

ANNO AEDMAA
EVELIN LOPMAN
NELE PARREST
IVO PILVING
EINAR VENE

HALDUSMENETLUSE KÄSIRAAMAT



TARTU ÜLIKOOLI
KIRJASTUS

TARTU 2004

Anno Aedmaa, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, Einar Vene

Haldusmenetluse käsiraamat

Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004

ISBN 9985-56-860-5



Raamat ilmub Hollandi Justiitsministeeriumi ning Rahvusvahelise
Õiguskooostöö Keskuse toetusel

The Handbook is published with the support of the Netherlands
Ministry of Justice through the Center for International Legal
Cooperation

Toimetaja: Tõnu Salumäe

© Anno Aedmaa, Evelin Lopman, Nele Parrest, Ivo Pilving, Einar Vene,
2004

Tartu Ülikooli Kirjastus
www.tyk.ut.ee

Tellimus nr 147

SAATEKS

Käesolev käsiraamat tutvustab Eestis kehtivaid õigusnorme, mis reguleerivad *haldusmenetlust* – üksikisikut puudutavat otsustusprotsessi haldusasutustes. Haldusasutusteks (haldusorganeiks) loetakse kõiki riigi täitev- võimu ja kohalike omavalitsuste asutusi, samuti avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja avalikke ülesandeid täitvaid eraisikuid. Haldusmenetluse reeglid on olulised kõigile ametnikele ja avaliku sektori töötajatele, kellel on vähegi kokkupuudet asutusevälistele isikutele suunatud otsuste tegemise või ettevalmistamisega. Haldusmenetluse hulka ei arvata parlamendi tegevust, kohtumenetlust ega kriminaal- ja väärteloasjade kohtuvälist menetlemist.

Peamiseks haldusmenetlust reguleerivaks õigusaktiks on Eestis 2002. aastal jõustunud *haldusmenetluse seadus* (HMS), mis sisaldab terve rea uudseid põhimõtteid võrreldes senise halduspraktikaga. HMS eesmärk on üheaegselt parandada nii asutusega suhtleva üksikisiku õiguslikku positsiooni – juurutades *hea haldustava* põhimõtteid – kui ka suurendada menetluse efektiivsust – vältides ebavajalikke formaalsusi, rahalisi kulutusi ja otsuste tegemise liigset venimist. Et uued põhimõtted vaid paberile ei jääks, tuleb neid aktiivselt tutvustada nii ametnikele kui ka asutustega suhtlevatele inimestele, samuti kohtunikele jt juristidele, kes peavad lahendama haldusotustega kaasnevaid vaidlusi. Kuna Eestis seni haldusmenetluse alane kirjandus praktiliselt puudub (kui üksikud ajakirjaartiklid välja arvata), pidime käsiraamatu orienteerima küllalt laiale auditooriumile. Raamatu kasutamise eeldab küll juriidiliste põhiteadmiste olemasolu, mitte aga õigusteaduslikku kõrgharidust. Kõigile ametnikele ja teistele lugejatele, kes on saanud õiguslast koolitust või kellel igapäevaste tööte kokkupuudete tõttu on tekkinud mõningane ettekujutus haldusõigusest, peaks raamat olema loetav. Mittejuriste peaks mingil määral abistama peamiste juriidiliste terminite selgitav sõnastik käsiraamatu lisas. Laiemale lugejaskonnale orienteerituse tõttu ei tasu käesolevast teosest otsida süvateaduslikku analüüsi ega kõigi erinevate teoreetiliste seisukohtade ja tõlgendusvõimaluste tutvustamist. Samas ei ole nii laiaulatusliku nähtuse nagu haldusmenetlus kirjeldamisel võimalik must-valgel ametnikele ette kirjutada kõiki neil ette tulla võivate probleemide lahendusi. Hõlmab ju haldusmenetlus kogu avaliku sektori tegevuse alates Vabariigi Valitsusest Toompeal kuni õpetajani koolis ja politseinikuni tänaval. Käsiraamatu eesmärk on tutvustada tänapäevase haldusmenetluse põhimõtteid ja õpetada praktiliste näidete abil ametnikke ja juriste haldusõiguslikke probleeme ise loovalt lahendama. Autorid loodavad, et igas ametiasutuses leidub juriste või õiguslike teadmistega ametnik-

ke, kes käesoleva raamatuga tutvumise järel on võimelised iseseisvalt juhendada ja abistama oma kolleege, mõeldes läbi, kuidas üldisi põhimõtteid konkreetse asutuse töös kõige paremini rakendada, koostades selleks vajadusel ka ametlikke või soovituslikke kirjalikke juhendeid või õppematerjale. Samuti loodame, et raamatust on kasu õigusteaduse ja halduskorralduslike erialade üliõpilastel haldusõiguse õppimisel.

Peamine tähelepanu on käsiraamatus suunatud kohalikes omavalitsustes läbiviidavale haldusmenetlusele, sest see puudutab kodanikke kõige lähemalt ja kõige sagedamini. Seetõttu oleme ka praktilisi näiteid tuues eelistanud valdade ja linnade igapäevast tööd: ehitusjärelevalve, kauplemislubade väljastamine, kohalike ettevõtjate üle teostatav järelevalve, kommunaalmajandus ja sotsiaalhoolekanne. Enamlevinud haldusotsuste kohta toodud näidetest saadud teadmisi on aga võimalik kohandada spetsiifilistest valdkondade jaoks (ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide tegevus). Kuigi oleme peatähelepanu pööranud menetlusele kohalikes omavalitsustes, ei ole siiski tegemist munitsipaalõiguse käsiraamatuga. Kohalike omavalitsuste organite tegevuse probleeme, mis väljuvad haldusmenetluse temaatikast (ametiisikute valimine, volikogu ja tema komisjonide töö, eelarved ja arengukavad, sisemine töökorraldus), siin otseselt ei käsitleta.

Käsiraamatu peamine ülesanne on tutvustada HMS-i norme, kuid tegemist ei ole siiski mitte kitsalt HMS-i kommentaariga, vaid vaadeldakse ka arvukaid teisi haldusmenetlust reguleerivaid seadusi: asendustäitmise ja sunniraha seadust, halduskoostöö seadust, riigivastutuse seadust, halduskohtumenetluse seadustikku, planeerimisseadust, ehitusseadust, avaliku teabe seadust, avaldustele vastamise seadust, riiklikku järelevalvet puudutavaid õigusakte, arhiiviseadust jne. Vastust ei anta aga materiaalõiguslikele probleemidele, s.o sellele, millal on üks või teine haldusotsus eriseadustega kooskõlas.

Käsiraamatut ei pea lugema läbi "kaanest kaaneni". Kõik HMS-is reguleeritud probleemid ei pruugigi iga asutuse töös ette tulla. Ametnikud, kellel aega napib, võivad alustuseks piirduda ka sissejuhatava 1. peatükiga. See peaks aitama orienteeruda käsiraamatu järgnevates osades, millega võib tutvuda siis, kui vastavad probleemid praktilises töös parasjagu ette tulevad. Seetõttu on raamatus ka mõningaid kordusi, kuna üks ja sama probleem võib esile kerkida mitme erineva nurga alt. Reeglina oleme siiski kasutanud tekstisest viitamist, kui mõne osa paremaks lahtiseletamiseks on tarvis mõista ka mõnes ees- või tagapool asuvas osas selgitatud küsimusi. Raamatu ülesehituses oleme püüdnud võimalikult suures ulatuses järgida HMS-i enda struktuuri, et vajaduse korral oleks võimalik kiiresti leida HMS-i mingit kindlat paragrahvi käsitlev peatükk. Vajaliku lõigu leidmiseks on raamatu lõpus ka märksõnade register. Mõnedes peatükkides on konkreetsemad näited sõnastatud kaasustena selgitamaks lugejale paremi-

ni, millistele praktilistele probleemidele vastav osa vastust annab, ja ärgitaks teda kaasa mõtlema.

Käsiraamatu sündi toetasid retsensioonidega *prof. Kalle Merusk* (Tartu Ülikool), *prof. Nico Verheij* (Maastrichti Ülikool, Hollandi Justiitsministeerium), *Jüri Mölder* (Tartu linnasekretär) ja *Ants Manglus* (Otepää vallasekretär), aga ka paljud teised kolleegid oma nõuannetega. Raamatu avaldamisele aitas nii rahaliselt kui ka kasulike praktiliste näpunäidetega kaasa Hollandi Rahvusvahelise Õiguskoostöö Keskus, kelle töötajatest tahame isiklikult tänada *Eric Vincken'*it. Lisaks juba nimetatutele tänavad autorid südamest ka keeleteoimetajat *Tõnu Salumäed*.

Anno Aedmaa
Evelin Lopman
Nele Parrest
Ivo Pilving
Einar Vene

Tallinnas ja Tartus
märtsis 2004

KÄSIRAAMATU PEATÜKKIDE AUTORID

Anno Aedmaa	1.2; 4.5.2; 7.1-7.2.9.3; 7.2.10; 7.3; 12
Evelin Lopman	4.1-4.3; 4.5.1; 4.5.3-4.5.5; 5.1-5-3; 7.2.9.4; 10
Nele Parrest	4.4; 6.1-6.4; 9.1.5; 9.5.1-9.5.2; 9.7; 13
Ivo Pilving	1.1; 1.3-1.4; 2; 5.4.1-5.4.2; 6.5; 7.4; 9.1-9.1.4; 9.1.6-9.4; 9.5.3-9.6; 14
Einar Vene	3; 8; 9.8; 11

SISUKORD

SAATEKS	3
KÄSIRAAMATU PEATÜKKIDE AUTORID	6
SISUKORD	7
RAAMATUS KASUTATUD LÜHENDID	17
1. SISSEJUHATUS	21
1.1. HALDUSMENETLUSE OLEMUS	21
1.1.1. Materiaalõigus ja menetlusõigus	21
1.1.2. Haldusmenetluse mõiste	22
1.1.3. Lühiülevaade haldusmenetluse käigust: taotlus, menetlus, otsus ...	26
1.1.3.1. Menetluse algus	27
1.1.3.2. Menetluse kaasamine	28
1.1.3.3. Asjaolude uurimine	28
1.1.3.4. Õiguste selgitamine, dokumentide tutvustamine ja arvamuse ärakuulamine	29
1.1.3.5. Otsuse langetamine	29
1.1.3.6. Otsuse vormistamine	30
1.1.3.7. Otsuse teatavakstegemine	31
1.1.3.8. Otsuse vaidlustamine	31
1.1.3.9. Otsuse täitmine	32
1.1.3.10. Otsuse muutmine	32
1.2. HALDUSMENETLUSE SEADUSE SÜND	33
1.3. HALDUSMENETLUSE SEADUSE KOHT ÕIGUSSÜSTEEMIS	36
1.4. HALDUSMENETLUSE SEADUSE EESMÄRGID	38
2. HALDUSORGAN	41
2.1. HALDUSORGANI MÕISTE	41
2.2. HALDUSORGAN, AVALIKU VÕIMU KANDJA, AMETNIK	42
2.3. PÄDEVUS	43
2.3.1. Pädevuse mõiste ja reguleerimine	43
2.3.2. Kaasnev pädevus	44
2.3.3. Pädevuse kattumine	45
2.3.4. Pädevuse muutumine menetluse käigus	46
2.3.5. Pädevuse rikkumise tagajärjed	46
2.4. HALDUSORGANI ESINDAMINE (SISEPÄDEVUS)	46
2.4.1. Varasem praktika ja uus regulatsioon	47
2.4.2. Sisepädevus kohalikus omavalitsuses	48
2.4.3. Ametiisik kui haldusorgan	52
2.4.4. Ülesannete delegeerimine ja allhange	52

