei luba aga kohtusüsteemil selliseid motivatsiooniskeeme rakendada muul viisil kui vaid kohtute seaduses vastavasisulise regulatsiooni kehtestamise teel.

Loodan, et märtsis toimuvate valimiste järel kogunev uus Riigikogu võtab teiste seas arutlusele ka küsimuse, kuidas ajendada teenistusse asunud kohtunikke valitud ametis võimalikult kaua jätkama. Kõnealune probleem on iseäranis aktuaalne uute, pärast 1. juulit 2013 ametisse asunud või alles astuvate kolleegide puhul, kellele teadupärast riik enam kohtunikupensioni ei taga. Seni kohtunikuametisse astumisega kaasnenud teadmise, et vähemalt viieteistaastase teenistuse järel on kohtunikule kindlustatud tavapärasest kõrgem sissetulek vanaduspensioni eas, mõju kohtunikukonna valikutele ei maksa alahinnata. Võttes siinkohal samuti arvesse seda, et kohtusüsteemile loomuomase püramiidja ülesehituse tõttu ei ole karjääriredelil tõusmine kõigi jaoks võimalik, sest kohtuastme tõustes jääb selles kohtunikukohtade arv järjest väiksemaks, siis tuleb tõsiselt mõelda, milliste teenistushüvede kaudu motiveerida kohtunikke õigusemõistmise jumalust nii kaua teenima kui võimalik. Kohtunike vähest personalivoolavust praegu iseloomustavate heade näitajate pöördumine vastupidiseks on arengusuund, mida kohtusüsteem peab püüdma igal kujul vältida.

Lõpetuseks

Tänane kohtunike täiskogu keskendub senise kohtunikuks saamise korralduse muutmise vajaduse aruteludele. Eelmisest täiskogust möödunud aja jooksul on Riigikohtu juurde moodustatud töögrupp ning kohtunikueksamikomisjon ja koolitusnõukogu kõnealust küsimusteriingi põhjalikult analüüsinud ning jõudnud mitmete seisukohtade heakskiitmiseni, millele toetudes saab asuda kohtute seaduse muutmise seaduse eelnõu välja töötama. Siinkõneleja arvates on oluline, et kohtunikukonkursside senisega võrreldes teisiti korraldamise vajadust on adunud nimelt kohtunike omavalitsusorganid ise, esitades olemasoleva süsteemi reformimiseks põhjendatud ettepanekuid. Kasutan siinkohal veel kord juhust, et tänada kõiki häid kolleege, kes pingelise põhitöö kõrvalt leidsid siiski piisavalt aega, et arutleda kohtunikueksamikomisjoni ja koolitusnõukogu kahel ühisistungil kogu kohtusüsteemi tuleviku aspektist oluliste küsimuste üle. Kuna kohtunike täiskogu on kohtunike tähtsaim omavalitsusorgan, siis on enesestmõistetav, et möödunud aastal kohtunikuks saamise korralduse muutmiseks tehtud ettepanekud tuuakse ka täiskogu ette.

Tänane täiskogu ei tegele siiski mitte üksnes kohtunike valimise probleemistikuga. Kohtute haldamise nõukoja tegemistest väljakasvanuna on seekordse täiskogu päevakorras ka seisukoha kujundamine kohtumenetluse hea tava heakskiitmise kohta. Siinkohal tuleb tunnustada Tartu Ringkonnakohtu esimehe Kersti Kerstna-Vaksi juhtimisel tegutsenud Eesti kohtusüsteemi kvaliteedijuhtimise töögrupi tulemuslikku tegevust. Juba mitu aastat väldanud kohtusüsteemi kvaliteedijuhtimise ettevalmistamise tulemina on kohtute haldamise nõukoda praeguseks heaks kiitnud kõik selle esialgu kavandatud kolm osa ehk täpsemalt kohtujuhtimise hea tava, kohtuhalduse hea tava ning kohtumenetluse hea tava. Need on niinimetatud *soft-law* tüüpi regulatsioonid, mille eesmärk on ühest küljest kohtusüsteemi sees mingi valdkonna toimimispõhimõtetes kokkuleppimine, kuid teiselt poolt ka nende tutvustamine avalikkusele. Kuna kõnealuse standarditepaketi kolmas osa ehk kohtumenetluse hea tava puudutab kohtusüsteemi ja õigusemõistmise korraldamist tervikuna, mitte üksnes kohtute haldamist, siis pidas seda välja töötanud töögrupp oluliseks selle

heakskiitmist kohtunike täiskogus. Üksikasjalikuma ülevaate kohtumenetluse hea tava saamisloost ja selle ettevalmistamisel aluseks võetud printsiipidest saate Kersti Kerstna-Vaksi ettekandest. Märgin siinkohal vaid nii palju, et pidades silmas täiskogu tööaja piiratust, toimusid sisulised arutelud kohtumenetluse hea tava üle kohtute üldkogude tasandil ning nendelt laekunud tagasiside arutati uuesti läbi töögrupis, kes vajalikus osas kohtumenetluse head tava kajastavat teksti ka korrigeeris. Sellest tulenevalt toetan töögrupi ettepanekut lugeda aruteludefaas läbituks ja kujundada täiskogu seisukoht kohtumenetluse hea tava heakskiitmise küsimuses.



OLULIST KOHTUNIKE OMAVALITSUSORGANITES 2014. AASTAL



Kristel Siimula-Saar

Riigikohtu personaliosakonna nõunik

Liis Lindström

Riigikohtu esimehe nõunik

Triinu Meeru

Riigikohtu personaliosakonna spetsialist

Tanel Kask

Riigikohtu koolitusosakonna juhataja

Kohtute haldamise nõukoja töö

2014. aastal kogunes nõukoda seitsmel korral, neist ühel juhul peeti istung elektrooniliselt. Alljärgnevalt on toodud lühike ülevaade olulisematest kohtute haldamise nõukojas arutatud küsimustest.¹

1) Õigusemõistmise korrakohane toimimine esimese ja teise astme kohtutes

Maikuisel kohtute haldamise nõukoja istungil andsid kohtute esimehed ülevaate õigusemõistmise korrakohase toimimise kohta esimese ja teise astme kohtutes. Nõukoja liikmed juhtisid tähelepanu Tartu ja Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumite pikkadele menetlusaegadele. Lepiti kokku, et järgmistel nõukoja istungitel arutatakse meetmeid probleemide lahendamiseks. Septembris 2014 tutvustas Tartu Ringkonnakohus ja detsembris 2014 Tallinna Ringkonnakohus kavandatud ning juba astunud samme halduskolleegiumite menetlusaegade lühendamiseks. Mõlemal juhul tehti ettepanekuid kohtu töökorralduse ja õigusaktide muutmiseks.

Eesmärgiga lahendada ja võimalusel ka ennetada

halduskohtumenetluse pikkusega seotud probleeme palus nõukoda Justiitsministeeriumil moodustada halduskohtumenetluse seadustiku revideerimise töörühm ning lisada ministeeriumi 2015. aasta tööplaani ülesanne töötada välja asenduskohtuniku instituut. Samuti soovitas nõukoda kohtu esimeestel anda õigusemõistmise korrakohase toimimise aruandes ülevaade sellest, mida on tehtud ebamõistlikult pikkade menetlusaegade probleemi ennetamiseks või lahendamiseks.

2) Kohtute kvaliteedijuhtimise süsteem

Septembris 2014 toimunud nõukoja istungil tutvustas kohtute kvaliteedijuhtimise töögrupi esimees Kersti Kerstna-Vaks nõukoja liikmetele kohtute kvaliteedijuhtimise süsteemi kolmandat osa „Kohtumenetluse hea tava“, mis koondab põhimõtted, millest kohtunikud menetluse juhtimisel võiksid lähtuda. Nõukoja liikmete enamus avaldas tutvumiseks esitatud kohtumenetluse hea tava kavandile toetust, kuid soovitati mõelda tava parimale rakendamisviisile kohtusüsteemis. Nõukoja liikmed leidsid, et kuivõrd tava puudutab kõiki kohtunikke, siis väljub selle kehtestamine nõukoja pädevusest ning tava legitimeerimiseks võiks selle esitada kohtunike täiskogule heakskiitmiseks. 2015. aasta veebruaris kogunenud kohtunike täiskogu kiitis kohtumenetluse hea tava heaks.

¹ Lisainformatsiooni kohtute haldamise nõukoja tegevuse kohta saab kohtute veebilehelt (www.kohus.ee).

3) Tõhusama õigusemõistmise projekt

Tõhusama õigusemõistmise projekt rakendus Harju Maakohtus 2013. aasta alguses, Harju Maakohtu esimees on nõukoda projekti käigust pidevalt informeerinud.

Aprillis 2014 pöördus kohtute haldamise nõukoja poole Kohtunike Ühing, väljendades muret projekti rakendumise üle Harju Maakohtus. Kohtunike Ühingu pöördumises viidati, et projekti rakendamisel on kohtulahendite kvaliteet muutunud vähetähtsaks võrreldes statistiliste näitajatega (nagu menetluse kiirus), Harju Maakohtu koormuspunktide skaala ei taga võrdset töökoormust ning kohtunikke ja abipersonali tunnustatakse ainult statistiliste näitajate alusel. Kohtunike Ühing tegi ettepaneku moodustada kohtunikest koosneva komisjoni, mis hindaks tõhusama õigusemõistmise projekti rakendamist Harju Maakohtus. Kohtute haldamise nõukoda arutas Kohtunike Ühingu pöördumist mais 2014 ja otsustas võtta küsimuse uuesti päevakorda pärast Justiitsministeeriumi siseauditi osakonna tulemusauditi „Harju Maakohtu töökorraldus“ lõpparuande nõukojale tutvustamist. Auditi lõpparuannet tutvustati nõukojale detsembris 2014. Nõukoja liikmete enamus leidis, et auditeerimise käigus ei tuvastatud Harju Maakohtus puudujääke, mis tingiksid eraldi hindamiskomisjoni moodustamise. Kohtunike Ühingu viidatud probleemid on eelkõige lahendatavad kohtusiseselt nende üldkogus arutamise teel. Riigikohtu esimees saatis 2014. aasta lõpus Kohtunike Ühingu kohtute haldamise nõukoja nimel vastuse.

Ajendatuna Kohtunike Ühingu kirjast palus nõukoda Justiitsministeeriumil välja selgitada olemasolevad kohtuteenistujate motivatsioonifondi jagamise ja kohtunike motiveerimise põhimõtted ning esitada need nõukojale arutamiseks. Nõukoda arutas Justiitsministeeriumi koostatud ülevaadet oktoobris 2014. Nõukoda palus Justiitsministeeriumil koostada kohtutes kehtivate motivatsioonisüsteemide põhjal motiveerimise ühtsed üldpõhimõtted ja esitada need nõukoja 2015. aasta märtsikuu istungile ettepanekutena kohtuhalduse hea tava täiendamiseks.

4) Kohtusüsteemi puudutavad seadusemuudatused

Märtsis 2014 tegid Justiitsministeeriumi esindajad ülevaate kavatsusest muuta kohtute seadust. Plaanis oli sätestada kohtuniku osalise tööajaga töötamise regulatsioon, lisada Riigikohtu üldkogude pädevuste loetellu kohtuniku ametikõrgenduse otsustamise kriteeriumide kehtestamine, muuta kohtunikueksamikomisjoni koosseisu ja volituste pikkust ning uuendada kohtunikueksami korraldust. Nõukoda toetas väljatöötamiskavatsuse alusel kohtute seaduse muutmist ning tegi ettepanekuid kavandatavate muudatuste kohta. Teist korda arutati muudatusettepanekuid 2014. aasta mais. 1. jaanuaril 2015 jõustusid kohtute seaduse muudatused (698 SE), millega tehti kohtunikele võimalikuks töötada osalise tööajaga, suurendati kohtunikueksamikomisjoni liikmete arvu ja lühendati liikmete volituste kestust ning muudeti kohtu esimeestele makstava lisatasu suurus.

Mais 2014 tutvustati nõukoja liikmetele kavandatavaid kriminaalmenetluse seadustiku muudatusi, kuivõrd eelnõu mõjutab kohtute töökoormust (muudatused vahistamise ja läbiotsimise regulatsioonis). Nõukoja liikmed avaldasid eelnõu kohta arvamust, kuid lõplikku seisukohta ei kujundatud. Riigikogu võttis kavandatud muudatused vastu 18. veebruaril 2015 (770 SE).

Ülevaade kohtunike koolitusest

Järgnevalt esitatakse ülevaade olulisematest kohtunike koolitusega seotud sündmustest eelmisel aastal. Detailsema koolitusaruandega saab tutvuda Riigikohtu kodulehel.

Hea meel on tõdeda, et osalejate hinnangul vastasid 2014. aasta koolitused ootustele ning koolitajatega oldi rahul. Tagasiside lehtede põhjal oli hinnang (viie palli skaalal) saadud teadmiste vastavusest ootustele 4,7, hinnang koolituse korraldusele 4,8 ja hinnang lektoritele 4,8 (kompetentsus, teadmiste edastamise oskus, koolitusmaterjalide kvaliteet).

Eesti kohtunike koolitussüsteem on jõudnud tasemele, mis lubab seada seda teistele eeskujuks ja käia välismaal seda tutvustamas. Euroopa Komisjon kiitis 2014. aasta mais heaks aruande **parimatest praktikatest Euroopa**

riikide kohtunike koolituses (arvutivõrgus kättesaadav E-õiguse portaalis: <https://e-justice.europa.eu>). Riigikohus on seal teistele eeskujuks seatud tervelt kolmes aspektis. Need on:

1. kohtupraktika analüüs ja selle integreerimine koolitustegevusse (erilise rõhuga kordusanalüüsidel);
2. kohtuotsuse põhjendamise koolitus, mille raames antakse osalejatele individuaalset tagasisidet;
3. kohtuistungijuhimise koolitus, mille raames filmitakse osalejate tegevust ja antakse neile individuaalset tagasisidet.

Euroopa Komisjon soovib ka teistel liikmesriikidel neid uuenduslikke koolitusi ning tööprotsesse kasutusele võtta, sest need parandavad oluliselt kohtusüsteemi kvaliteeti. Arvestades asjaolu, et mitte kõik riigid ei pääsenud sinna raportisse (veel enam mitmes aspektis), võime sellise tulemusega kindlasti rahul olla. See on kindlasti tunnustus koolitusnõukogule ja Eesti kohtunike koolitussüsteemile, mis on saavutatud pikaajalise süstemaatilise töö tulemusel.

Koolitusosakonna esindaja osales 2014. aastal kolmel välisüritusel, kus tutvustas Eesti kohtunike koolituse erinevaid aspekte.

- 27. ja 28. juunil Brüsselis Euroopa Komisjoni korraldatud seminaril „**Building upon good practices in European Judicial Training**“, kus Eesti esindaja tutvustas koolitust „Suhtlemisoskused kohtumenetluses: enesega vastandamine läbi videotagasiside“. Huvi koolituse vastu oli suur ning koolitus sai väga positiivset vastukaja.
- 16. ja 17. juunil Strasbourgis **Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) aastakonverentsil**, Eesti esindaja tutvustas koolitusosakonna ja õigusteabe osakonna koostööd ning kohtupraktika analüüside kasutamist kohtunike koolituste mõju hindamisel. Eesti on üks väheseid riike, kus koolituste mõju hinnatakse ka kohtupraktika analüüsimise abil.
- 19. ja 20. märtsil Montenegros toimunud konverentsil „**Conference on Models of Transformation of the Judicial Training Center of Montenegro into an Independent Institution**“. Konverentsi korraldajateks

olid USA saatkond Montenegros, *European Institute of Public Administration (EIPA)* ja Montenegro kohtunike koolituskeskus. Lisaks kohtunike väljaõppe ja koolitussüsteemi tutvustamisele osales Eesti esindaja ka fookusgrupis, kus käsitleti koolituskavade välja-töötamist ja tulemuste hindamist.

2014. aastal jätkati senist suunda õppijakesksete (aktiivõppe) meetodite kasutusele võtmiseks. Lisaks senistele populaarsetele koolitustele (tsiviilasja menetluse juhtimise koolitus, tsiviilkohtumenetluse korraldamise koolitus ja kohtuotsuse põhjendamise koolitus) töötas KN välja koolitusmooduli „**Menetluse juhtimine kriminaalkohtumenetluses**“. See on sarnaselt tsiviilasja menetluse juhtimise koolitusega aktiivne koolitusmoodul, kus tehakse ka praktilisi harjutusi. Koolitusmooduli aitasid välja töötada kohtunikud Ingeri Tamm, Katre Poljakova ja Kalev Kuningas, lisaks osalesid aruteludes ja harjutustes ka advokaat Oliver Nääs ning prokurör Marge Püss.

2014. aastal oli üle hulga aja taas kavas kohtunikeetika koolitus. Vajaduse koolituse järele tingis ühelt poolt see, et kohtunikeetikat käsitlevat koolitust ei olnud tükk aega korraldatud, teiselt poolt oli kohtunikeetika ja korruptsiooniriskide hindamise koolituse korraldamine kohtunikele üheks nõudmistest, mille püstitas Eestile viimane GRECO hindamisraport. Koolituse korraldas seminarivormis Harju Maakohtu kohtunik Meelis Eerik, kes on kohtunikeetikaga pikalt tegeleud. Tema töötas välja ka õppematerjalid, võttes arvesse nii Euroopas üldiselt valitsevaid suundumusi kui ka GRECO raportis väljendatud seisukohti. Koolituse eesmärgiks oli tõsta kohtunike teadlikkust korruptsiooniohu vältimise ning kohtuniku ametieetika alal. Tagasiside seminarivormis toimunud koolitusele oli väga positiivne.

Uue sihtgrupina ilmestavad 2014. aastat **kohtujuristid**. Arvestades nende töö profiili, ei tohiks tulevikus nende pakutav õiguskoolitus olulisel määral erineda kohtunikele pakutavast, küll aga on ilmselt vahetult pärast tööle asumist vajalik kaaluda esmaste hädavajalike praktiliste teadmiste koolitust. Uue sihtgrupi lisandumise mõjuna saab välja tuua koolitustel osalejate arvu suurenemise, mistõttu on mõnel juhul tulnud lisada programmi rohkem koolitusgruppe või siis korraldada koolitus suurele grupile (masskoolitus).

2014. aastal töötasid KEK ja KN koostöös välja **noorkohtuniku hindamislehe**, mille eesmärgiks on anda alla kolmeaastase staažiga kohtunikule (noorkohtunikule) individuaalset tagasisidet tema koostatud kohtulahendite kvaliteedi kohta, aidata KEK-il saada paremat ülevaadet noorkohtunike töö kvaliteedist ning teha tõhusamalt järelevalvet. Hindamislehte täidavad ringkonnakohtunikud maa- ja halduskohtunike kohta.

Lisaks tavapärastele EJTN-i algatatud **vahetusprogrammidele** ja õppevisiitidele EL-i liikmesriikides ja EL-i institutsioonides ning Open World Program'i õppevisiidile USA-s, võttis Eesti 2014. aastal esimest korda osa EJTN-i **vahetusprogrammist AIAKOS**, mis on mõeldud noorkohtunikele ja kohtunikukandidaatidele. Programm koosneb kahest nädalapikkusest osast, millest ühel osaleb Eesti esindaja välisriigi korraldatavas vastuvõtuprogrammis ja teisel korraldab kodukohariik väliskülaliste vastuvõtmise. Eestist osalesid programmis kohtunik Deniss Minzatov, kes veetis programminädala Belgias, ja kohtunikukandidaat Jekaterina Pavlenko, kes viibis Prantsusmaal.

2014. aastal jätkati parimate koolitajate meeespidamist. Parima koolitaja aumärgi sai eelmisel aastal Riigikohtu tsiviilkolleegiumi nõunik Margit Vutt.

Kohtunikueksamikomisjoni tegevusest

Kohtunikueksamikomisjoni töökoormust kujundavad kohtuniku- ja kohtunikukandidaadi konkursside arv, aga ka ametisolevate kohtunikukandidaatide ja kuni kolmeaastase staažiga kohtunike arv.

2014. aastal kuulutas justiitsminister välja viis konkursi kokku kaheksateistkümmele kohtuniku kohale (neljale Tallinna Ringkonnakohtu, ühele Tartu Ringkonnakohtu, üheksale Harju Maakohtu, kahele Viru Maakohtu ning ühele Tallinna Halduskohtu ja ühele Tartu Halduskohtu kohtuniku kohale). Nendest jõudsid samal aastal edukalt lõpule konkursid kolmele Tallinna Ringkonnakohtu ja ühele Tallinna Halduskohtu kohtuniku kohale. Samuti jõudsid eelmisel aastal edukalt lõpule 2013. aastal välja kuulutatud konkursid kolmele Tallinna Ringkonnakohtu, kolmele Harju Maakohtu, kahele Tartu Maakohtu, ühele

Tallinna Halduskohtu ja ühele Tartu Halduskohtu kohtuniku kohale.

2014. aasta jooksul nimetas Vabariigi President teise astme kohtu kohtunikuks järgmised isikud:

4. Andres Parmas
5. Indrek Parrest
6. Indrek Soots
7. Kaija Kaijanen
8. Krista Kirspuu
9. Villem Lapimaa

Kõik teise astme kohtu kohtunikuks nimetatud asusid teenistusse Tallinna Ringkonnakohtusse.

Esimese astme kohtu kohtunikuks nimetati:

10. Reelika Lind (Tallinna Halduskohus)
11. Kadri Palm (Tartu Halduskohus)
12. Raina Pärn (Tartu Maakohus)
13. Vahur-Peeter Liin (Tartu Maakohus)
14. Kristiina Kruusel (Harju Maakohus)
15. Helina Luksepp (Harju Maakohus)
16. Kaire Pullerits (Harju Maakohus)
17. Sirje Kaljumäe (Tallinna Halduskohus)

Kahele Harju Maakohtu ja kolmele Viru Maakohtu kohtuniku kohale kuulutatud konkursid luhtusid. Veel käimasolevad konkursid jõuavad lõpule 2015. aasta jooksul.

Kohtunikukandidaadi kohtade täitmiseks justiitsminister 2014. aastal ühtegi konkursi välja ei kuulutanud. 2014. aasta alguses oli ettevalmistusteenistuses üheksa kohtunikukandidaati, kellest kolm asus kohtunikuametisse. Aasta lõppedes jätkas ettevalmistusteenistuses neli kohtunikukandidaati.

Kohtunikueksamikomisjon hindab ka alla kolmeaastase staažiga kohtunike ametisse sobivust. Neid oli 2014. aasta alguses ametis 26. Kolm aastat kohtunikustaaži täitus 2014. aastal kuuel kohtunikul: Harju Maakohtu kohtunikel Velmar Britel, Marget Henriksenil ja Kristina Välistel ning Viru Maakohtu kohtunikel Larissa Prokonpenkol, Leanika Tammel ja Kristel Vedrol. 2014. aasta lõppedes oli vähem kui kolm aastat kohtunikustaaži 31 kohtunikul.

2014. aastal pidasid kohtunikueksamikomisjon ja koolitunõukogu kaks ühisistungit. Ühisistungitel arutati kitsaskohti kohtnikuks saamise korralduses ja kujundati seisukohad probleemide lahendamiseks. Aprillis toimunud ühisistungil kiideti heaks nõuded kohtunikuna ametisse asujale (nõudmised isiksuseomadustele, teadmiste ja oskustele) ning noorkohtunike kohtulahendite hindamislehe kasutuselevõtt. Novembris toimunud ühisistungil jõuti seisukohale, et ettevalmistusteenistus on oma aja ära elanud. Soodustada tuleb reguleeritud õiguserialade (vandeadvokaadid, prokurörid) vahelist liikumist, kaotades nendelt erialadelt pärit kandideerijatelt kohtunikueksami sooritamise nõude. Kohtnikuks kandideerijatel eeldatakse 4–5-aastast õiguslase töö kogemust, kuid täpsemaid piiranguid ei seata. Kohtuniku ametioskused omandatakse pärast kohtnikuametisse asumist lühikese perioodi (1–6 kuud) jooksul. Uuele süsteemile ülemineku ajal nähakse võimalike kohtnikuks kandideerijate kohtujuriste, kel võimaldatakse osaleda koolitusprogrammis.

Distsiplinaarkolleegiumi praktika 2014. aastal

2014. aastal esitati distsiplinaarsüüdistusi kuuel korral kaheksa kohtuniku vastu. Kuuest juhtumist kahe puhul oli distsiplinaarmenetluse algatajaks maakohtu esimees, kolmel juhul ringkonnakohtu esimees ja ühel juhul Riigikohtu esimees. Viiel juhul esitati süüdistused ametikohtustate mittekohase täitmise ja ühel juhul vääriru teo toimepanemise tunnustel. Kaheksast kohtunikust kolm mõisteti esitatud süüdistuses õigeks, kuid viie kohtuniku suhtes tehti süüdimõistev otsus.

Esimeses asjas esitati kohtunikule süüdistus selles, et ta oleks pidanud väärteoasjas jätma kaebused eraldiseisvates menetlustes rahuldumata, kuna kaebused esitanud isikute puudus õigus vaidlustada kohtuvälise menetleja määrust väärteomenetluse osalise lõpetamise kohta. Kohtunik aga lahendas väärteoasja seda lõpetades sisuliselt (üksikküsimuse lahendamise asemel) ning tegi lahendi väärteoasjas ligikaudu aasta pärast kaebuste esitamist (kaebused tulnuks lahendada viie päeva jooksul). Asja Riigikohtus lahendamise ajaks oli väärteoasi karistusseadustiku järgi aegunud, kusjuures asja aegumisel oli määravaks just

maakohtus kaebuse lahendamisele kulunud ebamõistlik aeg. Distsiplinaarkolleegium leidis, et asjas puuduvad tõendid, mis kinnitaksid, et kohtunik oleks väärteo asja menetlust tahtlikult venitanud. Kummutatud ei olnud kohtuniku väidet, et teda eksitas kaebuse menetluse võtmisel ka asjaolu, et ringkonnakohtus oli selle kaebuse oma määrusega saatnud maakohtule menetlemiseks, ilma et oleks juhtinud maakohtu tähelepanu nende asjaoludele, mida hiljem selgitas oma määruses Riigikohtu kriminaalkolleegium. Distsiplinaarkolleegium leidis, et kohtuniku väärteoasja menetlemisel toime pandud väärteomenetlusõiguse rikkumised ja sellest tingitud menetlusele kulunud ebamõistlikult pikk aeg ei olnud vaadeldaval juhul distsiplinaarsüütegu.

Teises asjas esitati kohtunikule süüdistus selles, et tema vastused ringkonnakohtu esimehe nõudele anda tsiviilasja menetlemise kohta selgitusi ei olnud põhjendatud ega hõlmanud kõiki esile toodud tsiviilasju. Seetõttu oli ringkonnakohtu esimees sunnitud kohtunikult selgitusi küsima neljal korral. Süüdistuses leiti, et kohtunik on selgituste andmisel ringkonnakohtu esimehele ja kohtunikueksamikomisjonile korduvalt nii kirjalikult kui ka suuliselt valetanud ning sellist käitumist tuleb käsitada kohtuniku vääriru teona. Kolleegium asus seisukohale, et kohtute seaduse § 45 lg-s 1 sätestatud tuleneb kohtuniku kohustus anda järelevalvevolitustega isikule tema nõudel ja õigusemõistmise korrahase toimimise tagamiseks ning kontrollifunktsiooni täitmiseks vajalikku teavet. See hõlmab ka kohtuniku kohustust hoolikalt kontrollida edastatava teabe õigsust ja mitte esitada tahtlikult valeandmeid või varjata olulist teavet. Kolleegium leidis, et kohtunik on süüdi hooletuses järelevalvet tegevale ringkonnakohtu esimehele seletuste andmisel ja ebaõige teabe esitamises, st oma kohustuste mittekohases täitmisel.

Kolmandas asjas esitati süüdistus kogu kohtukoosseisu (kolme kohtuniku) vastu selle alusel, et kohtunikud lükkasid aasta jooksul kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemist edasi 21 korda. Sellega ületas kohtukoosseis kordades halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS) sätestatud kohtuotsuse kuulutamise tähtaega, sealjuures kordagi põhjendamata otsuse tegemise edasilükkamist. Kohus ei vormistanud kohtuotsuse teatavaks tegemise edasilükkamise kohta kohtumäärusi. Distsiplinaarkolleegium leidis, et rikutud on ka HKMS § 173 lg-st 3

tulenevat nõuet, mille kohaselt tuleb kohtuotsuse teatavaks tegemise edasilükkamist põhjendada. Kolleegium asus seisukohale, et olukorras, kus esimese korraldava määruse on HKMS § 188 lg 3 alusel teinud eesistuja ainuisikuliselt, ei ole kohtuotsuse teatavaks tegemise tähtaja rikkumine ette heidetav kogu asja läbivaatavale kohtukoosseisule. Kohtukoosseis vastutab kohtulahendi sisu eest, eesistuja aga korralduslike küsimuste lahendamise eest. Kolleegium mõistis eesistuja ametikohustuste mittekohases täitmises süüdi ja teised kohtunikud õigeks.

Neljandas asjas esitati kohtunikule süüdistus selles, et kohtunik on oluliselt rikkunud asjakohaseid menetlusõiguse norme, peatades tagaseljaotsusega kohtuotsuse täitmise (sh laste kasuks elatise väljamõistmise osas). Nimetatud teoga põhjustas kohtunik raske tagajärje, muutes võimatuks elatise võla sissenõudmise. Kolleegium leidis, et kohtupraktikas ei ole väljakujunenud üldtunnustatud seisukohta, kuidas peaks kohtulahendi resolutsioon välja nägema juhul, kui tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 459 järgi muudetakse varasema kohtulahendiga väljamõistetud elatise suurust. Ebaselge on ka see, kas elatise suuruse muutmisel tuleks algselt uus täitemenetlus või jätkata vana, arvestades alates hagi esitamisest uue kohtulahendiga väljamõistetud elatise suurust. Kolleegium pidas aga ilmselgeks, et kohtunikul puudus igasugune vajadus ja õiguslik alus peatada varasem täitemenetlus osas, mis puudutas elatise võlga. Kohtunikul oli kohustus ja võimalus välja selgitada, kas varasema kohtulahendi alusel on tekkinud võlg, mille osas algselt täitemenetlust ei ole alust peatada. Seda tegemata ning täitemenetlust täielikult peatades rikkus kohtunik hooletusest oma ametikohustusi. Kolleegium ei nõustunud, et kohtunik muutis võimatuks elatise võla sissenõudmise, kuid leidis, et sissenõudmine oli takistatud.

Viiendas asjas esitati kohtunikule süüdistus selles, et kohtunik jättis kriminaalasjas kohtuotsuse tervikteksti määratud ajaks teatavaks tegemata ja motiveeritud kohtuotsuse kättesaadavaks tegemise aja muutmise määrusega vormistamata. Kolleegium pidas süüdistust põhjendatuks ega tuvastanud asjaolusid, mis võinuks üheksakuulist viivitamist objektiivselt õigustada.

Kuuendas asjas esitati kohtunikule süüdistus mitmes asjas: kohtunik rikkus oluliselt kohustust lahendada

tsiviilasi mõistliku aja jooksul, sealhulgas viivitas kohtunik oluliselt erinevate menetlustoimingute tegemisel üheteistkümnes tsiviilasjas (viivitused vältasid neljast kuust kahe ja poole aastani). Kolleegium tuvastas, et ühe tsiviilasja menetlusse võtmisega viivitamises ja ühes tsiviilasjas ekspertiisi taotluse lahendamise viivitamises on distsiplinaarsüütegu aegunud. Kolleegium leidis, et kohtunik on oma ametikohustusi täitnud mittekohaselt, sest ta on suhteliselt lühikese kohtunikuna töötamise aja jooksul menetlustoimingutega ebamõistlikult pikalt venitanud kokku kümnes tsiviilasjas.

Distsiplinaarkolleegiumi jõustunud lahendid avaldatakse Riigikohtu kodulehel, arvestades avaliku teabe seaduses sätestatud piiranguid. Kohtute seaduse § 88 lg 6 kohaselt kustub distsiplinaarkaristus automaatselt, kui kohtunik ei ole ühe aasta jooksul pärast distsiplinaarkolleegiumi otsuse jõustumist pannud toime uut süütegu. 2014. aastal ei esitatud distsiplinaarkolleegiumile avaldusi karistuse ennetähtaegseks kustutamiseks.





EESTI KOHTUNIKE ÜHINGU TEGEVUSEST 2014. AASTAL

Virgo Saarmets

Eesti Kohtunike Ühingu esimees

Tallinna Ringkonnakohtu kohtunik

Eesti Kohtunike Ühing on 18. detsembril 1991 asutatud Eesti kohtunike vabatahtlik ühendus, mille põhikirjalisteks eesmärkideks on ühendada kohtunikud kutseorganisatsiooniks, seista kohtute ja kohtunike sõltumatuse eest, kaitsta kohtunike isiklikke, tööalaseid ja sotsiaal-majanduslikke õigusi ning seaduslikke huve, kujundada ja hoida kohtunike kutse-eeskriitika taset ning uurida Eesti territooriumil tegutsenud kohtute ajalugu. Kõigi nende eesmärkide poole püüdlemisega ühing jõudumööda ka tegeleb, unustamata seejuures mõningast meelelahutuslikkust.

Ühingu liikmeskonna koguarv on 2014. aasta kokkuvõttes ühe liikme võrra vähenenud. Liikmeks võeti vastu värsked kohtunikud Reelika Lind, Raina Pärn ja Kristiina Kruusel. Ühingu liikmete hulgast astusid omal soovil välja emeriitkohtunikud Silvia Nõmmoja, Olev Otsus ja Marion Vakker ning lisaks arvati ühinguist välja Marie Tammsaar tema kohtunikuametist vabastamise tõttu. Ühingu tegevliikmete arv 2015. aasta alguse seisuga oli 201 (sh 39 emeriitkohtunikku) ning ühingu on lisaks 3 auliiget. Samas tuleb tõdeda, et ühingu juhatusel tuleb kindlasti senisest enam panustada selgitus- ja kihutus-töösse, et tõhusalt tutvustada ühingu tegevust uutele kolleegidele. Nimelt on aastatel 2013–2014 kohtusüsteemi lisandunud 21 uuest kohtunikust ühinguga seni liitunud üksnes 6 kolleegi. Aastatel 2011–2012 lisandunud 17 kohtunikust on seevastu ühingu liikmeteks saanud koguni 13 kohtunikku. Liikmeskonda puudutavate teadete juures ei saa jätta välja toomata, et 2014. aastal omistati

tunnustuseks senitehtu eest ühingu vimplid mitmetele teenekatele liikmetele. Uuteks laureaatideks on Meelis Eerik, Tiiu Jervan, Lea Laarmaa ja Mare Merimaa.

Möödunud tegevusaasta kaks peamist tegevussuunda olid kahtlemata **tõhusa õigusemõistmise projekti mõjude hindamine** ja kohtute ajaloo uurimise ettevalmistamine. Neist esimese osas said mitmed põletavad küsimused 2014. aasta lõpuks ka esialgu rahuldavad vastused. Nimelt tegi ühingu juhatus 22. aprilli kirjaga kohtute haldamise nõukojale ettepaneku teha õigusemõistmise forsseeritud tõhustamisega kaasnenud või kaasnevate võimalike probleemide kindlakstegemiseks, nendele lahenduste leidmiseks ning tõhusama õigusemõistmise projektiga tulemuslikuks edasiliikumiseks erapooletu analüüs kohtutega sõlmitud nn tulemuslepingute mõjudest õigusemõistmise kvaliteedile, kohtunike töökoormusele, kohtute tööõhkkonnale ja kohtupersonali motiveerimisskeemidele. Pöördumise lähtekohaks oli projekti senisest rakenduspraktikast vähemasti esmapilgul ilmnev keskendumine statistiliste näitajate alusel ainult ja üksnes kiirele menetlusele ning sellega kaasnev pidev surve iga hinna eest vähendada asjade jääki ja saavutada samas lühem keskmine menetlusaeg, kusjuures kohtulahendi kvaliteet näis olevat taandumas teisejärguliseks.

Heameel on tõdeda, et kohtute haldamise nõukoda võttis ühingu pöördumises väljendatud muret tõsiselt ning arutas tõhusa õigusemõistmise projekti rakendamise kohta kaasnevat mitmel istungil. Harju Maakohutu töökorralduse analüüsimiseks tegi Justiitsministeeriumi

siseauditi osakond tulemusauditi, mille järeldused väga tõsiste probleemide olemasolu ei kinnitanud. Sellelgi poolel tehti mitmeid ettepanekuid senisest veelgi parema olukorra saavutamiseks, muu hulgas näiteks koormuspunktide arvestuse süsteemseks ülevaatamiseks. Ühingu pöördumisest ajendatuna tehti kindlaks ka kõigis kohtutes olemasolevad kohtuteenistujate ja kohtunike motiveerimissüsteemid ning nende alusel on koostamisel motiveerimise ühtsed põhimõtted, mis peaksid tulevikus saama osaks kohtuhalduse heast tavast. Kokkuvõttes võib nõustuda nõukoja 18. detsembri kirjas väljendatuga, et praegu ei ole järeltegevusteks vajadust, kuid kahtlemata kavatses ühingu projekti elluviimise mõjul silma peal hoida ka edaspidi ning seda siis juba üle Eesti.

Kohtute ajaloo uurimise projekti on kavas 2015. aastal süvendatult jätkata ning teha aktiivset koostööd Riigikohtu ja Justiitsministeeriumiga, et jõuda tulemusteni juba enne, kui ühingu praegune juhatus ise ajalooks saab. Ehkki praeguseks on selge, et teose koostamisel tuleb suures osas toetuda professionaalsetele ajaloolastele, kordan siinkohal siiski üleskutset kõigile kohtunikele ja ka teistele kohtusüsteemiga kokkupuutunudele anda endast ühingule tingimata märku, kui teil on huvipakkuvaid fotosid, kohtudokumente, mälestuste ülestähendusi või muud sarnast materjali, mida saaks ajalooraamatu kokkupanemisel kasutada. Ühingu omalt poolt lubab kõiki originaale säilitada heaperemehelikult ning need hiljem ühes tänuga omanikele tagastada.

Jätakuvalt esineb suur mure **kohtunikonna sotsiaalsete tagatiste** märkimisväärse vähenemise või isegi nende kadumise pärast. Kuigi 2014. aastal oli peatähelepanu koondatud pigem muudele teemadele, ei ole tagatise unustusse jäetud. Vastupidi ühingu ootustele ja lootustele ei ole õiguskantsler uute kohtunike ametipensionide kaotamise põhiseaduspärasuse kontrollimenetluses, mille ta algatas juba 2013. aasta juunis, lõplikku seisukohta seni kujundanud. Ühingu esitas nimetatud menetluse raames enda hinnangu juba 2. jaanuaril 2014. Tahaks uskuda, et selles asjas saabub selgus siiski juba 2015. aasta esimesel poolel, et otsustada muude meetmete võtmise vajadus.

Ühingu juhatuse koosolekud toimusid 2014. aastal kokku viiel korral. 10. jaanuaril ja 21. märtsil toimusid nõupidamised Tartus, 13. juunil saadi kokku Pärnus ning

12. septembril Tallinnas. Lisaks toimus 22.–23. augustil Saaremaal traditsiooniline laiendatud koosolek, millel osales sel aastal rekordiliselt palju ühingu liikmeid. Programm sisaldas väljasõitu Vilsandi saarele koos jalgsimatkaga giidide juhendamisel. Kuna tegemist oli uue juhatuse esimese tegevusaastaga, siis on ülevaates paslik märkida sedagi, et juhatus valis oma esimesel kokkusaamisel aseesimeheks Peeter Pällini ja laekuriks Imbi Sidok-Toomsalu.

Ühingu aastakoosolek toimus 28. novembril Paides. Tervitussõnavõttudega esinesid Riigikohtu esimees Priit Pikamäe, Eesti Advokatuuri esimees Sten Luiga, juhtiv riigiprokurör Steven-Hristo Evestus ja õiguskantsleri esindaja Marju Agarmaa. Enda tervitused edastasid Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees Rait Maruste ja õiguskomisjoni esimees Neeme Suur. Seekordse üldkoosoleku põhiteemaks oli ühingu põhikirja uue redaktsiooni kinnitamine ja liikmemakse käsitleva üldkoosoleku otsuse vastuvõtmine. Mingeid põhimõttelisi muudatusi põhikirja siiski ei tehtud, tegemist oli esmajoones vastuolude ja mitmeti mõistetavuste kõrvaldamisega ning liikmemaksude arvestust käsitlevate väljakujunenud tavade korrektse vormis fikseerimisega. Ühingu majandusaasta kestab jätkuvalt 1. juulist kuni 30. juunini ning aastakoosolekud toimuvad novembrikuus. Aastakoosoleku raames külastati ka Paide vallitornis asuvat ajakeskust Wittenstein ning toimus õhtusöök Paide Kultuurikeskuses.

Ühingu peab jätkuvalt oluliseks **suhteid teiste asutuste ja organisatsioonidega Eestis** ning püüab neid edasigi arendada. Kohtunike täiskogu eel pidas juhatus 13. veebruaril Tartus ühislõuna Riigikohtu esimehe Priit Pikamäega ning 12. septembril kohtuti Tallinnas justiitsminister Andres Anvelti ja Justiitsministeeriumi esindajatega. Samuti osales esimees Virgo Saarmets 28. märtsil Eesti Advokatuuri üldkogul ja 20. novembril Justiitsministeeriumi aastapäeva tähistamisel ning aseesimees Peeter Pällin esindas ühingut 7. novembril prokuratuuri aastapäevaüritusel. Kindlasti väärib väljatoomist, et ühingu esindaja Andra Pärsimägi pidas 10. märtsil Eesti Juristide Liidu 25. aastapäevale pühendatud õigushariduse konverentsil ettekande pealkirjaga „Juriste on palju, häid juriste vähe. Müüt või tegelikkus“. Õigusalome vallas esitas ühingu seisukohti mitmete kohtute

seaduse muudatuste kohta, samuti töövõimetoetuse seaduse eelnõu ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta.

Lisaks avaldas ühing koos mitmete teiste organisatsioonidega toetust Tartu Ülikooli õigusteaduskonna säilimisele iseseisva akadeemilise üksusena, edastades 13. juunil ülikooli nõukogule vastavasisulise pöördumise. Ühingu esindajad Imbi Sidok-Toomsalu ja Andra Pärsimägi osalesid 1. juulil ka Tartu Ülikooli rektori korraldatud samateemalisel arutelul. Eesti õigusavalikkuse (sh kohtunike ühingu) protestidel ei olnud küll võib-olla päris loodetud tulemust, kuid nagu nähtub Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dekaani 16. septembri tänukirjast ühingule, oli sellest siiski kasu vähemasti niipalju, et õigusteaduskond saab tõenäoliselt jätkata tegevust senise nimetuse all. Kui juba õigusõpingutest rääkida, siis traditsiooniliselt hindasid ühingu liikmed ka harjutuskohtuvõistluse kirjaliku vooru töid. 2014. aastal täitsid seda vastutusrikast rolli Tiiu Hiiuväin, Ele Liiv, Mati Maksing ja Anu Uritam.

Rahvusvahelise koostöö raames osalesid Peeter Pällin ja Rubo Kikerpill 15.–18. maini Küprosel Limassolis toimunud Euroopa Kohtunike Ühingu aastakoosolekul, kus olid arusaadavalt teravdatud tähelepanu all kevadel lahvatanud sündmused Ukrainas ja sellega seostuv õigusemõistjate julgeolek. Virgo Saarmets ja Villem Lapimaa osalesid 5.–7. juunil Soomes Helsingis toimunud Euroopa Halduskohtunike Ühingu aastakoosolekul, kus organisatsiooni uueks presidendiks valiti Edith Zeller Austriast. Samuti osalesid ühingu esindajad 25.–26. septembril Lätis Tukumsis toimunud Balti Riikide Kohtunike Ühingute Nõukogu aastakonverentsil. Kahepoolsete suhete raames andis Virgo Saarmets 8. detsembril Tallinnas toimunud kohtumisel Kasahstani kohtunike ühingu delegatsioonile ülevaate Eesti kohtusüsteemist ja kohtunike igapäevatööst.

Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu aastakoosolek peeti 8.–14. novembril Brasiilias Foz do Iguaçus. Ühingat esindasid sellel Virgo Saarmets, Henn Jõks ja Meelis Eerik. Laias maailmas on kolleegidel enamasti probleeme palkadega (nt Kreekas, Kongo DV-s, Peruus, Uruguais, Poolas), kohtunike hindamisega (nt Slovakkias) või rünnakutega kohtunike ja nende sõltumatuse vastu (nt

Türgis, Ukrainas). Aastakoosolekul võeti rahvusvahelisse ühingusse kaks uut liiget (Egiptus, Lesotho), mis teeb liikmesriikide koguarvuks 83. Kaheaastaseks perioodiks valiti Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu presidendiks Cristina Crespo Uruguaist ja esimeseks asepresidendiks Christophe Regnard Prantsusmaalt, kes jätkab ka Euroopa Kohtunike Ühingu presidendina. Rahvusvahelise Kohtunike Ühingu prioriteetseteks tegevussuundadeks aastateks 2015–2018 valiti sõltumatute kohtunike ühingu loomise edendamine, võitlus korrupsiooniga kohtusüsteemi sees ning kohtunike sõltumatust käsitlevate rahvusvaheliste dokumentide täiendamine. Samuti seati organisatsiooni usaldusväarsuse kindlustamiseks sisse põhjalikud kontrollküsimustikud liikmeks astuda soovivatele ühingutele ja nähti ette olemasolevate liikmete perioodiline kontroll, milleks tuleb esimest korda andmed esitada juba 30. aprilliks 2015.

Ajakohane teave Eesti Kohtunike Ühingu tegevusest on kättesaadav 2014. aastal uue kuue saanud veebilehe www.ekou.ee vahendusel.



2.

HALDUSKOHTUMENETLUS TÄNA JA HOMME



ARUTLUSI HALDUSKOHTU- MENETLUSE ÖKONOOMIAST

Ivo Pilving *

Riigikohtu halduskolleegiumi esimees

Riigikohtu kohtunik

Sissejuhatus

Püüid kallutada kohtuid lahendama asju kiiresti ja odavalt on omane nii Eesti kui ka teiste Euroopa riikide valitsustele.¹ Mida põhjalikumalt kohus vaidlusi lahendab, seda suuremat raiskajat temas nähakse. Kokkuhoiuiideoloogia oponendid manitsevad, et lisaks jõudlusele tuleb tagada ka sisuline kvaliteet. Enamasti peetakse kvaliteedi all silmas lahendi kooskõla kehtiva õigusega, ehkki selle mõõtmise täpsema meetodika osas üksmeel puudub.² Pole kahtlust, et mittevajalikud, st eesmärgile mittevastavad kohtutoimingud ja menetluspiirangud kahjustavad menetlusökonomiat, on ebalproportsionaalsed menetlusosaliste või riigi rahakoti jaoks ning nendega tuleb võidelda. Kohtusüsteemi ja menetluse kõigi puuduste väljaselgitamine jääb väljapoole selle artikli raame. Siinkohal soovin halduskohtumenetluse näite varal hoopis tõestada, et kohtu töö efektiivsust ei tohi taandada vaid

kvantitatiivsetele näitajatele – jõudlusele ja menetlusajale. Vastasel korral loome „väärastunud väärtushinnangute maailma“.³ Esmane võtmeküsimus menetlusökonomiaga tegelemisel on just õigusemõistmise tegelike eesmärkide lahtimõtestamine.

Üldiselt tajutakse kohtu ülesandena tema ette toodud õigusvaidluste lahendamist.⁴ Lahendatud asja ei tohi – vähemalt mitte halduskohtumenetluses – siiski vaadelda „tooteühikuna“, mille abil mõõta rahakasutuse mõistlikkust ning rakendada erasektorist ülevõetud tulemusjuhtimise instrumente.⁵ Halduskohtumenetluse ülesanne ei ole ainult kohtuasja kuidagiviisi lahendamine, vaid üksikisiku õiguste tulemuslik kaitse ning selle kaudu täidesaatva riigivõimu üldisem tasakaalustamine.⁶ Kui kohus teeb sadu ja tuhandeid otsuseid, ent need ei kaitse isikuid nii nagu vaja ega takista õigusriigi asendumist haldusriigiga, on kodanikud lubatud kauba asemel saanud vaid pakendi. Suurel kiirusel ja hulgakaupa kaasusi lahendav halduskohtumenetlus ei saavuta tegelikke eesmäärke, vaid raiskab ressursse, kui kohtuotsused on sisult väärad, kui kohtu käsutuses ei ole küllaldasi õiguskaitsevahendeid või kui need jäetakse kasutamata, samuti kui haldusasja lahendamine ei too kaasa tegelikku

* Osa siin avaldatud mõtteid pärineb minu ettekandest 2012. a õigusteadlaste päevaldel. Täna ideede ja abi eest Alexander Lotti.

¹ Vrd M. Eckertz-Höfer. Administering Administrative Justice: How to Combine the Independence of Justice and the Control of Its Efficiency? – ACA Europe and the Council of State of France, Seminar 2013, lk 1 – http://www.aca-europe.eu/seminars/Paris2013/Table1_Eckertz-Hofer.pdf; M. Ernits, M. Leppik. Remargi korras ja vabas vormis: kohtute nn tulemuslepingutest välisriikide kogemuse ja Eesti Vabariigi põhiseaduse valguses. – Kohtute aastaraamat 2013, lk 48.

² Nt I. Parrest. Tsiiviilkohtumenetluse ümberkorraldused maa-kohtuniku vaatenurgast. – Kohtute aastaraamat 2013, lk 39–41; V. Kõve. Tsiiviilkohtumenetluse põhiprobleemid riigikohtuniku ja õppejõu vaatevinklist. – Samas, lk 25–26; V. Kõve. Tsiiviilkohtumenetluse kiirendamise võimalused ja nendega seotud ohud. – Juridica 2012/9, lk 659, 661.

³ M. Ernits, M. Leppik – Kohtute aastaraamat 2013, lk 50 koos lisaviidetega.

⁴ Nt RKÜKo 3-4-1-29-13, p 43.9.3. Madise jt (toim), PS, 2012, § 146 komm 10.

⁵ Vrd A. Voßkuhle. Das „Produkt“ der Justiz. – Die Verwaltung, Beiheft 5 (2002), lk 35, 38–42.

⁶ Vrd HKMS § 2 lg 1.

õigusrahu, vaid ajendab algatama üha uusi menetlusi. Kohtumenetluse kuluefektiivsust ei tohi niisiis mõõta vaid konkreetse vaidluse raames. Lühiajaliste eesmärkide valguses tarbetud menetlustoimingud ja nendega kaasnevad lisakulutused võivad olla õigustatud võimu kuritarvitamise üldisemaks ennetamiseks ja püsivama õigusrahu saavutamiseks.⁷

Kuidas tasakaalustamine käib?

Halduskohtu ülesanded pole ette kirjutatud ainult põhiseaduse (PS) §-ga 15, vaid ka §-ga 4. See fakt pole mainimiseks vaid pidupäevakõnedes. See, et halduskohus ei hinda eraisiku, vaid teise võimuharu tegevust, tähendab kohtunikule igapäevast praktilist lisatööd. Esiteks, arvestada ei tule mitte ainult poolte õiguste ja huvidega, vaid ka üsna laialivalguva avaliku huviga. Sageli tuleb tegeleda paljude erinevate, omavahel põrkuvate avalike huvidega (keskkond vs. majanduse areng, ettevõtlusvabadus vs. kohaliku omavalitsuse autonoomia, seaduslikkus vs. õiguskindlus). Haldusvaidluse tulemustest sõltub elanikele tööd andvate ettevõtete käivitamine, koolide ja maanteedehitus või sulgemine, ühistranspordi jätkusuutlik areng, kütte ja veevärgi toimimine, maavarade kaevandamine jne. Tihtilugu pole neis vaidlustes ühte ainuõiget vastust – erinevate õiguste ja huvide vahel tuleb leida mõistlik kompromiss ning tee selleni võib kujuneda vaearikkaks.

