



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 14.12.2015 nr 4-3-146-15

Meie 19.01.2016 nr 9-2/151562/1600302

**Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 ja § 8 lõigete 4-6
Põhiseadusele vastavusest (3-4-1-31-15, kohtualluvus)**

Austatud Riigikohtu esimees

Leian, et konkreetse kohtuasja (3-15-2595) kontekstis on [halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 Eesti Vabariigi põhiseaduse § 15 lõikega 1 ning § 24 lõigetega 1 ja 2 kooskõlas](#), kuna võimaldas konkreetsetes asjas esitada Sotsiaalkindlustusameti Jõgeval antud otsusele kaebuse Tartu Halduskohtule. Seetõttu ei ole HKMS § 7 lg 1 asjassepuutuv ja põhiseaduslikkuse järelvalve lubatav.

HKMS § 8 lõiked 4-6 ei ole samuti asjassepuutuvad, kuna nende kehtetus ei mõjuta kohtualluvuse määramist konkreetsetes kohtuasjas.

Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

I Vaidlusalune õigusnorm

HKMS § 7 sätestab:

„§ 7. Kohtualluvus

(1) Kaebus esitatakse vastustaja asukohta või teenistuskoha järgi. Kui vaidluse esemeks on vastustaja piirkondliku struktuuriüksuse või ametiüksuse tegevus, sellega tekitatud kahju või selle tagajärjed, esitatakse kaebus piirkondliku struktuuriüksuse asukohta või ametiüksuse teenistuskoha järgi. [---]“

II Põhiseaduslikkuse järelvalve lubatavus

1. Tartu Halduskohtu jättis kohaldamata ja tunnistas Põhiseadusega vastuolus olevaks HKMS § 7 lg 1 ja § 8 lõiked 4-6, milles need sätestavad kohtu hinnangul Tartu Halduskohtu tööpiirkonnas elavale kaebajale kohustuse esitada Sotsiaalkindlustusameti tegevuse peale kaebuse Tallinna Halduskohtule.

2. Praegusel juhul tegi vaidlustatava 06.08.2015 otsuse 76497-2 Sotsiaalkindlustusameti Jõgeva osakonna peaspetsialist – haldusorgani nimel haldusakti andja teenistuskohas asub Jõgeval. Kaebaja esitas kaebuse Tartu Halduskohtusse.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. Vastustaja ja kohus leiavad, et kuna sotsiaalkaitseminister muutis oma 24.09.2014 määrusega nr 59 Sotsiaalkindlustusameti põhimäärust ja jättis sellest välja struktuuriüksusena piirkondliku büroo, ning määras ameti aadressiks Endla 8, Tallinn, siis alluvad alates 01.12.2014 kõik Sotsiaalkindlustusameti otsustele ja tegevusele esitatud kaebused ainult Tallinna Halduskohtule. Vrdl teistsugust kohtupraktikat kirja punktis 22.

4. Sotsiaalkindlustusameti ja Tartu Halduskohtu 26.11.2015 määruse järelalus, mille kohaselt ei saanud konkreetsetes asjades kaebust Tartu Halduskohtule esitada, tuleneb seisukohast, et praegusel juhul ei kohaldu HKMS § 7 lg 1 teine lause, mis sätestab: „Kui vaidluse esemeks on vastustaja piirkondliku struktuuriüksuse või ametiisiku tegevus, sellega tekitatud kahju või selle tagajärjed, esitatakse kaebus piirkondliku struktuuriüksuse asukoha või ametiisiku teenistuskoha järgi.“

5. Konkreetse normikontrolli eelduseks on vaidlustatud sätte asjassepuutuvus ehk selle otsustav tähtsus kohtuasja lahendamise seisukohalt. Säte on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades seaduse Põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui seaduse Põhiseadusele vastavuse korral.¹ Tuleb hinnata, kas konkreetse normikontrolli algatanud kohus on õigesti tõlgendanud põhiseadusevastaseks tunnistatud normi, samuti norme, mis määratlevad põhiseadusevastaseks tunnistatud sätte kohaldamise tingimused ja ulatuse.² Riigikohtul puudub alus normi põhiseadusevastasuse motiivil kehtetuks tunnistada, kui normi on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.³ Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada Põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis Põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.⁴

