

## Kohtuliku kontrolli ulatus, halduskohtu volituste piirid, pädevuse laiendamine

*moderaator Ivo Pilving,  
paneelis osalejad Ene Andresen, Monika Mikiver ja Kadri Härjinen*

Esimene paneel algas **Madalmaade Riiginõukogu haldusprotsessi osakonna esimehe Bart Jan van Ettekoveni** ettekandega kohtumenetluse kiirendamise teemal. Ettekandes selgitati, et kohtumenetluse kiirusel on oluline roll tagamaks kohtult saadava abi õigeaegne jõudmine menetlusosalisteni ning avalikkuse usaldus kohtusüsteemi vastu. Euroopa Kohtu (EK) korraldatud uurimuse kohaselt on liialt aeglane kohtumenetlus enamikes liikmesriikides suureks probleemiks ning Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika kohaselt on see Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 rikkumise tuvastamise peamiseks põhjuseks. Kohtumenetluse kiirust mõjutavate asjaoludena toodi ettekandes välja nt kohtuasjade arvu suurus ja suutmatuse piisavalt kategoriseerida prioriteetseid menetlusi, samuti ressursi – nii tööjõu kui ka rahaliste vahendite – nappus. EIK praktika kohaselt on mõistlik menetlusaeg kuni 2 aastat ühe kohtuastme kohta (v.a prioriteetsed kohtuasjad), kuid mõistliku menetlusaja pikkust konkreetsel juhul peab hindama lähtuvalt kaasuse asjaoludest. Hollandi näitel on soovituslik menetlusaeg üldjuhul 4 aastat kogu kohtumenetluse peale. Sellele lisandub 2 aastat kui vaidlus hõlmab ka kassatsiooniaset. Konkreetsem ajalimiit on sätestatud menetlustele, kus kaalul olevad õigushüved eeldavad kiiremat menetlust (nt keskkonnaasjad, valimisasjad). Kohtunikele pole siiski ette nähtud sanktsioone mõistliku menetlusaja järgimata jätmise eest.

Järgnevalt arutleti ettekandes kohtumenetluse kiirendamise meetmete üle. Näitena toodi võimalus limiteerida vaidluse lahendamiseks vajalike kohtuastmete arvu või sätestada konkreetne tähtaeg, mille jooksul tuleb kohtumenetluses asi lahendada, samuti tagada kohtute tööks vajaliku töötajaskonna olemasolu. Madalmaade halduskohtumenetluses on näiteks võimalik piiratud juhtudel kohaldada lihtmenetluse regulatsiooni või kiirendatud menetlust.

Eesti kontekstis on eelkõige suurte taristuprojektide läbiviimisel oluline Hollandis sätestatud nn vaheotsuste süsteem – *administrative loop* ja *judicial loop*. Esimene neist annab halduskohtule võimaluse lasta haldusorganil haldusmenetluses või haldusaktis tehtud vead, sh sisulised kaalumiskehted parandada, kuid seejuures ei tee kohus lõplikku otsust. Haldusasi jääb kohtu menetlusse ja menetlus peatatakse. Kui haldusorgan on parandused teinud, võtab kohus uusi asjaolusid asja edasisel menetlemisel arvesse ja teeb uue otsuse. Kaebajale hüvitatakse menetluskulud siiski ka juhul, kui kaebus jääb rahuldamata. Selline lahendus võimaldab kiiremat menetlust ning isik ei pea uuesti kohtulõive tasuma jm kulutusi tegema. Negatiivse poole pealt võib kirjeldatud lahendus jätta mulje nagu aitaks kohus liigselt haldusorganit asja menetlemisel. *Judicial loop* süsteem näeb ette, et kui haldusorgani otsus vaidlustatakse ning menetlus jätkub ka teises kohtuastmes ning teine aste leiab, et esimese astme kohus ning haldusorgan on eksinud, saadetakse asi tagasi haldusorganile uueks menetlemiseks, kuid uue otsuse vaidlustamise korral jätkub menetlus teises kohtuastmes. Esimese kohtuastme vahele jätmise säästab aega, kuid lisanduvad uued kohtukulud.