Lahendades konkreetse isiku vaidlust, osutab halduskohus kõrvalproduktina teenust tervele ühiskonnale. Sellega pannakse ametnikud täitma seadust – demokraatlikult valitud rahvaesinduse tahet – ning arvestama üldist huvi. Sestap kasutab õiguskord teadlikult ära isikuid, kelle õigusi on riivatud. Mõnes valdkonnas (keskkond, planeerimine, EL-i direktiivide ülevõtmine) sellest ei piisa ning initsiatiivõigus on antud laiemale huvitatud isikute ringile või lausa igäüle.⁸ Sõltumata kaebeõiguse ulatusest, on terve kogukonna, mitte ainult kaebaja huvides, et halduskohus selgitaks laialdast tähelepanu pälvivais asjus välja olulised asjaolud, sõltumata menetlusosaliste õiguslikest kogemustest ja nende suutlikkusest

osta kvaliteetset õigusabi. See toob halduskohtumenetlusesse sisse töömahuka uurimispõhimõtte ja ulatusliku selgitamiskohustuse.⁹

Rohkemgi kui konkreetset kohtus arutatud kaasused kallutab ametnikke seadust täitma võimalus, et neile ei pruugi asjas jääda lõplik sõna ning et haldusotsuse tegemise tagamaid tuleb vajadusel selgitada sõltumatule kohtule. Halduskohtumenetlusel on haldusinstantsidele kaudne heidutav ja distsiplineeriv toime ka siis, kui tegelikult jõuab kohtusse vähe asju (the judge over your shoulder). Seda aga vaid eeldusel, et vajadusel on isikul kohtus siiski võimalik saada tõhusat abi.¹⁰ Halduskohtusse pöördumisele ei ole Eestis seatud ülemääraseid õiguslike ega majanduslike takistusi. Ometi, jättes kõrvale vangid, on Eesti inimesed ja äriühingud halduskohtulike vaidluste algatamisel pigem tagasihoidlikud. Üks võimalik seletus sellele olukorrale on, et halduskohtute otsustel ongi üldisem selgust loov ja preventiivne toime. Me ei tea ega saagi ilmselt teada, mitu ettevõtjat on pääsenud nt maksuametiga vaidlemisest selle tõttu, et keegi teine on mõni aasta varem sarnases kaasuses kohtutee jalge alla võtnud. Samuti seda, mitu lasteaiakohta on loodud juurde tänu sellele, et kohtud ei ole võtnud kuulda omavalitsuste väiteid vahendite nappuse kohta ning on rangelt nõudnud koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lg 1 täitmist. Kuidas mõõta selle abil potentsiaalsete kaebajate kokku hoitud kulusid rahas? Kuidas kajastada niisuguseid kaudseid efekte tulemuslepingus või heade kavatsuste protokollis?

Halduskohtu seisukohtadest õppimises peituvad ka ohud. Kui kohtud seavad näiteks maksuotsuste põhjendamisele liiga kõrgeid nõudmisi, toob see kaasa paljusõnaliste põhjenduste vohamise kümnetel lehekülgedel. Vältida tuleb ka olukorda, kus haldus ei malda keerulisi küsimusi üldse otsustada enne, kui teda sunnib selleks kohus. Halduskohtunik peab tunnetama, et tema sõna kaal võib nii positiivsel kui ka negatiivsel kujul ulatuda palju kaugemale lahendatava vaidluse raamidest. Täitevvõimu kohtulik tasakaalustamine ei tohi üle kasvada kohtu piiramatuks käsuõiguseks avaliku halduse üle. Halduskohtud võivad

⁷ K. Merusk, I. Pilving (toim). HKMS, 2013, § 2 komm C.II.2.

⁸ PlanS § 26 lg 1; HKMS § 292; K. Merusk, I. Pilving (toim). HKMS, 2012, § 2 komm B.II.5.

⁹ A. Verburg, B. Schueler. Procedural Justice in Dutch Administrative Court Proceedings. – Utrecht L. Rev 10 (2014), lk 56, 59.

¹⁰ V. Mehde. Verwaltungskontrolle als Daueraufgabe der Verwaltungsgerichtsbarkeit. – Die Verwaltung 2010, lk 383, 385.

hinnata täitevvõimu tegevust ainult õiguse mõõdupuuga (PS § 146 teine lause; halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 2 lg 2, § 157 lg 1). Kohtud ei kontrolli kunagi eraldivõetuna haldusotsuste otstarbekust, mõjusust, eetilist ega langeta seadusandja ning halduse eest poliitilisi valikuid. Hiljutises Tahkuranna valla jäätmeveo kaasuses kahtles kolleegium, kas on otstarbekas jäätmeveo hange korraldada enne, kui vald on reguleerinud oma suhteid jäätmete töötlejaga. Kuna see on aga puhas otstarbekuse, mitte õiguse küsimus, ei mõjutanud lepingute järjekord kohtuasja tulemust.¹¹ Vaidluses ravimite juurdehindluse piirmäärade üle jäi valitsuse seadusvastase määrusega tekitatud kahju hüvitamata, sest kahju kindlakstegemine oleks sisuliselt tähendanud valitsuse asemel kohtuotsusega keeruliste sotsiaal- ja majanduspoliitiliste valikute tegemist.¹²

Milliseid haldusasju üldse peaks kohtud, sh Riigikohus lahendama? Paljusid on ärritanud see, et Riigikohtu halduskolleegium ei leia targemat tegevust kui arutlused vangi olmetingimuste, nt tarbeesemete kongi lubamise teemal.¹³ Muidugi pole Riigikohtu põhiseaduse järgne roll otsida lõplikku tõde ja õigust vaidlustes kausside, sarkide ja prillitooside üle.¹⁴ Kuulsa kausivaidluse väärtus ei seisne siiski üksikjuhtumi lahendamises. See kaasus pakkus kolleegiumile hoopis võimaluse selgitada põhimõttelisi küsimusi, kuidas tagada õiguskaitse, kui vaidluse ajal asendatakse üks haldusakt teisega. Vangla nimelt esmalt keeldus kaebajale tolle õnnetu kausi kambrisse lubamisest, hiljem menetluse ajal siiski andis loa, kuid lõpuks keeldus sellest taas. Samal ajal asendus üks vanglasisene asjade kambrisse lubamist reguleeriv käskkiri veel teisega. Kolleegiumi põhisoõnum oli, et niisuguses olukorras ei ole tarvis eraldi vaidlustada kõiki akte, pole ka vajadust alustada vaidlusi otsast peale.¹⁵ Ei saa kaugeltki välistada, et sarnane segadus oleks ilma kolleegiumi selgitusteta

võinud hiljem puhkeda ja vaidlust komplitseerida nt mõnes riigihanke või ehitusloa asjas.

Menetluskulud halduskohtu ülesannete valguses

Üldise huvi tõttu ei saa halduskohtuid pidada üleval vaid riigilõivude abil. Oluline süst halduskohtumenetluse rahastamiseks peab tulema maksumaksjate „ühiskassast“ – riigieelarvest. Riigikohtu üldkogu väljendas seda seisukohta 2011. aastal kahes asjas, sh eespool viidatud apteekide juurdehindluse kaasuses. See on oluline erinevus võrreldes hagimenetlusega tsiviilasjades. Pool aastat varem Wipestrex'i asjas luges üldkogu legitiimseks, et rahalistes vaidlustes finantseerivad hagimenetluse osalised üldjuhul ise oma kohtumenetlusi ning et teised maksmaksjad ei peaks selle tõttu kulusid kandma.¹⁶

PS § 15 tähendab õigust haldusotsuste kohtulikule kontrollile. See tähendab, et kohtusse pöördumiseks ei pea kaebaja õigused olema tegelikult kahjustatud. Isikul peab olema võimalus kõrvaldada kohtu abil ka õiguste rikkumise kahtlus. Vaid ilmselgelt põhjendamatu või perspektiivitu kaebuse korral võib sisulise kohtumenetluse jätta pidamata (HKMS § 121 lg 2 p-d 1 ja 2). See, et kaebus jääb kohtuliku uurimise tulemusena rahuldumata, ei tähenda, et kohtupidamine oleks olnud eesmärgipäratu, või koguni, et kaebaja oleks käitunud õigusvastaselt. Kaebuse rahuldumata jätmisega ei tohi seetõttu kaebajale kaasneda liiga suur rahaline risk, ei riigilõivu ega õigusabikulude näol. Kontroll on täitnud oma tasakaalustava ülesande ja selleks kulutatud raha on kasutatud eesmärgipäraselt ka siis, kui menetluse tulemusena tõdetakse, et haldus on järginud seadust või et vähemasti ei ole ta teinud olulisi vigu. Kohtumenetlus ei pea tingimata olema iga haldusmenetluse loomulik jätk, kuid teisalt on see õigusriigis puudutatud isikule pakutav võimalus, mille kasutamine ei tohiks kedagi üllatada ning mille negatiivseid mõjusid tuleb osal juhtudel ka ilma hüvitiseta taluda.¹⁷

¹¹ RKHKo 3-3-1-68-14, p 31.

¹² RKHKo 3-3-1-84-12, p 45–51, seejuures rõhutas kolleegium, et halduse üksikotsuste puhul ei pruugi kahju ebaselge suurus hüvitise väljamõistmist takistada (VÕS § 127 lg 6), üldakti eripära tõttu ei ole hüvitamine ebamäärasuse tingimustes aga PS § 25 kohaselt vältimatult nõutav.

¹³ RKHKo 3-3-1-77-11.

¹⁴ Menetlusloa taotluste hulga suurenemisel võiks seadusandja kaaluda tingimuse lisamist, et materiaaloiguse väära kohaldamise kahtluse korral võetakse asi Riigikohtu menetlusse vaid juhul, kui sellel on põhimõtteline tähendus, vrd Saksamaal VwGO § 132 lg 2 p 1.

¹⁵ RKHKo 3-3-1-77-11, p 12.

¹⁶ RKÜKo 3-3-1-33-11, p 26.3; 3-3-1-22-11, p 29.2; 3-2-1-62-10, p 45.

¹⁷ Sellise põhjendusega jättis Riigikohtu halduskolleegium hiljutises kaevandamisloa asjas kaotajaks jäänud kaebajailt välja mõistmata osa kolmanda isiku menetluskulusid, 3-3-1-67-14, p 35.

Juurdepääsupiirangud: üld- ja üksikaktid

Halduskohus on „väike põhiseaduslikkuse järelevalve kohus“. Põhiseadus ei nõua, et õiguste kaitseks peaks saama pöörduda just nimelt Riigikohtusse. Enamasti ei avaldu riive vahetult seadusest tulenevalt, vaid seaduse rakendamise – halduse üksikaktide ja toimingute – kaudu. Just nende vaidlustamiseks ongi loodud halduskohtud. Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et erinevalt eelduslikult võrdsete pooltega tsiviilõiguslikest suhetest on kaebaja haldusõigussuhtes üldjuhul nõrgemal positsioonil kui haldusorgan. Seetõttu peab halduskohtumenetluse reeglistik tagama ulatusliku juurdepääsu õigusemõistmisele.¹⁸ Õiguskantsler Indrek Teder aga kurtis hiljutises arvamuskirjas, et halduskohtus on äärmiselt keeruline pääseda lõõgile, st asja sisulise arutamise faasi, see olevat koguni keerulisem kui üldkohtus.¹⁹ Kui menetluslikud tõkked on liiga kõrged, siis ei saa olla juttugi efektiivsusest õiguskaitsest ega toimivast võimude tasakaalust. Kui halduskohtu ressurss kulub tööpoolest peamiselt menetlusküsimuste lahendamisele, ilma et jõutaks sisuni, oleks see ilmne raiskamine.

I. Tedre arvamuse peamine murekoht seisneb üld- ja üksikaktide keerulises vaheteos. Halduskohtu uksest saab inimene teatavasti sisse siis, kui tema õigusi rikkub üksikakt. Üldakti peale otsust kaebust esitada ei saa. Üld- ja üksikaktide eristamise ning seega õige menetluse valimise muudab keeruliseks see, et kohus lähtub sisulistest tunnustest (reguleeritavate juhtumite ja adressaatide hulk), mitte vormilistest kriteeriumidest (akti pealkiri, menetluskord jms). Vastasel korral võimaldaks formaalsustega manipuleerimine akti andjal panna isiku jaoks halduskohtute kinni ning jätaks ta samas ilma ka haldusmenetluses kehtivatest garantiidest.²⁰ Paraku võivad sisulised kriteeriumid olla tööpoolest keerulised. Teisalt ei ole enamikus vaidlustes üld- ja üksikaktide eristamisega õnneks tarvis pead murda. Õiguskantsleri tõstatatud probleem puudutab vaid halduse üldakte, mitte seadusi formaalses mõttes. Parlamendis vastuvõetud seaduste põhiseaduspärasust saab kontrollida vaid Riigikohus

– olgu seaduse sisu kuitahes konkreetne.²¹ Üks võimalus täitevvõimu üld- ja üksikaktide kohtualluvuse probleem katki raiuda oleks ellu viia juba aastaid küpsenud idee – anda kõigi määruste või vähemalt osa avalik-õiguslike isikute (nt kohalikud omavalitsused ja ülikoolid) üldaktide kontroll halduskohtute pädevusse ning seda koos õiguslikult puudutatud isiku initsiatiivõigusega.²² Võimalik, et ka siis vajaks normikontrollikaebus erilisi menetlusreegleid, kuid vähemasti alluks kogu halduse tegevus sama kohtuharu kontrollile. Õigete menetluslike raamide leidmine oleks sellisel juhul juba halduskohtu, mitte kodaniku mure. Sellel lahendusel oleks teisigi eeliseid. Määrustega reguleeritavad suhted ongi pigem haldus- kui riigiõiguslikud. Halduskohtul oleks võimalik omavahel paindlikult kombineerida erinevaid õiguskaitsevahendeid (nt tühistamist ja kahju hüvitamist). Nagu eespool nägime, võib valitsuse määrus olla selgelt põhiseaduse vastane ja rikkuda kaebaja õigusi, kuid kahju võib jääda hüvitamata, sest kahju suurust ei ole kohtul probleemi majandus-poliitilise keerukuse tõttu võimalik kindlaks teha.²³ Kohane õiguskaitsevahend oleks sellisel juhul määruse tühistamine, mis sunniks valitsust oma määrust muutma.

Kuniks kirjeldatud idee ei ole realiseeritud, tuleb probleemist ülesaamiseks jätkata kahe seni kasutatud ölekõrrega: piiritleda halduskohtus vaidlustatava haldusakti mõiste võimalikult laialt ehk hõlmata ka üldkorraldused ning kui see ei aita, selgitada kaebajale kaebuse muutmise võimalust. Kuigi halduskohtusse ei saa kaebust esitada vahetult üldakti peale, on siiski võimalik kaevata üldakti rakendamise peale. Halduskohtu juhtnõrde alusel on õiguste tõsise riive korral enamasti võimalik leida haldusakt või toiming, mille hindamise kaudu on võimalik jõuda ka asjassepuutuva seaduse või määruse konkreetse normikontrollini.

¹⁸ RKHKo 3-3-1-67-06, p 12.

¹⁹ Terminimaagia kohtutes – Kafka protsess?, Postimees 19.11.2014.

²⁰ RKÜKo 3-3-1-85-10, p 21–26.

²¹ Nt riigieelarve puhul RKÜKo 3-4-1-1-00, p 8–12.

²² Nt I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustiku uusversiooni ettevalmistamisest. – Kohtute aastaraamat 2006, lk 32, 34.

²³ Vt 3-3-1-84-12, p 51.

Kaebuse nõuded

Efektiivse õiguskaitsse tagamiseks on Eestis kaebuse võimalike nõuete ning neile vastavate kohtu volituste praegune kataloog võrdlemisi lai (HKMS §-d 5 ja 37), pakkudes varasemate seadustike põhiinstrumendile – tuvastamiskaebusele²⁴ – lisaks võimalust haldusakte tühistada, teha täitevvõimule ettekirjutusi asja uueks lahendamiseks, kahju hüvitamiseks ja tagajärgede kõrvaldamiseks. Kui tahaksime luua tõelise säästuhalduskohtu, siis tuleks efektiivsematest nõuetest loobuda, sest ka need tähendavad kohtule lisatööd: terve hulga täiendavate asjaolude kindlakstegemist, hindamist ja kaalumist. Nii tuleb tühistamiseks kontrollida ka menetlusvigade olulisust (haldusmenetluse seaduse (HMS) § 58, riigivastutuse seaduse (RVastS) § 3 lg 3 p 1), võimalikku kolmanda isiku õiguspärasust (RVastS § 3 lg 3 p 2) ja haldusakti ammendumist (HKMS § 152 lg 2). Kohustamiskaebuse puhul võivad oluliselt muutuda kohtumenetluse ajal muutunud asjaolud, millele täitevvõim ei ole veel oma hinnangut andnud.²⁵

Kõik õiguskaitsvahendid ei ole igas olukorras kohased. Kõige sobivama nõude valimine võib sõltuda taas terminite ja muude juriidiliste konstruktsioonide maagiast (nt haldusaktide ja -toimingute eristamisest,²⁶ haldusakti jätkuvast kehtivusest²⁷). Riigikohus on selles kontekstis aastaid järjekindlalt rõhutanud kohtu selgitamiskohustuse olulisust.²⁸ Jälle lisäülesanne, aga kui selgitused on asjakohased ja arusaadavad, ei paranda nad mitte ainult õigusemõistmise kättesaadavust, vaid aitavad ka vältida edasisi asjatuid menetlustoiminguid, perspektiivitate kaebuste arutamist ning uute vaidluste puhkemist. Selgitus peab olema lühike ja arusaadav. Väär on piirduda formaalsete ja kantseliitlike juhtnööridega, nt vaid kopeerida niigi kättesaadavaid seadusesätteid.

²⁴ Vrd 1993. a HKMS § 20; J.-M. Sauvé. Introduction. – ACA-Europe Newsletter 28 (2012), lk 4–5.

²⁵ Nt RKÜKo 3-3-1-5-09, p 44; RKHKo 3-3-1-13-13, p 11.

²⁶ RKHKo 3-3-1-54-14.

²⁷ RKHKo 3-3-1-63-10, p 19.

²⁸ HKMS § 120 lg 1 p 3; nt RKHKm 3-3-1-62-13, p 14–15.

Korduvkaebuste vältimine

Võimude lahususel põhinevas riigis tuleb kohtuvaidluse kaotanud haldusasutusele jätta võimalus teha uus lahend ning varasem vaidlus ei tohi uue lahendi sisu liigselt ette ära otsustada. Halduse kontrollifunktsiooniga on ennekõike kooskõlas juba tehtud haldusotsuse hindamine *ex post*, mitte aga niivõrd asutusele käitumisjuhiste andmine tulevikuks. Viimane võib väga kergesti kasvada üle täitevvõimu teostamiseks kohtunike kätega (vrd HKMS § 158 lg 3 kolmas lause). Põhimõte, et kohtud ei tohi teostada täitevvõimu, sunnib kohtuid tühistama haldusakte sageli vaid menetlus- ja vormivigade, samuti mõne üksiku ebaõnnestunud kaalutuse tõttu, kuigi lõpptulemusena võib haldusotsus olla õigustatud (HMS § 58, vt RKHKo 3-3-1-54-11). Võimude lahusus ei võimalda kohtul hinnata haldusakte muutunud asjaolude või õiguse valguses (HKMS § 158 lg 2) ning piirab ennetavate kaebuste esitamist (HKMS § 45 lg 2, vt ka RKHKo 3-3-1-84-11). Kõigist neist piirangutest tuleb siiski vahel teha mõõndusi, et õiguste kaitse ei muutuks võimatuks või ebamõistlikult keeruliseks. Puhast retrospektiivne kontroll ei lahenda tegelikku elulist vaidlust. Haldusõigussuhte pooli huvitab harilikult pigem see, mis saab edasi, kui see, kas asutus käitus minevikus õigesti või valesti.²⁹ Harvad pole juhused, kus kohtuvaidlusele järgnenud haldusmenetlusest võrsub omakorda uus kohtuvaidlus ning seegi ei pruugi jääda viimaseks. Nii võib kaasus jääda halduse ja kohtuvõimu vahele pörklema.³⁰

Euroopa riikide seadusandjad ja kõrgemad halduskoh- tud on seepärast otsinud erinevaid võimalusi asjade pendeldamise vältimiseks. Nende ühiseks tunnuseks on täitevvõimu iseotsustusõiguse mõningane kärpimine ning haldusülesannete osaline ülekandamine kohtumenetluse efektiivsema ja ökonoomsema õiguskaitsse huvides. Me ei tohi unustada, et võimude lahususe põhi- mõte on kehtestatud õiguste ja vabaduste kaitseks, mitte nende kaitsmise takistamiseks. Haldusakti kergekäeline tühistamine ei pruugi olla parim reaktsioon igasugusele õigusvastasusele.³¹ Üldjuhul lõppeb ka kohustamiskaebuse

²⁹ A. Verbung, B. Schueler – Utrecht L. Rev 10 (2014), lk 56, 57.

³⁰ Nt RKHKo 3-3-1-79-11, p 13.

³¹ Riikide võrdlus, B. Lefranc, The Administrative Loop. – ACA-Europe Newsletter 28 (2012), lk 6; J.-M. Sauvé – seal- samas, lk 5.

rahuldamine halduse kaalutusõiguse tingimustes asja saatmisega asutusele uueks otsustamiseks. Asja pendeldamise vältimiseks peab halduskohus lisaks halduse keeldumise või viivituse õiguspärasusele kontrollima, kas tagasisaatmisel on mõtet. Tagasisaatmine on tarbetu, menetlusosalistele asjatuid lootusi andev ja koormisi panev, kui kaalutusõigus on redutseerunud – st vaatamata põhimõttelisele kaalumisõigusele saab konkreetse juhtumi asjaolude valguses olla õiguspärane vaid üks kindel lahend (RVastS § 6 lg 5). Redutseerumise kindlakstegemine on aga jällegi kohtule keeruline ülesanne, kuna eeldab prognoosi, millise otsuse saab haldus tulevikus teha. Isegi kui lõpliku otsuse tegemine tuleb jätta haldusele, peaks kohus oma otsusega edasiseks otsustamiseks andma nii palju suuniseid kui vähegi võimalik. Eriti kehtib see seaduse tõlgendamise ja faktide tuvastamise kohta, sest viimased on erinevalt halduse diskretsioonist justnimelt õigusemõistmise pärusmaaks.³²

Menetlus- ja vormivead

Oht korduvvaidluste tekkimiseks on eriti suur, kui kohus tühistab haldusakti pelgalt menetlus- ja vormivigade tõttu (haldusakti kohustuslike rekvisiitide äraarunustamine, akti puudulik põhjendus, asjaosaliste ära kuulamata jätmine, uurimispõhimõtte rikkumine, tõendi kogumata jätmine jne), hindamata akti materiaalsoiguse valguses. Konkreetse kaebuse lahendamist lihtsustab see lähenemine vägagi – maksuotsuste, planeeringute, keskkonnalubade, vangla julgeolekuabinõude jne sisuline kontrollimine on suurusjärgu võrra töömahukam kui teha nt kindlaks, et maksuotsusel puudub allkiri, või tõdeda, et planeeringu kehtestamise otsuses ei ole esitatud kõiki asjakohaseid põhjendusi. Tihti aga päädib niisugune tühistamine uues haldusmenetluses sama resolutsiooniga haldusakti taaskehtestamisega ning jällegi on tee lahti uute kaebuste esitamiseks. See koormab kohtuid, haldust ja kaebajaid, eriti aga kolmandaid isikuid, kes ei saa või ei julge asuda teostama oma õigusi ja vabadusi enne haldusakti lõpliku õigusjõu tekkimist (nt planeeringut või ehitusluba taotlenud kinnistuomanikud).

Euroopa Kohus on Komisjoni otsuste kontrollimisel seni formaalsetesse vigadesse suhtunud rangelt³³. Samuti on toimunud Euroopa Kohtu peamine ideoloogiline eeskuju Prantsuse Riiginõukogu³⁴. 2011. aastal lõdvendas Riiginõukogu Prantsusmaal valitsenud automaatse tühistamise põhimõtet, lubades jätta vead tähelepanuta, kui need ei ole mõjutanud haldusotsust.³⁵ Saksamaal seevastu saavad haldusasutused menetluse kiirendamise eesmärgil ka kohtumenetluses vabalt täiendada oma diskretsioonitsuste põhjendusi.³⁶ Põnev lahendus on kasutusel Hollandis. Kui kohus teeb kindlaks olulise põhjendamis- või menetlusvea, peatab ta kohtumenetluse ning annab haldusele tähtaja vigade parandamiseks ning uue, puudusteta haldusotsuse tegemiseks (nn *administrative loop*). Viimase kontrollimiseks ei pea kaebaja algatama uut vaidlust, vaid saab paluda, et jätkataks poolelijäänud kohtumenetlust.³⁷

Selles konfliktis kohtuasja kiire lahendamise ja püsivama õigusrahu saavutamise vahel ei ole õige absolutiseerida äärmusi. Kohus ei tohi muutuda haldusaktide remonditöökojaks,³⁸ samas ei pea tühistamine kohtu muude volituste valguses olema ainuvõimalik reaktsioon mistahes vormi- või menetlusveale. Eesti seadused ei anna haldusele võimalust parandada haldusakti menetlus- ja vormivigu kohtumenetluse ajal. Haldusakti õiguspärasust

³³ EuK 137/92 P: BASF/Komisjon, p 67 j; EAK 305/94: Limburgse Vinyl Maatschappij, p 1022; samas asjas EuK 305/94, p 318. Seevastu liikmesriikide haldusaktide põhjendamisvigadesse EL-i õiguse elluviimisel suhtub Euroopa Kohus leebemalt, jättes küsimuse põhimõtteliselt riikide menetlusautonoomia valdkonda, EuK C-372/09: Peñarroja Fa, p 63; C-430/10: Gaydarov, p 41. Vrd samas KMH kohta C-41/11: Inter-Environment Wallonie, p 42 jj.

³⁴ 2004 leevendati küll tühistamise tagajärgi, andes kohtutele võimaluse jätta haldusakt jõusse tagasiulatavalt või säilitada osa akti tagajärgi, kuid tühistamisest kui absoluutsest reeglist veel ei loobutud. Kohtud pidid asuma täpsemalt uurima (lisatöö!) ega haldusakti täiemahulisel tühistamisel ei ole ülemääraseid tagajärgi isikutele ja avalikule huvile, B. Lefranc – ACA-Europe Newsletter 28 (2012), lk 11.

³⁵ Conseil d'Etat 335033: Danthony, viidatud B. Lefranc – ACA-Europe Newsletter 28 (2012), lk 11 kaudu.

³⁶ E. Eyermann jt, Verwaltungsgerichtsordnung, 2014, § 114 änr 84 jj.

³⁷ Algemene wet bestuursrecht (haldusõiguse üldosa seadus) art 8:51a jj ja 8:80a jj. Selle kohta B. Lefranc – ACA-Europe Newsletter 28 (2012), lk 9 jj.

³⁸ K. H. Millgramm. Verwaltungsgerichtsbarkeit – neutraler Rechtsschutz für den Bürger oder Reparaturbetrieb der Verwaltung? – Deutsches Verwaltungsblatt 2008, lk 821.

³² A. Verbung, B. Schueler – Utrecht L. Rev 10 (2014), lk 56, 60.

tuleb kontrollida selle andmise seisuga (HKMS § 158 lg 2 teine lause). Küll aga on kohtul volitus asja pendeldamise vältimiseks *jätta tähelepanuta* vead, mis ei saanud mõjutada haldusakti resolutiivosa kujunemist (HMS § 58 ja RVastS § 3 lg 3 p 1). Riigikohtu halduskollegiumis on eriarvamusi³⁹ põhjustanud küsimus, kuid võrd on diskretsiooniliste haldusaktide materiaalselt õiguspärasust kohtul võimalik kontrollida olukorras, kus kaalutlused on jäänud akti märkimata või kus kaalutlused on esitatud lünklikult. Ametnike kohtumenetluses esitatud paljasõnalisi väiteid, et otsus tehti ühtesid või teisi asjaolusid arvestades, ei tohi usaldada. Kaalutusotsuse põhjendamisvigade korral tuleb selgitada, kas kaalumisel on jäänud jälgi kusagile mujale peale haldusakti teksti (nt asutuse sisedokumendid, protokollid) või on muid tõendeid, millele tuginedes võib kohtumenetluses välja toodud kaalutlused lugeda ehtsateks. Kolleegiumi varasem seisukoht, et kohtumenetluses välja toodud kaalutluste ehtsust ei ole üldse võimalik *tõendada*, oli liiga jäik ja vastuolus tõendite vaba hindamise põhimõttega (HKMS § 61 lg-d 1 ja 2). Sellest keelust loobuti 2012. aastal Villa Benita asjas, mis ei tähenda aga blankovekslit ükskõik milliste põhjenduste tagantjärele esitamiseks ja uskumiseks ükskõik millises situatsioonis.⁴⁰ Tõendamiskoormus hiljem esitatud kaalutluste ehtsuse osas jääb haldusele. Kohtud peaksid tagantjärele esitatud põhjenduste suhtes olema pigem umbusklikud.⁴¹ Jäägu haldust alati distsiplineerima oht, et kohus võib haldusakti põhjendamisvea tõttu tühistada. Mida ulatuslikum on halduse kaalutusruum, seda raskem on kohtul tagantjärele esitatud kaalutluste ehtsuses veenduda.⁴²

³⁹ Ennekõike RKKKo 3-3-1-29-12 koos eriarvamusega.

⁴⁰ Vrd R. Narits ja E. Vene, Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskollegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – *Juridica* 2014, lk 331, 334.

⁴¹ Siin ei tasu unustada, et tõendite vaba hindamise põhimõtte kohaselt ei pea tõendi ümberlukkamiseks olema teist, vastassuunalist tõendit, selleks piisab ka elulisest ebausutavusest, K. Merusk, I. Pilving (toim). HKMS, 2012, § 61 B.I.3.c.

⁴² Hiljuti suhtus kollegium rangelt nn reaalajas kulgevas maksmenetluses tehtud korralduse põhjendamisvigadesse, RKKKo 3-3-1-46-14, p 16–17.

Kokkuvõte

Kui menetlusõkonoomia tagamisel keskenduda vaid asjade arvule ja nende lahendamise kiirusele, ei motiveerita kohtuid tegutsema tegelike eesmärkide nimel. Eriti kannatavad pikaajalised ja üldisemad eesmärgid – võimude tasakaalustamine ja õigusrahu. Õiguskaitse efektiivsuse tagamiseks ei piisa vaid kaebuse võimalikult kiirest rahuldamisest. Oluline on ka see, kas kohtuotsus suudab õigussuhte püsivalt stabiliseerida, vältides uusi vaidlusi konkreetse asja poolte vahel, ning kas kohtuotsusel on täitevvõimu jaoks üldisem õpetlik mõju.

Pikaajaliste eesmärkide arvestamine toob kaasa lisaülesandeid ja ahendab kohtumenetluse kiirendamise võimalusi. Säätuhalduskohtu võimaldatav haldusriigi vohamine ja kohtuvaidluste pendeldamine täite- ja kohtuvõimu vahel lähevad samas ühiskonnale rohkem maksma, kui lisanduv mõningane investering õiguskaitse tõhususse.





SÕNA SAAVAD MENETLUSOSALISED

Halduskohtunikest, halduskohtumenetlusest ja halduskohtute pädevusest õiguskantsleri praktikale tuginedes

Nele Parrest

Õiguskantsleri asetäitja-nõunik

„Tänan Teid professionaalsete juriidiliste soovitude eest, kuidas kõige kindlamalt ja kiiremini halduskohtu kaudu kaitsta oma personaalseid huve kirjeldatud juhtumis. Pragmaatikuna annan endale aru, et mu õiglustunde rahuldamine maksaks Teie soovitusi järgides halvemal juhul mitu aastat kohut kolmes astmes ja tuhandeid eurosid advokaaditasusid. [---] Saage minust õigesti aru, et nii ajalisi kui finantsilisi perspektiive vaadates on see mulle personaalselt ebaarukas. Seetõttu ei kavatsen ma halduskohtu poole pöörduda.“

*

*„Palun ärge soovitage mul halduskohtusse minna, kuigi tean, et see võimalus on olemas. Olen olnud kaitseväetee-
nistuses 15 aastat. Kohtusse mineku tagajärg on klaaslagi – minu karjääril on kriips peal.“*

*

Nagu üks itaallane kohtumisel õiguskantsleriga tabavalt märkis, saavad tema kaasmaalased juba emapiimaga kaasa vaidlemishimu – valmisoleku pöörduda kohtusse mistahes probleemiga. See iseloomujoon ei ole õnneks või kahjuks omane kõigile rahvastele. A. H. Tammsaare „Tões ja õiguses“ kirjeldatud Pearu ja Andrese kohtuvaidlused ei ole see, mis tänapäeval Eesti tavalist inimest üldjuhul iseloomustaks. Tõsi, sellest reeglist on olulisi erandeid, nagu ka halduskohtunikud väga hästi teavad. Vähemasti Õiguskantsleri Kantselei kogemus näitab, et kui vähegi võimalik, püüavad inimesed tekkinud probleemid ja vaidlused lahendada siiski väljaspool kohtusüsteemi, muuhulgas haldusorganite või õiguskantsleri

kui ombudsmani abiga. Halduskohtusse pöördumine on keskmise inimese jaoks eeskätt *ultima ratio*. Selle põhjused võivad olla erinevad, nagu näitavad ka eespool toodud väljavõtted inimeste kirjadest õiguskantslerile – kartus kohtu autoriteedi ees, ettekujutus kohtumenetlusest kui pikast ja kallist protsessist, hirm kaotada teenistusandja usaldus vms.

Kirjatöö dramaatilisele algusele vaatamata tuleb tõdeda, et õiguskantsleri kokkupuude halduskohtumenetlusega on siiski pigem positiivne: halduskohus, -kohtunikud ega -menetlus ei tõuse mingil erilisel viisil võrreldes teiste kohtumenetlustega negatiivses plaanis esile, pigem vastupidi. Järgnevalt annan sissejuhatuseks lühikese ülevaate kohtute peale esitatud kaebustest, sest on ju õiguskantsler ainus kohtusüsteemiväline organ, kellel on õigus algatada distsiplinaarmenetlus iga kohtuniku vastu.¹ Seejärel kirjeldan mõningaid halduskohtute praktika probleeme ning pikemalt keskendun halduskohtu pädevuse määramise keerukusele.

Halduskohtunikest

Aastas esitatakse õiguskantslerile kohtu tegevuse peale veidi alla 200 kaebuse. Enamik neist puudutab

¹ Selline pädevus lisandus õiguskantslerile 2002. aastal kohtute seaduse jõustumisel. Kohtute seaduse eelnõu esimene versioon nägi ette, et vastav õigus on õiguskantsleri asemel justiitsministril. Minister asendati õiguskantsleriga eelnõu teisel lugemisel Riigikogus (17.04.2002). Vt kohtute seaduse eelnõu seisuga 06.12.2000, nr 607 SE, arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

õigusemõistmise sisulisi küsimusi (nt rahulolematuse kohtuotsusega), mistõttu õiguskantsler mingit lisaurimist ette ei võta. Kaebuste arv, mille alusel õiguskantsler teeb järgnevalt menetlustoiminguid, on eri aastatel olnud erinev, kuid kõigub 20 juures. See number hõlmab nii neid pöördumisi, mille puhul on vajalik analüüsida distsiplinaarmenetluse algatamise aluste olemasolu, kui ka nn ombudsmani menetluse asju, nt kohtuametniku tegevus, juurdepääs toimikule peale kohtumenetluse lõppemist, kohtulahendis isikunime asendamine tähe- märkidega jms, kus materiaalses mõttes on tegu haldus- tegevusega. Vaidlustatakse nii esimese ja teise astme kui ka Riigikohtu tegevust ning nii kriminaal-, tsiviil- kui ka halduskohtumenetluses toimunut. Kui teha võrdlevaid üldistusi, siis halduskohtunike tegevuse peale esitatud kaebuste arv on marginaalne võrreldes teiste menetlus- liikidega. Kas põhjus on selles, et halduskohtumenetluste arv on väiksem kui tsiviil- ja süüteo- menetluste oma või et halduskohtumenetlus on n-ö kvaliteetsem, sellele ei ole paraku võimalik vastata.

Kokku on õiguskantsler kasutanud talle antud õigust esitada distsiplinaarsüüdistus kohtuniku vastu üksnes kolmel korral: 2004., 2010. ja 2011. aastal. Neist kaks on puudutanud maakohtu ja üks halduskohtu tegevust; kahel korral on kohtunik mõistetud süüdi ja karistatud noomitusega, ühel korral mõisteti kohtunik õigeks.

Esimene kaasus käsitles olukorda, kus maakohtu kohtunik asendas isikule mõistetud ühe ja sama rahatrahvi kaks korda vabadusekaotusliku karistusega, millest mõlemad oli isik sunnitud ära kandma.² Distiplinaarkolleegium karistas kohtunikku noomitusega.

Teine juhtum, mis põhjustas kõige enam vastakaid arva- musi ja oli mõnes mõttes põhimõttelise tähendusega, puudutas halduskohtumenetlust – kohtu pädevuse määramist.³ Nimelt tagastas kohtunik kaebuse pikemalt põhjendamata, asudes seisukohale, et vaidlustatud akt on üldakt ja seega selle kontroll ei kuulu halduskohtu pädevusse. Järjekindel mitmeaastane Riigikohtu praktika

aga kinnitas vastupidist – tegu oli üldkorralduse ehk haldusaktiga. Kohtunik selgitas juhtunut sellega, et suure töökoormuse tõttu ei olnud tal võimalik olla kursis Riigikohtu seisukohtadega. Õiguskantsler asus seisukohale, et kohtunik eksis selge kohtupraktika käigus väljakujunenud õigusnormi tõlgenduse vastu, mis tõi kaasa isiku põhiseaduse §-s 15 sätestatud põhiõiguse rikkumise. Sellega pani kohtunik õiguskantsleri hinnangul toime distiplinaarsüüteo. Distiplinaarkolleegium mõistis halduskohtuniku siiski õigeks.

Kolmas kaasus, kus õiguskantsler otsustas esitada distip- linaarsüüdistuse, puudutas üldmenetluses lahendatud kriminaalasjas kohtuotsuse tervikuna kuulutamise- ga viivitamist pärast resolutiivotsuse tegemist.⁴ Nimelt kuulutas kohtunik kohtuotsuse tervikuna välja pea- aegu kolm kuud seadusega sätestatud tähtajast hiljem. Viivitamise tõttu ei saanud avaldaja kasutada oma põhi- seaduslikku õigust esitada apellatsioonkaebus ja seeläbi pikenes ühtlasi kohtuasjas lõpliku otsuseni jõudmiseks kuluv üldine kohtumenetluse aeg. Lisaks viibis avaldaja jätkuvalt vahi all, mistõttu tõi seaduses sätestatud tähtja järgimata jätmine kaasa tema põhiõiguste rikkumise. Distiplinaarkolleegium karistas kohtunikku noomitusega.

Halduskohtumenetlusest

Nagu sissejuhatuses juba nentisin, ei saa isikute pöördu- misest õiguskantsleri poole järeldada seda, nagu tõuseks halduskohtumenetlus eriliselt esile oma probleem- susega võrreldes teiste kohtumenetluse harudega. Vastupidi, sisulisi küsitavusi sisaldavaid kaebusi näib olevat enam pigem tsiviil- ja süüteo- menetluses. Eeltoodud järeldus kehtib seejuures õiguskantsleri kõigi kohtuid puudutavate pädevuste kohta: nii halduskohtunike (distiplinaarmenet- luse algatamine), halduskohtute (ombudsmani menetlus) kui ka halduskohtumenetluse (normikontroll) suhtes. Vähemasti õiguskantsleri poole pöördunute kaebuste- le tuginedes ei ole küll võimalik kinnitada juristide ring- konnas kõlanud väidet, nagu oleks halduskohtu „uksest sissesäämine“ raske tulenevalt nõuetest subjektiivsete õiguste rikkumise või põhjendatud huvi põhistamisele

² Õiguskantsleri 2004. aasta tegevuse ülevaade, lk 200–204. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/61-guskantsleri_2004._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

³ Õiguskantsleri 2010. aasta tegevuse ülevaade, lk 127. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/61guskantsleri_2010._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf.

⁴ Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, lk 76. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade_2011_qr.pdf.

või et halduskohtumenetlus on liialt keeruline advokaadi jaoks, mis siis rääkida veel keskmisest inimesest. Erandiks on õigustloova akti ja haldusakti, samuti era- ja avalik-õigusliku suhte eristamine, millest pikemalt allpool halduskohtu pädevuse teema juures.

Kui mõningaid probleemkohti halduskohtumenetlustest siiski käsitleda, siis nimetamist vääriks esiteks ringkon- nakohtute halduskollegiumite menetlustähtajad, mis on aga pigem organisatoorne probleem ega väljenda hal- duskohtumenetluse olemuslikku „erilist keerukust“ vms.

Teiseks tuleb esile tõsta kohtumenetluse keele teema nii kohtusse pöördumisel kui ka sealt vastuste, sh koh- tulahendite saamisel. Tõsi, ka siin on enam probleeme just tsiviilkohtumenetluses, kus kohtu tõlke tagamise suhtutakse rangemalt. Just menetlusabi taotlemisel on esinenud juhtumeid, kus selleks, et taotleda menetlusabi tõlkeks eesti keelde, on inimeselt nõutud eesti keeles dokumentide esitamist – tekib „surnud ring“.

Kolmandaks võib välja tuua edasikaebeõiguse selgituse arusaadavuse ja selguse, st mitte alati ei ole inimesele üheselt mõistetav, mida, mis tähtaja jooksul ja mil viisil peaks ta tegema, et kasutada oma põhiõigust vaidlustada kohtulahend.

Neljandaks probleemkohaks on kohtumäärustes isikute väljasaatmiskeskusesse paigutamisel vabaduspõhiõiguse piiramise tähtaja sõnastamine. Nii on ametnikud selgita- nud õiguskantslerile, et tõlgendavad kohtumäärust, milles on sedastatud „luba kehtib kuni *kuupäev*“, „paigutatakse keskusse 2 kuuks“ vms viisil, et inimest tuleb kinni pidada isegi siis, kui esineb seadusest tulenev alus isiku vabastamiseks: „Kohus ju käskis nii ja erandeid sellest ei teinud!“⁵ Mõistagi ei ole siin probleem kohtus, vaid ametnikes, kellel ei ole piisavaid õigusteadmisi. Arvesta- des, et sellisest piasjast nagu tähtaja sõnastus kasvab välja oluline põhiõiguste riive, peaks kohtunik tegema siiski kõik endast oleneva, et ekslikke tõlgendusi vältida.

Viienda ja siinkohal viimase lühiteemana võib markeerida videosilla vahendusel kohtuistungite pidamist. Loomu- likult pahandab see vanglas kinni peetavaid isikuid, kes sooviksid saada vangla keskkonnast vahelduseks välja

ja osaleda kohtuistungil kohtumajas. Kui nimetatud isikute grupi puhul ei saa väita, et videosilla vahendusel kohtuistungit pidamine rikuks või raskendaks nende õiguste kaitse võimalusi, siis väljasaadetavate osas võib mõningaid probleeme siiski täheldada. Nimelt on õiguskantsler mitmes kaasuses pidanud tõdema, et väl- jasaatmiskeskusesse paigutamisel või keskusse viibimise pikendamisel suhtub kohtunik loa andmise formalistlikult ning peab ka istungit viisil, mis inimese õiguste tegelikku kaitset just ei toeta. Siinkohal võib tuua ühe ilmeke näite. Õiguskantsleri menetluses oli juhtum, kus esines tõsine kahtlus, kas isik tervisest tulenevatel põhjustel saab ja võib väljasaatmiskeskuses viibida, kuid kohus andis selleks korduvalt loa. Õiguskantsleri menetluses selgus, et nii arst kui ka psühholoog olid pidanud keskusse viibimist inimesele vastunäidustatuks ja tema olukorda arvestades tervist kahjustavaks. Isik ise kas teadmatusest, keelebarjääri tõttu või tervisest tulenevalt sellele kohtu tähelepanu ei juhtinud. Politsei- ja Piirivalveamet kui loa saamiseks taotluse esitanud organ teemat kohtule esitatud taotlustes võtta isikult vabadus ei maininud (loodetavasti mitte pahatahtlikkusest). Ka kohtunik ei tundnud selle vastu videosilla vahendusel 10–15 min kestusega istungitel mitte mingit huvi, selgitades vaid formalistlikult isiku õigusi halduskohtumenetluses ja esitades inimesele üldise küsimuse, kas ta soovib veel midagi öelda. Kuigi põhiprobleem seisnes uurimispõhi- mõtte järgimata ja selgituskohustuse täitmata jätmises, siis videosilla vahendusel toimuv istung süvendas seda ilmselt veelgi. Kahjuks jääb vaid spekulatsiooniks, kas vahetu kohtuistungit korral oleks olukord olnud teistsugune ning kohtunik oleks mõistnud, et „midagi on valesti“.

Halduskohtu pädevusest

Lisaks eelkirjeldatud vaatele n-ö järelevalvajana on õiguskantsleril ka vahetu kokkupuude halduskohtu pädevusega. Seda kahel juhul: esiteks, kui õiguskantsleri tegevus vaidlustatakse halduskohtus, ning teiseks, kui õiguskantsler peab vaagima isiku õiguskaitsevõimalusi, sh kas menetleda ise pöördumist või soovitada isikule pigem muid teid kasutada.⁶ Seejuures võib teisel juhul

⁵ Vt ka RKHKm 29.01.2015, 3-3-1-52-14, p 20; 3-3-1-48-14, p 20; 03.02.2015, 3-3-1-56-14, p 15.

⁶ Menetluse mingil põhjusel mittevõetavate avalduste osakaal on ligikaudu 2/3 – seega isikule erinevate õiguskaitsevõimaluste soovimine on oluline osa õiguskantsleri tööst.

omakorda kaasnedaks suuremat probleemide ringi: era- ja avaliku õiguse ning üld- ja üksikakti eristamine.

Halduskohtu järelevalve õiguskantsleri üle

Õiguskantsler nagu mistahes muu organ peab oma tegevuses järgima seadust. Seetõttu on mõistetak, et põhimõtteliselt on ka õiguskantsleri tegevus halduskohtus vaidlustatav, kuid põhiseaduses sätestatud sõltumatuses tulenevaid piiranguid arvestades.⁷ Kuigi õiguskantslerile ei pruugi olla teada kõik juhtumid, mil isik on pöördunud kohtu poole kaebusega õiguskantsleri vastu, siis teadaolevalt on püütud vaidlustada eeskätt sisulisi seisukohavõtte, et seadus on kooskõlas põhiseadusega või et järelevalvealuse asutuse tegevuses ei esine puudujääke. Nende kohta on selge, et halduskohtul puudub pädevus õiguskantsleri sisulisi õiguslikke hinnanguid ja arvamusi analüüsida. Küll on õiguskantsleri tegevus kohtulikult kontrollitav formaalselt, näiteks kui õiguskantsler ei järgi isikuandmete kaitse seaduses sätestatud, jätab isikule vastamata, ületab pädevust vms.⁸ Kuna õiguskantsleri menetluse aluspõhimõtteks on vormivabadus (õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 20 lg 1), siis selle kohtulik kontroll, kas ja milliseid menetlustoiminguid peaks õiguskantsler tegema, on samuti piiratud, näiteks ei saa kohus otsustada selle üle, kas õiguskantsler on kohustatud tegema kontrollkäigu vanglasse.⁹

Era- ja avaliku õiguse eristamine

Kuigi esmapilgul tundub, et Eesti taasiseseisvumise järgne õiguskord ja selle rakenduspraktika on juba

küllalt „eakad“ ja kõik põhimõttelisemat laadi küsimused peaksid nüüdseks olema piisavalt settinud, kerkivad ikka ja jälle mõned teemad, kus tuleb imestada vastuse/ lahenduse puudumise üle. Seda mh ka küsimuses, kas mingi õigussuhe langeb era- või avaliku õiguse reguleerimisalasse. Õiguskantsleri jaoks on teema oluline eeskätt juhul, kui on vaja anda isikule soovitusi oma õiguste kaitsmise võimaluste kohta – kas tuleks anda juhised pöörduda halduskohtu või maakohtu poole.

Esimene valdkond, kus see on aktuaalne, seostub nn kinniste asutustega. Isiku tema tahteta või tahte vastaselt psühhiaatria haiglasse või hoolekandeesutusse paigutamisel, samuti tahteta või tahtevastase ravi kohaldamise korral on õnneks olukord lihtne – nii paigutamise kui ka ravi otsust, samuti hiljem asutuses toimuvat on pädev kontrollima maakohus. Ka vangla ja arestimaja kohta on praeguseks olemas kaasusepõhiselt antud Riigikohtu suunised, millal on tegu era-, millal aga avalik-õigusliku vaidlusega.¹⁰ Praktikast kerkib aga ikka ja jälle uusi probleeme, mistõttu tekib küsimus, kui mõistlik on arendada praktikast, kus nt vangla või arestimaja tervishoiutöötaja tegevus tuleb vaidlustada kord vaidmenetluses ja järgnevas halduskohtumenetluses, kord aga maakohtus. Õiguskantsleril ei jää aeg-ajalt üle muud, kui soovitada isikule mõlemat, kuna keeruline on ennustada, mis seisukohale halduskohus võiks asuda. Tähtaegselt vaide/kaebuse esitamata jätmisel võib isik aga õiguskaitsevõimaluse kaotada. Hiljutine näide: kas terviselikust seisundist tulenevalt eritoidu saamise üle otsustamisel tegutseb arst tervishoiuteenust osutades eraõiguslikus suhtes või avalik-õiguslikus suhtes vanglaametnikuna? Kas vastus oleks teine, kui isik soovib eritoidu religioossetel põhjustel? Millisesse kohtusse peaks õiguskantsler soovitada isikul pöörduda? Juristide jaoks on see huvitav teoreetiline küsimus, kuid tavainimese jaoks näib see mõttetu „tähenärimisena“.

Analoogseid küsimusi kerkib esile ka muudes õigusvaldkondades. Näiteks, jättes kõrvale lapse munitsipaallaste-aeda vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise otsused, mis peaksid olema haldusaktid, siis kas muud võimalikud

⁷ Analoogselt on vaidlustatud Riigikontrolli tegevust, mis on praktikast ehk enam kõneainet pälvinud. Jättes kõrvale riigikontrolli seaduse põhiseaduspärasuse kaasuse, mis oli põhimõttelise tähendusega ka õiguskantslerile, kuna käsitles lisäülesannete panemist võrreldes põhiseaduses sätestatuga (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08), on Riigikontrollil tulnud vaielda näiteks Tallinna linnaga Riigikohtuni välja (RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10).

⁸ Vt nt TlnRnKo 10.07.2006, 3-05-112; TlnRnKm 30.06.2008, 3-08-892; TlnHKm 07.11.2006, 3-06-1850; 16.10.2007, 3-07-1955; 04.07.2008, 3-08-1282; 23.01.2009, 3-08-2479; 09.04.2010, 3-10-570; 30.09.2010, 3-10-2502; RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10, p 21: „ÕKS § 351 lg 3 teine lause sätestab tõepoolest, et õiguskantsleri seisukoht on lõplik ega ole kohtus vaidlustatav. Kolleegium nõustub Tallinna linnaga, et õiguskantsleri seaduse selles sättes on seisukoha all peetud silmas õiguskantsleri sisulise (õigusliku) seisukoha mitteallumist kohtulikule kontrollile ja siit ei saa tuletada keeldu kohtulikult kontrollida õiguskantsleri tegevuse kooskõla pädevusnormidega.“

⁹ Vrd nt TrtRnKo 25.06.2012, 3-11-1789.