6. Tartu Halduskohus saanuks asja läbi vaadata juhul, kui seda võimaldab HKMS § 7 lg 1 põhiseaduspärane tõlgendus. Seetõttu tuleb analüüsida, kas HKMS § 7 lg 1 kohtualluvuse säte võimaldab põhiseaduspäraselt tõlgendust ja lahendust. Kui see on võimalik, ei ole säte asjassepuutuv ja põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

7. HKMS § 8 lõiked 4-6 ei mõjuta kohtualluvuse määramist konkreetsetes kohtuasjades, mistõttu ei ole need asjassepuutuvad.

III HKMS § 7 lg 1 tõlgendamine

8. Kohtualluvuse normid määravad, milline konkreetne kohus on pädev kohtuasja läbi vaatama ehk millise kohtu poole võib/peab isik pöörduma.

9. Kohtualluvus on piiritletud [kohtute seaduse](#), HKMS §-dega 7 ja 8 ning valdkondlike eriseadustega (nt [pankrotiseaduse](#) § 4, [võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse](#) § 9, [konkurentsiseaduse](#) § 49¹ lg 2, [pärimisseaduse](#) § 165 lg 4). Nii nagu HKMS ja kohtute seadus, on ka nimetatud eriseadused vastu võetud Riigikogu koosseisu hääleteenamusega. Seda on

¹ RKPJKo 18.12.2015, [3-4-1-27-15](#), p 33.

² RKPJKm 01.04.2004, [3-4-1-2-04](#), punktid 16 ja 17; 19.05.2009, [3-4-1-1-09](#), p 15. Vt ka nt RKPJKo 25.11.2003, [3-4-1-9-03](#), p 20: „Karistusseadustiku § 61 lg-s 1 nimetatud erandlike asjaolude olemasolu või puudumine on faktiline asjaolu, mis tuleb tuvastada kriminaalmenetluse käigus.“

³ RKÜKo 22.02.2005, [3-2-1-73-04](#), p 36.

⁴ RKPJKm 19.05.2009, [3-4-1-1-09](#), p-d 15 ja 19.

seletuskirjades on põhjendatud kohtumenetluse sätete (Põhiseaduse § 104 lg 2 p 14)⁵ muutmise ja kohtute seaduse nõudega, mille kohaselt peab kohtualluvus tulenema seadusest.⁶ Sellisel kujul vastab kohtualluvuse regulatsioon PS § 104 lg 2 p 14 (kohtumenetluse norm on konstitutsiooniline norm) ja § 24 lg 1 (seadusega määratud kohtu alluvus) koostoime regulatsioonile. Arvestades, et PS § 24 lg 1 seadusega määratud kohtualluvuse ("oma kohtuasja"⁷) põhimõte on käsitletav PS § 15 esimese lause kohtusse pöördumise⁸ ja § 24 lg 2 oma kohtuasja juures olemise põhiõiguste loogilise jätkuna, on kohtualluvusel konstitutsiooniline väärtus. Seetõttu saab „vastustaja asukohta“ kindlaks määrata üksnes seadusandja ise Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

10. Üldpõhimõttena lähtuvad KS § 18 lõikes 2 nimetatud halduskohtute tööpiirkonnad (Tallinn ja Tartu) õiguskaitse läheduse ja kättesaadavuse eesmärgil territoriaalsest kaalutlusest.⁹ Tallinna Halduskohtu tööpiirkonnaks on Harju maakond, Hiiu maakond, Järva maakond, Lääne maakond, Rapla maakond, Pärnu maakond, Saare maakond. Tallinna Halduskohtu kohtumajade asukohad on Tallinnas ja Pärnus. Tartu Halduskohtu tööpiirkonnaks Jõgeva maakond, Põlva maakond, Tartu maakond, Valga maakond, Viljandi maakond, Võru maakond, Ida-Viru maakond, Lääne-Viru maakond. Tartu Halduskohtu kohtumajade asukohad on Tartus ja Jõhvis.¹⁰

