



Riigi esindamine kohtus 2008. aastal

Gunnar Vaikmaa

Tallinn 2009

Justiitshalduspoliitika osakond

Justiitsministeerium 

Väljaandja:
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
Telefon: 6 208 100
Faks: 6 208 109
e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
ETTEPANEKUD/SOOVITUSED	4
SISSEJUHATUS	5
EESMÄRK.....	6
METOODIKA.....	6
1. KOHTUMENETLUSTES OSALEMINE JA MENETLUSSEISUNDID	8
1.1. MINISTEERIUMID	8
1.1.1. Haldusasjad.....	9
1.1.2. Tsiviilasjad.....	10
1.1.3. Kriminaalasjad.....	11
1.2. KINNIPEETAVATE KAEBUSED	11
1.3. MAAVALITSUSED	13
1.3.1. Haldusasjad.....	14
1.3.2. Tsiviilasjad.....	14
1.3.3. Kriminaalasjad.....	15
1.4. RIIGIKANTSELEI	15
2. RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS TEHTUD KOHTULAHENDITE ARV	16
2.1. TSIVIILASJADES RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS TEHTUD KOHTULAHENDITE ARV	16
2.2. KRIMINAALASJADES RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS TEHTUD KOHTULAHENDITE ARV	17
2.3. HALDUSASJADES RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS TEHTUD KOHTULAHENDITE ARV.....	17
3. RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS VÄLJAMÕISTETUD SUMMAD	19
3.1. TSIVIILASJADES RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS VÄLJAMÕISTETUD SUMMAD.....	19
3.2. HALDUSASJADES RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS VÄLJAMÕISTETUD SUMMAD	19
3.3. KRIMINAALASJADES RIIGI KASUKS VÕI KAHJUKS VÄLJAMÕISTETUD SUMMAD.....	20
4. RIIGI KASUKS VÄLJAMÕISTETUD SUMMADE RIIGI TULUDESSE LAEKUMINE	21
5. LEPINGULISED ESINDAJAD JA NEILE TASUTUD SUMMAD	23
6. RIIGI KASUKS VÄLJAMÕISTETUD ÕIGUSABIKULUD	26
7. PÕHJUSED, MIKS KOHUS TEGI OTSUSE RIIGI KAHJUKS, NING SELLEST TULENEVALT KOHTUVAIDLUSTE VÄHENDAMISEKS KAVANDATAVAD MEETMED	27
7.1. PÕHJUSED, MIKS KOHUS TEGI OTSUSE RIIGI KAHJUKS	27
7.2. KOHTUVAIDLUSTE VÄHENDAMISEKS KAVANDATAVAD MEETMED	28
7.2.1. Ministeeriumid.....	28
7.2.2. Maavalitsused.....	30
7.2.3. Riigikantselei.....	31
8. HINNANG KOHTUVAIDLUSTE VÄHENDAMISEKS RAKENDATUD MEETMETELE	32
8.1. MINISTEERIUMID	32
8.2. MAAVALITSUSED	35
8.3. RIIGIKANTSELEI	35
KOKKUVÕTE	36
KASUTATUD KIRJANDUS	41

Lühikokkuvõte

Analüüsis informeeritakse Vabariigi Valitsust ministeeriumide, maavalitsuste ja Riigikantselei poolt 2008. aastal osaletud kohtuasjadest, milles saadi jõustunud kohtulahend.

Sisuliselt kõigil ministeeriumidel on kohtuasjade arv langenud, neist enim Siseministeeriumil ja Keskkonnaministeeriumil. Ministeeriumidel ja nende valitsemisala asutustel oli menetlusliikide osas endiselt enim kohtuasju haldusajades, maavalitsustel aga tsiviilasjades.

Kogu tsiviilasjade üldarvu kohta tehti ca 3% lahendeid riigi kahjuks. Riigi poolt kriminaalasjades esitatud 33 tsiviilhagist rahuldati 29. Võttes aluseks riigi vastu esitatud kaebuste üldarvu (554), sai riik negatiivse lahendi ca 28% haldusajadest.

Riigi kasuks väljamõistetud summa on suurenenud ca 3 korda. Oluliselt on langenud riigi kahjuks väljamõistetud summa.

Täidetud kohtulahendite arv on suurenenud. Eelmise aruandeperioodiga võrreldes on täitmisel saadud summa vähenenud.

Vähenenud on nii kasutatud lepinguliste esindajate arv kui ka õigusteenuse eest tasutud kogusumma. Lepingulisi esindajaid kasutati valdavalt halduskohtumenetluses. 2008. aastal saadi kohtuasjades, kus kasutati lepingulist esindajat, kokku 77 jõustunud lahendit. Riigile negatiivne lahend saadi ca 40% asjadest.

Aruandekohuslaste poolt kohtumenetluste vähendamiseks kavandatavad meetmed on suuremjaolt samad 2007. aasta analüüsis esitatuga. Enamik riigi kahjuks tehtavaid kohtulahendeid saadakse endiselt halduskohtumenetluses. Kuigi kohtuasjade vähendamise meetmed on suunatud just sedalaadi vaidluste vähendamiseks, ei ole nendega tuntavat progressi kaasnenud.

Ettepanekud/soovitused

Kaotatud asjade põhjustest tulenevalt on võimalik vähendada negatiivsete lahendite arvu. Endiselt on mitmetel juhtudel kohus teinud lahendi riigi kahjuks haldusakti vähese motiveerituse tõttu. Haldusakti parem põhjendamine ja haldusakti andmise aluseks olnud asjaolude täpsem kirjeldamine vähendaksid nii kaebuste hulka kui ka nende rahuldamise arvu. Jätakuvalt tuleb täiendada ametnike kutseoskusi ja seda eelkõige haldusmenetluse kohaldamise osas. Senisest enam tuleks püüda saavutada ka kohtuväliseid kompromisse, mis aitaks säästa kohtumenetlustele kuluvat aega ja rahalisi ressursse. Arvestades kinnipeetavate poolt esitatud põhjendamatute kaebuste suurt arvu, tuleks kaaluda ühe halduskohtu juurde loakogu moodustamist ning kinnipeetavate kaebuste lahendamist üksnes selle halduskohtu poolt. Seeläbi loodaks eeldused kohtunike ressursi otstarbekamaks kasutamiseks ning ühtsema kohtupraktika tekkimiseks.

Sissejuhatus

Käesolev koondanalüüs kujutab endast ministeeriumide, maavalitsuste ja Riigikantselei poolt Justiitsministeeriumile esitatud 2008. aastal kohtus riigi esindamist kajastavate analüüside kokkuvõtet.

Analüüs koosneb kaheksast peatükist. Analüüsi ühe mahukaima osa moodustab esimene peatükk, milles esitatakse ülevaade kohtumenetlustes osalemise arvust, menetlusseisunditest, peamiselt kohtutes esinenud vaidlustest ning tuuakse välja kohtuasjade hulga võrdlus 2007. aasta asjade arvuga. Kõnealusel osas on andmed märgitud ministeeriumide, maavalitsuste ja Riigikantselei lõikes eraldi. Peatükis tuuakse eraldi välja kinnipeetavate kaebustega seonduvate kohtuasjade näitajad. Analüüsi teises peatükis esitatakse riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arv erinevate menetlusliikide osas. Kolmandas peatükis tuuakse ära andmed riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud summade osas erinevate menetlusliikide lõikes. Neljas peatükk sisaldab informatsiooni riigi kasuks kohtulahendiga väljamõistetud summade riigi tuludesse laekumise kohta. Analüüsi viiendas peatükis esitatakse ülevaade kohtumenetlustes kasutatud lepingulistest esindajatest ja neile tasutud summadest. Kuuendas peatükis antakse ülevaade riigi kasuks väljamõistetud õigusabikuludest. Seitsmendas peatükk sisaldab ülevaadet põhjustest, miks kohus tegi otsuse riigi kahjuks ning informatsiooni kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavatest meetmetest. Analüüsi kaheksandas peatükis käsitletakse kohtuvaidluste vähendamiseks rakendatud meetmete efektiivsust. Lõpetuseks on ära toodud kokkuvõtte käesolevast analüüsist ning ettepanekud kohtus riigi esindamise efektiivsemaks muutmiseks.

Analüüsile on lisatud statistiline ülevaade kohtumenetluste arvust ja menetlusseisunditest, riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud summadest, riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arvust, riigi kasuks väljamõistetud summade riigi tuludesse laekumisest, lepingulistest esindajatest ja neile tasutud summadest, lepinguliste esindajate kasutamisest kohtumenetluste lõikes, lepingute esindajate kasutamisel riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arvust ning riigi kasuks väljamõistetud õigusabikuludest.

Analüüsi on koostanud Justiitsministeeriumi justiitshalduspoliitika osakonna järelevalve ja õigusteeninduse talituse nõunik Gunnar Vaikmaa.

Eesmärk

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on informeerida Vabariigi Valitsust ministeeriumide, maavalitsuste ja Riigikantselei ning nende haldusel asutuste poolt 2008. aastal osaletud kohtuasjadest, milles saadi jõustunud kohtulahend.

Metoodika

Analüüsi koostamise aluseks on Vabariigi Valitsuse seaduse § 44¹ lõige 10, mille kohaselt peab justiitsminister esitama igal aastal Vabariigi Valitsusele arutamiseks analüüsi riigi esindamisest kohtus. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 13.03.2008.a määruse nr 64 „Andmete loetelu riigi esindamise kohta kohtus ja andmete edastamise kord“ paragrahvile 4 koostatakse analüüs ministeeriumidelt, maavalitsustelt ja Riigikantseleilt saadud andmete põhjal. Ülevaade esitatakse jõustunud kohtulahendite osas järgnevalt: a) tsiviilkohtumenetlustest, milles minister, maavanem või riigisekretär on riigi seaduslik esindaja; b) kriminaalmenetlustest, milles minister, maavanem või

riigisekretär on riigi kui kannatanu või tsiviilkostja seaduslik esindaja; c) halduskohtumenetlustest, milles minister, maavanem või riigisekretär või ministeerium, maavalitsus või Riigikantselei või nende ametnik on menetlusosaline; d) halduskohtumenetlustest, milles ministeeriumi, maavalitsuse või Riigikantselei haldamisel olev valitsusasutus või valitsusasutuse hallatav riigiasutus või nende ametnik on menetlusosaline. Niisamuti kajastab analüüs andmeid kohtulahendiga riigi kasuks väljamõistetud ja riigi tuludesse laekuvate summade kohta.

Vabariigi Valitsuse 13.03.2008. a määruse nr 64 "Andmete loetelu riigi esindamise kohta kohtus ja andmete edastamise kord" § 2 lõike 1 kohaselt hõlmab analüüs eelmise kalendriaasta kohtuvaidlusi. Määruse § 2 lõike 2 kohaselt peab kajastama ministeeriumide, maavalitsuste ja Riigikantselei poolt Justiitsministeeriumile esitatud informatsioon järgmisi andmeid: kohtumenetlustes osalemiste arvu ja riigi, asutuse või ametniku menetlusseisundit vastavalt määruse lisale; riigi, asutuse või ametniku kasuks või kahjuks väljamõistetud summa suurust vastavalt määruse lisale; tsiviilasjades riigi kasuks ja kahjuks tehtud kohtulahendite arvu vastavalt määruse lisale; kriminaalasjades riigi kasuks ja kahjuks tehtud kohtulahendite arvu vastavalt määruse lisale; haldusasjades valitsusasutuse või valitsusasutuse hallatava riigiasutuse kasuks ja kahjuks tehtud kohtulahendite arvu vastavalt määruse lisale; kohtulahendiga riigi kasuks väljamõistetud summade riigi tuludesse laekumist vastavalt määruse lisale; lepingulise esindaja kasutamise puhul tema nime või ärinime ja esindajale aruandeperioodil makstud tasu suurust ning kohtulahendiga riigi kasuks teiselt poolelt väljamõistetud õigusabikulused; hinnangut selle kohta, kas kohtus riigi esindamine on nõuetekohane; põhjuseid, miks on kohus teinud otsuse riigi, asutuse või ametniku kahjuks, ning sellest tulenevalt kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavaid meetmeid; eelmisel kalendriaastal kohtuvaidluste vähendamiseks rakendatud meetmete tulemuslikkuse hinnangut.

Määruse § 2 lg 1 kohaselt peab analüüs kajastama eelmise kalendriaasta kohtuasju. Kuivõrd üks kohtuasi võib kesta läbi mitme aasta, on ülevaate koostamisel võetud aluseks need kohtuvaidlused, milles on 2008. aastal tehtud kohtulahend (kohtuotsus, samuti määrus kokkuleppe kinnitamise või muul moel menetluse lõpetamise kohta) ning mis on ühtlasi ka jõustunud 2008. aastal. Lahendatud asjana on vaadeldud kohtuasju, milles on tehtud kohtulahend perioodil 1. jaanuarist 2008. a kuni 31. detsembrini 2008. a kas esimeses, teises või kolmandas kohtuastmes.

Käesolev analüüs ei kajasta kohtumenetlusi, milles valitsusala asutused osalevad nõ põhitegevuslikult (nt Maksu- ja Tolliameti poolt kriminaalmenetluses tsiviilhagejana osalemine, maksuotsuste vaidlustamised, pankrotimenetlustest väljakasvavad tsiviilkohtuvaidlused; prokuratuuri poolt kohtus riikliku süüdistuse esindamine). Samuti ei puudutata analüüsis erinevate ametitega seonduvaid väärteomenetlusi.

Justiitsministeeriumi eripäraks on see, et enamik halduskohtumenetlusi tulenevad kinnipeetavate kaebustest. Selleks, et kinnipeetavatega seotud kohtuasjade suur hulk ei moonutaks Justiitsministeeriumi ja selle haldusala teiste asutuste kohtuasjade näitajaid, käsitletakse kinnipeetavate kohtuasju eraldiseisvalt. Analüüsi lisa tabelid ei kajasta kinnipeetavate kohtuasjade statistikat.