¹⁰ Nt seoses vanglapoe (nt RKHKo 14.12.2011, 3-3-1-72-11) ja tervishoiuteenuste osutamisega (RKEKm 07.04.2011, 3-3-4-1-11; vrd RKHKo 13.11.2014, 3-3-1-44-14, p 19; 22.01.2015, 3-3-1-53-14).

vaidlused munitsipaallasteaias osutatava teenuse üle on era- või avalik-õiguslikud? 11 Mitmeid ebaselgusi õigussuhete liigi osas esineb ka kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste osutamisel ja -toetuste maksmisel. Näiteks juhtumi puhul, kus kohalik omavalitsus tasus isiku hooldekodu kulu, nõudes seejärel isiku alanevatelt sugulastelt perekonnaseadusele tuginedes kulude hüvitamist, on õiguskantsleri hinnangul tegu eeskätt eraõigusliku käsundita asjaajamisega.¹² Halduskohtusse pöördumist tutvustav videoklipp aadressil <http://www.kohus.ee/> „Video halduskohtumenetlusest“ selgitab aga vastupidist.¹³

Lisaks on õiguskantsler korduvalt pidanud täheldama riikliku järelevalve ebatõhusust.¹⁴ Seda muu hulgas olukordades, mille lahendamiseks võib kõne alla tulla nii vaidlus kahe eraisiku vahel tsiviilkohtumenetluses kui ka haldusorgani sekkumine avalikust huvist lähtudes.¹⁵ Siinkohal jääb lootusrikkalt oodata, milliseks kujuneb halduskohtu praktika peale Riigikohtu mõnes mõttes teedrajavat otsust¹⁶ riikliku järelevalve menetluse alustamise ja selle käigus meetmete võtmise halduskohtuliku kontrolli kohta (sh korrakaitseaduse § 4 lg 2 sisustamisel).

Õiguskantsleri jaoks on era- ja avaliku õiguse eristamine oluline ka oma pädevuse piiritlemisel. Kohtupraktikas võetavad seisukohad mõjutavad seda paratamatult – füüsiliste ja eraõiguslike juriidiliste isikute tegevust

¹¹ Vrd RHKKo 19.06.2014, 3-3-1-19-14, p 15.

¹² Tõsi, ühel juhul soovitas õiguskantsler kohalikul omavalitsusel anda haldusakt, millega määrata hooldekodu kulude hüvitamiseks toetus. Vt kaasuseid arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/ettepanek-hooldekodukulude-puudujaava-osa-katmine>; <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-hooldekodus-viibivale-isikule-isiklikuks-kasutamiseks-raha-maaramine>.

¹³ Arvutivõrgus: <https://www.youtube.com/watch?v=ERwXuCSbROI>.

¹⁴ Vt arvutivõrgus järgmisi soovitusi: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-riiklik-jarelevalve-kontrolltoode-planeerimise-ule> ja <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-tervishoiuteenuse-dokumenteermise-jarelevalve> (Terviseametile), <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-riiklik-jarelevalve-koolieelses-lasteasutuses> (Haridus- ja Teadusministeeriumile).

¹⁵ Nt on õiguskantsleri menetluses küsimus veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuse hinna vaidlustamisvõimaluste kohta: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/4264185>.

¹⁶ Vt RHKKo 22.10.2014, 3-3-1-42-14 (sh selles viidatud varasem kohtupraktika).

avalike ülesannete täitmisel saab õiguskantsler kontrollida n-ö täies ulatuses (ÕKS § 19 lg 1), kuid eraõiguslikku tegevust üksnes lepitusmenetluses (ÕKS § 1 lg 5, § 35⁵ jj) ja väärkohtlemise ennetusasutusena (ÕKS § 1 lg 7).

Üld- ja üksikakti eristamine

Halduskohtu pädevuse määramisel olulise üld- ehk õigustloova akti ja üksikakti eristamise probleemiga puutub kokku ka õiguskantsler. Riigikohtu praegusest praktikast kujunenud kriteeriumide tulem on ennustamatus, mis isikute õiguste kaitsele just kaasa ei aita.¹⁷ Tõsi, halduskohtu jaoks on teema isegi põhimõttelisem, kuna sellest sõltub, kas halduskohus üldse saab juhtumiga tegelema asuda, samas kui õiguskantsler menetleb kaebuseid nii ombudsmani (üksikaktid) kui ka normikontrolli (õigustloovad aktid) menetluses. Kuna nimetatud kahe menetlusliigi tulem ehk õiguskantsleri volitused on aga vägagi erinevad, siis tuleb iga kord põhjalikult analüüsida, mis liiki aktiga on tegu. Kui õigusakt osutub üksikaktiks, siis saab õiguskantsler juhtumit menetleda ombudsmani menetluses, mille lõppseisukoht on „pehme“ arvamus või soovitus. Kas ja mil määral õiguskantsleri soovitus praktikas tahetakse ja soovitakse järgida, sõltub konkreetse asutuse või organi halduskultuurist. Õigustloova akti kontrollimenetluse tulemiks võib lõppastmes aga olla pöördumine Riigikohtu poole, kes võib akti või selle normi tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Selles mõttes on normikontrolli menetluses õiguskantsleri positsioon tugevam.¹⁸

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt kinnitanud, et ombudsmani institutsiooni ei saa pidada tõhusaks õiguskaitsevahendiks Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 13 mõttes.¹⁹ Seetõttu peab õiguskantsler kaebuse menetlusse võtmisel alati kaaluma, milline on isiku jaoks parim lahendus. Halduskohtumenetlusel on lahendi täitmise kohustuslikkuse

¹⁷ Vt pikemalt õiguskantsleri kriitikat: Indrek Teder „Kafka protsess?“ – Postimees 19.11.2014, arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/indrek-tederi-arvamusartikkel-kafka-protsess>.

¹⁸ Eelöelduga ei soovita kindlasti väita seda, et ombudsmani menetluses peaks õiguskantslerile andma ettekirjutuste tegemise või sunni kohaldamise õigust – see oleks vastuolus klassikalise ombudsmani menetluse olemusega.

¹⁹ Nt EIK 20.01.2009, 4692/04, Janatuinen vs. Soome; 27.01.2015, 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 ja 9717/13, Neshkov jt vs. Bulgaaria, p 212.

tõttu eeliseid võrreldes õiguskantsleri (ombudsmani) menetlusega, mistõttu tuleb sellele üldjuhul omistada prioriteet. Kui aga õiguskantsler asub normikontrollina menetlema tema meelest õigustloovat akti, mille Riigikohus lõppastmes kvalifitseerib haldusaktiks, siis võib see isikute jaoks tähendada õiguskaitsevõimaluste luhtumist õiguskantsleri eksliku tegevuse tagajärjel – kaebetähtaeg halduskohtusse pöördumiseks võib olla mööda lastud.²⁰

Kokkuvõte

Õiguskantslerile esitatud avaldustest ja kaebustest ei nähtu, et halduskohtumenetluses või halduskohtute ja -kohtunike töös esineks põhimõttelisi ja/või süsteemseid puuduseid. Vastupidi, nii kohtuniku distsiplinaarmenetluse algatamise kui ka ombudsmani ja normikontrolli asjades on pöördumisi tsiviilkohtumenetluse ja süüteomenetluse valdkondades kindlasti enam. Eelkirjeldatud murekohad era- ja avaliku õiguse ning üld- ja üksikakti eristamisel on samuti pigem kriitika ebapiisava õigusteoreetilise läbimõelduse (st õigusteaduse) ning ehk ka Riigikohtu, mitte alama astme halduskohtute tegevuse aadressil. Probleeme mõistagi on, kuid ei ole valdkonda, elukutset ega organisatsiooni, kus poleks elutervet arenguruumi.



²⁰ Omaette probleemiks on ka n-õ segaaktid. Kas endiselt kehtib Riigikohtu seisukoht, et õiguskantsler saab vaidlustada õigustloovas aktis sisalduvat üksiknormi? (RKÜKo 17.03.2000, 3-4-1-1-2000, p 12: „Seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina. Seetõttu Riigikohtu üldkogu leiab, et õiguskantsleril on õigus teostada Põhiseaduse § 139 lg 1 alusel järelevalvet nii riigi aasta-eelarve kui ka lisa-eelarve Põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle, ning menetleb õiguskantsleri taotlust.“)



Kuidas saada üle läve? Mõned mõtted halduskohtusse pöördumise kohta

Toomas Vaher
Vandeadvokaat

Sissejuhatavalt märgin esiteks, et minu kui advokaadi vaadet kaebeõigusele halduskohtumenetluses on kujundanud kaasused, mis on tõenäoliselt keskmisest problemaatilisemad. Arvatavasti ei vasta meie büroo kaudu aetavate asjade koondpilt halduskohtus menetletavate asjade üldisele läbilõikele. Teiseks, mul ei ole ambitsiooni esitada süstemaatilist või akadeemiliselt läbimõeldud käsitlust. Avaldan pigem muljeid kui mõtteid, tehes seda vabas vormis. Ka lihtsaid asju on teinekord vaja endale ja teistele meelde tuletada.

Kaebeõiguse kontseptsiooni areng

Pole vaja kedagi veenda, et ühiskondlikud ja majanduslikud suhted, sealhulgas haldusõigusega haakuvad, on muutunud järjest keerukamaks. Isikute tegevust ei mõjuta ainult tema suhtes otseselt tehtud haldusaktid, vaid aeg-ajalt ka need, mis puudutavad teda formaalõiguslikult küll vaid kaudselt, kuid on eluliselt üsnagi piirava või kahjustava mõjuga. Halduskohtusse on selliste asjadega keeruline minna. Teisisõnu seisneb küsimus selles, kuidas saada jalg ukse vahele, et kohus võtaks asja lahendada.

Teema ei ole ju iseenesest uus ja kohtute käsitlused on paljude aastate jooksul ladestunud halduskohtute praktikas. Elu on paraku keeruline, samuti on ettearvamatud riigivõimu kandjate teed. Kohtusse pöördumise uks on aja jooksul jäänud kitsamaks, võimalusi „ei“ vastuse saamiseks on mitmeid. Üheksakümnendatel loksutas kohtupraktika enam-vähem paika nurgakivid, millest

lähtuvalt halduskohtumenetluses selekteeritakse kaebusi lubatavateks ja mittelubatavateks. Põhiseadusest tulenevaid õigusi ja nende teostamise piire alles kombati ning mäletan kirglikke väitlusi kohtus selle üle, mida ikka tähendab põhiseaduse § 15 esimene lause, et „*igal inimesel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse*“, rõhuasetus sõnal „oma“. Oli arusaadav, et võimalike kaebuste tulva vastu oli barjäär vajalik ja „subjektiivsete õiguste rikkumine“ omandas kurjakuulutava sisu paljudele, kelle maailmaparanduslikud kaebused just selle õiguse puudumisel tagasi lükati.

Tänapäevaks on halduskohtud koos seadusandjaga ja seadusandja koos kohtunikest seaduseelnõude kirjutajatega välja arendanud nüansirohke ja keeruka õigusvaldkonna koodnimetusega „kaebeõigus“, mis mõnedes kaasustes varjutab oma keerukuse poolest sisulise vaidluse pika puuga. Vahetegu olukordadel, millisel juhul on ja millisel ei ole kaebeõigust, on endiselt keeruline. Vaidlus ei pruugi lõppeda isegi siis, kui kaebus on juba menetluses võetud ja asutud on tõendeid koguma. Pikk ja põhjalik kohtupraktika ei ole neid diskussioone ära kaotanud.

Kaebeõiguse ilmselge puudumine

Kui praegu kehtivat menetlusseadustikku lugeda, siis esmapilgul tundub probleem olevat varasemast varjatam, sest seaduse sõnastus annab kaebajale liigset lootust: seadusesäte kõneleb, et kaebuse võib tagastada siis, kui „kaebajal puudub *ilmselgelt* kaebeõigus“. Sellest võiks

järeldada, et erilisi vaidlusi kaebeõiguse puudumise tõttu menetluse lõpetamisel justnagu ei saaks olla, sest kui kaebeõiguse puudumine on ilmselge, siis pole ju ka midagi vaielda. See esmamulje on siiski petlik, sest tsiteeritud sättes sisalduv sõna „ilmselge“ ei ole praktikas piisavat kaalukust ega sisu omandanud.

Värske ja küllalt drastiline kaasus, millega kokku puutusin, nõudis kaebeõiguse probleemi lahendamiseks ehk kaebeõiguse „ilmselges“ puudumises arusaamisele jõudmiseks umbes kaks aastat, mitu toimikut ja lugematuid lehekülgi menetlusosaliste erinevaid põhjendusi. Kohus võttis esialgselt kaebuse menetluse, andis esialgse õiguskaitse ja tundus nõustuvat kaebuses esitatud põhjendustega kaebeõiguse olemasolu kohta. Seejärel aga, pärast ligi kaks aastat kestnud kirjalikke väitlusi ja seisakuid, leidis kohus, et menetlus tuleb siiski määrusega lõpetada kaebeõiguse puudumise tõttu. See seisukoht jäi ka edasistes kohtuastmetes püsima. Ainuüksi menetluse käik ise illustreerib irooniliselt moel, et seaduses sisalduv väljend „kaebeõiguse ilmselge puudumine“ oli konkreetsel juhul ilmselgelt kohatu, kuid sellele vaatamata jäi kaebeõiguse barjäär ületamata. Tulemuseks oli õiguspraktika jaoks üsnagi olulise materiaaloõigusliku küsimuse lahendamata jäämine ja riigivõimu teostava asutuse tegevuse ühe osa kontrollimise loobumine – uus „valge laik“ haldusvõimu kontrollis. Pole mõtet naiivselt arvata, et seda ala hakkab kontrollima keegi teine. Samuti pole mõtet panna liiga suuri lootusi, et pärast sellist lahendust esineks mõnel tulevasel kaebajal tugevat soovi ja valmidust analoogiliste asjadega kohtusse tulla, isegi kui haldusakti sisu on ilmselgelt ebaseaduslik. Konkreetne haldusorgan on faktiliselt vabanemas osa haldusaktide kohtulikust kontrollitavusest.

Kaebeõiguse puudumise teema omandas veelgi huvitavamad varjandid paralleelse kaasuses, kus esimese astme kohus lõpetas analoogilise haldusakti vaidlustamisel samuti määrusega menetluse. Nüüd leidis ringkonnakohus määrust tühistades, et kaebajal siiski võib olla kaebeõigus haldusakti tühistamise tuvastamiseks, kuigi tal ei ole kaebeõigust haldusakti tühistamise nõudes. Kohus nägi tühistamiskaebusel ja tühistamise tuvastamise kaebusel erinevaid eesmärke, kuid kaebaja vaatenurgast on see vahetegu üsna ebapraktiline nüansivahe. Üsna sarnase põhjendusega oleks võinud anda elujõu ka

varasemale tühistamiskaebusele. Kaebaja eesmärk oli siiski üldistatult see, et teine isik ega haldusorgan ei saaks ebaseaduslikule haldusaktile edaspidi tugineda ja selle kaudu kaebaja olukorda halvendada. Miks ühel juhul kohus kaebeõigust ei tunnistanud ja teisel jaatas, on üsna keeruline kliendile selgitada. Tegelikus elus ei ole selle eristamisel ka määravat tähtsust, kuigi haldusteoreetiliseks aruteluks professionaalide ringis võib see vahetegu olla kindlasti huvipakkuv. Eelnev ei ole esitatud selleks, et kritiseerida konkreetseid lahendeid, vaid selleks, et näitlikustada halduskohtunike erinevaid hoiakuid sisulise vaidluse tõrjumisel ja markeerida seejuures ettearvamatus komponenti.

Kas kaebeõigusega peab alati tegelema?

Kaebeõiguse küsimus võib esile kerkida ka nendes veidi igapäevasemates kaebustes, kus see on olemuslikult äratuntav ega vajaks eraldi põhistamist või tõendamist. Kuna aga kaebeõiguse barjäär on aegade jooksul kindlalt keevitatud menetlusmuutustesse ja menetlejate teadvusesse, siis see on kohtus tavaline väitlusteema, mille mittetundmine või alahindamine võib kaebajale osutada saatuslikuks. Kuna küsimust ei saa alahinnata, siis tuleb tihti kulutada aega ja vaeva vastavate seisukohtade kujundamiseks ja esitamiseks.

Võrdluseks võiks tuua, et tsiviilkohtumenetluses sisaldub sarnase taustaga säte, mis samuti markeerib põhiseaduse §-s 15 sisalduvat piirangut, märkides, et kohus menetleb tsiviilasja, kui isik pöördub seaduses sätestatud korras kohtusse *oma* eeldatava ja seadusega kaitstud õiguse või huvi kaitseks. Küll aga on tsiviilkohtumenetluses tavapärase, et hagejalt ei eeldata eraldi põhistamist ja tõendamist, kust ta võtab endale julguse kohut või kostjat oma hagiga tülitada. Kui asjale peale vaadates on niigi selge, et vaidlus võib hageja huve ja õigusi puudutada, siis sellest teemast tavaliselt eraldi numbrit ei tehta ja vastavasisulised vaidlused on märksa harvemad.

Kui võrrelda kohtupraktikat tsiviilkohtumenetluses ja halduskohtumenetluses, siis üldmulje kipub olema see, et halduskohus ühelt poolt pühendab kaebeõiguse küsimusele ebaproportsionaalselt palju energiat ja ressursse

ning teiselt poolt tekitab liiga rangete barjääridega ebamääraseid alasid õigusmaastikul, kus efektiivne kohtulik kontroll võib jääda puudulikuks.

Täitevvõimu tasakaalustamine

Üks paralleelne mõttelõng, mis haakub halduskohtusse pääsemise barjääride alandamisega, seostub muutustega riigi administratiivses juhtimises. Jõudude vahekord täitevvõimu, seadusandliku võimu ja kohtuvõimu vahel on viimase 15 aasta jooksul selgelt kaldunud täitevvõimu tugevnemise suunas, kuid tugev võim ei võrdu ilmtingimata alati õiglase ja seaduspäraselt käituva võimuga. Praegused tippametnikud on hästi haritud, hea ettevalmistusega ja võimekad spetsialistid, kes tihti on oma valdkonna ühed parimad asjatundjad. Muuhulgas on neil hea ettevalmistus ka selles, kuidas muuta oma otsuseid kohtukindlaks. Sellesse arsenalit kuuluvad haldusakti põhjalikult ja osavalt motiveerimise oskus, teadmised, milline osa otsustustest jääb kohtuliku kontrolli alt välja, ja kogemused, millised on menetluslikud väljavaated kaebaja ülemängimiseks ajafaktori abil. Kuigi haldusakti latus põhjendamine iseenesest kindlasti ei ole etteheidetav, sest üks hea haldusakt peabki olema korralikult põhjendatud, siis tasub silmas pidada, et eelviidatud teadmisi, oskusi ja vilumusi võidakse mõnikord kasutada ka sisult või eesmärgilt ebaseadusliku haldusakti „katmiseks“. Halduskohus peaks suutma pakkuda täitevvõimule tegelikku vastukaalu ja vältima efektiivselt uute valgete laikude tekkimist, kus haldusvõimu teostamine ei ole kohtulikult kontrollitav, ehkki idee järgi peaks olema võimalik seda kontrollida.

Õiguse lihtsustamise vajadus

Viimane mõttekäik puudutab õiguse ja õiguspraktika lihtsustamise vajadust. Pikkade aastate jooksul on erinevaid õigusvaldkondi arendatud ja tavaliselt on see kaasa toonud varasemast pikemate, detailsemate ja keerulisemate regulatsioonide loomise (ükskõik kas seaduste või kohtupraktika juhtnööride abil), mis loovad mulje, et kõik on põhjalikult lahendatud nüanssideni välja ja kui mõni asi ei ole, siis see on saavutatav uute

samasuguste reeglite lisamisega. Teame, et elu pakub alati uusi olukordi ja mida kasuistlikum on reguleerimise tase, seda rohkem on ja jääb „lünki“. See puudutab omal moel ka kaebeõiguse käsitlusi kõiges oma keerukuses ja nüansirikkuses. Aeg oleks pöörata pendel veidi tagasi ja otsida võimalusi, kuidas juristid saaksid õiguskeskonda taas lihtsustada ja arusaadavamaks muuta. See on tõeline väljakutse, sest lühidalt, tabavalt, üldistavalt ja kokkuvõttes vähem reegleid kirjutada on raskem, kui pikalt ja detailselt. Ka kohtu ette jõudvad kaasused on palju sarnasemad, kui astuda samm tagasi ja vaadata neid veidi kaugemalt. Suurem abstraktsiooniaste ja olulise väljasõelumine on tulevikku vaatavate juristide tee. Nii nagu infoühiskonna probleemiks on infotulvas hakkamasaamine, mitte infopuudus, nii on ka tänapäevases õigussüsteemis probleemiks kasuistlike reeglite üleküllus, milles orienteerumine ja vastuolude vältimine on järjest raskem.

Kokkuvõte

Lõpetuseks ütleks, et halduskohtumenetluse eripära, menetlusseadustiku sõnastus ega menetlusosaliste huvid ei tundu toetavat sedavõrd kõrgete kaebeõiguse barjääride säilitamist, nagu need on praeguses halduskohtute praktikas kujunenud. Võimalik, et on õige aeg neid nihutada ja lihtsustada. Kaebeõiguse puudumise „ilmselgus“ peaks tulevases praktikas olema sisustatud tõepoolest kui kriteerium, mille puhul asi on ilmselge ehk päevselge ehk täiesti selge, kui kasutada õigekeelsussõnaraamatu sünonüüme. Kaebajad eeldavad, ootavad ja vajavad kohtult eelkõige sisulist lahendit, mitte põhjalikke seisukohti, miks kohus küsimust kaaluda ei võta.





Tagasivaade halduskohtu-menetlusele vastustaja esindaja pilguga

Ruth Prigoda

Tallinna Halduskohtu kohtunikukandidaat

Ennetamaks küsimust, miks kirjutab kohtunikukandidaat halduskohtumenetlusest osaliselt haldusorgani esindajana, pean alustama enda teisest minevikust. Enne Tallinna Halduskohtu kohtunikukandidaadi ametisse asumist töötasin erinevates haldusorganites – Keskkonnaamet, Keskkonnaministeerium ja Harju Maavalitsus, kus minu tööks oli muu hulgas ka haldusorgani esindamine kohtuvaidlustes. Kui jätta välja põige notariaati, siis olen avaliku sektori asutusi kohtutes esindanud pea seitse aastat. Praeguseks olen kohtunikukandidaat olnud veidi üle aasta, mistõttu on mul võimalik anda haldusorganis töötades probleeme valmistanud asjadele hinnang ka kohtuametniku vaatenurgast. Pean tõdema, et osa asjadest, mis haldusorganis töötades tundusid halduskohtumenetluses ebamõistlikud või tekitasid pahameelt, on praegu saanud täiesti mõistliku selgituse ja tunduvad halduskohtu tööd ja õigusakte arvestades loomulikud.

On üldtuntud kõnekäänd, et kus on kaks juristi, seal on kolm arvamust. Seega olen kindel, et kui küsida teistelt haldusorgani taustaga juristidelt, milline halduskohtumenetlus näib, siis on ka neil erinevaid mõtteid ja arvamusi. Kui meenutada aega enne 1. jaanuari 2012, kui jõustus uus halduskohtumenetluse seadustik, siis tol ajal oli mul enda elu lihtsustamiseks koostatud n-ö halduskohtumenetluse juhise, mis tegelikult koosnes sel ajal kehtinud tsiviilkohtumenetluse seadustikust, millesse olid kleebitud kuni 31. detsembrini 2011 kehtinud halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) sätted. Sellele ajale tagasi vaadates võin julgelt väita, et halduskohtumenetlus

näis keeruline. Kehtivat HKMS-i käes hoides ma selle väitega enam ei nõustuks. Kuigi põhiprintsiibid on samad, on nende koondamine ja selge väljendamine vähemalt mulle toonud teadmise, et halduskohtusse pöördumine on isikutele lihtne.

Seega loodan, et ei räägi siinses artiklis üksnes enda eest ning et kerge kriitikanoodi kaudu on artiklist kasu nii kohtule kui ka isikutele, kes halduskohtuga kokku puutuvad.

Halduskohtusse pöördumise lihtsus

Kuigi kaebuse koostamise ja kohtule esitamise sätteid on HKMS-is oluliselt vähem kui tsiviilkohtumenetluse seadustikus, eksisteerib ometi kuvand, et kohtusse pöördumine on keeruline protsess, mis vajab eriteadmisi. 2013. aastal tegi Turu-uuringute AS uuringu menetlusosaliste rahulolu kohta kohtusüsteemiga. Uuringust koorus välja, et tavainimesele on kohtupidamine keerukas ja kogu korralduslik pool segasevõitu, kusjuures 44% vastanutest tunnistas, et neile ei ole kohtusse pöördumise ja menetlemise põhimõtted piisavalt selged. 47% hinnangul ei olnud ka kohtult saadud selgitused ja info menetluse korralduse kohta piisavad. Kuigi sellest uuringust nähtus, et üldkohtusse pöördumine oli problemaatilisem, tundus vähemalt minu käesoleva artikli tarbeks küsitletud tuttavatele, kes ei tööta haldusorganites, halduskohtumenetlus (sh kohtusse pöördumine) keerulisem. Ehk on selle kuvandi tekitanud asjaolu, et

halduskohtusse tuleb pöörduda väga kiiresti (üldjuhul 30 päeva jooksul). Õiguslikult keerulisema kaasuse korral on kindlasti tegemist asjaoluga, mis seab kaebajale mõnetised piirangud. Teisalt võib selle kuvandi taga olla ka asjaolu, et haldusorganite tegevusega puutume kokku iga päev ning nende tegevus mõjutab sisuliselt kõiki inimesi viisil, mis võib tingida vajaduse kohtusse pöörduda.

Kui lühike kaebetähtaeg välja jätta, siis tegelikult on halduskohtusse pöördumine väga lihtne ning halduskohtumenetluses kehtiv selgitamiskohustus ja uurimis- põhimõte aitavad tagada selle, et kohtusse saab pöörduda ka professionaalset abi kasutamata. Kuigi minu enda varasemas praktikas oli esindajata kaebaja harvaesinev nähtus, siis praegu julgen väita, et tegelikult on tavaline, kui halduskohtusse pöördutakse ilma esindajata. Mul on hea meel, et isikud julgevad ise vahetult kohtusse pöörduda ega eelda, et kohtumenetluses osalemiseks tuleb ilmtingimata palgata juriidiliste eriteadmistega esindaja. Õigusabi kasutamine muudab kohtumenetluse kalliks ja seetõttu tihti ka kättesaamatuks. Kuigi esindaja abita koostatud kaebused on tavaliselt kirjutatud lihtsakoelisel ning vahel ei ole võimalik täpselt aru saada kaebaja nõuetest, on need kohtu kaasabil lõppastmes menetletavad ning isiku õigused saavad kaitstud.

Üleliigne sõnavah

HKMS ei sätesta otsesõnu, et kaebus peab olema selge. Advokaatide kirjutatud kaebusi lugedes tekib küll vahel tunne, et selge asi on püütud ajada võimalikult segaseks. Õigusabiteenuse osutamise arve suurus sõltuks justkui kirjutatud lehekülgede arvust. Sellised kaebused sisaldavad enamasti lehekülgede kaupa kohtupraktikat, mille vahelt sisuliste väidete leidmine võib osutada keerulisemaks kui "tädi Maali" käsikirjalisest kaebusest arusaamine. Sama kehtib ka vastustega sellistele kaebustele. Julgen väita, et pikk ja segane kaebus loob eelduse, et vastustaja annab pika ja segase vastuse, ning see omakorda muudab kohtumenetlust asjatult kallimaks.

Haldusmenetluses kehtiv põhimõte lahendada asi väikeste kuludega (haldusmenetluse seaduse § 5 lg 2) kehtib ka halduskohtumenetluses (HKMS § 2 lg 2). Samas

jääb kohtumenetluses küll aeg-ajalt mulje, et vähemalt esindajad püüdleval hoopis menetluskulude suurendamise poole. Kui juriidiliste teadmistega esindaja suhtleb kohtuga, ei ole vaja alustada õiguse ABC-st. Esindatavale saab esindaja seda selgitada väljaspool kohtumenetlust vastavaid kulusid kohtumenetluses esitatavates arvetes kajastamata. Ühel halduskohtumenetlust puudutaval koolitusel ütles Riigikohtu kohtunik kunagi, et mida lühem on kaebus ja selle peale koostatud vastus, seda suurem on tõenäosus, et mõte kaduma ei lähe ning kohus tegeliku probleemi olemasolust ka aru saab. Ütlen ausalt, et vastustaja esindajana vastust koostades tundus alati õigem kirjutada pigem rohkem kui vähem. Ma ei tea siiani, kas pikkade ja lohisevate kaebuste ja neile samalaadsete vastuste koostamise eesmärgiks oli lüüa vastane paberipakiga oimetuks, kuid praegu sellele tagasi mõeldes on isegi piinlik. Kasutan siinkohal võimalust ja palun vabadust nende kohtunike ja kohtuametnike ees, kes pidid lugema minu väga pikki vastuseid kohtule, mis muuhulgas võisid sisaldada haldusmenetluse ABC-d, ning püüdma neist vastustaja põhiseisukohtade lühikokkuvõtet vormistada.

Vastustaja kaasamine

Vaatamata sellele, et HKMS-is on väga selgelt piiritletud kaebuse sisu ja nõuded, ei ole ometi harvad need juhud, kus kohtu esimene määrus kannab menetlustoiminguna pealkirja „kaebuse käiguta jätmine“. Ma ei hakka siinkohal analüüsima kaebuse käiguta jätmise põhjusi, olgu selleks probleemid riigilõivuga või sisulised puudused kaebuses, vaid peatun hoopis sellel, et kaebuse käiguta jätmisest tuleks teavitada ka haldusorganit (arvatavat vastustajat), kelle tegevuse peale kaebus on esitatud. Pean nentima, et nii mõnegi kaebuse esitamise fakt ei jõudnud kohtu kaudu kunagi haldusorganisse. Pigem saabus info selle kohta ühel hetkel kaebajalt, kes järgmises menetluses teatas, et loodetavasti läheb järgmine kord asja vaidlustamine paremini.

Mul on hästi meeles kaks juhtumit, ühel juhul saadi kaebusest teada alles kaebuse tagastamise peale esitatud määruskaebuse järel ning teisel juhul oli haldusakti tühistamise kaebuse esitamise ja menetlusse võtmise vahe umbes kuus kuud. Mõlemal juhul ei olnud haldusorganil

pikka aega teavet, et tema haldusakt on vaidlustatud. Kuigi haldusakti kehtivuse aspektist ei ole sel teabel tähendust, on sellise info olemasolu haldusorganile töökorralduslikult oluline. Seda eriti põhjusel, et vaidlustatud haldusakti/toimingul võib olla mõju ka teistele haldusorgani antavatele haldusaktidele (sh teise haldusakti andmisel tehtud menetlustoimingutele) või tehtavatele toimingutele. Kuna tavainimesest kohtusse pöördujal ei ole kohustust kaebust või avaldusi haldusorganile otse esitada (HKMS § 53), võibki haldusorgan halvemal juhul saada vaidlusest teada alles väga pika aja järel. Selleks ajaks võib haldusorgan olla andnud haldusakte, mis on seotud vaidlustatud haldusaktiga.

Leian, et kuna HKMS § 17 ei eelda vastustaja õiguste ja kohustuste tekkimiseks kaebuse menetlusse võtmist, tuleks vastustajast haldusorgan kaasata menetlusse nii varases staadiumis kui võimalik (st kaebuse esitamisel) ning saata talle teadmiseks ka kaebuse käiguta (sh korduv käiguta) jätmise määrad.

Loomulikult võib väita, et kui kaebus jäetakse käiguta, on võimalik, et sisulist kohtumenetlust ei järgnegi. See ei võta aga vastustajalt õigust saada teada, et tema vastu on kaebus esitatud ja kohtumenetlus on alanud. Kohtumenetlus algab kaebuse esitamisega kohtule (HKMS § 37 lg 1). Kui haldusorgan saaks kohtumenetluse algatamisest teada kohe kaebuse esitamise järel, oleks tal võimalik oma tööd paremini planeerida ning vajadusel muuta (sh tunnistada haldusakt kehtetuks või teha toiming uuesti juba enne, kui käiguta jäetud kaebus menetlusse võetakse). Sellisel juhul ei oleks vaja läbida keerukat ja kulukat menetlust ning ka kohus saaks menetleda neid kaebusi, mis tegelikult menetlemist vajavad. Samuti on see oluline põhjusel, et vastuvõetud haldusakt või tehtud toiming võib endaga kaasa tuua järgnevad menetlused. Ka sel juhul on haldusorgani jaoks oluline teada, kas aluseks olnud haldusakt on vaidlustatud või mitte.

Menetlusosaliste võrdsus

HKMS § 2 lg 6 sätestab, et kohus tagab menetlusosalistele tõhusa ja võrdse võimaluse esitada ja põhjendada oma seisukohti ning vaielda vastu teise menetlusosalise seisukohtadele või toetada neid. Lisaks sätestab HKMS §

2 lg 5 selgitamiskohustuse ning lg 4 uurimiskohustuse. Need on halduskohtumenetluse kesksed põhimõtted, mis võivad kaasa tuua nii menetlusosaliste võrdsuse kui ka selle, et kohus muudab võrdsed menetlusosalised ebavõrdseteks.

Menetlusosaliste võrdset kohtlemist saab halduskohtumenetluses jagada väga laialt kaheks. Esimeseks on menetluses osalevate isikute võrdne kohtlemine ühe kohtuasja raames. Teiseks aga kohtusse pöördujate võrdne kohtlemine. Viimase all pean silmas küsimust, kas kaebajaid koheldakse kohtusse pöördumisel võrdselt või on mõni kaebajate grupp teistest erilisem.

Alustan sellest viimasest. Üldiselt koheldakse kaebajaid ühtemoodi ja võrdselt ega tehta vahet sellel, kas isik pöördub kohtusse isiklikult või esindaja kaudu. Vahe võib olla üksnes selles, millist sõnavara ja lauseehitust kohus menetlusosalisega suheldes kasutab. Kui juriidiliste teadmistega isikuga saab kohus suhelda n-ö juriidilises keeles, viidates paragrahvidele neid enamasti seletamata, siis juriidiliste teadmisteta isikuga tuleb kohtul suhelda nii, et kohtu nõudmised oleksid talle arusaadavad ning nende mõistmiseks ei oleks vaja kaasata juriidiliste teadmistega isikut.

Samas on mul kohtunikukandidaadina jäänud mulje, et vaatamata üldisele võrdsele kohtlemisele eksisteerib siiski rühm isikuid, kelle puhul kohus teeb enam kui menetlusseadustik ette näeb. Sellisteks kaebajateks on kinnipeetavad. Olen korduvalt nende erineva kohtlemise üle arutlenud ning mulle on ka selgitatud erineva kohtlemise põhjuseid, kuid vaatamata esitatud põhjendustele ei ole minu hinnangul siiski ühtegi sisulist põhjust nende automaatselt erinevaks kohtlemiseks. Ei ole ju loogiline väita, et isiku erineva kohtlemise põhjus tuleneb sellest, et ta on toime pannud kuriteo, mille eest on talle määratud vabadusekaotus.

Väites kinnipeetavate erinevat kohtlemist, pean eeskätt silmas tõlkeabi andmist ilma vastavasisulise taotluseta viitega HKMS § 81 lg-le 2. Nõustun, et vanglast menetluskohustuste tõlkimise korraldamine võib olla problemaatiline, kuid see ei ole võimatu. Kinnipeetav võib igal ajal taotleda tõlkebüroode teenust omal kulul, kas pöördudes otse või vangla kaudu tõlkebüroo poole. Kuigi

põhiseaduse § 15 sätestab igäüheõigusena pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, ei ole ma veendunud, et kaebuste automaatne tõlkimine on alati vajalik ja otstarbekas. Seda enam, et nt justiitsministri 30. novembri 2000 määrus nr 72 „Vangla sisekorra-eeskiri“ § 46¹ sätestab dokumentide tõlkimise korra. Suure tõenäosusega jäävad kinnipeetavad vabastamise järel elama Eestisse, mistõttu aitaks riigiasutuste nõue kasutada eesti keelt kaasa nende taasintegreerimisele ühiskonda, innustades neid üha rohkem eesti keelt kasutama ja õppima. Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 5. veebruari 1998 otsuses asjas nr 3-4-1-1-98 selgitatud: „[---] eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud.“

Lisaks kaebuste ja menetlusdokumentide tõlkimisele on kinnipeetavatele tehtud erikord ka nt apellatsioonkaebuse esitamise tähtaja osas, kuna nende puhul on ilmselge, et kohtuotsuse kohtukantseleis teatavaks tegemine on ebaökoonoomne. Tavakaebajate puhul me aga üldjuhul ei tuvasta, kas isik oli võimeline kohtukantseleisse saabuma või mitte.

Kui võõrkeelse kaebusega pöördub kohtusse vabaduses viibiv isik (sh „tädi Maali“), jätekase kaebus tavaliselt käiguta ning isikut kohustatakse kas kaebuse ja/või selle lisade tõlkeid esitama või soovitatakse tal esitada selle jaoks menetluse taotlus. Minu hinnangul ei ole selliseks ebavõrdseks kohtlemiseks alust. Kaebajate ebavõrdne kohtlemine on veelgi olulisem, kui kaebuse ja/või selle lisade tõlke esitamata jätmisel vabaduses viibiva kaebaja kaebus tagastatakse, kuid vanglas viibiva isiku kaebust kohtu korraldatud tõlke abil menetletakse.

Mis puudutab ühes menetluses osalevate isikute võrdsust, siis seal jagunevad tegelikult arvamused samuti kaheks. Haldusorgan võib leida, et tema vastas istuv advokaat on eelisolukorras, ning advokaat võib tunda jälle vastupidi. Ära ei saa unustada ka tavaisikutest kaebajaid, kes läbivad kohtumenetluse kohtu selgituste ja uurimispõhimõtte najal. Leian, et halduskohtumenetluses on enamasti tugevamas positsioonis haldusorgan – vaidlus on ju välja kasvanud tema põhitööst. Samas on

kohtumenetluslikust aspektist, sh selle raames toimuvat väitlust silmas pidades, igapäevasest praktikast tulenevalt kindel eelis advokaatidel. Eks ka siin kinnitavad erandid reeglit, kuna ka juriidilist teenust pakkuvad isikud on erineva tasemega.

Selgitamis- ja uurimispõhimõtte võrdsuse tagajana

Julgen väita, et halduskohtumenetluses kehtivad selgitamis- ja uurimispõhimõtte on väga heaks menetlusosaliste võrdsust tagavaks meetodiks. Ka riigi õigusabi andmata jätmise kõige sagedasemaks põhjuseks on asjaolu, et halduskohtumenetluses on kohtul kaebuse lahendamisel aktiivne roll, mis väljendub kohtu kohustuses omal algatusel tagada asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamine (uurimispõhimõtte). Lisaks peab kohus oma selgitustega tagama, et menetlusosalise huvide kaitseks vajalik avaldusega tõend ei jääks esitamata õigusliku kogenematusse tõttu ning avalduse läbivaatamist takistavad vormivead kõrvaldatakse (HKMS § 2 lg-d 4 ja 5). Samuti ei tule kaebust selle esitamisel õiguslikult põhjendada (HKMS § 38). Ka keskkonnaasjades on olnud kohtumenetlusi, kus isikud esitasid kaebuse isiklikult ning kohus sai tegelikkuses täita HKMS-is sätestatud selgitamiskohustust, abistades kaebajat kohtumenetluses oma õiguste kaitseks. Siiani mäletan istungit, kus kohtunik selgitas isikule vee erikasutusloa andmise õiguslikke aluseid, looduskaitse üldpõhimõtteid ja haldusmenetluse korda. Ma ei saaks küll seejuures väita, et oleksin tunnetanud mingit ebavõrdsust. Ka nüüd osalesin istungil, kus kohtunik selgitas tunnistajale, miks on vajalik äriregistris kajastada äriühingu aadressina tegelikku aadressi, mille kaudu on võimalik äriühinguga kontakti saada.

Samas olen tunnetanud ebavõrdsust juhul, kui kohus abistab aktiivselt advokaadist esindajaga menetlusosalist. Sellisel juhul tekib ebavõrdse kohtlemise küsimus eelkõige menetluskulude väljamõistmisel. Riigikohus on korduvalt mõõnnud kohtu selgitamiskohustuse vähenemist n-ö professionaalse esindaja korral. Tegelikuses sõltub kohtu selgitamiskohustus siiski esindaja pädevusest ning ma ei tahaks ühelgi juhul väita, et menetlusosalise õigused peaksid jääma ebaprofessionaalse esindaja tõttu

kaitseta. Seega tuleb praktikas ette ka olukordi, kus kohus aitab advokaadil sisustada nõuded ning sisuliselt koostab ka kaebuse. Kas sellise esindaja õigusabikulud tuleks aga välja mõista vastaspoolelt, eriti kui advokaadi ebapädevusele on tähelepanu juhitud? See on küsimus, millele ei ole head vastust, kuid arvatavasti tasuks selliste õigusabikulude väljamõistmisel vähemalt kaaluda HKMS § 108 lg 11 kohaldamist, seda enam, et kaebaja esindaja valik ei ole haldusorgani teha.

Menetlustähtaegade adekvaatus

Enne kui artiklile lõplikult joone alla tõmban, peatun ka kohtumenetlusel üldiselt ning selle mõjul haldusorgani tegevusele. Pean siinkohal silmas nii menetlustähtaegade määramist kui ka otsuste tegemist.

HKMS § 2 lg 2 sätestab, et haldusasja peab lahendama sõltumatu ja erapooletu kohus õigesti, ausalt, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. Kohtus nagu igas teises asutuses tuleb ette hoogtööd (enne puhkusi ja enne aastalõppu), kus laud tuleb enam-vähem korda saada. Niisugusel juhul tasuks menetlustähtaegade määramisel arvestada sellega, et kui vastamiseks määratakse näiteks kümme päeva, siis kas pärast seda tähtaega on ka tegelikult tööl kedagi, kes asjaga edasi tegeleb, või võetakse asi kätte alles siis, kui vastav isik uuesti tööle tuleb, nt 30 päeva pärast. Ei ole ju mõtet määrata väga lühikest tähtaega, kui sellele menetlustoimingut ei järgne. Kohtumenetlus peaks ideaalis olema voolav tervik, kus kohtu tegevus on menetlusseadustikust tulenevalt osaliselt ka ennustatav. Kuigi projekt „100 päevaga kohtuotsuseni“ on käivitunud suhteliselt edukalt, nõustun pigem sellega, et halduskohtumenetlus ei pea olema ilmtingimata kiire, vaid selle tulemuseks peab olema õigusrahu pakkuv kohtulahend. Kui kohtul on kohustus selgitada ja uurida, siis ei tohi kohtumenetluse kiirusele kohtumenetlust ennast ohvraks tuua. Ka ei tohi otsused muutuda formalistlikuks.

Eeltoodu ei tähenda aga, et kohtuotsuse kuulutamist võiks korduvalt edasi lükata. Haldusorganid planeerivad oma juristide tööd muuhulgas kohtu määratud otsuse kuulutamise aja järgi. Üldjuhul planeerib jurist enda tegevuse kohtuotsuse kuulutamisele järgnevasse aega selliselt, et tal oleks vajadusel võimalik ka apellatsioonkaebust kirjutada.

Seega võib kohtuotsuse edasilükkamine mõjutada oluliselt haldusorgani tööd, eriti kui see toimub korduvalt ning otsuse tegemist lükatakse edasi päevade ja/või nädalate kaupa. Kui kohus mõistab, et asi on tavapärasest keerukam ning töökoormus on suur, tuleks otsuse kuulutamine korduvate edasilükkamiste vältimiseks lükata edasi rohkem kui päev-kaks või nädal.

Tulevaste vaidluste ärahoidmine

Mäletan ühte kohtusaagat, mis käis kohtus kaks ringi. Halduskohtusse pöördui sisuka ja unikaalse õigusakti tõlgendamise probleemiga. Kui üldjuhul koosneb kaebus suures osas menetlusnormi rikkumiste loetelust (põhjendamata, ära kuulamata jne), siis tol korral ei olnud kaebaja menetlustoiminguid vaidlustanud. Seda üllatuslikum oli kohtuotsus, kus haldusakt tühistati ära kuulamata jätmise tõttu. Seda probleemi ei olnud keegi tõstatanud ning selle üle sisuliselt ei vaieldud. Asjaolusid, mille üle vaidlus toimus, ning küsimust, kas haldusorgan tõlgendas seadust õigesti, otsuses ei puudutatud. Kuna kohus ei analüüsinud otsuses kohtusse pöördumise aluseks olnud asjaolu, oli vaidlus kaebaja ärakuulamise järel kohtus tagasi. Seda kaasust vaadates tahaksin küll väita, et kohtumenetluse eesmärk peaks olema ka tulevaste vaidluste ärahoidmine. Seetõttu võiks kohus sellises olukorras anda siiski hinnangu ka põhivaidlusele.

Lõpetuseks

Kohtumenetlus on täpselt seda nägu ja tegu, milliseks me ta ise vormime ja millise kuvandi talle anname. Olen kohtuniku elukutset vahel võrrelnud koka omaga. Kümnele kokale võib anda samad koostisained ja samad vahendid, kuid suure tõenäosusega on iga koka pakutatav roog erinev ja eriline ning näitab tema oskusi. Nii on ka kohtumenetluses, kus sama menetlusseadustiku raames on iga kohtumenetlus unikaalne.



VÄIKSED LÕIVUD, SUURED MURED. MENETLUSABI ANDMINE HALDUSKOHTUMENETLUSES



Pihel Kuusk

Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Külli Vallimäe-Tuberg

Riigikohtu halduskolleegiumi nõunik

Sissejuhatus

Menetlusabi andmine halduskohtumenetluses sai uue halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) jõustumisega 2012. aasta alguses värske regulatsiooni, mille loomisel võeti eeskujuks tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) vastavad sätted. Uuest regulatsioonist loodeti kohtute töö hõlbustajat nii rohkete menetlusabi taotluste lahendamisel kui ka meelelahutuslikul või pahatahtlikul eesmärgil esitatud eduväljavaateta kaebuste tulva piiramisel. Paraku on sätete rakendamisel ilmnenud mitmeid murekohti, mis tekitavad kahtluse nende põhiseaduspärasuses. Milline oleks isikute õigusi tõhusalt kaitsev, aga samal ajal ka lihtsalt rakendatav ja kohtumenetluse ökonoomiat tagav lahendus? Järgnevalt tulebki juttu HKMS-i menetlusabi regulatsiooni sisust ja põhiseaduslikust taustast, selle rakendamisel ilmnevatest probleemidest ning võimalikest lahendusvariantidest.

HKMS-i menetlusabi regulatsioon

HKMS-i menetlusabi regulatsioon kopeerib paljuski TsMS-i menetlusabi sätteid (§-d 180–191). Sätted kohalduvad riigi õigusabi seadusest tulenevate erisustega ka riigi õigusabi andmisele, kuid käesolev artikkel keskendub üksnes menetluskuludest vabastamisele.

Menetlusabi andmisel on kaks eeldust (HKMS § 111):

1. taotleja ei suuda oma majandusliku seisundi tõttu menetluskulusid tasuda;
2. on piisav alus eeldada, et kavandatav menetluses osalemine on edukas.

Kaebuse eduväljavaate hindamisel tuleb seejuures arvestada ka asja tähendust kaebajale. Kui kaebus on ebamõistlik, eelkõige kui kaebajal puudub asjas ilmselgelt kaebeõigus, kaebajale asjast tulenev kasu on ebamõistlikult väike võrreldes kohtumenetluse kuludega või kui kaebusega ei ole võimalik saavutada selle eesmärki, siis ei saa kaebajat riigilõivust vm kuludest vabastada.

Menetlusabi taotleja majandusliku seisundi hindamisel pole aga kohtule jäetud vabu käsi. Viimaste aastate jooksul ilmnenud probleemide juurikaks on HKMS § 112 lg 1 p 1 kurikuulus valem: menetlusabi ei anta, kui menetluskulud ei ületa kaebaja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, mis on arvatatud abitaotluse esitamisele eelnenud nelja kuu keskmise kuusissetuleku alusel. Maksevõimelisuse üle otsustamisel on sissetulekut lubatud maha arvata maksud, sundkindlustuse maksed, ülalpidamiskohustused ning mõistlikud kulud eluasemele ja transpordile. See loetelu on kinnine ning ei jäta kohtule kuigipalju tõlgendusruumi. Kohtupraktikas on siiski

mööndud, et siia loetellu saab analoogia korras arvata ka kinnipeetavate isikukontodele laekuvatest summadest tehtavad mahaarvamised (kokku 70% laekumistest: 50% suunatakse kinnipeetavalt välja mõistetud rahaliste nõuete täitmiseks, 20% hoiustatakse vabanemistoetusena (vangistusseaduse § 44 lg 2)), kuna kinnipeetaval pole nende summade käsutamise õigust.

Näidisarvutus selle valemi järgi võiks olla järgmine: kinnipeetav sai menetlusabi taotlusele eelnenud nelja kuu vältel kontole 200 eurot. Pärast 70% mahaarvamist jääb sellest kinnipeetavale vabaks kasutamiseks järele 60 eurot. Eluasemekuludena on sellest veel võimalik maha arvata elektriseadmete kulud, näiteks 10 eurot nelja kuu peale. Järele jääb 50 eurot. $50 : 4 \times 2 = 25$. Sellest saab järeldada, et ei 15-eurosest I ja II astme kohtu menetluse riigilõivust ega ka 25-eurosest kassatsioonikaitsjonist ei saa kohus teda vabastada.

Kui eeltoodud arvutuse järgi selgub, et isiku menetlusabi taotluse saaks põhimõtteliselt rahuldada, tuleb kohtul HKMS § 112 lg 1 p 2 alusel kontrollida veel seda, kas isikul on suuremate raskusteta müüdavast vara, mille arvel oma menetluskulusid finantseerida. Kui selgub, et ei ole, tuleb kohtul HKMS § 116 lg 2 alusel liikuda edasi TsMS § 186 juurde, mille lg 1 kohaselt tuleb hinnata ka taotleja perekonnaliikmete majanduslikku seisundit.

Menetlusabi regulatsiooni põhiseaduslik taust

Menetlusabi regulatsiooni põhiseaduslikeks alusteks on põhiseaduse § 15 lg 1 – õigus pöörduda kohtusse – ja § 24 lg 5 – õigus kaevata enda kohta tehtud kohtuotsuse peale edasi kõrgemale kohtule. Juurdepääs õigusemõistmisele on ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklis 6 sätestatud õiguse õiglasele kohtumõistmisele aluseks. Riigilõivude kehtestamine riivab neid õigusi. Riivet on põhjendatud eesmärkidega panna osa kohtumenetluse kuludest kaebajate kanda ning vähendada kohtusüsteemi ülekoormamist ja põhjendamatute kaebustega kohtusse pöördumist, heidutades kaebajaid riigilõivu tasumise kohustusega.

Mõlema nimetatud eesmärgi legitiimsuse ja põhjendatuse üle halduskohtumenetluses on väljendatud kahtlusi. Riigikohus on pidanud põhiseaduspäraseks halduskohtumenetluse kulude panemist kaebaja kanda üksnes osaliselt.¹ Õiguskantsleri hinnangul on aga kaheldav, kas halduskohtumenetluse kulude kandmisest osavõtmise kohustuse panemist isikule saab üleüldse pidada õiguspäraseks eesmärgiks.² Lisaks konkreetsete vaidluste lahendamisele peab halduskohtusüsteem viima ellu võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, kontrollides täidesaatva ja seadusandliku riigivõimu tegevust. Seejuures toimub halduskohtumenetluses vaidlus kaebaja kui nõrgema poole ja avaliku võimu kandja vahel.