11. Erisustena on seadusandja loonud HKMS §-s 8 ja eriseadustes ammendavalt erandliku kohtualluvuse.

12. Seadusandja ei ole loonud peretoetuste vaidluste lahendamise erandlikku kohtualluvust.

13. Tulenevalt normihierarhia põhimõttest tuleb HKMS § 7 lg 1 mõistet „vastustaja asukoht“ ja „vastustaja piirkondlik struktuuriüksus“ tõlgendada HKMS enda eesmärkide ja kohtute seaduse järgi, mis lubab/kohustab arvestada piirkondlikkuse aspektiga (vaidluse tekkimise koha järgne kaebuse esitaja jaoks võimalikult lihtsalt kättesaadav õiguskaitse saamise koht). HKMS § 7 lg 1 teise lause sõnu „vastustaja piirkondlik struktuuriüksus“ saab ja tuleb vajadusel tõlgendada erinevalt (laiemalt) kui seda tegid praeguses asjas Sotsiaalkindlustusamet ja kohus oma 26.11.2015 määruses. See võib tähendada näilist õigusselgusetust HKMS ja sellest normihierarias alamal astmel asuvate õigusaktide sõnastustes, aga ei pruugi.

14. Valitsusasutuste põhimäärused ei sisalda sarnast ja ühest lähenemist, kuidas piiritleda, reguleerida ja sõnastada asutuse tegevus piirkondlikul tasandil. Mõistet „piirkondlik struktuuriüksus“ üldjuhul ei kasutatagi (selle asemel osakond, esindus, büroo, talitus, regioon, jm). Asutused on esindatud ja volitatud tegutsema piirkondlikul tasandil.

⁵ Nt Kohtutäituri seaduse eelnõu ([462 SE](#)), võlgade ümberkujundamise ja võlakaitse seaduse eelnõu ([743 SE](#)), äriseadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ([466 SE](#)) seletuskirjad.

⁶ Nt Tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse eelnõu ([273 SE I](#)) seletuskiri.

⁷ RKHKo 16.10.2003, [3-3-3-2-03](#), p 9.

⁸ Kommentaar PS §-le 24 – Eesti Vabariigi põhiseaduse [kommenteeritud väljaanne](#).

⁹ Kohtu rahvale kättesaadavuseks tuleb kohtute tegevust detsentraliseerida, seda eriti nendes küsimustes, mis puudutavad elanike igapäevaseid huvisid. Ideaaliks on kiire kohus, mis asub rahva ligidal ja on rahvale kättesaadav ning ei piirdu üksnes n-ö paberilise toimetamisega. A.Jõeäär. „Kohtuministeriumi kavatsused kohtute lähendamiseks rahvale“, Õigus 1921 9/10, lk 167-168. J.Jans „Riigikohtu arvamine Kohtute Lahutamisseaduse eelnõu kohta. Mis tuleks kohtu rahvale ligendamise mõttes teha.“ Õigus 1921 7/8, lk 129. F.Karlson „Meie üldkohtute korralduse kava“. Õigus 1921nr 3, lk 60.

¹⁰ Justiitsministri 27.10.2005 [määrus](#), nr 45 „Maa- ja halduskohtute tööpiirkonnad“.

15. Mõned näited, kus sarnaselt Sotsiaalkindlustusameti põhimäärusele ei nähta sõnaselgelt ette „piirkondlike struktuuriüksuste“ olemasolu:

