

Riigikohtu kolleegiumide ettekanded seaduste ühetaolisest kohaldamisest

Halduskolleegiumi esimees Ivo Pilving

Annan järgnevas ettekandes ülevaate Eesti halduskohtumenetluse hetkeseisust. Laia maailma käärimiste valguses on meie halduskohtud saanud eelnevad aastad toimetada võrdlemisi valutult. Suuri materiaalõiguslikke, menetluslikke või korralduslikke vapustusi pole olnud. Me ei pea tulema toime kümnete tuhandete asüülitaotlejatega nagu Saksa kolleegid või ulatuslike julgeolekuabinõude seaduslikkuse hindamisega nagu nt Prantsusmaal.

Neli aastat tagasi rõhutasid Riigikohtu kolleegiumide esimehed oma ettekannetes, et seaduse ühetaoline kohaldamine algab selgest ja stabiilsest seadusest endast. Materiaalõigusliku keskkonna seisukohast mahub neli aastaku sisse mitme olulise haldusõiguse tüviteksti jõustumine – korraaitseadus, ehitusseadustik, uus planeerimiseseadus, avaliku teenistuse seadus, sotsiaalseadustiku üldosa seadus, majandustegevuse seadustiku üldosa seadus, keskkonnaseadustiku üldosa ja aasta alguses atmosfääriõhu kaitse seadus. Uute tuumseaduste tõlgendamise ja kohaldamise vaidlused seisavad alles ees. Eesti seadusandjaga võrdväärselt mõjutab haldusajade lahendamist EL. Keskkonnaasjade, riigihangetes, mitut laadi maksuvaidlustes, ettevõtlus- ja põllumajandustoetuste valdkonnas ei ole praktiliselt enam kaasusi, kus ei tuleks igaks juhaks alati üle kontrollida, ega asja kohta ei leidu mõnd asjassepuutuvat direktiivi või Luxembourg'i lahendit. Sellel aastal on ees uute hankedirektiivide ülevõtmine, mis oleks pidanud toimuma juba mullu. 2018. aastal ootab järjekorras EL andmekaitse määruse jõustumine. EL institutsioonide ja akadeemiliste ringkondade ühine ambitsioon on lähemas tulevikus haldusmenetluse kodifitseerimine EL-s, praegu on lahtine, kas püüdatakse vaid menetlusega EL institutsioonides või hakatakse reguleerima ka liikmesriikide tegevust liidu õiguse kohaldamisel. Juba täna on kindel, et üha enam tekib liikmesriikide vahel piiriülese mõjuga haldustegevust. Liikmesriigid moodustavad ühiseid haldusorganeid ja võrgustikke ning teevad vaheotsuseid teise riigi või liidu asutuste menetlustes. Rahvusvahelise kohtualluvuse ning kohaldatava õiguse määramine on neil juhtudel paras väljakutse, mida demonstreeris Euroopa Kohtu 2014. a eelotsus Tartu Ringkonnakohtu taotlusega algatatud Liivimaa Lihaveise asjas.

Haldusajade lahendamist Eestis 2016. aastal esimeses astmes 3127, edasikaebusi oli ringkonnakohtutes 1731, neist 859 ehk umbes pooled olid määruskaebused. Riigikohus vaatas läbi 1031 menetlusloa taotlust. Arvud olid 2015. aasta näitajatega võrreldes pisut väiksemad. Tänapäevase halduskohtupidamise suurimaks probleemiks on ringkonnakohtute liigne koormatus määruskaebustega menetlust korraldavate lahendite peale, seda eriti Tallinnas. Tartus on hädalahendusena ringkonnakohtu halduskolleegiumi koosseisu ajutiselt suurendatud, kuid see meede lõppeb juba sel suvel. Esmajoonel on loota leevendust jaanuaris lõpuks ometi kooskõlastusringile jõudnud HKMS kaebe- ja edasikaebeõiguse põhimõttelistest muudatustest, nn filtrite paketi. Nende muudatustega ei loodaks apellatsioonistmisse küll mitte päris menetlusloa süsteemi, kuid kõik lihtmenetluse asjad, samuti kõik määruskaebused saaks jätta läbi vaatamata, kui edasikaebuse eduväljavaated on vähesed. Seejuures saaks lihtmenetluses määruskaebuse tagastamine toimuda ka resolutsioonmäärusega. Vähenema peab ka edasikaevatatavate määruste hulk või vähemalt peaks edasikaebevõimalus püriduma ühe astmega. Nt menetlusabi andmise küsimusi ei ole tarvis lahendada kolmes kohtuastmes.