Nn heidutusfunktsiooni põhjendatuses on aga võimalik kahelda põhjusel, et kohtusse pöördumist takistavad riigilõivud ei piira üksnes põhjendamatute ja pahatahtlike, vaid ka põhjendatud ja heausksete kaebuste esitamist. Lisaks riigilõivule on muidki võimalusi põhjendamatute kaebustega toimetulemiseks (nt HKMS § 121 lg 2 p-s 2 sätestatud eesmärgipäratute kaebuste tagastamise võimalus).

Riigilõivu tasumise kohustusest tulenevat kohtule juurdepääsuõiguse riivet tasakaalustab kohtu võimalus vabastada maksevõimetud kaebajad riigilõivust. See võimaldab ka puudustkannataval isikul oma õigusi kohtumenetluses kaitsta.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee on väljendanud muret õigusemõistmise kättesaadavuse üle väga vaestele isikutele. Komitee on soovitanud võimaldada õigusabi³ andmisest keeldumist eelkõige juhtumitel, kus esitatud kaebus on vastuvõetamatu või selgelt edulootuseta. Samuti oleks õigusabi andmisest keeldumine aktsepteeritav juhul, kui õigusabi andmine pole õigusemõistmise huvides vajalik⁴. Euroopa Inimõiguste Kohus on rõhutanud, et õigusemõistmise huvide austamist tuleb eriti rangelt kontrollida selliste menetlusabi andmise piirangute puhul,

¹ RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 26.3 ja 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 29.2.

² RKPJKo 31.12.2014, 3-4-1-50-14, p 20.

³ Õigusabi on siin mõeldud laiemalt menetlusabi tähenduses, mitte meie „riigi õigusabi“ tähenduses, vrd EN resolutsioon nr (78)8 õigusabi ja õigusnõustamise kohta.

⁴ Euroopa Nõukogu soovitus nr R(93)1.

mis tuginevad üksnes finantskaalutlustele ja jätavad kohtuasja sisulise perspektiivikuse täielikult kõrvale.⁵

Eeltoodust tuleneb, et olukord, kus isikule oluline, perspektiivikas ja õiguskorra jõustamiseks vajalik kaebus ei pääse sisulisele arutamisele üksnes põhjusel, et isikul ei ole riigilõivu tasumiseks piisavaid vahendeid, ei pruugi olla põhiõiguste valguses aktsepteeritav. Kohtul peaks olema võimalik sellise kaebuse esitanud maksevõimetu isik riigilõivu tasumisest vabastada ja kaebust sisuliselt lahendada asuda.

Probleemid regulatsiooni rakendamisel

1) Kohtute töökoormus

HKMS § 112 lg 1 p 1 valemil positiivse küljena saab nimetada seda, et selle kohaldamine on kohtutele enamasti, eelkõige kinnipeetavate taotluste lahendamisel, võrdlemisi hõlbus. Vangla saadetud isikukonto väljavõttelt saab kokku lugeda taotleja nelja kuu sissetulekud, neist lahutada seaduses loetletud mahaarvamised ning lihtsa jagamis- ja korrutamistehte järel ongi taotluse lahendus käes. Kohtul pole vaja määruses pikemaid põhjendusi taotleja maksevõime või -võimetuse ja kaebuse eduläbivaate kohta esitada. Märksa tülikam oli vana HKMS-i menetlusabi regulatsioon, mille järgi tuli kinnipeetava poeetsekkle lehitseda, uurida, millele ta oma vabu vahendeid on kulutanud, arutleda, kas banaanide, vitamiinide või sünnipäevatoridi ostmine oli põhjendatud, ja nuputada, milline võiks olla mõistliku suurusega summa, mis kinnipeetavale ettenägematute kulutuste tarbeks veel pärast lõivu tasumist kontole peaks jääma.

Võit kohtute töökoormuse vähendamisel ei ole siiski nii suur, kui esmapilgul võib tunduda. Arvamus, et kui kaebust enne riigilõivu tasumist menetlusse ei võeta, siis õigusemõistmisega seotud kulutusi ei tekigi, on kaugelt liiga optimistlik. Esiteks kaasneb riigilõivust vabastamise taotluse rahuldamata jätmisega kaebuse käiguta jätmise ning kaebajalt riigilõivu tasumise nõudmine. Lõivu tasumata jätmise korral järgneb kaebuse tagastamine. Mõlema määruse peale on võimalik esitada määruskaebus,

kusjuures ringkonnakohtu määrust saab edasi kaevata ka Riigikohtusse. Ringkonnakohtule esitatav määruskaebus on küll riigilõivuvaba (riigilõivuseaduse § 22 lg 1 p 10), kuid Riigikohtul tuleb tegeleda ka kautsjoni nõudmisega, mis omakorda eeldab mitme määruse koostamist ja kättetoimetamist (paljude kinnipeetavate puhul ka tõlkimist). Seega on võimalik, et mõnevõrra suurema hulga kaebuste riigilõivust vabastamine ja rohkemate kaebajate muredele sisulise vastuse andmine ei suurendakski oluliselt kohtusüsteemi kui terviku töökoormust ning võimaldaks õigusrahu kiiremat saabumist. Seda eriti juhul, kui kohtud kasutaksid senisest aktiivsemalt võimalust lahendada asi lihtmenetluse korras (HKMS § 133 jj).

2) 15 eurot – milles probleem?

Halduskohtule kaebuse esitamisel tasutava riigilõivu suurus on üldjuhul 15 eurot, mis on Eestis üks madalamaid riigilõivumäärasid kohtusse pöördumisel. On avaldatud arvamust, et 15 euro tasumine peaks olema jõukohane igapähele⁶ ning see ei tohiks osutada ebaproportsionaalseks kohtusse pöördumise ega edasikaebe takistuseks.⁷

Vaieldamatult on 15-eurone riigilõiv madal ning ilmselt paljude kohtusse pöörduvate isikute jaoks väheoluline kulutus, millel on pigem sümboolne tähendus. Sellest hoolimata võib ka väga madal riigilõiv osutada õigustamatuks kohtusse pöördumise piiranguks, kui isikul puudub tegelik võimekus seda tasuda või tuleb tal see tasuda oma esmavajaduste arvel.⁸ Seda, et ka väga madal riigilõiv ei tarvitse olla osal juhtudel mõõdukas, on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium mõõnnud määruskaebuselt tasuda tulnud 200-kroonise (12,78 eurot) riigilõivu kohta.⁹

⁶ Õiguskantsleri seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-50-14, p 21.

⁷ Riigikogu seisukoht põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-50-14, p 16.

⁸ Statistikaameti 29.01.2015. a andmetel elas 2013. a suhtelises vaesuses 22,1% Eesti elanikkonnast ja absoluutses vaesuses 8% elanikkonnast. Suhtelises vaesuses elas inimene, kelle kuu ekvivalentnetosissetulek oli väiksem kui 358 eurot, ja absoluutses vaesuses inimene, kelle kuu ekvivalentnetosissetulek oli väiksem kui 205 eurot. Ekvivalentnetosissetulek on leibkonna sissetulek, mis on jagatud leibkonnaliikmete tarbimiskaalude summaga. Andmed kättesaadavad veebiaadressil: <https://statistikaamet.wordpress.com/tag/suhteline-vaesus/>.

⁹ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 23.

⁵ EIK 20.05.2014, 26746/05, Shishkov vs. Russia, p 112.

HKMS § 112 lg 1 p-s 1 sätestatud füüsilisele isikule menetlusabi andmise piirang lähtub sellest, et kui eeldatavad menetluskulud ei ületa menetlusabi taotleja kahe kuu sissetulekut, siis suudab ta menetluskulusid kanda. Teisisõnu, taotlejal ei peaks sellisel juhul olema majandusliku seisundi tõttu takistusi oma rikutud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel.¹⁰

Esimene probleem, mille kõnealuses sättes antud ammendav mahaarvatavate kulude loetelu tekitab, seisneb raskuses vabastada kuitahes väikese sissetulekuga füüsilist isikut 15 euro suurusest riigilõivust. Kohus ei saa HKMS § 112 lg 1 p-st 1 tulenevalt võtta füüsilise isiku maksevõime hindamisel arvesse näiteks toidule tehtavaid kulutusi, mistõttu peaksid menetlusabi taotleja kahe kuu toidukulud jääma 15 euro suurusest riigilõivust vabastamiseks keskmiselt alla 15 euro.¹¹ Kuna mõistliku eelduse kohaselt ületavad toidule kahes kuus tehtavad kulutused 15 eurot, on vabaduses viibivale füüsilisele isikule menetlusabi andmine sellises suuruses riigilõivust vabastamiseks praktiliselt võimatu, kui isik ei ole just täielikult ülalpeetav. Kõnealust regulatsiooni järgides tuleb pidada maksevõimeliseks ka näiteks isikut, kes kulutab toidule nädalas 15 eurot, kuna selleks kuluv sissetulek on kahe kuu peale kokku riigilõivumäärast umbes kaheksa korda suurem. Seetõttu võib 15 euro suurune riigilõiv paradoksaalselt osutada madala sissetulekuga isikute jaoks suuremaks kohtusse pöördumise takistuseks kui 500 euro suurune riigilõiv, kuna viimasest saab kohus isiku vabastada, esimesest enamasti aga mitte.¹²

3) Sissetulekud, väljaminekud ja maksevõimelisus

Sissetulekuna tuleb tõenäoliselt mõista kõiki isiku käsutusse tulnud rahalisi vahendeid: nii regulaarseid kui ka ühekordseid või juhuslikke sissetulekuid, töötasu,

¹⁰ Vt TsMS analoogse regulatsiooni kohta RKPJKo 31.03.2011, 3-4-1-19-10, p 36.

¹¹ Meeldetuletuseks – kahekordne ühe kuu keskmine sissetulek, millest ei või maha arvata toidukulusid, ei tohi ületada riigilõivu määra.

¹² Riigikohtu halduskolleegium märkis 12.03.2014 määruises asjas nr 3-3-1-82-13, et HKMS § 112 lg 1 p 1, mis ei võimalda isiku sissetulekust maha arvata kulutusi hügieenitarvetele, toidule ega riieetele, võib piirata ebaproportsionaalselt põhiseaduse §-s 15 ja § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõiguste kasutamist (p 12).

riiklikke toetusi, lähedaste rahalist abi, aga ka laene jne.¹³ Iseküsimus on, kuidas käsitada peretoetusi, mille eesmärgiks ei ole taotleja isikliku toimetuleku parandamine, vaid laste hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulutuste osaline hüvitamine¹⁴, ning teiselt vanemalt lapse ülalpidamiseks laekuvat elatisraha. Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et lapsetoetust ei saa selle olemusest tulenevalt taotleja majandusliku seisundi hindamisel arvestada.¹⁵ Halduskohtu praktikas on lahendatud seda ka teistmoodi lähenemisega, mis annab kokkuvõttes sama tulemuse ning võimaldab jääda samal ajal HKMS § 112 lg 1 p 1 rangetesse piiridesse: arvestades peretoetuse ja lapse elatisraha alguses sissetuleku hulka ja seejärel arvates see seadusest tuleneva ülalpidamiskuluna jälle maha.¹⁶

Kohus ei saa pöörata tähelepanu sellele, kas sissetulekud on menetlusabi taotluse esitamisele eelnenud perioodil olnud regulaarsed, juhuslikud või taotluse esitamise ajaks hoopis ära langenud. Samuti ei saa ta arvestada mahaarvatavate kulutuste suurusega kuude kaupa. Tulemuseks võib seetõttu olla moonutatud hinnang taotleja tegelikule majanduslikule seisundile ja suutlikkusele menetluskulusid kanda. Kuigi HKMS § 116 lg 2 järgi juhendatakse menetlusabi taotleja majandusliku seisundi hindamisel TsMS §-st 186, mis võimaldaks hinnata muu hulgas muid olulisi asjaolusid, saab Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohaselt HKMS § 116 lg 2 poole hakata vaatama alles pärast seda, kui on tuvastatud, et isik vastab menetlusabi saamise tingimustele HKMS § 112 lg 1 alusel.¹⁷

Maksevõimeliseks tuleb HKMS § 112 lg 1 p 1 mõttes pidada ka isikut, kellel kohtusse pöördumise hetkel raha üldse pole, kuid kelle puhul varasemate sissetulekute ja lubatavate mahaarvamiste alusel tehtava arvutuse tulemus ületab menetluskulusid, mille jaoks menetlusabi taotletakse. Määrav ei ole siinjuures ka see, kas raha lõppes enne või pärast kohtusse pöördumise alusest teadasaamist. Eeldus, mille kohaselt peaks füüsiline

¹³ Vt nt RKTkm 13.02.2013, 3-2-1-152-12, p-d 13–14.

¹⁴ Vt riiklike peretoetuste seaduse § 1 lg 1.

¹⁵ RKTkm 13.11.2006, 3-2-1-106-06, p 15; RKTkm 14.10.2009, 3-2-1-111-09, p 9.

¹⁶ TrtHKm 15.10.2014, 3-14-50646 ja 24.11.2014, 3-14-50646.

¹⁷ RKHKm 12.03.2014, 3-3-1-82-13, p 10. Samale seisukohale on asunud tsiviilkolleegium TsMS-i analoogilise regulatsiooni kohaldamise kohta (17.09.2012 määruis, 3-2-1-146-12, p 8).

isik alati arvestama kohtusse pöördumise vajadusega ning säästma selleks raha ka enne oma õiguste võimalikust rikkumisest teadasaamist, ei saa siinkirjutajate arvates mõistlikult kehtida. Halduskohtusse pöördumise 30-päevane tähtaeg ei ole aga tõenäoliselt piisav aeg raha kogumiseks.

Eeltoodu alusel saab tõdeda, et HKMS § 112 lg 1 p 1 alusel ei selgu isiku tegelik menetluskulude tasumise võimekus, vaid tegemist on juriidilise fiktsiooniga, mis võimaldab ettenähtud tingimuste esinemisel lugeda isikut suuteliseks menetluskulusid tasuma. Paraku puudub praegu ka võimalus lükata ümber sellele tuginevat eeldust, et isikul ei ole majandusliku seisundi tõttu takistusi oma rikitud õiguste kaitseks kohtusse pöördumisel.

4) Kinnipeetavate sissetulekud ja väljaminekud

Kinnipeetava maksevõimelisuse hindamisel tuleb sissetulekuna käsitada laekumisi vanglasisesele isikukontole, sh nii regulaarseid (töötasu, toetused) kui ka ühekordseid laekumisi (nt lähedase ühekordne kanne kinnipeetava kontole, samuti kinnipeetava kasuks kohtus väljamõistetavad summad, sh menetluskulu).¹⁸

Kuigi kinnipeetavate sissetulekust saab maha arvata vabanemisefondi ja tema vastu esitatud nõuete rahuldamiseks mineva raha, ei saa maha arvata teistes kohtuasjades tasutud või tasumisele kuuluvat riigilõivu või kautsjonit ega muid kulutusi (nt hügieenitarbed, toit, riided, sidepidamise kulud).¹⁹ Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et kuna lõivustatava avalduse esitamise üle otsustab isik ise, ei saa väita, et isikul poleks riigilõivuks kuluva raha üle käsutamiseõigust. Seetõttu puudub alus seda HKMS § 112 lg 1 p-s 1 loetletud mahaarvamistega võrdsustada. Seejuures mõõnis kolleegium, et juhul, kui lõivustatava avalduse esitamine on vajalik isiku õiguste kaitseks, võib riigilõivu mahaarvamise võimaluse puudumine piirata ebaproportsionaalselt põhiseaduse §-s 15 ja § 24 lg-s 5 sätestatud põhiõiguste kasutamist.²⁰ See

probleem on eriti terav just kinnipeetavate puhul, kelle igapäevaelu on vahetus ja pidevas seoses avaliku võimu tegutsemisega. Seetõttu võib neil esineda põhjendatud vajadus esitada halduskohtule lühikese ajavahemiku jooksul mitu kaebust.

Kui kohtule tasutud riigilõiv või kautsjon on mingil põhjusel (nt kaebuse tagastamine või kassatsioonkaebuse rahuldamine) kinnipeetava kontole tagastatud, siis läheb see arvesse tema sissetulekuna. Seega võib juhtuda, et ühe neljakuulise perioodi jooksul läheb sama summa sissetulekuna arvesse topelt – nii esialgsel laekumisel kui ka kontole tagastamisel.

Suuremat tähelepanu on saanud kinnipeetavate hügieenitarvetele tehtud kulude mahaarvamise võimatus.²¹ Hügieenitarvete soetamise võimalikkusega seostub nii kinnipeetava inimväärikuse austamine kui ka talle õigusaktidest tulenev kohustus enda hügieeni eest hoolitseda. Vangistust reguleerivad Eesti õigusaktid ei näe ette vangla kohustust tagada kinnipeetavatele hügieenitarbeid tasuta. Vangistuseseaduse § 48 lg 1 järgi saavad kinnipeetavad soetada endale hügieenitarbeid vangla kaupluse vahendusel. Vanglate kodukordadest tulenevalt on kinnipeetaval õigus taotleda vanglalt tasuta hügieenitarbeid üksnes juhul, kui tema sissetulekud on äärmiselt piiratud.²² Seetõttu võib kinnipeetav sattuda olukorda, kus ta on sunnitud valima vajalike hügieenitarvete ja kohtusse pöördumise õiguse teostamise vahel. Selline valik ei ole siinkirjutajate arvates kooskõlas õigusriigi ja inimväärikuse põhimõtetega.

Kinnipeetavate rohkete menetlusabi taotluste põhjuseks on asjaolu, et vangistustingimustes raha teenimine on sageli raskendatud. Alati ei ole kõikidele seda soovivatele kinnipeetavatele võimalik tagada mõistlikult tasustatavaid töökohti. Osa kinnipeetavaid leiab küll rakendust vangla majandustööl, kuid näiteks koristustöödel võib koormus olla väga väike (nt 1 h päevas). Töö eest saadav sissetulek on seejuures võrdlemisi madal.²³ Seetõttu ei

²¹ Vt RKPJKo 31.12.2014, 3-4-1-50-14.

²² Harku ja Murru Vangla direktori 14.02.2013 käskkiri nr 15, p 11.14; Tallinna Vangla direktori 31.01.2013 käskkiri nr 20, p 11.3.1; Tartu Vangla direktori 11.02.2013 käskkiri nr 1-1/27, p 11.3.3; Viru Vangla direktori 23.01.2013 käskkiri nr 1-1/19, p 11.3.3.

²³ Vt VV 28.11.2000. a määruse nr 382 „Kinnipeetava töötasu määrad, arvutamise ja maksmise kord“ § 2 lg 2: täistööajaga töötava kinnipeetava töötasu alammäär vangla pakutaval tööol 95,87 eurot kuus.

¹⁸ RKHKm 12.03.2012, 3-7-1-3-61-12, p 9.

¹⁹ RKHKm 12.03.2014, 3-3-1-82-13, p 12.

²⁰ RKHKm 12.03.2014, 3-3-1-82-13, p 12. Riigikohtu tsiviilkolleegium on leidnud, et majandusliku seisundi hindamisel apellatsiooniasemes ei saa ka esimeses kohtuasemes riigilõivu tasumise kohustust arvesse võtta (RKTKm 13.01.2009, 3-2-1-134-08, p 8).

pruugi majandustöödel rakendatud kinnipeetava töötasu (millest enamiku kinnipeetavate puhul kantakse veel 70% vabanemismisfondi ja nõuete katteks) kaugelki katta kulutusi tema oluliste vajaduste tarbeks. Lisaks hügieenitarvete soetamisele ja kohtukaebuste riigilõivudele võib kinnipeetavatel olla ka muid olulisi väljaminekuid, nt lähedastega kirjavahetuse ja telefonikõnede kulud, tõlkekulud jm.

Kinnipeetava võimalus kaebuse finantseerimiseks oma vara suuremate raskusteta müüa on samuti küsitav. Kuigi kinnipeetaval ei ole keelatud oma vara käsutada, muudab vangistus kahtlemata varaga tehingute tegemise keerulisemaks.

5) Menetluskulude osamaksetena tasumine ja menetluskulude tasumisest osaline vabastamine

HKMS § 112 lg 1 p 1 tähenduses maksevõimelisele isikule ei saa võimaldada ka riigilõivu osamaksetena tasumist. HKMS § 110 lg 1 p 2 lubab kohtul määrata menetlusabina, et isik võib tasuda menetluskulusid kohtu määratud tähtaja jooksul perioodiliste maksetena, kuid HKMS § 112 lg 1 p 1 sõnastus välistab võimaluse anda menetlusabi füüsilistele isikutele, kes ei vasta normis nimetatud tingimustele. Küll on aga selline võimalus ette nähtud tsiviilkohtumenetluse seadustikus. TsMS § 181 lg 3¹ annab kohtule kaalumiseruumi juhuks, kui puudub küll alus menetlusabi anda, kuid kohtu arvates takistaks riigilõivu korraga tasumine ebamõistlikult isiku õigust pöörduda kohtusse. Riigilõivu osamaksetena nõudmise mõistlikkus 15-eurose lõivu puhul on küll kaheldav, kuid ei tohi unustada, et ka halduskohtumenetluses tuleb ette kõrgemaid lõivumäärasid, näiteks kahju hüvitamise või maksuasjades.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium selgitas asjas nr 3-4-1-19-10, et TsMS § 181 lg 3¹ kohaldamisel „tuleks arvestada ja hinnata põhjusi, mis võivad takistada riigilõivu korraga tasumist, ka siis, kui menetluskulud ei ületa eeldatavasti menetlusabi taotleja kahekordset keskmist ühe kuu sissetulekut, arvestades seadusega lubatud mahaarvamisi. Isik ei tarvitse suuta tasuda riigilõivu korraga erakorraliste väljaminekute tõttu, mis võivad olla ajutised või ka püsivad. Näiteks võivad menetlusabi

taotleja igakuised kulud vajalikele ravimitele olla tava-pärasest tunduvalt suuremad, mis ei võimalda mõistlikku kokkuhoidu selleks, et riigilõivu korraga tasuda, kuid TsMS § 182 lõige 2 punkt 1 ravimikulused menetlusabi taotleja sissetulekust maha arvata ei luba“ (p 41).

Selliseid kaalutlusi HKMS-i menetlusabi sätete paraku ei võimalda. Seetõttu on osamaksetena tasumise võimaldamine menetlusabina praegu kohaldatav eelkõige olukorras, kus taotleja ei ole HKMS § 112 lg 1 p 1 tähenduses suuteline tasuma menetluskulusid küll korraga, kuid kohtu hinnangul suudaks ta seda tänu regulaarsele sissetulekule teha osamaksetena.

Kui kohus tuvastab HKMS § 112 lg 1 p 1 alusel tehtava arvutuse järgi menetlusabi taotleja maksevõimetuse, kuid leiab, et menetluskulude tasumisest täielikult vabastamine ei oleks siiski põhjendatud, võib ta HKMS § 110 lg 1 p 1 järgi vabastada isiku menetluskulude tasumisest ka osaliselt. Samas võiks osaline vabastamine kohtusse pöördumise õiguse tegelikuks tagamiseks olla kohane ka isikute puhul, kellele HKMS § 112 lg 1 p 1 alusel menetlusabi anda ei saa.

Võimalikud lahendusvariandid

HKMS-i jäik menetlusabi regulatsioon võib põhjustada põhiseaduse vastaseid ja ebamõistlikke olukordi. Kohtul pole kaalutlusruumi selliste olukordade mõistlikuks lahendamiseks. Probleemi lahendamiseks on kolm põhilist suunda – kas püüda hakkama saada olemasoleva regulatsiooniga, vaidlustada seda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras või loota, et seadusandja kehtestab parema regulatsiooni.

1) Olemasolevas õiguslikus raamistikus tegutsemine

Väljatoodud probleemide lahendamise võimalused on praeguses seisus väga piiratud. Variandi kohtu kaalutlusruumi võimaldavaks tõlgenduseks leiab HKMS § 116 lg 2 alusel ka halduskohtumenetluses kohaldatavast TsMS § 186 lg-st 1. TsMS § 186 lg 1 kohaselt tuleb taotleja majanduslikku seisundit hinnates arvestada lisaks samas sättes loetletud ja põhimõtteliselt HKMS § 112 lg 1 p-s 1 sätestatule vastavatele asjaoludele ka muid

olulisi asjaolusid. Põhimõtteliselt võiks TsMS § 186 lg-t 1 tõlgendada nii, et see avab uuesti HKMS § 112 lg 1 p 1 imperatiivse ja kaalutlusruumita regulatsiooni ning annab kohtutele võimaluse õiglase lahenduse leidmiseks üksikute juhtumite spetsiifilisi asjaolusid arvestada.

Paraku ei võimalda HKMS § 112 lg 1 p 1 Riigikohtu tõlgenduse kohaselt kohtutel menetlusabi taotluste lahendamisel TsMS § 186 kohaldada. Seda põhjusel, et kuna HKMS § 112 lg 1 p 1 keelab sätte tingimustele mittevastava isikule menetlusabi andmise, ei jõuagi kohus enam TsMS §-ni 186.²⁴ TsMS § 186 lg 1 on seetõttu kohaldatav vaid juhul, kui isik vastab HKMS § 112 lg 1 p-s 1 sätestatud menetlusabi saamise tingimustele. Sellisel juhul pole kohtul aga TsMS § 186 lg-t 1 enam kohaldada vajagi. Seega ei ole sel sättel menetlusabi taotluste lahendamisel olulist praktilist väärtust.

Vastupidine, TsMS § 186 lg 1 abil kohtu kaalutlusruumi võimaldav tõlgendus ei ole põhimõtteliselt välistatud. Kuigi seadustike ülesehitust ja sõnastust arvestades ebaloogiline, ei oleks selline tõlgendus *contra legem* ja võimaldaks erinevalt Riigikohtu tõlgendusest jõuda põhiseadusele vastava tulemusel.²⁵

Teine võimalus, millest küll kõva häälega rääkida ei tohiks, on abi andmist keelavaid HKMS-i sätteid tõeliselt probleemsetel juhtudel lihtsalt ignoreerida. Üsikuid määruseid, millega taotleja on HKMS § 112 lg 1 p 1 imperatiivsest keelust hoolimata riigilõivust vabastatud, on võimalik leida erinevate kohtuastmete praktikast. Taotlejal sellise määruse vaidlustamiseks mingit huvi pole ja senini pole seda teinud ka Rahandusministeerium, kellele HKMS § 119 lg 1 samuti kaebeõiguse annab (praktikas oleks see raskendatud, kuna menetlusabi taotluse rahuldamise määruseid kuigi üksikasjalikult ei põhjendata). Mingis ulatuses saab otseselt seadust vastast tegutsemist maskeerida HKMS § 112 lg 1 p 1

²⁴ RKHKm 12.03.2014, 3-3-1-82-13, p 10. Lahendi tegemisel on halduskollegium tuginenud RKTk määrustele 17.12.2012, 3-2-1-146-12, p 8 ja 13.11.2006, 3-2-1-106-06, p 12.

²⁵ Ka õiguskantsler on minevikus sellist tõlgendust võimalikuks pidanud ja sellest järeldanud HKMS-i menetlusabi regulatsiooni põhiseaduspärasust. Vt 13.08.2012 „Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta.

Menetlusabi tingimused“. Arvutivõrgus: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_menetlusabi_tingimused.pdf.

mahaarvamiste natuke laiema tõlgendamise abil. Kui taotlejaks on näiteks sügava puudega isik, siis küllap tal on ka suuremad kulutused transpordile, isegi siis, kui selle kohta ei ole otseselt tõendeid esitatud.

Kuigi see variant võib aidata üksikuid juhtumeid õiglaselt lahendada, tuleb siiski lisaks selle ilmselgele puudusele – tegemist pole seadusliku lahendusega – märkida ka seda, et taotluse vaikselt lahendamise asemel asjaga põhiseaduslikkuse järelevalvesse pöördumine aitaks lisaks konkreetsele kaebajale ka paljusid teisi. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamisega on seotud aga omad probleemid.

2) Põhiseaduslikkuse järelevalve

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetlusse saatmiseks peab kohtuasi olema kõigepealt tugeva sisuga. Kaebajal peab olema selge vajadus õiguskaitse järele ning kaebusel peab olema mõistlik edulootus. Asi, millel haldusasu lahendava kohtu silmis võib ollagi märkimisväärne eduväljavaade, võib aga Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi hinnangul olla perspektiivitu.²⁶ Eduväljavaateta kaebuse puhul tuleb menetlusabi taotlus rahuldamata jätta HKMS § 111 alusel. Seetõttu ei puutu perspektiivitu kaebuse puhul HKMS § 112 lg 1 menetlusabi taotluse lahendamisel asjasse ja selle põhiseaduspärasuse kontrollini ei jõutagi.

On hämmastav, et pärast seda, kui Riigikohus 12. märtsil 2014 asjas nr 3-3-1-82-13 HKMS § 112 lg 1 p 1 põhiseaduspärasuse kohta tõsiseid kahtlusi väljendas, ei ole aasta jooksul leidunud piisavalt sisukat kohtuasja, milles põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust alustada. Võib arvata, et menetlusabi taotlusi sisaldavaid eduväljavaatega kohtuasju on kohtute menetluses olnud, kuid küllap on kohtud taotlused põhiseaduslikkuse probleemi nägemata rahuldamata jätnud või siis HKMS § 112 lg 1 p 1 keeldu ignoreerides rahuldanud. Samal ajal aga kehtib kaheldava sisuga regulatsioon edasi, heidutades potentsiaalseid kohtusse pöördujaid ja andes aluse võimalike põhiseadusvastaste kohtulahendite tegemiseks.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lg-st 2 tulenev asjassepuutuvuse kriteerium seab piirid

²⁶ RKPJKm, 31.12.2014, 3-4-1-50-14.

ka põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse praktilisele kasutegurile HKMS § 112 lg 1 p 1 arvukate probleemide lahendamisel. Kui konkreetsetes asjas menetlusabi taotlennud kinnipeetava probleemiks on näiteks see, et tal pole vahendeid lõivu tasumiseks hügieenitarvete soetamise tõttu, ei saa Riigikohus samas asjas tegeleda nende isikute muredega, kellel riigilõivu tasumist takistab ravimite või söögi ostmise vajadus või teistes kohtuasjades lõivude tasumine.

3) Uus regulatsioon

12. veebruaril 2015 toimunud halduskohtute esimeeste nõupidamisel arutati võimaluse üle moodustada töögrupp HKMS-i probleemkohtadega tegelemiseks ja seadusandjale seadustiku muutmissetpanekute esitamiseks. Muuhulgas hakkaks töögrupp tegelema menetlusabi regulatsiooni kohendamisega. See on väga tervitatav plaan, kuna ei olemasoleva regulatsiooni ega põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames olukorra parandamine erilist edulootust ei paku. Seega oleks nüüd kõige õigem aeg arutleda selle üle, milline võiks olla regulatsioon, mis tagaks menetlusosaliste õiguste tõhusa kaitse, kuid ei koormaks samas ülemäära kohtusüsteemi.

3.1) Uus ja parem valem?

HKMS § 112 lg 1 p 1 valem võimaldab kohtutel hõlpsalt lahendada kinnipeetavate massilisi menetlusabi taotlusi. Seega tuleks esmalt kaaluda valemi mingil kujul säilitamise võimalikkust. Selge on see, et valemi järgi menetlusabi andmist võimaldav alampiir ei ole adekvaatne. Seda ka kinnipidamiskohas viibivate inimeste puhul, rääkimata teistest, kes peavad endale ise toitu ja ravimeid ostma. Milline oleks see keskmise kuusissetuleku miinimumsumma, mille puhul ei peaks valima, kas söök ja ravimid või kohtusse pöördumine, ning mis võimaldaks kinnipeetavatel soetada endale hädavajalikke hügieenitarbeid ja esitada vajadusel halduskohtule isegi mitu kaebust?

Artikli autorid ei oska sellist universaalset, mõlema isikutegrupi puhul head lahendust võimaldavat valemit praegu välja pakkuda. Kohtul peaks kindlasti olema võimalik vabastada riigilõivust majanduslikult ilmselgelt vähekindlustatud kaebaja. Hea oleks, kui kohus saaks seejuures lähtuda mingist konkreetsest paikapandud piirist (näiteks sellest, et taotleja igakuine keskmine sissetulek

jääb alla seadusega sätestatud töötasu alammäära) ega peaks seejuures pikemalt arutlema selle üle, kas selline kaebaja on viimastel kuudel endale toidu, hügieenitarvete või ravimite ostmisel ülemääraast luksust lubanud.

Kinnipeetavate sissetulekud on enamasti küll vabaduses viibivate isikute sissetulekutega võrreldes väga väikesed, kuid samas puudub neil enamasti vajadus teha lisakulutusi toidule või ravimitele. Ka seda peaks menetlusabi taotluse lahendamisel olema võimalik arvesse võtta. Kaaluda võib kinnipeetavate suhtes eriregulatsiooni kehtestamist. Näiteks võiks mõistlikku ja hõlpsasti rakendatavat lahendust pakkuda reegel, mille kohaselt riigilõivust saab vabastada kinnipeetavad, kelle keskmine vaba raha jääk ühes kuus jääb alla 25 või 30 euro. Selline alampiir võimaldaks kinnipeetaval iga kuu endale hügieenitarbeid ja muud hädavajalikku soetada ja mõningase kokkuhoiu korral ka lühema ajavahemiku jooksul mitme kaebusega kohtu poole pöörduda. Samas poleks kohtul vajadust süveneda sellesse, miks ja milliseid konkreetseid kaupu kinnipeetav on soetanud.

Seejuures ei tähenda eeltoodu, et maksevõimetud isikud tuleks alati riigilõivust vabastada. Kohtud võiksid menetlusabi taotluste lahendamisel senisest enam arvesse võtta kaebuse perspektiivi ja taotleja õiguskaitsevajadust. Eesmärgipäratu ja edulootuseta kaebuse puhul esitatud menetlusabi taotluse saab hoolimata taotleja maksevõimetusest jätta rahuldamata.

3.2) Mahaarvamiste nimekirja täiendamine

Kehtiv mahaarvamiste nimekiri on koostatud selliste kulutuste baasil, mis on üldjuhul dokumentidega fikseeritud ja kergesti kontrollitavad. Nimekirja täiendamine näiteks kulutustega toidule, hügieenitarvetele ja ravimitele tekitaks kohe küsimuse, kas ja kuidas selliste kulutuste tegemist kontrollida. Võimalik oleks küll kohtupraktikas välja töötada hinnanguline miinimumsumma, millest allapoole jäävaid kulutusi eraldi uurima ei hakata (seda tuleks küll inflatsiooni arvestades pidevalt ajakohastada). Miinimumsummat ületavate kulutuste puhul tuleks kohtul aga siiski hakata tegelema töömahuka ja ebamugava kulutuste põhjendatuse probleemiga.

3.3) Osamaksed

Regulatsiooni uuendamisel tuleks ka HKMS-is sätestada TsMS §181 lg-ga 3¹ analoogne regulatsioon, mis võimaldaks tasuda menetluskulusid osamaksetena, kui kohus tuvastab, et taotleja kulude tasumisest vabastamiseks pole alust. See, millisest lõivumäärast alates osamakseid võimaldada, võiks jääda kohtu kaaluda.

3.4) Kaalutlusruumi võimaldamine

Ükskõik milline uus regulatsioon ka välja nägema hakkaks, peaks see kindlasti sisaldama sätet, mis annab kohtule kaalutlusruumi arvestada erinevate erakorraliste asjaoludega. Kui seadustikus sätestada maksevõimelise isiku määratlus, peab see olema sõnastatud eeldusena, mitte absoluutse keeluna vabastada määratlusele mittevastav isik riigilõivust. Kohtul peab olema võimalik arvesse võtta näiteks seda, kui isik on teinud suuremaid kulutusi enne, kui haldus tema õigusi rikkus, samuti seda, kui taotlejal on kaebetähtaja jooksul tekkinud vajadus teha ootamatuid lisakulutusi (näiteks oma tervisele), kui kaebaja on viimaste kuude jooksul töö või muu sissetulekuallika kaotanud ja teda ootavad seetõttu lähitulevikus ees väga kitsad ajad ja paljusid muid inimlikke ja igapäevaseid asjaolusid.



RIIGI ÕIGUSABI PROBLEEMKOHTADEST JA PROOVI- LAHENDUSEST HALDUSASJADES



Kristel Voltenberg

Eesti Advokatuuri kantsler

Grete Pihlakas

Eesti Advokatuuri jurist

Riigi õigusabi liigid ja õigusabi andmise otsustamise korra sätestab riigi õigusabi seadus. Advokatuur ei määra riigi esitatavate taotluste mahtu, sh selle kasvu või kahanemist, ning advokatuuril ei ole võimalik analüüsida eelmistel aastatel toimunud mahumuudatuste sisulisi põhjuseid. Küll on advokatuuril lisaks riigi õigusabi infosüsteemist laekuvatele statistilistele andmetele võimalik analüüsida riigi õigusabi üldist korraldust, teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust.

Alustades arvudest ehk riigi õigusabi osutamisest viimasel paaril aastal

Analüüsides riigi õigusabi korras advokaatide määramise taotlusi viimasel kahel aastal, s.o 2013 ja 2014, saab välja tuua järgmised olulised muutused. Taotluste esitamine määratud kaitseks kriminaalmenetluses on võrreldes 2013. aastaga 7% vähenenud. Isiku esindamisel tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus on taotluste arv võrreldes 2013. aastaga seevastu 11,3% suurenenud. Ka teistes riigi õigusabi liikides toimus 2014. aastal võrreldes eelmisega protsentuaalselt üsna suuri muutusi – sageses taotluste esitamine isiku esindamiseks kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus (29%), isiku kaitseks

väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus (21%), isiku esindamiseks halduskohtumenetluses (26%) ning haldusmenetluses (200%), samuti isiku esindamiseks täitemenetluses (233%). Samas vähenes taotluste esitamine isiku muuks õigusnõustamiseks või muuks esindamiseks (9%). Nende õigusabi liikide puhul on taotluste arv taotluste koguhulgast aga üsna väike, mistõttu ei mõjuta nendes toimuvad muutused oluliselt taotluste arvu üldist suurenemist või vähenemist.

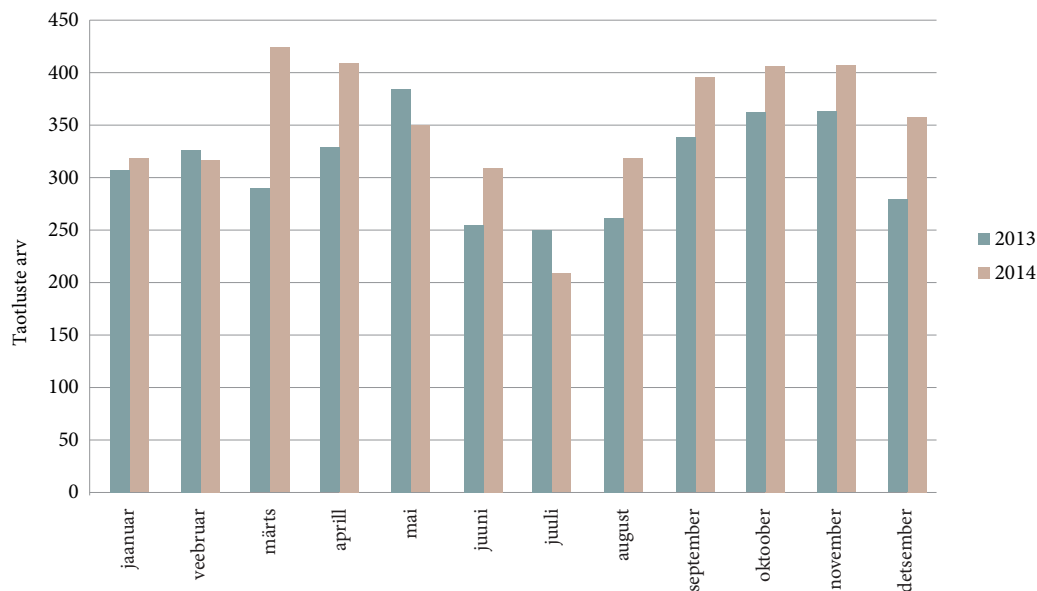
Riigi õigusabi infosüsteemi sisestati 2014. aastal kokku 16 110 õigusabi taotlust, millest kiireloomulised, st kus advokaat tuli leida mõne tunni jooksul, olid 7375 taotlust, s.o u 46%. Prokuratuur sisestas riigi õigusabi infosüsteemi 2014. aastal kokku 5010 taotlust, uurimisasutused 5324 taotlust ning kohtud kokku 5776 taotlust.

Kõige rohkem taotlusi esitati määratud kaitseks kriminaalmenetluses – kokku 11 201 taotlust, mis moodustas taotluste koguarvust 70%. Teisel kohal on taotlused isiku esindamiseks tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus, kokku aasta jooksul 4139 taotlust ehk 26% taotluste koguarvust. Vt ka võrdlustabel 2013. ja 2014. aasta kohta.

TABEL 1. 2014. JA 2013. AASTA VÕRDLUS

Riigi õigusabi liik	2014	2013	Muutus %
määratud kaitse kriminaalmenetluses	11 201	12 068	-7,2
isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus	212	165	28,5
isiku kaitsmine väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus	174	144	20,8
isiku esindamine tsiviilasja kohtueelses menetluses ja kohtus	4139	3719	11,3
isiku esindamine halduskohtumenetluses	39	31	25,8
isiku esindamine haldusmenetluses	9	3	200,0
isiku esindamine täitemenetluses	10	3	233,3
isiku esindamine teistmismenetluses	6	0	-
õigusdokumendi koostamine	23	25	-8,0
isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine	297	325	-8,6
Kokku	16 110	16 483	-2,3

JOOINIS 1. 2013. JA 2014. AASTAL ESITATUD RIIGI ÕIGUSABI TAOTLUSED TSIVIILASJADES KUUDE KAUPA



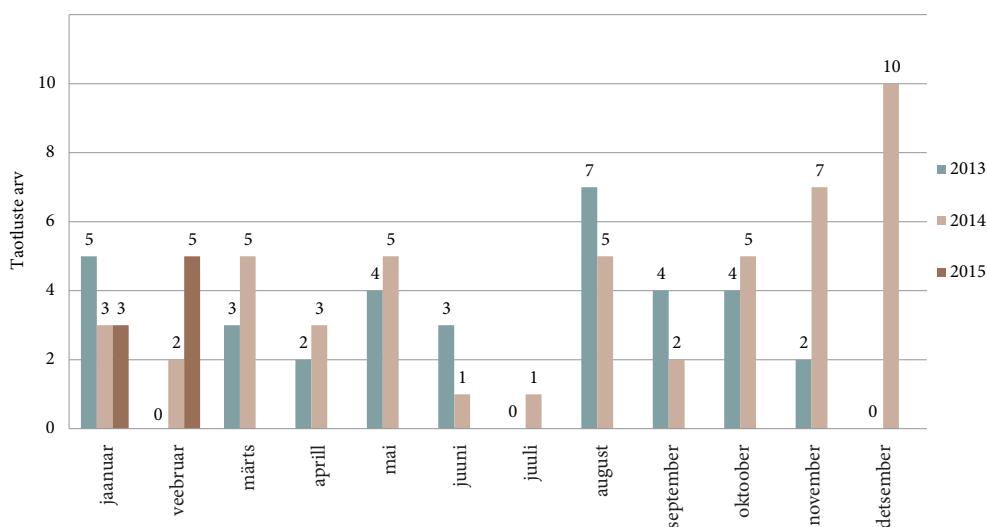
Tsiviil- ja haldusasjade osakaalu kasv

Eriliselt tähelepanuväärne on tsiviilasjade osakaalu märgatav kasv. 2014. aastal suurenes tsiviilasjade osakaal kokku 11,3%, mõnel kuul (märts-aprill) ületas kasv 20% piiri. Andmetest nähtub, et tsiviilasjade osakaalu suurenemine jätkub. Kasvutendentsi kinnitab ka 2015. aasta alguse (jaanuari) statistika, mille kohaselt tsiviilasjade

arv suurenes võrreldes eelmise aasta sama perioodiga 22%. Joonisel nr 1 on välja toodud tsiviilasjade täpsemad näitajad 2014. ja 2013. aastal, sh kuude kaupa.

Olukorras, kus veel kümme aastat tagasi moodustasid kriminaalasjad kõigest riigi õigusabi asjadest 95% ja tsiviilasjad vaevu 5%, on tsiviilasjade osakaalu suurenemine igati tervitatav. Paraku tähendab see, et juhul,

JOONIS 2. HALDUSASJADES ESITATUD TAOTLUSTE ARV AASTATE JA KUUDE KAUPA



kui riigi õigusabi tarbeks riigieelarvest eraldatav summa ei suurene (eraldise suurus on olnud muutumatu alates 2013. aastast), ei ole võimalik tsiviilasjade kasvava hulgaga mõistlikult toime tulla. Tsiivilasjadele on iseloomulik, et neis riigi õigusabi osutamise rahaline mõju riigieelarvele saabub enamasti hiljem, mitte taotluse esitamise ja esmase õigusabi osutamise aastal. Nii kumuleerub tsiivilasjades riigi õigusabi tasude väljamaksmine järgnevatele perioodidele. Juba praegu võib väita, et nii 2015. kui ka 2016. aastal kulub tsiivilasjadele oluliselt suurem osa väljamaksetest kui veel mõned aastad tagasi.

Vähem märkimisväärne ei ole riigi õigusabi taotluste arvu suurenemine haldusasjades (vt joonis nr 2; võrreldud on 2013. ja 2014. aastat ning lisaks on välja toodud 2015. aasta jaanuar ja veebruar). Erilist tähelepanu väärib taotluste arvu märgatav suurenemine alates 2014. aasta oktoobrist. Nimetatut võib põhjendada muuhulgas haldusasjades riigi õigusabi osutaja leidmisega konkursi korras (millest pikemalt edaspidi), millest informeeriti nii kohtunikonda kui ka avalikkust ning mille tulemusena paranes (eeskätt kiirenes) õigusabi osutaja määramine, samuti kiirenes sisulise õigusabi osutamise alustamine.

Riigi õigusabi mahus ja korralduses toimuvaid muudatusi saab hinnata ennekõike tagasisivaates. Samas on mistahes tulevikutegevuste puhul väga oluline arvestada iga suundumusega, mida jooksvalt suudetakse jälgida

ja välja tuua. Advokatuur informeerib muudatustest jooksvalt Justiitsministeeriumi. Kahjuks on konstruktiivne tagasiside jätkuvalt pigem napp. Piiratud rahalise ressursi tingimustes on siiski vajalik leida tasakaal riigieelarvest eraldatavate vahendite ja riigi õigusabi mahu vahel. Siinkohal võiks kaaluda teiste riikide praktika võrdlevat analüüsimist, et vaadata üle meil kehtivad riigi õigusabi osutamise põhimõtted (näiteks riigi õigusabi ühele isikule mitte rohkem kui x korda kalendriaastas, alternatiivina ühele isikule riigi õigusabi mitte rohkem kui y summa ulatuses kalendriaastas või ka ühele isikule riigi õigusabi mitte rohkem kui x korda y liigilistes asjades kalendriaastas vms).

Juurdepäas õigusemõistmisele on advokatuuri jaoks põhimõte, millest kõrvalekaldumiseks peavad olema väga kaalukad argumendid. Eriti oluline on see sotsiaalselt ja majanduslikult haavatavama elanikkonna puhul. Seda enam tuleb aga leida mõistlik tasakaal praegu kehtivate põhimõtete ning rahaliste vahendite ebapiisavuse tingimustes.

Kes osutab riigi õigusabi?

Riigi õigusabi osutamise tegeleb jooksvalt (st kui vaadata õigusabi osutajate arvu ühe kalendrikuu kohta) ligikaudu 100 advokaati. Alates 2010. aastast on riigi

õigusabi osutavate advokaatide arv jäänud keskeltläbi samaks, kuigi advokatuuri liikmete arv on märgatavalt suurenenud. Kui liikmete vanuse mõttes on advokatuur pigem noor organisatsioon (kuni 35-aastaseid advokaate oli 2014. aasta lõpu seisuga 38%, 35–50-aastaseid kõige enam – 43%, 50–60-aastaseid 12%, üle 60-aastaseid 7%), siis tuleb kriitiliselt suhtuda vanemate liikmete suurde osakaalu riigi õigusabi osutajate hulgas, kus domineerivad 51–60- ning 61–70-aastased advokaadid. Seda saab seletada peamiselt asjaoluga, et noori advokaate ei motiveeri turuhindadega mittekonkureeriv riigi õigusabi tasu. Vanematele kolleegidele teeb samas muret tehniliste lahenduste kiire ja kohati hüplik areng, suutmatus piisava võimekusega investeerida uute tehniliste lahenduste rakendamiseks vajalikku riist- ja tarkvarasse, samuti tugipersonali nappuse ebapiisava rahalise ressursi tõttu.

Advokaatidest 46% töötab 2–10 inimesega büroodes, 42% büroodes, kus on 11–40 töötajat, sh tugipersonal. Advokaatidest vaid 12% osutab teenuseid üheinimesebüroo kaudu. Koondumine suurematesse büroodesse võimaldab paremini spetsialiseeruda, koondada ressursse vajaliku tööjõu ja tugisüsteemi ülalpidamiseks. Murettekita on üheinimesebüroode ebaproportsionaalselt suur osakaal just riigi õigusabi osutajate hulgas. Väieldamatult on väikeste, eriti üheinimesebüroode võimekus madalam nii tugiteenuste nappuse kui ka vajadusel asendajate leidmise keerukuse tõttu. Sellest tekivad pinged tööaja korraldamisel ning väiksem võimekus ressursse koondada, uusi tehnilisi vahendeid soetada ja kaasaegset töö- ja klienditeeninduskeskkonda luua.

Enam kui murettekita on advokaaditeenuse, sh riigi õigusabi teenuse, vähene kättesaadavus maakondades. Advokaatidest 84% tegutseb Tallinnas. Kui enam-vähem jätkusuutlikuks võib lugeda olukorda suuremates linnades, s.o Tartus, Narvas ja Pärnus, siis mujal paistab teenuse kättesaadavus pigem vähenevat.

Tasumääradest

Riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvutamise alused, maksmise korra ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamise kaasnivate kulude hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab advokatuuri juhatus igaks eelarveaastaks,

arvestades riigieelarvest selleks eraldatud raha ja riigi õigusabi eeldatavat mahtu. Rahaliste vahendite kestva nappuse tingimustes on tasude ja kulude korras sätestatud mitmeid piiranguid (eeskätt piirmäärad mõningate toimingute tasustamisel), mis ei võimalda õigusnõustamiseks tegelikult kulunud aega adekvaatselt tasustada.

Kehtiv riigi õigusabi rahastamise süsteem ei toeta hästi toimivat õiguskaitse süsteemi. Muuhulgas ei taga kehtivad tasumäärad riigi õigusabi osutavate advokaadibüroode majanduslikku jätkusuutlikkust ja konkurentsivõimet, mis võib omakorda põhjustada riigi õigusabi osutavate advokaatide arvu vähenemist ja uute teenuseosutajate puudust, samuti regionaalse kaetuse veelgi suuremat ebaühtlust juba lähitulevikus. On oluline, et põhitegevusena riigi õigusabi osutavad advokaadibürood teeniks piisavalt, et tagada büroo kestmine, investeerimisvõimalused ja areng, mis omakorda tagab osutatava õigusabi kvaliteeti. Oluline märksõna on advokaadikutses üldtunnustatud normiks olev sõltumatus, mis tegelikkuses hõlmab ka advokaadibüroode majanduslikku sõltumatust. Kuigi viimasele ehk riigi õigusabi osutamise kontekstis esmalt ei mõtleks, on sel siiski sügav sisu. Nii nagu kohtunik ja prokurör peavad olema sõltumatud, peab seda olema ka advokaat, kes saab advokatuuriseaduse kohaselt tegutseda üksnes advokaadibüroo, s.o äriettevõtte kaudu, mis peab järgima üldist ärioloogikat – kas teenid tulu, maksad maksud ja oled võimeline tegutsema ka tulevikus, mh võimaliku majanduslanguse ajal, või lõpetad tegevuse. Lisaks on eraettevõtetest advokaadibüroodele seadusega kehtestatud mitmeid tegevus- ja organisatsioonilisi piiranguid ning nad on üksikliikmetest advokaatide kõrval allutatud kõrgendatud järelevalve- ja hoolsusmeetmete järgimise kohustusele.