- Vabariigi Valitsuse kehtestatud Eesti Töötukassa [põhimääruse](#) järgi on Töötukassa asukoht Tallinnas (§ 2) ning struktuuriüksused osakonnad (§ 24). [Osakondadeks](#) on nii Tallinnas asuvad [teema-valdkondlikud](#) osakonnad kui ka piirkondlikult tegutsevad osakonnad ([esindused](#)). Tulenevalt VVS ja HKMS loogikast on vastustajaks kõikidel juhtudel Töötukassa, kelle põhimääruse järgne asukoht on Tallinn. Sellega ei ole kaasnenud üksnes Tallinna Halduskohtu kohtualluvust. Nt andis Tallinna Halduskohus 31.10.2014 määrusega [3-14-52072](#) asja lahendamiseks kohtualluvuse järgi Tartu Halduskohtule põhjusel, et kaebus esitati Töötukassa Tartumaa osakonna tegevusele. Kohus selgitas, et tulenevalt Eesti Töötukassa põhikirja § 24 lg-st 1 on töötukassa struktuuriüksused osakonnad. Eesti Töötukassa Tartumaa osakonna asukoht on Tartu maakonnas Tartus Vaksali 17a 50410. Arvestades, et kaebaja vaidlustas piirkondliku struktuuriüksuse tegevust ning piirkondliku struktuuriüksuse asukoht on Tartu maakonnas, kuulus kaebus üleandmiseks Tartu Halduskohtule.
- Kultuuriministri kehtestatud Muinsuskaitseameti [põhimääruse](#) järgi on ameti asukoht Tallinnas, esindused maakondades (§ 3) ning ameti struktuuriüksused osakonnad (§ 14). [Osakondadeks](#) on 1) restaureerimis- ja arendusosakond; 2) Põhja-Eesti järelevalveosakond; 3) Lõuna-Eesti järelevalveosakond; 4) registriosakond (§ 15). S.j on esimesena nimetatud osakonna ametikohad ka väljapool Tallinna.
- Põllumajandusministri 2007.a kehtestatud Veterinaar- ja Toiduameti [põhimääruse](#) järgi on ameti asukoht Tallinnas ning ameti kohaliku asutuse asukoht nimetatakse selle põhimääruses (§ 4). Ametil on kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused (§ 10 lg 2), ameti struktuuriüksus on osakond, mille koosseisu võivad kuuluda bürood (§ 10 lg 3). [Osakonna](#) ametikohad on ka väljapool Tallinna.
- Sotsiaalministri kehtestatud Tööinspektsiooni [põhimääruse](#) järgi on inspektsiooni asukoht Tallinnas (§ 7) ja struktuuriüksusteks osakonnad, mille koosseisu võivad kuuluda talitused (§ 10 lg 1). Osakondade [töö- ja ametikohad](#) asuvad Eesti erinevates piirkondades.

16. Euroopa Kohus¹¹ on leidnud, et kohtualluvuse tuvastamisel tuleb mõisteid „filiaal“, „esindus“ ja „muu üksus“ tõlgendada sisuliste kriteeriumite alusel. Konkreetsel juhul leiti, et nende mõistetega on hõlmatud ka riigi suursaatkond. Kriteeriumiteks oli esiteks see, et mõiste „filiaal“, „esindus“ ja „muu üksus“ eeldab tegevuskeset, mis esineb emaettevõtja püsiva laiendusena. Need võivad praeguse kohtuasja kontekstis olla asutuse struktuuriüksused (osakond, esindus, büroo, talitus, regioon, vm). Teiseks peavad sellisel üksusel olema vahendid tegutsemiseks ilma vajaduseta pöörduda emaettevõtja poole. Praeguses asjas on ka see tingimus täidetud, kuna haldusorgani nimel piirkondlikult tegutsevad ametnikud on saanud õiguse iseseisvalt tegutseda ehk oma pädevuse ja volituse Sotsiaalkindlustusameti peadirektori 04.12.2014 [käskkirjast](#) nr 27 „Volituste andmine“. Kolmandaks kriteeriumiks on ülesande täitmine kohapeal. Selles küsimuses vastab Sotsiaalkindlustusamet praeguses kohtuasjas eitavalt. Seega tuleb see faktiline asjaolu tuvastada kohtul.

17. Väide, et alates 01.12.2014 ei ole Sotsiaalkindlustusametil piirkondlikke struktuuriüksuseid, võib olla tõene üksnes grammatilise tõlgenduse järgi. Kui kõigi teiste väljatoodud asutuste kohtualluvus lähtub HKMS § 7 lg 1 teise lause piirkondlikkuse sisulistest kriteeriumitest, siis peab sama kehtima ka Sotsiaalkindlustusameti jaoks.