Paneelis jätkus arutelu kohtuliku kontrolli ulatuse ning halduskohtu volituste piiride üle. Halduskohtute praktikas on hakatud eristama kohtuliku kontrolli erinevaid ulatusi – range test, millisel juhul kohus kontrollib haldusorgani otsuste õiguspärasust täies ulatuses; vahepealne kontroll (mõõdukalt intensiivne ratsionaalsuse test) ning ilmselgete vigade test. Paneelis tõstatati küsimus, millal millist testi kasutada ja kas selliste testide järele on üldse vajadust või piisaks nt üldise proportsionaalsuse testi (riive sobivus, vajalikkus ja mõõdukus) rakendamisest. Paneelis osalejad tõdesid, et haldusasjad on erineva olemuse ja kaaluga ning teatav testide eristamine on vajalik. Näiteks on ka Riigikohus lahendis nr 3-3-1-51-16 selgitanud, et haldusasjades, kus on vaidluse all hindamisotsused, ei saa kohtult nõuda tavapärasest põhjendamiskohustust. Paneelis märgiti, et hindamisotsuste kohtulik kontroll ei peaks küll olema taandatud nullini, kuid peaks olema väga piiritletud eriteadmiste puudumise tõttu. Sellises olukorras piisab ilmselgete vigade testist.

Paneelis tõdeti, et kohtupraktikas on liigselt hakatud liikuma ilmselguse testi rakendamise poole (nt riigihankeasjades), isegi kui konkreetsetes haldusasjades tuleb peamiselt tegeleda määratlemata õigusmõistete sisustamisega. Nende sisustamisel pole aga kohtuliku kontrolli ulatus piiratud, sest neid mõisteid võib sisustada nii kohus kui ka haldusorgan lähtuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest. Kohtuliku kontrolli ulatuse määramisel on oluline järgida tõhusa õiguskaitse põhimõtet – kui otsustajaks on üksnes haldusorgan, pole kohtulikult kaitsel mõtet. Seetõttu peab kohus piiratud kohtuliku kontrolli ulatuse rakendamist põhjendama.

Peamiseks küsimuseks jääb siiski, kuidas erinevaid lähenemisviise ja mõisteid sisustada ning millistel juhtudel peaks kohus ennast asja lahendamisel vaos hoidma. Sellele küsimusele vastamiseks oli paneelis osalejatel erinevaid lähenemisi ja teooriaid. Kokkuvõtvalt pooldasid siiski kõik panelistid vähemalt mõõduka ratsionaalsuse kontrolli tasemel proportsionaalsuse testi rakendamist ning kaalutlusõiguse kontrolli kohaldamist. Ka ilmselguse testil on oma roll, kuid selle kohaldamisega ei tohiks üle pingutada. Tõdeti ka, et klassikalise kohtu töö – nt tõendite hindamise – valdkonnas pole haldusel eelisõigust ja seal rakendub täieulatuslik kohtulik kontroll. Murekohana toodi välja, et terminoloogia vahetus pole veel praktikas hästi juurdunud ja praktika vahetumine on ka kohtutes kohati ebaselge. Üksikisikule jäävad kohtu erinevad kontrollistandardid liiga kaugeks.

## Halduskohtumenetluse kiirendamine

*Moderator Oliver Kask,*

*paneelis osalejad Pihel Sarv, Viive Ligi, Virgo Saarmets ja Martin Triipan*

Esmalt tõstatati küsimus, kas kohtuasjadele, mis tuleks lahendada tavapärasest kiiremini, võiks seadustes sätestada rohkem konkreetseid tähtaegu, mille jooksul peaks kohus lahendini jõudma. Paneelis jõuti järeldusele, et põhimõtteliselt on selline lahendus seaduse tasandil võimalik ja kohtud peaksid sellega toime tulema, ilma et muud menetlused kannataksid. Samas toodi välja, et seadusesse ei ole mõtet panna kirja tähtaegasid, mille järgimine pole asja keerukuse või

mahukuse tõttu võimalik. Näitena toodi Saksamaal toimiv lahendus, kus taastuvenergia vaidlustes pole kohtule määratud konkreetset tähtaega asja lahendamiseks, kuid on ette nähtud 2-kuuline tähtaeg, mille jooksul peab kohus korraldama eelistungi ning seejärel kokku leppima järgneva ajakava asja lahendamiseks. Rõhutati, et suurte taristuvaidluste asjades on oluline, et menetlusosalistel oleks mingi indikatsioon, kui kaua asja lahendamine võib aega võtta. Siiski ei tohiks seaduses sätestatud menetlustähtajad olla liialt jäigad ja oluline on jätta kohtunikele teatud kaalutusruum tähtaegade määramisel.