Korduv riigi õigusabi samale isikule

Lisaks eeltoodule on tõsise probleemina üles kerkinud riigi õigusabi korduv määramine samale isikule. Eredaimaks näiteks on siinkohal juhtum, kus ühele isikule määrati ainuüksi 2014. aastal riigi õigusabi kokku 18 korral. On märkimisväärne, et 2015. aasta kahel esimesel kuul on samale isikule määratud riigi õigusabi samuti juba kolmel korral. Nimetatud isikule on alates 2010. aastast kokku antud riigi õigusabi 36 korral. Need arvud

näitavad ilmekalt praeguse riigi õigusabi süsteemi üht kitsaskohta. Lisaks on nimetatud juhul märkimisväärne, et Riigikohtu hinnangul on kõnesolev isik ise võimeline enda õigusi kaitsma ning Riigikohus on oma määrusega jätnud temale riigi õigusabi määramata, mis aga ei ole takistanud ega välistanud teistes asjades isikule jätkuvalt riigi õigusabi andmist.

Advokaatuuri hinnangul on vaja põhjalikult analüüsida nii eelkirjeldatud juhtumit kui ka mitmeid teisi teemaga otseselt haakuvaid küsimusi. 2013. aastal oli korduvalt riigi õigusabi saajaid kõigi abisaajate hulgas 18%, 2014. aastal 14%. Kas selline riigi õigusabi määramine on riigi võimekust silmas pidades jätkusuutlik, vajalik, eesmärgipärane ning usaldusväärne? Samuti on vaja saada selgust, mil määral arvestatakse riigi õigusabi andmise otsustamisel asjade perspektiivi ning mil määral kontrollitakse riigi õigusabi määramisel isiku majanduslikku seisundit. Kas ja kuidas rakendatakse ja kaalutakse riigi õigusabi andmise otsustamise juures riigi õigusabi seadusest tulenevaid riigi õigusabi andmisest keeldumise aluseid (RÕS § 7)? Kui palju analüüsitakse asja sisu ja võimalikku isiku kasu võrreldes riigi eeldatavate kuludega (RÕS § 7 lg 1 p 12)?

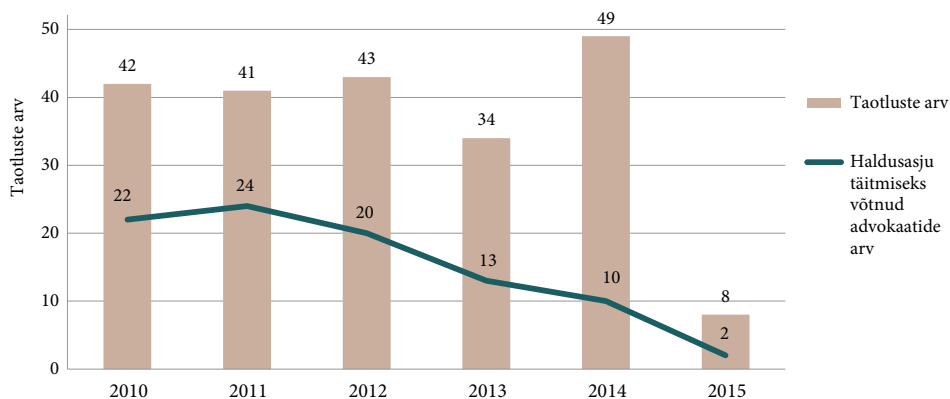
On üheselt selge, et riigi õigusabi korraldamise süsteem peab tagama õigusabi saaja usalduse riigi õigusabi kvaliteedi ja õigusabi osutaja sõltumatuse vastu. Siinkohal peavad riigi õigusabi osutamise aluste üle otsustajad, õigusabi osutajad ja riik leidma koostöös vastused eespool tõstatatud küsimustele.

Riigi õigusabi osutamise uudest korraldusest haldusajades

Riigi õigusabi saajate õiguste paremaks kaitseks ja riigi õigusabi kvaliteedi tõstmiseks korraldas advokaatuur 2014. aastal juhtprojektina ümber riigi õigusabi korras advokaadi nimetamise haldusmenetluses ja halduskoh-tumenetluses. Põhjuseid sellise muudatuse tegemiseks oli mitmeid. Esimeseks eesmärgiks oli haldusajades senisest kiiremini nimetada riigi õigusabi osutav advokaat, et paremini kaitsta õigusabi saajate õigusi. Teiseks sooviti tagada, et riigi õigusabi osutataks haldusajades võrdse võimekusega üle Eesti. Kuni ümberkorralduste rakendamiseni olid just haldusajad (peamiselt haldusmenet-luse eripära tõttu) need, milles riigi õigusabi osutava advokaadi nimetamine oli pea alati pikemaajalisem ja/ või raskendatud, mis seadis ohtu isikute õiguste kaitse. Advokaatide leidmise haldusajades tegi aasta-aastalt raskemaks haldusajades õigusabi osutavate advokaatide vähenev arv. Allolevast graafikust (joonis 3) nähtub, kuidas haldusajades riigi õigusabi osutavate advokaatide arv on alates 2011. aastast vähenenud.

Ümberkorralduste tulemusena viidi haldusajades riigi õigusabi osutamine üle lepingulisele suhtele väljakuu-lutatud konkursi võitnud advokaadibüroo ja advokaatuuri vahel. Praegu osutatakse riigi õigusabi haldusajades korralduslikus mõttes probleemideta. Viimast kinnitab ka Tallinna Halduskohtult saadud tagasiside, milles toodi eeskätt välja riigi õigusabi osutamise parem kvaliteet

JOONIS 3. HALDUSASJU TÄITMISEKS VÕTNUD ADVOKAATIDE ARV AASTATE KAUPA



võrreldes varasema korraldusega. Samas on advokatuuri lepingupartner tõstatanud probleemkohtadena küsimusi, mis on seotud riigi õigusabi kordusajajatega, samuti riigi õigusabi andmise otsustamisel asjade eduväljavaadete mitteametamise ning riigi õigusabi määramisel isiku majandusliku seisundi tegeliku ehk sisulise kontrollimata jätmisega. Täpsemalt on vaja analüüsida, kuidas tagada riigi õigusabi haldusajajades peale vangide ja pagulaste ka n-õ tavainimestele, mh näiteks puuetega inimestele ning erinevate sotsiaaltoetuste vajajatele või saajatele. Viimaste osa riigi õigusabi saajate hulgas on äärmiselt madal.

Tulevikuplaanid

Kuna haldusajajades riigi õigusabi osutamisel tehtud ümberkorraldused on advokatuuri hinnangul õnnestunud, plaanib advokatuur jätkata riigi õigusabi süsteemi ümberkorraldamist hanke teel leitavate teenuseosutajate kaudu ka teistes riigi õigusabi liikides. Ümberkorraldusi peab advokatuur mõistlikuks teha järk-järgult, rakendades hanke teel leitud teenuseosutajatega riigi õigusabi osutamist järgmise etapina tsiviilajajades, vajadusel, eeskätt tingituna eelarvelisest piirangutest, esialgu mõnda liiki tsiviilajajades.

2014. aastal tellis advokatuur rahvusvaheliselt tunnustatud audiitorbüroolt Ernst & Young Baltic AS riigi õigusabi võimalike alternatiivsete toimimismudelite analüüsi. Analüüsi eesmärgiks oli uurida praegu toimivat riigi õigusabi süsteemi, selle eeliseid ja puudusi ning teiste riikide praktikaid ning töötada välja lahendused, mis võimaldaksid parandada riigi õigusabi osutamise efektiivsust, kvaliteeti ja jätkusuutlikkust. Uuring selgitab muuhulgas erinevate lahenduste majanduslikku sisu ja põhjendatust. Analüüsi tulemusena pakuti ühe alternatiivina samuti üleminekut hanke teel leitud teenuseosutajate süsteemile. Nimetatud mudeli korral osutaksid riigi õigusabi piirkondliku konkursi teel leitud teenuseosutajad. Riigi õigusabi osutamine jaguneks vastavalt kohtute tööpiirkondade jaotusele Eestis nelja piirkonna vahel. Võitnud pakkujast või ühispakkujast saaks piirkonna riigi õigusabi taotlejate täitja. Hanke võitnud teenuseosutajatega sõlmitakse tähtajalised lepingud, mille alusel teenuseosutaja kohustub osutama riigi õigusabi hankekonkursi tingimustes toodud piirkonnas.

Advokatuur on veendunud, et hanke tingimustega kvaliteedinõuete ja teenusstandardite määramise tulemusel on võimalik leida kompetentne teenuseosutaja. See tagab omakorda kvaliteetse ja kättesaadava riigi õigusabi kõigile seda saama õigustatud isikutele. Viimast kinnitab ka juba eespool viidatud Tallinna Halduskohtult saadud tagasiside, mille kohaselt on riigi õigusabi osutamise kvaliteet haldusajajades uue korralduse tõttu oluliselt paranenud.

Analüüsi tulemusena selgus ka, et erinevaid mudeleid on võimalik kombineerida. Näiteks juhul, kui advokatuuril ei õnnestu mõnda piirkonda (nt saared, Kagu-Eesti vm) hanke teel teenuseosutajat leida, saab rakendada konkreetse piirkonna võimaluste ja vajaduste rahuldamiseks nn piirkondliku riigi õigusabi büroo mudelit. Nimetatud toimimismudeli puhul võtavad riigi õigusabi osutamise enda kanda advokatuuri poolt selleks eraldi loodava sihtasutuse piirkondlikud bürood. Piirkondlikud keskused ei taotleks kasumit ning neisse võetakse töölepingu alusel tööle vajalik arv (täistööajaga) advokaate. Nii oleks võimalik maandada ka riigi õigusabi osutamise katkemise risk, mis võib kaasneda erasektori büroode tegevuse lõpetamisega.

Oluline on tagada riigi õigusabi korras õigusabi osutamine samal tasemel kui mistahes muus valdkonnas (st eraturu tingimustes). Eespool kirjeldatud alternatiivid loovad senisest parema kontrolli teenuse kvaliteedi üle, kuna mõlemal juhul lisandub üksikadvokaadi vastutusele organisatsiooni vastutus ja järelevalve kas advokaadibüroo juhtkonna ja omanike (hanke korral) või advokatuuri asutatud organisatsiooni ja juhtimise näol.

Selleks, et riigi õigusabi süsteemi põhimõtteliselt muuta ning kaasajastada, on vaja koostöös Justiitsministeeriumiga esmase ülesandena vaadata üle riigieelarvest eraldatava raha hulk ja selle eraldamise kord, kuivõrd praegusele toimimismudelile mistahes alternatiivse korra rakendamise kaasneb ressursivajaduse suurenemine.



HALDUSKOHTUNIK JA HALDUSKOHUS KÜMNE AASTA PÄRAST



Tõnu Anton

Riigikohtunik

Kaidi Tarros

Riigikohtu halduskollegiumi nõunik

Praeguses halduskohtumenetluses on palju paeluvaid teemasid ning lahendamist vajavaid probleeme. Halduskohtumenetluse hetkeprobleemide juurest otsustasime aga heita pilgu tulevikku ning prognoosida, milline võiks olla halduskohtumenetlus ja halduskohus kümne aasta pärast. Kas halduskohtunike töökoormus väheneb? Kas pabertoimik kaob? Kas halduskohtute pädevus laieneb? Huvitavad ja intrigeerivad küsimused. Kes teaks vastuseid?

Püstitasime kümme küsimust ja korraldasime halduskohutunike tulevikuvisioni selgitamiseks väikese küsitluse. Just nimelt: seekord on oraakliteks halduskohtunikud ise. Nimetasime seda huvitavaks fantaasialennuks, kus vastajad olid teretunud jagama kõikvõimalikke mõtteid tuleviku kohta. Mõtteainet võiks alljärgnev pakkuda nii praegu kui ka aastatel 2024-2025, kui „ennustuste“ paikapidavust on võimalik kontrollida reaajas. Oma vastuse andsid ametis olevatest halduskohtunikest umbes pooled.

Haldusasjade arv

Kohtunikud leidsid valdavalt, et haldusasjade arv kümne aasta pärast jääb praegusega võrreldes üldjoontes samaks. Mõned kohtunikud leidsid, et kohtuasjade arv mõnevõrra suureneb. Vaid üks kohtunikest ennustas, et haldusasjade

arv väheneb. Mitmed vastajatest leidsid, et asjade arvu suurenemine sõltub kohtupädevust sätestava õiguse muudatustest. Haldusasjade arvu suurenemise võib seega tingida nii kaebuste arvu suurenemine kui ka asjaolu, et seadusandja on laiendanud halduskohtutes läbivaadatavate asjade nimistut. Ka juhul, kui kohtuasjade arv peaks vähenema, peetakse selle põhjuseks mõne halduskohtu pädevusse kuuluva vaidluse andmist üldkohtute lahendada.

Avaldati lootust, et haldusorganid muutuvad õigusküsimustes järjest pädevamaks ning nende kvaliteetsem ja põhjalikum töö vähendab vajadust pöörduda kohtu poole. Tõepoolest, ka varem on avaldatud sarnast arvamust: „Haldusvaidluste arv on kui ühiskonna baromeeter, mis näitab, kas riik on inimese või inimene riigi jaoks. Jääb ainult loota, et [---] ilmnenud tendents haldusvaidluste vähenemisele viitab õigusriigi põhimõtete juurdumisele meie haldussüsteemis.“¹ Mainitud lootus ja eesmärk on õilsad, kuid nagu juba öeldud – küsitletutest ennustas haldusasjade arvu vähenemist vaid üks kohtunik.

Arvati, et kinnipeetavate kaebusi praegusel kujul läbi

¹ M. Raski ettekanne „Ülevaade kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta“ Riigikogu 2006. a kevadistungjärgul. Arvutivõrgus: www.nc.ee/?id=667&print=1.

kolme kohtuastme kümne aasta pärast enam ei menetleta. Samas nenditi, et kaebajate ja esindajate kogemuse suurenemine võib muuta kohtuasjad sisukamateks. Leiti, et kaebuste arvu võib tõsta ka haldusorganitele antud suurem pädevus isikute põhiõiguste piiramisel avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks ning inimeste suurem õigusteadlikkus.

Haldusasjade arvu suurenemine või vähenemine valdkonniti

Ehkki kohtunikud eelmisele küsimusele vastates kohtuasjade arvu vähenemist ei ennustanud, avaldati kõige enam lootust, et väheneb kinnipeetavate esitatavate kaebuste arv. Mõned vastajad mainisid, et väheneda võiks omandireformi- ja maksuõiguse asjade arv (viimase puhul ennustas üks vastajatest ka vaidluste arvu suurenemist).

Kinnipeetavate asjade kohta märgiti, et riik peab lähema kümne aasta jooksul võtma tarvitusele meetmed pahahtlike kaebajate ohjeldamiseks. Väheses tähtsusega olmeprobleemide lahendamine ei peaks toimuma kohtus. Loodeti, et „sarikaebajad“ vanglast vabanevad ning praeguseid „kaeblemistraditsioone“ enam au sees ei hoita. Mainiti, et vangide elamistingimuste parandamine võiks vähendada kaebamise vajadust. Justiitshalduse asjade osakaalu vähenemist nähakse eelkõige seetõttu, et kõikides vanglates tagatakse kinnipeetavate ühetaoline kohtlemine ja mõistlikud kinnipidamistingimused. Seega ei prognoosita, et kinnipeetavate kaebuste arv võiks väheneda drastilise kabeõiguse piiramise tulemusena. Üks vastajatest leidis siiski, et kümne aasta pärast on kinnipeetavate asjades vaidlusi praegusest enam.

Valdkondadest, kus võiks oodata lahendatavate vaidluste arvu suurenemist, mainiti kõige enam varjupaigataotluste ja välismaalaste õiguse asju, sotsiaalõiguse küsimusi (sotsiaaltoetused), ehitus- ja planeerimisvaidlusi, majadus- ja keskkonnaõiguse, keskkonnaõiguse ja korrakaitseõiguse küsimusi. Veel mainiti, et sageda võivad kahjunõuded riigi vastu, andmekaitse-, riigihanke- ja konkurentsivaidlused. Üks vastajatest leidis salapäraselt, et asjade arv võib kasvada hoopis valdkonna arvelt, mida halduskohtu pädevuses praegu ei ole.

Pabertoimik vs. e-toimik

Neid, kes ennustasid pabertoimiku kadumist, oli vastajate hulgas sama palju kui neid, kes ennustasid selle jäämist. Pabertoimiku kadumist ennustatakse seetõttu, et digitoimik võimaldab eelduslikult vähemalt sama mugavat või veel mugavamalt lehitsemist ja märksa paremat otsinguvõimalust. Mugavusargumentiga põhjendatakse ka ennustust, et pabertoimik e-toimiku ees ei taandu.

Arvati, et kui pabertoimik praegusel kujul kaob, väljatrukid toimikust ikkagi jäävad. Kohtunikud töötavad endiselt prinditud materjalidega. Tulevikus võib tegemist olla ka sellise toimikuga, kus säilitatakse üksnes paberil esitatud originaaldokumente, mis on siiski ka digitaalselt dubleeritud e-toimikus.

On ka kõhklevat seisukohal kohtunikke. Arvati, et pabertoimik võiks kaduda küll, aga see eeldab veel mõningat tehnilist arengut. „Kui on selleks ajaks korralikud, mugavad elektroonilised seadmed dokumentide vaatamiseks, süstematiseerimiseks jne, siis pole mingit vajadust pabertoimiku järele. [---] Andmebaasid ja infosüsteemid lähevad järjest vahvamaks, aga töötavad kogu aeg aeglasemalt ja on lõppkokkuvõttes oma põlvkonnast eellastega võrreldes ebamugavamad. Nt KIS2, millel võib olla palju väga vingeid omadusi, ent mis kohtuniku töö seisukohast on kindlasti viletsam kui oli KIS1“. Samuti leiti, et „infotehnoloogiliste edasiminekutega kaasnevad ka sellekohased äraspidised arengud ning kõikvõimalikud tõrked ei jää olemata, mis tähendab seda, et kaante vahel olev pabertoimik on see, mis internetiavarustesse ei haihtu ja mille pinnalt saab alati vajaduse korral haldusaja ära lahendada“.

2013. aastal heitis Ameerikas ja Austraalias tegutsev tehnoloogiafirma McGirr, mis on spetsialiseerunud õigussektori tarkvara- ja e-teenuste lahenduste loomisele ja pakkumisele, pilgu klaaskuuli sisse ja ennustas, millised tehnoloogilised lahendused leiab kohtusaalist kümne aasta pärast ehk 2023. aastal.² Nenditi, et kohtusüsteem on tehnoloogiliselt ajale jalgu jäänud. Ennustati, et kümne aasta pärast on e-lahendused kohtusüsteemis elementaarne standard. Väiksemad kohtuasjad on täiesti

² „Court Technology of The Future“, 9.12.2013. Arvutivõrgus: <http://www.mcgirrtech.com/future-court-technology/>.

„paberivabad“ ning mahukate kohtuasjade kohta esitatakse palju vähem paberdokumente kui praegu. Asjade kiire lahendamise järele on elanikkonna suur nõudlus ja surve. Selleks vajavad kohtunikud süsteemi, mis aitaks suurt kohtuasjade hulka menetleda elektrooniliselt. Lahendus saavutatakse puutetundlike juhtpaneelidega, mis võimaldavad häältuvastust ning -otsingut ja dokumentide väga kiiret läbivaatamist. Pärast kohtuotsuse tegemist uuendab süsteem ennast ise, planeerib järgmisele asjale automaatselt istungi, genereerib kutse või määruse ja saadab selle ka välja. Süsteem haldab istungite hääli- ja videosalvestamist ja lisab salvestise automaatselt asja juurde. Süsteem teeb menetlusosalistele ise päringuid puuduvate dokumentide kohta, saadab meeldetuletusi jms. Väiksemad kohtud, kelle probleemiks võib olla spetsialistide vähesus, saavad kasutada videokonverentsi vormis tõlkimist või protokollimist. Ühel päeval suudab ka elektrooniline süsteem ise pakkuda otsetõlget võõrkeeltest. Nenditakse tõsiasja, et tehnilised platvormid ei saa olla kunagi 100% kindlad, usaldusväärsed ja turvalised, mis aga kehtib ka pabertoimikutega töötava kohtusüsteemi kohta. Kindlasti tekib tulevikus terav küsimus turvalisuse suurendamise vajadusest. Teavet ja kohtumaterjale hoitakse McGirri ennustuse kohaselt üliturvatud „pilvedes“, mida ei häiri süsteemi- ega elektrikatkestused.

Artikli autorite arvates tuleb lähiaastatel otsustada selle üle, kuidas osalevad kohtumenetluses menetlusosalised, kes e-toimikuga töötada ei suuda või ei taha. Ka kinnipeetavate võimalused kasutada e-toimikut on praegu väga napid. Neist otsustest sõltub, kui kiiresti ja millisel määral minnakse üle e-toimikule ja loobutakse pabertoimikust.³

³ RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 70: „Kollegium näeb sarnaselt õiguskantsleriga isikuid vähem koormava ja samas efektiivsema abinõuna e-toimiku laialdasema kasutuselevõtu ja selle kaudu menetlusökonoomia soodustamisel seda, et e-toimiku süsteem muudetakse nii menetlusosalistele kui ka kohtutele piisavalt kasutajasõbralikuks. Olukorras, kus avalik e-toimik soovitakse muuta menetlusosaliste ja kohtu peamiseks suhtluskanaliks, peab riik selleks tarvilikud investeeringud niikuinii tegema. Mugava ja kasutajasõbraliku avaliku e-toimiku korral ei näe kollegium põhjust, miks peaks keskmine Interneti kasutamise kogemusega Eesti elanik vajama rahalist erikohtlemist selleks, et kallutada teda esitama avaldus kohtule avaliku e-toimiku kaudu.“

Halduskohtute pädevus

Halduskohtute pädevuse vähenemist ei ennustanud ükski küsitlusele vastanud kohtunikest. Neid, kes leidsid, et pädevus suureneb või jääb praegusega samale tasemele, oli ühepalju.

Leiti, et „pädevus suureneb mitte niivõrd kaebuste lahendamise valdkonnas, vaid sõltumatu põhiõiguste kaitse eksperdina erinevate ülesannete täitmises, lubade andmises, kontrollvisiitides, distsiplinaarmenetlustes, valimiste läbiviimisel jne. Halduskohtute pädevus suureneb välismaalaste asjades, väljasaatmisel piiril (ilma kinnipidamiseta) s.t reeglina kohtu loal. Halduskohtu pädevus suureneb kinnistes asutustes viibivate ja sotsiaaltöötaja poolt „teenindatavate“ isikute õiguste tagamise kontrollimisel, samuti politsei varjatud tegevuse kontrollimisel. Kohtu pädevusse võidakse täitevvõimult üle anda varjupaigataotluste sisuline lahendamine, väljasaatmise küsimuse ja perekondade lahutamise otsustamine“.

Avaldati arvamust, et halduskohtu jaoks võib halduskohtumenetluse seadustiku § 4 lg 1 sõnastusest kooruda uusi vaidlusi, mida me praegu ei oska näha: „Näiteks võib inimeste teadlikkuse kasvuga oluliselt kasvada andmekaitsega seotud vaidluste arv, sh interneti valdkonnas; või siis tekkida mõni uus Euroopa Liidu raha jagav haldusorgan, kelle tegevus kuulub halduskohtu pädevusse.“ Uute avalik-õiguslike vaidluste liikide tekkimise eest „hoiatasid“ ka teised vastanuteist. Arvati samuti, et kõik kohtuastmed ei pruugi praegusega sarnaselt iga valdkonna asju lahendada.

Artikli autorite arvates väheneb kordades kohtuasjade arv, mida menetletakse ringkonnakohtutes. Selline tulemus saavutatakse loamenetluse ja edasikaebeõiguse piirangute abil. Riigikohtu roll peab „teistkordse apellatsiooni“ menetlemisel liikuma kohtupraktika suunamisele.

Riigikohtu esimees on mõni aasta tagasi väljendanud järgmist arvamust: „Tõenäoline on, et üha enam tuleb halduskohtunikel hakata tegelema välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise küsimustega ja veel suuremas mahus Euroopa Liidu õigusega kui täna. Kuigi võib mõelda, et halduskohtu pädevus on kindlalt paika seatud, siis näited halduskohtute praktikast kinnitavad midagi muud. Eriti

*just need olukorrad, kus tegemist on avalik-õiguslike vaidlustega, mille lahendamiseks ei ole ette nähtud teistsugust menetluskorda kui halduskohtumenetlus. Võtame näiteks kasvõi süüteoemenetluses tekitatud kahju hüvitamise⁴, rahvusvahelise lapsendamise, vanglas meditsiiniteenuse osutamise juhtumid. Tegemist on vaidlustega, mis on olemuslikult väga tihedalt seotud era- ja karistusõigusega, kuid millega tuleb tegeleda ka halduskohtutel selleks, et isikute põhiõigused ei jääks tagamata.*⁵

Artikli autorite arvates võib halduskohtute pädevus suureneda ka seetõttu, et kaebeõigust laiendatakse haldusorganite aktidele, mis pole haldusaktid. Sellise tee valimine sõltub suuresti otsustustest, kuidas arendada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust.

Halduskohtunike arv

Halduskohtunike arvu osas olid küsitlusele vastanud „oraaklite“ nägemused väga erinevad. Ühtset suunda on võimatu välja tuua. Arvati nii seda, et kohtunike arv jääb samaks, väheneb kui ka suureneb. Kohtuastmete kaupa saab öelda, et kõige enam ennustati esimese astme kohtu kohtunike arvu mõningast vähenemist ning ringkonnakohtu halduskollegiumi koosseisu kuni kahekordset suurenemist. Valdavalt arvati, et Riigikohtu halduskollegiumi kohtunike arv jääb endiseks, vaid üksikud ennustasid selle vähenemist või suurenemist ühe kohtuniku võrra.

Artikli autorite arvates on tõenäoline kohtunike, sh halduskohtunike arvu vähenemine hoolimata sellest, kas asjade arv väheneb, suureneb või jääb samaks. Sellise prognoosi tingib üldteada asjaolu, et riigi kulutuste suurendamine avalikus sektoris on ebatõenäoline. Pigem tuleb kulutusi vähendada. Kui on vajalik suurendada kaitsekulusid, tuleb seda vähemalt osaliselt teha avaliku sektori teiste kululiikide arvel. Põhjuseid, miks peaksid kulutused õigusemõistmisele suurenema teiste avaliku

sektori kululiikide arvel, on aga raske leida. Oluline võib olla seegi, et kohtud on „mehitatud“ kohtujuristidega ja kohtunike palgatõus võib sõltuda kohtunike arvust.

Nõunikud, kohtujuristid, konsultandid

Valdavaks kujunes arvamus, et kohtujuristide arv jääb samaks või pisut suureneb. Ootuspäraseks peeti nii esimeses kui ka teises kohtuastmes ühte kohtujuristi kohtuniku kohta. Riigikohtu kohtuniku kohta arvati kümne aasta pärast olevat 2–3 nõunikku, mis tähendab praegusega võrreldes nõunike arvu suurenemist. Arvati ka, et konsultandi ametikoht võib kaduda.

Ühes arvamuses leiti, et „mida võiks oodata või loota, on suurem spetsialiseeritus ja kollegiaalsus ehk ka abitööjõud ei spetsialiseeru mitte ühe kohtuniku abistamisele, vaid kindla valdkonna kohtunike abistamisele. Siis on võimalik töid jagada juristidele vastavalt nende sisulisele pädevusele (menetluslikud teemad, sisulised teemad, andmeotsing jne), mis ühtlustaks ka kohtupraktikat. Sõltuvalt aga heade praktikate juurutamisest võiks kohtujuriste või konsultante olla arvuliselt kohtunikest rohkemgi, nii, et lisanduvad juristid või konsultandid tegelevad konkreetsete valdkondadega (menetlusse võtmine, valveasjad jne)“.

Aga ei puudunud ka pessimistlikud jooned ja murepilved: „kardetavasti riigireformi käigus väheneb drastiliselt abipersonali arv, kuna see on võrreldes teiste riikide kohtusüsteemidega tänaseks suureks paisunud“.

Sekretärid

Sekretäride arvu suurenemist ükski kohtunikest ei ennustanud. Ühtlaselt oli nii neid vastanuid, kes leidsid, et sekretäride arv jääb samaks, kui ka neid, kes leidsid, et sekretäride arv väheneb. Arvati, et sekretäride arv võib väheneda kuni poole võrra. Arvu vähenemise tingib asjaolu, et tööülesandeid saab üha rohkem täita infotehnoloogiliste lahenduste abil (nt istungite salvestamine; teabe saamine e-toimikust jm). Sellele vastandus arvamus, et „ei pea usutavaks, et ka 10 aastaga jääks tehnilist tööd

⁴ Süüteoemenetluses tekitatud kahju hüvitamise seaduse jõustumise tõttu on mainitud teema alates 1. maist 2015 üldkohtute pädevuses.

⁵ Priit Pikamäe tervituskõne Academia 2013. a konverentsil „Modernse riigihalduse lähtel – allikad, arengud ja perspektiivid Eestis ja Saksamaal“. Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/vfs/1580/Modernse%20riigihalduse%201%E4tetel.pdf>.

nii palju vähemaks, et selle arvel oleks võimalik sekretärade arvu vähendada. Pigem nõuab infosüsteemide täitmise lisatööd“.

Sekretärid on kohtusüsteemi ametnikud, kelle tööülesandeid on ilmselt võimalik tehniliselt asendada esmajärjekorras. Pabertoimiku kadumine, e-lahendused, mis võimaldavad istungeid automaatselt salvestada või protokollida, ning süsteemid, mis muudatustest või tähtaegadest teavitavad, süstematiseerivad ning saadavad ise välja valminud kohtuotsuseid, võivad sekretäri tööülesannetele ja ametikohale pikas perspektiivis saatuslikuks saada. Kas see toimub just lähima kümnendi jooksul, on iseküsimus.

Halduskohtud ja kohtumajad

Halduskohtute arvu osas joonistus vastajatest kaks võrdset põhiliini: need, kes arvasid, et kohtute ja kohtumajade arv jääb samaks, ning need, kes leidsid, et vähenemine toimub kohtumajade arvel. Praegu on Tallinna ja Tartu halduskohtute juures kokku neli kohtumaja: Tallinnas, Tartus, Pärnus ja Jõhvis. Mitmed vastajatest ennustasid Pärnu ja Jõhvi kohtumajade kadumist.

Vastajate arvamusi: „Riigireform ei lähe kohtutest mööda. Eestis saab olema üks halduskohus kohtumajadega Tartus ja Tallinnas, kuna kohtunikud ei pea töötama kohtumajas ning istungite pidamine on võimalik uute infotehnoloogiliste lahenduste abil nii, et inimene osaleb istungil oma koduarvuti vahendusel või nt viibides kohalikus omavalitsuses sellisteks toiminguteks ettenähtud ruumides. Samuti võimaldab see paremini jagada töökoormust ja kasutada ressursse.“ „Halduskohtud tegutsevad vaid Tallinnas ja Tartus (s.o mõlemal kohtul üks kohtumaja). Üha teravnevad probleemid kohtutele sobiva kaadri (nii kohtunike, kohtujuristide kui sekretärade) leidmiseks, samuti sunnivad mõttetud menetluskulud (advokaatide ja menetlusosaliste sõitmine jne) paratamatult koondama õigusemõistmise kõigis valdkondades üksnes keskustesse (Tallinn, Tartu, Pärnu, Jõhvi). Kohus ei ole külapood, mis peaks olema jalutuskäigu kaugusel.“

Arvati ka nii: „Mis puutub kohtumajadesse, siis halduskohtute puhul võib see suureneda, sest vähenemiseks ju enam eriti ruumi ei ole.“

Halduskohtuniku palk

Pakkumised esimese astme kohtu kohtuniku palga kohta said lauale järgmised: 4200 eurot, 4300 eurot, 4500 eurot, 5700 eurot, 6000 eurot, 8000 eurot. Küllap kümne aasta pärast selgub täpsem ennustaja.

Valdavalt leiti, et palgakorraldust ei muudeta ning palk suureneb inflatsiooni tõttu. Suhe keskmisesse palka jääb samaks. Kümne aasta pärast ennustati euro vääringu püsimist, kuid nenditi, et käibel võib olla ka e-raha või muu vääring.

2012. aastal reastas ajakiri Forbes 15 ametit, mis toovad tulevikus lauale kõige rammusama leiva. Õigusteadust ega kohtunikuametit nimekirjas ei olnud.⁶

Uus või muudetud Eesti Vabariigi põhiseadus

Valdav osa vastanutest leidis, et ei uut ega muudetud põhiseadust me kümne aasta pärast endid lehitsemas ei leia. Vaid mõni „hoiata“ põhiseaduse muutmise eest. Muutmise hädavajaduse võivad vastaja arvates tingida arengud Euroopa Liidus, kuid valdavalt ennustavad kohtunikud, et meie praegune põhiseadus toimib hästi.

Näiteks arvati: „Põhiseaduse muutmisest või uue vastuvõtmisest on räägitud juba üle 10 aasta. See tahe mingil hetkel jällegi tekib ja siis hääbub. Meil ei ole välist survet põhiseaduse muutmiseks ning olulise sisemise surve tekkimiseks peaks enne olema oluline ühiskondlik murrang või muutus, mille avaldumist hetkel ennustada ei oska. Muuta põhiseadust niisama põhiseaduse muutmise pärast, põhiseaduse ilustamiseks, korrastamiseks, pisivigade parandamiseks vms ei ole vajalik. Iga põhiseadus on oma (murrangulise) aja laps ja läbi nende prillide tulebki põhiseadust vaadata. Üheks Eesti Vabariigi järjepidevuse aluseks võikski pidada seda, et me oma põhiseadust kergekäeliselt ei muuda. Seetõttu arvan, et kõik need muutmise soovid sumbuvad uuesti, sest riigiõiguslikult sellest valdkonnast meil king oluliselt ei pigista.“

⁶ Arvutivõrgus: <http://majandus24.postimees.ee/1010366/15-eriala-mida-oppides-ootab-helge-tulevik-ja-suur-palk>.

Kokkuvõte

Loodetavasti oli eelnev tulevikuretk huvipakkuv. Kas tulevik oli ka helgetes toonides või võttis murelikult ohkama? Ilmselt maalisime kõik koos kokku pildi „elust kui sellisest“ oma kõikvõimalikes värvitoonides. Tundub, et küsitlusele vastanud kohtunikud kuulusid valdavalt realistide hulka, kes n-ö jalad tugevalt maas hoides lennukaid tulevikuennustusi ei teinud. Vähemalt kohtunike asendamist robotitega või kohtumõistmist matemaatilisel teel arvutisüsteemi vahendusel keegi välja ei pakkunud. Et kohtunikud asendatakse mõtlevate masinatega ehk õigusliku tehisintellektiga⁷, on näiteks Austraalia kolleegide hinnangul küll mitte järgneva kümne aasta, kuid kindlasti selle millenniumi teemaks.⁸

Jääb vaid lõpetada ameerika kirjaniku Ambrose Bierce'i (1842–1914) määratlusega tulevikust: „Tulevik, see on ajajärk, millal meie üritused lähevad korda, sõbrad on ustavad ja meie õnn kindel.“



⁷ Ingl k. *artificial legal intelligence*.

⁸ M. Kirby „The Future of Courts – Do They Have One?“, 1998. Arvutivõrgus: http://www.hcourt.gov.au/assets/publications/speeches/former-justices/kirbyj/kirbyj_future.htm.

3.

OLULISTE KOHTULAHENDITE ÜLEVAATED



ÜLEVAATE RIIGIKOHTU 2014. AASTA PRAKTIKAST KRIMINAALASJADES

Rauno Kiris

Riigikohtu õigusteabe osakonna juhataja-analüütik

Riigikohtu kriminaalkolleegium tegi 2014. aastal lahendi 78 kriminaal- ja 23 väärteoasjas, kokku 101 asjas. Käsitletud probleemid olid valdavalt kriminaalmenetluslikku laadi: endiselt tekib küsimusi tsiviilhagide menetlemise, tõendite hindamise ja jälitustegevuse kohta. Sagedamini kerkis esile ka mõistliku menetlusaja põhimõtte ning menetluskuludega seotud küsimusi. Samas väljendati ka mitmeid uusi seisukohti karistusõiguse üld- ja eriosa kontekstis. Kõige enam uusi materiaalõiguslikke seisukohti esitas kriminaalkolleegium majanduskaristusõiguses. Põhjalikult käsitleti ka ametialase tegevusega seotud süütegusid (eeskätt KarS § 157 ja pistise koosseisud).

Kuna ülevaate maht on piiratud, käsitleb see vaid osa Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2014. aasta olulisematest seisukohtadest. Et ülevaatest leiaks huvitavat lugemist ka teiste õigusvaldkondade esindajad, on selles kajastatud muuhulgas selliseid karistusõiguslikke teemasid, millel on tihedam seos tsiviil- või haldusõigusega. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi – ja ka teiste kolleegiumite – 2014. aasta olulisematest seisukohtadest saab põhjalikuma ülevaate Riigikohtu veebilehel perioodiliselt ilmuvate Riigikohtu aktuaalse kohtupraktika ülevaadete vahendusel.

Menetlusõigus

1) Tsiviilhagi alus, ese ja ulatus

Asjas nr 3-1-1-13-14 käsitles kolleegium kriminaalmenetluses esitatavat tsiviilhagi. Tsiviilhagi võib esitada sellise isiku vastu, kes on samas kriminaalasjas süüdistatav (KrMS

§ 35) või tsiviilkostja (KrMS § 39 lg 1). Kolmanda isiku vastu tsiviilhagi esitamise võimalikkuse kohta kolleegium seisukohta ei võtnud. Küll aga **ei pea isikul vastavat menetlusseisundit olema tsiviilhagi esitamise hetkel**. Piisab, kui tema kohta koostatakse süüdistusakt või kui ta tunnistatakse tsiviilkostjaks pärast tsiviilhagi esitamist.

Tsiviilhagi alus on süüdistatava tegu, mis täidab tsiviilõiguste ja -kohustuste tekkimise eeldused (esmajoones lepingu rikkumine või delikt), **vastates samas tervikuna või osaliselt ka mõne kuriteokoosseisu tunnustele**. Tsiviilhagi aluseks olevad asjaolud peavad olulises osas kattuma süüdistuse faktiliste asjaoludega. Kui tsiviilhagi tugineb suures osas süüdistusega hõlmamata faktilistele asjaoludele, ei ole kohus pädev seda kriminaalmenetluses läbi vaatama. Kriminaalmenetluses esitatava **tsiviilhagi ese võib olla mis tahes tsiviilõiguslik nõue**, mida oleks TsMS § 1 kohaselt põhimõtteliselt võimalik läbi vaadata ka tsiviilkohtumenetluses ning mis on vahetult suunatud kuriteo tunnustega teoga rikutud hüveolukorra taastamisele. Seega ei pea tsiviilhagi esimeks olema tingimata kuriteoga tekitatud kahju hüvitamise nõue, vaid tsiviilhagina võib esitada ka näiteks vindikatsiooninõude, alusetust rikastumisest tuleneva nõude või kohustuste täitmise nõude. Tsiviilhagi **nõude suurus ei pea ühtima koosseisulise kahju suuruse või kuriteo ulatusega**. Samal ajal ei mõjuta süüdistatava vastu esitatud tsiviilhagi ega selle rahuldamise ulatus süüdistatava käitumisele antavat karistusõiguslikku hinnangut. Selles osas on kohus seotud süüdistuse piiridega.

2) Jälitustoimingu luba ja toimingust teavitamine

Jälitustoiminguks loa andmise määrus peab olema kirjalikult vormistatud ja põhistatud (KrMS § 145 lg 1 p 1). Asjas nr **3-1-1-14-14** märkis kolleegiumi kogu koosseis, et kuigi kohtu põhistamiskohustus jälitustegevuse loa andmise eelduste kontrollimisel on piiratum kui kohtuotsuse tegemisel, ei saa eelduste olemasolu põhistamisel sellegipoolest piirduda jälitustoimingu vajalikkuse deklaratiivse tõdemisega. **Loa põhistus- test peab nähtuma vähemalt see, et luba on antud teavitatult. Seega peab kohtumäärus kokkuvõtlikult sisaldama seda tõendusteavet, mille alusel kohus loa väljastamise otsustas, s.o millistele asjaoludele tuginedes luges kohus loa väljastamise eeldused täidetuks.** Nii tuleb kohtumääruses esitada selged põhjendused, millistest asjaoludest ja olemasolevatest tõenditest tulenevalt on olemas põhjendatud kuriteokahtlus ning milliste asjaolude tõttu esineb mõistlik põhjus eeldada, et teiste tõendikogumisviiside kasutamine on välistatud või oluliselt raskendatud.

Jälitustoimingu lubade puhul, mis on antud 1. jaanuaril 2013 või hiljem, **toob loa põhistamatus KrMS § 126¹ lg 4 kohaselt kaasa jälitustoiminguga kogutud tõendi lubamatuse.** Enne 1. jaanuari 2013 kehtinud KrMS § 111 kohaselt loa põhistamatus tõendi lubamatust kaasa ei toonud. Küll aga tuleb sellises olukorras kriminaalaja arutamisel kontrollida erilise hoolikusega *ultima ratio* põhimõtte järgimist.

Väikese kõrvalepõikenähtena väärib enne 1. jaanuari 2013 kehtinud jälitustoimingute regulatsiooni kontekstis ka märkimist, et asjas nr **3-1-1-68-14** asus kolleegium seisukohale, et KrMS § 110 võimaldas (nagu ka 1. jaanuaril 2013 jõustunud KrMS § 126² lg 4) **teha jälitustoiminguid ka isikute suhtes, kellega kahtlustatav suhtles.**

KrMS § 126¹³ lg 1 kohaselt tuleb jälitustoimingu tegemise loa tähtaja lõppemisel puudutatud isikut viivitamata teavitada tema suhtes tehtud jälitustoimingu tegemise ajast ja liigist. Teavitamiskohustus lükkub aga KrMS § 126¹³ lg 2 p 1 kohaselt edasi muuhulgas juhul, kui teavitamine võib kahjustada oluliselt kriminaalmenetlust. Asjas nr **3-1-1-37-14** asus kolleegium seisukohale, et **isiku teavitamine jälitustegevusest vahetult pärast jälitustoimingu**

lõppu, kui kohtueelne menetlus alles käib ja kogutakse tõendeid, võib peaaegu alati kriminaalmenetlust oluliselt kahjustada, sest sellisel juhul on tõenäoline, et jälitustoimingu teada saanud isik muudab oma käitumist nii, et edasiste tõendite kogumine osutub keeruliseks või võimatuks. Seega ei teki teavitamiskohustus üldjuhul vahetult loa tähtaja lõppemisel. Näiteks kõnealuses asjas luges kolleegium teavitamiskohustuse tekkimise ajaks süüdistusakti kohtusse saatmise hetke. Lisaks märkis kolleegium, et jälitustegevusest tuleb isikut teavitada alles siis, kui asjasse puutuvatele isikutele on võimalik kogutud andmeid ka tutvustada. Teavitamine „viivitamatuse“ nõude kohta selgitas kolleegium, et **teavitamise viivitamatus tähendab puudutatud isiku teavitamist võimalikult kiiresti ning kohustatud isik ei tohi teavitamist edasi lükata kauem, kui see on vastavalt asjaoludele põhjendatud.** Konkreetse asjas loeti põhjendatuks kolme kuu pikkune tähtaeg, kuna jälitustoimingud puudutasid paljusid isikuid (60) ning analüüs ja isikuandmete väljaselgitamine olid aeganõudvad.

3) DNA-eksperti arvamuse tõendiväärtus

Asjas nr **3-1-1-29-14** selgitas kolleegiumi kogu koosseis DNA-ekspertiisi tulemina koostatud eksperdiarvamust sisaldava ekspertiisiakti tõendiväärtust. Kolleegium asus seisukohale, et DNA sisaldumise võimalikkust möönvat DNA-eksperti arvamust (nt kasutatakse sõnastust „isiku DNA sisaldumist ei saa välistada“) sisaldav ekspertiisiakt on küll käsitatav tõendina, kuid tõenäosuse määra hinnanguta on selle tõenduslik jõud üldjuhul olematu. DNA sisaldumise võimalikkuse möönmine viitab küll võrdluisiku DNA olemasolu võimalusele, kuid selle tõenäosuse määra hindamata on eksperdi arvamuse kohaselt samavõrd võimalik ka vastupidine versioon – proovis ei sisaldu võrdluisiku DNA-d. Tegemist on kahtlusega, mis tuleb juhul, kui selle kõrvaldamiseks ei astuta muid tõendamisalaseid samme, tõlgendada süüdistatava kasuks (KrMS § 7 lg 3). **Tõendiväärtuse saab DNA-ekspertiisile omistada eeskätt juhul, kui see (või nt lisaekspertiis) sisaldab tõepära suhet määravaid DNA-ekspertide arvutusi, millest nähtub, mitu korda on üks hüpotees teisest tõepärasem.**

4) Põhistamiskohustuse rikkumine

Asjas nr 3-1-1-14-14 ühtlustas kriminaalkolleegium oma senist, võrdlemisi ebajärjekindlat praktikat lahendi põhistamise kohustuse (KrMS § 305¹ lg 1) rikkumise kvalifitseerimisel. Kolleegium märkis, et **kohtuotsuse põhistamise kohustuse (KrMS § 305¹ lg 1) rikkumine on üldjuhul** – sh näiteks kohtuotsuse põhistuse eba-piisavuse või -veenvuse korral – **käsitatav kriminaalmenetlusõiguse olulise rikkumisena KrMS § 339 lg 2 mõttes**. KrMS § 339 lg 1 p 7 järgi tuleb kvalifitseerida üksnes kohtuotsuse põhistamise kohustuse kõige suuremad rikkumised, mis on käsitatavad KrMS § 339 lg 1 p-s 7 otsesõnu nimetatud kohtuotsuses „põhjenduse puudumisena“. Seeläbi andis kolleegium KrMS § 339 lg 1 p 7 kohaldamisalale võrreldes varasema praktikaga oluliselt kitsama tõlgenduse, laiendades selle võrra § 339 lg 2 kohaldamisala.

5) Ütluste osaline arvestamine

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi varasemas praktikas ei peetud võimalikuks tunnistaja ütluste osalist kõrvalajtmist: kui ütlused olid diametraalselt lahknevad ja isik ei suutnud mõistuspäraselt ja kohtule arusaadavalt selgitada erinevuse põhjust, tuli kolleegiumi varasema praktika valguses isiku ütlused tervikuna kõrvale jätta. Asjas nr 3-1-1-131-13 asus aga kriminaalkolleegiumi kogu koosseisu enamuse seisukohale, et senise praktika jäikus ei võimalda arvesse võtta konkreetse kriminaalasja eripära. Kriminaalmenetluse seadustik ei sisalda piirangut, mis välistaks vaadeldava menetlusõigusliku küsimuse käsitlemist varasemast erinevalt. Sellest tulenevalt asus kolleegium seisukohale, et **kui osa isiku ristküsitlusel antud ütlustest on diametraalses vastuolus kohtueelsel uurimisel antud ütlustega ja isik ei ole suutnud erinevuste põhjust kohtule arusaadavalt selgitada, tuleb ütlused tõendikogumist välja jätta üksnes osas, milles esinevad diametraalsed vastuolud**. Seevastu ütluste seda osa, milles vastuolud puuduvad, tuleb kohtul hinnata kogumis teiste tõenditega oma siseveendumuse kohaselt.

Ütlustele vaid osaliselt tuginemise korral tuleb veenvalt põhjendada, missugused asjaolud võimaldavad isiku ütlusi osaliselt arvestada. Kõnealuste asjaoludena võivad kõne alla tulla näiteks ütluste andmise asjaolud ja motiivid, ütluste detailsus, sündmuste tajumise asjaolud

ning ütluste riimumine teiste tõenditega. Ütlustele osaline tuginemine võib olla õigustatud näiteks olukorras, kus ütlused tervikuna puudutavad mitut kuritegu ja diametraalsed vastuolud ilmnevad pelgalt ühe või mõne teo osas. Samuti näiteks juhul, kui mitut toimepanijat hõlmava süüteo puhul esinevad diametraalsed vastuolud üksnes isikute teopanuse osas.

Kõnealuse seisukoha kohta esitati kaks põhjalikku eriarvamust, milles rõhutati varasemast praktikast lahtiütlemise läbimõtlematust ning lahendis veenvate põhjenduste puudumist.

6) Osaotsuse vormistamine

Asjas nr 3-1-1-83-14 selgitas kriminaalkolleegium kohtupraktika ühtlustamiseks, kuidas vormistada osaotsust, st uut kohtuotsust kriminaalasjas, milles varem tehtud kohtuotsus tühistati osaliselt ja kriminaalasi saadeti vaid tühistatud osas uueks arutamiseks. Kolleegium märkis, et osaotsuse konteksti mõistmiseks tuleb osaotsus esmalt seostada varem samas kriminaalasjas tehtud kohtuotsusega, tuues välja otsuse kuupäev ja refereerides vajalikus ulatuses selle resolutiivosa. Seejärel tuleb kajastada seda, millises osas kohtu varasem otsus tühistati ja uueks arutamiseks (uue otsuse tegemiseks) saadeti. **Osaotsuse põhiosa käsitleb vaid menetluseset, s.o küsimusi, mida kõrgema astme kohus pidas vajalikuks uuesti käsitleda**. Muus osas esialgset otsust parandada ega täiendada ei saa.

7) Süüdistusest osaline loobumine

Kolleegium selgitas asjas nr 3-1-1-21-14 kohtu tegevust süüdistusest osalise loobumise korral. Kolleegium märkis, et osalist loobumist ei saa lahendada isiku uuesti kohtu alla andmisega. Sellisel juhul jääks kohtu sisuline otsus loobutud süüdistuse kohta tegemata, mistõttu ei kohalduks selles osas ka *ne bis in idem* põhimõte ehk topeltmenetlemise ja -karistamise keeld. Olukorras, kus **prokuratuur muudab süüdistust ja loobub süüdistusest osaliselt, tuleb süüdistatav nendes süüdistuspunktides, milles süüdistusest loobuti, KrMS § 301 järgi õigeks mõista**. Õigeksmõistva otsuse tegemine juhul, kui prokuratuur loobub süüdistusest kas tervikuna või osaliselt, ei eelda kohtult kohtuliku arutamise uuendamist, sisulist jätkamist ega kohtuistungit korraldamist, vaid üksnes

kohtuotsuse tegemist KrMS § 14 lg 2, § 301, § 309 lg 2 ja § 314 alusel.