2.4.5. Volituse vorm	53
2.4.6. Sisepädevuse rikkumise tagajärjed	53
2.5. TERRITORIAALNE ALLUVUS	54
2.6. AMETNIKU ERAPOOLETUS	54
2.6.1. Erapooleetuse põhimõtte tähtsus	54
2.6.2. Ametniku taandamise alused.....	55
2.6.2.1. Absoluutsed ja relatiivsed alused.....	56
2.6.2.2. Poliitilised organid.....	56
2.6.2.3. Piiripealsed juhtumid.....	57
2.6.3. Huvidekonflikti tagajärjed.....	59
2.6.3.1. Taandamise kohustus.....	59
2.6.3.2. Taandamise kord.....	59
2.6.3.3. Erandid	59
3. MENETLUSOSALINE.....	61
3.1. KOHUSTUSLIKUD MENETLUSOSALISED	62
3.1.1. Taotleja.....	62
3.1.2. Adressaat.....	64
3.1.3. Kolmas isik.....	65
3.1.4. Kooskõlastav organ	69
3.2. HUVITATUD ISIKUD	69
3.3. MENETLUSOSALISTEKS MITTEOLEVAD ISIKUD	71
3.4. KAASAMINE.....	71
3.5. ÕIGUS- JA TEOVÕIME.....	73
3.6. ESINDUS.....	76
4. ÜLDISED ASJAAJAMISNÕUDED HALDUSMENETLUSES.....	79
4.1. VORMIVABA SUHTLEMINE	79
4.2. MENETLUSDOKUMENDID	80
4.2.1. Teade.....	80
4.2.2. Kutse	81
4.2.3. Protokoll	82
4.2.4. Dokumentide säilitamine.....	84
4.3. MENETLUSE KEEL	86
4.3.1. Eesti keele kasutamine	86
4.3.2. Võõrkeele kasutamine.....	88
4.3.3. Tõlk.....	89
4.4. AMETLIK KINNITAMINE	89
4.4.1. Ametlik kinnitamine ja notariaalne tõestamine	91
4.4.2. Ametliku kinnitamise õigusjõud	92
4.4.3. Allkirja ametlik kinnitamine	93
4.4.4. Ärakirja, väljavõtte ja väljatrüki ametlik kinnitamine.....	94
4.4.5. Kinnitamine tunnistusega (<i>apostille</i>).....	97
4.5. DOKUMENDI KÄTTETOIMETAMINE.....	98
4.5.1. Kättetoimetamine postiga.....	99
4.5.2. Elektrooniline kättetoimetamine	102

4.5.3. Kättetoimetamine haldusorgani poolt	107
4.5.4. Dokumendi avaldamine ajalehes.....	109
4.5.5. Kättetoimetamine välisriigis.....	113
5. MENETLUSTÄHTAJAD.....	115
5.1. TÄHTAJA ARVUTAMINE: ALGUS, LÕPP	115
5.2. MENETLUSOSALISE TÄHTAJAD.....	117
5.2.1. Taotluse esitamise tähtajad	117
5.2.2. Muud menetlusosalise tähtajad	118
5.2.3. Tähtaja ennistamine	119
5.3. TÄHTAJA PIKENDAMINE.....	121
5.4. ASUTUSE TÄHTAJAD	121
5.4.1. Menetlustähtajad	122
5.4.2. Menetlus mõistliku aja jooksul.....	123
6. MENETLUSE ALGUS.....	125
6.1. MENETLUSE ALGUSE HETK.....	125
6.2. TAOTLUS MENETLUSE ALUSTAMISEKS	127
6.2.1. Mõiste.....	127
6.2.2. Taotluse esitamine.....	128
6.2.3. Haldusorgani kohustused taotluse saamisel	130
6.2.3.1. Pädevus haldusmenetluse läbiviimiseks.....	130
6.2.3.2. Taotluse vorm.....	131
6.2.3.3. Taotluse esitamise tähtaeg.....	133
6.2.3.4. Taotluse sisu	133
6.2.3.5. Puudused taotluses	136
6.2.4. Taotluse tagasivõtmine ja muutmine	138
6.2.5. Mitme taotluse lahendamine	140
6.2.6. Menetluse lõppemise alused seoses taotlusega.....	141
6.3. MENETLUSE ALUSTAMINE HALDUSORGANI POOLT	141
6.4. KOOSKÖLASTUSED.....	143
6.4.1. Kooskõlastuse olemus	143
6.4.2. Teise haldusorgani seisukoha sisu.....	147
6.4.3. Menetluses osalev haldusorgan	147
6.5. MENETLUSEST TEAVITAMINE.....	148
6.5.1. Teavitamiskohustuse tekkimise eeldused	149
6.5.1.1. Üldreegel.....	149
6.5.1.2. Erandid.....	149
6.5.2. Teavitamise adressaat.....	152
6.5.3. Teavitamise viis	153
6.5.4. Teavitamise aeg	154
6.5.5. Teate sisu	154
7. MENETLUSE KÄIK	157
7.1. SELGITAMISKOHUSTUS	157
7.1.1. Selgituskohustuse olemus.....	157

7.1.2. Selgituskohustuse põhiseaduslik taust.....	159
7.1.3. Nõustamise vorm.....	159
7.1.4. Nõustamise ulatus	162
7.1.5. Nõustamiskohustuse tekkimise alused	166
7.1.6. Nõuded teabele	166
7.1.7. Nõustamine taotluse esitamisel	167
7.1.8. Nõustamise sisu taotluse esitamisel.....	169
7.1.9. Nõustamiskohustuse täitmist hõlbustavad nõuded taotlusele.....	169
7.1.10. Nõustamine menetlustoimingute sooritamisel	171
7.1.11. Teave menetlustähtaegade kohta	171
7.1.12. Nõustamine igapäevatoos, praktilisi näpunäiteid	172
7.2. TÕENDAMINE NING UURIMISMENETLUS.....	174
7.2.1. Tõendite liigid.....	174
7.2.2. Tõendite vaba hindamise põhimõtte ja tõendamiskoormus	175
7.2.3. Tõendite kogumise menetlus	177
7.2.4. Uurimispõhimõtte halduskohtumenetluses	179
7.2.5. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses – alused	181
7.2.5.1. Uurimispõhimõtte vajalikkus.....	181
7.2.5.2. Uurimispõhimõtte ulatus.....	183
7.2.5.3. Uurimispõhimõtte piiramine	183
7.2.6. Uurimispõhimõtte taotluse esitamisel	185
7.2.7. Menetlusosalise osalemiskohustus.....	187
7.2.8. Puudused uurimispõhimõtte realiseerimisel ning selle tagajärjed .	189
7.2.9. Erireeglid tõendite liikide kohta	191
7.2.9.1. Menetlusosalise seletus	191
7.2.9.2. Dokumentaalne tõend ja asitõend	192
7.2.9.3. Paikvaatus	195
7.2.9.4. Eksperdiarvamus	196
7.2.10. Haldusmenetluse ning kriminaal- ja väärteomenetluse seos tõendite kogumisel.....	201
7.3. DOKUMENTIDEGA TUTVUMINE	203
7.3.1. Üldine infovabadus	203
7.3.2. Infovabaduse piirangud.....	209
7.3.3. Informatsiooniõigused haldusmenetluses	211
7.4. MENETLUSOSALISE ÄRAKUULAMINE	215
7.4.1. Ärakuulamisõiguse olemus ja tähtsus	215
7.4.1.1. Praktiline väärtus: õiglase otsuse tagamine.....	216
7.4.1.2. Praktiline väärtus: otsuse aktsepteeritavuse tagamine	218
7.4.1.3. Inimväärikus	219
7.4.2. Kes ja millal tuleb ära kuulata?	220
7.4.2.1. Arvamuse avaldamiseks õigustatud isikud.....	220
7.4.2.2. Ärakuulamist nõudvad otsused	220
7.4.2.3. Täpsustused ja erandid	221
7.4.3. Ärakuulamise läbiviimine	225
7.4.3.1. Ärakuulamise vorm.....	225
7.4.3.2. Ärakuulamise tõendamine	230
7.4.3.3. Ärakuulamist läbiviiv organ	230

7.4.3.4. Ärakuulamise aeg.....	231
7.4.3.5. Ärakuulamise sisu.....	231
7.4.3.6. Vastuväidete esitamata jätmise tagajärjed.....	234
7.4.4. Ärakuulamisvigade kohtulik vaidlustamine.....	234
8. MENETLUSE LÕPP.....	235
8.1. HALDUSAKTI ANDMISE MENETLUSE LÕPPEMINE HALDUSAKTI ANDMISE VÕI ANDMATA JÄTMISEGA.....	235
8.2. TEISED HALDUSAKTI ANDMISE MENETLUSE LÕPPEMISE VÕIMALUSED.....	237
8.2.1. Taotluse läbi vaatamata jätmine.....	237
8.2.1.1. Taotluse läbi vaatamata jätmise alused.....	237
8.2.1.2. Taotluse läbivaatamata jätmisest teatamine.....	240
8.2.2. Taotluse tagasisivõtmine.....	240
8.2.3. Adressaadi surm või lõppemine.....	241
8.3. HALDUSLEPINGU SÕLMIMISE MENETLUSE LÕPPEMINE.....	241
8.4. TOIMINGU SOORITAMISE MENETLUSE LÕPPEMINE.....	241
8.5. MENETLUSE UUENDAMINE.....	242
8.5.1. Uuendamise alused.....	243
8.5.1.1. Faktilise asjaolu või õigusnormi äralangemine.....	243
8.5.1.2. Uued tõendid.....	243
8.5.1.3. Kohtuotsusega tuvastatud menetluse õigusvastasus.....	244
8.5.1.4. Akti aluseks olnud kohtuotsuse tühistamine.....	244
8.5.1.5. Eriseadusest tulenevad alused.....	244
8.5.2. Uuendamise menetlus.....	244
9. HALDUSAKT.....	247
9.1. HALDUSAKTI MÕISTE.....	248
9.1.1. Haldusorgan.....	249
9.1.2. Avalik-õiguslik suhe.....	249
9.1.3. Õigussuhte reguleerimine.....	254
9.1.3.1. Haldusaktid ja faktilised toimingud.....	254
9.1.3.2. Haldusaktid ja teabetoimingud.....	255
9.1.3.3. Tuvastav haldusakt.....	255
9.1.3.4. Haldusotsuse vormi tähendus.....	256
9.1.3.5. Menetlustoimingud.....	257
9.1.3.6. Osa- ja eelhaldusaktid.....	257
9.1.3.7. Load.....	260
9.1.3.8. Keeldumine ja kehtetuks tunnistamine.....	261
9.1.3.9. Poliitilised dokumendid.....	262
9.1.4. Ühepoolsus.....	262
9.1.5. Üksikjuhtum.....	263
9.1.5.1. Eristamise põhimõtted.....	263
9.1.5.2. Üldkorraldus.....	263
9.1.6. Haldusväline adressaat.....	267
9.1.7. Haldusaktide liigid.....	268
9.2. HALDUSAKTI KÕRVALTINGIMUSED.....	269
9.3. HALDUSAKTI ÕIGUSPÄRASUS.....	271
9.4. SISULINE ÕIGUSPÄRASUS.....	272

9.4.1. Kooskõla õigusaktidega	272
9.4.2. Õiguslik alus	274
9.4.3. Kaalutlusotsuse õiguspärasus.....	277
9.4.3.1. Kaalutlusõiguse mõiste	277
9.4.3.2. Kaalutlusreeglid	280
9.4.4. Õiguse üldpõhimõtted	286
9.4.4.1. Proportsionaalsus.....	286
9.4.4.2. Võrdne kohtlemine	288
9.4.4.3. Õiguskindlus ja õiguspärane ootus.....	290
9.4.5. Materiaalõiguse muutumine haldusmenetluse kestel	291
9.4.6. Haldusakti täidetavus	292
9.4.7. Kõrvaltingimuste õiguspärasus.....	293
9.5. FORMAALNE ÕIGUSPÄRASUS	294
9.5.1. Haldusakti vorm	294
9.5.1.1. Kirjaliku vormi nõue	294
9.5.1.2. Haldusakti kohustuslikud elemendid	295
9.5.1.3. Resolütiivosa.....	296
9.5.1.4. Vaidlustamisviide	297
9.5.1.5. Muud haldusakti kohustuslikud andmed	298
9.5.2. Põhjendamine	299
9.5.2.1. Põhjendamiskohustuse eesmärgid	299
9.5.2.2. Põhjenduskohustuse tekkimine	300
9.5.2.3. Motiivide põhjalikkus	301
9.5.2.4. Põhjenduse osad.....	303
9.5.2.5. Kaalutlusõigus ja määratlemata õigusmõiste põhjendamisel	306
9.5.2.6. Kollegiaalorgani otsuse motiveerimine	307
9.5.3. Haldusakti teatavakstegemine.....	308
9.5.3.1. Teatavakstegemise vorm.....	309
9.5.3.2. Teate sisu	312
9.5.3.3. Avalikkuse täiendav informeerimine	312
9.6. HALDUSAKTI KEHTIVUS.....	313
9.6.1. Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus	313
9.6.2. Kehtiva haldusakti õiguslik tähendus	315
9.6.2.1. Tähendus adressaadi jaoks	316
9.6.2.2. Tähendus haldusorganite jaoks	317
9.6.2.3. Tähendus kolmandate isikute ja tsiviilkohtute jaoks	322
9.6.2.4. Tähendus kriminaal- ja väärtemenetluses	326
9.6.2.5. Tuvastava haldusakti tähendus	327
9.6.3. Kehtivuse algus	328
9.6.4. Kehtivuse lõpp.....	329
9.6.5. Tühine haldusakt	330
9.7. MENETLUS- JA VORMIVIGADE TAGAJÄRJED	332
9.7.1. HMS § 58 kohaldamise eeldused.....	334
9.7.1.1. Menetlus- või vorminõuete rikkumine.....	334
9.7.1.2. Väljend “... ei võinud mõjutada asja otsustamist”	336
9.7.2. HMS § 58 õiguslik tagajärg	338
9.7.2.1. Kehtetuks tunnistamise välistamine	338
9.7.2.2. Haldusakti õigusvastasus	339