Samas tõdeti, et kohtunikel on juba praegu kehtiva menetlusseadustiku näol hea tööriistakast selleks, et teha valik, milliseid menetlusi kiiremas korras läbi vaadata – nt lähtudes avalikest huvidest või menetlusosaliste huvidest. Nagu eelnevalt märgitud, on menetluste kiirendamine oluline just keskkonnaasjades, kuid ka selles valdkonnas on juba praegu kohtunikel üldjoontes selleks võimalused olemas. Tõhusamalt tuleks ära kasutada kohtu juhtimise hoobasid – et menetlused jaguneksid kohtunike ja kohtute vahel võrdselt.

Viimase teemana käsitleti masina poolt tehtavate haldusotsuste väljastamist ja selle mõju kohtumenetlusele. Erinevad infosüsteemid toodavad erineval arvul ja väga lühikese aja jooksul haldusakte. Väljendati arvamust, et algoritmi kasutamine ei saa kohtulikku kontrolli vähendada ning tuleb teha vahet, kas väljastatakse kaalutusotsuseid või on küsimus määratlemata õigusmõistete sisustamises. Automaatse süsteemi puhul ei saa eeldada väga laia sisulist hindamist. Hetkel on veel piirid ebaselged. Paneelis jõuti siiski järeldusele, et isegi kui kohtus tekib automaatsete otsuste vaidlustamisel suurem vajadus koguda tõendeid, ei too see lõpptulemusena kaasa suuri negatiivseid tagajärgi. Kohtumenetluse toimetamisele aitab kaasa ka see, kui haldusakt väljastatakse küll kiiresti, kuid vaidemenetlus viiakse see-eest läbi põhjalikult.

Lahendada jääb aga küsimus, kui palju peab kohus aitama haldusel puudujääke ja vigu kõrvaldada. Kas ja kui palju peaks kohus lubama haldusorganil esitada kohtumenetluses tõendeid ja välja selgitada asjaolusid või peaks haldusaktid ära tühistama ja saatma tagasi haldusorganile lahendamiseks. Kohtumenetluse lõppeesmärgiks peaks siiski olema lahendada asi ära nii lõplikult kui võimalik.

## **Aus menetlus, mh avalikkus, istungite vajalikkus, tunnistajate ülekuulamine, ärisaladuse kaitse, ligipääs tõenditele**

*Moderaator Kadri Matteus,*

*paneelis osalejad Nele Siitam, Triin Kaurov, Julia Laffranque ja Villem Lapimaa*

Isikuandmete kaitse ja kohtulahendite avalikustamisega seoses käsitleti isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) ning õigusemõistmise vahelist konflikti – kuidas tagada avalik õigusemõistmine, ent kaitsta samal ajal menetlusosaliste eraelu puutumatus ning isikuandmeid. Samuti tagada see, et kohtulahendite Internetis avaldamine ei pärsiks isikute motivatsiooni

kohtusse pöörduda. Arengud EK praktikas on 2023. aastaks liikunud suunda, et IKÜM kohaldub nii õigusemõistmise välisele haldustegevusele kui ka sisulisele õigusemõistmisele. Samas puudub riigisiseses õiguses sobiv õiguskaitsevahend juhuks, kui kohus rikub isikuandmete kaitse nõudeid. Paneelis märgiti, et IKÜM-i kohaselt peab ka õigusemõistmise puhul olema kehtestatud järelevalvemehhanism andmekaitsealaste rikkumiste tuvastamiseks, kuid Eesti kontekstis ei saa selleks olla Andmekaitse Inspeksioon, vaid kohtusüsteem peab ise sellise järelevalveorgani looma. Hetkel on arutluse all, milline see järelevalvemehhanism peaks välja nägema. Kokkuvõtvalt leiti siiski, et õigusemõistmise avalikkust on võimalik tagada ka siis, kui avalikkuseni jõuab see, kuidas kohus õigust mõistab ja tõlgendab, kuid samal ajal varjatakse andmesubjektide tuvastamist võimaldavad andmed kohtulahendites. See, mida ja kui palju varjata, sõltub konkreetsest kaasusest.