8) Apellatsioonkaebust arutav kohtukoosseis

Lisaks avaldas kolleegium mõned seisukohad kriminaalasja menetlemise kohta ringkonnakohtus. Asja nr **3-1-1-74-14** lahendis märkis kolleegium, et ausa kohtumenetluse põhimõttega ei ole kooskõlas olukord, kus kohtumenetluse pool saab kriminaalasja läbivaatava kohtukoosseisu teada alles otsuse tegemise järel. Seega **peab ringkonnakohus määrukses, millega asi määratakse läbivaatamiseks kirjalikus menetluses, teatama ka asja läbi vaatama asuva kohtukoosseisu**. Nimetatud määrukses kohtukoosseisu märkimata jätmine ei ole aga *per se* oluline menetlusõiguse rikkumine, kuna selle rikkumisega ei kaasne üldjuhul ebaseaduslikku või põhjendamatu otsust KrMS § 339 lg 2 mõttes. Olulise rikkumisega võib aga tegemist olla juhul, kui võib esineda taandamisaluse olemasolu. Asjas nr **3-1-1-73-14** asus kolleegium seisukohale, et kui ringkonnakohtus korraldatakse KrMS § 327 lg 1 p-des 1 või 2 sätestatud alustel eelistung, mille tulemusena lahendatakse eelistungi korraldamise tinginud menetluslikud küsimused, **peab kriminaalasja edaspidi arutav ja kohtuotsust tegev kolmeliikmeline kohtukoosseis olema sama, kes osales eelistungil**. Kohtuotsuse tegemine eelistungil osalenud kohtukoosseisust erinevas kohtukoosseisus on käsitatav kriminaalmenetlusõiguse olulise rikkumisena KrMS § 339 lg 1 p 1 mõttes.

Materiaalõigus

1) Juriidilise isiku süüvõime

Juriidilise isiku karistusõigusliku vastutuse üks eeldustest on KarS § 37 kohaselt juriidilise isiku süüvõime. Asjas nr **3-1-1-113-13** selgitas kolleegium, et juriidilise isiku süüvõime on KarS § 2 lg-st 2, § 32 lg-st 1 ja §-st 37 tulenevalt seotud juriidilise isiku õigusvõimega, mis tekib registrisse kandmisega ja lõpeb registrist kustutamiseiga. **Seega ei ole teo toimepanemise hetkel registrisse kandmata juriidiline isik õigusvõimeline ega ka süüvõimeline KarS § 37 mõttes, mistõttu ei ole sellist juriidilist isikut võimalik karistusõiguslikult**

vastutusele võtta. Ühtlasi **ei saa isiku (sh juriidilise isiku) süü üle minna õigusjärgluse korras**. Nii näiteks ei saa äriühingu jagunemisel eraldumise teel tekkinud äriühingule karistusõiguslikult omistada vastutust jagunenud ühingu poolt enne jagunemist toime pandud teo eest.

2) Ainusliku poolt osaühingu vara enda kasuks pööramine

Kolleegium käsitles asjas nr **3-1-1-52-14** küsimust, kas olukorras, kus ainuslik pöörab osaühingu vara enda kasuks, on tegemist omastamisega KarS § 201 mõttes. Omastamise objektiivse koosseisu üks tunnus on vara enda kasuks pööramise ebaseaduslikkus, mille aga välistab puudutatud isiku nõusolek. Kolleegium märkis, et juriidiline isik kui õiguslik fiktsioon ei saa ise tegusid toime panna ega millekski nõusolekut anda, vaid temale tuleb omistada inimeste teod ja nõusolekud. Kuna osaühingu puhul on oluliste otsuste tegemine osanike pädevuses (ÄS § 168), tuleb vara käsutuseks osaühingu nõusoleku olemasolu tuvastamisel lähtuda sellest, kas varakäsutusega on nõus ühingu osanikud. Kui vara käsutati osanike loal, on vara üleminekuks ka osaühingu nõusolek, mistõttu on vara üleminek seaduslik ning KarS § 201 koosseis ei ole täidetud. Olukorras, kus osaühingul on vaid üks osanik, tuleb tema nõusolek varakäsutuseks omistada osaühingule. Vara üleminek ainuslikule on seetõttu kaetud osaühingu nõusolekuga, ega ole ebaseaduslik KarS § 201 mõttes. Sellest tulenevalt **ei ole osaühingu ainusliku poolt osaühingu vara enda kasuks pööramine osaühingu vara omastamine KarS § 201 mõttes**. Küll aga tuleb endiselt kõne alla teo toimepanija vastutus osaühingu maksejõuetuse põhjustamise eest (KarS § 384) ning teo toimepanija suhtes tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite rakendamine.

3) Riigisisene maksukaristusõigus vs. Euroopa Kohtu „õiguste kuritarvitamise kontseptsioon“

Riigikohus puutus kahel korral – asjades nr **3-1-1-40-14** ja **3-1-1-55-14** – kokku küsimusega, kas isiku saab sisendkäibemaksu õigustamatu mahaarvamise eest karistusõiguslikult vastutusele võtta olukorras, kus varasemas menetluses on sisuliselt jõutud järeldusele, et formaalselt olid seaduses sätestatud sisendkäibemaksu

mahaarvamise eeldused täidetud, ent teo toimepanija poleks sellest hoolimata tohtinud sisendkäibemaksu deklareerida, sest asjaolusid arvestades oli tegemist „õiguse kuritarvitamisega“. Nn õiguse kuritarvitamise kontseptsiooni on välja töötanud Euroopa Kohus Euroopa Liidu õiguse tõlgendamisel. Lihtsustatult kujutab see endast keeldu luua seadusest tuleneva hüve saamiseks formaalselt õigusega kooskõlas olevaid kunstlikke tingimusi (nn täielikult kunstlikke skeeme).

Kolleegium märkis, et selleks, et isikut saaks karistada sisendkäibemaksu mahaarvamise piirangu rikkumise eest, peab piirang olema seaduses selgelt määratud. Kui seadus mahaarvamise õiguse piiramist ette ei näe, ei saa seda õigust piirata ka õiguste kuritarvitamise keelamise kontseptsiooni alusel. **Euroopa Liidu direktiivide tõlgendamise teel ei saa luua riigisisest õigusest sõltumatut alust isiku karistamiseks või karistuse karmistamiseks.** Seega **sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust ei saa eitada üksnes õiguse kuritarvitamise keelule viidates, ilma riigisisest õigusest tuleneva seadusliku aluseta.** Küll aga viitas kolleegium Euroopa Kohtu praktikale, mille kohaselt juhul, kui kuritarvitus on tuvastatud, tuleb sellega seotud tehingud uuesti määrata viisil, millega taastada selline olukord, nagu oleks olnud siis, kui kuritarvitusega seotud tehinguid ei oleks esinenud. Kolleegium selgitas, et Eesti õiguses tuleneb seaduslik alus tehingute maksuõiguslikuks ümberhindamiseks eeskätt MKS § 83 lg-st 4 ja §-st 84, mille kohaldamisel on võimalik arvestada ka Euroopa Kohtu praktikas käsitletud õiguse kuritarvitamise kriteeriume.



ÜLEVAADE RIIGIKOHTU 2014. AASTA PRAKTIKAST TSIVIILASJADES



Maarja Aavik

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Karolyn Krillo

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Tsiviilkolleegium lahendas 2014. aastal 187 asja. Asjade liigituse järgi lahendati sarnaselt eelmiste aastatega kõige rohkem võlaõiguslikke vaidlusi, millest suurim osa käsitles lepinguõigust. Palju oli ka perekonnaõigust puudutavaid lahendeid. Mitmetes tsiviilkolleegiumi lahendites on analüüsitud ühinguõigust. Olulisemad menetlusõiguslikud probleemid puudutasid menetluskulude kindlaksmääramist ja jaotamist.

Järgnevalt antakse lühike ülevaade Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 2014. aasta olulisematest lahenditest ning nendes võetud seisukohtadest. Ülevaade ei hõlma kõiki 2014. aasta olulisi lahendeid.

Töölepingu lõpetamine ühe poole taotlusel lepingu ülesütlemise tühisuse korral

Tööõiguse valdkonnas väärrib märkimist tsiviilasjas nr 3-2-1-79-13 tehtud lahend. Kolleegium andis asja lahendamise üle Riigikohtu üldkogule põhjusel, et kolleegiumil tekkis kahtlus, kas **töölepingu seaduse (TLS) § 107 lg-s 2** sätestatud kohtu kohustus lõpetada tööleping ühe poole taotlusel ilma töölepingu mõlema poole huve kaalumata võib ebaproportsionaalselt riivata isiku põhiõigusi.

TLS § 107 lg 2 sätestab, et kui kohus või töövaidluskomisjon tuvastab, et töölepingu ülesütlemine on seadusest tuleneva aluse puudumise või seaduse nõuetele mittevastavuse tõttu tühine või vastuolu tõttu hea usu põhimõttega tühistatud, lõpetab ta tööandja või töötaja taotlusel töölepingu alates ajast, kui see oleks lõppenud ülesütlemise kehtivuse korral.

Üldkogu oli seisukohal, et TLS § 107 lg 2 riivab intsiivselt töötajale põhiseaduse (PS) § 29 lg 1 esimesest ja teisest lausest tulenevat kutsevabaduse põhiõigust. Kui seadusandja võimaldab tööandjal lõpetada olemasoleva töösuhte ka siis, kui töölepingu ülesütlemine oli ebaseaduslik, peab töötajal olema võimalik kasutada oma huvide kaitseks efektiivset õiguskaitsevahendit. Üldkogu leidis, et TLS § 107 lg 2 kui abinõu on mõõdukas, sest TLS § 109 lg 1 kohane hüvitis, töötaja menetluslikud tagatised, töötuskindlustushüvitis ja tööturuteenused tasakaalustavad töötajale TLS § 107 lg-ga 2 kaasnevaid negatiivseid tagajärgi piisavalt.

Üldkogu selgitas, et **TLS § 109 lg 1 esimeses lauses sätestatud hüvitise maksmise kohustus on TLS § 107 lg 2 kohaldamise eelduseks**. Töövaidlusorgan peab TLS § 109 lg 1 teist lauset kohaldama töötaja kasuks juhul, kui töötaja esitatud asjaolud ja tõendid annavad selleks

alust ning töötaja peab selle sätte kohaldamist vajalikuks. Mõlemal eelmainitud juhul on töövaidlusorganil kohustus töötajale selgitada, et tööandja taotleb TLS § 107 lg 2 alusel töölepingu lõpetamist ning et töötajal on õigus taotleda TLS § 109 lg 1 esimeses lauses sätestatud suuremat hüvitist. Töövaidlusorgan võib töötaja taotlusel lõpetada töölepingu tingimusega, et tööleping lõpeb TLS § 107 lg 2 järgi üksnes siis, kui tööandja maksab töötajale samal ajal töölepingu lõppemisega TLS § 109 lg 1 järgi väljamõistetud hüvitise.

Üldkogu leidis, et kolme kuu keskmine töötasu ei pruugi olla töötajale piisav hüvitis selle eest, et tööandja ütles töölepingu üles ebaseaduslikult. **Kuigi töösuhete lõpetamisel TLS § 107 lg 2 alusel ei ole töövaidlusorganile jäetud kaalumiseruumi, on seadusandja TLS § 109 lg 2 teise lausega jätnud töövaidlusorganile kaalumiseruumi töötajale tööandjalt väljamõistetava hüvitise suuruse kindlaksmääramisel.** TLS § 109 lg-s 1 sätestatud hüvitis hõlmab erinevaid kahju liike: varaline kahju (saamata jäänud tulu), tulevikus tekkiv varaline kahju (saamata jääv tulu) ja mittevaraline kahju. Eeltoodu alusel otsustas üldkogu, et **TLS § 107 lg 2 on põhiseadusega kooskõlas.**

Nõude aegumine ja aegumise peatumine

2014. aastal käsitles Riigikohtu tsiviilkolleegium oma lahendites mitu korda aegumistähtaegu. Näiteks muutis kolleegium tsiviilasjas nr **3-2-1-144-13** kogu koosseisu lahendiga varasemat seisukohta aegumise tähtaja lõppemise kohta, kui kohustuse täitmise tähtpäev langeb puhkepäevale. Kolleegium leidis, et hagi esitamine kostja vastu nõude rahuldamiseks on käsitatav ühtlasi tahteavaldusena nõude maksmapanekuks. Seetõttu tuleb kohaldada ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 136 lg-t 8. Nimetatud sätte järgi **loetakse tahteavalduse tegemiseks või kohustuse täitmiseks ettenähtud tähtpäeva sattumisel riigipühale või muule puhkepäevale tähtpäev saabunuks puhkepäevale järgneval esimesel tööpäeval.** Lisaks sellele märkis kolleegium tsiviilasjas nr **3-2-1-162-13** tehtud kogu koosseisu lahendis, et kohustuse täitmise päeva sattumine puhkepäevale ei ole asjaolu, millele hageja peaks menetluses varem tuginema. Kuna

see on üldteadaolev asjaolu, on tegemist materiaaloiguse kohaldamisega.

Kolleegium selgitas tsiviilasjas nr **3-2-1-162-13** ka, et aastates arvutatava aegumistähtaja puhul on keskne küsimus, mida lugeda aegumistähtaja viimase aasta „vastavaks kuuks ja päevaks“ TsÜS § 136 lg 2 mõttes. Kolleegium leidis, et **aegumistähtaja puhul peetakse silmas kohustuse täitmise tähtpäevale või kohustuse täitmise tähtaja viimasele päevale vastavat päeva aastates arvutatava tähtaja möödumisel.** Kohtupraktika ühtlustamiseks selgitati tsiviilasjas nr **3-2-1-162-13** ka seda, et **läbirääkimised peatavad aegumise TsÜS § 167 lg 1 järgi üksnes juhul, kui need ka sisuliselt toimuvad.**

TsÜS § 150 lg-s 1 sätestatud õigusvastaselt tekitatud kahju aegumistähtaja peatumise kohta TsÜS § 160 lg 1 alusel tsiviilhagi esitamisega kriminaalmenetluses märkis kolleegium tsiviilasjas nr **3-2-1-135-14**, et TsÜS § 160 lg 1 kohaselt peatub aegumine, kui õigustatud isik esitab hagi. See tähendab mh, et **kannatanu on esitanud tsiviilhagi kriminaalmenetluses.** Ainuüksi asjaolust, et hageja võis olla kriminaalmenetluses kannatanuks, ei saa järeldada, et ta esitas selles menetluses tsiviilhagi. Kolleegium oli seisukohal, et TsÜS § 158 lg-test 1 ja 2 ei tulene, et aegumise katkemine on seotud õigustatud isiku tahteavaldustega. Aegumise katkemise eelduseks on TsÜS § 158 lg 1 kohaselt asjaolu, et nõuet on tunnustanud kohustatud isik.

Kolleegium tõi ka välja, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 200 lg 1 kohustab menetlusosalist kasutama oma menetlusõigusi heauskselt. **Juhul kui tsiviilkohtumenetluses esitatud hagi aluseks on samad asjaolud, millel põhines kriminaalmenetlus, võib aegumise vastuväite esitamine olla hea usu põhimõttest lähtuvalt lubamatu.**

Isiku paigutamine kinnisesse asutusse

Tsiviilasjas nr **3-2-1-155-13** käsitles kolleegium põhjalikult **isiku kinnisesse asutusse paigutamise eeldusi ning juhtis seadusandja tähelepanu tõsistele puudujääkidele nii tahtevastast ravi puudutavas regulatsioonis kui**

ka praktikas selle rakendamisel. Kolleegium leidis, et seadusandjal tuleks võimalikult kiiresti välja töötada isiku kinnisesse asutusse paigutamise menetluse terviklahendus, mis kõrvaldaks praktikas esinevad probleemid ja tagaks tõhusalt isiku põhiõiguste kaitse.

Kolleegium tõi välja, et tahtest olenemata saab isiku paigutada psühhiaatrilisele ravile psühhiaatrilise abi seaduse § 11 lg-s 1 sätestatud asjaolude koosinemise korral. Lahendis leiti, et puudutatud isiku koostööst keeldumisega ei saa põhjendada psüühikahäire olemasolu. Puudutatud isikul ei ole koostöökohustust talle psüühikahäire diagnoosi panemisel ja ta ei pea tõendama endal psüühikahäire puudumist. Kõik kahtlused tuleb lugeda isiku kasuks. Avaldaja ja avaldusele lisatud arstide arvamus psüühikahäire kohta ei ole kohtule siduv. Tegemist on tõenditega, mida kohus peab koos teiste tõenditega kriitiliselt analüüsima.

Kolleegium kordas oma varasemat seisukohta, mille kohaselt isiku tegelik ohtlikkus tuleb konkreetselt tuvastada. Isiku ohtlikkust tuleb hinnata kõrgendatud standardite kohaselt. Ohtlikkust ei saa põhjendada üldise isiku käitumist iseloomustava omadusena. Ohtlikkust tuleb analüüsida konkreetsel juhtumil eraldi. Seejuures tuleb tuvastada, et isik võib kõige lähemas tulevikus muutuda ohtlikuks ning et isiku ohtlikkus lähitulevikus on pigem kindel kui tõenäoline.

Kolleegium kordas oma varasemat seisukohta, et kohtulahendis peab olema põhjendatud, miks ei ole isiku ohtlikkust endale või teistele võimalik vältida muul viisil kui tema kinnises asutuses hoidmisega. Kolleegium rõhutas ka seda, et **kohtulahendist peab nähtuma** vähemalt see, **millisesse kinnisesse asutusse isik paigutatakse, samuti see, kas lisaks paigutamisele sanktsioneerib kohus ka tahtevastase ravi.** Ravi liiki ja ulatust ei pea kohus määrama kindlaks detailselt, kuid vähemasti peab isikule endale olema lahendist arusaadav, kas talle võib (ja millisel viisil) selle järgi tahtevastasel ravimeid manustada. Juhul, kui kohtumäärus on ebaselge, ei ole selle alusel õigus tahtevastasel ravida. Isikule tema tahte vastaselt ravimite manustamine on tõsine põhiõiguste riive, mis peab olema kohtulikult kontrollitav.

Lahendis märgiti, et seadus ei näe ette esialgse õiguskaitse algset kohaldamist üle nelja päeva. Kui on juba ette näha,

et isikut peab kinni hoidma rohkem kui neli päeva, tuleks selleks õigustatud isikul esitada koos esialgse õiguskaitse avaldusega kohe või pärast selle esitamist ka põhiavaldus isiku kinnisesse asutusse paigutamiseks. **Esialgse õiguskaitse pikendamise avalduse esitamine peaks olema erandlik ja põhjendatud eelkõige vaid juhul, kui põhimenetluse toiminguid ei jõuta piisavalt kiiresti teha.**

Lisaks juhiti tähelepanu sellele, et **praktikas on kujunenud TsMS §-s 534 sätestatud esialgse õiguskaitse kohaldamise menetlus iseseisvaks menetluseks, mille enamasti põhimenetlust ei järgnegi. Nimetatu ei vasta seaduse mõttele ega ka sättele.** TsMS § 534 lg 5 võimaldab kohaldada esialgset õiguskaitset kokkuvõttes 40 päeva jooksul, see on aga vastuolus esialgse õiguskaitse olemusega, mille ülesanne on lahendada olukord esialgu ja seejärel alustada põhimenetlusega, kus hinnatakse kõiki asjaolusid põhjalikult.

Seltsingu sätete kohaldamine abieluvälises kooselus elavate isikute suhtele

Tsiviilasjas nr 3-2-1-109-14 oli vaidlus abieluvälises kooselus elavate isikute suhtele seltsingu sätete kohaldamise võimaluse ja ulatuse üle. Kolleegium selgitas, et **ainuüksi isikute abieluväline kooselu seltsingu kriteeriumitele ei vasta.** Seltsingu sätete laiendava või perekonnaseaduse analoogia alusel kohaldamise kaudu ei tohiks jõuda tagajärgedeni, milles isikud ei ole kokku leppinud ja mida ei saa eeldada nende tegeliku ühise tahtena. Seltsingu sätete kohaldamist ei õigusta ka ainuüksi see, et pooled on lisaks kooselule korraldanud ühise majapidamise. Kolleegium oli seisukohal, et **eelnev ei tähenda, et abieluvälises kooselus elavad isikud ei saaks seltsingulepingut üldse sõlmida.**

Kolleegium asus seisukohale, et **abieluvälise kooselu lõppemisel ei peaks toimuma kõikehõlmav likvideerimismenetlus panuste tagastamise ja kogu seltsingusse soetatud vara jaotamisega,** nagu see on ette nähtud võlaõigusseaduse (VÕS) §-des 603 ja 604. Seltsingu likvideerimise sätete kohaldamine ei saa viia ühisvara osas ulatuslikumate tagajärgedeni kui ühisvararežiimiga

abielu lahutus. Kolleegium leidis, et sarnaselt abieluga ei ole ka abieluvälise kooselu puhul vähemalt eelduslikult alust arvata lahusvara poolte ühisvarasse. Küll saab sarnaselt perekonnaseaduse § 27 lg-ga 3 arvata ühisvarasse nende kulutuste väärtuse, mille kumbki pool on kooselu kestel varalt kasu saamiseks varaliste soorituste näol teinud (vajalikud ja kasulikud kulutused).

Kolleegium märkis, et **seltsingu likvideerimissätteid saab kohaldada ühise majapidamisega abieluvälise kooselu kestel omandatud konkreetsete suurema väärtusega esemete (nt kinnisasi) jaotamisele, kui:**

- 1) **mõlemad pooled on eseme omandamiseks või parendamiseks teinud olulisi ja võrreldavaid majanduslikke (rahaliselt hinnatavad) panuseid ja**
- 2) **pooltel oli eset soetades või parendades ühine tahe vähemasti majanduslikult ühise varalise väärtuse (ühisvara) kestvaks loomiseks.**

Seltsingu likvideerimise sätete kohaldamist ei välista see, et asjaõiguslikult on vara seltsingu kasuks soetatud poolte kaasomandisse või ühe poole ainuomandisse. Pooltevahelises suhtes (sisesuhtes) saab vara eelkirjeldatud tingimustel lugeda ühisvaraks, mille saab kooselu lõpetamisel ka jagada.

Kui eespool mainitud tingimused ei ole täidetud ning pooltevahelisele suhtele ei kohaldata seltsingu sätteid, võib tegu olla kahe erineva olukorraga. Esiteks **võis hageja täita kostja kohustuse müüja vastu VÕS § 78 lg 1 alusel.** Sel juhul võinuks hageja esitada kostja vastu VÕS § 78 lg 4 järgi tagasinõude või nõuda täitmiseks tehtud kulutuste hüvitamist üksnes juhul, kui see tuleneb seadusest või pooltevahelisest suhtest, mh tulenevalt alusetust rikastumisest või käsundita asjaajamisest. Teisalt aga **võisid pooled olla ostuhinna tasumise kohustuse osas müüja ees solidaarvõlgnikud ning kohustuse täitis hageja üksinda.** Sellisel juhul saaks hagejal olla kostja vastu tagasinõue VÕS § 69 lg 2 alusel või kulutuste hüvitamise nõue VÕS § 69 lg 5 alusel. Kolleegium selgitas, et **vabaabielusuhtes ühist majapidamist omavate solidaarvõlgnike puhul, kellest üks töötab ja teenib raha ning teine peab majapidamist ja hoiab lapsi, võib eeldada ühist tahet, et kulutused kannab omavahelises suhtes just teeniv pool.**

Lisaks tõi kolleegium välja, et **kui pooled on esmalt elanud abieluvälises kooselus, abiellunud ning seejärel abielu lahutanud ja kooselu lõpetanud, tuleb abieluvara jagada perekonnaseaduse sätete alusel ning enne abielu kooselu ajal omandatud vara on võimalik jagada seltsingusätete alusel, kui on täidetud eespool käsitletud kriteeriumid.**

Vähemusaktsionäri õigus nõuda äriühingu kasumi jaotamist

Tsiviilasjas nr 3-2-1-89-14 oli vaidlus selle üle, **kas püsivalt kasumis olevas aktsiaseltsis on enamusaktsionäridel kohustus võtta vastu otsus jaotada kasumit, kui vähemusaktsionärid seda soovivad.** Kolleegium rõhutas, et äriseadustiku § 279 lg 1 järgi **on aktsiaseltsil kohustus maksta aktsionäridele dividendi vaid juhul, kui üldkoosolek on sellise otsuse vastu võtnud.** Seadusandja ei ole andnud vähemusaktsionäridele tulenevalt aktsiaseltsi majanduslikust seisundist õigust nõuda, et enamusaktsionärid võtaksid vastu otsuse kasumit jaotada. Dividendi maksmisel on otsustusõigus enamikku hääli omavatel aktsionäridel ning nad on oma tahte kujundamisel ja hääletamisel vabad. **Väikeaktsionäril, kes soovib saada aktsiaseltsist kasumit, ei ole võimalik nõuda äriühingult hea usu põhimõttele tuginedes dividendi maksmise otsuse vastuvõtmist.**

Menetluskulud

Mitmes tsiviilasjas käsitleti olulisi menetluskuludega seotud probleeme. Näiteks tsiviilasjas nr 3-2-1-153-13 oli teemaks **lepingulise esindaja kulude teiselt menetlusosaliselt sissenõudmisele piirangute kehtestamine.** Üldkogu leidis, et lepingulise esindaja kulude hüvitamisele piiri seadmine riivab mitut erinevat põhiõigust. Riive võib sõltuvalt asjaoludest olla intensiivne. Sellest tulenevalt võib lepingulise esindaja kulude hüvitamise piirmäärade kehtestamist pidada oluliseks küsimuseks PS § 3 lg 1 esimeses lauses väljendatud parlamendireservatsiooni mõttes. Kuna tegemist on kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamisega, kuulub küsimus üldkogu hinnangul olemuslikult kohtumenetluse seaduse (PS § 104 lg 2

p 14) reguleerimisalasse. Riigikohus tunnistas lepingulise esindaja kulude hüvitamisele piiri seadmise põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks. **Tulenevalt PS § 104 lg-st 2 peab kohtumenetluses tekkinud kulude hüvitamise küsimus olema reguleeritud Riigikogu koosseisu häälteenamusega vastu võetud seaduses.**

Tsiviilasjas nr 3-2-1-153-13 käsitles Riigikohtu üldkogu **kohtunikuabi õigust määrata kindlaks menetluskulusid.** Üldkogu tõi välja, et erinevalt kohtujuristist kehtivad kohtunikuabile kohtuniku ametikitsendused (kohtute seaduse § 116, § 49) ja seega keeld olla muus valitavas või nimetatavas ametis. Hoolimata viimati nimetatud erisusest võrreldes kohtujuristiga, leidis üldkogu, et ka **kohtunikuabil puuduvad kohtunikuga võrreldavad garantiid, mis võimaldaksid kohtunikuabi käsitada kohtunikuna PS §-de 147, 150 ja 153 tähenduses.** Tagatud ei ole kohtunikuabi institutsionaalne sõltumatus täidesaatvast võimust. Eelnevast lähtudes asus üldkogu seisukohale, et **TsMS § 174 lg 8, mis annab kohtunikuabile õiguse määrata kindlaks menetluskulud tsiviilkohtumenetluses, on vastuolus PS § 146 esimese lausega, ning tunnistas TsMS § 174 lg 8 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks.**

Tsiviilasjas nr 3-2-1-62-14 selgitas tsiviilkolleegium, et **menetlusosalise lepingulise esindaja kulusid ei saa menetluskulude kindlaksmääramisel pidada põhjendamatuks üksnes seetõttu, et lepinguline esindaja on samal ajal ka menetlusosalise seaduslik esindaja ning sama isik esindas menetlusosalist nii seadusliku esindajana kui ka lepingulise esindajana.** Sellises olukorras tuleb menetluskulusid välja mõistes hinnata, **millises ulatuses olid õigusabikulud lepingulise esindaja osavõtu tõttu kohtumenetlusest TsMS § 175 lg 1 kohaselt põhjendatud ja vajalikud** ning millises ulatuses saanuks menetlusosalise õigusi ja huve kaitsta kohtumenetluses õiguslase kvalifikatsioonita seaduslik esindaja.

Tsiviilasjas nr 3-2-1-77-14 leidis kolleegiumi kogu koosseis, et **menetluskulude kindlaksmääramise avalduse koostamine ja selle kohtule esitamine on menetluskulude hüvitamist taotleva menetlusosalise kohustus.** Kuna avalduse ja menetluskulude nimekirja koostamine ei nõua õiguslaseid eriteadmisi ja need saab kohtule esitada ka menetlusosaline ise ilma lepingulise esindajata,

siis avalduse ja menetluskulude nimekirja koostamiseks tehtud õigusabi kulud ei ole põhjendatud ja vajalikud kulud TsMS § 175 lg 1 mõttes.





ÜLEVAADE RIIGIKOHTU 2014. AASTA PRAKTIKAST HALDUSASJADES

Mariliis Timmermann

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Halduskolleegium lahendas 2014. aastal 110 asja. Lahendatud haldusajades käsitleti enim maksu- ja vangistusõigust. Järgnesid sotsiaalõigus, planeerimisõigus, riigihanked, struktuuritoetused ja omandireform. Üksikud lahendid puudutasid korrakaitset, majandushaldusõigust, ehitusõigust, keskkonnaõigust, välismaalaste õigust ja haridusõigust. Järgnevalt antakse lühike ülevaade olulisematest Riigikohtu halduskolleegiumi 2014. aasta lahenditest ning nendes võetud seisukohtadest.

Haldusõiguse üldosa

Haldusajaj nr **3-3-1-9-14** lahendas Riigikohus **haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu tekkinud kahju hüvitamise küsimust**. Selles ajajas oli kohalik omavalitsus muutunud avaliku huvi tõttu tunnistanud kehtetuks enam kui kuus aastat tagasi kehtestatud detailplaneeringu. Riigikohus nõustus ringkonnakohutuga, et detailplaneeringu kehtetuks tunnistamine oli õiguspärane, sest haldusakt tunnistati kehtetuks isiku kahju ülekaaluka avaliku huvi tõttu haldusmenetluse seaduse (HMS) § 67 lg 3 mõttes. Riigikohus leidis, et detailplaneeringu kehtetuks tunnistamisel on tegemist HMS § 67 lg-tes 3–5 reguleeritud õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise erijuhtumiga, nn usalduskahju hüvitamisega. Riigikohus selgitas, et selle sätte alusel hüvitatav kahju peab olema põhjuslikus seoses tegudega, mida isik tegi, lootes põhjendatult, et haldusakt jääb kehtima, praegusel juhul nt kulutused vajalikele uuringutele ja

ehitusprojekti koostamisele, projekteerimisega seotud konsultatsioonidele jne.

Tõlgendades HMS § 67 lg 3 imperatiivset sõnastust, asus Riigikohus seisukohale, et hüvitis tuleb isikule välja maksta võimalikult ühel ajal haldusakti kehtetuks tunnistamisega ning sellest tulenevalt on isikul ka õigus nõuda viivist, kui ta ei saa hüvitist kohe.

Haldusajaj nr **3-3-1-19-14** käsitles Riigikohus avalikule teabele juurdepääsu vaidluses ka **avaliku ülesande piiritlemist**. Selles vaidluses oli vald sõlminud eraõigusliku juriidilise isikuga lepingu, mille kohaselt pidi isik osutama vallale lasteaiateenust. Riigikohus leidis, et selle lepingu alusel täitis eraõiguslik juriidiline isik avalikku ülesannet, osutades teenust, mille osutamine oli seadusest tulenevalt avalik-õigusliku isiku kohustus. Tegemist ei oleks avaliku ülesande täitmisega, kui eraõiguslik isik osutaks teenust vabatahtlikult, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks. Kuna eraõiguslik juriidiline isik täitis avalikku ülesannet, siis leidis Riigikohus, et sõlmitud oli haldusleping, ning seda vaatamata tõigale, et lepingu kohaselt olid pooled soovinud allutada lepingust tulenevad vaidlused maakohtule.

Riigivastutus

2014. aastal tegi Riigikohtu halduskolleegium mitmeid olulisi riigivastutusõigust arendavaid lahendeid, seda eelkõige mittevaralise kahju hüvitamise kohta.

Haldusasjas nr **3-3-1-70-14** mõistis Riigikohus isikule **süüteo menetluses tehtud õigusvastaste toimingutega tekitatud mittevaralise kahju** hüvitiseks välja 2500 eurot. Asjas oli kaebajaks kriminaalmenetluses kannatanuna osalev isik. Et uurija saaks kannatanut üle kuulata, kohaldas politsei sundtoomist ja paigutas isiku arestimaja lukustatud kambrisse ca 17 tunniks, millest ca 10 oli ta käeraudadega voodi külge aheldatud. Sundtoomist põhjendas vastustaja sellega, et isik jättis ülekuulamisele mõjuva põhjuseta ilmumata. Riigikohus sellega ei nõustunud, leides, et kaebajal oli mõjuv põhjus jätta ülekuulamisele tulemata. Seetõttu puudus uurimisasutuse menetlejal õiguslik alus kohaldada isiku suhtes sundtoomist ning teda kinni pidada. Seega oli kaebaja arestimajas kinnipidamine õigusvastane. Kuna tegemist oli kaebaja õiguste olulise rikkumisega, mõistis Riigikohus lisaks halduskohtu välja mõistetud 450 eurole kaebajale hüvitisena välja veel 2050 eurot.

Riigikohus mõistis 1000 eurot mittevaralise kahju hüvitist välja ka asjas nr **3-3-1-64-14**. Selles asjas oli vanglas üks kinnipeetav rünnanud teist kinnipeetavat juuksuri töökohast kaasa toodud kääridega, tekitades sellega talle kehavigastusi. Riigikohus asus seisukohale, et juuksuri töökohalt naasva kinnipeetava läbiotsimata jätmine oli õigusvastane ning seega **vastutas vangla tervisekahju eest, mille üks kinnipeetav teisele tekitas**. Hüvitise väljamõistmisel võttis Riigikohus arvesse, et vangla oli küll loonud oma raske hooletusega võimaluse kasutada kaebaja ründamiseks kääre, kuid ei olnud otseselt tervisekahjustuse tekitamisel osalenud. Hüvitise suuruse osas rõhutas Riigikohus, et **määratav hüvitis ei tohi olla Euroopa Inimõiguste Kohtu analoogsetes asjades määratud hüvitistega võrreldes põhjendamatult madal, ning leidis, et asjas** oli põhjendatud mõista vanglalt kinnipeetava kasuks välja mittevaralise kahju hüvitis 1000 eurot.

Riigikohus jättis asjas nr **3-3-1-53-13** rahuldamata kaebuse, milles nõuti Eesti Vabariigilt **õigustloova akti andmata jätmisega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamist**. Kaebajateks olid Teise maailmasõja ajal Saksamaale ümberasunute majade üürnikud, kes nõudsid riigilt mittevaralise kahju hüvitamist hingeliste kannatuste eest, mida nad pidid taluma pikalt valitsenud õigusvastase selgusetuse tõttu oma kodude saatuse osas.

Nad ei teadnud pikki aastaid, kas neil tekib võimalus enda kasutuses olevaid eluruumi erastada või mitte. Riigikohus leidis, et riigivastutuse seaduse (RVastS) § 9 lg 1 hõlmab ka kodu loomise ja perekonnaelu kaitset (põhiseaduse (PS) § 26), kuid eluruumi erastamise õigus PS § 26 kaitsealasse ei kuulu. Riik võis küll rikkuda kaebajate omandipõhiõigust, samuti võrdsuspõhiõigust, aga nende põhiõiguste rikkumise eest riigivastutuse seadus mittevaralise kahju hüvitamist ette ei näe.

Haldusasjas nr **3-3-1-66-14** leidis Riigikohus, et **intressi ei ole avalik-õiguslikus suhtes võimalik nõuda**, kui avalik-õiguslik norm ei näe ette intressi maksmise kohustust või õigust selle maksmist nõuda. **Viivitusintressi (viivist) on avalik-õiguslikus suhtes võimalik nõuda** RVastS § 7 lg 1 alusel koostoides võlaõigusseaduse §-ga 113 RVastS § 7 lg-s 4 tehtud viite kaudu.

Intressi maksmise kohustust riigivastutuse seaduse alusel tunnustas Riigikohus näiteks asjas nr **3-3-1-81-13**. Selles asjas oli PRIA isikule maksnud järgmised toetussummad välja alles pärast seda, kui kohtuvaidluse tulemusena oli selgunud, et varasema toetuse tagasinõudmine ja sellest tulenevalt ka tasaarvestus muude talle makstavate toetustega oli osutunud alusetuks. Riigikohus leidis, et sellest tulenevalt on isikule määratud, kuid PRIA nõudega tasaarvestatud toetused käsitatavad haldusorganile üleantud rahana RVastS § 22 lg 1 mõttes ning **RVastS § 23 p 1 võimaldab nõuda avaliku võimu kandjalt intressi** aja eest, mil põhisumma oli alusetu tasaarvestuse tõttu PRIA käes, st tasaarvestuse tegemisest kuni põhisumma tagastamiseni.

Kahju hüvitamise kaebuse esitamise tähtaja osas selgitas Riigikohus asjas nr **3-3-1-93-13**, et **jätkuva toiminguga tekitatud kahju hüvitamise puhul hakkab kaebetähtaeg enamasti kulgema toiminguga lõppemise hetkest**, sest siis selgub kahju lõplik ulatus.

Haldusasjas nr **3-3-1-7-14** selgitas Riigikohus, et kui avaliku võimu kandjad vastutavad RVastS § 12 lg 4 alusel **solidaarselt**, siis on kaebajal õigus ise otsustada, millise vastustaja vastu ta kahju hüvitamise taotluse esitab, ning kogu kahju saab välja mõista ühelt solidaarvõlgnikult.

Maksuasjad

Senist maksuameti praktikat oluliselt muutvaks lahendiks on halduskolleegiumi otsus asjas nr 3-3-1-97-13, kus Riigikohus leidis, et **pärandiks saadud kinnisasja võõrandamisel peab pärijal olema samasugune õigus vara soetamismaksumus müügitulust maha arvata, nagu oleks olnud pärandajal**. Senini maksustas maksuamet müügitulu tervikuna tulumaksuga ning pärija sai tulust maha arvata vaid müügitehinguga seotud kulud. Riigikohus selgitas, et soetamismaksumuse mahaarvamise õigus on tavaline varaline õigus, mis ei ole lahutamatult seotud pärandaja isikuga.

Haldusasjas nr 3-3-1-46-14 leidis Riigikohus, et **maksuhalduril on õigus üksikjuhtumit kontrollida ka siis, kui maksudeklaratsiooni esitamise ega maksu tasumise kohustus ei ole veel tekkinud**. Selles asjas oli maksuhaldur kohustanud äriühingut teavitama maksuhaldurit iga uue nädala algul eelmisel nädalal tehtud tehingutest ning esitama maksuhaldurile vastavad dokumendid, kuigi nende tehingute osas ei olnud käibemaksu deklaratsioonide ja tasumise tähtpäev veel saabunud. Riigikohus asus seisukohale, et maksukorralduse seadusest tuleneb maksuhalduri üldine kontrollipädevus, mis ei piiritle kontrollimenetluse lubatavust ajalisel mõttes. Riigikohus rõhutas siiski, et teabe nõudmine sellises kontrollimenetluses peab olema veenvalt põhjendatud ning saab toimuda vaid erandina.

Haldusasjas nr 3-3-1-20-14 oli vaidluse all Nordea Banki Eestis asuva filiaali poolt Soome peakontorile tehtud väljamaksete maksustamine tulumaksuga. Riigikohus selgitas, et **mitteresidendi ja tema Eestis asuva püsiva tegevuskoha (filiaali) vahelised majandustehingud maksustatakse samamoodi, nagu neid tuleks maksustada siis, kui püsiva tegevuskoha asemel oleks mitteresident asutanud Eestis iseseisva äriühingu (tütarühingu)**. Riigikohus leidis, et Soome peakontorile tehtud väljamakse oli sisult laenu tagastamine, mis ei ole käsitav vara väljavõtmisena, sest peakontorile makstud summaga samas ulatuses vähenevad püsiva tegevuskoha kohustused peakontori vastu. Kuna püsiva tegevuskoha netovara suurus jäi samaks, oli väljamaksete tulumaksu määramine õigusvastane.

Planeerimisõigus

Haldusasjas nr 3-3-1-15-14 selgitas Riigikohus, et **planeeringut kooskõlastav haldusorgan ei saa kooskõlastuses seada planeeringule tingimusi, mis ei ole planeeringuga lahendatavad**, nt ei saa planeeringuga reguleerida planeeringuala kohta sõlmitavate eraõiguslike lepingute sisu. Kooskõlastusega saab teha üksnes ettepanekuid planeeringu sisu kohta.

Haldusasjas nr 3-3-1-9-14 tõlgendas Riigikohus **planeerimisseaduse § 27 lg-s 1 sätestatud terminit „lähiaastad“** ning leidis, et kohalikul omavalitsusel on õigus realiseerimata detailplaneering vähemalt neli aastat pärast kehtestamist üle vaadata ning isik peab seejuures arvestama võimalusega, et realiseerimata detailplaneering võidakse ülevaatamise tulemusena tunnistada kehtetuks.

Riigihanked

Avalikkuse suurt tähelepanu pälvinud asjas nr 3-3-1-2-14, kus oli vaidluse all küsimus, kas riik võis sõlmida AS-iga Eesti Liinirongid otselepingu reisijateveo teenuse osutamiseks raudteel, leidis Riigikohus, et asjakohased riigisisised ja Euroopa Liidu õigusnormid andsid riigile loa sõlmida otseleping, kuna AS Eesti Liinirongid on riigi kontrolli all olev ettevõtte. Riigikohus selgitas, et hankemenetluse korraldamine on vajalik, kui teenus ostetakse erasektorilt. Kui riik peab otstarbekaks avalikku ülesannet täita ise või täielikult enda kontrollitavate äriühingute kaudu, **ei pea riigiasutused ega riigi äriühingud konkureerima võrdsetel alustel erafirmadega**. Riigikohus selgitas ka, millal saab äriühingut pidada riigi kontrolli all olevaks. Sajaprotsendiline osalus ei ole oluline, piisab sellest, kui avaliku sektori mõju on valdav. Oluline on, et riik saaks mõjutada äriühingu strateegilisi otsuseid ja olulisemaid üksikotsuseid.

Euroopa Kohtult küsitud eelotsuses saadud seisukohtade alusel tunnistas Riigikohus haldusasjas nr 3-3-1-13-12 riigihanke „Aruvalla-Kose teelõigu projekteerimine ja ehitus“ menetluse õigusvastaseks. See oli väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlus, kus esialgu hankedokumentides määratud tingimust muudeti hiljem läbirääkimiste käigus, kuid anti kõigile pakkujatele

võimalus esitada uue tingimusega uus pakkumus. Euroopa Kohus selgitas vastuses Riigikohtule, et **hankija peab ka läbirääkimistega hankemenetluses alati kinni pidama nendest nõuetest, mille ta on määranud kohustuslikeks**. Kuna hankedokumentides ei olnud selgelt hanke kohustuslike ja soovituslike tingimusi eristatud, leidis Riigikohus, et hankemenetlus oli õigusvastane.

Vangistusõigus

Asjas nr **3-3-1-17-14** sai lahenduse oluline vangistusõiguslik küsimus – kas on lubatav kinnipeetavate omavahelise suhtluse takistamiseks **vangla koridorides pidevalt valju muusikat mängida**? Riigikohus leidis, et sundides kinnipeetavaid pidevalt kuulama eluruumide mürataseme piirmäära rikkuvat valju raadioülekannet, rikub vangla lubamatult nende inimväärkust ja tervist. Vangistusseadus selliseks kinnipeetavate õigusi tugevalt riivavaks tegevuseks vanglale võimalust ei anna. Vangide omavahelist suhtlemist on võimalik takistada muul moel, näiteks ehitustehniliste lahendustega.

Sotsiaalõigus

Riigikohtu üldkogu leidis halduskolleegiumi pöördumise alusel haldusasjas nr **3-3-1-51-13**, et **tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 41 lg 1 on põhiseadusvastane**, kuna ei võimalda töötukassal juhul, kui töötu ei ole töölesaamisest teada andnud, töötule makstud summade tagasinõudmisel kohaldada kaalutusõigust. Kaebaja oli jätnud töötukassale teatamata, et sai vahetult enne koolitusele minekut lühiajalise miinimumpalgamäära lähedase tunnitasega töö, ning töötukassa nõudis talle makstud toetuse ja koolituskulud tagasi, kokku üle 1200 euro. Üldkogu mõonis, et selline regulatsioon on töötukassale hõlbust kohaldada ning võimaldab riigi ressursse kokku hoida, kuid see ei ole kooskõlas tööturuteenuste üldise eesmärgiga – töötute abistamisega töö leidmisel, sest selline asjaajamine ei motiveeri töötuid lühiajalisi töid vastu võtma.

Haldusasjas nr **3-3-1-58-14** selgitas Riigikohus, et avaliku teenistuse seaduse kuni 31. märtsini 2013 kehtinud redaktsiooni § 135 lg 1 järgi **teenistusest sunnilt**

puudunud aja eest makstud tasu on töötasu, millelt tuleb maksta ka töötuskindlustusmaksed ning varasema Riigikohtu erikogu lahendi (3-2-1-135-13, p 16) järgi tuleb isikule arvestada töötuskindlustusstaazi ka nende kuude eest, mille eest tööandja isikule tasu tagantjärele välja maksis ja kindlustusmaksed tasus.

Haridusõigus

Haldusasjas nr **3-3-1-52-13** lahendas halduskolleegiumi kogu koosseis koos Riigikohtu esimehega Tallinna ja Narva linna kaebust Vabariigi Valitsuse otsuse peale mitte lubada mitmel Tallinna ja Narva vene õppekeele gümnaasiumil jätta erandkorras eestikeelsele õppele üle minemata. Riigikohus selgitas, et munitsipaalgümnaasiumide õppekeel on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 21 lg 3 kohaselt üldjuhul eesti keel ning gümnaasiumide üleminek eesti õppekeelele ei tähenda, et venekeelset õpet nendes koolides enam üldse ei toimu. Venekeelse õppega võib jätkata kuni 40% ulatuses õppekavast. Erandi tegemine ning **vene õppekeele säilitamine oleks põhjendatud elkõige juhul, kui kool ei oleks eestikeelsele õppele üleminekuks valmis**. Riigikohus leidis, et Vabariigi Valitsus oli koolide valmisolekut piisava põhjalikkusega analüüsinud. Kolleegium selgitas, et riigil või kohalikul omavalitsusel ei ole kohustust pidada ülal võõrkeelse õppega koole.

Halduskohtumenetlus

Riigikohtu halduskolleegiumi kogu koosseis jäi asjas nr **3-3-1-42-14** varasema seisukoha (3-3-1-44-10, p 15; 3-3-1-29-13, p 17) juurde, et **isikul puudub subjektiivne õigus nõuda järelevalve menetluse algatamist** või konkreetse meetme rakendamist kolmanda isiku suhtes, kui pädevus- ja volitusnorm näevad järelevalveorganile ette kaalutusõiguse nii järelevalvemenetluse algatamiseks kui ka järelevalvemeetmete rakendamiseks. Isik, kelle õigusi võib kolmanda isiku õigusvastane tegevus rikuda, võib aga nõuda, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või järelevalvemeetme rakendamise kaalutusvigadeta, kui järelevalvet sätestav õigusnorm kaitseb ka tema õigushüve. Kolleegium rõhutas, et vajaduse korral peab täitevvõim kaitsma isikuid ka

eraõiguslikes suhetes, sh eriti siis, kui suhted on eraõiguslikud vaid vormi poolest ja tegelikult täidetakse nende kaudu haldusülesandeid, ning leidis, et Konkurentsiameti järelevalve ülesanne on kaitsta ka turuosalisi.

Kaks riigikohtunikku esitasid selles asjas põhjaliku eriarvamuse.

Haldusasjas nr **3-3-1-8-14** selgitas Riigikohus, et tuvastamiskaebuste puhul **peab kohus kontrollima, kas kaebuse esitamise ajal eksisteerinud põhjendatud huvina käsitatav preventiivne huvi on alles ka kohutlahendi tegemise ajal.**

Haldusasjas nr **3-3-1-31-14** selgitas Riigikohus, et **avaliku teenistuse staaži tuvastamisel ei ole oluline, millised olid isiku tööülesanded.** Kui isikut avalikku teenistusse ei nimetatud, ei tekkinud teenistussuhet isegi siis, kui isik oleks tulnud töö iseloomu arvestades avalikku teenistusse nimetada.

Haldusasjas nr **3-3-1-67-14** lahendas Riigikohus vaidlust **kaebajatelt kolmanda isiku menetluskulude väljamõistmise üle.** Riigikohus võttis väljamõistetavate menetluskulude vähendamisel arvesse, et tegemist oli keskkonnaasjaga, mis kuulub „Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni“ reguleerimisalasse. Selle kohaselt ei tohi kohtumenetlus olla takistavalt kallis. Lisaks sellele leidis Riigikohus, et kulude kaebajatelt täies ulatuses väljamõistmine oleks ebaõiglane ja piiraks ebaproportsionaalselt kohtusse pöördumise õigust, kuna kaebajad olid kohtusse pöördunud oluliste põhiõiguste kaitseks, nende õigusi oli intensiivselt riivatud ning kaebused ei olnud ilmselgelt põhjendamatud.

Lihtmenetluse kohaldamise osas asus Riigikohus haldusasjas nr **3-3-1-80-13** seisukohale, et **lihtmenetlust ei saa kohaldada olukorras, kui kinnipeetav vaidlustab talle määratud kartserikaristust,** kuna kinnipeetava kartserisse paigutamine riivab intensiivselt tema õigust vabadusele, mis on aga kaalukas õigushüve. Lihtmenetluse kohaldamise eelduseks on, et kaebusega kaitstava õiguse rikkumine on väheoluline. Seega tuleb kartserikaristuse määramise peale esitatud kaebused alati vaadata läbi tavamenetluses.





ÜLEVAADE RIIGIKOHTU 2014. AASTA PRAKTIKAST PÕHISEADUS- LIKKUSE JÄRELEVALVE ASJADES

Eve Rohtmets

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Riigikohus lahendas 2014. aastal kokku 48 põhiseaduslikkuse järelevalve asja. Kohtute algatud asju oli kokku 32, millest märkimisväärse osa moodustasid jätkuvalt riigilõivuasjad – neid oli kokku 23. Kaheksas riigilõivuasjas oli probleemiks lõivumäära erinevus sõltuvalt avalduse esitamise viisist,¹ 15 asjas tuli Riigikohtul hinnata enne 1. juulit 2012 kehtinud riigilõivumäärade põhiseaduspärasust. Abstraktse normikontrolli menetluses vaadati läbi neli kohtuasja. Neist kolm algatas õiguskantsler ja ühe kohaliku omavalitsuse volikogu. Riigikohus tunnistas vaidlusalused sätted põhiseaduse vastaseks kokku 23 lahendis, neist 18 lahendit tehti riigilõivuasjades.

Riigikohus lahendas 2014. aastal kümme valimiskaebust, millest kolm esitati Euroopa Parlamendi valimiste kohta. Esitati ka üks teistmisavaldus, mille läbi vaatamata jätmist põhjendades selgitas Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses teistmisvõimaluse puudumise õiguspärasust.²

Olulisi seisukohti võttis Riigikohus näiteks kohtujuristi pädevust, jälitustoimingust teatamata jätmist, kohtunike vanaduspensioni, erakoolide rahastamist, toimetulekutoetuse määramist ja kinnipeetavate õigusi puudutavates küsimustes. Jätkuvalt pälvis suurt avalikkuse tähelepanu apteekide asutamispriirangute kohtuasi.

¹ Esimene põhimõtteline lahend selles küsimuses oli RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13. Alates 01.07.2014 riigilõivuseadus enam erinevaid riigilõivumäärasid ette ei näe.

² Kohtuasjas nr 3-4-1-32-14 taotleti VEB Fondi asjas tehtud lahendi (RKÜKo 20.11.2012, 341412) ülevaatamist.