Lepingulistele esindajatele makstud tasude osas kajastab analüüs 2008. aastal kohtuasjades tehtud väljamakseid olenemata asjaolust, kas asjas jõustus aruandeperioodil kohtulahend või mitte. Riigi või asutuse või ametniku kasuks või kahjuks väljamõistetud summade kajastamisel lähtutakse materiaaõiguslikest nõuetest. Riigi kasuks teiselt menetlusosaliselt väljamõistetud õigusabikulused käsitletakse eraldi.

Riigi kasuks väljamõistetud summade laekumisest ülevaate esitamisel on võetud arvesse nii 2008. aastal väljamõistetud summasid kui ka varasematel perioodidel väljamõistetud. Jällegi on lähtutud n.õ põhinõudena väljamõistetud summadest, s.t andmed ei sisalda riigi kasuks väljamõistetud

menetluskulusid. Analüüsis ei kajastata selliste summade laekumist, mis on tekkinud kohtumenetluste tulemusena, millistes Eesti Vabariik ei olnud menetlusosaline (nt tsiviilasja rahuldamata jätmisel hagejalt eelnevalt menetlusabi korras riigilõivu maksmisest vabastatud riigilõivu riigi tuludesse väljamõistmine).

1. Kohtumenetlustes osalemine ja menetlusseisundid

Vaadeldavaid kohtuasju, milles lahend jõustus 2008. aastal on kokku 935 (vt analüüsi lisa tabelit nr 1): haldusasju 629, tsiviilasju 273 ja kriminaalasju 33. Käesoleva analüüsi lisas on ära toodud kohtuasjade arvandmed ministeeriumide ja maavalitsuste osas. Aastal 2007 oli jõustunud kohtulahendiga asju kokku 1592, neist haldusasju 1161, tsiviilasju 386 ja kriminaalasju 45. Aastal 2006 jõudis jõustunud lahendini 1406 kohtuvaidlust, millest 1112 oli haldus-, 234 tsiviil- ja 60 kriminaalasjad.

1.1. Ministeeriumid ja nende allasutused

Aruandekohuslased said 2008. aastal jõustunud lahendi kokku 713 kohtumenetluses. Suurema osa neist moodustavad haldusasjad, milliseid oli kokku 573. Tsiviilasju oli 110 ja kriminaalasju 30. 2007. aastal oli kokku 1371 kohtumenetlust, neist haldusasju 1105, tsiviilasju 221 ja kriminaalasju 45. Väljatoodud andmetest nähtub, et jõustunud lahenditega kohtumenetluste arv on võrreldes 2007. aastaga vähenenud ja seda kõigi kohtumenetluse liikide osas. Suurim asjade arvu vähenemine on tsiviilasjades ja seda ca 50% ulatuses (lähemalt p-s 1.1.2.). Tsiviilasjade arv on ligilähedane 2006. aasta näitajaga, milline oli 101 asja. Kriminaalasjade arv on vähenenud kolmandiku võrra (täpsemalt p-s 1.1.3.). Vähenenud on ka haldusasjade arv (lähemalt p-s 1.1.1.). Käesolevas analüüsis kajastatavate halduskohtuasjade üldarvu vähenemine on tingitud osalt Rahandusministeeriumi haldusalas oleva Maksu- ja Tolliameti (MTA) poolt esitatavate andmete mahu vähenemisest. Nagu eelpool on märgitud, siis käesolev analüüs ei kajasta kohtumenetlusi, milles valitsusala asutused osalevad nõ põhitegevuslikult. Sellest põhimõttest lähtuvalt ei ole analüüsis märgitud andmeid MTA poolt maksuhalduri poolt tehtud maksuotsuste vaidlustamiste ning täiendavate maksusummade ettekirjutuste vaidlustamise kohta (haldusasjad), samuti MTA poolt osalevatest pankrotimenetlustest väljakasvanud tsiviilkohtuvaidlustest. Nagu juba eelpool metoodikat puudutavas osas märgiti, ei kajasta analüüsi lisa tabelid kinnipeetavate kohtuasjade näitajaid.

Ministeeriumidest ja nende valitsemisala asutustest oli enim jõustunud lahendiga kohtumenetlusi Sotsiaalministeeriumil (229 kohtuasja) ja Siseministeeriumil (205 kohtuasja). Vähemal määral oli kohtuasju Keskkonnaministeeriumil (70), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (46), Põllumajandusministeeriumil (45), Haridus- ja Teadusministeeriumil (42), Rahandusministeeriumil (33), Justiitsministeeriumil (32), Kaitseministeeriumil (9) ja Kultuuriministeeriumil (2). Välisministeerium ei osalenud üheski kohtumenetluses, milles oleks tehtud aruandeperioodil jõustunud kohtulahend.

Ministeeriumidel ja nende valitsemisala asutustel oli menetlusliikide osas enim kohtuasju haldusasjades. Sotsiaalministeeriumil oli 192 ja Siseministeeriumil 189 haldusasja. Teistel ministeeriumidel ja nende allasutustel oli haldusasjade hulk oluliselt väiksem. Tsiviilasju oli enim Sotsiaalministeeriumil (32 asja) ning Haridus- ja Teadusministeeriumil (31 asja), ülejäänud ministeeriumidel aga tunduvalt vähem. Kriminaalasjades oli jätkuvalt kõige enam osalenud Keskkonnaministeerium (18 kriminaalasjas). Veel osalesid kriminaalasjades Sotsiaalministeerium (5 asja), Haridus- ja Teadusministeerium (3 asja), Siseministeerium (3 asja) ja Kaitseministeerium (1 asi).

1.1.1. Haldusasjad

Haldusasjades osalesid ministeeriumid ja nende valitsusala asutused peamiselt vastustajana (519 korral). Veel osaleti haldusasjades kaasatud isikutena (51 korral) ja kaebuse esitajana (3 korral). Enim osalesid halduskohtumenetluses vastustajana Siseministeerium oma haldusalaga (kokku 188 korral) ja Sotsiaalministeerium oma haldusalaga (kokku 158 korral). Ülejäänud osalesid vastustajana oluliselt väiksemal arvul kordadel. Siseministeerium osales vastustajana 10 haldusasjas, Politseiamet 43 haldusasjas, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (KMA) 108 haldusasjas, Päästeamet 6 haldusasjas ja

Piirivalveamet 21 haldusasjas. Sotsiaalministeeriumi haldusala haldusasjadest osales vastustajana enim Sotsiaalkindlustusamet (137 asjas (SKA)). Põllumajandusministeerium osales haldusasjades vastustajana 9 asjas ning Põllumajanduse Registrite ja Infosüsteemide Ameti (PRIA) 32 asjas. Keskkonnaminister, ministeerium või ministeeriumi ametnik osales vastustajana 26 haldusasjas. Keskkonnaministeeriumi haldusala asutused osalesid vastustajana kokku 11 haldusasjas.

Halduskohtumenetluses olid kaasatud Sotsiaalministeerium 34 korral, Keskkonnaministeerium 11 korral, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 4 korral, Justiitsministeerium ja Kultuuriministeerium ühe korra. Lahenduse sai üks Kaitseministeeriumi, üks Siseministeeriumi ja üks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt esitatud kaebus.

Võrreldes aastat 2008 aastaga 2007, võib märgata jõustunud kohtulahendiga lõppenud haldusasjade arvu tõusu Justiitsministeeriumil (8¹ asjalt 25 asjale). Mõõdukas tõus on ka Keskkonnaministeeriumil (42 asjalt 48 asjale). Justiitsministeeriumi puhul said lahenduse nii mitmed prokuratuuriga seotud õigusvaidlused ning kui ka riigi vastu esitatud kahjunõuded. Samuti said lahenduse 5 Murru Vangla kohtuasja, millised tulenesid teenistussuhetest. Haridus- ja Teadusministeeriumil ei olnud 2007. aastal jõustunud haldusasju, siis 2008. aastal on neid 8. Halduskohtus vaidlustati nii Haridus- ja Teadusministeeriumi toimingut kui ka ministri käskkirju. Kultuuriministeeriumil on jäänud haldusasjade arv samaks. Ülejäänutel on haldusasjade arv vähenenud, neist enim Siseministeeriumil (46 asja võrra). Siseministeeriumi ja tema haldusala haldusasjade arv on vähenenud peamiselt politseiasutuste kohtuasjade osas.

Halduskohtumenetluses riigi vastu enim esitatud kaebuse liigiks on endiselt avaliku võimu kandja haldusakti tühistamine. Samuti oli kaebusi, milledes taotletakse isikule avaliku võimu kandja poolt kahju tekitamise eest hüvitust. Justiitsministeerium osales vastustajana mitmes 2006 ja 2007. aastal algatatud haldusasjas, kus nõuti riigivastutuse seaduse alusel haldusorgani poolt tekitatud kahju hüvitamist. Sotsiaalministeeriumi puhul on enamik haldusasju seotud tema haldusalasse kuuluva Sotsiaalkindlustusameti toimingute ja haldusotsustega, millest enamus puudutas pensioniõigusliku staaži arvestamist. Siseministeeriumi haldusasjadest moodustavad jätkuvalt enamiku välismaalastega seotud kohtuasjad. Näiteks oli sissesõidukeelu muutmise käskkirjade vaidlustamise ja sissesõidukeelu kehtetuks tunnistamise kaebusi jms. Samuti vaieldi kohtus erinevate käskkirjade ja toimingute õigusvastasuse tuvastamise üle. Keskkonnaministeeriumi haldusasjadest moodustasid enamiku saastelubade pikendamiste otsuste ning projekteerimistingimuste kooskõlastustele ja maa riigi omandisse jätmise otsuste peale esitatud kaebused. Põllumajandusministeeriumi valitsemisala kohtuvaidlustest on valdav osas seotud PRIA tegevusega erinevate põllumajandustoetuste määramisel (pindalatoetused, keskkonnatoetused ebasoodsamate piirkondade toetused jms). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vaidlused seonduvad peamiselt ministri käskkirjade, samuti Raudteeinspeksiooni käskkirjade vaidlustamistes, ning kahju hüvitamise nõuetega. Rahandusministeeriumi haldusasjadest moodustab suurem osa kaebustest endiselt riigi poolt isikult alusetu vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudeid. Arvestades Kaitseministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusasjade madalat arvu, ei ole võimalik mingeid enamlevinud vaidlusi esile tuua.

1.1.2. Tsiviilasjad

Tsiviilasjades osalesid ministeeriumid ja nende valitsemisala allasutused hagejana 85 korral, kostjana 16 korral, kolmanda isikuna 7 korral ning asjast puudutatud isikuna 2 korral. Seega kokku oli tsiviilasju 110. Enim hagesid Haridus- ja Teadusministeerium (27 korral), Sotsiaalministeerium (27 korral) ja Rahandusministeerium (12 korral). Kostjana osalesid enim Haridus- ja Teadusministeerium (4 korral), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (3 korral) ning Sotsiaalministeerium (3 korral). Kolmanda isikuna võtsid tsiviilkohtumenetlusest osa Siseministeerium (3 asjas),

¹ 2007 aastal oli Justiitsministeeriumi ja tema haldusalaga seotud haldusasjade arv 359, milledest 351 puudutas kinnipeetavate kaebusi.

Sotsiaalministeerium (2 asjas), Rahandusministeerium (1 asjas) ja Kultuuriministeerium (1 asjas). Asjast puudutatud isikuna osalesid ühes tsiviilasjas Justiitsministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Tsiviilasjades lahendi saanud asjade arv on vähenenud. Ministeeriumide lõikes on suurim asjade arvu langus olnud Haridus- ja Teadusministeeriumil (34 asja võrra). Enamikul oli võrreldes 2007. aastaga veidi vähem tsiviilasju. Pisut on tõusnud Sotsiaalministeeriumi asjade arv (8 asja võrra). Kultuuriministeeriumil oli 2008. aastal üks tsiviilasi (2007. aastal ei olnud ühtegi). Välisministeeriumil ei olnud 2008. aastal ühtegi jõustunud tsiviilasja.

Suurem osa tsiviilhagidest on endiselt seotud kahjude hüvitamisega. Näiteks esines töösuhetest ning lepingulise või lepinguvälise kahjuga seonduvaid kohtuvaidlusi. Rahandusministeeriumi hagidest moodustasid enamiku 2007. aastal toimunud massirahutuste käigus tekitatud kahjude sissenõudmised. Haridus- ja Teadusministeeriumi hagides nõuti maksekäsu kiirmenetluse korras tasumata õppelaenusummade tagastamist. Suures osas Sotsiaalministeeriumi hagides nõuti vägivallakuritegudega tekitatud kahju hüvitamist.

1.1.3. Kriminaalasjad

Kriminaalmenetlustes osaleti 30 korral: 18 korral Keskkonnaministeerium (14 asjas oli volitatud esindajaks Keskkonnainspeksioon ja 4 asjas Riigimetsa Majandamise Keskus), 5 korral Sotsiaalministeerium, 3 korral Siseministeerium, 3 korral Haridus- ja Teadusministeerium ja 1 korra Kaitseministeerium. Kriminaalmenetlustes osaleti üksnes kannatanuna.

2007. aastaga võrreldes on kriminaalasjade arv langenud 15 asja võrra. Nii näiteks oli Keskkonnaministeeriumil võrreldes 2007. aastaga poole vähem kriminaalasju. Keskkonnaministeerium esitas tsiviilhagid kuriteoga riigile tekitatud keskkonnakahju hüvitamise nõudes. Samuti on ka teiste ministeeriumide poolt esitatud tsiviilhagisid kuriteoga riigile tekitatud kahju hüvitamise nõudes.