Vangistusajad

Arvuliselt moodustavad pea poole haldusajadest vangistusajad. Väga ligikaudsed arvutused näitavad, et riigieelarvest halduskohtupidamisele eraldatud 3 miljonist kulub kinnipeetavate vaidlustele ca miljon eurot. Vanglate asekancleri Priit Kama Juridicas avaldatud mõttes, et rohkete kaebuste kirjutamine aitab kinnipeetavaid taasühiskonnastada, on kindlasti oma tõetera. Rahuldavaks praegust olukorda siiski pidada ei saa. Lõviosa vangide kaebustest tuleks lahendada lihtsamalt ja odavamalt, kui täna kehtiv seadustik seda võimaldab. Vangide kaebustest vähemuse moodustavad vaidlused tõsiste riivete üle, mis kaasnevad nt distsiplinaarkaristuste, julgeolekuabinõude ja kokkusaamiste keelamisega. Siin peab õigusemõistmine jätkuma täies mahus. Valdav osa vange kaebab aga kambritingimuste, kambriisse asjade lubamise, toiduportsjonite ebapiisavuse jm olmeküsimuste peale. Kui tegu pole just ilmselgelt põhjendamatute kaebustega, on ka nende vaidluste lahendamine kohtus vajalik, ent see peaks toimuma lihtmenetluses. See

tähendab ennekõike kohtu vabastamist formaalsustest, ulatuslikumaid võimalusi otsustada vaidlus resolutsioonotsuse või määrusega ning piiratud edasikaebeõigust. Kolmanda kategooria moodustavad kroonilised kaebeõiguse kuritarvitajad. Seadustiku muudatustega on tarvis anda selliste pöördumiste tagastamiseks selgemad alused, et vältida vaidluste jätkumist.

Korraliku kahjunõuete laine põhjustas EIK otsus kaasuses *Tunis vs. Eesti Tallinna Vangla kambripinna* teemal. Esimese ja teise astme kohtud lahendasid jaanuarist 2014 kuni septembrini 2016 sisuliselt 165 sedalaadi asja, neist 79 lõppesid hüvitise väljamõistmisega, 11 õigusvastasuse tuvastamisega ilma hüvitiseta ning 75 juhul jäi kaebus rahuldamata. Hüvitisi mõisteti välja kokku ca 37 000 eurot. Saagat ei saa veel lõppenuks kuulutada, sest EIK praktika on selles valdkonnas dünaamiline ja liikmesriikide suhtes karmistuv. Suur hulk kambripinna asju jõudis Eestis lahendini enne Strasbourgi suurkoja otsust *Muršić vs. Horvaatia*, mis tehti teatavaks oktoobris 2016. Mitmed Riigikohtu suunavad ja praktikat ühtlustavad seisukohad, mis olid kooskõlas EIK varasema praktikaga, on tänaseks muutunud küsitavaks.

Teised valdkonnad

Mahult järgmise kategooria ehk 15% haldusajadest moodustavad **maksuasjad**. Siin on jätkuvalt valdavad vaidlused majandustehingute toimumise ja nende tegeliku majandusliku sisu üle. Tavapäraste käibemaksupettuste kõrval või asemel näeme üha keerukamaid kaasuseid seoses nt kinnisvaratehingute ja -arendustega, ettevõtte üleandmise ja seadmete liisimisega. Tehingute sisu ja õiguslike raamide tuvastamine ei saa siin käia formaalselt, nt kinnisvara puhul ainult ehitisregistri kannete alusel. Uued teemad tekivad hooti vastavalt maksumaksjate seas levivatele optimeerimistrendidele ja MTA kampaaniatele nagu hiljuti seoses „OÜ-tamisega“. Tunnustades maksuametnike pingutusi ja innovaatilist lähenemist riigieelarve täitmisel, peame neid aeg-ajalt siiski manitsema liigse loomingulisuse eest. Toon näiteks MTA ja Maanteeameti koostöökokkuleppe, mille kohaselt pidi viimane viivitama teatud sõidukite kohta registrikannete tegemisega, kuni MTA tegeleb kõigi kahtluste kõrvaldamisega. Küllap oli see praktika kantud heast tahtest, kuid seadus ei seo sõidukite registreerimist vähimalgi määral maksude tasumise kontrolliga. Kohtupraktika on kinnitanud maksuasjades maksukohustuslase tõendamiskoormust. Seda olulisem on aga võimalus kohtumenetluses tõendeid esitada, samuti õigus asja arutamisele suulisel istungil. Alates 1. jaanuarist on kriminaalmenetluses võimalik lahendada ka avalik-õiguslikke nõudeavaldusi. See aitab loodetavasti leevendada kaht viimasel ajal ilmnenud probleemi: 1) vastuolud karistusotsuse ja maksuotsuse vahel ning 2) mõistlik menetlusaja tagamine olukorras, kus kriminaalmenetlusele järgneb maksumenetlus ja sellele omakorda halduskohtumenetlus. Teisalt peaks kriminaalmenetlus koos kõigi sellega kaasnevate sunnivahenditega jääma *ultima ratio*ks, mitte peamiseks maksu määramise instrumendiks.