Kuivõrd artikli maht ei võimalda käsitleda kõiki olulisi otsuseid, on järgnevalt välja toodud vaid osa põhiseaduslikkuse järelevalve asjades võetud Riigikohtu seisukohtadest. Kajastatud on lahendid, kus Riigikohus tunnistas vaidlustatud sätted või õigusliku regulatsiooni puudumise põhiseaduse vastaseks. Nendest otsustest, millega Riigikohus jättis taotluse rahuldamata, on käsitletud ühiskonnas enam vastukaja leidnud ja kaugemale ulatava mõjuga lahendeid. Riigikohtu olulisematest seisukohtadest saab põhjalikuma ülevaate Riigikohtu veebilehel perioodiliselt ilmuvate Riigikohtu aktuaalse kohtupraktika ülevaadete vahendusel.

Kohtujuristi pädevus

Kohtujuristi instituut loodi 1. jaanuaril 2013 jõustunud kohtute seaduse muutmise seadusega. Kohtuasjas nr **3-4-1-29-13** tunnistas Riigikohtu üldkogu kohtute seaduse § 1251 lg 2 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku § **174 lg 8 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks** osas, mille kohaselt **võib tsiviilkohtumenetluses menetluskulud kindlaks määrata kohtujurist**.

Üldkogu keskendus küsimusele, kas kohtujurist on põhiseaduse (PS) §-st 146 tulenevalt pädev tsiviilkohtumenetluses menetluskulude kindlaksmääramise ülesannet täitma. Üldkogu rõhutas, et ei anna selle otsusega üldist ja kõikehõlmavat hinnangut, millised konkreetsed ülesanded kohtusüsteemis on käsitatavad õigusemõistmisena PS

§ 146 mõttes ning kas ja millistel tingimustel saab neid kohtus anda ametnike pädevusse, kes ei ole kohtunikud.

Üldkogu jõudis järeldusele, et **maakohtus menetluskulude kindlaksmääramine on PS § 146 esimese lause mõttes õigusemõistmine** ning kohtus saab PS § 146 esimese lause tähenduses õigust mõista üksnes kohtunik PS §-de 147, 150 ja 153 mõttes. Üldkogu leidis, et **kohtujurist ei ole kohtunik PS §-de 147, 150 ja 153 tähenduses**.

Üldkogu otsuse juurde lisati ka üks eriarvamus. Eriarvamusele jäänud kohtunike arvates tuleb PS § 146 esimese lause mõtestamisel arvestada olukordadega, kus õigusemõistmise funktsioon on antud isikule või organile, mis ei kuulu Eesti kohtusüsteemi. PS § 146 esimese lause nõue on täidetud, kui kohtuametniku otsustus on määruskaebuse esitamise võimalusega allutatud kohtuniku kontrollile. Eriarvamusele jäänud kohtunikud leidsid, et kohtute seaduse § 1251 lg 2 ei ole PS § 146 esimese lausega vastuolus.

Jälitustoimingust teavitamata jätmine

Kohtuasjas **nr 3-4-1-42-13** kontrollis Riigikohus õiguskantsleri taotluse alusel kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse (KrMSRS) § 25¹ põhiseaduspärasust. Riigikohus tunnistas KrMSRS § 25¹ lg 2 **põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks** osas, milles see ei näe ette tõhusat kontrollisüsteemi enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle. Riigikohus lükkas otsuse jõustumise edasi kuue kuu võrra, et anda seadusandjale aega põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamiseks.

Riigikohus selgitas, et sõltuvalt konkreetse jälitustoimingu sisust, võib riigi selline tegevus riivata erinevaid põhiseadusega tagatud õigusi ja vabadusi. Eelkõige riivavad nimetatud jälitustoimingud perekonna- ja eraelu puutumatumust. Riivata võidakse aga ka nii eluruumi, valduse ja töökoha puutumatumust, sõnumisaladust, südametunnistuse, usu- ja mõttevabadust, keeldu koguda andmeid isiku veendumuste kohta kui ka üldist vabaduspõhiõigust.

Põhiõiguste riive kaasneb nii jälitustoimingu tegemisega, jälitustoiminguga saadud andmete töötlemisega (sh säilitamisega) kui ka jälitustoimingust teavitamata jätmisega. Sellest tulenevalt peab ühest küljest olema tagatud kontroll jälitustoimingu seadusele vastavuse ja põhjendatuse üle, kuid teisalt ka kontroll selle üle, kas jälitustoimingust teavitamata jätmine on (jätkuvalt) põhjendatud.

Riigikohus nõustus õiguskantsleri seisukohaga, et enne 1. jaanuari 2013 lõppenud jälitusloa alusel tehtud jälitustoimingust teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle puudub kohtuliku kontrolli võimalus. Haldusesisene kontroll ja parlamentaarne järelevalve teavitamata jätmise jätkuva põhjendatuse üle on sätestatud ebaselgelt ning seda ei saa pidada põhiõiguste kaitse seisukohalt tõhusaks ja sõltumatuks.

Riigikohtunik Jüri Pöld nõustus otsuse resolutsiooniga, kuid jäi eriarvamusele otsuse põhjenduse osas, mis käsitleb PS § 44 lg 3 esimeses lauses sätestatud põhiõigust. Kolleegiumi enamus leidis, et sellest sättest tuleneb isiku õigus sellele, et teda teavitataks tema suhtes tehtud jälitustoimingust. Teavitamine loob eelduse selleks, et isik saaks teda puudutavate riigiasutuses hoitavate andmetega tutvuda. Eriarvamuse kohaselt PS § 44 lg 3 esimesest lausest sellist teavitamiskohustust ja KrMSRS § 25¹ lg 2 põhiseaduse vastasust tuletada ei saa.

Kohtunike pension

Kohtuasjas **nr 3-4-1-1-14** kontrollis Riigikohus kohtunike pensionide arvestamist reguleerivate sätete vastavust põhiseadusele. Tegemist on esimese kohtuasjaga, kus põhiseaduskohtul tuli otsustada ametipensionide reformi tegemiseks kehtestatud regulatsiooni põhiseadusele vastavuse üle.

Jaanuaris 2009 vähendati ajutiselt kohtunike palku ja sellest tulenevalt ka kohtunike pensione. Ajutise olukorra lõppedes tõsteti alates 1. juulist 2013 kohtunike ametipalka ja seega ka indekseerimise baastaset. Enne 1. juulit 2013 pensioni saama hakanud kohtunike pensionide baastaset aga ei tõstetud. Seejuures ei taastatud varem pensioneerunud kohtunike pensione ka vähendamiseelsele tasemele.

Riigikohtu üldkogu leidis, et rikutud on omandipõhiõigust koosmõjus õiguspärase ootuse põhimõttega ja võrdsuspõhiõigust, ning tunnistas asjassepuutuvad sätted **põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks** osas, milles need ei võimaldanud ümber arvutada kohtunike vanaduspensionide lähtuvalt kohtunike ametipalkadest 1. juulil 2013.

Kaks riigikohtunikku jäid otsuse suhtes eriarvamusele. Lisaks avaldasid nad arvamust ka ametipensionide reformi kohta laiemalt. Ametipensionide reformi tõsine struktuurne puudus seisneb eriarvamusele jäänud kohtunike arvates selle reformi poolelijäämises. Eriarvamuses on osutatud ka sellele, et poolelijäänud reform võib tekitada küsimusi veel nii mõnegi õigusliku regulatsiooni põhiseaduspärasusest.³ Eriarvamuses on rõhutatud, et oluline on kõrvaldada põhjendamatud erinevused erinevate ametipensionide õiguslikes regulatsioonides, samuti seadustesisesed õiguslikud küsitavused.

Erakoolide rahastamine

Kohtuasjas nr **3-4-1-26-14** arutas Riigikohus Tallinna Linnavolikogu taotlust tunnistada erakooliseaduse (EraKS) § 22² kehtetuks või kujunenud olukord põhiseaduse vastaseks. Taotleja sõnul oli talle pandud riiklik kohustus, mille täitmiseks ei ole seadusandja näinud riigieelarvest ette rahalisi vahendeid. Riigikohus tunnistas **põhiseadusega vastuolus olevaks** selliste **õigustloovate aktide andmata jätmise**, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele EraKS §-ga 22² pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Riigikohus leidis, et tulenevalt PS § 37 lg-st 2 lasub kohalikul omavalitsusel kohustus tagada koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimalus omandada põhiharidus munitsipaalkoolis. Kui kohalik omavalitsus on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus, on kohalik omavalitsus oma avaliku ülesande täitnud. Sellises olukorras **ei saa kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena käsitada ka eraüldhariduskooli**

³ Politseinike pensioni asjas (3-4-1-18-14) tegi Riigikohus lahendi 6. jaanuaril 2015. Artikli kirjutamise ajal on Riigikohtu menetluses Riigikontrolli ametnike pensione käsitlev kohtuasi (3-4-1-1-15).

tegevuskulude katmist. Olemuslikult tuleb kohalikele omavalitsustele sellise ülesande ja kohustuse panemist käsitada **riigi kohustusena**. Riigikohus lisas, et riiklike kohustustega seotud kulude katmine peab olema õiguslikult sätestatud, mida aga ei ole praegusel juhul tehtud.

Riigikohus asus seisukohale, et **tegemist on kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega, mida tuleb PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt rahastada riigieelarvest**. Seetõttu on PS § 154 lg 1 ja lg 2 teise lausega vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid omavalitsuse üksustele EraKS §-ga 22² pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Taaskord apteekide asutamispriirangutest

Riigikohtu üldkogu tunnistas 9. detsembri 2013. a otsusega kohtuasjas nr 341213 põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks ravimiseaduse (RavS) § 42¹ „Üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangud“ lg-d 1–3. Üldkogu lükkas selle otsuse jõustumise edasi kuue kuu võrra. Seadusandja ei suutnud selle aja jooksul Riigikohtu otsust täita – Riigikogu kehtestas ajutise meetmena uued asutamispriirangud, mille põhiseaduspärasuse õiguskantsler ka kohe vaidlustas. Riigikohtu üldkogu tunnistas kohtuasjas nr **3-4-1-30-14** RavS § 116⁵ lg-d 1–6 **põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks**.

Riigikohtu üldkogu pidas asjas oluliseks võrdset konkurentsi. Üldkogu märkis, et olukorras, kus seadusandja on apteegiteenuse osutamiseks valinud konkrentsil põhineva turumudeli, tuleb isikutele tagada võrdsed võimalused turule pääsemiseks ja turul osalemiseks. Üldkogu leidis, et ajutiselt kehtestatud sätted **riiavad väga intensiivselt nende isikute ettevõtlusvabadust ja võrdsuspõhiõigust, kes soovivad tulla Eesti turule apteegiteenust osutama** ja plaanivad suure nõudlusega piirkonnas apteegi asutamist. Ettevõtlusvabaduse riive on seejuures kohati isegi intensiivsem kui riive, mis tulenes ravimiseaduse sätetest, mis olid põhiseaduslikkuse järelevalve kontrolli esimeses ravimiseaduse otsuses. Üldkogu asus seisukohale, et **selline põhiõiguste riive ei ole maapiirkondades apteegiteenuse kättesaadavuse tagamiseks vajalik**.

Üldkogu arvates püüti nii Riigikohtu üldkogu 9. detsembri 2013. a otsuse esemeks olnud regulatsiooniga kui ka selles asjas vaidlustatud regulatsiooniga sisuliselt tagada vähese nõudlusega piirkondades apteegiteenust moel, mis kindlustab suure nõudlusega piirkonna apteegiturul juba tegutsevatele ettevõtjatele nende väljakujunenud turuosa sinna uutel tulijatel siseneda keelamise teel. Üldkogu rõhutas, et ettevõtlusvabaduse ühte tahku sedavõrd intensiivselt riivavat abinõu ei saa pidada proportsionaalseks isegi sel tingimusel, et see võib mingil määral soodustada apteegiteenuse osutamist vähese nõudlusega piirkondades.

Otsuse jõustumise edasilükkamise taotlust lahendades andis Riigikohtu üldkogu Riigikogu põhiseadusvastasele tegevusele ajutise regulatsiooni kehtestamisel järgmise hinnangu: „Kuigi praeguses asjas on vaidluse all formaalselt uus regulatsioon, on selle mõju sarnane ja põhiseaduse vastane olukord on kestnud praeguseks juba aastaid. Õigusriigi põhimõttega oleks vastuolus see, kui seadusandja saaks jätta põhiseaduse vastase regulatsiooni lõpmatult kehtima sel moel, et kehtestab formaalselt uue, kuid oma mõjult varem kehtinuga võrreldes suuresti samasisulise regulatsiooni, mille Riigikohus on juba põhiseaduse vastaseks tunnistanud.“ Kujunenud olukorras ei pidanud üldkogu võimalikuks seekord otsuse jõustumist edasi lükata.

Üldkogu selgitas ka otsuse mõju, märkides, et otsuse jõustumisest ei ole apteekide asutamine asukohast või piirkonnas teiste apteekide olemasolust lähtuvalt piiratud. See tähendab, et igaüks, kes soovib apteeki asutada, võib Ravimiametile sellekohase taotluse esitada ja lähtuvalt RavS §-st 47 peab Ravimiamet tegema otsuse tegevusloa väljaandmise kohta, kui taotleja vastab ravimiseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides ning teistes ravimite käitlemist reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetele. Ühtlasi andis Riigikohus mõista, et seadusandjal tuleks kiiresti kehtestada põhiseaduspärane regulatsioon.⁴

Otsuse kohta esitati kaks eriarvamust.

Toimetulekutoetuse määramine

Kohtuasjas nr **3-4-1-67-13** selgitas Riigikohus, kuidas tõlgendada toimetulekutoetuse määramist reguleerivaid sätteid koosmõjus ülalpidamiskohustust ning eestkostja ja eestkostetava varalisi suhteid reguleerivate sätetega. Riigikohus asus seisukohale, et sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 22 lg-d 1 ja 2, § 22² lgd 1 ja 2 ning perekonnaseaduse (PKS) § 183 lg 3 **ei ole vastuolus PS § 28 lg 2 esimeses lauses tagatud põhiõigusega riigi abile puuduse korral**, ja jättis halduskohtu taotluse rahuldamata. Otsus sisaldab olulisi seisukohti ja suuniseid senise halduspraktika ühtlustamiseks.

Riigikohus märkis, et **puuduse olemasolu ja riigi abi vajadus on kehtivas õiguses seotud eelkõige toimetulekupiiriga**, mille suuruse üksi elavale isikule või perekonna esimesele liikmele kehtestab Riigikogu igaks eelarveaastaks riigieelarvega (SHS § 22). Sama sätte järgi peaks toimetulekupiirile vastav sissetulek tagama inimese või perekonna minimaalsed tarbimiskulud toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Toimetulekutoetuse saamise õigus on SHS-s seatud sõltuvusse **toetuse taotleja ja temaga koos elavate isikute ehk perekonna ühisest kuusissetulekust**.

SHS § 22 lg 2 teises lauses on sätestatud **perekonna mõiste toimetulekutoetuse määramise jaoks**. Selle järgi loetakse perekonna liikmeteks abielus või abielulistes suhetes olevad samas eluruumis elavad isikud, nende abivajavad lapsed ja vanemad või muud üht või enamat tuluallikat kasutavad või ühise majapidamisega isikud. Selleks, et inimeste sissetulek loetaks SHS § 22 lg 2 teise lause kohaselt **perekonna sissetulekuks**, peab olema täidetud vähemalt **kaks tingimust**. Esiteks peavad inimesed elama koos samas eluruumis ning teiseks kasutama tuluallikat ühiselt või peab neil olema ühine majapidamine. Seega **sõltub toimetulekutoetuse saamise õigus SHS § 22 lg-te 1 ja 2 järgi suuresti faktilistest asjaoludest**. SHS § 22 lg-st 2 ei saa seega tuletada õiguslikku eeldust, et koos elavad inimesed peavad üksteist üleval, veelgi vähem saab neile sotsiaalhoolekande seadusest tuleneda selline kohustus.

⁴ Otsuse tegemise ajal oli Riigikogu menetluses ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõu (782 SE). Seadus jõustus 20.03.2015.

Riigikohus leidis, et ka juhul, kui SHS § 22 lg 2 teise lause perekonna mõiste alla kuuluvatel inimestel on vastastikune perekonnaseadusest tulenev ülalpidamisõigus ja -kohustus, **ei saa automaatselt eeldada, et nende inimeste sissetulekut saab käsitada toimetulekutoetuse määramisel perekonna sissetulekuna.** Riigikohus selgitas, et juhul, kui puudub kohtulahend, mis mõistaks eestkostetavalt eestkostja kasuks välja elatise või muu tasu, välistab PKS § 183 lg 3 võimaluse, et eestkostjale toimetulekutoetuse määramisel võetaks lisaks eestkostja sissetulekule aluseks ka eestkostetava sissetulek.

Kinnipeetava isiklik ruum

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on kinnipidamistingimuste vastavust inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile (EIÖK) hinnanud suures hulgas lahendites. Sageli kaevatakse ruumipuuduse üle kinnipidamisasutustes. Selles küsimuses on EIK rikkumise tuvastanud ka kahes Eesti suhtes tehtud otsuses – kohtuasjas Kochetkov vs. Eesti ja kohtuasjas Tunis vs. Eesti. Nende kohtuasjade lahendamine Eesti kohtutes piirdus kahe esimese astmega, Riigikohus ei andnud kummalgi juhul kaebaja kassatsioonkaebusele menetlusluba.

Kohtuasjas nr **3-4-1-9-14** hindas Riigikohus kinnipeetava isikliku ruumi suurust sätestanud normi vastavust põhiseadusele. Justiitsministri 30. novembri 2000. a määruse nr 72 „Vangla sisekorraeskiri“ § 6 lg 6 nägi kuni 31. detsembrini 2013 kehtinud redaktsioonis (VSKE § 6 lg 6 v.r) ette, et kinnipeetavale on toas või kambri ette nähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda.⁵ Riigikohus jättis halduskohtu taotluse rahuldamata.

Riigikohus asus seisukohale, et **2,5 m² kambri põrandapinda ühe kinnipeetava kohta ei ole siiski nii väike pindala, mille puhul saab inimväärikuse alandamist eeldada.** Näiteks olukorras, kus isiku kohta on tagatud küll kõigest 2,5 m² kambri pindala, aga isik on kohustatud kambri viibima üksnes ööajal ja seejuures on tagatud piisav ventilatsioon, kohane temperatuur, öörahu ja muud vajalikud tingimused väljapuhkamiseks, ei pruugi olla

tegemist inimväärikuse alandamisega. Sellest järeldas Riigikohus, et VSKE § 6 lg 6 v.r põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb kontrollida, **kas regulatsioon kogumis tingis vältimatult isiku inimväärikust alandava kohtlemise.**

Asjakohaseid õigusnorme hinnates jõudis Riigikohus järeldusele, et vaidlustatud norm ei riivanud kaebaja õigust inimväärikale kohtlemisele. Riigikohus leidis, et **õigusest inimväärikale kohtlemisele ei tulene, et kinnipeetavale tagatud põrandapind ei võiks ühelgi tingimusel, ka erandlikel asjaoludel piirduda 2,5 m²-ga.** Riigikohus viitas ka EIK hiljutisele otsusele kohtuasjas Semikhvostov vs. Venemaa⁶. Selles lahendis märkis EIK, et ta on alati keeldunud määramast, milline ruutmeetrite arv peab olema kinnipeetavale tagatud, arvestades, et on terve hulk teisi olulisi faktoreid, mis mängivad kinnipidamistingimuste EIÖK artiklile 3 vastavuse üle otsustamisel olulist rolli.

Riigikohus rõhutas, et normi põhiseaduspärasus ei välista seda, et kinnipidamistingimustega kogumis võidi rikkuda kaebaja inimväärikust. Riigikohus lisas, et selleks, et selgitada, kas kaebajat koheldi ajal, kui talle oli tagatud vaid minimaalne VSKE-ga ette nähtud kambri põrandapind, inimväärikust alandavalt, tuleb hinnata seda, milline oli kinnipeetava tegelik liikumisvõimalus ja millised olid muud kinnipidamistingimused sel perioodil.

Vangide valimisõigus

Kuigi vangide valimisõiguse absoluutse piirangu vastuolule PS ning EIÖK-ga on korduvalt seadusandja tähelepanu juhitud, on see küsimus siiani lahenduseta. Seadusandja ei ole ilmutanud olukorra lahendamiseks poliitilist tahet. Kinnipeetavad on Riigikohtust olukorrale lahendust otsinud valimiskaebemenetluse ja individuaalkaebuste kaudu.

Kohtuasjas nr **3-4-1-27-14** soovis kaebaja, et Riigikohus tunnistaks põhiseaduse vastaseks Euroopa Parlamendi valimise seaduse (EPVS) sätted, mis välistavad kinnipidamiskohas viibiva süüdimõistetu hääletamisõiguse Euroopa Parlamendi valimistel. Riigikohus selgitas

⁵ Alates 01.01.2014 kehtib lõige 6 sõnastuses: „Kinnipeetavale on toas ette nähtud vähemalt 2,5 m² põrandapinda ja kambri vähemalt 3 m² põrandapinda.“

⁶ EIK 6.02.2014, 2689/12.

varasemale lahendile tuginedes, kuidas on kinnipeetaval valimiste käigus võimalik hääletamisõiguse puudumist vaidlustada.

Riigikohus viitas 22. jaanuari 2013. a määrusele kohtuasjas nr 3-4-1-26-12, milles põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium hindas Riigikogu valimistel **kinnipeetava hääletamisõiguse tagamise tõhusa õiguskaitsevahendi** olemasolu ja leidis, et **selleks on võimalus vaidlustada isiku valijate nimekirja kandmata jätmist**. Riigikohus leidis, et kohtuasjas nr 3-4-1-26-12 **Riigikogu valimiste kohta** võetud seisukohad on asjakohased ka Euroopa Parlamendi valimiste puhul. Riigikohus selgitas, et kinnipeetaval on võimalik EPVS § 24 lg 2 alusel esitada avaldus valijate nimekirjas muudatuste tegemiseks valla- või linnasekretärile. Avalduse rahuldamata jätmise peale oleks kaebaja võinud esitada EPVS § 24 lg 5 alusel **kaebuse oma elukohajärgsele halduskohtule koos taotlusega jätta kohaldamata EPVS § 4 lg 3 p 2 ja § 20 lg 3 p 1 nende vastuolu tõttu põhiseadusega**. PS § 15 lg 2 järgi on halduskohtul õigus tunnistada EPVS § 4 lg 3 p 2 ja § 20 lg 3 p 1 põhiseadusvastaseks ning seeläbi kaebus rahuldada ja teha valla- või linnasekretärile ettekirjutus korraldada isiku kandmine rahvastikuregistrisse või muuta valijate arvestuse aluseks olevaid registriandmeid.

Käesoleva artikli kirjutamise ajal jõudsid Riigikohtusse 2015. aasta Riigikogu valimistega seotud kohtuasjad, kus kinnipeetavad on vaidlustanud enda valijate nimekirja kandmata jätmise halduskohtus. Nendes asjades on ringkonnakohus tunnistanud vastavad Riigikogu valimise seaduse sätted põhiseadusvastaseks. Lõpliku otsuse vangide valimisõiguse puudumise põhiseaduspärasuse kohta teeb seega Riigikohus, mis tähendab samas, et Riigikogu uuel koosseisul ei ole võimalik seda teemat enam vältida.



ÜLEVAADE EESTIT PUUDUTAVATEST EUROOPA LIIDU KOHTU JA EUROOPA INIMÕIGUSTE KOHTU 2014. AASTA LAHENDITEST



Mariliis Timmermann

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Eve Rohtmets

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Euroopa Kohtu lahendid Eesti kohtute esitatud eelotsusetaotluste kohta

Eesti kohtud on Euroopa Kohtult eelotsust küsinud 15 korral. Esimese eelotsusetaotluse esitas Riigikohus 2007. aastal. Kõige tegusamad olid kohtud 2012. aastal, mil esitasid Euroopa Kohtule kuus taotlust. Eesti kohtute eelotsusetaotluste keskmine menetlusaeg Euroopa Kohtus on umbes 1,5 aastat. Kõige kauem menetleti 2007. aastal esitatud eelotsusetaotlust JK Otsa Talu asjas (kaks aastat ja kaks nädalat) ning kõige lühem oli menetlusaeg 2012. aastal esitatud Nordeconi ja Rambolli asjas (täpselt üks aasta).

Kõige enam taotlusi on esitanud Tartu Ringkonnakohus, kes on küsinud eelotsust kuuel korral. Riigikohus on esitanud viis eelotsusetaotlust, Tallinna Halduskohus kolm ja Tallinna Ringkonnakohus ühe. Kõik eelotsusetaotlused on seni esitatud haldusajades. Kolmel korral küsisid kohtud eelotsust üleliigse laovaru asjades, kolmel korral struktuuritoetusi puudutavates kohtuvaidlustes ja kahel juhul tollimaksude kohta. Ülejäänud asjades on teemaks olnud ravimeid puudutav teave, piimatootmise

sanitaarkontrolli lõivud, teehooldussõiduki mõiste määramine, jäätmevedu, hankemenetlus, tolli pädevus ja aktsiisikaupade maksustamine müügi maksuga.

2014. aastal ei esitanud Eesti kohtud ühtegi eelotsusetaotlust, aga Euroopa Kohus lahendas neli varasemat Eesti kohtute taotlust. Järgnevalt antaksegi ülevaade neist neljast otsusest.

1) Dumpinguvastasest tollimaksust vabastamine

Kohtuasjas **C-3/13 Baltic Agro** oli küsimuse all Venemaalt pärit ammoniumnitraadi impordil dumpinguvastasest tollimaksust vabastamine. Tartu Ringkonnakohtu eelotsusetaotluse keskseks küsimuseks oli, kas määrust nr 661/2008 tuleb tõlgendada nii, et selleks, et isikule laieneks vabastus dumpinguvastasest tollimaksust, peab ta olema samal ajal nii importija kui ka esimene sõltumatu klient ühenduses. Selles asjas oli Baltic Agro ostnud Venemaalt ammoniumnitraatväetist teise Eesti äriühingu vahendusel. Maksu- ja Tolliamet (MTA) oli kohustanud Baltic Agrot tasuma imporditud kaubaga seotud tolli- ja käibemaksu, leides, et Baltic Agro ei olnud esimene sõltumatu klient Euroopa Liidus.

Euroopa Kohus selgitas, et dumpinguvastases tollimaksust võib vabastada ainult määruuses loetletud kolme kumulatiivse tingimuse esinemisel ning neid sätteid tuleb tõlgendada kitsendavalt. Määruuses kasutatud sõna „otse“ tähendab, et ühelt poolt imporditud kauba tootnud, lähetanud ja arve esitanud äriühingu ning teiselt poolt esimese sõltumatu kliendi vahel liidus peab oleme otsene seos. Euroopa Kohus vastas eelotsusetaotluse küsimusele, et liikmesriigis asuvat äriühingut, kes on Venemaalt pärit ammoniumnitraati ostnud liikmesriigis asuva äriühingu vahendusel, ei saa pidada esimeseks sõltumatuks kliendiks liidus ning talle ei kohaldu vabastus dumpinguvastases tollimaksust. Tartu Ringkonnakohus jättis seejärel AS Baltic Agro apellatsioonkaebuse rahuldamata ja MTA maksuotsused jõusse. Riigikohus kassatsioonkaebust menetlusele ei võtnud.

2) Teehooldussõiduki mõiste määramine

Kohtuasjas nr C-222/12 A. Karuse esitas Tartu Ringkonnakohus eelotsusetaotluse A. Karuse AS vaidluses Politsei- ja Piirivalveametiga politseiametniku otsuse üle suunata erakorralisele tehnoulevaatusele sõiduk, millel puudus sõidumeerik. A. Karuse leidis, et sõiduk oli liiklusseaduses sätestatud erandi kohaselt vabastatud kohustusest kasutada sõidumeerikut. Tegemist oli hooldussõidukiga, mida kinnitas ka märgede registreerimistunnistusel, ning kontrollimise ajal suundus teehooldustööde jaoks kruusa vedav sõiduk objektile.

Tartu Ringkonnakohus esitas eelotsusetaotluse, kuna vaidlusalune liiklusseaduse säte on üle võetud määruusest nr 561/2006. Määruse kohaselt võib sõidumeeriku kasutamise kohustusest vabastada „seoses teehooldusega kasutatavad sõidukid“. Ringkonnakohus küsis, kas seda väljendit tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab ka laadimiskohast teehooldustööde paika kruusa vedavat sõidukit.

Euroopa Kohus, viidates oma varasemale praktikale sarnastes asjades, jõudis järeldusele, et seda mõistet tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab materjali teehooldustööde paika vedavat sõidukit tingimusel, et vedu on täielikult ja eranditult seotud nende tööde tegemisega ning kujutab endast neid töid täiendavat tegevust. Euroopa Kohus selgitas, et üksnes teehooldustöödeks ette nähtud kruusa vedamist ei saa pidada selle erandi

kohaldamisalasse kuuluvaks. Vastasel juhul annaks sõidumeeriku kasutamise kohustusest vabastamine teenuseosutajatele konkurentsieelise sama sektori teiste teenuseosutajate ees, võimaldades neil hoida kokku meeriku paigaldamise ja hooldusega seotud kuludelt. Selleks, et anda hinnang, millised teehooldustööd kuuluvad erandi alla, tuleb selgitada, kas veol on tööde suhtes lisafunktsiooni või kui pikki vahemaid sõidukid peavad läbima. Erandi ulatuse kindlakstegemisel tuleb arvestada ka määrusega taotletavaid eesmärgi, milleks on töötingimuste ja liiklusohutuse parandamine. Euroopa Kohus leidis, et riigisisene kohus peab kohalikest geograafilistest ja kliimaatilistest iseärasustest tulenevalt hindama, kas vaidlusaluse sõiduki liikumisel oli täidetud piiratud vahemaa ja lühikese ajavahemiku nõue, ilma et sellega kahjustataks määrusega taotletavaid eesmärgi.

Tartu Ringkonnakohus tegi seejärel kindlaks, et vaidlusalune sõiduk vedas kruusa objektile 3,8 km kauguselt ning sama autoga laotati kruus teel ärauhutud kohtadesse ka laiali. Sellest tulenevalt leidis ringkonnakohus, et kaebaja veok vedas materjali teehooldustööde paika, vedu oli täielikult ja eranditult seotud tööde tegemisega ning kujutas endast neid töid täiendavat tegevust. Apellatsioonkaebuse jättis ringkonnakohus siiski rahuldamata, kuna leidis, et kaebaja on jätnud täitmata teised liiklusseadusest tulenevad nõuded, mis annavad õiguse sõidumeerikut mitte kasutada. Näiteks puudus kaebajal teehoiutööde tegevusluba. Sellest tulenevalt jõudis kohus järeldusele, et politseiametnik oli sõiduki õiguspäraselt erakorralisele tehnoulevaatusele suunanud.

3) Tolli pädevus intellektuaalomandi õiguse rikkumise tuvastamisel

Kohtuasjas nr C-583/12 Sintax Trading oli vaidluse all küsimus, kas toll võib omal algatusel korraldada menetluse ja teha sisulise otsuse intellektuaalomandi õiguse rikkumise kohta. Selles asjas oli toll peatanud Sintax Trading OÜ poolt Eestisse imporditud suuloputusvee pudelite vabasse ringlusse laskmise, kuna leidis, et kaubaga rikutakse intellektuaalomandi õigust. Äriühing vaidlustas tolli tegevuse. Halduskohus rahaldas kaebuse. Ringkonnakohus leidis, et tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast ei olegi tollil intellektuaalomandi õiguse rikkumise kindlakstegemiseks pädevust. Riigikohus

otsustas esitada eelotsusetaotluse. Euroopa Kohtult küsiti, kas määrusega nr 1383/2003 oleks vastuolus, kui toll intellektuaalomandi õiguse valdaja tegevusetuse korral ise alustab määruses ettenähtud menetlust.

Euroopa Kohus leidis, et selline tõlgendus ei ole määrusega nr 1383/2003 vastuolus, ning lisas, et oluline on vaid, et sellise otsuse peale oleks tagatud edasikaebeõigus. Euroopa Kohtu eelotsuse alusel leidis Riigikohus, et kauba kinnipidamine ja rikkumismenetluse alustamine olid õiguspärased. Kauba tolli kontrolli alla jätmine ilma rikkumise kohta sisulise otsuse tegemiseta kuni tsiviilkohtumenetluses intellektuaalomandi omaniku õiguste üle käiva vaidluse lõppemiseni, oli aga õigusvastane. Seda eriti põhjuselt, et puudus ka haldusorgani otsus, mida isikul oleks olnud võimalik vaidlustada. Riigikohus rahuldab seejärel Sintax Trading OÜ kaebuse ja tunnistab õigusvastaseks MTA toimingut, mis seisnes kinni peetud kauba vabasse ringlusse laskmise otsustamisega ebamõistlikult viivitamises.

4) Struktuuritoetuste vaidlustamise õigus ja pädev kohus liikmesriikidevahelise programmi puhul

Huvitav näide Euroopa Liidu ja liikmesriigi õiguse põimumisest ning selle mõjust halduskohtumenetlusele on nn Liivimaa Lihaveise kaasus, kus esimene kaebus halduskohtule esitati 3. novembril 2010 ning 2015. aasta märtsis käib endiselt vaidlus kaebuse menetluse võtmise üle. Selle asja menetluses on kaks kohtuastet esitanud Euroopa Kohtule eelotsusetaotlused, millest esimese kohta tegi Euroopa Kohus otsuse 2014. aastal, teise puhul leidis 2015. aasta veebruaris, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu.

Kohtuasjas **C-562/12 Liivimaa Lihaveis** oli vaidluse all struktuuritoetusi puudutav küsimus Eesti-Läti ühisprogrammi seirekomitee otsuste vaidlustatavuse kohta. MTÜ Liivimaa Lihaveis oli vaidlustanud seirekomitee otsuse jätta nende toetustaotlus rahuldamata. Halduskohus tagastas kaebuse põhjendusega, et kaebajal puudub halduskohtusse pöördumise õigus. MTÜ Liivimaa Lihaveis vaidlustas selle. Tartu Ringkonnakohus peatas määruskaebuse menetluse ja esitas Euroopa Kohtule eelotsusetaotluse küsimustega, kas liidu õigusega on vastuolus programmi

juhendi säte, mille kohaselt ei ole seirekomitee otsused edasikaevatavad, ning kui nad on edasikaevatavad, siis kas neid kaebusi on pädev lahendama Euroopa Liidu Üldkohus või riigisisene kohus.

MTÜ Liivimaa Lihaveis esitas Tartu Ringkonnakohtu määruse peale määruskaebuse. Riigikohus selgitas, et ringkonnakohus on menetluse eelotsuse küsimise ajaks õigesti peatanud, kuna vastav halduskohtumenetluse seadustiku norm on imperatiivne. Eelotsuse küsimise vaidlustatavuse kohta leidis Riigikohus, et riigisisese õiguse kohaselt on see vaidlustatav, kuna takistab asja edasist menetlust. Eelotsuse küsimise määruse tühistamine on aga Euroopa Liidu õigusest tulenevalt välistatud. Viitega Euroopa Kohtu praktikale asus Riigikohus seisukohale, et kõrgema astme kohus ei tohi madalama astme kohtu eelotsuse küsimusi muuta või tühistada, kuid kõrgema astme kohtul pole keelatud esitada samas asjas Euroopa Kohtule lisaküsimusi. Riigikohus otsustas põhikohtuasja edasise õige ja sujuva lahendamise huvides esitada omakorda Euroopa Kohtule küsimused, kas liidu õigusest tulenevalt oli Eestil ja Lätil kohustus kokku leppida, milline kohus on pädev seirekomitee otsuste peale esitatud kaebusi lahendama ja millise õiguse alusel seda teha tuleb, ning kui selline kokkulepe puudub, siis kas kaebuse võib lahendada riigisisese õiguse alusel selle liikmesriigi kohus, kelle isik kaebuse esitas.

Euroopa Kohus asus Tartu Ringkonnakohtu eelotsuse küsimuste kohta seisukohale, et kaebus seirekomitee otsuse peale ei kuulu Euroopa Liidu Üldkohtu pädevusse, sest seirekomitee ei ole Euroopa Liidu institutsioon, organ ega asutus. Sellest tulenevalt ei ole Euroopa Kohus ka pädev hindama seirekomitee vastu võetud programmi juhendi sätete seaduslikkust. Juhendi säte, mille kohaselt seirekomitee otsuste peale ei saa edasi kaevata, on aga Euroopa Liidu õigusega vastuolus, kuna ei järgi tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtet.

Pärast Euroopa Kohtult otsuse saamist rahuldab ringkonnakohus MTÜ Liivimaa Lihaveis määruskaebuse ja saatis asja tagasi halduskohtule kaebuse menetluse võtmise otsustamiseks. Seirekomitee ja Siseministeerium vaidlustasid Tartu Ringkonnakohtu määruse. Riigikohus peatas määruskaebuse menetluse võtmise otsustamise kuni Euroopa Kohtu lahendi jõustumiseni asjas, milles

lahendatakse Riigikohtu esitatud eelotsusetaotlust (kohtuasi C-175/13). Veebruaris 2015 lahendas Euroopa Kohus Riigikohtu eelotsusetaotluse. Euroopa Kohus leidis, et Riigikohtu esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, kuna taotluse esitamise ajal ei olnud kohtuasjas enam Riigikohtus vaidlust pooleli. Riigikohus oli jätnud ringkonnakohtu määruse peale esitatud määruskaebuse rahuldamata, leides, et ringkonnakohus oli õiguspäraselt peatanud riigisisese kohtumenetluse kuni eelotsusetaotluse lahendamiseni Euroopa Kohtus. Euroopa Kohus lisan, et asjaolu, et põhikohtuasi võib hiljem jõuda Riigikohtu menetlusse, seda järeldust ei mõjuta.

Ülevaade 2014. aastal Eesti suhtes tehtud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustest

2014. aasta lõpuks oli Euroopa Inimõiguse Kohus (EIK) teinud Eesti suhtes kokku 41 sisulist otsust. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) rikkumise on EIK tuvastanud 34 kohtuasjas.

EIK tegi 2014. aastal Eesti suhtes kuus sisulist otsust. Kohtuasjad Tali vs. Eesti ja Jaeger vs. Eesti puudutasid vangistusõigust – esimesel juhul oli probleemiks kinnipeetava väärkohtlemine (EIÕK artikkel 3) ja teisel juhul privaatsusnõude rikkumine kinnipeetava läbiotsimisel (artiklid 3 ja 8). Kohtuasjas Ovsjannikov vs. Eesti käsitleti vahi all pidamise kestust, kinnipidamise õiguspärasuse kontrollimist ja juurdepääsu kriminaaltoimiku materjalidele (artikli 5 lg-d 3 ja 4). Kolmel juhul väitsid kaebajad, et rikutud on artiklit 6. Kahes samanimelises kohtuasjas Kiisa vs. Eesti pöörduti EIK poole ebamõistlikult pika menetlusaja ja tõhusa õiguskaitsevahendi puudumise tõttu (artikli 6 lg 1 ja artikkel 13). Kohtuasi Jüssi Osawe vs. Eesti puudutas juurdepääsu kohtule (artikli 6 lg 1), täpsemalt selle piirangut isaduse tuvastamiseks hagi esitamisel.

Arvestades, et Eesti suhtes tehtud lahendite täpsemad kokkuvõtted ja aastaülevaated on interneti teel kättesaadavad, on käesolevas artiklis antud vaid väga üldine ülevaade 2014. aastal tehtud lahenditest. Ülevaate eesmärk on juhtida tähelepanu muuhulgas sellele, et EIK lahendid on äärmiselt tänuväärne abimaterjal konventsiooni

tõlgendamisel – lahendites on korratud EIK praktikas kujundatud üldpõhimõtteid ja toodud ka täpsustavaid näiteid. Samuti on EIK praktika leidmisel palju abi lahendites toodud viidetest EIK varasemale praktikale. Samas tuleb EIK otsustes väljendatud seisukohtadele tuginemisel olla tähelepanelik, kuivõrd need võivad oluliselt sõltuda kaasuse asjaoludest.

1) Tali vs. Eesti – artikli 3 rikkumine

EIKo 13.02.2014, kaebus nr 66393/10

Kohtuasjas Tali vs. Eesti esitatud kaebus puudutas kinnipeetava väärkohtlemist, sh käeraudade, teleskoopnuia, pipragaasi ja rahustusvoodi kasutamist. Kaebaja väitis, et tema väärkohtlemine kujutas endast piinamist. Väärkohtlemine oli olnud eriti julm ning selline, mis põhjustab tugevat valu ning hingelisi ja füüsilisi kannatusi konventsiooni artikli 3 (piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise keeld) tähenduses. Riik leidis, et vanglaametnikud kasutasid ohjeldusmeetmeid, erivahendeid ja teenistusrelva õiguspäraselt.

EIK on korduvalt rõhutanud, et konventsiooni artikkel 3 sisaldab demokraatliku ühiskonna üht kõige põhilisemat väärtust. See keelab mis tahes tingimusel piinamise ja ebainimliku või alandava kohtlemise või karistuse olenevate asjaoludest ja kannatanu käitumisest. Konventsiooni artikli 3 kohaldamisalasse kuuluva väärkohtlemisega on tegemist siis, kui isikule põhjustatud kannatused ületavad teatud raskusastme. Raskusastme hindamine sõltub juhtumi asjaoludest, näiteks kohtlemise kestus, selle füüsiline ja vaimne mõju ning mõnel juhul kannatanu sugu, vanus ja tervislik seisund. EIK on muu hulgas pidanud kohtlemist ebainimlikuks, kui see oli ettekatsetatud, kestis katkematult tundide kaupa ja tekitas kas kehavigastusi või intensiivseid hingelisi kannatusi, ning samuti alandavaks, kui see tekitas ohvrites hirmutunnet, ahastust ja alaväärsustunnet.

EIK mõõnis, et jõu kasutamine võib olla vajalik vangla julgeoleku tagamiseks ja korra hoidmiseks või kuritegevuse ennetamiseks kinnipidamisasutustes. Sellest hoolimata võib niisugust jõudu kasutada üksnes hädavajadusel ja see ei tohi olla ülemäärane. EIK asus seisukohale, et füüsilise jõu kasutamine, mis ei ole otseselt tingitud kinnipeetava enda käitumisest, alandab inimväärikust ja rikub

põhimõtteliselt konventsiooni artiklis 3 sätestatud õigust.

EIK kordas, et väärkohtlemise väide peab tuginema asjakohastele tõenditele. Tõendite hindamisel on EIK üldjuhul kohaldanud tõendamisstandardit „väljaspool mõistlikku kahtlust“. Kohtuasjas esitatud tõendite hindamine on riigisiseste kohtute kohustus ja üldjuhul EIK tõendeid ümber hindama ei hakka. Kui kaebaja väidab aga konventsiooni artikli 3 rikkumist, peab EIK rakendama eriti põhjalikku kontrolli.

Kohtuasjas Tali vs. Eesti võttis EIK arvesse riigi esitatud tõendeid ohu kohta, mida kaebaja endast kujutas (tema süüdimõistmised mõrvas ja tapmiskatses, ründed vanglaametnike ja teiste kinnipeetavate vastu, distsiplinaarkaristused ning tema iseloomustus individuaalses täitmiskavas). EIK nõustus, et kaebaja iseloom ja varasem käitumine andsid vanglaametnikele aluse olla valvel oma ohutuse tagamiseks ning viivitatute meetmete võtmiseks, kui kaebaja näitas üles allumatust, ähvardas või käitus nendega agressiivselt. Samuti märkis EIK, et kahes erinevas riigisisises menetluses (kriminaal- ja halduskohtumenetluses) tuvastasid riigisisised kohtud pärast sündmuste põhjalikku uurimist, et kaebaja oli käitunud agressiivselt ja et selle tõttu oli erimeetmete võtmine agressiivsuse mahasurumiseks õigustatud.

Võttes ühelt poolt arvesse pipragaasi kinnises ruumis kasutamise võimalikke raskeid tagajärgi ja teiselt poolt vanglaametnike käsutuses olevaid alternatiivseid vahendeid, nagu soomusvestid, kiivrid ja kaitsekilbid, leidis EIK, et asjaolud ei õigustanud pipragaasi kasutamist. Samuti leidis EIK, et rahustusvoodi kasutamine ei olnud kohtuasja asjaolusid arvestades õigustatud. EIK rõhutas, et ohjeldusmeetmeid ei tohi kunagi kasutada karistusena, vaid pigem enesevigastamise või teistele isikutele või vangla julgeolekule tõsise ohu vältimiseks.

Eeltoodut ja kaebaja suhtes kasutatud meetmete kumulatiivset mõju arvesse võttes leidis EIK, et kaebajat koheldi ebainimlikult ja alandavalt, mistõttu on konventsiooni artiklit 3 rikutud. EIK leidis, et kaebaja on kandnud mittevartalist kahju, mida ei saa hüvitada üksnes rikkumise tuvastamisega, ja mõistis kaebaja kasuks mittevartalise kahju hüvitisena välja 5000 eurot.

2) Ovsjannikov vs. Eesti – artikli 5 lg 4 rikkumine

EIKo 20.02.2014, kaebus nr 1346/12

Kaebaja on ettevõtja, kes oli kõne all oleva ajal ka Narva linnavolikogu liige ja Narva linnavolikogu rahanduskomisjoni esimees. Kaebaja oli kinni peetud kahtlustatuna vaba konkurentsi kahjustamises, mõjuvõimuga kauplemises, pistise nõudmises ja rahapesus. Kaebaja väitis eelkõige, et teda peeti ebamõistlikult pikka aega vahi all ja et tema vahistamise õiguspärasuse kontrolli menetlus ei olnud õiglane. Kaebaja vaidlustas muu hulgas selle, et kaebajal ja tema advokaadil ei olnud võimalik tutvuda materjalidega, mille alusel ta vahistati.

Riik leidis, et kaebaja kuus kuud vahi all hoidmine oli kooskõlas artikli 5 lg-ga 3, kuna kogu selle aja vältel toimus aktiivne kohtueelne menetlus. Kaebaja vahi all pidamine sellel ajavahemikul oli vajalik, et takistada tal tõendite hävitamise, muutmise või kõrvaldamisega või tunnistajate ja teiste kahtlustatavate mõjutamisega kahjustada kohtueelset menetlust. Samuti väitis riik, et asjaolu, et kaebaja vahi alla võtmise otsustas kohus kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt kriminaaltoimiku alusel ja et kaitsjal puudus sel ajal juurdepääs toimikule, ei tähenda, et kaitsja ei olnud kaebaja vahi alla võtmise alustest ja põhjustest teadlik. Vajadus tagada kriminaalmenetluse tõhusus tähendas, et osa uurimise ajal kogutud informatsioonist tuli salajas hoida, et kahtlustatavad ei rikuks tõendeid ega takistaks õigusemõistmist.

EIK praktika artikli 5 (õigus isikuvabadusele ja -puutumata tusele) kohta soosib vabastamist. Artikli 5 lg 3 peamine eesmärk on isiku tinglik vabastamine kohe, kui tema vahi all pidamine ei ole enam põhjendatud. Ametivõimud peavad veenvalt tõendama, et ükskõik kui lühiajaline vahi all pidamine on õigustatud. Ametivõimudel on isiku vabastamise või vahi all pidamise üle otsustamisel artikli 5 lg 3 alusel kohustus kaaluda alternatiivseid meetmeid isiku asja arutamisele ilmutamise tagamiseks.

Selles kohtuasjas veendus EIK, et kaebaja vahi all pidamine põhines asjakohastel ja piisavatel alustel ning riigisisised ametivõimud tegid menetlustoiminguid nõutud hoolsusega. EIK leidis, et konventsiooni artikli 5 lg-t 3 ei ole rikutud.

EIK rõhutas, et konventsiooni artikli 5 lg 4 alusel toimuv menetlus vahi all pidamise peale esitatud kaebust lahendavas kohtus peab olema võistlev ja see peab alati tagama poolte võrdse kohtlemise. Poolte võrdsus ei ole tagatud, kui kaebajale või tema kaitsjale ei võimaldata juurdepääsu nendele uurimistoimikust olevatele dokumentidele, mis on hädavajalikud vahi all pidamise õiguspärasuse tõhusaks vaidlustamiseks. EIK selgitas, et kui dokumente ei ole võimalik avaldada täies ulatuses, peab isikule olema siiski tagatud võimalus tema vastu esitatud väiteid tõhusalt vaidlustada.

EIK tunnistas vajadust tõhusa kriminaalmenetluse järele, mis võib tähendada, et osa menetluse jooksul kogutud informatsioonist tuleb hoida salajas, et takistada kahtlustatavatel tõendite rikkumist ja õigusemõistmise takistamist. EIK on siiski seisukohal, et selle seadusliku eesmärgi poole ei saa püüelda kaitseõiguse ulatusliku piiramisega. Selle tõttu tuleb isiku vahi all pidamise õiguspärasuse hindamise seisukohalt oluline informatsioon teha sobival viisil isiku kaitsjale kättesaadavaks. Kohtuasjas *Ovsjannikov vs. Eesti* leidsid kohtud aga sisuliselt, et menetlusõigus ei võimalda neil isegi kaaluda, kas tõendite täies ulatuses kaitsja eest varjamine on tõepoolest hädavajalik. Seetõttu leidis EIK, et selles asjas puudusid piisavad tasakaalustavad meetmed, mis oleksid võimaldanud kaebajal tõhusalt vaidlustada tema vastu esitatud väiteid, ning tuvastas artikli 5 lg 4 rikkumise.

EIK leidis, et kaebaja on kandnud mittevaralist kahju, mida ei saa hüvitada üksnes rikkumise tuvastamisega. EIK mõistis kaebaja kasuks mittevaralise kahju hüvitisena välja 4900 eurot.

3) Kiisa vs. Eesti – artikli 6 lg 1 rikkumine ja artikli 13 rikkumine

EIKo 13.03.2014, kaebused nr 16587/10 ja 34304/11

Kaebajad leidsid, et tsiviilkohtumenetluse pikkus ühe kaebaja elatisenõudes teise kaebaja vastu ei olnud kooskõlas artikli 6 lg-s 1 sätestatud mõistliku aja nõudega ning neil puudus selles olukorras tõhus õiguskaitsevahend. Riigisisene kohtumenetlus kestis kolmes kohtuastmes kokku kuus aastat ja kolm kuud.

Riik leidis, et menetlus oli olnud nii pikk kaebajate enda käitumise tõttu. Ainuke viivitus, mis oli osaliselt kohtute süü, oli viiekuuline paus asja teist korda arutamisel ringkonnakohtus pärast Riigikohtu otsust.

EIK kordas, et menetluse pikkuse mõistlikkust tuleb hinnata kohtuasja asjaolude valguses ning võttes arvesse järgmisi kriteeriume: kohtuasja keerukus, kaebaja ja asjakohaste ametivõimude tegevus ning see, mis on kaebaja jaoks kaalul.

EIK leidis, et kõnealune tsiviilmenetlus, milles esimene kaebaja nõudis elatist kaebajate poja kasuks, ei olnud iseenesest keeruline. Lisaks oli vaidluse teemat arvestades vajalik rakendada erilist hoolsust.

Kaebajate tegevuse kohta leidis EIK, et mitmed muudatused, mida esimene kaebaja oma nõudes tegi, ja teise kaebaja taotlus menetlus peatada ning kaebajate taotlused lükata kohtuistungid edasi mõjutasid kahtlemata menetluse pikkust. Samuti kasutasid kaebajad oma õigust kohtuotsused edasi kaevata. EIK märkis siiski, et kohtu järjepideva lähenemise kohaselt ei saa kaebajale ette heita seda, et ta kasutab kõiki vahendeid, mis on talle tema huvide kaitsmiseks riigisisese õigusega ette nähtud.

EIK leidis, et puuduvad selged märgid, et kohtud oleksid menetlusega venitanud. Samas viitab asja tagasisaatmine uueks arutamiseks tavaliselt alama astme kohtute eksimustele ning sellest tulenevas menetluse üldpikkuses on süüdi ametivõimud, mitte kaebajad. EIK jõudis järeldusele, et selles asjas oli menetlus ebamõistlikult pikk, ning tuvastas artikli 6 lg 1 rikkumise.