1.2. Kinnipeetavate kaebused

Käesolevas punktis antakse ülevaade kinnipeetavatega seonduvate kohtuasjade näitajatest. 2008. aastal moodustasid kinnipeetavate kaebused kõigist halduskohtu poolt lahendatud asjadest 1/3. Et mitte moonutada Justiitsministeeriumi ja tema ülejäänud haldusala kohtuasjade näitajaid, kajastatakse kinnipeetavate kohtuasju eraldi.

2008. aastal jõudis jõustunud kohtulahendini kokku 286 kinnipeetavate kaebuste alusel algatatud halduskohtumenetlust (2007. aastal oli vastavaks näitajaks 351). Seega on jõustunud lahendite arv langenud. Haldusasjade langust on enim märgata Murru Vangla ja Tartu Vangla kohtuasjade arvus. Ühest põhjust haldusasjade arvu vähenemisel ei ole võimalik hetkel välja tuua. Pigem on tegemist mitmete tegurite, nagu kinnipeetavate arvu vähenemine, kohtute tööjõudlus ja kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus, koosmõjuga. Statistikat selles osas, kui palju on vaidemenetlus kohtusse pöördumist mõjutanud, veel ei ole. Olgu märgitud, et paljudes kohtuasjades, milles jõustunud lahend saadi, oli menetlus alustatud enne vaidemenetluse sisseviimist.

Enim jõustunud lahendeid sai Tartu Vangla ja seda 124 korral (2007. aastal 147 lahendit). Suure arvu jõustunud lahendeid sai ka Tallinna Vangla (92 haldusasjas). 2007. aastal sai Tallinna Vangla jõustunud lahendi 94 haldusasjas. Suurim haldusasjade arvu vähenemine on toimunud Murru Vanglal. Kui aastal 2007 oli jõustunud kohtuasjade arvuks 71, siis aastal 2008 saadi lahend 32 haldusasjas.

Riigi kasuks tehti 199 lahendit ja kahjuks 48 lahendit. Ülejäänud asjades menetlused lõpetati. Seega saab riik ca viiendiku haldusasjadest (koguarv 286) negatiivse lahendi. 2007. aastal sai riik positiivse

lahendi 277 korral ja negatiivse 62 juhul. Seega on negatiivsete lahendite üldarv mõnevõrra langenud. Rahuldumata kaebuste suur arv viitab sellele, et paljudel juhtudel on kaebused alusetud. Praktikas esineb kaebajaid, kes pöörduvad kohtusse sisuliselt ajaviiteks. Näiteks on kaebuses taotletud, et Justiitsministeeriumile tehtaks ettekirjutus, mis kohustaks saata kaebajale vastused koos tõlkega vene keelde. Olgu märgitud, et sellekohast kohustust kehtiv õigus ei sätesta. Riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeeleks on eesti keel.

Enamik kinnipeetavate kaebusi esitatakse kinnipidamisasutuste administratsiooni aktide ja toimingute peale. Kaebuste rahuldamisel on oluline osa selles, et ühtne kohtupraktika mitmetes vangistusküsimustes ei ole veel välja kujunenud. Mitmetel juhtudel on kohtud teinud kinnipeetavate õigusi laiendavaid pretsedentiloova sisuga otsuseid. Seetõttu ei olnud vanglatel selliste kohtu seisukohtadega võimalik varasemalt arvestada. Esines ka puudulikku haldusmenetlust, õigusvastaseid toiminguid ja seaduste väära tõlgendamist. Peamiselt oli tegemist haldusakti motiveerimise vähesusega.

Kohtud jätavad määrusega ühel või teisel põhjusel väga suure hulga kaebusi menetlusse võtmata. 2008. aasta osas kohtute infosüsteemi andmete järgi tagastati kokku 478 kinnipeetavate poolt esitatud kaebust s.o. kaebusi sisuliselt ei lahendatud. Ka selliste põhjendamatute (tihti ka pahatahtlike) kaebustega peavad kohtud päris palju sisulist tööd tegema s.o. enne kaebuse tagastamist tehakse üldjuhul ühel korral kaebuses esinevate puuduste kõrvaldamiseks kaebuse käiguta jätmise määrus (kaebusest ei selgu selle eesmärk, puudub konkreetne taotlus jms). Ka selles menetlusetapis kulutavad kohtud palju enda tööaega.

Kokku mõisteti riigilt välja 7346,70 krooni. Riigi kasuks summasid välja ei mõistatud. Kohtumenetlustes ei kasutatud lepingulist esindajat.

1.3. Maavalitsused

Maavalitsustel oli 2008. aastal kokku 220 kohtumenetlust. Suurema osa nendest moodustavad tsiviilasjad (kokku 163 asja). Haldusasju oli 54. Kriminaalasjades osaleti kannatanuna kolmel korral ja tsiviilkostjana ühel korral². 2007. aastal oli kokku 221 kohtumenetlust, neist tsiviilasju 165 ja haldusasju 56. Seega on asjade arv jäänud samaks ja seda ka menetlusliikide lõikes. Lisandunud on üksnes kolm kriminaalasjas osalemist. 2006. aastal oli kokku 219 kohtumenetlust, neist tsiviilasju 133, haldusasju 82 ja kriminaalasju 4. Eelnevast nähtub, et kahe aasta eest oli maavalitsuste halduskohtuasjade arv suurem. Jõustunud kohtulahendiga kohtumenetluste koondarv on jäänud viimastel aastatel sisuliselt samaks.

Maavalitsustest oli enim kohtumenetlusi Tartu Maavalitsusel (44), järgnesid Harju Maavalitsus 41 kohtuasjaga, Ida-Viru Maavalitsus 40 kohtuasjaga, Lääne-Viru Maavalitsus 18 kohtuasjaga, Viljandi Maavalitsus 18 kohtuasjaga ning Rapla Maavalitsus 17 kohtuasjaga. Ülejäänutel oli alla 10 kohtuasja.

Kohtumenetluse liikide osas oli maavalitsustel enim kohtuasju tsiviilasjades, millest Tartu Maavalitsusel oli 37 kohtuasja, Ida-Viru Maavalitsusel 34 kohtuasja, Harju Maavalitsusel 28 kohtuasja Lääne-Viru Maavalitsusel 17 kohtuasja, Rapla Maavalitsusel 16 kohtuasja ja Viljandi Maavalitsusel 13 kohtuasja. Ülejäänud maavalitsustel oli tsiviilasjade arv oluliselt väiksem. Haldusasju oli enim Harju Maavalitsusel (13 asja). Teistel oli alla kümne haldusasja. Valga Maavalitsus osales kahes kriminaalmenetluses ning Tartu Maavalitsus ühes.

² Tartu Maavalitsus oli kriminaalasjas nr 1-06-1849 nii kannatanuks kui ka tsiviilkostjaks.

1.3.1. Haldusasjad

Haldusasjades osalesid maavalitsused peamiselt vastustajana (34 korral). Veel osaleti halduskohtumenetlustes protesti esitajana (8 korral) ja kaasatud isikuna (12 korral). Vastustajana osales halduskohtumenetluses Harju Maavalitsus 8 korral ja Ida-Viru Maavalitsus 6 korral. Teised maavalitsused osalesid vastustajana alla viie korra. Harju Maavalitsus esitas 3 protesti, Lääne Maavalitsus 2 protesti ning Lääne-Viru Maavalitsus, Pärnu Maavalitsus ja Viljandi Maavalitsus 1 protesti. Kaasatud isikuna osales halduskohtumenetluses enim Pärnu Maavalitsus (3 asjas).

Võrreldes aastaga 2007 on haldusasjade arv kasvanud Võru Maavalitsusel (4 asja võrra), Pärnu Maavalitsusel (3 asja võrra), Tartu Maavalitsusel (3 asja võrra), Viljandi Maavalitsusel (2 asja võrra) ja Lääne Maavalitsusel (1 asja võrra). Vastupidiselt 2007. aastale kui Järva Maavalitsusel ei olnud ühtegi haldusasja, oli 2008. aastal neil 2 haldusasja. Teistel maavalitsustel on haldusasjade arv vähenenud (enim Harju Maavalitsusel 8 asja võrra) või jäänud samaks.

Halduskohtumenetlused puudutavad peamiselt avaliku võimu kandja haldusakti tühistamise nõudeid. Vaidlusküsimused on tõusetunud maa ostueesõigusega erastamise asjades, õigusvastaselt tekitatud kahju nõuetest, õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise komisjoni otsustest ning riigihangetest.

1.3.2. Tsviilasjad

Valdavas osas tsviilasjades, nagu ka aastal 2007, osaleti kolmanda isikuna, asjast puudutatud isikuna ja avalikku huvi kaitsma õigustatud asutusena (kokku 96 korral). Maavalitsused hagesid 55 korral (2007. aastal 35 asja) ja nende vastu oli hagesid esitatud 12 korral (2007. aastal 20 asja). Seega on võrreldes eelmise aruandeaastaga lahendi saanud hagide arv tõusnud. Samas on vähenenud maavalitsuste vastu esitatud hagide arv 8 võrra. Suurim arv tsviilasju oli Tartu Maavalitsusel (kokku 37 asja), millest 36 juhul osaleti kaasatud isikuna. Järgnevad Ida-Viru Maavalitsus 34 tsviilasjaga, Harju Maavalitsus 28 tsviilasjaga, Lääne-Viru Maavalitsus 17 tsviilasjaga, Rapla Maavalitsus 16 tsviilasjaga ja Viljandi Maavalitsus 13 tsviilasjaga. Ülejäänud maavalitsustel oli alla 10 tsviilasja.

Võrreldes aastaga 2007 on tsviilasjade arv kasvanud Harju Maavalitsusel (11 asja võrra), Tartu Maavalitsusel (9 asja võrra), Järva Maavalitsusel (4 asja võrra) ja Rapla Maavalitsusel (3 asja võrra). Tsviilasjade arv on vähenenud enim Ida-Viru Maavalitsusel (18 asja võrra). Ülejäänud maavalitsustel on tsviilasjade arv mõne asja võrra suurenenud või jäänud samaks.

Jätkuvalt osalesid maavalitsused tsviilikohtumenetluses peamiselt perekonnaõiguslikes küsimustes avaliku huvi kaitsma õigustatud isikuna või kaasatud isikuna asjades, kus isik on vaja surnuks, teadmata kadunuks või teovõimetuks tunnistada.

1.3.3. Kriminaalasjad

Kriminaalasjades osalesid üksnes Valga Maavalitsus (2 asjas) ja Tartu Maavalitsus (1 asjas).

1.4. Riigikantselei

Riigikantselei osales 2008. aastal üksnes halduskohtumenetluses ja seda ühes kohtumenetluses vastustajana ning teises kaasatuna kolmanda isikuna. Eelmisel aruandeperioodil ei tehtud Riigikantselei suhtes ühtegi jõustunud kohtulahendit.

2. Riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arv

Käesolevas peatükis antakse ülevaade 2008. aastal tsiviilasjades, kriminaalasjades ja haldusajades riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arvust (vt lisa tabeleid 3, 4 ja 5). Kuna iga kohtuasja lõpetava lahendiga ei kaasne riigile rahalisi kohustusi või õigusi (nt menetlustes osalemised avalikku huvi kaitsva isikuna, kaebustest loobumised jms), siis selliseid lahendeid käesolevas peatükis ei kajasta. Peatükis ei käsitleta põhjusi, miks kohus tegi lahendi riigi kahjuks (analüüsitakse seitsmendas peatükis). Ühtlasi võrreldakse käesolevas peatükis 2008. aasta andmeid 2007. aasta analüüsis kajastatud andmetega.

2.1. Tsiviilasjades riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arv

Tsiviilasjades tehti 2008. aastal riigi kasuks kokku 143 lahendit, nendest 131 juhul oli riik hagejaks ja 12 juhul kostjaks. Kui aastal 2007 rahuldati kõik riigi poolt esitatud hagiavaldused, siis vaadeldaval aruandeperioodil jäeti 3 hagi rahuldamata. Üks hagi jäeti rahuldamata nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil, Põllumajandusministeeriumi haldusala asutusel kui ka Siseministeeriumi haldusala asutusel. Näiteks jäeti rahuldamata Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt esitatud hagi, milles taotleti tsiviilõigusliku suhte tuvastamist ning tasumata tasude väljamõistmist. Rahuldamata jäeti üks PRIA hagi, milles nõuti füüsiliselt isikult toetuse tagastamist. Rahuldamata jäeti ka Ida-Eesti Päästkeskuse poolt töövaidluskomisjoni lahendile esitatud hagi. Kõik maavalitsuste poolt esitatud hagi rahuldati nagu seda tehti ka 2007. aastal. Endiselt said kõik Haridus- ja Teadusministeeriumi maksekäsu kiirmenetluse avaldused positiivse lahendi.

Riigi kahjuks tehti kokku 9 lahendit (aastal 2007 oli 12 negatiivset lahendit), s.h eelpoolmärgitud 3 lahendit ning lisaks rahuldati 6 riigi vastu esitatud hagi. Tsiviilasjade arvust (273 asja) moodustab riigi kahjuks tehtud lahendite arv ca 3%, mis on sama 2007. aasta näitajaga. Tsiviilasjades riigi kasuks ja kahjuks tehtud lahendite koondarvust moodustab riigi kahjuks tehtud lahendite osakaal ca 6 protsenti, mis on sama 2007. aasta näitajaga. Seega ei ole tsiviilasjade tulemuslikkuse näitajate osas muutusi.