18. Praegusel juhul on vastustaja Sotsiaalkindlustusameti asukoht [põhimääruse](#) järgi Tallinn (§ 1 lg 5) ning ameti struktuuriüksusteks on 13 [valdkondlikku](#) üksust (§ 4 lg 2) ja 17 piirkondlikku [klienditeenindust](#). Samaaegselt nimetatakse Sotsiaalkindlustusameti peadirektori

¹¹ Euroopa kohtu 19.07.2012 otsus [C-154/11](#), p 48-52.

04.12.2014 [käskkirjas](#) nr 27 „Volituste andmine“ jätkuvalt lisaks piirkondlikele klienditeenindustele ka piirkondlikke lastekaitse ja ohvriabi üksuseid. Samuti on jätkuvalt perehüvitiste üksuse teenistuskohdade asukohad väljaspool Tallinna (Jõgeval, Tartus, Tallinnas, Pärnus, Kuressaares, Haapsalus, Paines, Rakveres ja Raplas¹²). Sarnaselt on teenistuskohdade üleriigilised asukohad määratud peaaegu kõikide teiste Sotsiaalkindlustusameti struktuuriüksuste puhul, v.a nt juristide teenistuskohhti ettenägev kvaliteediüksus ja personaliüksus (asuvad Tallinnas).

19. Selline piirkondlikkuse ja inimese elukohaläheduse säilitamine on mõisteta, sest tegemist on inimest puudutavate sotsiaalkaitse teemadega, millega puutuvad kokku väga paljud inimesed. Selliste sotsiaalkaitse küsimuste otsustamine peabki toimuma võimalikult inimesele lähedal, tema osavõtul, mitte piirdudes n-ö paberilise toimetamisega.

20. Sotsiaalkindlustusameti peadirektori 04.12.2014 [käskkirja](#) nr 27 „Volituste andmine“ järgi on praeguse kohtuasja kontekstis perehüvitiste üksuse peaspetsialist volitatud alla kirjutama otsusele peretoetuste määramise, sellest keeldumise, maksmise peatamise või lõpetamise kohta (p 11.3.1.).

21. Olenemata sellest, kas nimetada struktuuriüksust osakonnaks, esinduseks, bürooks, talituseks, regiooniks, filiaaliks vm nimetusega, määravad kohtualluvuse HKMS § 7 lg 1 teise lause mõiste „piirkondlik struktuuriüksus“ sisulised kriteeriumid.

22. Erinevalt praegusest kohtuasjast võttis Tartu Halduskohus 07.09.2015 määrusega [3-15-2107](#) menetlusse kaebuse Sotsiaalkindlustusameti Jõgeval täpselt sama ametniku koostatud 02.07.2015 otsuse tühistamiseks peretoetuse ja vanemahüvitise asjas (kaebuse esitaja elukoht Tartus). Vastustaja Sotsiaalkindlustusamet esitas kohtule 14.09.2015 vastuse, kuid ei tõstatanud kohtualluvuse küsimust.¹³ Sama tegi Tartu Halduskohus asjas [3-15-2290](#) (töövõimetus). Need näited lubavad järeldada, et HKMS § 7 lõiget 2 on võimalik tõlgendada ja kohaldada põhiseaduspärasel viisil.

23. Mis puudutab ministri määrusega asutuse põhimääruse lihtsat ja paindlikku muutmist, siis on sellised täidesaatva võimu halduskorralduslikud paindlikud muudatused võimalikud ja kindlasti vajalikud. Seadusandja on loonud õigusliku regulatsiooni, kus rea halduskorralduslike küsimuste otsustamine on delegeeritud täidesaatvale võimule, nt ministrile asutuse põhimääruse kehtestamisel.¹⁴ Kuid need ei saa muuta HKMS § 7 lg 1 kohtualluvust ega asendada selle sotsiaalkaitseministri loodud normistikuga. Seadusandja isegi ei tohi delegeerida otstarbekuse kaalutlusel täidesaatvale võimule otsustamiseks kõiki küsimusi, vaid üksnes neid, mis on Põhiseaduse järgi lubatavad. Samuti ei saa täidesaatev võim ise ennast võimustada volitusega, mida tal Põhiseaduse järgi olla ei saa. HKMS § 7 lg 1 sisu ei ole täitevvõimu määrata.