EIK märkis, et selles asjas esitas esimene kaebaja oma kaebuse enne Riigikohtu 22. märtsi 2011 otsust *Osmjorkini* kohtuasjas ja sellele järgnenud halduskohtute otsuseid. Seetõttu leidis EIK sarnaselt oma seisukohaga kohtuasjas *Raudsepp vs. Eesti*, et kaebuse esitamise ajal puudus esimesel kaebajal tõhus õiguskaitsevahend seoses oma menetluse pikkust puudutava kaebusega. Seetõttu leidis EIK, et selles asjas on rikutud ka konventsiooni artiklit 13.

EIK leidis, et kaebajad on pidanud mõningal määral taluma menetluse pikkusest tulenevaid kannatusi ja frustratsiooni, ning mõistis mõlema kaebaja kasuks mittevaralise kahju hüvitisena välja 1000 eurot.

4) Kiisa vs. Eesti – artikli 6 lg 1 rikkumine ja artikli 13 rikkumine

EIKo 13.03.2014, kaebus nr 72999/10

Kaebuse aluseks olnud kohtuasjas oli kaebaja esitanud hagiavalduse abielu lahutamiseks ja ühisvara (sealhulgas mitme kinnisasja ja osaluse äriühingus) jagamiseks. Kaebaja väitis, et tsiviilkohtumenetluse pikkus ei olnud kooskõlas mõistliku aja nõudega ning tal puudus selles olukorras tõhus õiguskaitsevahend. Kohtumenetlus kestis kokku ligi üheksa aastat ja üheksa kuud.

Riik oli seisukohal, et menetlus oli olnud nii pikk kaebaja ja kostja tegevuse tõttu, mitte kohtute süül. Riik väitis, et menetluse pikkust mõjutas kõige rohkem see, et kaebaja täiendas korduvalt – vähemalt 25 korral – oma hagi ning esitas uusi tõendeid ja taotlusi. Kostjale tuli anda võimalus kaebaja seisukohtadele vastata ning kuna need seisukohad olid üldjuhul mahukad, taotles kostja vähemalt viiel korral vastamiseks ette nähtud aja pikendust. Kaebaja ise palus samuti mitmel korral ajapikendust, ühtlasi esitas ta mitu taotlust kohtuniku ja eksperdi taandamiseks ning vastuväiteid kohtu tegevuse kohta.

EIK lahendas selle asja sarnaselt eespool käsitletud samanimelise kohtuasjaga ja tugines samadele kaalutlustele. Märkused ametivõimude tegevuse kohta olid selles asjas siiski ebamäärasemad. EIK märkis, et kuigi ta ei näe selgeid märke, et kohtud venitasid asja menetlusega, leiab ta ikkagi, et menetluse kogupikkus ei olnud kooskõlas kaebaja õigusega asja arutamisele mõistliku aja jooksul.

Ka selles asjas leidis EIK, et rikutud on artikli 6 lg-t 1 ja artiklit 13. Samuti arvas EIK, et kaebaja on pidanud mõningal määral taluma menetluse pikkusest tulenevaid kannatusi ja frustratsiooni, ning mõistis kaebaja kasuks mittevahalise kahju hüvitisena välja 3400 eurot.

5) Jaeger vs. Eesti – artiklit 3 ei ole rikutud; artikli 8 rikkumine

EIKo 31.07.2014, kaebus nr 1574/13

Kaebaja kaebas eelkõige selle üle, et ta otsiti Tartu Vanglas läbi alandaval viisil, mis põhjustas talle kannatusi ja rikkus tema õigust privaatsusele. Riik väitis, et kaebaja läbiotsimisel oli seaduslik alus ja eesmärk (korratuste ja

rikkumiste ennetamine) ning meede oli proportsionaalne. Läbiotsimisel ei rikutud kaebaja privaatsust.

EIK praktika kohaselt võivad täielikud läbiotsimised olla vajalikud vangla julgeoleku tagamiseks või rikkumiste ennetamiseks, kuid need tuleb teha sobival viisil ja need peavad olema õigustatud. EIK leidis, et isegi kui läbiotsimine põhjustas kaebajale kannatusi, ei olnud need piisavalt tõsised artikli 3 rikkumise tuvastamiseks. Samas leidis EIK, et tegemist on kohtuasjaga, mis kuulub konventsiooni artikli 8 kohaldamisalasse (õigus era- ja perekonnaelu austamisele). EIK võttis arvesse kaebaja väidet, et täielikud läbiotsimised tuleks teha selleks ette nähtud ruumides, mis on olemas hoone igal korrusel. Samas leidis EIK, et konventsiooni artiklist 8 ei tulene, et isiku läbiotsimine, mis ei toimu spetsiaalses ruumis, on alati vastuolus nimetatud sättega. Tähelepanu tuleb pöörata kohtuasja asjaoludele, sealhulgas äärmisele vajadusele tagada vangla julgeolek ja läbiotsimise toimumispaigale. EIK arvestas ka riigi väidet, mille kohaselt läbiotsimine tuli teha hoonesse sisenemisel, et kinni-peatavad ei saaks lubamatuid esemeid peita ega teiste üle anda. Eeltoodu põhjal ei välistanud EIK, et isiku läbiotsimine vanglahoone koridoris või trepikojas kohe pärast kinnipeetava sisenemist võib olla lubatav, kui protseduuri käigus on tagatud kinnipeetava privaatsus.

EIK leidis, et see, kas mõni kaaskinnipeetav kaebaja läbiotsimist ka tegelikult pealt nägi, ei ole määrava tähtsusega. Kui isik tunnetab, et teised võivad teda lahtiriie- tatult näha, siis võib see tekitada temas tugeva tunde, et tema privaatsust ei ole austatud, hoolimata sellest, kas keegi ka tegelikult teda nägi. Pidades silmas, et täielik läbiotsimine toimus trepikojas, kuhu oli ligipääs kahe ukse kaudu, millel olid katmata, läbipaistva klaasiga aknad, leidis EIK, et kaebaja tunne, et tema privaatsust ei austatud, ei ole alusetu. EIK järeldas, et kaebaja õigust eraelu puutumata riivati ebaproportsionaalsel määral ning selle tõttu on konventsiooni artiklit 8 rikutud. EIK otsustas, et kaebaja on kandnud mittevahalist kahju, mida ei saa hüvitada üksnes rikkumise tuvastamisega, ja mõistis mittevahalise kahju eest kaebaja kasuks välja nõutud summa (1600 eurot).

Selles asjas väärrib märkimist riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus, millele on ka EIK oma otsuses viidanud. Nimelt nõustus riigisisese kohtumenetluses Riigikohtu halduskollegiumi enamus ringkonnakohtu seisukohaga, et kuigi kaaskinnipeetavad võisid läbiotsimist pealt näha, ei rikutud sellise läbiotsimisega kaebaja õigusi. Riigikohtunik Tõnu Anton jäi eriarvamusele, leides, et selles asjas kirjeldatud läbiotsimine toimus privaatsuse tagamise nõuet eirates. Eriarvamuse kohaselt ei ole privaatsuse tagamise nõude täitmise kontrollimisel määrava tähtsusega see, kas tegelikult ka keegi kõrvalistest isikutest nägi kaebaja alastiolekut. Samuti ei saa eeldada, et isik, keda parajasti läbi otsitakse, oleks suuteline samal ajal fikseerima ning hiljem tõendama, kas, kuidas ja millised kõrvalised isikud läbiotsimist pealt nägid või näha võisid ning mida nad täpselt nägid. Täielik läbiotsimine olukorras ja kohas, kus pole tagatud, et kõrvalised isikud ei näe läbiotsitava isiku alastiolekut, tekitab läbiotsitaval põhjendatult tunde, et tema privaatsusest ei hoolita ning et kõrvalised isikud võivad tema alastiolekut ja tema suhtes tehtavaid toiminguid pealt vaadata. Selline olukord kahjustab läbiotsitava isiku inimväärikust ja võib kaasa tuua ebakindlustunde, rusutuse ja alandatuse.

6) Jüssi Osawe vs. Eesti – artiklit 6 ei ole rikutud

EIKo 31.07.2014, kaebus nr 63206/10

Kaebaja kaebas eelkõige selle üle, et kohus ei võtnud menetlusse tema lapse põlvnemise tuvastamise hagi. Kaebaja soovis tuvastada, et ta tütar põlvneb D.-st, kuid kohus leidis Riigikohtu praktikale tuginedes, et asja ei ole võimalik menetleda enne, kui ei ole ebaõigeks tunnistatud sünniakti kannet, mille kohaselt on lapse isa O. Kaebaja oli varem esitanud hagi lapse sünniaktis isa kohta tehtud kande ebaõigeks tunnistamiseks, kuid jättis vaidlustamata maakohtu määruse, millega see jäeti menetlusnõuete täitmata jätmise tõttu menetlusse võtmata (kaebaja pidi tasuma riigilõivu 5000 krooni ja kindlaks tegema O. elukoha).

EIK leidis, et selles asjas ei olnud kaebajal takistusi kohtusse pöördumiseks. Kaebajal oli võimalik esmalt vaidlustada isa kohta sünniakti tehtud kanne ja seejärel

taotleda lapse põlvnemise tuvastamist. Pelgalt asjaolu, et riigisisese õiguse alusel tuli läbida kaks menetlust üksteise järel, mitte samal ajal, ja et teist menetlust ei olnud võimalik algatada enne esimese menetluse vastava lahendusega, ei tähenda EIK arvates, et kaebaja kohtusse pöördumise õigus ei olnud tõhus või et see oli nii oluliselt piiratud, et õiguse põhiolemus sai kannatada. EIK märkis seejuures, et kuigi selline regulatsioon võib tunduda mõnevõrra formalistlik, ei saa ta kohtuasja asjaolusid arvestades praegusel juhul sellist järeldust teha.

Kuna kaebaja ei kasutanud esimeses menetluses tema käsutuses olevat õiguskaitsevahendit, leidis EIK, et tema kohtusse pöördumine teises menetluses ei olnud ebaoproportsionaalselt piiratud. EIK asus seisukohale, et konventsiooni artikli 6 lg-ga 1 tagatud kohtusse pöördumise õigust ei ole rikutud.



4.

KOHTUTE MENETLUSSTATISTIKA



ESIMESE JA TEISE ASTME KOHTUTE 2014. AASTA MENETLUSSTATISTIKA KOKKUVÕTE, milles üksikasjalikumalt haldusasjadest

Külli Luha

Justiitsministeeriumi õigusloome ja arenduse talituse analüütik

2014. aastal laekus maakohutusse lahendamiseks kokku 27 842 tsiviilasja, 15 434 kriminaalmenetlusasja¹ (sh 7699 kriminaalasja) ja 10 861 väärteomenetlusasja. Halduskohutusse esitati kokku 3786 kaebust. Ringkonnakohtutesse laekus kokku apellatsioon- ja määruskaebemenetluses 2958 tsiviilasja, 1653 haldusasja, 1387 kriminaalasja ja 167 väärteomenetlusasja.

Alljärgnevatel joonistel² on kujutatud viimase viie aasta jooksul I astme kohtutesse (joonis 1) ja II astme kohtutesse (joonis 2) saabunud asjade arvu muutumist.

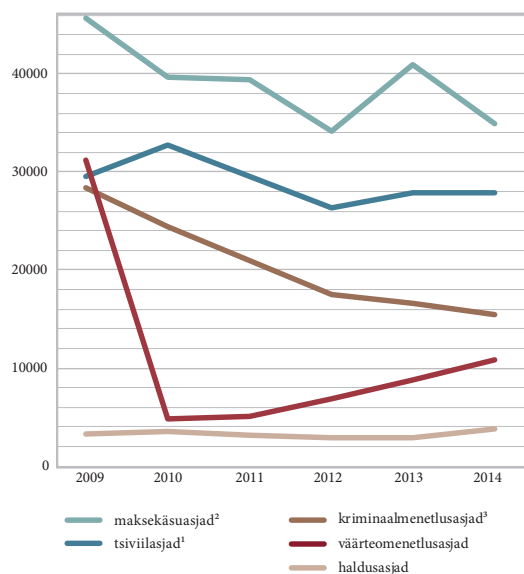
2014. aasta jooksul lahendati maakohututes kokku 28 094 tsiviilasja, 15 349 kriminaalmenetlusasja (sh 7721 kriminaalasja) ja 10 329 väärteomenetlusasja. Halduskohtutes lahendati kokku 3422 haldusasja.

¹ Kohtustatistikas kasutatavaid termineid on selgitatud „Esimese ja teise astme kohtute menetlusstatistika metoodikas“ http://www.riigikohus.ee/vfs/983/I_II_astme_kohtute_menetlusstatistika_metoodika2009.a.pdf.

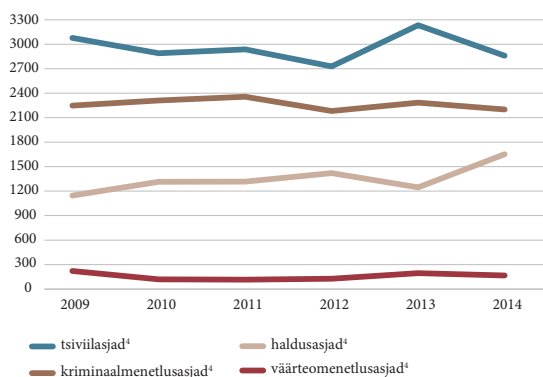
² Joonisel nr 1 on kajastatud: tsiviilasjad¹ – v.a järelevalvemenetlused, maksekäsu kiirmenetluse asjad ning kohtuniku abide lahendatud hagita asjad; maksekäsuasjad² – kõik Pärnu MK Haapsalu km esitatud e-maksekäsu kiirmenetluse asjad; kriminaalmenetlusasjad³ – selles menetlusliigis maakohututele esitatud kriminaalasjad, eeluurimis- ja täitmiskohtuniku vms asjade koondarv. Joonisel 2 on kajastatud: kõikides menetlusliikides⁴ ringkonnakohtusse esitatud kaebuste koondarv, st nii apellatsioon- kui ka määruskaebemenetlused ja ringkonnakohtus alustatud menetlused.

Ringkonnakohtutes lahendati tsiviilkohtumenetluses kokku 3109 asja, sh 1527 tsiviilasja apellatsioonimenetluses, kriminaalkohtumenetluses lahendati kokku 2215 asja, sh 647 kriminaalasja apellatsioonimenetluses, ja väärteomenetluses lahendati 157 asja. Haldusasju lahendati ringkonnakohtutes kokku 1649, sh apellatsioonimenetluses 668.

JOONIS 1. I ASTME KOHTUSSE SAABUNUD ASJADE DÜNAAMIKA AASTATEL 2009–2014



JOONIS 2. RINGKONNAKOHTUTESSE SAABUNUD ASJADE DÜNAAMIKA AASTATEL 2009-2014



I ja II astme kohtute 2014. aasta menetlusstatistika detailsemad andmed menetlusliikide kaupa on avaldatud kohtute veebis <http://www.kohus.ee/et/eesti-kohtud/kohtute-statistika>.

Haldusasjade 2014. aasta menetlusstatistikast

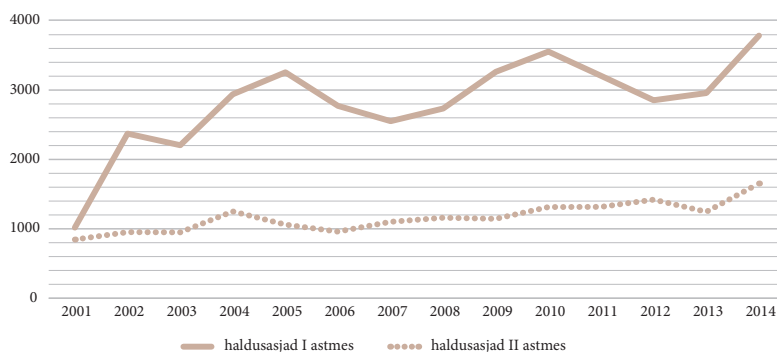
Halduskohtutesse saabuvate asjade arv on olnud viimase viia aasta jooksul muutlik (ühel aastal saabub eelnevast rohkem, järgmisel vähem asju). 2014. aastal saabus halduskohtutesse aga rohkem asju kui kunagi varem. Joonisel 3 on kujutatud saabunud haldusasjade arvu muutumist alates 2001. aastast. Kui jätta varasemad aastad tähelepanuta ja võrrelda viimaste aastate töökoormust, ilmneb, et 2014. aastal saabus haldusasju 32,6% rohkem kui 2012. aastal ning 21,0% rohkem kui 2013. aastal. Kaebuste arvu kasv möödunud aastal on suures osas taas tingitud kinnipeetavate kaebuste hulga olulisest suurenemisest. 2014. aastal saabus kinnipeetavatelt kokku 1657 kaebust. Kinnipeetavate kaebuste hulk on võrreldes 2013. aastaga kasvanud 118,2%, võrreldes 2012. aastaga 78,2% ning 2011. aastaga 21,8%.

Joonisel nr 4, kus on kajastatud halduskohtutesse 2014. aastal saabunud asjade täpsem jaotus, selgub mõlema halduskohtu töökoormuse sisuline jaotus (aluseks on võetud kohtuasjade statistilised kategooriad).

Eelmisel aastal saabus Tallinna Halduskohtusse lahendamiseks 1788 haldusasja, mis on võrreldav 2012. aastal saabunud asjade hulgaga (2012. aastal – 1708, 2013. aastal – 1904). Ligikaudu 30% saabunud asjadest olid maksuõiguse, planeerimise ja ehituse ning riigihangete asjad³, ligikaudu 30% olid korrakaitse asjad (sh 390 vanglate asja). Kuigi saabunud asjade koguarv on selles kohtus võrreldes 2013. aastaga vähenenud, kasvas maksuasjade ning vanglate asjade arv⁴, samuti suurenes 8 asja võrra riigihangete asjade arv (kokku saabus 2014. aastal 55 riigihangete asja).

Töökoormus Tartu Halduskohtus suurenes 2014. aastal võrreldes eelneva perioodiga 89,7% (2013. aastal saabus 1053 ning 2014. aastal 1998 haldusasja). Saabunud asjadest oli korrakaitse asju (sh 1267 vanglate asja) 68%, maksuasju, planeerimise ja ehituse ning riigihangete asju 9,4% ning rahvastiku asju ca 4%.

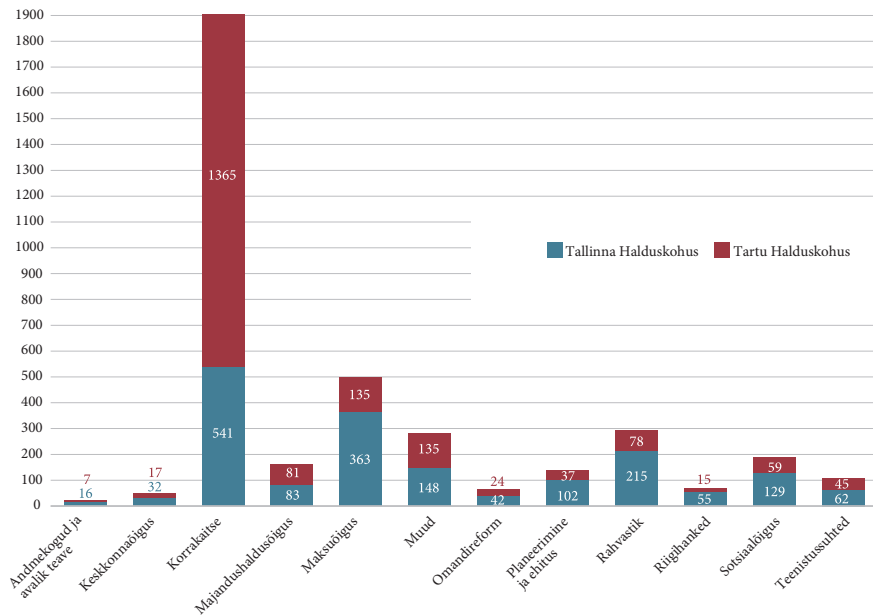
JOONIS 3. I JA II ASTME KOHTUTESSE SAABUNUD HALDUSASJADE DÜNAAMIKA AASTATEL 2001-2014



³ Maksuõiguse, planeerimise ja ehituse ning riigihangete asjad on halduskohtunikud hinnanud kõige aja- ja töömahukamateks asjadeks.

⁴ Maksuasjad ja vanglate asjad on vastavalt maksuõiguse asjade ja korrakaitse asjade alamkategooriad. Joonisel nr 4 on kajastatud maksuõiguse asjade ja korrakaitse asjade koguarv, milles muu hulgas sisalduvad vastavalt maksuasjad ja vanglate asjad.

JOONIS 4



Kinnipeetavate kaebuste statistika

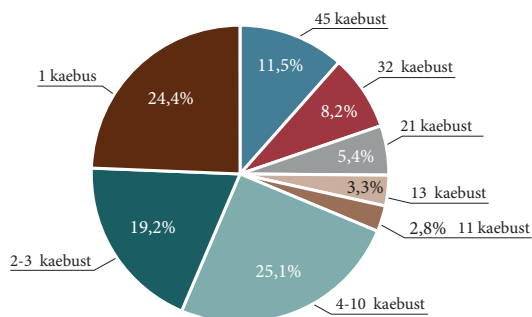
Olulise osa halduskohtunike viimaste aastate tööst moodustab kinnipeetavate kaebuste menetlemine, mistõttu esitatakse järgnevalt nendest asjadest mõnevõrra detailsem ülevaade.

Tallinna Halduskohtusse saabus 149 kinnipeetavalt lahendamiseks 390 kaebust. Selle kategooria eripäraks on korduvate kaebuste suur osakaal, st aasta jooksul on sama isik esitanud mitu kaebust. 2014. aastal esitas 31 kinnipeetavat aasta jooksul 2–3 kaebust, 18 kinnipeetavat 4–10 kaebust ja 5 kinnipeetavat igaüks üle 10 kaebuse,

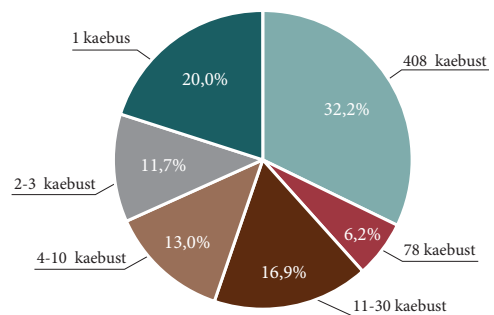
kokku 122 kaebust. Ühelt kinnipeetavalt saabus aasta jooksul lahendamiseks 45 kaebust. Joonisel 5 on detailsemalt kajastatud kinnipeetavatel saabunud korduvate kaebuste osakaal.

Kõige rohkem kaebusi esitanud kinnipeetava asjade hulgas oli nii kohtule esitatud esialgse õiguskaitse taotlusi kui ka kaebusi kambri suuruse, tervishoiuteenuste ebapiisava kvaliteedi ning olmetingimuste (hügieen, toitlustamine, siseruumide temperatuur) üle, samuti kaebusi sportimisvõimaluste puudumise ja interneti kasutamise võimatuse üle.

JOONIS 5. TALLINNA HALDUSKOHTUSSE ESITUD KINNIPETAVATE KORDUVATE KAEBUSTE OSAKAAL



JOONIS 6. TARTU HALDUSKOHTUSSE ESITUD KINNIPETAVATE KORDUVATE KAEBUSTE OSAKAAL



Tartu Halduskohtusse saabus 365 kinnipeetavalt kokku 1267 kaebust. Sarnaselt Tallinna Halduskohtuga esitasid kinnipeetavad ka Tartu Halduskohtule korduvaid kaebusi (joonis nr 6). 66 kinnipeetavat esitas kohtule aasta jooksul 2–3 kaebust, 30 kinnipeetavat 4–10 kaebust, 13 kinnipeetavat 11–30 kaebust, ühelt kinnipeetavalt laekus 78 kaebust. Ligikaudu kolmandiku kaebustest esitas üks kinnipeetav (408 kaebust). Tema kaebuste sisuks olid erinevad kahjunõuded alates 10 eurost (sportimisvõimaluste piiramise eest) kuni 200 000 euroni (vangla lähedal asuvast väetise tootmise kombinaadist lähtuva lõhna talumise eest).

2014. aasta jooksul lahendati halduskohtutes kokku 1287 vangide kaebust (Tallinna Halduskohtus 289 ja Tartu Halduskohtus 998) alltoodud tabelis märgitud viisil.

tõttu, halduskohtu pädevuse puudumise tõttu või põhjusel, et esitatud kaebusega ei ole võimalik saavutada soovitud eesmärki, samuti muudel seadusest tulenevatel põhjustel), 31% jäeti läbi vaatamata ning 7% lõpetati. Sisuliselt lahendati 45% asjadest. Kompromissiga lõpetati 21 haldusasja.

Tartu Halduskohtus lahendatud asjadest 36% tagastati (eelnimetatud põhjustel) kaebuse esitajale, 17% jäeti läbi vaatamata ja 6% asjades menetlus lõpetati. Sisuliselt lahendati 41% asjadest. Kompromissiga lõpetati 11 haldusasja.

Haldusasjade keskmise menetlusaaja arvutamisel mõeldakse aega, mis kulub haldusasja saabumise kuupäevast kuni lõpplahendi kuupäevani, arvestamata perioode,

Lahendamise tulemus	Tallinna Halduskohus		Tartu Halduskohus	
	Lahendatud asjade arv	Lahendamise keskmine aeg (päevades)	Lahendatud asjade arv	Lahendamise keskmine aeg (päevades)
Jätta läbi vaatamata	99	69	215	104
Tagastada menetlusse võtmata	104	71	481	53
Lõpetada menetlus	12	162	31	84
Rahuldada kaebus (sh osaliselt)	14	246	68	195
Jätta rahuldamata	53	308	203	152

Haldusasjade lahendamisest halduskohtutes ja keskmisest menetlusajast

2014. aastal lahendati halduskohtutes kokku 3422 haldusasja, millest Tallinna Halduskohtus 1732 ja Tartu Halduskohtus 1690. Keskmine lahendatud asjade arv kohtuniku kohta oli Tallinna Halduskohtus 108,3 ja Tartu Halduskohtus 187,8.

Tallinna Halduskohtus lahendatud asjadest 17% tagastati kaebuse esitajale (kas puuduste kõrvaldamata jätmise

mil menetlus on kas peatatud, menetluskohandite kättetoimetamise ootel või määruskaebuse ringkonnakohtus lahendamise ootel. Samuti ei arvestata nendes haldusasjades, mis kõrgema astme kohtutest lahendamiseks tagasi saadetakse, eelnevat menetlusaega I astme kohtus. Kõike seda arvesse võttes kujunes 2014. aastal haldusasjade keskmiseks menetlusajaks 122 päeva, sh Tallinna Halduskohtus 151 päeva ja Tartu Halduskohtus 92 päeva. Alljärgnevas tabelis on 2014. aastal lahendatud asjade keskmine menetlusaeg kajastatud lahendamise tulemusi arvesse võttes.

Kohus	Sisuliselt lahendatud asjade keskmine menetlusaeg	Keeldatud menetluse võtmast või tagastatud	Lõpetatud asjade keskmine menetlusaeg,	sh kompromissiga lõpetatud asjades
Tallinna Halduskohus	270 päeva	71 päeva	111 päeva	327 päeva
Tartu Halduskohus	175 päeva	56 päeva	62 päeva	168 päeva
Kohtute keskmine	225 päeva	61 päeva	92 päeva	284 päeva

Haldusasjad ringkonnakohtutes

Halduskohtute koormusega analoogilised muutused toimusid ka ringkonnakohtute töökoormuses. 2014. aastal saabus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumile apellatsiooni- ja määruskaebemenetluses lahendamiseks 826 haldusasja, mis tähendab, et võrreldes 2013. aastaga kasvas töökoormus 16,3% (läbivaatamiseks saabus 707 asja) ja 2012. aastaga 6,9% (läbivaatamiseks saabus 769 asja). Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumisse esitati 2014. aastal kokku 827 apellatsioon- ja määruskaebust, mis tähendab, et kolleegiumi töökoormus kasvas võrreldes 2013. aastaga 53,7% (läbivaatamiseks saabus 538 asja) ning võrreldes 2012. aastaga 27,0% (läbivaatamiseks saabus 651 asja). Joonisel 7 on kajastatud ringkonnakohtutele esitatud haldusasjade koguarv statistiliste kategooriate kaupa.

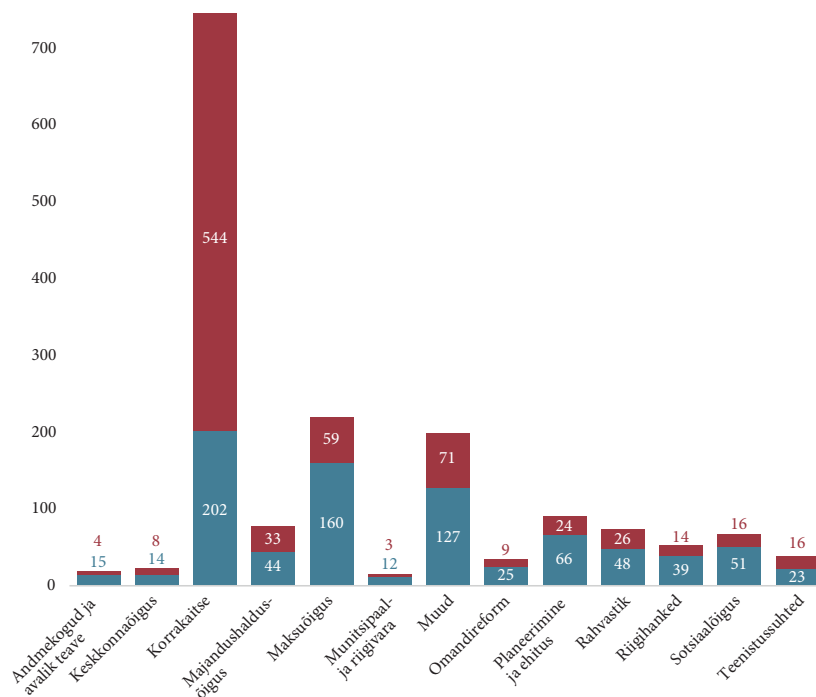
Ka ringkonnakohtutes lahendatud asjadest moodustasid olulise osa kinnipeetavate asjad. Tallinnasse saabus 132 (osakaal töökoormuses 15,9%) ja Tartusse 491 kinnipeetavate asja (osakaal töökoormusest 59,4%). Ligikaudu kolmandiku Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi töökoormusest moodustasid riigihangete, planeerimise ja ehituse ning maksuõiguse asjad.

Ühe kohtuniku kohta lahendati Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumis apellatsioonimenetluses 60,4 ja määruskaebemenetluses 78,8 asja ning Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumis apellatsioonimenetluses 64,8 ja määruskaebemenetluses 105,8 asja.

Ringkonnakohtus lahendatud asjade keskmise menetlusaja arvutamisel mõõdetakse aega, mis kulub haldusasja läbivaatamisele, st aega, mis kulub ringkonnakohtusse saabumise kuupäevast kuni lõpplahendi kuupäevani, arvestamata perioode, mil menetlus on kas peatatud või kõrgemas kohtus määruskaebuse lahendamise ootel. Alljärgnevas tabelis on 2014. aastal lahendatud asjade keskmine menetlusaeg. Eristatud on apellatsiooni- ja määruskaebemenetlust.

Kohus	Apellatsiooni- menetluses lahendatud asjade keskmine menetlusaeg	Määruskaebe- menetluses lahendatud asjade keskmine menetlusaeg
Tallinna Ringkonnakohtus	227 päeva	45 päeva
Tartu Ringkonnakohtus	406 päeva	71 päeva
Kohtute keskmine	313 päeva	59 päeva

JOONIS 7.

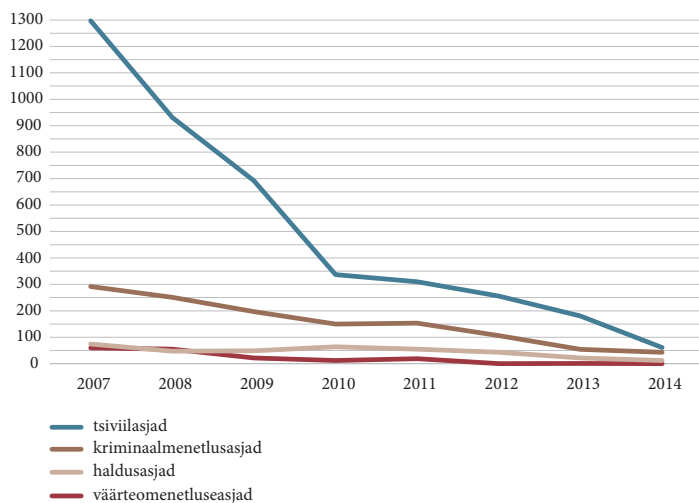


Vanadest lahendamata asjadest, sh haldusasjadest

Vanadeks lahendamata asjadeks, mille kohta peetakse eraldi detailsemat aruandlust, loetakse selliseid kohtuasju, mis on maa- või halduskohtus olnud menetluses vähemalt kolm aastat. Kui kohtuasi saabub uueks lahendamiseks kõrgema astme kohtult, siis eelnevat menetlusaega esimeses kohtuastmes ei liideta.

2014. aasta lõpuks jäi maakohtutes menetlusse 61 vana lahendamata tsiviilasja ja 43 kriminaalmenetlusasja. Halduskohtutes jäi lahendamata 12 vana asja. Joonisel 8 on kujutatud viimase kaheksa aasta vanade asjade arvu dünaamika kõikides menetlusliikides.

JOONIS 8. I ASTME KOHTUTES LAHENDAMATA ASJADE DÜNAAMIKA 2009-2014 AASTATEL



2014. aasta lõpuks lahendamata jäänud vanad haldusasjad on Tallinna Halduskohtus kuue kohtuniku menetluses. 2014. aasta lõpus oli kümnes asjas menetlus peatatud seetõttu, et menetlusosalised pidasid kompromissiläbirääkimisi. Vanade lahendamata haldusasjade keskmine vanus on 2014. aasta lõpuks 5,9 aastat. Valdavalt on tegemist omandireformi, ehituslubade, planeerimise ja maa erastamise asjadega.



KOHTUASJADE LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS 2014. AASTAL

Merle Heitur

Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist

Karolyn Krillo

Riigikohtu õigusteabe osakonna kohtupraktika analüütik

Liis Lindström

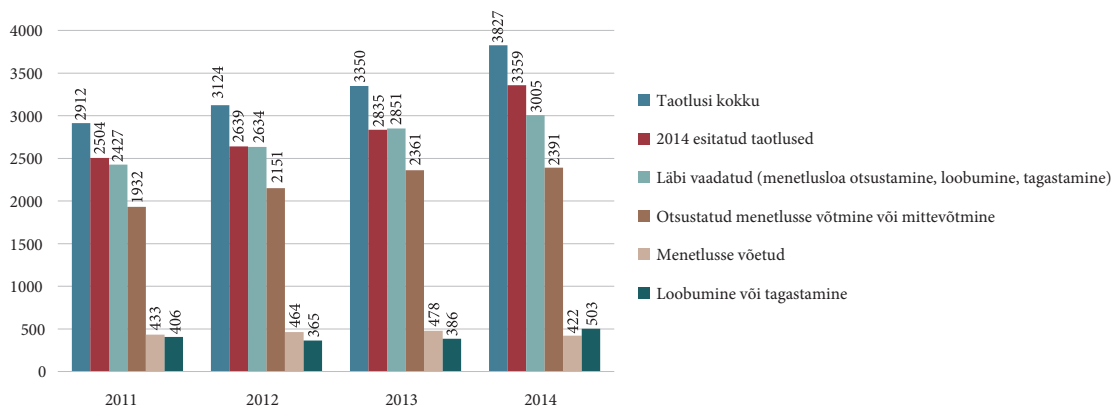
Riigikohtu esimehe nõunik

Riigikohtu tööd iseloomustavaid statistilisi andmeid kogutakse Riigikohtusse esitatud menetlustaotluste ja läbivaadatud kohtuasjade kaupa. Menetlustaotluste ja menetlusloa saanud ehk läbivaadatud kohtuasjade kohta kogutakse andmeid kolmes kohtumenetluse liigis: tsiviilkohtu-, halduskohtu- ja süüteomenetluses. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kogutakse andmeid ainult läbivaadatud kohtuasjade arvestuses. Menetlustaotluste puhul arvestatakse esitatud kaebusi ja avaldusi (nt kassatsioonikaebused, määruskaebused ja teistmisavaldused). Läbivaadatud kohtuasjade kohta peetakse arvestust kohtuasjade järgi. Silmas tuleb pidada, et ühe kohtuasja raames võib olla läbivaatamisel ka mitu kaebust või avaldust.¹

Menetlustaotluste läbivaatamine Riigikohtu kolleegiumites

Menetlustaotluste statistika näitab, et viimasel neljal aastal (2011–2014) on Riigikohtusse pöördumiste hulk stabiilselt kasvanud. Varasematel aastatel suutis Riigikohus suureneva saabunud menetlustaotluste hulgaga toime tulla, kuid 2014. aastal on esitatud menetlustaotluste arv kasvanud kiiremini kui läbivaadatud menetlustaotluste arv (vt joonis 1). Viimasel neljal aastal on keskmine menetlusaeg esimese astme kohtutes kõigis menetlusliikides vähenenud ning Riigikohtu töökoormuse kasv on selges seoses esimese ja teise astme kohtute tööjõudluse suurenemisega.

JOONIS 1. MENETLUSTAOTLUSTE LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS 2011–2014



¹ Täpsemad andmed menetlustaotluste ja kohtuasjade läbivaatamisest Riigikohtus alates 1993. aastast on kättesaadavad Riigikohtu kodulehel <http://www.riigikohus.ee/?id=79>.

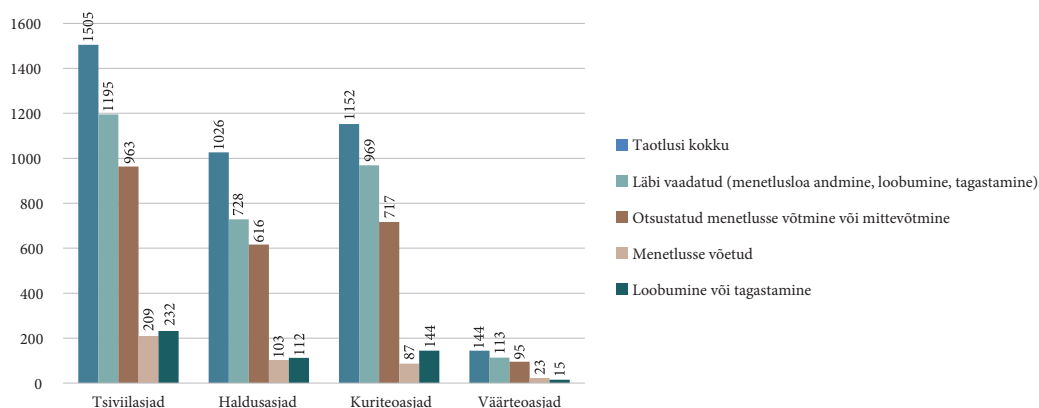
Riigikohtul on seaduse järgi õigus otsustada, kas kohtusse esitatud menetlustaotlust (kassatsioonkaebust) madalama astme kohtu lahendite seaduslikkuse tagamise, kohtupraktika ühtlustamise või menetlusõiguse edasiarendamise eesmärgil menetleda või mitte.

2014. aastal võeti menetlusse 18% läbivaadatud taotlustest (2391 taotlusest 422). 2013. aastal võeti menetlusse 20% läbivaadatud taotlustest (2361 taotlusest 478). 2012. aastal oli menetlusse võtmise protsent 22 (2151 taotlusest võeti menetlusse 464). Aasta varem oli sama näitaja ühe protsendi võrra kõrgem, s.o 23 (1932 taotlusest võeti menetlusse 433).

menetlustaotluste arvust on kinnipeetavate esitatud menetlustaotlused. Halduskolleegiumis vaadati läbi 728 (2013. aastal vastavalt 665) taotlust, menetlusloa andmine või mitteandmine otsustati 616 (2013. aastal vastavalt 573) taotluse puhul ning menetlusse võeti 103 (2013. aastal vastavalt 118) taotlust.

Kriminaalkolleegiumis oli kokku menetluses 1296 (2013. aastal vastavalt 1279) taotlust, millest vaadati läbi 1082 (2013. aastal vastavalt 1116). Menetlusse võtmine või mittevõtmine otsustati 812 (2013. aastal vastavalt 890) taotluse puhul, millest võeti menetlusse 110 (2013. aastal vastavalt 155) taotlust.

JOONIS 2. MENETLUSTAOTLUSTE LÄBIVAATAMINE MENETLUSLIKIDE KAUPA 2014. AASTAL



Riigikohtu tsiviil-, haldus- ja kriminaalkolleegiumi 2014. aastat iseloomustas sarnaselt varasematele aastatele suur töökoormus (vt joonis 2).

Tsiviilkolleegiumile esitati kõige rohkem menetlustaotlusi – 1505 (2013. aastal vastavalt 1301) ning kolleegium vaatas ka läbi kõige rohkem taotlusi – 1195 (2013. aastal vastavalt 1070). Menetlusloa andmine või mitteandmine otsustati 963 (2013. aastal vastavalt 898) taotluse puhul ning menetlusluba anti 209 (2013. aastal vastavalt 204) taotlusele.

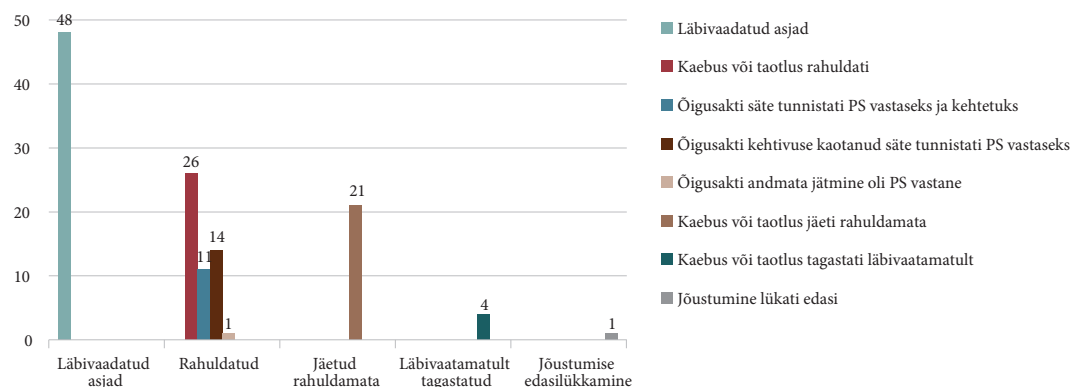
Halduskolleegiumi töökoormus suurenes samuti. Kolleegiumis oli menetluses kokku 1026 menetlustaotlust (2013. aastal vastavalt 770). Arvestatavaks osaks suurenenud

Kohtuasjade läbivaatamise tulemused Riigikohtu kolleegiumites

1) Põhiseaduslikkuse järelevalve

Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses vaadati Riigikohtus 2014. aastal läbi 48 kohtuasja, millele lisandus veel neli teistest kolleegiumitest üldkogule põhiseaduslikkuse kontrolliks üle antud asja. Üldkogule anti õigusnormi põhiseaduslikkuse küsimuse lahendamiseks kolm asja tsiviilkolleegiumist ja üks asi halduskolleegiumist. Endiselt on läbivaadatud asjadest peaaegu pooled riigilõivuasjad.

JOONIS 3. KOHTUASJADE LÄBIVAATAMISE TULEMUSED PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVES 2014. AASTAL



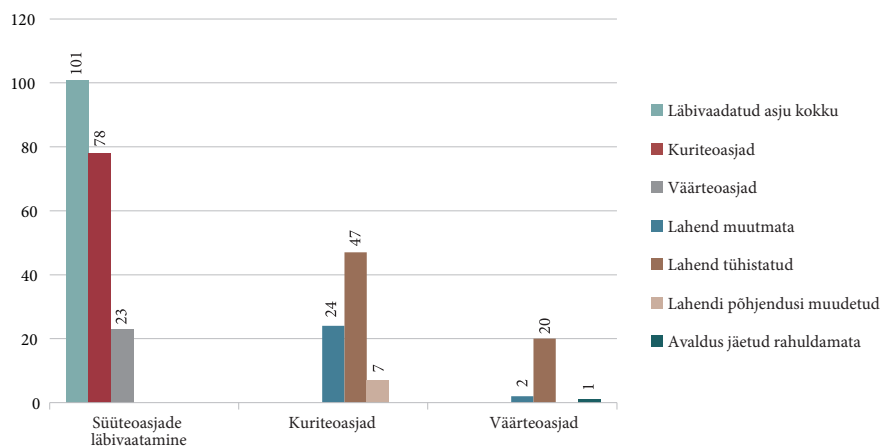
Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis ja Riigikohtu üldkogus läbivaadatud asjades rahuldati taotlus või kaebus 25 juhul. Vaidlustatud õigusakti säte tunnistati põhiseaduse vastaseks ja kehtetuks 11 juhul, 14 juhul tunnistati, et õigusakti säte oli varem kehtinud sõnastuses põhiseadusega vastuolus, ning ühel juhul tunnistati õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks. Rahuldamata jäeti 21 kaebust või taotlust ja läbivaatamatult tagastati neli kaebust. Ühel juhul otsustati, et Riigikohtu otsuse jõustumine tuleb kuu kuu võrra edasi lükata, et anda seadusandjale aega õigusliku olukorra reguleerimiseks.

2) Kriminaalkolleegium

Kriminaalkolleegiumis lahendati 101 süüteoasja, neist 78 kuriteoasja ja 23 väärteoasja.

Kuriteoasjades jäeti vaidlustatud kohtulahend muutmata 24 juhul. Rohkem kui pooltel juhtudel tühistati madalama kohtuastme lahend (47 juhul). Riigikohus muutis vaidlustatud kohtulahendi põhjendusi seitsmel korral. Väärteoasjades jättis Riigikohus maakohtu lahendi muutmata vaid kahel juhul. 20 juhul otsustati maakohtu lahend tühistada ja ühel juhul jäeti avaldus rahuldamata (vt joonis 4).

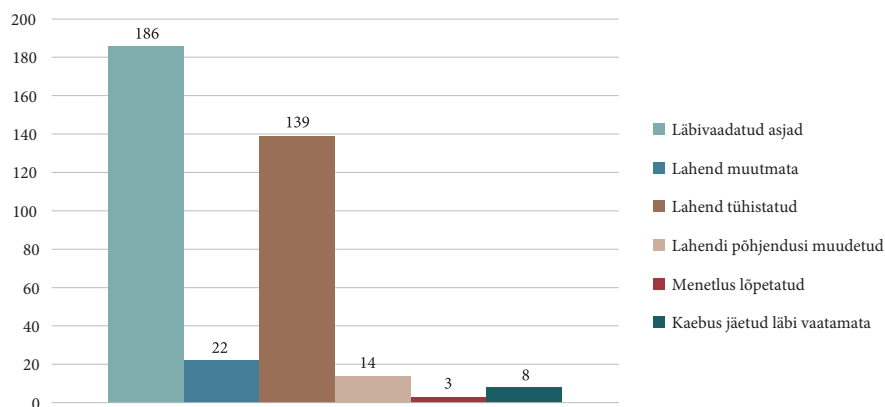
JOONIS 4. SÜÜTEOASJADE LÄBIVAATAMISE TULEMUSED KRIMINAALKOLLEEGIUMIS 2014. AASTAL



3) Tsiviilkolleegium

Tsiviilkolleegium lahendas 2014. aastal kokku 186 kohtuasja. Tsiviilkolleegium tühistas 75% (139) vaidlustatud ja menetlusse võetud kohtulahenditest, muutmata jäeti 22 lahendit, kohtulahendi põhjendusi muudeti 14 juhul.

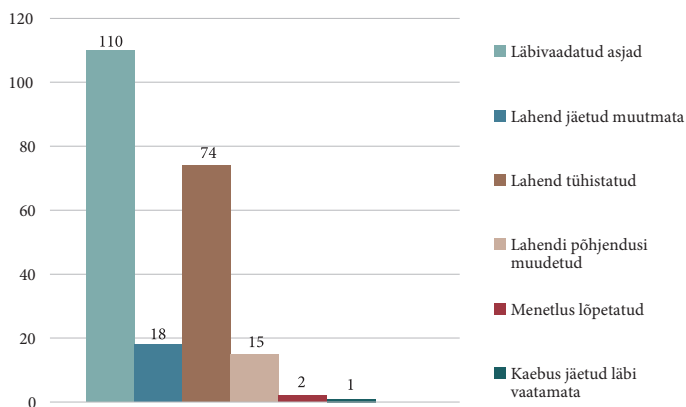
JOONIS 5. TSIVIILASJADE LÄBIVAATAMISE TULEMUSED TSIVIILKOLLEEGIUMIS 2014. AASTAL



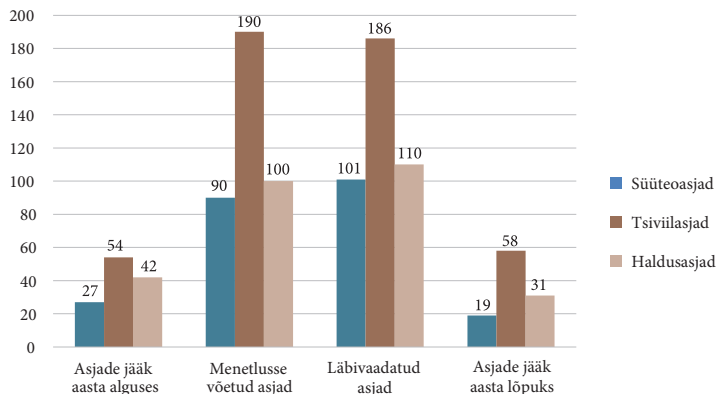
4) Halduskolleegium

Halduskolleegium vaatas läbi 102 haldusasja. Lisaks vaadati pädeva kohtu määramise korras kuus halduskohtult Riigikohtule saadetud asja läbi haldus-, tsiviil- ja kriminaalkolleegiumi vahelises erikogus, üks asi haldus- ja tsiviilkolleegiumi vahelises erikogus ning üks asi haldus- ja kriminaalkolleegiumi vahelises erikogus. Ka haldusasjades tühistas Riigikohus ligikaudu 70% (74) vaidlustatud ja menetlusse võetud madalama astme kohtute lahenditest. Kohtulahend jäeti muutmata 18 juhul ja põhjendusi muudeti 15 juhul.

JOONIS 6. HALDUSASJADE LÄBIVAATAMISE TULEMUSED HALDUSKOLLEEGIUMIS 2014. AASTAL



2014. aasta tsiviil-, haldus- ja kriminaalkolleegiumi kohtuasjade läbivaatamise koormuse võrdlus on ter- vikipildina välja toodud joonisel 7.

 JOONIS 7. KOHTUASJADE¹ LÄBIVAATAMINE NING LAHENDAMATA JÄÄNUD ASJADE ARV 2014. AASTAL KOLLEEGIUMITE KAUPA


Kokkuvõtvalt saab öelda, et võrreldes varasemate aastatega kasvas 2014. aastal Riigikohtule esitatud menetlustaotluste arv. Kui varem suutis Riigikohus üha suureneva menetlustaotluste arvuga toime tulla, siis 2014. aastal pole suudetud menetlustaotlusi nende arvu suurenemise

tempo läbi vaadata. Kõige rohkem oli menetlustaotlusi menetluses tsiviilkooleegiumis. Tsiviilkooleegium vaatas samas ka läbi kõige rohkem menetlustaotlusi ning andis kõige rohkem menetluslubasid.

¹ Üks kohtuasi võib sisaldada ka mitut menetlustaotlust.

