

**Riigikohtu kolleegiumite ettekanded seaduste ühetaolisest kohaldamisest**  
halduskolleegiumi esimees Tõnu Anton

Põhiseaduse preambulis kinnitatakse, et Eesti riik on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele. Laskudes koos selle õilsa ideega õigusemõistmise radadele, tuleb nentida, et vajame põhiseaduse preambulis esitatust märksa praktilisemaid juhiseid. Läbi riigivõimu seadusega piiratud põhimõtte, võrdsuspõhiõiguse, õiguspärase ootuse ja õiguskindluse põhimõtte ning omavoli keelu – kui põhiseaduslikku järku väärtuste – saab mõtiskleda ka õigluse ja õiguse pinnalt võrsunud praktilisemate juhiste üle.

Täna ja selles päevakorrapunktis on vaatluse all vaid üks, eeskätt õigusemõistmist puudutav põhimõte, juhise, idee või nõue. Jutt käib seaduse või ka laiemalt – õiguse – ühetaolisest kohaldamisest. Ühetaolisust tuleks mõista kui samasugust või ühesugust kohaldamist. Võimalik on ka arusaam, et tegemist on võrdse kohtlemise avaldumisvormiga.

Kõrvuti kohtutega on seaduse ühetaolise kohaldamise ülesanne pandud ka mõnedele haldusorganitele. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise osas koordineerib vastava seaduse ühetaolist kohaldamist Haridus- ja Teadusministeerium. Riigihangete seaduse ühetaolise kohaldamise ülesanne on pandud vastavale vaidlustuskomisjonile. Ka elektroonilise side seadus näeb ette selle seaduse ühetaolist kohaldamist vastava järelevalve- ja korraldusasutuse abil.

Jäägu seekord otsustamata, kas ühetaoline kohaldamine tähendab vaid võrdse kohtlemise üht tahku või siiski midagi erisugust. Nimelt on võrdse kohtlemise vaieldamatuks põhisuks nõue kohelda võrdseid ühesuguselt ja ebavõrdseid erinevalt. Võrdsus seaduse ees tähendab aga eeskätt seda, et kõigile tuleb kohaldada seadust ühesuguselt. Seega tuleks õigusemõistmisel tagada õiguslik, mitte aga faktiline võrdsus. Arvan, et faktilise võrdsuse peab tagama seadusandja. Kui see on jäänud siiski tegemata, tuleb kohtunikul kaaluda põhiseaduslikkuse järelevalvet.

Eraldi tahan rõhutada, et õiguse ühetaoline kohaldamine ei tähenda, et õigusvastast, aga isikule soodsat kohaldamist peab laiendama ka teiste vaidluste lahendamisele. Õiguse või seaduse ühetaoline kohaldamine tähendab õigusele või seadusele vastavat kohaldamist, mitte aga seaduslikkust ja võimude lahusust eiravat õigusemõistmist. Siit ka edasiarendus – kas õiguspärane võib põhimõtteliselt olla nii üks kui ka teine kohaldamispraktika (tõlgendus), ehk kolmaski. Kui nii, siis tuleb kaaluda, kas õiguspärast (s.o seadusele vastavat, mitte seda eiravat), kuid siiski erinevat praktikat peaks üldse või tingimata ühtlustama ja milliste väärtuste kaitseks tuleks seda teha. Võimalik on ka selline arusaam, et uudsete kohtulahendite lisandudes seaduse kohaldamise praktika hoopiski rikastub ja areneb. Ja et kõrvalekaldumist ühetaolise kohaldamise nõudest esineb harva, eeskätt juhtudel, kus on tegemist ilmselgelt vastuolulise kohtupraktikaga.

Kohtutega seondub õiguse ühetaolise kohaldamise idee mitmeti. Esimese astme kohtu osas tuleb ühetaoline kohaldamine siduda erinevate kohtumajade ja kohtukoosseisudega. Arvan, et kohtulahendeid peaks hindama ka sellest vaatevinklist, kas on järgitud Riigikohtu poolt kujundatud kohtupraktikat. Keerulisem on vastata küsimusele, kas järgida tuleks ka vastava ringkonnakohtu praktikat, ehk isegi ringkonnakohtute ja esimese astme kohtute praktikat või siis väljakujunenud üldist kohtupraktikat. Seadus sellist nõuet ei esita või vähemalt sõnaselgelt ei esita. Ringkonnakohtute lõikes tuleb lisaks erinevatest koosseisudest tulenevale ja Riigikohtu praktika arvestamisele mõõta võimalusi aidata kaasa ühetaolisuse saavutamiseks tööpiirkonna esimese

astme kohtutes. Riigikohus peaks aga kõigi viie menetlusliigiga aitama kaasa, teatud juhtudel lausa tagama õiguse ühetaolise kohaldamise.