Enim hagnosisid (3) rahuldati Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning tema valitsemisala asutuse Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse (ARK) vastu. Ühel juhul oli tegemist tsiviilasjaga, milles sisuline vaidlus puudus, küsimus oli menetluskulude jagamises. Teine menetlus oli seoses AS Number poolt esitatud hagi ARK-i vastu, milles nõuti saamata jäänud tulu, tekitatud kahju ja viiviste väljamõistmist. Vaidluse põhjustas ARK-i poolt AS-iga Number sõlmitud lepingu ülesütlemine, mille ajendas uue riigihanke kaudu tekkinud võimalus osta registreerimismärke senisest soodsamalt. Riigilt mõisteti välja üle 3 miljoni krooni. Samas on riigi arvestuslik kokkuhoid nelja aastaga ca 64,5 miljonit krooni. Kolmas kohtuasi seisnes töövaidluses. Lisaks rahuldati üks hagi Haridus- ja Teadusministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi ja Harju Maavalitsuse vastu. Aastal 2007 ei rahuldatud ühtegi maavalitsuste vastu esitatud hagi. Kindlustusandja esitas Harju Maavalitsuse vastu hagi, kuna väidetavalt kukkusid maavalitsuse hoonelt sõidukitele jääpurikad ning need tekitasid sõidukitele vigastusi. Asjas sõlmiti kompromiss.

2.2. Kriminaalasjades riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arv

Riigi poolt esitatud 33 tsiviilhagist rahuldati 29. Rahuldamata jäeti 3 tsiviilhagi ning 1 tsiviilhagi jäeti läbi vaatamata. Kui 2007. aastal ei olnud ühtegi maavalitsuste poolt esitatud tsiviilhagi osas lahendit, siis 2008 oli neid kokku 3. Kõik Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Valga Maavalitsuse poolt esitatud tsiviilhagid rahuldati. Üks Kaitseministeeriumi ning kaks Keskkonnaministeeriumi (esindas Keskkonnainspeksioon) tsiviilhagi jäeti rahuldamata. 2007. aastal jäeti rahuldamata 4 tsiviilhagi. Seega võrreldes aastaga 2007 ei ole märgatavaid muutusi toimunud.

2.3. Haldusajades riigi kasuks või kahjuks tehtud kohtulahendite arv

Halduskohtumenetluses tehti 2008. aastal riigi kasuks kokku 371 lahendit. Riigi kahjuks tehti 160 kohtulahendit. Riigi vastu esitatud kaebustest jäeti rahuldamata 364 ning rahuldati 157. Seitse riigi poolt esitatud kaebust või protesti rahuldati ning 3 jäeti rahuldamata. Riigi kahjuks tehtud kohtulahendite üldarv on tõusnud (aastal 2007 tehti riigi kahjuks 135 lahendit³).

Endiselt on suurimal arvul kaebusi rahuldatud Sotsiaalministeeriumi (kokku 49 kaebust, mis teeb koguasjade arvust ca 25%) ja Siseministeeriumi (kokku 40 kaebust, mis teeb koguasjade arvust ca 21%) ning nende haldusala asutuste poolt osaletud haldusasjades. 2007. aastal olid vastavad näitajad järgmised: Sotsiaalministeeriumi vastu 22 kaebust (koguasjade arvust ca 11%) ja Siseministeeriumi vastu 18 kaebust (koguasjade arvust ca 8%). Eeltoodust nähtub, et võrreldes aastaga 2007 on rahuldatud kaebuste arv tõusnud Sotsiaalministeeriumil (27 negatiivse lahendi võrra) ja Siseministeeriumil (22 negatiivse lahendi võrra). Mis puutub muudatusi kaotatud asjade arvu ning haldusasjade koguarvu osas, siis siin on tegemist Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi puhul näitajate halvenemisega.

Mõningast tõusu kaotatud kohtuasjade arvus on märgata ka Justiitsministeeriumi puhul (8 negatiivse lahendi võrra⁴) ja Keskkonnaministeeriumi puhul (7 negatiivse lahendi võrra). Ülejäänutel on jäänud seis kas samaks või on rahuldatud kaebuste arv mõne lahendi võrra langenud. Kogu riigi vastu esitatud kaebuste üldarvust (549) leidis riigi jaoks kahjuliku lahendi ca 28% asjadest. 2007. aastal tehti riigile negatiivseid lahendeid ca veerand haldusasjadest. Seega on negatiivsete lahendite osakaal pisut tõusnud.

Maavalitsuste vastu rahuldati kokku 9 kaebust (2007. aastal 7 kaebust).

Enim kaebusi jäeti rahuldamata Siseministeeriumi (kokku 119) ja Sotsiaalministeeriumi (kokku 113) ning nende valitsusala asutuste poolt osaletud haldusasjades. Just viimaste vastu oli ka suurimal arvul kaebusi esitatud. Maavalitsuste vastu esitatud kaebustest jäeti rahuldamata 22 kaebust (2007. aastal 27 kaebust). Riigikantselei vastu esitatud kaebus jäeti rahuldamata.

³ Vastavalt analüüsi meetoodikale ei kajasta arv kinnipeetavate kaebusi. Koos kinnipeetavate rahuldatud kaebustega oli 2007. aastal negatiivsete lahendite arvuks 197.

⁴ 2007 tehti riigile negatiivseid lahendeid 64 korral, millest 62 kohtuasja oli seotud vangide kaebustega. 2008. aastal saadud 58 negatiivsest lahendist puudutas 48 vanglate tegevust.

3. Riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud summad

Käesolevas peatükis esitatakse andmed 2008. aastal riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud põhinõuete summade osas (vt lisa tabelit 2). Peatükis võrreldakse käesoleva aruandeaasta näitajaid 2007. aasta vastavate andmetega.

3.1. Tsiviilasjades riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud summad

Riigi kasuks mõisteti 2008. aastal välja 125 934 164,18 krooni ning kahjuks 38 261 949,48 krooni. 2007. aastal olid vastavad näitajad 43 851 617,92 krooni ning 245 031 339,98 krooni. Riigi kasuks välja mõistetud summa suurenes ca kolm korda. Samas vähenes riigi kahjuks väljamõistetud summa ca 6,5 korda. Seega oli aasta 2008 riigi jaoks oluliselt positiivsem.

Ministeeriumide lõikes mõisteti endiselt riigi kasuks suurimad summad välja Rahandusministeeriumi poolt esitatud hagide alusel (kokku 117 176 197,71 krooni). Järgnevad Kaitseministeerium 4 395 713,86 krooniga ning Haridus- ja Teadusministeerium 836 346 krooniga. Teiste ministeeriumide poolt esitatud hagide alusel mõisteti riigi kasuks välja oluliselt väiksemad summad. Maavalitsuste poolt osaletud tsiviilasjades mõisteti riigi kasuks välja kokku 2 975 085,45 krooni (2007. aastal 1 265 149,71 krooni), seega võrreldes eelmise aruandeperioodiga üle kahe korra enam. Riigikantseleil puuduvad 2008. aastal jõustunud tsiviilkohtulahendid.

Riigi kahjuks mõisteti välja suurim summa Keskkonnaministeeriumi poolt osaletud tsiviilasjas (34 698 811,48 krooni). Tegemist oli nõ Rävalla pst kinnistu vaidlusega ning kohus rahaldas OÜ RealWAY hagi eelmärgitud summa ulatuses. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt mõisteti välja 3 549 464 krooni. Tegemist oli analüüsi punktis 2.1. märgitud ARK-i poolt osaletud kohtumenetlusega. Haridus- ja Teadusministeeriumilt mõisteti välja 3674 krooni. Ülejäänud ministeeriumide poolt osaletud tsiviilasjades riigi kahjuks summasid välja ei mõistetud. Kui 2007. aastal ei tehtud maavalitsuste arvestuses riigile kohustusi toovaid lahendeid, siis 2008. aastal tehti seda vaid Harju Maavalitsuse poolt osaletud tsiviilasjas. Riigilt mõisteti välja 10 000 krooni. Tulemust võib pidada positiivseks, arvestades et riiki hageti läbi maavalitsuste 12-l korral.

3.2. Haldusajades riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud summad

Riigi kasuks mõisteti 2008. aastal välja kokku 235 206 krooni (2007. aastal 279 782,25 krooni) ning kahjuks 1 808 990,98 krooni (2007. aastal 8 853 792,98 krooni). Seega on riigi kasuks väljamõistetud summa jäänud sisuliselt samasse suurusjärku, kuid see-eest on oluliselt langenud riigi kahjuks väljamõistetud summa ja seda ligemale viis korda. Kui 2007. aastal mõisteti Harju Maavalitsuse poolt osaletud haldusajades (maa tagastamata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõuded) riigilt välja üle kuue miljoni krooni, siis 2008. aastal 59 735 krooni.

Riigi kasuks mõisteti suurim summa Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt osaletud haldusajades (170 866 krooni). Maavalitsuste puhul mõisteti riigi kasuks välja vaid Pärnu Maavalitsuse poolt osaletud haldusajades ja seda summas 35 000 krooni.

Riigi kahjuks mõisteti välja suurim summa Keskkonnaministeeriumi ja tema haldusala asutuste poolt osaletud haldusajades (kokku 508 548 krooni). Tegemist oli õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõuetega (maa tagastamata jätmised). Ühes haldusajades mõisteti riigilt välja kahjuhüvitis seetõttu, et metskond teostas õigusvastaselt võõrandatud maal raiet, tekitades sealäbi kinnisajades omanikule kahju. Justiitsministeeriumilt ja tema haldusala asutustelt mõisteti välja 492 605 krooni. Enamiku eelmärgitud summast mõistis kohus välja ühes Murru Vangla poolt osaletud haldusajades. Kohus mõistis kaebajale välja koondamishüvitise ja hüvitis ebaseadusliku teenistusest vabastamise eest. Ülejäänud summa moodustab mitmest õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitisest (nt kriminaalmenetluse ajaks ametist kõrvaldamise kestus). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumilt mõisteti välja 250 329,55 krooni. Suurem osa eelpoolmärgitud summast moodustab Lennuametilt alusetu rikastumise alusel väljamõistetust.

Rahandusministeeriumilt mõisteti välja 177 085 krooni. Tegemist oli alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise asjadega. Ülejäänutel olid väljamõistetud summad väiksemad.

3.3. Kriminaalasjades riigi kasuks või kahjuks väljamõistetud summad

Kriminaalasjades mõisteti tsiviilhagide rahuldamisega riigi kasuks välja 1 823 760,15 krooni. 2007. aastal oli vastav näitaja 6 528 681,42 krooni. Endiselt koosneb valdav enamik eeltoodud summast keskkonnale tekitatud kahju hüvitiste väljamõistmisest. Riigi kahjuks summasid välja ei mõistetud. Seda ei tehtud ka 2007. aastal.

4. Riigi kasuks väljamõistetud summade riigi tuludesse laekumine

Aruandekohuslaste poolt esitatud andmete kohaselt täideti 2008. aastal kokku 162 lahendit (2007. aastal kokku 125 kohtulahendit), s.h on ka osaliselt täidetud lahendeid (vt lisa tabelit 6). Täidetud kohtulahendite arv on suurenenud.

Kohtulahendite täitmisest laekus riigituludesse 40 598 753,99 krooni. Eelmisel aruandeperioodil laekus kohtulahendite täitmisest 58 988 391 krooni. Seega on kohtulahendite täitmisel saadud summa vähenenud. Enim laekus riigi eelarvesse Rahandusministeeriumiga seotud kohtulahenditest ja seda summas 32 499 387,21 krooni (2007. aastal laekus 53 489 521,85 krooni), Keskkonnaministeeriumiga seotud kohtulahenditest summas 1 621 238,32 krooni (2007. aastal laekus 624 527,62 krooni) ning Kaitseministeeriumiga seotud kohtulahenditest summas 3 895 713,86 krooni (2007. aastal laekus 2 914 513 krooni). Teiste ministeeriumide poolt täitmisel saadud summad olid oluliselt väiksemad, jäädes alla miljoni krooni. Maavalitsustest oli suurim näitaja nii täidetud lahendite arvu poolest (22) kui ka saadud summa (375 684,50 krooni) poolest Harju Maavalitsus. Veel laekusid suuremad summad Lääne-Viru Maavalitsuse kohtulahenditest (245 044 krooni), Viljandi Maavalitsuse kohtulahenditest (177 184,91 krooni) ja Ida-Viru Maavalitsuse kohtulahenditest (153 953 krooni).

Täitmata kohtulahendeid on kokku 297 ning saada olev summa on kokku 36 256 443,68 krooni. Aastal 2007 olid vastavad andmed 171 lahendit⁵ ning 5 769 172,49 krooni. Hetkel tuleb jätta kõneallevõetavate andmete võrdlemisel välja Rahandusministeeriumi poolt 2008. aasta kohta esitatud. Vastupidisel korral oleksid andmed moonutatud. Sellisel juhul võib tõdeda, et täitmata lahendite arv on suurenenud 171-lt kohtulahendilt 297-ni ning täitmisel olev summa on tõusnud 5,7 miljonilt kroonilt 10,1 miljoni kroonile. Ministeeriumidest on suurim kohtuasjades väljamõistetud summa (26 057 752,90 krooni) täitmisel Rahandusministeeriumil, millest osa on juba 2009. aastal laekunud ning osa on täitemenetluses sissenõudmisel. Keskkonnaministeeriumil on suurim arv täitmisel olevaid kohtulahendeid (107 asja). Kõik lahendid on täitemenetluses. Samuti on suur arv kohtulahendeid (96) täitmisel Sotsiaalministeeriumi haldusala asutusel Sotsiaalkindlustusametil. Kõik lahendid on täitemenetluses. Maavalitsustest on nii suurim arv täitmisel olevaid lahendeid (27) kui ka saadaolev summa (1 339 958 krooni) Lääne-Viru Maavalitsuse. Kõik kohtulahendid on täitemenetluses.

Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt analüüsis esitatud andmed ei kajasta 100%-lt olemasolevat olukorda põhjusel, et analüüsis väljamõistetud summade riigi tuludesse laekumise kohta märgitud andmed puudutavad üksnes 2008. aastal tehtud kohtulahendeid. Viimane on tingitud põhjusest, et nende süsteemis on kokku ca 3000 õppelaenu võlglast ning sellise mahu juures on äärmiselt keeruline välja selgitada, kes maksab õppelaenu tagasi eelneval perioodil tehtud kohtulahendi alusel, kes vabatahtlikult. Hetkel, kus ministeeriumil puudub varasemate aastate osas ülevaade tema osalusel riigi kasuks tehtud kohtulahendite täitmise tulemustest, kujutab kahtlemata sellekohase arvestuse sisseviimine üpriski töömahukat protsessi. Samas ei saa pidada sellist olukorda ka mõistlikuks, kus ministeeriumil puudub ülevaade tema kasuks tehtud kohtulahenditega väljamõistetud summade laekumise kohta. Arvestades viimastel aastatel väljamõistetud summasid (2007. aastal 342 091,55 krooni ja 2008. aastal 836 346 kroon) käib jutt tõenäoliselt mitmest miljonist kroonist.

Keskkonnaministeeriumi analüüsis märgitakse, et Keskkonnainspektsiooni poolt kahjude laekumise ja lahenditest saadaoleva summa suuruse kohta täpsete andmete edastamise teeb võimatuks asjaolu, et Keskkonnainspektsioon on reformide käigus saanud teiste asutuste õigusjärglaseks. Dokumentatsiooni üleandmisel-vastuvõtmisel ei tehtud inventuuri täitmisele saadetud

⁵ Arv ei kajasta 100%-lt tegelikku olukorda, kuna Rahandusministeeriumil ei olnud võimalik esitada andmeid 2007. aastal täitmata lahendite arvu ja täitmisel oleva summa kohta.

kohtulahendite kohta. Kuni 2001. aastani saatsid kohtud riigi kasuks tehtavad otsused otse täitmisele ning otsused ei jõudnud menetluses osalenud riigiasutusesse. Samuti ei ole võimalik teha elektroonilisest täitemenetluse registrist Keskkonnainspeksiooni nõuete kohta üheselt päringuid, kuna erinevate lahendite puhul on kasutatud sissenõudjate puhul erinevaid nimetusi.

5. Lepingulised esindajad ning neile tasutud summad

Ministeeriumid, maavalitsused ja Riigikantselei kasutasid 2008. aastal kokku 31 (2007 oli vastav näitaja 37) erineva lepingulise esindaja teenuseid kogusummas 3 888 594,83 krooni eest (vt lisa tabelit 7). 2007. aastal tasuti lepingulistele esindajatele 4 001 262,20 krooni. Seega näitab lepingulistele esindajatele makstava kogutasu suurus jätkuvalt languse trendi. Langenud on ka riigi poolt kasutatud lepinguliste esindajate arv.

Lepingulisi esindajaid kasutati valdavalt halduskohtumenetluses ja seda tehti kokku 87 korral (vt lisa tabelit 8). Tsiviilkohtumenetluses kasutati lepingulist esindamist 22 korral ja kriminaalmenetluses korra. Suuremal arvul haldusajades kasutati lepingulist esindamist Siseministeeriumi poolt (32 asjas) ja Keskkonnaministeeriumi poolt (25 asjas). Tsiviilasjades kasutas lepingulist esindajat enim Keskkonnaministeerium (5 asjas).

2008. aastal saadi kohtuasjades, kus kasutati lepingulist esindajat, kokku 77 jõustunud lahendit. Riigi kasuks tehti kokku 30 kohtulahendit ja kahjuks 34 lahendit (vt lisa tabelit 9). Kolmeteistkümnes kohtuasjas menetlus lõpetati. Suurim arv (8) lahendeid tehti Siseministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi (6) ja Keskkonnaministeeriumi (6) ning nende allasutuste kasuks. Eeltoodute osas tehti ka riigi kahjuks enim arv lahendeid ning seda Siseministeeriumi puhul 18⁶ korral, Keskkonnaministeeriumi puhul 7 korral ning Põllumajandusministeeriumi puhul 6 korral. Enamik kaotatud lahendeid saadi haldusajades. Suurimal arvul (7) menetlusi lõpetati Keskkonnaministeeriumi haldusalas. Seega kokkuvõttes saadi ca 40% asjadest riigile negatiivne lahend. Varasematel aastatel ei ole vastavaid andmeid kogutud ega analüüsitud. Seega ei ole hetkel võimalik 2008. aasta näitajaid varasemate aastatega võrrelda.

Kõige rohkem aruandekohuslasi kasutas Advokaadibüroo Paul Varul teenuseid (viis erinevat aruandekohuslast). Neli aruandekohuslast kasutas Advokaadibüroo Raidla Lejins & Norcous teenuseid ja kolm Advokaadibüroo Aivar Pilv teenuseid. Advokaadibüroo Tark & CO, AB Laus & Partnerid, AB Ruus, Koch & Vabamets ning AB Seppik & Sirel teenuseid kasutati kahe aruandekohuslase poolt. Ülejäänud lepingulised esindajad osutasid teenust vaid ühele aruandekohuslastest. 2007. aastal kasutas AB Raidla & Partnerid, Advokaadibüroo Aivar Pilv kui ka Advokaadibüroo Urge teenuseid kolm erinevat aruandekohuslast. Advokaadibüroo Alvin, Rödl & Partnerid ning AB Paul Varul teenuseid kasutati kahe aruandekohuslase poolt. Seega on leidnud jätkuvalt mitme aruandekohuslase poolt lepingulise esindajana kasutamist AB Paul Varul, AB Aivar Pilv ja AB Raidla Lejins & Norcous. Kui aastal 2007 kasutati AB Urge teenuseid kolme ning AB Alvin, Rödl & Partnerid teenuseid kahe aruandekohuslase poolt, siis aastal 2008 vaid ühe poolt.

Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste lõikes kulutasid jätkuvalt enim lepingulisele õigusteenusele Keskkonnaministeerium summas 1 159 895,30 krooni (2007. aastal 1 219 427,37 krooni), Siseministeerium summas 769 754 krooni (2007. aastal 443 307,60 krooni) ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium summas 639 098 krooni (2007. aastal 605 785,80 krooni). Eelmärgituist on Keskkonnaministeeriumi kulutustes näha mõningast langust. Oluliselt on suurenenud Siseministeeriumi kulutused ja seda peamiselt piirivalveasutuse poolt kasutatud õigusteenuse osas. Kui aastal 2007 tasusid piirivalveasutused lepingulise esindamise eest 42 410 krooni, siis 2008. aastal 311 552 krooni. 2007. aastal üks enim õigusteenustele kulutanud Rahandusministeeriumi vastav näitaja on oluliselt langenud (497 514,20 kroonilt 28 585 kroonile). Suurel määral on tõusnud ka Põllumajandusministeeriumi ja Kaitseministeeriumi kulutused. Kui aastal 2007 tasus Põllumajandusministeeriumi haldusala lepingulise esindamise eest 40 259,36 krooni, siis 2008. aastal kogunisti 321 452,74 krooni. Näiteks, kui aastal 2007 ei kasutanud PRIA õigusteenust, siis aastal 2008 kulus sellele 97 213 krooni. Kaitseministeeriumi kulutused on tõusnud

⁶ Arv sisaldab 11 kohtuasja, milledes vaidlustati Kagu Piirivalvepiirkonna ülema 28.12.2007 käskkirja nr 1229 P.

76 690 kroonilt 324 003,17 kroonile. Tõusnud on ka Justiitsministeeriumi kulutused ja seda 373 197 kroonilt 456 667,65 kroonile. Oluliselt on langenud Sotsiaalministeeriumi kulutused õigusteenusele ja seda 503 779 kroonilt 75 726,50 kroonile.

Riigikantselei kulutused õigusteenusele on vähenenud. Kui aastal 2007 tasuti õigusteenuse eest 81 243 krooni, siis aastal 2008 tasuti 18 856,40 krooni.

Enamik maavalitsusi sai jätkuvalt läbi ilma lepingulise õigusabi kasutamisetä. Maavalitsuste kulutused õigusabile on samuti langenud (kokku 94 564,60 krooni). 2007. aastal oli vastavaks näitajaks 160 020,50 krooni ning 2006. aastal 472 003,80 krooni. Nagu ka aastal 2007 nii ka 2008tasus enim lepingulisele esindajale Pärnu Maavalitsus (39 199,60 krooni). Kokku kasutas lepingulise esindaja teenuseid neli maavalitsust.

Lepingulistele esindajatele õigusteenuse eest makstud tasude suuruse osas on toimunud 2008. aastal mitmed muutused. Kui aastal 2007 oli Toomas Kutti teenitud tasu suurusega 648 483,60 krooni kindlalt suurimaks õigusteenuse eest makstud tasu saajaks, siis 2008. aasta näitajatega, milleks oli 177 200 krooni, ta esimese kuue suurimat tasu saanu hulka ei mahu. Aastal 2007 ühena enim õigusteenuse eest tasutute seas olnud Advokaadibürood Pohla & Hallmägi (2007 tasuti 436 708,75 krooni) aastal 2008 lepingulisel esindamisel ei kasutatudki. Sama kehtib ka AB Lextal kohta, kellele tasuti 2007. aastal 296 796,77 krooni. Vähenenud on ka Advokaadibüroole Glikman & Partnerid, kes 2007. aastal oli samuti suuremate tasu saajate seas, õigusteenuse eest tasutu. 2008. aastal enim õigusteenuse eest tasu saanuks on AB Raidla Lejins & Norcous summaga 601 039,70 krooni, kes oli ka 2007. aastal suuremat tasu saanute seas. Endiselt on enam teeninute seas AB Paul Varul ja seda 427 189 krooniga. Suurimate tasu saajate sekka on tulnud ka AB Tark & CO summaga 396 325,60 krooni, kelle teenuseid 2007. aastal riigi poolt ei kasutatudki. Riigi poolt tasutud õigusteenuse summade osas on teinud suure tõusu ka AB Luiga Mody Hääl Borenius 320 868,55 krooniga, AB Ruus, Koch & Vabamets 299 451 krooniga ning AB Glimstedt, Straus & Partnerid 241 058,17 krooniga. Lepingulist esindamist ei kasutanud üksnes Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium ja Välisministeerium. Neist esimesed kaks ei teinud seda ka 2007. aastal.

Justiitsministeeriumi poolt on lepingulist esindamist kasutatud üksnes nendes kohtuasjades, mis on õiguslikult äärmiselt keerulised, mahukad ning üldjuhul pretsedenti loovad. Ministeeriumide, kes on ise või kelle haldusala asutus on lepingulist esindajat kasutanud, poolt esitatud analüüsid ei ole esitatud põhjendusi, miks on otsustatud lepingulist esindaja kasutamise kasuks. Varasematel aastatel on toodud peamiste põhjustena vaidluste suuremahulisust ja keerukust, millega iseseisvalt tegelemiseks ei olnud ressursse ning vaidlus ei kujutanud ministeeriumide või nende allasutuste igapäevategevust.

Pidades silmas kohtuasjade sisude erinevust, ei ole võimalik luua ühtset kataloogi asjadest, millede puhul on lepingulise esindaja kasutamine õigustatud või vastupidiselt, välistatud. Lepingulise esindaja kasutamise otsustamine on kokkuvõttes iga ministeeriumi või tema poolt hallatava asutuse juhi pädevuses. Küll aga peaks lepingulise esindaja kasutamise kasuks tehtavale otsusele eelnema analüüs, milles käsitletakse nii kaasuse õiguslikke momente, kohtu praktikat kui ka võimalikke lahendusi.

Maavalitsused esitasid lepingulise esindaja kasutamise põhjustena nii kohtuasja keerukuse, kohtupretsedendi puudumise kui ka vajadusega esitada hagiastjas Riigikohtule määruskaebust.

Lepingulisi esindajaid kasutanud on märkinud, et kohtus esindamine on olnud nõuetekohane ja vajalik ning on taganud riigi esindamisel hea kvaliteedi. Küll aga vahetas Justiitsministeerium ühes tsiviilasjas riiki esindanud lepingulise esindaja välja põhjusel, et ei olnud esindamisega rahul. Ükski teine aruandekohuslane ei esitanud lepingulise esindaja väljavahetamise kohta infot.

6. Riigi kasuks väljamõistetud õigusabikulud

Riigile mõisteti õigusabikuludena teiselt menetlusosaliselt välja kokku 177 080,00 krooni (vt lisa tabelit 10). 2007. aastal oli vastavaks näitajaks 198 773,75 krooni. Seega on riigi kasuks väljamõistetud õigusabikulude suurus põhimõtteliselt samas suurusjärgus.

Jätakuvalt mõisteti kõige enam õigusabikulusid riigi kasuks välja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga seotud vaidlustes ja seda summas 150 000 krooni (2007. aastal 99 436,80 krooni). Lisaks mõisteti riigi kasuks õigusabikulusid välja Kaitseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi poolt osaletud kohtuasjades. Maavalitsuste ja Riigikantselei poolt osaletud kohtuasjades riigile teiselt menetlusosaliselt õigusabikulusid välja ei mõistatud.

Kuna riik osaleb jätkuvalt kohtumenetlustest valdava osa halduskohtumenetluses ja seda vastustajana, siis enamikel juhtudel ei mõisteta vastaspoolelt vastustajale õigusabikulusid välja. See on tingitud kehtivast kohtupraktikast, mille kohaselt ei peeta põhjendatuks mõista õigusabikulusid haldusorgani kasuks välja. Näiteks eeldatakse ametnike koosseisu ja vastavat ettevalmistust silmas pidades võimet osaleda kohtumenetluses ilma, et oleks objektiivselt põhjendatud lepingulise esindaja kasutamine. Selline praktika on järjest enam levinud ning kohtud mõistavad riigi kasuks lahendatud haldusajades riigile üha vähem õigusabikulusid välja.