Planeerimis- ja ehitusõiguse valdkonnas teevad mulle muret kaks viimastel aastatel ilmnenud tendentsi, mis paraku kinnitavad taas halduse kohtuliku kontrolli vajadust. Esiteks kiputakse kehtivaid planeeringuid lihtsalt eirama. Kahel eelmisel aastal halduskolleegiumis lahendatud tuulepargikaasuse ühine joon oli just nimelt varasemates planeeringutes seatud võimsus- ja kõrguspiirangute rikkumine. Sarnaseid probleeme oleme näinud ka teiste objektidega. On mõistetav, et iga planeering võib kord elule jalgu jääda ja vajada korrigeerimist. See ei õigusta aga õiguslikku nihilismi. Teist kaasuste gruppi, mida pean mainima, iseloomustab otseviimetus planeeringute menetlemisel ja lubade andmisel. Kui ühest küljest kardavad kohalikud võimud elanike meelepaha, kuid teisalt ei näe nad head alust arendaja soovide rahuldamata jätmiseks, siis tehakse panus venitamistaktikale, et järsku tekib huvigruppide vahel kunagi konsensus. Püüdsime sügiseses lahendis mitte ainult näppu vibutada, vaid omavalitsusi ka julgustada – volikogul tuleb midagi otsustada ka pörkuvate huvide korral. Kohus ei tohi planeeringute puhul norida pisivigade kallal, vaid võib sekkuda üksnes oluliste minetuste puhul. Kui planeerimisotsus siiski tühistatakse, peaks kohus haldusele andma võimalikult selged suunised, minema n-ö lõpuni välja, mitte piirduma vea formaalse tuvastamisega. See võib konkreetse kohtuasja lahendamist raskendada ja pikendada, kuid vastasel korral on pooled samast konfliktist võrsuva uue vaidlusega varsti jälle kohtu ukse taga. Jään selle juurde, et halduskohtumenetluse efektiivsust ei saa mõõta lahendatud asjade arvuga, vaid sellega, kas kaasustes saavutatakse tegelik õigusrahu.

Järgmine õigusliku nihilismi probleem, mida tuleb pidada struktuurseks, kuulub **hariduse** valda. Selle jäämäe veepealne tipp oli põhiseaduslikkuse järelevalve asjana lahendatud vaidlus erakooliseaduse üle, kus jõusse jäi kohalike omavalitsuste kohustus osaleda erakoolide rahastamises, kuid riiki kohustati omakorda eraldama KOV-dele selleks vajalikud summad. Lisaks toimusid ja kohati toimuvad tänaseni vaidlused halduskohtutes lasteaiakoha taotlejate ja omavalitsuste, erakoolide ja omavalitsuste ning omavalitsuste ja riigi vahel.

Riigikohtu halduskolleegium on pidanud juhtima korduvalt tähelepanu sellele, et seadus on täitmiseks ka siis kui ressursi napib. Lasteaiakoht tuleb anda, kui imperatiivne norm selleks kohustab. Ebamõistlikuks ajaks ootejärjekorda asetamist ei saa lugeda kohutuse täitmiseks. Klärimata suhted riigiga ei saa õigustada linna poolt erakooli õiguste rikkumist. Ning lõpuks, ka Haridus- ja Teadusministeerium peab omavalitsustele maksma ning seda ilma eraldi kohtuvaidluseta iga viimase kui arve kohta.