24. Kohtualluvuse kindlaksmääramine ei ole täidesaatva võimu halduskorralduslik küsimus, vaid sellega tuleb arvestada halduskorralduse kujundamisel. Minister peab asutuse põhimääruses asutuse asukohta muutes arvestama, et haldusorgani paiknemisest sõltub mitu omavahel seotud

¹² Sotsiaalkindlustusameti perehüvitise üksuse [kontaktandmed](#).

¹³ Andmed elektroonilisest kohtuinfosüsteemist KIS2.

¹⁴ [Vabariigi Valitsuse seadus](#) § 42. **Valitsusasutuse põhimäärus**

(1) Ministeriumi ja Riigikantselei [põhimääruse kinnitab Vabariigi Valitsus](#). Ameti ja inspeksiooni ning nende kohalike asutuste [põhimäärused kinnitab minister](#).

(2) Valitsusasutuse põhimääruses peavad sisalduma:

1) asutuse täielik nimi, asukoht ning tema kõrgemalseisva valitsusasutuse nimi;[---]

4) asutuse struktuur ja struktuuriüksuste põhiülesanded; [---]

olulist küsimust. Otsusega, kuidas haldusorgani siseselt määrata ülesande täitmine ja pädev haldusorgan, seondub ka küsimus, kust peab isik otsima kohtulikku õiguskaitset.¹⁵ [Kohtute seaduse](#) § 4 lg 1 järgi sätestatakse kohtualluvus seadusega. Nii saab kohtusse pöörduja võimalikult lihtsalt teada ja aru, millisesse kohtusse oma rikutud õiguste kaitsmiseks pöörduda. Ministri määrusega ei saa muuta kohtute seaduse ega kohtumenetluse seaduse norme. Kohtualluvus on sedavõrd oluline põhiõiguslik küsimus, mida saab otsustada vaid seadusandja, järgides sellise otsuse tegemiseks loodud erilist menetluskorda ja arvestades kohtualluvuse kindlaksmääramisega kaasnevate õiguste ja vabaduste riiveid õigustavaid eesmärke. Need ei kattu täidesaatva võimu halduskorralduslike eesmärkidega.

25. Sotsiaalkaitseministri kui täidesaatva võimu esindaja halduskorraldusliku muudatuse eesmärgiks Sotsiaalkindlustusameti struktuuriüksuste kaotamisel oli ameti töö tõhustamine, optimeerimine ja tugevam spetsialiseerumine.¹⁶ Ameti üldine kohustus on kindlustada PS §-st 28 tulenev sotsiaalhoolekanne. PS § 28 lõikest 2 tulenev soorituspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga. Sellise õiguse reguleerimist ja piiramist õigustab mistahes eesmärk ja õigustus, mis ei ole Põhiseadusega vastuolus. Selline eesmärk aga ei õigusta seadusreservatsioonita PS § 15 lõike 1 kohtusse pöördumise ja § 24 lõike 2 subjektina¹⁷ oma kohtuasja juures olemise õiguste piiramist.

26. Kohtualluvus omab konkreetse kohtuasja jaoks olulist tähendust, kuna sellega kindlustatakse optimaalne juurdepääs õigusemõistmisele ehk võimalus saada kohtulikku õiguskaitset. Kohtulik õiguskaitse on üks kõige olulisematest riigi tuumikfunktsioonidest. Normid ei tohi muuta õiguste kaitsmist võimatuks või ülemäära raskeks¹⁸ ega tuua kaasa õiguskaitsest loobumist.¹⁹ Piirkondliku kohtualluvuse eesmärkideks on võimalikult ulatuslik õiguskaitse (praeguse kohtuasja puhul nii kaebuse esitaja kui ülalpidamist saama õigustatud laste) ja selle lihtne²⁰ kättesaadavus,²¹ nõrgema poole kaitse (nt üksikisik vaidluses avaliku

¹⁵ Sarnasel juhul, kui alates 01.01.2012 kaotati Maksu- ja Tolliameti piirkondlikud struktuuriüksused, täiendati HKMS § 8 erandliku kohtualluvuse normiga: (6) Kui vastustaja on Maksu- ja Tolliamet, esitatakse kaebus kaebaja elu- või asukoha järgi.