9.7.3. Ilmse ebatäpsuse parandamine	339
9.7.3.1. Ilmse ebatäpsuse mõiste	340
9.7.3.2. Parandamine	342
9.8. HALDUSAKTI KEHTETUKS TUNNISTAMINE JA MUUTMINE	343
9.8.1. Üldist	343
9.8.1.1. Seos eriseadustega	344
9.8.1.2. Usalduse kaitse põhimõte	345
9.8.1.3. Kaalutusõigus kehtetuks tunnistamisel, kehtetuks tunnistamise liigid	347
9.8.1.4. Edasiulatav ja tagasiulatav kehtetuks tunnistamine	348
9.8.2. Haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kasuks	350
9.8.2.1. Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine	350
9.8.2.2. Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine	351
9.8.2.3. Isiku kasuks haldusakti kehtetuks tunnistamise kohustus	353
9.8.3. Kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks	354
9.8.3.1. Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine	354
9.8.3.2. Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine	355
9.8.4. Usalduse kaitse	360
9.8.4.1. Usalduse arvestamine	361
9.8.4.2. Usaldamisest tekkinud kahju hüvitamine	363
9.8.4.3. Usalduse välistamine	364
9.8.5. Kehtetuks tunnistamise menetlus	367
9.8.5.1. Kehtetuks tunnistamine	367
9.8.5.2. Pädevus	368
9.8.5.3. Isiku taotlus	369
9.8.5.4. Haldusorgani initsiatiiv	372
9.8.5.5. Menetluse läbiviimine	373
9.8.5.6. Menetluse lõpp	374
9.8.6. Haldusakti muutmine ja kehtivuse peatamine	374
9.8.6.1. Haldusakti muutmine	375
9.8.6.2. Haldusakti kehtivuse peatamine	375
10. AVATUD MENETLUS	377
10.1. MÕISTE, OLEMUS	377
10.2. MENETLUSE ALUSTAMINE	380
10.3. VÄLJAPANEK, ETTEPANEKUD JA VASTUVÄITED	384
10.4. ISTUNG	387
10.5. TEATAVAKSTEGEMINE	389
11. VAIDEMENETLUS	391
11.1. VAIDEMENETLUSE MÕISTE	391
11.1.1. Vaidemenetluse funktsioonid	391
11.1.1.1. Õiguste kaitse funktsioon	392
11.1.1.2. Halduse enesekontrolli funktsioon	392
11.1.1.3. Kohtute koormuse vähendamise funktsioon	392
11.2. VAIDEMENETLUSE ALGATAMISE ÕIGUS	393
11.2.1. Vaideõigus koormava haldusakti puhul	394
11.2.2. Vaideõigus teiste haldusaktide ja toimingute puhul	394

11.2.3. Vaideõigus ebaotstarbekuse motiivil esitatud vaide puhul	395
11.2.4. Vaidemenetluse võimaluse välistamine	396
11.3. VAIDEMENETLUSE ESE	397
11.3.1 Haldusakti või toimingu vaidlustamine	397
11.3.2. Haldusmenetluse toimingu vaidlustamine.....	398
11.3.3. Muude toimingute vaidlustamine.....	399
11.4. VAIDEALLUVUS	400
11.4.1. Teenistuslikku järelevalvet teostav organ kui vaideorgan	400
11.4.2. Lähteorgan kui vaideorgan	402
11.5. VAIDE ESITAMISE TÄHTAEG	403
11.5.1. Haldusakti vaidlustamise tähtaeg	404
11.5.2. Toimingu vaidlustamise tähtaeg	404
11.5.3. Tegevusetuse või viivituse vaidlustamise tähtaeg	405
11.5.4. Tähtaja ennistamine	405
11.6. ETTEVALMISTAV MENETLUS	407
11.6.1. Vaide esitamine	407
11.6.2. Haldusorgani nimetus.....	408
11.6.3. Õiguste rikkumise põhjendamine	408
11.6.4. Puuduste kõrvaldamine vades	409
11.6.5. Vaide tagastamine.....	410
11.6.6. Vaide edastamine	413
11.6.7. Asja lahendamine lähteorgani poolt	414
11.6.8. Haldusakti täitmise peatamine	415
11.7. VAIDE LÄBIVAATAMINE.....	416
11.7.1. Õigusvastatus	417
11.7.2. Õiguste rikkumine	418
11.7.3. Otstarbekus	419
11.7.4. Toimingud vaide läbivaatamisel	419
11.7.5. Vaide läbivaatamise tähtaeg.....	421
11.8. VAIDEOTSUS	422
11.8.1. Vaideotsuse liigid.....	422
11.8.2. Vaideotsuse vorm	423
11.8.3. Halduskohtusse pöördumine.....	424
11.8.4. Muud vaidemenetluse lõppemise võimalused	425
12. HALDUSLEPING	427
12.1. HALDUSLEPINGU MÕISTE	427
12.2. HALDUSLEPINGU LIIGID.....	434
12.2.1. Koordinatsiooniline ja subordinatsiooniline haldusleping	434
12.2.2. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping.....	436
12.2.3. Avalike ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamine halduslepingu alusel (delegeerimisleping)	438
12.3. HALDUSLEPINGU ÕIGUSPÄRASUS.....	439
12.4. SÕLMIMISE KÄIK	442
12.5. HALDUSLEPINGU KEHTIVUS, TÜHISUS, TÄITMINE.....	443

13. MÄÄRUS	449
13.1. MÄÄRUSE MÕISTE	449
13.1.1. Määrus kui haldusorgani kehtestatud õigusakt	449
13.1.2. Määrus kui üldakt	451
13.2. MÄÄRUSE ÕIGUSPÄRASUS	452
13.2.1. Kooskõla kehtiva õigusega	452
13.2.2. Vorminõuetele vastavus	456
13.2.3. Seadusega ettenähtud määruse andmise kord	457
13.2.4. Volitused	458
13.2.5. Edasivolitus	461
13.3. MÄÄRUSE KEHTIVUS	462
13.3.1. Määruse jõustumine	463
13.3.2. Kehtivuse lõppemine	463
13.3.3. Määruse tühisus	466
14. TOIMING	467
14.1. TOIMINGU MÕISTE	467
14.1.1. Näiteid toimingutest	467
14.1.2. Toimingute eripära	469
14.1.3. Eraõiguslikud toimingud	470
14.1.4. Menetlustoimingud	470
14.1.5. Täitetoimingud	471
14.1.6. Internsed toimingud	472
14.2. TOIMINGU ÕIGUSPÄRASUS	472
14.2.1. Menetlus	472
14.2.1.1. Menetluse algus	472
14.2.1.2. Menetlusosaliste õigused	473
14.2.1.3. Nõutavad eeltoimingud	475
14.2.1.4. Menetluse lõpp	475
14.2.2. Vorm	476
14.2.3. Sisuline õiguspärasus	476
14.2.3.1. Seaduse ülimuslikkus ja seaduse reservatsioon	476
14.2.3.2. Diskretsioonireeglid ja üldpõhimõtted	476
14.2.3.3. Haldusakti kehtivuse mõju toimingu õiguspärasusele	477
14.2.4. Nõuded teabetoimingutele	478
14.2.5. Teavitamine ja motiveerimine	481
14.2.6. Õiguskaitse	482
SÕNASTIK	485
KIRJANDUS	489
VIIDATUD KOHTULAHENDID	494
MÄRKSSÕNASTIK	505

Raamatus kasutatud lühendid

AMS	- administratiivmenetluse seadus
ArS	- arhiiviseadus
art	- artikkel
ATS	- avaliku teenistuse seadus
AtSS	- asendustäitmise ja sunniraha seadus
AVS	- avaldustele vastamise seadus
AvTS	- avaliku teabe seadus
DVBl	- Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	- Die Öffentliche Verwaltung
EIK	- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
EIOK	- Euroopa Inimõiguste Kohus
EhS	- ehituseadus
EL	- Euroopa Liit
ELPH	- Euroopa Liidu põhiõiguste harta
EN	- Euroopa Nõukogu
EuK	- Euroopa Kohus
EuR	- Europarecht
EuWZ	- Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EÜ	- Euroopa Ühendus
HK	- halduskohus
HKMS	- halduskohtumenetluse seadustik
HKS	- halduskoostöö seadus
HMS	- haldusmenetluse seadus
IKS	- isikuandmete kaitse seadus
ingl k	- inglise keeles
j	- ja järgnev
jj	- ja järgnevad
JuS	- Juristische Schulung
JäätS	- jäätmeseadus
KarS	- karistusseadustik

KeeleS	- keeleseadus
KMHS	- keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadus
KodS	- kodakondsuse seadus
KOKS	- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
ld k	- ladina keeles
lg	- lõige
ls	- lause
LS	- liiklusseadus
KrMS	- kriminaalmenetluse seadustik
MaaRS	- maareformi seadus
MKS	- maksukorralduse seadus
NVwZ	- Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
ORAS	- omandireformi aluste seadus
p	- punkt
PagS	- pagulaste seadus
PES	- planeerimis- ja ehitusseadus
PISTS	- puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seadus
PKS	- perekonnaseadus
PlanS	- planeerimisseadus
PolS	- politseiseadus
PS	- Eesti Vabariigi põhiseadus
PJKS	- põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus
RKEK	- Riigikohtu erikogu
RKHK	- Riigikohtu halduskolleegium
RKKK	- Riigikohtu kriminaalkolleegium
RKTK	- Riigikohtu tsiviilkolleegium
RKPK	- Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKÜK	- Riigikohtu üldkogu
RLS	- riigilõivuseadus
RnK	- ringkonnakohus
RPS	- riiklike peretoetuste seadus
RRS	- rahvastikuregistri seadus
RT	- Riigi Teataja
RTS	- Riigi Teataja seadus
RVS	- riigivastutuse seadus

SaasteTS	- saastetasu seadus
SHS	- sotsiaalhoolekande seadus
sks k	- saksa keeles
TDVS	- töötajate distsiplinaarvastutuse seadus
TMS	- täitemenetluse seadus
TrbKS	- tarbijakaitse seadus
TsMS	- tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	- tsiviilseadustiku üldosa seadus
VeeS	- veeseadus
VV	- Vabariigi Valitsus
VVS	- Vabariigi Valitsuse seadus
VMS	- välismaalaste seadus
VÕS	- võlaõigusseadus
VäMS	- väärteomenetluse seadustik
ÜTS	- ühistranspordi seadus

1. Sissejuhatus

1.1. Haldusmenetluse olemus

1.1.1. Materiaalõigus ja menetlusõigus

Asjaajamine ametiasutustes ja kokkupuuted bürokraatiaga on paljudele inimestele üks vastumeelsemaid kogumusi. Kuid nii nagu tänapäeva ühiskond ei tule toime riigita, ei saa ka riik hakkama ametnike masinavärgita. Keegi peab ju riigi ülesandeid tegelikkuses ellu viima: riigis endas tuleb tagada avalik kord ja julgeolek, riiki tuleb kaitsta välispidiste rünnakute eest, hoolitseda tuleb majandussüsteemi toimimise ja ettevõtlusreeglitest kinnipidamise eest, tarvis on aidata lastega peresid, vanureid ja nõrku, lastele tuleb anda kooliharidust, vaja on tagada transpordi ja side toimimine – kui nimetada vaid kõige klassikalisemad avalikud ülesanded. Kõigi nende ülesannete täitmine ei saa aga toimuda suvaliselt, nii nagu ametnikel parasjagu pähe tuleb, vaid avalike ülesannete täitmist peavad reguleerima seadused. Ametnike suva ja omavoli olid reeglits Nõukogude Liidus ja teistes totalitaarsetes riikides. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Õigusharu, mis reguleerib haldusasutuste tegevust, nimetatakse *haldusõiguseks* (vt joonis 1).