Lääne-Viru Maavalitsus tõi menetluskuludega seoses välja ühe asjaolu, mis seisneb haldusajades riigi poolt lepingulisele esindajale tasuta väljamõistmises. HkMS § 93 lg 1 kohaselt esitatakse menetluskulude väljamõistmiseks kohtule enne kohtuvaidlusi kohtukulude nimekiri ja kuludokumendid. Nende esitamata jätmise korral menetluskuludid välja ei mõisteta. Seega peavad olema menetluskulud enne nende väljamõistmiseks kohtule nõude esitamist kantud. Esindaja töö kogumaht selgub aga alles pärast kohtuistungit ning arveldamine saab toimuda faktilise töö teostamise järgselt. Seega ei ole võimalik esitada enne kohtuvaidlusi kõiki kuludokumente. Kahtlemata haakub märgitu eelmises lõigus esitatuga. Kuna kohtupraktika kohaselt on võetud haldusajades riigile lepingulisele esindajale tasuta osas suund nende summade mitteväljamõistmisele, siis pigem ei kujuta esiletõstetud asjaolu endast sellist probleemi, mida tuleks hakata seadusandlikul teel reguleerima.

7. Põhjused, miks kohus tegi otsuse riigi kahjuks, ning sellest tulenevalt kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavad meetmed

Käesolevas peatükis antakse esmalt ülevaade põhjustest, miks kohus tegi lahendi riigi kahjuks ning seejärel käsitletakse kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavaid meetmeid.

7.1. Põhjused, miks kohus tegi otsuse riigi kahjuks

Tsiviilasjades rahuldati praktiliselt kõik riigi poolt esitatud hagi, rahuldamata jäeti üksnes 3 hagi (vt p 2.1. esimene lõik). 2007. aastal rahuldati kõik riigi poolt esitatud hagi. Rahuldamata jäeti 11 riigi vastu esitatud hagi. Tsiviilasjades tehti riigi kahjuks kokku üksnes 9 lahendit (2007. aastal oli vastavaks näitajaks 12). Riik võitis tsiviilkohtumenetluses ca 94% asjadest. Näitajad on jäänud eelmise aruandeperioodiga võrreldes samaks.

Kaotatud tsiviilasjade vähesuse tõttu ei ole võimalik teha kaotamise põhjuste kohta üldistusi. Kaotust tuli tunnistada nii vaidlustes mis puudutasid tööõiguslikke küsimusi kui ka lepingulise ning lepinguvälise kahju tekitamist.

Kriminaalasjades rahuldati 29 riigi kui kannatanu poolt esitatud tsiviilhagi. Kõik Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Valga Maavalitsuse tsiviilhagid rahuldati. Üksnes 3 tsiviilhagi jäeti rahuldamata (2007. aastal jäeti rahuldamata 4 tsiviilhagi), nendest 2 Keskkonnaministeeriumi (esindas Keskkonnainspeksioon) ja 1 Kaitseministeeriumi tsiviilhagi. Tsiviilhagide rahuldamata jätmise põhjused on endiselt samad. Nendeks olid põhjused, et süüdistuses märgitud asjaolud ei leidnud tõendamist või puudus kriminaalmenetluse alus. Seega ei tulene tsiviilhagide rahuldamata jätmise põhjused aruandekohuslase tegevusest.

Haldusajades tehti riigi kasuks kokku 371 lahendit, neist 7 juhul oli riik kaebuse või protesti esitajaks. Riigi kahjuks tehti kokku 160 lahendit, neist 3 juhul oli riik protesti esitajaks. Seega pisut üle veerandi haldusajadest lõppes riigi jaoks negatiivselt. 2007. aastal sai riik negatiivse lahendi kokku 135. Seega on negatiivsete lahendite arv tõusnud.

Üks riigi poolt esitatud protestidest jäeti rahuldamata seetõttu, et kohus pidas vaidlustatud haldusakti tühistamise välistamise aluseks õiguskindluse põhimõttest tulenev kolmanda isiku usalduse kaitse vajadust ning ehitusloa tühistamist nõudva kaaluka avaliku huvi puudumist. Teisel juhul leidis kohus, et protesti esitamisega on põhjendamatult viivitatud.

Põhjused, miks kohus rahuldab riigi vastu esitatud kaebused, on enamikus samad, mis olid ka 2007. aasta analüüsis. Nendeks on nii haldustoimingute sooritamise ning haldusakti väljaandmisega viivitamine (vastuolu haldusmenetluse läbiviimise efektiivsuse nõudega), haldusorgani otsuse motiveerimatus ning ebaproportsionaalsus, riigiorgani poolt haldusotsuse tegemine enne selleks vajaliku kohaliku omavalitsuse otsuse vastuvõtmist, otsuse aluseks olevate asjaolude/tõendite ebapiisav kaalumise ja ebaõige hindamine, materiaaõigusnormi ebaõige tõlgendamine ja kohaldamine, haldusakti vorminõuete rikkumine kui ka põhjendamatute haldustoimingute läbiviimine. Seega on jätkuvalt kaebuste rahuldamise peamiseks põhjusteks nii haldusorganite menetluslikud eksimused haldusakti väljaandmisel kui ka materiaaõigusnormide ebaõige tõlgendamine ja kohaldamine.

Eraldi väljatoomist vajab enim haldusajade kaotanud ministeeriumide (Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium) ja nende haldusala asutuste poolt kohtuasjade kaotamise kohta esitatud põhjendused. Sotsiaalministeeriumi analüüsi kohaselt on saadud suurem (49 kaotatud asjast 43) osa kaotatud kohtulahendeid Sotsiaalkindlustusametiga (SKA) seotud kohtuasjades. Kuna 2007. aasta oli SKA poolt kaotatud haldusajade arvuks 17, siis võib tõdeda, et peamine kaotatud haldusajade arvu tõus tuleneb just SKA poolsest riigi esindamisest. Riigi kahjuks tehtud lahendite põhjuseks on olnud jätkuvalt eksimused õigusaktide tõlgendamisel. Vaidlusi on tekitanud sätete erinevad tõlgendamisevõimalused. Samuti on esitatud endiselt hulganisti kaebusi pensioniõigusliku staaži kindlakstegemiseks põhjusel, et isikutel ei ole olulisi dokumente säilinud. Vajalikku avalik-õigusliku

fakti saab tuvastada üksnes kohtu kaudu. Siseministeeriumi analüüsis märgitu kohaselt on kohtulahendites toodud välja nii eksimusi materiaaõiguse kohaldamisel kui ka menetluslikke vigu (nt on kogutud tõendeid ebapiisavalt hinnatud). Politseiasutuste osas on tulnud tõdeda mõnede arestimajade olmetingimuste seadusele mittevastavust, samuti on teostatud mitteasjakohaseid toiminguid. Suurim osa kaotatud haldusasju tulenes piirivalveasutuste ühekordsest struktuurimuudatusest, milleläbi viidi ametnikke ilma nende nõusolekuta teisele ametikohale.

7.2. Kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavad meetmed

7.2.1. Ministeeriumid

Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt tuuakse kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatava meetmena välja toimingute tegemisele eelnevat õiguslikku nõustamist. Lisaks püütakse saavutada vaidlustes kohtuväliseid kompromisse.

Keskkonnaministeeriumi poolt on märgitud kohtuasjade vähendamise meetmetena avalikkuse paremat teavitamine valitsusasutuse ja tema valitsemisala asutuste tegevusest ning erinevate ametkondade omavahelise koostöö parandamist. Samu meetmeid kavatakse rakendada ka 2007. aasta analüüsi kohaselt.

Kultuuriministeerium on märkinud, et järjest rohkem on pööratud tähelepanu kaalutusõigusel tuginevate käskkirjade motiveerimisele. Viimast on tehtud ka 2007. aasta analüüsi kohaselt.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium leiab, et spetsiaalsete meetmete rakendamine on komplitseeritud, kuna kohtusse pöördumine on iga isiku õigus. Rõhutatatakse ametnike pideva koolitamise ning õiguslike regulatsioonide täiendamise vajadust. Seda on ministeeriumis ka jätkuvalt tehtud. Viimast toodi esile ka 2007. aasta analüüsis. Lisaks märgitakse kohtuvaidlusi vähendava meetmena Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse otsuste suhtes kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust.

Põllumajandusministeerium ei too esile kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavaid meetmeid, kuid teeb ettepaneku õigusloomeks. Tehakse ettepanek kaaluda haldusmenetluse seaduse ja vajadusel ka halduskohtumenetluse seadustiku muutmist. Lühidalt väljatooduna leitakse, et haldusmenetluse seaduses tuleks täpsustada haldusakti muutmist tingivaid asjaolusid ja haldusakti muutmisele kaasnevat õiguslikke tagajärgi, et haldusorganil oleks piisavalt selged ja üheselt mõistetavad alused, mis võimaldaks otsustada, kas haldusakti võib ja peab muutma või tuleks anda uus haldusakt. Haldusakti muutmist peaks seaduses käsitlema täpsemalt. Senises halduspraktikas on haldusorganid lähtunud haldusaktide muutmisel analoogiast õigustloovate aktide muutmisele. Põllumajandusministeeriumi hinnangul tagaks selgem ja üksikasjalikum reguleeritus haldusmenetluse seaduses nii haldusorganitele kui ka isikutele õigusloome olukorra ning isikutel väheneks vajadus pöörduda üldiste küsimuste lahendamiseks kohtusse. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise vajaduse hindamisel juhitakse tähelepanu hetkel poolleiolevates kohtuasjades tõusetunud probleemidele. Leitakse, et nendesse halduskohtumenetlustesse, kus taotletakse õigustloova akti või selle sätte Euroopa Liidu õigusega või ka põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, peaks halduskohus alati menetlusosalisena kaasama ka selle õigustloova akti eelnõu väljatöötanud riigiasutuse (reeglina ministeeriumi) esindaja. Valdakonna asjassepuutuvate õigustloovate aktide üksikasjalikku sisulist tundmist võib eeldada aga vaid vastava valdkonna poliitika kujundamises osalevalt ministeeriumilt. Samas näitab praktika, et ministeeriumi esindajaid sellistesse kohtumenetlustesse ei kaasata. Eelmärgitud ettepanekuid analüüsitakse.

Rahandusministeeriumi poolt esitatud analüüsis märgitakse, et halduskohtumenetluses on riigi vastu enim esitatud kaebuste liigiks alusetult vabaduse võtmise tekitatud kahju hüvitamise kaebused.

Kuna hüvitise väljamaksmine sõltub sellest, kas uurija, prokurör või kohus on oma otsuse/määruse koostamisel täitnud AVVKHS-is sätestatud, on Rahandusministeeriumil raske kavandada meetmeid sellesisuliste kohtuasjade arvu vähendamiseks.

Siseministeeriumi analüüsi kohaselt kavatakse arvestada olemasoleva kohtupraktikaga. Samuti leitakse olevat oluline menetluste läbiviijate ja õigusspetsialistide koolitamine. Eelmärgitud on rõhutatud ka 2007. aasta analüüsis.

Sotsiaalministeeriumi analüüsis on märgitud kavandatavate meetmetena Tervishoiuameti poolt kodanike kaebuste kohtuvälist menetlemist ning kokkulepete sõlmimist. Sotsiaalkindlustusamet arendab enda halduspraktikat kohtult saadud õigustõlgenduste suunas. Viimast on märgitud ka varasemas analüüsis.

Justiitsministeerium kavatab panustada kohtuvaidluste vähendamiseks ametnike õiguslaste teadmiste täiendamisse ning kohtupraktika järgimisse.

Kaitseministeerium ja Välisministeerium ei esitanud kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavate meetmete osas teavet. Eeltoodu on ka ministeeriumide kohtuasjade madalat arvu ning tulemuslikkust arvestades mõistetav. Kaitseministeerium osales kokku üksnes 9 kohtuasjas, milledest jäeti rahuldamata üks Kaitseministeeriumi protest ning tsiviilhagi. Välisministeerium ei olnud riigi esindajaks üheski kohtuasjas, mille kohtulahend oleks jõustunud 2008. aastal.

7.2.2. Maavalitsused

Maavalitsustest esitasid kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavad meetmed Harju Maavalitsus, Järva Maavalitsus ja Viljandi Maavalitsus. Teised ei pidanud spetsiaalsete meetmete rakendamist vajalikuks peamiselt põhjusel, et kohtuasjade arv on madal.

Harju Maavalitsus leidis, et edaspidi peaks maavanema korralduste andmise aluseks olevaid fakte ja õiguslike väiteid paremini motiveerima. Samas leiti, et omandireformiga seonduvate seaduste tõlgendamine ja kohtupraktika muutub kiiresti, mistõttu ei ole võimalik selles valdkonnas eksimusi täielikult välistada. Samad järeldused esitati ka 2007. aasta analüüsis.

Järva Maavalitsus kavatab pöörata kaalutusõiguse kasutamisel rohkem tähelepanu nii õiguslikele kui ka faktilistele asjaoludele, nende õigsusele ning paikapidavusele.

Viljandi Maavalitsus kavatab hankedokumente täpsemini sõnastada ning järgida rangelt haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusakti tühistamise tingimusi.

7.2.3. Riigikantselei

Riigikantseleis ei ole välja töötatud spetsiaalseid meetmeid kohtuvaidluste vähendamiseks.

8. Hinnang kohtuvaidluste vähendamiseks rakendatud meetmetele

Käesolevas peatükis esitatakse aruandekohuslaste poolt märgitud hinnangud nende poolt kohaldatud kohtuasjade vähendamise meetmetele ning analüüsitakse, kas need on olnud efektiivsed või mitte.