Õiguse ühetaoline kohaldamine õigusemõistmisel ei sõltu üksnes kohtutest ja kohtunikest. Pikema selgituseta on mõistetav, et selgem seadus, regulatsiooni eesmärgi esitamine ja põhjalik seletuskiri loovad hea aluse seaduse ühetaoliseks kohaldamiseks. Kehvem kvaliteet aga tähendab, et vähemalt esialgu on seaduse erinev kohaldamine tõenäoline. Ühetaolist kohaldamist kõigutab ka seaduste muutmine, eriti siis, kui muudatused ei sobi seaduse üldise loogikaga.

Ühetaolist kohaldamist ei saa siduda hetkega või lühikese perioodiga. Kohaldamise ühetaolisus iseloomustab kas mõistliku pikkusega muutusteta perioodi või siis kammitsetud ja ettenähtavat arengut. Kohtupraktika ettenähtamatud julged hüpped, eriti kõrvale ja tagasi, riivavad, halvemal juhul lausa rikuvad isikute põhiõigusi ja Eestis omaks võetud põhiväärtusi. Neid seisukohti ei tule võtta üleskutsena nii õigus kui ka õiguse ühetaolise kohaldamise praktika tsementeerida, vaid üleskutsena tunnetada ühetaolise kohaldamise väärtust ja õiguse kohaldamisel toimuva ja vajaliku arengu piiranguid. Kenasti on väärtemenetluse ja kriminaalmenetluse seadustikes menetlusloa andmine seotud kaheharulise kriteeriumiga - menetlemine peab olema oluline seaduse ühetaolise kohaldamise või õiguse edasiarendamise seisukohalt.

Saatan peitub detailides, ja nimelt – kas varem tehtud lahend ja varasem kohtupraktika seob kohtunikku ka siis, kui ta on veendunud, et varasem lahend või praktika on väär? Arvan, et mitte. Kui kohtunik eirab varasemat, tema arvates ekslikku praktikat, on ta astunud aga sammu, mis toob kaasa kohustuse sellist eiramist, uudset seisukohta põhjendada. Varasema praktika tähelepanuta jätmine ja selle põhjendusteta eiramine kujutab endast minu arvates õigusemõistmise viga. Samas juhin tähelepanu halduskohtumenetluse seadustiku § 233 lg-le 1 – Riigikohtu otsuses esitatud seisukohad õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel on sama asja uuesti läbi vaatavale kohtule kohustuslikud. Seega on Riigikohtu lahendi mõju õiguse ühetaolise kohaldamise tagamisel väga piiratud. Kassatsioonimenetluses saab ühetaolise kohaldamise eest seista vaid siis, kui n-ö uudset kohaldamist üldse kasseeritakse (enamasti ju mitte), ja suure hilinemisega – pärast uues asjas menetluse läbimist esimeses ja teises astmes.

Halduskohtumenetluse seadustiku järgi võtab Riigikohus kassatsioonkaebuse menetlusse, kui menetlemisel on põhimõtteline tähendus õiguskindluse tagamiseks või ühtse kohtupraktika kujundamiseks. Võimalik on seda regulatsiooni mõista ka nii, et kui menetlemisel põhimõttelist tähendust pole, siis üksnes ühtse kohtupraktika kujundamise eesmärk menetlusloa andmist ei õigusta. Ehk ka nii, et mitte alati pole ühtse kohtupraktika tagamisel põhimõttelist tähendust. Seoses ühtse kohtupraktika tagamisega tuletan aga sedagi meelde, et Riigikohtu halduskolleegiumi lahendis esitatud seisukohad õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel on halduskohtumenetluse seadustiku alusel kohustuslikud ainult sama asja uuel läbivaatamisel.