Seadusi, õigemini seadustes sisalduvaid õigusnorme on tarvis kahe-
guseid:

- sisulisi ehk materiaalsoigusnorme;
- protseduurilisi ehk menetlusnorme.¹

Kui *materiaalsoigus* ütleb, millise otsuse peab ametnik tegema, siis *menetlusreeglid* ütlevad, kuidas otsustamine toimub. Materiaalsoigusnormiks on näiteks EhS § 24 lg 1 p 1, mis ütleb, et ehitusloa väljastamisest keeldutakse, kui ehitusprojekt ei vasta esitatavatele nõuetele, lähteandmetele, sealhulgas kehtestatud detailplaneeringule või projekteerimistingimustele. Õige ja hea otsuse tegemine ei saa toimuda intuiitiivselt, lihtsalt ametniku sisetunde järgi, selleks on vaja teha eeltööd, eelkõige koguda informatsiooni ja mõelda erinevate lahendusvariantide tagajärjed põhjalikult läbi. Näiteks ei või maksumetnik määrata meelevaldselt summat, mida ettevõtja peab maksuma tulumaksuks. Eelnevalt tuleb uurida maksumaksja tulusid, kontrollida do-

¹ Lisaks neile kahele tüübile eristatakse kolmanda kategooriana ka organisatsiooninorme (haldusasutuste struktuuri ja pädevust reguleerivaid norme). Organisatsiooninormid ja menetlusnormid moodustavad kokku formaalse õiguse, mis vastandub materiaalsele õigusele.

kumente ja raamatupidamist. Menetlusreeglid kirjeldavadki seda, millised toimingud tuleb teha enne otsustamist ja milline peab otsus ise välja nägema. Need reeglid on vajalikud ka tehtud otsuse sisulise õigsuse hilisemaks kontrollimiseks. Seepärast peavad tähtsamad haldusotsused olema kirjallikud ja varustatud selgitusega, miks just niisugune otsus tehti.

Mõistagi muudab enamik protseduurireegleid ja vorminõudeid otsustamise kohmakamaks, aeganõudvamaks ja kulukamaks. Kui kõneldakse halvustaval toonil bürokraatiast, siis peetakse esmajoones silmas tarbetuna tunduvaid protseduurireegleid. Ei saa salata, ka kõige arenenumates riikides võib asjaajamises kohati ette tulla mõttetuid formaalsusi, eks leidu neid küllaga Eestiski. Kuid küsimus ei ole mitte selles, kas otsustusprotsessi õiguslik reglementeerimine on põhimõtteliselt vajalik, vaid selles, milline see reeglistik on. Tänapäevane menetlusnormistik peab leidma kuldse keskte kahe vastandliku pooluse vahel: ühest küljest peavad reeglid olema piisavalt põhjalikud, et ametnikul oleks teada, mida ja kuidas ta peab tegema, teisalt on tarvilik paindlikkus ja lihtsus, et bürokraatia ei hakkaks riigi ülesannete täitmist takistama.

1.1.2. Haldusmenetluse mõiste

HMS § 2 lg 1 defineerib haldusmenetluse järgmiselt: “haldusmenetlus on haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel.”²

Haldusorganiteks loetakse kõiki täitevvõimu struktuuriüksusi: riigiasutusi, -ametnikke ja kollegiaalorganeid (Vabariigi Valitsus, ministriumid, ametid, maavanemad jne), kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi ja organeid (valla- ja linnavolikogud ja -valitsused), iseseisvaid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid (avalik-õiguslikud ülikoolid, Haigekassa jt), samuti avalikke ülesandeid enda nimel täitvaid eraisikuid (notarid).

Joonis 1. Haldusõiguse struktuur

	Materiaalõigus	Menetlusõigus
Üldosa	HMS nõuded haldusotsuste sisulisele õiguspärasusele (nt osaliselt HMS § 54)	Menetlus- ja vorminõuded HMS-s (enamik HMS sätteid)
Eriosa	Sisulised normid eriseadustes (nt EhS § 24 lg 1 p 1)	Menetlusnormid eriseadustes (nt EhS § 23 lg 2)

² Riigikohtu praktikas kasutati mõistet haldusmenetlus esmakordselt selles tähenduses asjas RKHK 3-3-1-25-97. Silmas peeti vara riigistamise menetlust. Vt ka RKHK 3-3-1-21-98, p 2; 3-3-1-20-98, p 3; 3-3-1-6-01, p 2; L. Lehis, Maksumaksja õiguste kaitse maksumenetluses, *Juridica* 1997, nr 3, lk 128. Paralleelselt kasutati õiguspraktikas sama mõistet ka halduskohutomenetluse ja koguni haldusõiguserikkumise asjade menetluse suhtes.

Joonis 2. Haldusmenetluse mõiste

		Organi tegevuse iseloom			
		Seadusandlus (s.o üldaktide kehtestamine)	Täitevvõimu teostamine		Õiguse- mõistmine
Organi institutsionaalne kuuluvus	Riigikogu	Seadused	Parlamendi üksikotsused		Parlamendi uurimiskomis- jonid; loa and- mine kõrgemate ametnike vastu- tusele võtmiseks
	Haldusasutused	Määrused	Avalik- õiguslikud meetmed	Eraõiguslikud meetmed	Väärtegude kohtuväline menetlemine; süütegude kohtueelne uurimine
			Haldus- aktid ja -lepingud, toimingud	Tsiviil- lepingud, äriühingutes osalemine	
	Kohtud	-	Kohtute haldamine		Kohtumenetlus
			Avalik- õiguslikud meetmed	Eraõiguslikud meetmed	
			Haldus- aktid ja -lepingud, toimingud	Tsiviil- lepingud	

Tabelis on vertikaalteljel kogu riigi tegevus jaotatud tegutseva asutuse organisatoorse kuuluvuse järgi parlamendi, haldusasutuste ja kohtute tegevuseks ning horisontaalteljel organi tegevuse funktsionaalse iseloomu järgi seadusandluseks, täitevvõimu teostamiseks ja õigusemõistmiseks. Üldjuhul langevad organi institutsionaalne kuuluvus ja tema tegevuse funktsionaalne iseloom kokku (nt kui täitevvõimu asutus langetab üksikotsuseid), tihti aga täidab ühe võimuharu asutus funktsionaalses mõttes teise võimuharu ülesandeid (nt määrusi andes teostab täitevvõimu asutus seadusandlikku võimu). Haldusmenetluse moodustavad riigi tegevusest vaid tabelis valgel taustal asuvad lahtrid.

Institutsionaalses mõttes ei ole haldusorganiks parlament ja kohtud. Siiski võivad oma tegevuse sisu poolest täita haldusülesandeid ka nemad, nt parlamendi üksikotsused võivad kujutada endast täitevvõimu teostamist (nt ametiisikute ametissenimetamine)³ ja kohtud teostavad väljaspool õigusemõistmist ka haldusfunktsiooni (nt võttes tööle kohtuametnikke, vastates teabenõuetele).⁴ Parlamendi täiskogu ja komisjonide tegevust haldusmenetluseks ei loeta, ka siis, kui sisuliselt on tegemist täitevvõimu teostamisega. Küll on haldusmenetluseks Riigikogu Kantselei abistava iseloomuga tegevus, nt avaldustele ja kirjadele vastamisel. Haldusmenetluseks loetakse kohtute tegevus, mille suhtes ei rakendata kohtumenetluse seadustikke. Viimased laienevad esmajoones õigusemõistmisele üld- ja halduskohtute ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtu poolt, samuti kohtulike registrite pidamisele, erandlikumatel juhtudel ka kohtu pädevusse antud halduslike küsimuste otsustamisele, nt välismaalase väljasaatmise otsustamine, jälitus-tegevuseks loa andmine.⁵ Kuid teisest küljest võib täitevvõimu organ teostada seadusandlikku võimu, andes välja üldise iseloomuga õigusakte (nt Vabariigi Valitsus ja ministrid määrusi), ja kohtuvõimu, osaledes süüteoasjade menetlemisel. Määruste andmine loetakse haldusmenetluseks, süütegude menetlemine aga mitte. Kokkuvõtteks, haldusorganiks on esmajoones täitevvõimu asutused täitevvõimu ja seadusandliku võimu teostades, samuti Riigikogu Kantselei ja kohtuasutused, kui nad täidavad parajasti abistava iseloomuga haldusülesandeid. Riigikogu täiskogu, komisjon ega liige, samuti ükskõik milline õigusemõistmist läbiviiv või selles osalev organ ei ole haldusorgan (HMS § 2 lg 2; vt ka joonist 2).

Haldusmenetlus ei ole aga mitte igasugune haldusasutuse tegevus, vaid üksnes see, mis on seotud määruste, haldusaktide, halduslepingute ja toimingutega. Need mõisted tähistavad asutuste *avalik-õiguslikke, üksikisikut puudutavaid tegevusvorme*. Mida see tähendab? Asutuste tegevust reguleerivad nii eraõigus kui ka avalik õigus. Eraõiguse normid reguleerivad eraisikute omavahelisi suhteid: esmajoones isiku varaga seonduvat (asja- ja pärimisõigus, intellektuaalne omand), eraisikute vahelisi tehinguid (lepingud), äriühingute asutamist, kolmanda sektori tegevust jms. Avalik õigus reguleerib aga riigivõimu teostamist, spetsiifilisi ülesandeid, millega tegeleb esmajoones või ainult riik, sh sellise tegevusega kaasnevaid riigi ja eraisiku

³ Vt nt RKHK 3-3-1-33-97, p 1. Selle lahendi tegemise ajal oli parlamendi üksikotsuseid veel võimalik vaidlustada halduskohtus, nüüd tuleb isikul, kes leiab, et Riigikogu otsusega on rikutud tema õigusi, pöörduda põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses Riigikohtusse (PJKS § 2 p 3 ja § 16).

⁴ Vrd RKHK 3-3-1-25-03, kus Riigikohus leidis, et juba lahendatud asjaga seotud teabenõudele vastamine ei ole enam osa kohtumenetlusest.

⁵ Mitte HMS, küll aga haldusõiguse üldpõhimõtted, omavad mõju avaliku võimu kandja käitumisele tsiviilprotsessi poolena, kui mängus on kolmanda isiku subjektiivsed avalikud õigused. Nt alusetu hagi õigeksvõtmine võib tuua kaasa erastamise õigustatud subjekti kahjunõude, RKHK 3-3-1-53-02, p 13.

vahelisi suhteid. Enamik riigi kui sellise tegevust puudutavaid norme on seega avalik-õiguslikud. Kuid riik astub oma erilise tegevuse – võimu teostamise – kõrval tihti ka eraisikutega võrdväärtsetesse suhetesse. Ka riik ostab ja müüb asju, võtab ja annab laenu, hakkab äriühingutes aktsionäriks või osanikuks jne. Sellisel juhul reguleerib riigi tegevust eraõigus, muudel juhtudel avalik õigus, sh HMS.⁶

Kuna haldusmenetluse põhieesmärk on kaitsta kodanikke võimu oma-voli eest, loetakse haldusmenetluseks vaid see osa riigi tegevusest, mis ka *kodanikke puudutab*.⁷ Haldusmenetluseks ei ole asutuste sisemine asjaajamine (nt ülemuse korraldused alluvatele). Seevastu avaliku teenistuse raames antavad käskkirjad ametniku teenistusse võtmiseks ja teenistusest vabastamiseks, palga määramiseks jms puudutavad juba ametnikku kui erilises seisundis eraisikut ja kujutavad endast samuti haldusmenetlust.

Selgitagem siinkohal üldjoontes ka § 2 lg-s 1 mainitud tegevusvormide⁸ mõisted (põhjalikum piiritlemine järgneb allpool, vt ptk 9.1, 12.1, 13.1 ja 14.1):

- *haldusakt* – haldusorgani ühepoolne ja haldusvälisele isikule suunatud õiguslik otsustus üksikjuhtumil: nt kauplemisluba, linnavalituse ettekirjutus ebaseadusliku ehitise lammutamiseks, toimetulekutoetuse määramine, ametniku teenistusse nimetamine;
- *määrus* – haldusorgani ühepoolne ja haldusväliste isikutele suunatud määratlemata hulka juhtumeid reguleeriv õigusakt: nt valla ehitismäärus, riikliku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registri pidamise põhimäärus;
- *haldusleping* – mitme haldusorgani vaheline või haldusorgani ja üksikisiku vaheline leping avalik-õiguslike suhete reguleerimiseks: nt valdade vaheline leping ühistransporditeenuse osutamiseks;
- *toiming* – haldusorgani tegevus avalik-õiguslikus suhtes, mis ei kujuta endast õigusakti, teisisõnu tegevus, mis ei ole suunatud õiguslike tagajärgede tekitamisele: nt vastamine teabenõudele.

Kõiki neid tegevusvorme võtame oma käsiraamatus lühidalt kokku mõistega *haldusotsus*, sest nii õigusakti andmisele, lepingu sõlmimisele kui ka toimingu sooritamisele eelneb alati mingisugune otsustus, kasvõi rutiin-

⁶ Avaliku ja eraõiguse eristamise kohta vt R. Narits, *Õiguse entsüklopeedia*, 2002, lk 44 jj; K. Merusk/I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 23 jj. Seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu eristamise kohta vt sealsamas, lk 11 jj.