Teise ning kolmanda teemana käsitleti äri- ja riigisaladuse kaitset kohtumenetluses. Paneelis toodi välja, et kohtul on ärisaladuse kaitse ulatuse osas kaalumisruum, sest kohus peab hindama, kas kaitsta ärisaladust või teise menetlusosalise õigust olla oma asja arutamise juures ja õigust tõhusale õiguskaitsele. Rõhutati, et kui osa toimiku materjale on teise menetlusosalise eest varjatud, on määrav kohtu tasakaalustav roll, sest kohtul on võimalik tutvuda kõigi tõenditega. Oluline on kohtu põhjendamiskohustus, et ka need menetlusosalised, kes ei oma terviklikku ligipääsu kõigile kohtuasja materjalidele, saaksid kohtulahendit lugedes aru kohtu mõttekäigust ja lõppjäreldest. See oleneb palju kohtunikust ja tema rollist menetluse juhtimisel.

Usaldust kohtu vastu suurendab ka see, kui kohtuasjades, kus väga suure osa toimiku materjalidest moodustab ärisaladusega kaitstud informatsioon, kirjutatakse kohtulahend kahes versioonis, et ka kõrgema astme kohus saaks kontrollida alama astme kohtu põhjendusi ärisaladusega kaetud informatsiooni hindamisel.

Paneelis märgiti, et ka riigisaladuse kaitse puhul on määrav usaldus kohtu vastu (sh kohtulahendite eriversioonide koostamine), sest riigisaladust sisaldavate dokumentidega saavad tutvuda üksnes need isikud, kellele on väljastatud riigisaladusega tutvumise luba. Praktikas on aga ka ilmnenu, et riigisaladuse tempel pannakse dokumentidele tihtipeale liialt kergekäeliselt. Kuna kohus on sellega seotud, jääb riigisaladuse ebaõige kvalifitseerimise korral tõend tõendikogumist välja.

Ühise teemana mõtiskleti selle üle, kas äri- ja riigisaladusega hõlmatud asjades võiks olla mõeldav kehtestada erikaitsja regulatsioon. Erikaitsjal oleks õigus tutvuda äri- ning riigisaladusega, kuid ta ei saaks seda infot edastada isikule endale. Paneelis pakuti välja, et kui ärisaladuse puhul on erikaitsja institutsiooni loomine keeruline isiku ning (advokaadist) esindaja vahelise kliendi- ja usaldussuhte tõttu, siis riigisaladuse korral võib olla olukord teine. Sellisel juhul vastanduvad riigisaladusega tutvumise luba ning esindaja ja kliendi vaheline suhe ning esindaja peab esmajoones järgima riigisaladusega tutvumise loa nõudeid. Kirjeldatud lahendus võimaldaks tõhusamat kontrolli riigi ning kohtute tegevuse üle

Viimase teemana arutati kohtuistungite korraldamise üle. Ausa kohtumenetluse oluline osa on isiku ärakuulamine ja seda on kõige parem teha kohtuistungil. Samas näeb menetlusseadustik ette mitmeid võimalusi, et sellest üldreeglist kõrvale kalduda ning lahendada asi kirjalikus menetluses. Ka kohtute statistika näitab, et istungi korraldamine on pigem erand kui reegel. Paneelis leiti, et kirjaliku menetluse kasuks räägib küll menetlusökoonoomia argument, kuid kohus peaks siiski igal konkreetsel juhul kaaluma kumma menetlusliigi kasuks valik teha. Suulisest menetlusest kõrvalekaldumist peaks kohus põhjendama.

Tähelepanu juhiti sellele, et vähemalt ühes, eelistatult esimeses kohtuastmes, peaks toimuma suuline menetlus. Seejuures on tänapäeval võimalik kohtusaalis toimuvat istungit asendada n-ö virtuaalistungiga.