8.1. Ministeeriumid

Haridus- ja Teadusministeerium on enda analüüsis seisukohal, et kasutatavad meetmed (õiguslik nõustamine ja kompromisside saavutamine) on toimunud positiivselt. Vaadates kohtumenetluste tulemusi, ei ole ka eeltoodus põhjust kahelda. 2008. aastat võib pidada kohtumenetlustes osalemise osas edukaks. Endiselt on HTM-i poolt osaletud kohtuasjades riigi kahjuks tehtud lahendite arv väike.

Keskonnaministeerium tõdeb, et 2008. aastaks planeeritud valitsusala asutuste ametnike täiendkoolitus haldusmenetluses ei ole veel oma täit eesmärki saavutanud. Haldusajades on riigi kahjuks tehtud otsuste arv suurenenud. Siiski tuleb arvestada ka asjaoluga, et mitmed kohtuasjad olid alustatud juba aastal 2007 ning varem. Seega saab kohaldatud meetme tulemuslikkusest hinnata ka järgmise aruandeperioodi osas.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pidanud eelmises analüüsis kohtuvaidluste vähendamiseks spetsiaalsete meetmete rakendamist vajalikuks, kuid rõhutas ametnike koolituse ning regulatsioonide täiustamise olulisust. Seega ei ole antud juhul meetmete hindamine võimalik. Vaadates aruandekohuslaste kohtuasjade statistikat, võib tõdeda, et nii haldusajades arv kui ka neis saadud negatiivsete lahendite arv on pisut langenud. Riigi kahjuks tehtud haldusajades arv on ei ole suur, moodustades asjadest ca 17%.

Põllumajandusministeerium märgib, et võrreldes aastaga 2007 oli Põllumajandusministeeriumi valitsemisalaga seotud haldusajades, mis jõudsid 2008. aastal sisulise lahendini, ligikaudu 1/5 võrra vähem. Haldusmenetlused on valdavalt lahenedu riigi jaoks edukalt. Haldusmenetluse käigus lähtutakse põhjalikumalt haldusmenetluse läbiviimise nõuetest, järgitakse taotleja ärakuulamisnõuet ning haldusmenetluse käigus esitatud teavet arvestatakse haldusakti andmisel. Samuti pööratakse rohkem tähelepanu menetletavas haldusajades olulise tähendusega asjaolude väljaselgitamisele ning haldusakti paremale põhjendamisele. Sellele on kaasa aidanud ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste õiguslase teenindamisega tegelevate ametnikega toimunud nõupidamised, kus on arutatud kohtulahenditest tulenevaid haldusmenetluse probleeme ning otsitud neile lahendusi. Esitatud hinnanguga võib üldjoontes nõustuda, kuna vähenenud on nii haldusajades arv kui ka nendes riigi kahjuks tehtud lahendite arv. Siiski on veel mõningaid probleeme seoses PRIA poolt haldusaktide motiveerimisega, kuna ca 1/3 kohtusse esitatud kaebustest rahuldatakse.

Rahandusministeerium leiab, et kohtuasjade suhtelisest vähesusest tingituna ei ole spetsiaalselt vaja rakendada kohtuasjade arvu vähendamiseks täiendavaid meetmeid. Kohtuvaidlused on tekkinud väga erinevatel põhjustel ja alustel, millel ei ole ühist nimetajat. Maksu- ja Tolliametis on haldusõiguse rakendamisest tulenevate kohtuasjade vähendamiseks rakendatud meetmed olnud tulemuslikud, sest selliste vaidluste üldarv on väike ning kaotatud asjade hulk on veelgi väiksem. Kokkuvõttes leitakse, et Rahandusministeeriumi ja tema valitsemisala kohtuvaidluste tulemusi tuleb hinnata heaks. Analüüsidest kohtuvaidluste positiivsete lahendite osakaalu ning kohtukulude suurust võib öelda, et ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste poolt rakendatud meetmed pädevate kohtujuristide hoidmisele, nende arendamisele ja töö kvaliteedi tõstmisele on olnud tulemuslikud.

Siseministeerium märgib, et osales 2007. aastal koos oma valitsemisala asutustega kokku 255 kohtuasjas. 2008. aastal oli see number 205. Seega on kohtuasjades osalemiste arv vähenenud 50 võrra. 2007. aasta kohtuasjade analüüsis toodi välja, et 2008. aastal viiakse läbi õiguslaseid koolitusi. Sellega sooviti suurendada ametnike õiguslaseid teadmisi ja tugevdada õigusaktide ja

toimingute õiguskindlust. Kuna kohtuasjades osalemiste arv on vähenenud, võib väita, et rakendatud meetmed on olnud tulemuslikud. Samas rõhutas Siseministeerium, et kohtuasjade arv ei sõltu ainult haldusorgani tahtest ja seega ei saa kohtuasjade arvu pinnalt hinnata ka haldusorgani töö kvaliteeti. Eeltooduga ei saa päris 100%-lt nõustuda. Iseenesest on küll tõsi, et kohtuasjade üldarv on langenud, kuid samas on tõusnud haldusasjades riigi kahjuks tehtud lahendite arv. Tõsi, suur osa negatiivsete lahendite arvu tõusust on tingitud eelpoolmärgitud piirivalveasutuste struktuurimuudatustest. Seega tuleb pöörata suuremat tähelepanu haldusmenetlusele ning vajadusel kasutada seejuures õigusnõustamist. Tõusnud on ka politseiasutuste poolt halduskohtumenetluses osalemisel tehtud negatiivsete kohtulahendite arv. Eeltoodu on tingitud suuresti arestimajade halvast olukorrast. Näiteks on viimast rõhutanud ka õiguskantsler, kelle nõunikud külastasid hiljuti Jõgeva politseijaoskonna arestimaja. Kokkuvõtlikult leiti, et kehvade tingimustega alandatakse inimväärikust.

Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud analüüsis märgitakse, et Raviamet on vormistanud väljaantavad haldusaktid ja menetlustoimingute dokumendid korrektsemalt, haldusaktid on põhjendatud mahukamalt ning analüüsivamalt. Eelmisel aastal vähenesid vaidlused menetluslike toimingute ja haldusaktide nõuete üle. Sisuliselt on jäänud üksikud põhimõttelised vaidlused seaduse tõlgendamise küsimustes. Tervishoiuameti meetmed (kodanike kaebuste lahendamine kohtuvälise menetluse korras ning kokkuleppe sõlmimise võimaluste suurendamine) on oluliselt vähendanud 2008. aastal menetletud kohtuasjade arvu. Tuleb märkida, et 2008. aastal lahenduse leidnud 2 kohtuasja olid menetluses juba 2007.a. Tööturuamet poolt 2007. aastal esitatud iga-aastases kohtuasjade aruandes tõstatatud probleemid menetlusvigadest ja vormivigadest olid peamiseks põhjuseks ka käesolevas aruandes kirjeldatud Tööturuameti kahjuks tehtud kohtuotsuste puhul. Samas tuleb arvestada, et mõlemad haldusasjad põhinesid 2007.a ning 2008.a alguses (jaanuar 2008 ja veebruari algus 2008) tehtud haldusaktide peale esitatud kaebustele. Vastavalt 2007. aasta kohtuasjade aruandes nimetatule viis Tööturuamet 2008. aastal läbi täiendavaid haldusmenetluse koolitusi ameti teenistujatele. Kuna 2008. aastal algatatud haldusasja aluseks ei ole 2007.a haldusaktides peamiseks puuduseks osutunud asjaolud, siis võib asuda seisukohale, et Tööturuameti meede oma töötajate koolitamisel haldusmenetlus küsimustes on osutunud piisavaks ja õigustatuks. Tervisekaitseinspeksioonis on läbi viidud õpe tervisekaitsetalituste direktoritele nii haldusmenetluse kui väärteomenetluse läbiviimise osas. Tervisekaitseinspeksiooni vaidlused haldusmenetluses kasiinokettidega lõppesid kõik kaebuse esitajate loobumisega peale seda kui kaebuse esitajate poolt soovitud esmane õiguskaitse ettekirjutuste peatamiseks jäeti rahuldamata Tallinna Ringkonnakohtus ning kaebuse esitanud pool veendus, et ettekirjutused olid motiveeritud ning kaebused perspektiivitud. Sotsiaalkindlustusameti halduspraktika ühtlustamine ja kohtu poolt antud tõlgendustega arvestamine on põhilisteks meetmeteks, mis peaksid tagama kohtuvaidluste vähenemise. Samas tuleb arvestada, et pensioniõigusliku staaži arvestamiseks vajaliku avalik-õigusliku fakti tuvastamise kohtumenetlusi on keeruline vähendada, kuivõrd vajaminevate tõendite puudumine või nende ebapiisavus ei võimalda ilma vastava kohtulahendita pensioni isikule määrata. Sotsiaalkindlustusamet hindab eelmisel kalendriaastal kohtuvaidluste vähendamiseks rakendatud meetmete tulemuslikkuse heaks ja nõuetele vastavaks. Sotsiaalministeeriumi analüüsi põhjal võib asuda seisukohale, et tsiviil- ja kriminaalasjades on tulemused suurepärased, kuna riigi kahjuks lahendeid ei tehtudki. Küll aga on olukord kehvem haldusasjades. Nagu eelpool märgitud, on SKA poolt kaotatud kohtuasjade arv isegi tõusnud. Endiselt on tekitanud vaidlusi õigusnormide tõlgendamised. Seega tuleb jätkuvalt pöörata tähelepanu ametnike koolitamisele ja kohtupraktikale. Siiski on suurem osa negatiivseid lahendeid tulnud pensioniõigusliku staaži kindlakstegemise asjadest. Paraku saab vajalikkude avalik-õigusliku fakti tuvastada üksnes kohtu kaudu ning selliseid kohtuasju ei saa ära hoida.

Kaitseministeeriumil, Kultuuriministeeriumil ja Välisministeeriumil puudub vajadus hinnata kohtuasjade vähendamiseks kavandatavate meetmete tulemuslikkust. Eeltoodu on ka

ministeeriumide kohtuasjade madalat arvu ning tulemuslikkust arvestades mõistetak. Justiitsministeeriumi puhul on kinnipeetavate kaebustega seonduvat käsitletud eespool (p 1.2.).

8.2. Maavalitsused

Kuna 2007. aastal ei saanud üle poolte maavalitsuste riigi esindamisel negatiivsed lahendid või oli lahendite arv marginaalne, pole neist mitmed ka meetmeid kohaldanud. Need, kes meetmeid kohaldasid, hindasid neid tulemuslikeks. Näiteks Lääne-Viru Maavalitsus on märkinud, et kohtuasjade arv on vähenenud. Maavanema korraldustele ei ole 2008. aastal halduskohtusse kaebusi esitatud.

Tsiviilasjadest on valdav enamus seotud maa erastamise ostu-müügilepingute mittenõuetekohase täitmisega. Samuti osaletakse paljudes haldusasjades kaasatud isikuna, kus menetletakse isiku surnuks tunnistamise, isiku põlvnemise tuvastamise ning lapsendamise seotud avaldusi. Võib nõustuda, et eelmärgitud kohtumenetluste vältimine on praktiliselt võimatu. Asjaolu, et kõik maavalitsuste poolt esitatud hagid rahuldati, viitab kohtus riigi edukale esindamisele.

8.3. Riigikantselei

Riigikantselei poolt osalevate kohtuasjade arv on marginaalne. Aastal 2007 ei tehtud Riigikantselei kahjuks ühtegi lahendit. Seega oli kohtus riigi esindamine edukas ning puudus vajadus rakendada meetmeid kohtuasjade vähendamiseks.

Kokkuvõte

Võrreldes aastaga 2007 on jõustunud lahendiga kohtuasjade üldarv vähenenud ja seda peaaegu kõigil ministeeriumidel. Suurenenud on Justiitsministeeriumi näitaja ja seda haldusasjade osas. Kultuuriministeeriumil on lahendite arv sama. Suurimat positiivset muutust võib näha Siseministeeriumi (-50 kohtuasja) ja Keskkonnaministeeriumi (-16 kohtuasja) osas. Kajastatavat kohtuasjade üldarvu on mõjutanud Rahandusministeeriumi poolt edastatavate andmete mahu vähenemine. Analüüs ei kajasta kohtumenetlusi, milles valitsusala asutused osalevad nõ põhitegevuslikult. Sellest põhimõttest lähtuvalt ei ole analüüsis märgitud nt andmeid MTA poolt maksuhalduri poolt tehtud maksuotsuste vaidlustamiste kohta. Kohtuasjade üldarvu langus on tulnud peamiselt haldusasjade osas. Selleks, et kinnipeetavatega seotud kohtuasjade suur hulk ei moonutaks Justiitsministeeriumi ja selle haldusala teiste asutuste kohtuasjade näitajaid, käsitleti kinnipeetavate kohtuasju eraldiseisvalt.

Üle poolte maavalitsuste osas võib väita, et kohtuasjade üldarv on langenud. Suurimat asjade arvu vähenemist näitas Ida-Viru Maavalitsus (-20 kohtuasja). Suurim tõus oli Tartu Maavalitsuse (+13 kohtuasja) ja Harju Maavalitsuse (+9 kohtuasja) osas. Kui aastal 2007 ei saanud Riigikantselei ühtegi jõustunud kohtulahendit, siis aastal 2008 oli neil kaks kohtulahendit.

Ministeeriumidel ja nende valitsemisala asutustel oli menetlusliikide osas endiselt enim kohtuasju haldusasjades, kus osaleti peamiselt vastustajatena. Sotsiaalministeeriumil oli 192 ja Siseministeeriumil 189 haldusasja. Teistel ministeeriumidel ja nende allasutustel oli haldusasjade hulk oluliselt väiksem. Maavalitsustel moodustavad endiselt suurema osa kohtuasjadest tsiviilasjad, kus osaletakse valdavalt kolmandate isikutena. Riigikantselei osales üksnes kahes haldusasjas, neist ühe puhul vastustajana ja teises kaasatud isikuna.