⁷ Sõna “kodanik” oleme siin ja edaspidi muuhulgas kasutanud tema üldises tähenduses sõna “üksikisik” keelepärase sünonüümina. Seal, kus on tarvis eristada Eesti kodanikke välismaalastest ja määratlemata kodakondsusega isikutest, kasutame konstruktsiooni “Eesti kodanik”.

⁸ Tegevusvormide eristamise funktsiooni kohta E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsideo*, 1998, lk 235 jj.

ne. Legaaldefiniitsiooni kohaselt on haldusmenetluseks vaid *haldusorgani tegevus* haldusotsuste tegemisel, sest haldusorgan on haldusmenetluse *läbiviijaks*. Kuid seejuures näeb HMS ette ka haldusotsusest puudutatud või muidu huvitatud eraisikute *osalemise* haldusmenetluses. Seetõttu reguleerib HMS ka eraisikute tegevust haldusmenetluse raames.

HMS § 2 lg 2 kohaselt ei loeta haldusorganite tegevusest haldusmenetluseks veel:

- väärteomenetlust;
- süütegude kohtueelset uurimist,
- tööstusomandi õiguskaitse menetlust;
- riigihangete pakkumismenetlust ja selle käigus puhkenud vaidluste lahendamist.

Väärtegude kohtuväline menetlemine ja süütegude kohtueelne uurimine viiakse läbi küll täitevvõimu ametnike poolt, kuid oma sisu poolest ei kujuta ta endast mitte täitevvõimu, vaid kohtuvõimu teostamist (mitte eksekutiiv-, vaid jurisdiktsioonilist funktsiooni). Seepärast HMS neile menetlustele ei laiene, seal kehtivad spetsiifilised menetlusseadustikud: väärteomenetluse seadustik ja kriminaalmenetluse koodeks.⁹ Tööstusomandi õiguskaitse menetlus ja riigihangete pakkumismenetlus on paigutatavad iseenesest küll HMS § 2 lg-s 1 toodud definiitsiooni alla, kuid menetluse iseärasuste tõttu ei ole otstarbekas nende puhul HMS-i kohaldada.¹⁰

Paljudes valdkondades on haldusmenetlust küllaltki põhjalikult täpsustatud eriseadustega (planeerimismenetlus, ehituslubade andmine, maksumenetlus), kuid eriseadus ei välista HMS kohaldamist täielikult, eriseadusega reguleerimata valdkondades tuleb juhinduda HMS-st kui üldseadusest (sellest küsimusest lähemalt ptk-s 1.3).

1.1.3. Lühitulevaade haldusmenetluse käigust: taotlus, menetlus, otsus

Siinkohal tasuks üldjoontes selgitada, milline näeb välja tüüpiline HMS alusel läbiviidav menetlus haldusakti andmisel. Tüüpiline just selle pärast, et HMS võimaldab menetlust korraldada väga erineval moel ja HMS-i täpsustavad ka paljud eriseadused ja määrused. Vaatleme kahte näidet – kauplemisloa andmist ja ehitusjärelevalvet – ning uurime peamisi menetlustoiminguid vastavalt nende ajalisele järgnevusele.

⁹ Sõidukijuhi joobe tuvastamine, seevastu, on iseseisev haldusmenetlus, mitte osa väärteomenetlusest, sest joobe tuvastamisele ei pruugi väärteomenetlust järgneda, RKHK 3-3-1-77-03, p 16 j.

¹⁰ Tööstusomandi õiguskaitse menetluse puhul on kohtupraktikas rõhutatud oluliste haldusmenetluse üldpõhimõtete, nt motiveerimise kohustuse järgimist, RKHK III-3/1-26/95. Vt ka RKHK 3-3-1-36-98, p 1, kus selgitati, et tööstusomandi apellatsioonikomisjoni poolt tehtud otsus on halduskohtus vaidlustatav haldusotsus. Riigihankemenetluse ja riigihanke vahekohtumenetluse kohta vt RKHK 3-3-1-48-99, p 3.

1.1.3.1. Menetluse algus

Haldusmenetlus võib alata kahel moel:

- haldusotsuse tegemisest huvitatud isiku *taotlusel*;
- *asutuse initsiatiivil* – menetluse algushetkeks loetakse esimest menetlustoimingut, enamasti on selleks puudutatud isikute teavitamine menetluse algatamisest.

Taotluse esitamine on tavaline seal, kus isik soovib riigilt saada mingit *hüve või soodustust*, nt kauplemisluba, ametnikuna teenistusse võtmist, detailplaneeringu algatamist või pensioni. Asutuse initsiatiiv on reeglits seal, kus menetluse eesmärgiks on isikule kohustuste või keeldude pealepanek, seniste õiguste piiramine, sanktsioneerimine või sunni kasutamine (*koormavad otsused*) – nt ehitusjärelvalve poolt ebaseadusliku ehitise lammutamise ettekirjutuse tegemine, kauplemisloa kehtetuks tunnistamine, ametniku karistamine distsiplinaarkorras, korrarikkuja suhtes jõu tarvitamine politsei poolt. Samas võib taoliste koormavate otsuste tegemisest olla huvitatud mitte haldusorgan ise, ammuigi mitte otsuse adressaat, vaid mõni kolmas isik. Nõnda võib naaber paluda teha ebaseadusliku ehitise lammutamise ettekirjutuse, korrarikkumisest häiritud linnakodanik võib pöörduda politsei poole. Ka võib riik paljudel juhtudel olla kohustatud toimima isiku huvides omal algatusel – nt politsei peab teadvuseta isikule osutama kiireloomulist abi ja vajadusel kutsuma kiirabi. See, kas riik peab tegutsema omal initsiatiivil või on otsuse tegemiseks tingimata vajalik kellegi taotlus, peab selguma eriseadustest ja määrustest, võib aga mõnikord tuleneda ka vahetult põhiõigustest (nt PS § 14).

Asutuse ja kodaniku suhtlemine on reeglina *vormivaba*: nii isik kui ka asutus võivad üksteise poole pöörduda nii suuliselt, kirjalikult kui ka sidevahendi abil. Esimeseks toiminguks taotluse saamise ja registreerimise järel on taotluse nõuetelevastavuse kontrollimine. Nõuetele mittevastavat taotlust ei tohi jätta tähelepanuta või koheselt tagastada, vaid asutus peab *aitama* kodanikul taotluse õigesti vormistada ja *selgitama*, milliseid täiendavaid dokumente tuleb esitada (nt kauplemisloa puhul dokument, mis tõendab õigust kasutada ettevõtte tegutsemiseks mõeldud ruume). Alles siis, kui taotleja ei nõustu asutusega koostööd tegemast, nt keeldub põhjendamatult lisaandmete või -dokumentide esitamisest, võib asutus *jätta taotluse läbi vaatamata*. Kõiksugu lubade taotlemisel on enamasti vajalikud lisaks loa andja otsusele ka teiste asutuste *kooskõlastused*. Varasemas praktikas ei võetud taotlusi enne kooskõlastuste saamist vastu. HMS, mille üheks eesmärgiks on tagada kodanikusõbralikum haldus, näeb nüüd ette, et loa andja hangib puudu olevad kooskõlastused ise.

Kui kodanik pöördub taotlusega vale asutuse poole, peab viimane kodanikule selgitama, kuhu pöörduda või saatma taotluse ise pädevale organile.

1.1.3.2. Menetlusse kaasamine

Kui taotlus on vastu võetud ja üle kontrollitud või on asutus ise jõudnud arusaamisele, et tarvis on anda mingi haldusakt, siis järgmise sammuna tuleb selgitada välja menetlusosalised ja teavitada neid menetluse alustamisest.

Menetlusosaliseks on lisaks taotluse esitanud isikule (*taotleja*) esmajoones haldusakti *adressaat*, s.o isik kelle õiguste või kohustuste reguleerimisele haldusakt on suunatud (nt kauplemisloa saanud ettevõtja; ebaseadusliku ehitise omanik, kellele järelevalveametnikud teevad lammutamisetekirjutuse). Samuti tuleb menetlusosalisena kaasata *kolmandad isikud*, kelle õigusi võib kavandatav haldusakt puudutada: nt äritegevuse alustamine kauplemisloa alusel võib riivata ümberkaudsete elanike õigust eraelu puutumatu- sele ja omandiõigusele, kui kaupluse või baari tegevusega kaasnevad eba- meeldivad kõrvalmõjud (lärm, lõhn, korrarikkumised jms). Menetlusosaliseks on ka *teine haldusorgan*, kes peab asjas esitama oma arvamuse või koos- kõlastuse.

Menetluse alustamisest teavitamine võib toimuda samuti vabas vormis, kui erireeglites pole ette nähtud teisiti: suuliselt isiku juurde kohale minnes, telefoni teel, kirjaga, elektronposti abil. Oluline on, et võimaliku vaidluse korral suudaks asutus hiljem tõendada, et ta isikut informeeris. Seejuures võib menetlusosaline ka ise öelda, millises vormis ta teateid saada soovib. Teavitamine ja hilisemad vajalikud menetlustoimingud võivad ära jääda, kui need tooks kaasa venimise, mis seaks ohtu kõrgemad õigushüved, nagu inimese elu ja tervis (ohtliku toote müügi keelamine), kui asjaosaliste teavi- tamine muudaks menetluse mõtteuks (kontrollreidist eelnev informeerimi- ne) või kui menetlusosalisi on väga palju või nende isikuid on raske kind- laks teha.

Kõikvõimalikud teated tuleb haldusmenetluses saata menetlusosalise poolt soovitud aadressil. Kui niisugust teatavaks tehtud pole, võib teateid saata registrijärgsele aadressile.

1.1.3.3. Asjaolude uurimine

Asutus ei või otsustamisel piirduda vaid taotluses või teiste isikute poolt esitatud andmetega. Kui on näha, et esitatud andmed ei ole otsusta- miseks piisavad, peab asutus *omal initsiatiivil uurima välja* kõik faktilised asjaolud, millel on otsuse tegemisel määrav tähtsus. Asutus peab tagama nende asjaolude kohta piisavate tõendite (dokumendid, asitõendid, menet- lusosalise selgitused, tunnistajate ütlused, eksperdiarvamused) esitamise, et vaidluse korral oleks võimalik otsuse aluseks olnud fakte tõendada. Näi- teks, kui keegi palub teha ettekirjutuse naabrile kuuluva ehitise lammuta- miseks, peab asutus uurima, kas naabri väide, et ehtis on ebaseaduslik, vastab tõe- le. Samuti, kui järelevalveametnikul on tekkinud kahtlus, et toi-

dukaupluses rikutakse toiduseaduse nõudeid, tuleb uurida tegelikku olukorda. Andmete kogumiseks võib asutus vaadata üle tema käsutuses juba oleva teabe, inspekteerida ise sündmusega seotud esemeid ja kohta (nt ettevõtja tegevuskohta), pöörduda info saamiseks teiste organite, taotluse esitaja või muude isikute poole. Suuliselt saadud info jäädvustatakse aktidesse, protokollidesse või muudele andmekandjatele. Kogutud dokumentidest seatakse kokku *toimik* või tagab asutus muul viisil selle, et kõik ühe menetlusega seotud dokumendid oleksid hõlpsasti ülesleitavad ja kasutatavad (nt vastavate märkustega dokumendiregistris).

1.1.3.4. Õiguste selgitamine, dokumentide tutvustamine ja arvamuse ärakuulamine

Kas paralleelselt asjaolude uurimisega või pärast seda peab asutus andma menetlusosalistele võimaluse esitada asja kohta ka oma arvamus. See eeldab kõigepealt, et asutus mitte üksnes ei teata menetlusosalistele menetluse algusest, vaid *selgitab* neile, kes seda vajavad, ka menetlusosalise õigusi ja kohustusi, samuti antava haldusakti õiguslikke tagajärgi, võimalusi, kuidas menetlust kiirendada ja mida isik oma huvides saaks menetluses teha.

Et isik saaks menetluses tulemuslikult oma seisukohti kaitsta, peab ta teadma, milline info on juba asutuse kätte kogutud, kas see on tõene ja täielik. Selleks peab isikul olema *juurdepääs* põhimõtteliselt kõigile menetlusega seotud *dokumentidele* (toimikule), kui seal ei sisaldu just riigisaladust, delikaatseid isikuandmeid vms. Dokumentidega tuleb menetlusosalist tutvustada vaid tema nõudel.

Pärast vajalike selgituste ja dokumentidega tutvumiseks võimaluse andmist tuleb menetlusosalisel lubada esitada oma seisukoht ja asutus peab sellega tutvuma. Ettepanekute ja vastuväidete esitamise võimaluse andmist nimetatakse õiguskeeles *ärakuulamiseks*, kuid see ei tähenda, et seisukoha esitamine peab toimuma tingimata suuliselt. Ka ärakuulamisel kehtib vormivabaduse põhimõte, arvesse lähevad jällegi ka kirjad, telefonikõned, e-kirjad jne. Keerulisemate otsuste puhul on soovitatav siiski menetlusosalisega suulise vestluse läbiviimine. Suuline arutelu olgu võimalikult inimlik, lihtne ja mitteformaalne, kuid sõltuvalt küsimuse keerukusest pole keelatud ka formaalsemat laadi istungi läbiviimine sarnaselt kohtulikule asja arutamisele.