Lisaks menetlusloa andmisele on meie kolleegiumi arsenalis seaduse ühetaolise kohaldamise tagamiseks veel neli pluss üks võimalust. Esimese nelja hulgas on võimalus anda asi üle kolleegiumi kogu koosseisule või erikogule või üldkogule või kaasata kohtu koosseisu teise kolleegiumi kohtunik. 2012. aastal on 5 asja antud kogu koosseisule, 1 erikogule ja 3 üldkogule. Menetlusseadustikku tõlgendades tuleks minu arvates teha järeldus, et kogu koosseisu seisukohta õiguse kohaldamisel saab muuta vaid kogu koosseis. Erikogu seisukoht on kohustuslik igale kolleegiumi koosseisule, sh ka kolleegiumi kogu koosseisule. Loomulikult on kolleegiumi igale koosseisule kohustuslik üldkogu seisukoht. Hea praktika on minu arvates kohtunike kaasamine teistest kolleegiumidest. Pean võimalikuks sellist kaasamist juba loamenetluses. Seni pole halduskolleegium teistest kolleegiumidest loamenetluse kohtunikke kaasanud.

Nüüsiis olen puudutanud seadusandja ja kohtute rolli, samuti õiguslikke aluseid seoses seaduse ühetaolise kohaldamisega. Tingimata tahan aga esile tuua veel kahte abinõu. Kõigepealt kohtute infosüsteem – KIS. Kujutagem üheskoos ette sellist helget tulevikku, kus KIS 2 võimaldab igal kohtunikul kiiresti, igas mõttes kasutajasõbralikult saada ülevaade varasematest kohtulahenditest sarnastes asjades või sama sätte kohaldamisest. Hüppeliselt paraneks kohtulahendite kvaliteet, samuti väheneks energia- ja ajakulu asjade lahendamisel. Kohtunikul oleks siis reaalne võimalus tagada õiguse ühetaoline kohaldamine. Ja teiseks: koostada vähemalt nn tüviseaduste kommenteeritud, kohtupraktikale toetuvad väljaanded. Suur tänu kõigile kolleegidele, kes on andnud selleks oma panuse.

Nüüd tagasi kolleegiumi arsenalil juurde, s.o neli pluss üks võimalust. Selleks üheks võimaluseks on tagada õiguse ühetaoline kohaldamine kohaldades Eesti õigust kooskõlas EL õigusega ning EL õigust liidu aluslepingute ja kohtupraktika vaimus.

Eelmisel aastal sai AS-i Pimix kohtuasjas lõpplahenduse küsimus, kas 2004. a 1. mai seisuga kindlaks määratud põllumajandustoodete üleliigse laovaru eest on ettevõtjatele võimalik määrata üleliigse laovaru tasu olukorras, kus asjakohased EL õigusaktid ei olnud 1. mail 2004 nõuetekohaselt liikmesriigi keeles EL Teatajas avaldatud. Euroopa Kohus leidis, et ühinemisakti artiklit 58 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus, kui Eestis kohaldatakse komisjoni määruse sätteid, mis ei olnud eesti keeles Euroopa Liidu Teatajas avaldatud. Euroopa Kohtu otsuse tulemusena tunnistasid Põllumajandusministeerium ning Maksu- ja Tolliamet kehtetuks oma haldusaktid nii AS-i Pimix kohtuasjas kui ka paljudes teistes pooleliolevates asjades ning vastavad kohtumenetlused lõpetati. KIS andmetel on Pimix-i lahendi tulemusena Tallinna Ringkonnakohtus jõustunud 37 lahendit sarnastes kohtuasjades. AS Pimix kohtuasjas tehtud halduskolleegiumi otsusele viidati KIS andmetel Tallinna Ringkonnakohtu lahendites üle 100 korra.

2012. a pöördus Riigikohtu halduskolleegium Euroopa Kohtu poole eelotsuse saamiseks kahel korral. Kolleegiumil tekkis Euroopa Kohtu lahendite ja erialakirjanduse pinnalt tõsine kahtlus, et teistes liikmesriikides võidakse tõlgendada riigihankedirektiivi teisiti, kui seda tegid alama astme kohtud. Teisel juhul pöördus kolleegium EL õiguse tõlgenduse saamiseks Euroopa Kohtu poole küsimuses, kas siseriiklik tolliasutus (Eestis Maksu- ja Tolliamet), kelle järelevalve all kaup on, on pädev tuvastama selle kauba osas intellektuaalomandi rikkumist või vähemalt algatama asjakohast menetlust, või on selline pädevus ainult intellektuaalomandi õiguse üle peetavate vaidluste lahendamiseks pädeval kohtul.

Esitan lühiülevaate ka mõnest seadusest ja valdkonnast, kus ühetaolise kohaldamisega on Riigikohtu arvates rohkem probleeme.