¹⁶ 2014-2017 Sotsiaalministeeriumi [arengukava](#) järgi on Sotsiaalkindlustusameti eesmärgiks olla kliendi lähedal, pakkudes kaasaegsete tehniliste lahendustega kvaliteetset ja asjatundlikku teenindust üle Eesti 17-nea klienditeeninduse ning e-teenuste kaudu. Selleks, on vajalik olla koostööl põhinev, efektiivne, asjakohane ja hooliv asutus. Sotsiaalkindlustusameti kohtule 30.10.2015 saadetud vastuse nr 1.1-1/13868 järgi ei ole ametnike asukoht määratletud piirkondlikkuse põhimõttest, vaid lähtudes spetsialiseerumisest (teatud piirkondade ametnikud tegelevad pensionide määramisega, teatud piirkondade ametnikud perehüvitiste määramisega jne). Justiitsministeeriumi koostatud 2014.a riigi kohtus esindamise [aruande](#) järgi on sellest tulenevalt võimalik põhjalikumalt koolitada välja esialgseid haldusotsuseid tegevad teenistujad ning selle tulemusena peaks tõusma nii esialgsete otsuste kvaliteet kui efektiivsus otsuste tegemisel.

¹⁷ E. Kergandberg. Kommentaarid §-le 24. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, § 24 komm 5.

¹⁸ Euroopa Kohtu 27.06.2013 otsus [C-93/12](#), p-d 35-38.

¹⁹ Kui kohtu võimupiir on surutud liiga kitsastesse raamidesse (nt vaid Tallinnasse), võib see kaasa tuua raskused, mis sunnivad kohtulikku kaitse otsimisest loobuma. Seda nt siis, kui asjaajamise kulu on suurem kui nõude väärtus või kui kohus asub liiga kaugel. A.Jõeäär. „Kohtuministeeriumi kavatsused kohtute lähendamiseks rahvale“, Õigus 1921 9/10, lk 167-168; F.Karlson „Meie üldkohtute korralduse kava“. Õigus 1921 nr 3, lk 60.

²⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr [1215/2012](#) kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades: „Liit on seadnud eesmärgiks säilitada ning arendada vabandusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala, lihtsustades muu hulgas õiguskaitse kättesaadavust [---].“

²¹ Euroopa Kohtu kohtujuristi Melchior Watheleti 03.03.2015 seisukoht kohtuasjas [C-417/14](#): „Sätted, millega on kohtusüsteemi ülesehitus määratletud, osalevad sellise „kohtuaparaadi [loomises], mis vastab Euroopa Liidu olemusele ning on järjepidev, tõhus ja kõigile õigussubjektidele kättesaadav”(37) – mis on vaieldamatult üks osa „õigusriigist”, mis on põhiväärtus, millel liit nähtuvalt ELL artiklist 2 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta preambulist põhineb.“

võimuga,²² töölepingu pool, tarbijavaidluse pool),²³ lähedus; korrakohane, tõrgeteta,²⁴ harmooniline ja hea õigusemõistmine.²⁵ Õiguste kaitse tuleb tagada igal üksikjuhtumil.

27. Täidesaatva võimu asutuse töö tõhustamine ja kulude optimeerimine on küll mõistetavad, aga ei ole üldjuhul põhiseaduslikku järku väärtused. Seetõttu ei ole need legitiimsed seadusreservatsioonita PS § 15 lg 1 ja § 24 lg 2 kohtusse pöördumise ja oma kohtuasja juures viibimise õiguste piiramiseks.