1.1.3.5. Otsuse langetamine

Kui asjaolud on piisaval määral välja selgitatud ja kõik asjaosalised on saanud oma seisukoha välja öelda, võib asutus asuda otsust tegema. Riigivõimu *seaduslikkuse* põhimõttest (PS § 3 lg 1 ls 1) tuleneb, et haldusaktidega võib kodanike õigusi piirata vaid seaduses sätestatud juhtudel ja piires. Kui

seaduses sätestatud aluseid haldusakti andmiseks menetluses tuvastada ei õnnestunud, tuleb haldusakt jätta välja andmata.

Otsustamine on lihtsam, kui seadus kirjutab otseselt ette, kuidas tuvastatud asjaolude puhul käituda. Taolises olukorras on tegemist *seotud haldusega*. Tihti jätab seadus aga ametnikele valikuvabaduse, nt lihtsamate ettevõtjapoolsete õigusrikkumiste korral ei pea asutus kauplemisluba tühistama, vaid *võib* seda teha. Sama lugu on ebaseaduslike ehitiste lammutamisega – asutus võib vastavasisulise ettekirjutuse teha, kuid ei pruugi. Niisugust valikuvabadust nimetatakse *kaalutlusõiguseks* ehk diskretsiooniks. Kaalutlusõigus ei tähenda kunagi, et asutus võib teha täiesti suvalise ja meelevaldse otsuse. Asutus peab erinevate lahendusvariantide positiivseid ja negatiivseid külgi põhjalikult kaaluma. Näiteks ebaseadusliku ehitise lammutamist otsustades peab asutus kaaluma ühelt poolt, kui suure kahju lammutamine omanikule kaasa tooks, teisalt aga seda, kui suures ulatuses on ehitamisel ehitusnorme rikutud ja mil määral see võib seada ohtu inimeste elu, tervise ja vara.

Nii kaalutlusõiguse kui ka seotud halduse korral peab otsust langetav ametnik arvestama õiguse üldpõhimõtetega – proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindlusega.

1.1.3.6. Otsuse vormistamine

Haldusaktide vormistamisel näeb HMS ette taganemise üldisest vormivabaduse põhimõttest. Kuna enamasti on mängus isikute olulised õigused, tuleb haldusakt reeglina koostada kirjalikult. Haldusakt peab kindlasti sisaldama järgmisi andmeid:

- akti andnud asutuse nimetus ja ametniku nimi koos ametinimetusega;
- adressaadi nimi;
- langetatav otsus ehk haldusakti resolütiivosa (haldusaktiga antav õigus või kehtestatav kohustus või keeld);
- otsuse põhjendus ehk motivatsioon;
- vaidlustamisviide;
- kuupäev;
- ametniku allkiri.

Haldusakti *põhjendamine* on vajalik esmajoones selleks, et haldusakti õiguspärasus oleks hiljem kohtulikult kontrollitav. Sellest peab nähtuma õiguslik alus, tuvastatud faktilised asjaolud, mis viisid otsuse tegemisele ja diskretsiooni korral ka kaalutlused, millest asutus juhindus. Kirjalik põhjendamine sunnib ka asutust ennast otsustust paremini läbi kaaluma (enesekontroll). Vaidlustamisviites tuleb efektiivse õiguskaitse tagamiseks näi-

data ära haldusakti vaidlustamise tähtajad ja koht, kuhu kaebus või vaie esitada.

1.1.3.7. Otsuse teatavakstegemine

Haldusakt ei jõustu mitte allakirjutamisel, vaid adressaadile seadusega sätestatud korras teatavakstegemisel. Haldusaktiga antavad õigused ja kohustused ei saa ju tekkida ilma, et adressaat nendest midagi teaks. Teatavakstegemiseks on HMS-s reeglina ette nähtud spetsiaalne protseduur – kättetoimetamine. See võib toimuda kas posti teel tähitud kirjaga, ametnike enda poolt kohale viimise või erandjuhtudel ajalehe kaudu, kui menetlusosalisi on palju või neid ei ole võimalik üles leida. Digitaalallkirjaga varustatud haldusakti võib menetlusosalise nõusolekul saata talle ka elektrooniliselt.

Otsus hakkab kehtima adressaadile otsuse teatavakstegemise momendist. Kehtivus tähendab, et haldusakti tuleb täita ja et isik võib kasutada haldusaktist tulenevaid õigusi. Haldusakti õigusvastasus ei kõrvalda üldjuhul haldusakti kehtivust, v.a väga olulised ja ilmselged puudused, mis muudavad haldusakti koheselt tühiseks. Kehtivus võib ära langeda vaid haldusakti tähtaja möödumisel, haldusakti täielikult täitmisel või kehtetuks tunnistamisel kas kohtu, asutuse enda või kõrgemalseisva organi poolt. Sellest järeldub, et isik, kes peab haldusakti oma õigusi rikkuvaks, peab haldusakti peale ettenähtud tähtaja jooksul esitama kas kaebuse või vaide, vastasel juhul tuleb haldusaktist juhinduda.

1.1.3.8. Otsuse vaidlustamine

Õigusriigis peab igasugune isiku õigusi kahjulikult mõjutada võiv haldusotsus olema kohtulikult vaidlustatav (PS § 15 lg 1 ls 1). Eestis on just selleks otstarbeks loodud halduskohtud, mis tegutsevad halduskohtumenetluse seadustiku alusel. Halduskohtud on täitevvõimu süsteemist sõltumatud, kusjuures haldusmenetlusele omane uurimisprintsip kehtib ka siin. Haldusakti vaidlustav kodanik ei pea omama õiguslikke teadmisi. Kui isik on kaebusega halduskohtusse pöördunud, peab kohtunik omal initsiatiivil kontrollima, kas isiku õigustest on kinni peetud, ta ei ole seotud kaebuse esitaja väidete ja argumentidega. Sarnaselt peab kohus kaitsma ka avalikku huvi.

Kohtumenetlus on siiski küllalt kulukas, keeruline ja aeganõudev õiguskaitsevahend. Seepärast on HMS-ga antud kodanikule fakultatiivne võimalus pöörduda enne kohtusse minekut veelkord otsuse teinud asutuse või temast kõrgemal seisva organi poole. Sellist menetlust nimetatakse vaidemenetluseks.

Nii vaidega kui ka kaebusega saab isik taotleda:

- haldusakti kehtetuks tunnistamist (kohtus tühistamist);
- õigusvastaselt välja andmata jäetud haldusakti andmist.

Kohtus on võimalik taotleda ka haldusaktiga tekitatud kahju hüvitamist kas rahalise hüvitise või haldusaktiga tekitatud faktiliste tagajärgede kõrvaldamise teel (nt õigusvastase ehitusloa alusel ehitatud hoone lammutamist). Kahju hüvitamist on võimalik taotleda ka kohtuväliselt, kuid siin ei ole enam tegemist vaidega, vaid taotlusega iseseisva, kahju hüvitamise menetluse algatamiseks. Kui isikul on selleks eriline põhjendatud huvi, võib ta kohtus taotleda ka haldusakti õigusvastasuse kindlakstegemist, kuid enamasti ei pruugi see kuhugi viia, sest nagu me ptk-s 1.1.3.7 selgitasime, tuleb kehtivat haldusakti täita ka sõltumata õigusvastasusest.

Vaide- ja kohtumenetluse kõrval on veel terve rida õiguskaitsevahendeid: pöördumine õiguskantseri, muude kõrgete riigiametnike, poliitikute või ajakirjanduse poole. Niisugused pöördumised võivad küll olla isikule mugavamad, kuid haldusakti tühistamise pädevust neil isikutel pole. Enamasti on haldusakti läbi kannatanul vähe praktilist kasu loota ka uurimisorganite poole pöördumisest eesmärgiga algatada süüteo menetlus ametniku vastu, sest isegi kui ametnik lõpuks süüdi mõistetakse, ei muuda see haldusakti kehtetuks. Seega on juhul, kui asutus rikub isiku õigusi, kõige efektiivsemateks õiguskaitsevahenditeks reeglina vaide- ja kohtumenetlus.

1.1.3.9. Otsuse täitmine

Paljud haldusaktid vajavad elluviimiseks veel täiendavaid toiminguid, nt pensioni määramise otsuse alusel tuleb pension ka veel välja maksta. Ka täitetoimingute sooritamise menetlus kujutab endast üht haldusmenetluse eriliiki.

1.1.3.10. Otsuse muutmise

Ka väljaspool õiguskaitsemenetlust on haldusorganil põhimõtteline võimalus oma varasemat otsust nii omal initsiatiivil kui ka isiku taotlusel muuta, kuid HMS seab sellele küllalt ranged piirid. Nimelt võib kord antud haldusakti hilisem kehtetuks tunnistamine või oluline muutmise tekitada akti kehtimajäämist usaldanud isikule olulist kahju, rikkuda isiku õiguspärasust. Tulenevalt õiguskindluse põhimõttest ei või riik olla kodanike suhtes sõnamurdlik. Näiteks, kui ettevõtjale on lubatud maksta riigiabi, siis võib ta selle alusel olla koostanud äriplaani, ta võib olla võtnud laenu ja teinud investeringuid. Kui nüüd riigiabi määramise otsus tühistada, siis ei pruugi ettevõtja suuta äriplaani ega võetud võlakohustusi täita. Seepärast on varasema otsuse muutmise alati väga keeruline kaalutusotsus, kus kõiki tagajärgi tuleb väga täpselt kaaluda.

1.2. Haldusmenetluse seaduse süünd

Haldusmenetluse seaduse juured Eestis ulatuvad tagasi I Maailmasõja eelsesse aega. Vajadus haldustegevuse üldiste aluste määratlemiseks ning riigi ja kohalike omavalitsuste tegevusjooniste ühtlustamiseks tekkis juba vahetult pärast Eesti Vabariigi iseseisvumist, ent sarnaselt 1990-ndatel aastatel haldusmenetluse valdkonnas toimunuga, võttis ka 1920–30-ndatel aastatel sellekohase üldseaduse ettevalmistamine ning vastuvõtmine küllaltki pikalt aega.

Eesti Vabariigi esimene haldusmenetlust üldseadusena reguleeriv seadus – *administratiivmenetluse seadus* (AMS) võeti riigivanema dekreediga vastu 30. detsembril 1935 ning see jõustus 1. aprillil 1936. Tema eesmärgiks oli üldiste eeskirjade sätestamine haldusasjade lahendamisel, mis kuulusid riigi- või omavalitsusasutuste võimkonda niivõrd, kuivõrd eriseadused ei sätestanud teisiti.¹¹ Vaatamata suhteliselt lühikeseks jäänud kehtivusajale ei tohiks selle seaduse tähendust ka tänapäevase haldusmenetluse seisukohast alahinnata.

Esiteks võib rõhutada administratiivmenetluse seaduse tähtsust Eesti *haldusõiguskeele* seisukohast. Toonases seaduses olid määratletud mitmed erialaterminid, mis sobisid hästi eesti keelde ning on olnud oluliselt abiks tänapäevase haldusõiguslase sõnavara loomisel, näiteks võib mainida termineid “asjaosalised”, “ametikoostuslikkus”, “otstarbekohasus”, “avalikud dokumendid”. Teise asjaoluna väärrib kindlasti esile tõstmist mitmete oluliste *menetluspõhimõtete* ning *menetlusosaliste õiguste* juurutamine. Nõnda näiteks olid selles seaduses sätestatud ametniku taandamise alused (AMS § 5), tähtaja määramine taotluses esinevate puuduste kõrvaldamiseks (AMS § 20), dokumentidega tutvumise õigus (AMS § 31), uurimispõhimõte (AMS § 51), haldusakti põhjendamine (AMS § 77), vaidemenetlus (AMS § 81), haldusaktide muutmine ja kehtetuks tunnistamine (AMS § 86), asendus-täitmine (AMS § 113) jne. Ning kolmandaks – seaduse vastuvõtmine viitab ka ühtse *haldusõigusteooria* ja *halduspraktika* väljakujunemisele Eesti Vabariigis 1930-ndatel aastatel, mis küll 1940-ndatel aastal katkes, ent mille mõju ulatub tänase päevani.