Halduskohtumenetluses riigi vastu enim esitatud kaebuse liigiks on endiselt avaliku võimu kandja haldusakti tühistamine, samuti kahju hüvitamine seoses isikule avaliku võimu kandja poolt kahju tekitamisega. Suurem osa tsiviilnõuetest on olnud sarnaselt eelmiste aastatega seotud kahjude hüvitamisega (kas töösuhtes tekkinud kahjuga, lepingulise või lepinguvälise kahjuga). Kriminaalmenetlustes esitati tsiviilhagid kuriteoga riigile tekitatud kahju hüvitamise nõudes.

Tsiviilasjades tehti 2008. aastal riigi kasuks kokku 143 lahendit, nendest 131 juhul oli riik hagejaks ja 12 juhul kostjaks. Kolm riigi poolt esitatud hagi jäeti rahuldamata. Riigi kahjuks tehti kokku 9 kohtulahendit (2007. aastal oli vastav näitaja 12 lahendit). Kogu tsiviilasjade üldarvu kohta tehti ca 3% lahendeid riigi kahjuks. Eelmärgitud näitaja on 2007. aastaga võrreldes jäänud samaks.

Riigi poolt kriminaalasjades esitatud 33 tsiviilhagist rahuldati 29 (2007. aastal rahuldati 45-st tsiviilhagist 40). Seega ei ole siin olulisi muutusi toimunud. Tsiviilasjade rahuldamata jätmise tingis endiselt süüdistatavate õigeks mõistmine ja tsiviilhagist loobumine põhjusel, et süüdistuses märgitud asjaolud ei leidnud tõendamist.

Halduskohtumenetluses tehti 2008. aastal riigi kasuks kokku 371 jõustunud lahendit. Riigi kahjuks tehti 160 kohtulahendit. Riigi vastu esitatud kaebustest jäeti rahuldamata 364 ning rahuldati 157. Aastal 2007 tehti riigi kahjuks negatiivne lahend 135 haldusasjas. Seega on riigi kahjuks tehtud lahendite koguarv pisut tõusnud ja seda peamiselt Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi negatiivsete lahendite arv tõusust tingituna. Kui arvestada riigi vastu esitatud kaebuste üldarvu (554), siis selles tähenduses sai riik kahjuliku lahendi pisut üle veerandi asjadest.

Tsiviilasjades mõisteti 2008. aastal riigi kasuks välja 125 934 164,18 krooni ning kahjuks 38 261 949,48 krooni. Võrreldes 2007. aastaga on riigi kasuks väljamõistetud summa suurenenud ca kolm korda. Riigi kahjuks väljamõistetud summa vähenes üle viie korra. Haldusasjades mõisteti 2008.

aastal riigi kasuks välja kokku 235 206 krooni ning kahjuks 1 808 990,98 krooni. Riigi kasuks väljamõistetud summa on jäänud samasse suurusjärku. Oluliselt on langenud riigi kahjuks väljamõistetud summa. Kriminaalasjades mõisteti tsiviilhagide rahuldamisega riigi kasuks välja 1 823 760,15 krooni, mis on võrreldes 2007. aastaga ca 3,5 korda vähem. Riigi kahjuks summasid välja ei mõistetud.

Täidetud kohtulahendite arv on suurenenud. Kohtulahendite täitmisest laekus riigituludesse 40 598 753,99 krooni. Eelmise aruandeperioodiga võrreldes on täitmisel saadud summa vähenenud.

Ministeeriumid, maavalitsused ja Riigikantselei kasutasid 2008. aastal kokku 31 erineva lepingulise esindaja (2007. aastal oli vastav näitaja 37) teenuseid kogusummas 3 888 594,83 krooni eest (2007. aastal tasuti 4 001 262,20 krooni). Vähenenud on nii kasutatud lepinguliste esindajate arv kui ka õigusteenuse eest tasutud kogusumma. Lepingulisi esindajaid kasutati valdavalt halduskohtumenetluses. Kõige rohkem aruandekohuslasi kasutas Advokaadibüroo Paul Varul teenuseid (viis erinevat aruandekohuslast). Neli aruandekohuslast kasutas Advokaadibüroo Raidla Lejins & Norcous teenuseid ja kolm Advokaadibüroo Aivar pilv teenuseid.

Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste lõikes kulutasid jätkuvalt enim lepingulisele õigusteenusele Keskkonnaministeerium, Siseministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eelmärgituist on Keskkonnaministeeriumi kulutustes näha mõningast langust. Oluliselt on suurenenud Siseministeeriumi kulutused ja seda peamiselt piirivalveasutuse poolt kasutatud õigusteenuse osas. 2007. aastal üks enim õigusteenustele kulutanud Rahandusministeeriumi vastav näitaja on oluliselt langenud. Suurel määral on tõusnud ka Põllumajandusministeeriumi ja Kaitseministeeriumi kulutused. Tõusnud on ka Justiitsministeeriumi kulutused. Oluliselt on langenud Sotsiaalministeeriumi kulutused. Samuti on vähenenud Riigikantselei kulutused.

Enamik maavalitsusi sai jätkuvalt läbi ilma lepingulise õigusabi kasutamisetä. Maavalitsuste kulutused õigusabile on samuti langenud. Kokku kasutas lepingulise esindaja teenuseid neli maavalitsust.

Lepingulistele esindajatele õigusteenuse eest makstud tasude suuruse osas on toimunud 2008. aastal mitmed muutused. Kui aastal 2007 oli Toomas Kutti teenitud tasuga kindlalt esimesel kohal, siis 2008. aasta näitajatega ta esimese kuue suurimat tasu saanu hulka ei mahu. Lepingulist esindamist ei kasutanud üksnes Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium ja Välisministeerium. Neist esimesed kaks ei teinud seda ka 2007. aastal.

Lepingulisi esindajaid kasutanud on märkinud, et kohtus esindamine on olnud nõuetekohane ja vajalik ning on taganud riigi esindamisel hea kvaliteedi. Küll aga vahetas Justiitsministeerium ühes tsiviilasjas riiki esindanud lepingulise esindaja välja põhjusel, et ei olnud esindamisega rahul. Ükski teine aruandekohuslane ei esitanud lepingulise esindaja väljavahetamise kohta infot.

2008. aastal saadi kohtuasjades, kus kasutati lepingulist esindajat, kokku 77 jõustunud lahendit. Riigi kasuks tehti kokku 30 kohtulahendit ja kahjuks 34 lahendit. Kolmeteistkümnes kohtuasjas menetlus lõpetati. Enamik kaotatud lahendeid saadi haldusajades. Seega kokkuvõttes saadi ca 40% asjadest riigile kahjulik lahend. Varasematel aastatel ei ole vastavaid andmeid kogutud ega analüüsitud.

Riigile mõisteti teiselt menetlusosaliselt välja kokku 177 080 krooni. Väljamõistetud summa on jäänud varasemaga samasse suurusjärku. Kuna riik osaleb kohtumenetlustest valdava osa halduskohtumenetluses ja seda vastustajana, siis enamikel juhtudel ei mõisteta vastaspoolelt vastustajale õigusabikulusid välja.

Kriminaalmenetluste raames esitatud tsiviilhagide rahuldamata jätmise oli põhjustatud isikutele süüks arvatavate tegude toimepanemist tõendavate tõendite puudulikkusest. Tsiviilasjades riigi positiivsest esindamisest tulenevalt (võideti ca 94% vaidlustest) ei saa tuua välja mingisuguseid üldistusi kaotuste põhjuste kohta. Haldusasjades on kaebuste rahuldamise peamiseks põhjusteks endiselt nii haldusorganite menetluslikud eksimused haldusakti väljaandmisel kui ka materiaaõigusnormide ebaõige tõlgendamine ja kohaldamine.

Aruandekohuslaste poolt kohtumenetluste vähendamiseks kavandatavad meetmed on suuremjaolt samad 2007. aasta analüüsid esitatuga. Positiivne on nähtus, et enamik ministeeriume on pidanud vajalikuks võtta kohtuasjade vähendamise eesmärgil kasutusele erinevaid meetmeid ja seda olenemata sellest kas riigile negatiivsete kohtulahendite arv on võrreldes eelmise aruandeperioodiga tõusnud või langenud. Meetmete osas ei esitanud teavet üksnes Kaitseministeerium ja Välisministeerium. Eeltoodu on ka ministeeriumide kohtuasjade madalat arvu ning tulemuslikkust arvestades mõistetav. Maavalitsustest kavandavad kohtuasjade vähendamiseks meetmete kasutamist vaid üksikud. Arvestades maavalitsuste poolt kaotatud kohtuasjade madalat arvu (kokku kõigi menetlusliikide osas 12 negatiivset lahendit), võib üldjoontes tõdeda, et kohtuasjade vähendamiseks puudub otsene vajadus täiendavate meetmete kohaldamiseks. Eeltoodu kehtib ka Riigikantselei osas.

Suur osa ministeeriumide kavandatavatest meetmetest haakub varasemalt esitatutega ning puudutab põhjendatult just haldusasju, milledes saadakse riigile enim negatiivseid lahendeid. Kavandatakse toimingute tegemisele eelnevat õiguslikku nõustamist, kohtuvälise kompromisside saavutamist, avalikkuse paremat teavitamist valitsusasutuse ja tema valitsemisala asutuste tegevusest, põhjalikumalt käskkirjade motiveerimist, kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse sisseviimist, olemasoleva kohtupraktikaga arvestamist, menetluste läbiviijate ja õigusspetsialistide koolitamist. Tsiviilasjade ja kriminaalasjade puhul ei anna 2008. aasta näidud põhjust eriliste muudatuste ja meetmete rakendamiseks. On ilmne, et riik peabki enda nõuetega kohtu poole pöörduma juhul, kui neid vabatahtlikult ei täideta. Samuti ei ole riigil võimalik vältida kohtumenetlusi, milles ta kaasatakse menetlusse arvamuse andmiseks või avalikku huvi kaitsma.

Maavalitsustest esitasid kohtuvaidluste vähendamiseks kavandatavad meetmed Harju Maavalitsus, Järva Maavalitsus ja Viljandi Maavalitsus. Leiti, et edaspidi peaks maavanema korralduste andmise aluseks olevaid fakte ja õiguslikke väiteid paremini motiveerima. Kaalutusõiguse kasutamisel kavatakse pöörata rohkem tähelepanu nii õiguslikele kui ka faktilistele asjaoludele, nende õigsusele ning paikapidavusele.

Arvestades Riigikantselei marginaalset kohtuasjade arvu, puudub kohtuvaidluste vähendamiseks spetsiaalsete meetmete väljatöötamiseks vajadus.

Nagu juba märgitud, saadakse valdav enamik riigi kahjuks tehtavaid kohtulahendeid endiselt halduskohtumenetluses. Kuigi kohtuasjade vähendamise meetmed on suunatud just sedalaadi vaidluste vähendamiseks, ei ole nendega tuntavat progressi kaasnenud. Riigi kahjuks tehtud lahendite arv on endiselt suur. Samas peaks olema kaotatud asjade põhjustest tulenevalt võimalik negatiivsete lahendite arvu vähendada. Endiselt on mitmel juhul kohus teinud lahendi riigi kahjuks haldusakti vähesel motiveerituse tõttu. On ilmne, et haldusakti parem põhjendamine ja haldusakti andmise aluseks olnud asjaolude täpsem kirjeldamine vähendaks kaebuste hulka. Võib tõdeda, et kõik ponnistused ei ole veel kandnud vilja. Ametnike kutseoskusi tuleb jätkuvalt täiendada ja seda eelkõige haldusmenetluse kohaldamise osas. Senisest enam tuleks püüda saavutada ka kohtuväliseid kompromisse, mis aitaks säästa kohtumenetlustele kuluvat aega ja rahalisi ressursse. Viimast ka mitmed aruandekohuslased plaanivad.

Kinnipeetavate põhjendamatute kaebuste suurest arvust tulenevalt võiks kaaluda ühe halduskohtu juurde loakogu moodustamist ning kinnipeetavate kaebuste lahendamist üksnes selle halduskohtu poolt. Seeläbi loodaks eeldused kohtunike ressursi otstarbekamaks kasutamiseks ning ühtsema kohtupraktika tekkeks.

On ilmne, et kohtuvaidlusi ei ole võimalik 100%-lt vältida. Põhiseaduse § 15 lg 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Juhul, kui isik tunneb oma õiguste riivet, on tal õigus kohtusse pöörduda. Seetõttu ei ole võimalik välistada ka pahatahtlikke kaebusi, mis raiskavad riigi ressursse. Eesmärgiks peab olema just põhjendatud kaebuste hulga vähendamine.

Kokkuvõttes leiame, et 2008. aastal on riigi esindamine kohtumenetlustes toimunud edukalt, arvestades eeskätt positiivsete kohtulahendite arvu ning samuti lepingulise õigusabi kulude jätkuvat vähenemist. Kohtus riigi esindamise korraldamist tuleb lugeda õiguspäraseks.

Kasutatud kirjandus

NORMATIIVAKTID

- EV Põhiseadus (RT I 1992, 26, 349; 2007, 33, 210)
- Vabariigi Valitsuse seadus (RT I 1995, 94, 1628; 2009, 11, 67)
- Vabariigi Valitsuse 13.03.2008 määrus nr 64 " Andmete loetelu riigi esindamise kohta kohtus ja andmete edastamise kord" (RT I 2008, 14, 100)

MUUD MATERJALID

Ministeeriumidelt, maavalitsustelt ja Riigikantseleilt 2008. aasta kohtuvaidluste kohta saadud andmed.