28. Leian, et nii kaua kui seadusandja ei ole objektiivsele analüüsile tuginedes määranud, et Sotsiaalkindlustusameti tegevuse vaidlustamiseks on vajalik erandlik kohtualluvus,²⁶ hinnanud sellise lahenduse mõju (õiguskaitse kaugenemise proportsionaalsust²⁷) ja loonud seda leevendavad meetmed, tuleb HKMS § 7 lõiget 1 tõlgendada ja kohaldada viisil, mis lubas piirkondlikult ehk Jõgeval koostatud haldusakti vaidlustada Tartu Halduskohtus.

29. Tulevikus tekkida võivate analoogiliste vaidluste vältimiseks oleks mõistlik, kui seadusandja reguleeriks kohtualluvuse SKA puhul analoogiliselt Maksu- ja Tolliameti suhtes kehtivale regulatsioonile (HKMS § 8 lg 6) ehk lähtutaks kaebaja elu- või asukohast. SKA pädevusse kuuluvate küsimuste iseloom on selline, et nende osas tekkivate kohtuvaidluste lahendamine peaks toimuma võimalikult kaebaja elukoha lähedal. Selline regulatsioon välistaks ühtlasi pakutud tõlgendusest lähtuva võimaluse, et Tallinnas elava isiku suhtes juhuslikult Jõgeva struktuuriüksuse ametniku poolt tehtud otsuse kohtualluvus on Tartus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

²² RKPJKo 19.04.2011, [3-4-1-12-10](#), p 65.

²³ Euroopa kohtu 19.07.2012 otsus [C-154/11](#), p 35 (töölepingu nõrgem pool); 20.01.2005 otsus [C-464](#) (tarbijavaidluse nõrgem pool).

²⁴ Euroopa Kohtu kohtujuristi Niilo Jääskinen 04.09.2014 [ettepanek](#) eelotsustustaotlusele liidetud kohtuasjades C-400/13 ja C-408/13. Euroopa Kohtu 18.12.2014 [otsus](#): „[---] ülalpidamiskohustuste küsimustes artikli 3 punkti b tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm [---], mis näeb ette kohtualluvuste koondumise piiriüleste ülalpidamiskohustuste asjades sellesse esimese astme kohtusse, mille tööpiirkonnas asub apellatsioonikohus, välja arvatud juhul, kui selline õigusnorm aitab saavutada tõrgeteta õigusemõistmise eesmärki ja kaitseb ülalpidamist saama õigustatud isikute huvisid, parandades elatisnõuete sissenõudmise tõhusust, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.“

²⁵ Euroopa Kohtu kohtujuristi Niilo Jääskinen 30.01.2014 [ettepanek](#) kohtuasjas [C-438/12](#), p 27: „[k]ohtutele antud erandliku kohtualluvuse peamine mõte on huvi hea õigusemõistmise vastu, kuna nendel kohtutel endil on geograafilise läheduse tõttu parimad eeldused lahendada vaidlusi, mis puudutavad nimetatud kinnisasjaga seotud õigusi.“ Vt ka Euroopa Kohtu 03.04.2014 otsus [C-438/12](#), p 41.

²⁶ Viide 25 - Teatud valdkonna vaidluste ühte kohtusse koondamise eesmärgiks võib olla asjaoludelt ja õiguslikult keerulise valdkonna eksperteadmise tekitamine ning seeläbi tõrgeteta õigusemõistmise parandamine ja kohtuvaidluse poolte huvide parema kaitse tagamine. Ohuks on menetlusosalise jaoks olulise täiendava ajakulu tekitamine (peab minema kaugemal asuvasse kohtusse), mis võib muuta õiguste teostamise ülemäära raskeks. Sama, ka 27.06.2013 otsus [C-93/12](#), p 56 ja 61.

²⁷ Euroopa Kohtu 27.06.2013 otsus [C-93/12](#), p-d 35-38: „Normid ei tohi muuta õiguste kaitsmist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks. Selleks arvestatakse kaitseõiguse tagamist, õiguskindluse põhimõtet ja menetluse nõuetekohast läbiviimist, menetluse kulgu ja eripära.“