Tänaest vaatenurgast administratiivmenetluse seadust lugedes võib küll ühelt poolt märkida, et seadus oli üpris tehniline ja menetluse vormilistele üksikasjadele keskenduv, ent teisalt olid selles esile toodud mitmed menetluslikud põhimõtted, mida 2001. aastal HMS vastuvõtmisel peeti ametnikkonnas senist menetluspraktikat arvestades uuenduslikeks ning Eesti õiguskorras pretsedenditult ulatuslikeks. Nõnda võib esile tõsta haldusorgani (ametiasutuse) kohustust võtta esitatud taotlus menetlusse sõl-

¹¹ Administratiivmenetluse seadus, RT 1936, 4, 25. Selle kohta J. Klesment, Administratiivmenetluse seadusest, Linnad ja alevid, 1936, lk 4; R. Känd, Administratiivmenetlusest, Maamavalitsus 1938, lk 2.

tumata selles esinevatest puudustest (AMS § 20, HMS § 15 lg 1), ametniku taandamist võimaliku erapoolikuse korral (AMS § 5, HMS § 10), õigust parandada igal ajal otsuses esinevaid kirja- või arvutusvigu (AMS § 79, HMS § 59) jne. Kõik need põhimõtted on omased hea halduskultuuriga riigile ning kui need seaduse sätted suudetakse ka tegelikkuses realiseerida, siis võibki öelda, et okupatsioonijaajajooksul toimunud tagasimineku õigusriiklikus haldusmenetluses on asendunud arenguga menetluse kvaliteedi parandamise suunas.

Eesti riikliku iseseisvuse taastamise (1991) ning uue Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmise (1992) järel algasid ulatuslikud reformid nii era-, karistus- kui ka avalikus õiguses. 1990-ndate aastate alguses oli põhitähelepanu pööratud eelkõige konstitutsiooniliste seaduste (loetletuna PS § 104 alapunktides) ettevalmistamisele ning vastuvõtmisele, samuti toimusid suuremat laadi õiguslikud ümberkorraldused seoses omandireformi ning eraõiguse süsteemi kujundamisega. 1990-ndate aastate keskel sai aga selgeks, et ilma haldusõiguse üldosa õiguslike aluste määratlemiseta on väga raske kujundada ka Eesti riigi ning kohaliku omavalitsuse halduse arengut tervikuna. Tekkinud olukorda iseloomustas näiteks haldustegevuse tasakaalustamatult suur tuginemine üldsõnalistele õiguspõhimõtetele, sarnastes situatsioonides erinevates ametkondades erinevate käitumisreeglite kasutamine. Ministeeriumide õigusloome oli ebahütlane ning erinevatele alustele tuginev, selgusetutest olukordadest tulenesid mitmed kohtuvaidlused. Olukorda aitasid pisut leevendada otse põhiseaduse sätetele tuginenud, haldusõiguse üldpõhimõtteid (haldusotsuste põhjendamine, õiguspärane ootus, proportsionaalsus jne) puudutanud Riigikohtu lahendid.

Halduse roll menetluse kujundamisel oli 1990-ndatel aastatel paljudes sõlmpunktides ühest küljest lubamatult suur. Kuna puudusid menetlusseadused, reguleeriti menetlust raskesti arusaadavate, vaid ametnikkonna huve arvestavate määruste või koguni haldusesiseste juhenditega. Menetlusosaliste õigused jäid seepärast pahatihti kaitseta. Vajadust kaitsta soodustavate haldusaktide (lubade jms) andmisel kolmandaid isikuid ei tunnetatud peaaegu üldse. Teisalt olid säärased määrused ja juhendid tulvil tarbetuid formaalsusi, mis venitasid menetlust ja koormasid nii ametnikke kui ka asjaosalisi. Selline ebarahuldav olukord takistas nii haldusorganite kui ka kohtute tööd, samuti haldussuutlikkuse kasvu, seda eriti olukorras, kus riigile ning kohalikule omavalitsusele pandi kiiresti muutuvas õigusloomes üha rohkem uusi ülesandeid. Puudulik haldussuutlikkus (*administrative capacity*) oli tihti ka Euroopa Komisjoni eduraportites esiletõstetud puuduseks, see oli aga sageli põhjustatud haldusmenetluse põhimõtete väärast rakendamisest õigusaktide täitmisel.¹²

¹² Vt Euroopa Komisjoni eduaruanne (ingl k): http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee_en.pdf.

Haldusõiguse aluste korraldamise eesmärgil valmis Justiitsministeeriumis 1996. aastal välisekspertide toel haldusmenetluse seaduse esimene eelnõu. Tollane eelnõu ei arvestanud aga piisavas ulatuses Eesti tegeliku olustikuga ning siin kehtiva üldise õigusliku raamistikuga, mistõttu tehti otsus seda eelnõu mitte edasi menetleda, vaid valmistada ette uus, Eesti olusid arvestav haldusmenetluse seaduse eelnõu. Eesti kehtiva õiguse analüüsile¹³ tuginenud teine HMS eelnõu valmistati ametnikest, õigusteadlastest ning -praktikutest koosneva töörühma poolt ette 1999. aastal ning esitati Riigikogu menetlusse 2000. aasta juunis. Lisaks eelnõule esitati Riigikogule ka mahukas seletuskiri, mis sisaldas iga üksiku sätte kirjelduse ning eeldatava mõju analüüsi.¹⁴ Seletuskirja on kasutatud ka käesoleva käsiraamatu ettevalmistamisel.

Haldusmenetluse seaduse eelnõu ettevalmistamise ajal oli töögrupi eesmärgiks lisaks süvendatud teoreetilisele käsitlusele ka eelnõu kohta arvamuste ning ettepanekute kogumine haldusmenetluse alal tegutsevatest praktikutelt. Sellel eesmärgil korraldati 2000. aasta sügisel haldusmenetluse seaduse eelnõu tutvustavad külaskäigud riigi ametitesse ja inspeksioonidesse, maavalitsustesse ning kohalikesse omavalitsustesse. Töögrupp arvestas Riigikogus seaduse menetlemisel ametnike tehtud arvamuste ning ettepanekutega ning erinevate osapoolte aastatepikkuse töö tulemusena võeti haldusmenetluse seadus 6. juunil 2001 Riigikogus vastu. Seadus jõustus 1. jaanuaril 2002.¹⁵

HMS vastuvõtmine ei tähendanud veel aga haldusmenetluse alase õigusloomelise tegevuse lõppu. Kuna HMS üldseadusena on tihedalt seotud pea kõigi riigi tegevust puudutavate seadustega, siis oli seaduse sujuvaks rakendumiseks vaja kõrvaldada HMS-i ja eriseaduste vahelised vastuolud. Eriseaduste muutmise tingis ka HMS § 112 lg 2, mille alusel Vabariigi Valitsus kohustas Justiitsministeeriumi läbi viima eriseaduste analüüsi. Neil eesmärkidel töötas Justiitsministeerium 2001. aasta sügisel välja eelnõu, millega muudeti enam kui 130 eriseadust (lisaks veel 5 konstitutsioonilist seadust).¹⁶ Tehti järgmised muudatused:

- üldviite lisamine eriosa seadustele, viitamaks nendes oleva haldusmenetluse seosele haldusmenetluse üldseadusega;

¹³ M. Altnurme/I. Pilving, Haldusmenetlus Eesti kehtivas õiguses, Justiitsministeerium 1999.

¹⁴ Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri, Vabariigi Valitsus 2000, <http://www.riigikogu.ee>. Seletuskiri valmistati ette Riigikogule esitamiseks ning muudatusi, mida eelnõus selle Riigikogus menetlemise käigus tehti, seal arvestatud ei ole. Teisalt kajastab seletuskiri eelnõu ettevalmistanud töögrupi põhjendusi üksikute sätete eesmärgi ja sisu kohta ning võib seetõttu olla abiks seaduse sisu tõlgendamisel. Eelnõu oli osa haldusõiguse üldosa reformikavast, selle kohta vt Ü. Madise, Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, *Juridica* 2003, nr 1, lk 38–44.

¹⁵ RT I 2001, 58, 354.

¹⁶ Nimetatud eelnõu võeti seadusena vastu 19. juunil 2002 ja jõustus 1. augustil 2002 (RT I 2002, 61, 375).

- otseste vastuolude kõrvaldamine (nt taotluse vastuvõtmisest keeldumine vormivigade tõttu);
- haldusmenetluse otstarbekuse ning lihtsuse tagamine (nt riigilõivu tasumise tõendi, äriregistri B-kaardi ära kirja jms esitamise nõude asendamine haldusorgani ülesandega kontrollida vastavaid andmeid elektroonilistes registrites).

Haldusmenetluse seadust on peale vastu võtmist muudetud teovõime regulatsiooni osas tsiviilseadustiku üldosa seaduse ja rahvusvahelise eraõiguse seaduse rakendamise seaduse¹⁷ §-ga 52 ning halduskoostöö seadusega¹⁸ (HMS § 105 lg-sse 2 viidi sisse viide halduskoostöö seadusele).

Kokkuvõtvalt võib märkida, et vaatamata haldusõiguse üldosa väljatöötamise lõpetamisele ei saa haldusmenetlust lugeda lõplikult välja kujunenuks, sest haldusõigus on pidevalt arenev nähtus. Selle areng sõltub seadusandja määratletud õiguspoliitilistest eesmärkidest, tehnilistest võimalustest ning avaliku halduse rollist ühiskondlikus elus. Suhteliselt püsiv on haldusõiguse üldosa, sealhulgas haldusmenetlus, mis määratleb põhilised alused, millest avalik võim oma tegutsemisel peab juhinduma – seaduslikkus, avaliku võimu vastutus, menetluse eesmärgipärasus, lihtsus ja kiirus, menetlusosaliste käsitlemine võrdväärsete partneritena haldusmenetluses. Muudatusi õiguslikus olustikus võib teha suhteliselt lühikese aja jooksul ning väikese ressursikuluga, tehtud muudatuste mõju ilmneb aga pikemas perspektiivis kohtuvaidluste vähenemise, haldussuutlikkuse kasvu ning ühiskonnaliikmete rahulolu kaudu.

1.3. Haldusmenetluse seaduse koht õigussüsteemis

HMS on osa Eestis kehtivast haldusõigusest. *Haldusõigus* on riigis kehtiva õiguskorra osa (õigusharu), mis reguleerib avalike ülesannete täitmist täitevvõimu ehk avaliku halduse asutuste poolt. Paljud õigusharud jagunevad üld- ja eriosaks. *Haldusõiguse eriosa* moodustavad kõiki haldusaparaadi üksikuid sektoreid puudutavad valdkonnad: maksuõigus, planeerimis- ja ehitusõigus, avaliku teenistuse õigus, majandushaldusõigus, keskkonnaõigus jne. Kõikjal on ka ühiseid probleeme ja põhimõtteid, mida pole mõtet igas seaduses uuesti üle korrata. Need moodustavad *haldusõiguse üldosa*, mille võib omakorda jaotada kaheks:

- 1) haldusaparaadi sisemised küsimused: haldusorganisatsioon, asutuse juhtimine, teenistuslik järelevalve, asutustevaheline suhtlemine, sisemine asjaajamine jne;

¹⁷ RT I 2002, 53, 336.

¹⁸ RT I 2003, 20, 117.

- 2) üksikisiku ja halduse vaheline suhtlemine: kodaniku pöördumine asutuse poole, asutuse otsused kodaniku suhtes, otsuste täitmine, õiguskaitsevahendid otsuste suhtes.

HMS kuulub just viimasesse valdkonda.

Haldusmenetluse seadus on keskseks, kuid nagu juba eelnevast nähtub, kaugeltki mitte ainsaks haldusmenetlust reguleerivaks õigusaktiks. Reegleid haldusmenetluse kohta sisaldab enamik seadusi ja määrusi. Nad kõik puudutavad aga menetlust mingis konkreetses valdkonnas. HMS eesmärk ei olnud kõiki neid menetlusreegleid asendada, vaid selekteerida välja üldisemad, paljudes seadustes ja määrustes korduvad põhimõtted. Üld- ja eriseaduse lahknevuse korral kohaldatakse alati eriseadust. Seega jäid varasemates seadustes erivaldkondade tarvis kehtestatud menetlusnormid kehtima, samuti võib neid erisusi kehtestada uute seaduste või koguni määrustega.