Uue halduskohtumenetluse seadustiku osas tahan kõigepealt esile tuua seadustiku kehtimahakkamisele eelnenud koolitust ning koostatud õppematerjali – kommentaare. Nii oli seadustiku kehtimahakkamisel lisaks seaduse eelnõu seletuskirjale olemas töövahend, kus olid toodud eeskätt eelnõu koostajate selgitused. Halduskohtumenetluse seadustikus tsiviilkohtumenetluse seadustikule viitamine tekitab ka edaspidi probleeme, sest tsiviil- ja haldusasjade kohtupraktika on mõnevõrra erinev, kuna tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaldamisel peab endiselt arvestama halduskohtumenetluse erisusi. Probleemseks võib hinnata uue seadustiku menetlusabi puuduvat osa.

Eelmisel aastal tegi Riigikohtu halduskolleegium vanglate ja kinnipeetavate vaidlustest tingitud kohtuasjades 22 põhjendatud lahendit. Enamlevinud teemadeks on jätkuvalt vangla üldkorraldustega keelatud esemete ringi laiendamine, distsiplinaarkaristuste määramine,

kinnipeetavate töökohustust puudutavad vaidlused ja ka täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise aluseid ja proportsionaalsust puudutavad küsimused.

Välismaalaste asjades on võimalik eristada kahte probleemidegruppi. Esimene puudutab rahvusvahelist kaitset taotlemaid välismaalasi. Teises on tegemist Eesti territooriumil pikka aega viibinud välismaalastega, kes jäid siia pärast Eesti taasiseseisvumist. Kui 2010. aastal esitati Eestis kokku 33 varjupaiga taotlust, siis 2011. aastal oli esitatud taotluste arv juba 67 ehk ligi 2 korda enam. Rahvusvahelist kaitset ei reguleeri mitte ainult siseriiklik õigus, vaid ka rahvusvaheline õigus ning Euroopa Liidu õigus. Kohtunike jaoks on tegemist uut liiki vaidlustega. Vajalik on korraldada selles valdkonnas kohtunike koolitust, seda ka välislektorite abiga. 2012. aastal jäi endiselt lahendamata küsimus, mis saab nendest välismaalastest, kes on Eesti territooriumil viibinud pikka aega ja keda pole olnud võimalik Eesti riigist välja saata, kusjuures Politsei- ja Piirivalveamet keeldub neile viibimiseks seadusliku aluse andmisest?

Üks läbivaid teemasid kolleegiumi 2012. a keskkonna- ja planeerimisõiguse alases praktikas oli kaebeõigus. Täiendust sai kohtupraktika, mille kohaselt keskkonnakaitse küsimustes saab kohtusse pöördumise õiguse aluseks olla mitte üksnes subjektiivsete õiguste rikkumine, vaid ka kaebuse esitaja muu puutumus vaidlustatava haldusakti või toiminguga. Kolleegium asus seisukohale, et sellest, kas kaebus on esitatud õiguste rikkumise või puutumuse motiivil, sõltub kohtuliku kontrolli ulatus. Korduvalt juhtis kolleegium tähelepanu probleemidele, mis seonduvad planeerimismenetluse venimisega. Pika aja möödumine varasematest menetlustoimingutest suurendab vajadust esitada planeeringu kehtestamise otsuses kaalutlused planeeringu kehtestamise vajaduse ja planeeringulahenduse õigsuse kohta või täiendada varem valminud seletuskirja, arvestades ka muutunud olustikku. Planeeringu kehtestamisest teavitamisel tuleb arvestada menetluse venimist. Veel selgitas kolleegium 2012. a praktikas üldplaneeringu ja detailplaneeringu ning detailplaneeringu ja ehitusloa hierarhilist vahekorda. Kolleegium pidi kordama varasemat seisukohta, et detailplaneering koostatakse üldjuhul selleks, et saavutada üldplaneeringuga kavandatu elluviimine, ning et detailplaneeringuga üldplaneeringu muutmise on erandlik võimalus, mis tagab paindlikuma reageerimisvõimaluse muutuvatele oludele ja vajadustele.

Ja nüüd probleemidest maksuõiguses, mis on meie kõigi lemmik. MKS § 136<sup>1</sup> lg 4 kohaselt saab alates 1. jaanuarist 2012 täitetoimingu sooritamiseks taotletud loa andmise rahuldamise või rahuldamata jätmise määruse peale esitada määruskaebuse vaid maksuhaldur ja maksukohustuslane. Määruskaebuse esitamise õigust ei ole isikul, kes ei ole maksukohustuslane, kuid kelle vara suhtes andis kohus loa täitetoimingu sooritamiseks. Seadusandja tahe oli MKS § 136<sup>1</sup> lõiget 4 kehtestades suunatud põhiseaduspärase regulatsiooni kehtestamisele, kuid tulemus jäi alla oodatule. Probleemid seoses MKS § 136<sup>1</sup> ei taha lõppeda, kohtutes on või on olnud kümneid selliseid haldusasi, Riigikohtus pisut üle 20.

Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt ja mitmete aastate jooksul leidnud, et MKS § 84 sõnastus vajaks muutmist ja täiendamist. Kirjeldatud norm peaks tagama, et maksunduslikult saaks ümber kvalifitseerida vaid sellist tehingut, mille puhul maksueelise saamine oli ainus või peamine eesmärk. Kui tehingul oli ka muid eesmärke, siis MKS § 84 kohaldada ei saa. Halduskolleegium on oma praktikas läinud isegi mõnevõrra kaugemale ja rõhutanud, et MKS § 84 kohaldamine eeldab õiguse kujundusvõimaluste kuritarvitamist. Kohtupraktika puudutab vaidlusi, kus töösuhet on kajastatud ettevõtlusena, töövõtuleping on asendatud kinkelepinguga, kasutatud on fiktiivseid vahelülisid aheltehingutes. Kõige tuntum ja diskuteeritum MKS § 84 kohaldamise kaasus on füüsilise isiku omandis olnud väärtpaberite võõrandamine juriidilise isiku kaudu (nn Hansapanga ja Sylvesteri kaasused). Õigusselgus oleks paremini tagatud, kui õiguse kujundusvõimaluste kuritarvitamise eeldused oleksid sätestatud seadusega või määrusega või

kehtestatakse erisätted konkreetsete maksuobjektide lõikes (nt väärtpaberite võõrandamisel juriidilise isiku kaudu kehtestada tehingutele teatud ajalised piirangud).

MKS § 98 järgi on maksusumma määramise aegumistähtaeg kolm aastat ning maksusumma tahtliku tasumata või kinni pidamata jätmise korral kuus aastat. MKS § 99 lg 1 p 2 sätestab, et maksusumma määramise aegumine peatub maksuotsuse vaidlustamise ajaks kuni selles asjas tehtud lõpliku lahendi jõustumiseni. Aegumise peatumise tõttu on korduvate maksuotsuste korduva vaidlustamise tagajärjel võimalik maksu määrata üsna pika aja jooksul. Seaduses võiks sätestada maksimaalse tähtaja, mille möödumisel ei saa maksu määrata sõltumata aegumise peatumisest maksuotsuse vaidlustamise tõttu.

MKS § 54 lg 2 näeb ette juriidilisele isikule dokumendi saatmise registrisse kantud aadressil. Kas sellest saab järeldada, et dokumentide kättetoimetamine juriidilise isiku poolt näidatud muul aadressil pole lubatav? Tuleb asuda seisukohale, et MKS § 54 lg 2 regulatsioon on lünklik ja eksitav.

MKS § 61 lg 2 sätestab: "Enne kolmandalt isikult teabe nõudmist tuleb teabe saamiseks pöörduda maksukohustuslase poole, välja arvatud juhul, kui maksuhalduril puuduvad andmed maksukohustuslase elu- või asukoha kohta, maksukohustuslane ei ole maksuhaldurile teadaoleval aadressil kättesaadav või takistab maksumenetluses tähendust omavate asjaolude väljaselgitamist ning käesoleva seaduse § 72 lõike 5 punktis 6 sätestatud juhul." Riigikohtu halduskolleegium leidis, et mõiste "kolmas isik" kasutamine MKS §-s 61 on eksitav. Isik, kellelt teavet nõutakse, ei pruugi sellise nõude aluseks olevas maksumenetluses olla kolmas isik, vaid on üldjuhul menetlusväline isik. Ka teabe nõudmise menetluses või seoses vastava korraldusega poleks selline isik kolmas isik, vaid haldusakti adressaat. Isikut, kellelt maksuhaldur MKS § 61 alusel teavet nõuab, tuleb käsitada vastava korralduse adressaadina.

Mul on kolm ettepanekut:

1. alustada diskussiooni pretsedendi võimalikkusest ja kohast õigusemõistmisel
2. loota ja aidata kaasa, et KIS 2-st saaks kohtuniku tõhus abimees
3. tunnustada nõuet, et kohtunik peab uudset praktikat luues põhjendama väljakujunenud praktika või Riigikohtu praktika eiramist