Majandushaldusõigus, järelevalve, keskkond. Haldusajade toimikuid lugedes saab kiiresti selgeks, millistes üüratutes kogustes kehtib meie väikeses riigis reegleid – eriti ettevõtjana tegutsemisel. Kui kõiki neid rakendatakse absoluutselt ühetaoliselt ja täht-tähelt, st ilma vähimagi kaalumise ja tõlgendamiseta, oleks eriti väikeettevõtluse väljasuremine lihtne, seda eriti juhul, kui tegevusel on keskkonnamõju. Paraku ei saa me täitevvõimu asutustelt oodata kõrgpilotaazi seaduste tõlgendamisel ja lünkade täitmisel. Haldusasutus peabki seadust järgima võrdlemisi tekstitruult. Küll aga tuleb kohtul tihti olla see varuventil, kes leiab ahenduse tõlgenduses, otsuste või varjatud lünkade täitmisel või vajadusel põhiseaduslikkuse järelevalves. Toon näite veeseaduse rakendamisest. Avariitagajärjel purunes elektrijaama pais. Must-valge seadusetahe järgi keeldus Keskkonnaamet paisu kordategemiseks luba andmast, sest paisutuse kõrvaldamine oli kaladele soodne. Kohtuotsuses õnnestus siiski näidata, et keelav norm polnud mõeldud reguleerima sellist erijuhtumit nagu avariit. Mõnes mõttes viib see meid kaugemale eesmärgist kohaldada seadust ühetaoliselt, kuid on vajalik eriliste asjaolude arvestamiseks.

Rahvastik. Rahvasteränne pole jätnud täielikult puutumata ka meid. Suured varjupaigataotlejate lained on meist mööda läinud, kuid oluliselt on suurenenud nii sisuliste asüülvaidluste kui kinnipidamistootluste arv. Nende asjade mõju kohtutele võimendab kiireloomulisus, samuti EL õigusest tulenev kohustus võtta arvesse kohtumenetluse ajal muutunud asjaolusid. Riigikohtul tuleb uue reaalsusega harjuda ning juurutada senisest parem töökorraldus nn pilootasjade kiiremaks lahendamiseks.

Kokkuvõtteks

Halduskohtunikud kõigis kohtuastmetes vääriavad tunnustamist, sest nad on 25 aasta jooksul realselt ja palju aidanud kaasa sellele, et Eestist saaks demokraatlik ja euroopalik riik, kus kodanikud ei pea igapäevaelus ega äris leppima nende arvates ekslike haldusotsustega, olgu see siis maksude, lasteaiakohtade, maanteede ehitamise vm valdkonnas. Haldusotsuste kontrolli vajadus on vältimatu. Tuleb arvestada, et täitevvõim peab oma otsuseid tegema sageli kiiresti, vastuolulise info ja segaste normide alusel. Suur osa haldusakte osutub kohtus ka vettpidavaks, nii neist kui ka tuvastatud vigadest on võimalik õppida. Halduskohtute tegelik panus ei väljendu mitte 3000 asjas, mida on kohtus lahendatud, vaid ennekõike preventiivses mõjus – ametnike teadmises, et nad ei ole seadusest kõrgemal, vaid alluvad kontrollile. Seoses tõejärgse ajastu ja populismi pealetungiga vajadus õiguskaitse järele ei vähene, vaid kasvab. Samas peame arvestama, et terrorismi hirmus avalikkuse sümpaatia vabaduste ja õiguste kaitse vastu väheneb kõikjal Euroopas. Sellisel taustal võivad kergesti leida poolehoidu kokkuhoiumeetmed, mis halvendavad õigusemõistmise kättesaadavust, nt süvenevat trendi koondada üht või teist liiki haldusajade lahendamine pealinna. Seadmata kahtluse alla Sotsiaalkindlustusameti asjade kohtualluvuse vaidluse lahendi resolutsiooni põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumis, jagan selle otsuse põhjenduste kohta eriarvamustes tehtud kriitikat. Tänapäevane infotehnoloogia ei suuda veel täielikult asendada vahetut inimlikku suhtlemist kohtu ja menetlusosaliste vahel. Küll aga olen uhke, et Tallinna kolleegid on nõustunud osalema pilootprojektis, kus me n-ö hagita haldusajades loobume üsna pea pabertoimikust.

Pea õigeaks põhiseaduse kehtestamisel tehtud valikut, et Eestis lahendavad üksikisiku kaebuse avaliku võimu peale sellele spetsialiseerunud halduskohtud. Nende kohale veel täiendava konstitutsioonikohtu või põhiseadusliku individuaalkaebuse loomiseks ei ole vajadust. Mingeid lünki Eesti õiguskaitseasutuste süsteemis, mida nende instituutidega lappida, ma ei näe. HKMS-s sätestatud ning korduvalt rakendatud üldklausli järgi allub iga toiming, mille vaidlustamiseks pole sätestatud teist korda, halduskohtu kontrollile. Seega olukorda, kus mõni toiming pole ei üld- ega halduskohtus ega ka mitte edasikaebe korras vaidlustatav, ei saa loogiliselt tekkida ning kolm kohtuastet on täiesti piisav avalik-õiguslike vaidluste lahendamiseks.