Kuigi HMS § 112 lg-st 2 võib teisiti aru saada, ei nõua HMS kohaldamine erivaldkondades seda, et eriseadus otseselt HMS-i nimetaks. Viide HMS-ile on vajalik vaid taolistes valdkondades, kus menetluse regulatsiooni põhjalikkus on võrreldav HMS-i normidega. Selliseks valdkonnaks on nt maksundus, sest makskorralduse seadus reguleerib ka ise küllalt põhjalikult maksumenetlust. Teised eriseadused reguleerivad küll mõningaid menetluslikke küsimusi, kuid mitte menetlust komplekselt. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et HMS-s on konkretiseeritud mitmeid olulisi põhi-seaduslikke menetluspõhimõtteid, mille eesmärk on kaitsta isikute õigusi suhtes haldusasutustega.¹⁹ Jättes HMS kohaldamata erivaldkondades, kus ei ole piisavalt põhjalikke protseduurinorme, võivad kodanike õigused jääda kaitseta. Tõepoolest, üheks oluliseks ülesandeks HMS väljatöötamisel oli ka 1993. aastal taastatud halduskohtute poolt ligi 8 aasta jooksul juurutatud haldusõiguse põhiseaduslike põhimõtete (nt haldusakti motiveerimise kohustuse) kodifitseerimine. 6. juunil 2001 vastu võetud HMS-ile kui haldusõiguse üldpõhimõtteid koondavale seadusandlikule aktile viitasid kohtud juba enne HMS-i jõustumist.²⁰

Ära tuleb mainida HMS seos veel mitme seadusega, mis samuti kuuluvad haldusõiguse üldosasse. Halduskorraldust reguleerivad Eestis riigi tasandil Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). Neid täiendab halduskoostöö seadus, kus on sätestatud nõuded asutustevahelisele koostööle ja avalike ülesannete täitmiseks

¹⁹ RKHK 3-3-1-32-03, p 9; K. Merusk, Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses, *Juridica* 2001, nr 8, lk 519 jj; K. Merusk, Presumptions of Law for Ensuring Fundamental Rights in Administrative Proceeding, *Juridica International* 7 (2002), lk 76, 77 jj. Vaatamata keskmisest detailsemale regulatsioonile on ka maksumenetluses peetud täiendavalt kohaldatavaks nii haldusõiguse üldpõhimõtteid kui ka HMS-i. Vt MKS § 10 lg 3 ja § 45; RKHK 3-3-1-26-02, p 14; 3-3-1-2-03, p 12; 3-3-1-49-03, p 14; 3-3-1-10-04, p 14, 17.

²⁰ RKHK 3-3-1-54-01, p 1; 3-3-1-53-01, p 3; 3-3-1-51-01, p 2; RKEK 3-3-4-4-01, p 8.

eraõiguslike isikute volitamisele. Haldusmenetlusele järgneda võiva haldustäitemenetluse erivormide – sunniraha ja asendustäitmise – kohaldamist reguleerib asendustäitmise ja sunniraha seadus (AtSS). Haldusmenetluse käigus toimunud õigusrikkumiste heastamise materiaalõiguslikke aluseid – tingimusi, millal rahuldada kaebus või vaie – reguleerib riigivastutuse seadus (RVS), samas kui vaide menetlemise kord on sätestatud HMS-s endas ja kaebuste läbivaatamise kord halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS).

1.4. Haldusmenetluse seaduse eesmärgid

HMS § 1 kohaselt on see seadus suunatud *isiku õiguste kaitse* tagamisele ühtlase, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldava haldusmenetluse korra loomise abil. Õiguste kaitsmine on seega HMS põhieesmärk.²¹ Traditsioonilise riigikorralduse puhul on õiguste kaitsmine kohtute ülesanne. Kuidas on võimalik aga isiku õigusi kaitsta haldusmenetluses? HMS kaitseb isiku õigusi eelkõige preventiivselt, seda eelkõige asutuse ja kodaniku vahelise suhtlemise teel. Menetlusreeglid püüavad tagada selle, et asutus oleks piisavalt informeeritud (nt isiku ärakuulamise kohustuse kaudu) ja et ta oleks sunnitud oma otsuse põhjalikult läbi mõtlema (otsuse motiivide esitamise kohustus). Üsna valdav on tänapäeval ka seisukoht, et asjaosalise menetlusse kaasamise kohustus tuleneb juba ainuüksi inimväärikuse põhimõttest (PS § 10). Tagaselja inimese kohta otsuste langetamine on teda solvav ja ärritav.

Teiseks HMS kehtestamise eesmärgiks oli senise menetluse *lihtsustamine* ja ebamõistlike reeglite kaotamine. See ei nähtu HMS-i §-st 1, küll aga §-st 5. Ühest küljest on efektiivne menetlus vajalik isiku õiguste kaitseks ja kodanikusõbraliku riigi loomiseks, teisalt raiskavad ebavajalikud menetlus-toimingud riigiasutuste raha. Ebavajalikud formaalsused tekitavad stressi ka ametnikes, mis võib omakorda tekitada lisapingeid ametnike ja kodanike vahel. Menetluse kiiruse ja lihtsuse huvides on enamik menetlusreegleid küllalt paindlikud. Iseäranis tuleb tähelepanu juhtida HMS §-le 58, millest tulenevalt ei too menetlusnormide rikkumine enamasti kaasa veel haldusakti kehtetuks tunnistamist, vaid eelnevalt tuleb analüüsida, kas menetlusega võis tuua kaasa sisult ebaõige otsuse. Sellega välditakse väheoluliste vormiliste puuduste rikkumise tõttu menetluste tarbetut kordamist, mis oli tavaline HMS kehtestamisele eelnenud perioodil. Näiteks on HMS-s leevendatud ametnike asutusesisese pädevuse rikkumise tagajärgi. HMS-le eelnenud aega iseloomustas ka suur õiguslik ebakindlus. Kohtud olid küll juurutanud mitmeid põhiseadusest tulenevaid haldusmenetluse põhimõtteid, kuid need olid üldist laadi ja kunagi polnud kindlust, kas menetlus on

²¹ K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses, *Juridica* 2001, nr 8, lk 519, 530.

läbi viidud piisava põhjalikkusega. Tänapäevaks on näiteks täpselt sätestatud, millal tuleb isik haldusmenetluses ära kuulata ja millal mitte.

HMS-s on palju üritatud juurutada tänapäevase *klienditeeninduse* põhimõtteid, mis on samuti osaks heast haldustavast.²² On püütud tagada kodanike igakülgne abistamine asutuste poolt. Selleks on kõigile asutustele antud õigus ise kinnitada neile esitatavate ja nende poolt väljastatavate originaaldokumentide koopiad, et kodanikud ei peaks ülemäära tihti pöörduma notari poole. Piiratud on kodanikult nõutavate dokumentide hulka. Kui vähegi võimalik, peab otsuse tegemiseks pädev asutus suhtlema info kogumiseks teiste asutustega, mitte nõudma, et inimene esitaks teise asutuse käes olevate andmete kohta tõendeid. Seni oli tavaline, et kodanikku sunniti lubade ja muude soodustuste taotlemisel tööle riigiasutuste vahelise käskjalana. Tänapäeva infotehnoloogia võimaldab infot nt riigilõivu maksmise või äriregistrisse kantud andmete kohta edastada asutuste vahel ilma eriliste lisakuludeta, mistõttu kodaniku või ettevõtja jooksutamine on tarbetu.

Seega tagab HMS kodaniku õiguste parema kaitse, kuid eeldab, et ka kodanik ise peab olema piisavalt hoolikas.²³ HMS üritab senisest tugevamiini kaitsta kord langetatud *haldusotsuste kehtivust*. Asjaosalisel on küll alati õigus otsust vaidega või kaebusega vaidlustada, kuid seda saab teha vaid kindla tähtaja jooksul. Varem valmistas probleeme see, et kaebetähtaega ei olnud võimalik arvestada konkreetsest ajamomendist, sest polnud reguleeritud haldusaktide teatavakstegemise korda. Tänapäevaks on see puudus kõrvaldatud, samuti peab vaidlustamisviite lisamine haldusaktidele tagama selle, et isik saaks aru haldusakti tähendusest. Ka mitmed teised asutustele peale pandud kohustused võivad esmapilgul tunduda asutust senisest enam koormavana (nt menetlusosalise ärakuulamine), kuid laiemas perspektiivis tagavad efektiivsuse, vältides hilisemaid kohtuvaidlusi (mõistliku ärakuulamise korral on paljudel juhtudel tõenäoline, et isik ei pöördu hiljem kohtusse).²⁴

Ning lõpetuseks, koos hilisema rakenduseseadusega oli HMS eesmärk ka erinevate Eestis läbiviidavate haldusmenetluste *harmoniseerimine*, jättes HMS-st erinevad menetlusnormid kehtima vaid põhjendatud vajaduse kor-

²² HMS seos haldusreformiga, Ü. Madise, Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, *Juridica* 2003, nr 1, lk 38, 41. Õigus heale haldusele vt M. Bullinger, *Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtshcharta der EU*, teoses: C.-E. Eberle (koostaja), *Festschrift für Winfried Brohm*, 2002, lk 25.

²³ RKHK 3-3-1-37-03, p 14; R. Bauer, *Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, 2002; J. Martinez Soria, *Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis*, *EuR* 2001, lk 682; Lord Millet, *The Right to Good Administration in European Law*, *Public Law* 2002, lk 309.

²⁴ H. Schulze-Fielitz, *Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie*, teoses: N. Dose/R. Voigt (koostaja), *Kooperatives Recht*, 1995, lk 239 j.

ral. See võimaldab nii asutustel, tavakodanikel kui ka neid abistavatel juristidel paremini orienteeruda erinevate protseduuride rägastikus.

2. Haldusorgan

2.1. Haldusorgani mõiste

Mõiste "*haldusorgan*" tähistab konkreetse haldusmenetluse läbiviijat ja haldusmenetluse tulemusena otsust langetavat üksust avaliku halduse struktuuris. Seetõttu on tegemist haldusmenetluse ja üldse haldusõiguse keskse mõistega. Iga otsust ettevalmistav või sellele allakirjutav ametnik peab teadma, kas tal on õigus seda teha ja kelle nimel ta seda teeb. Haldusorgani nimetus tuleb kindlasti märkida haldusotsuses (-aktis, -lepingus jne). Samuti on haldusotsust - nt ehitus- või kauplemisluba - taotleval isikul oluline teada, milline üksus täpselt on vastutav menetluse käivitamise eest, kes peab läbi viima ehitusloa andmise otsustamiseks vajalikud menetlustoimingud ning lõpuks, kes peab otsusele alla kirjutama.

Kes on konkreetset juhul haldusorganiks, ei sõltu HMS enda, vaid eriseaduste regulatsioonist. HMS § 8 lg 1 sätestab: "Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik."²⁵

Haldusorganina mõistetakse HMS-s seega haldusaparaadi struktuuriüksust, kellel on *pädevus* mingit haldusülesannet täita ja selle raames otsuseid teha. Haldusorganiks võib olla nii avalik-õiguslik juriidiline isik tervikuna (nt linn, vald, Eesti Haigekassa), riigi- või omavalitsusasutus (ministeerium, Riigikantselei, amet, inspeksioon, maavalitsus, kohtuasutus, prokuratuur, instituudid, Eesti Informaatikakeskus, Eesti Mereakadeemia, Kaitsejõudude peastaap jne), kollegiaalorgan (Vabariigi Valitsus, vallavolikogu, linnaosavalitsus, Kultuurkapitali nõukogu, kutsenõukogu), kui ka üksik ametnik (minister, maavanem, tervisekaitseinspektor, politseinik) või koguni avaliku võimu iseseisvalt teostama volitatud eraisik (tervishoiuasutus joobeseisundi tuvastamisel,²⁶ volitatud veterinaararst, kiirabiteenuse osutamiseks lepingu sõlminud äriühing). Haldusorganiks ei ole eraisik, kui ta ei täida haldusülesannet (avalikku ülesannet).²⁷ Milline üksus, kas avalik-õiguslik juriidiline isik tervikuna, tema asutus või muu struktuuriüksus või ametnik üksinda, on konkreetset juhul haldusmenetlust läbiviivaks haldus-

²⁵ Vrd K. Merusk/I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 71 jj. Sks k "die Behörde", H.-U. Erichsen (koostaja), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 796 jj. Ingl k "administrative authority", D. Foulkes, Administrative Law, 1995, lk 12 jj; W. Wade/C. Forsyth, Administrative Law, 2000, lk 45 jj.

²⁶ RKHK 3-3-1-77-03, p 14.

²⁷ Energiamüügiettevõtja näitel RKHK III-3/1-21/95. Avalike ülesannete mõiste kohta K. Merusk, Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, Juridica 2000, nr 8, lk 499-507.

organiks, sõltub sellest, kellele on õigusaktid vastava ülesande peale pannud. Näiteks tulenevalt EhS § 23 lg-st 1 annab ehitusloa välja *kohalik omavalitsus*. Siin ongi haldusorganiks vald või linn tervikuna, mitte volikogu või valitsus, kuigi linna või valla siseselt võivad viimased olla määratud luba väljastama.

Näide 2.1: L linnavalitsuse linnaplaneerimisosakonna juhataja andis kinnisvara arendamisega tegelevale osaiühingule K ehitusloa 10-korruselise ärihoone ehitamiseks. Kolm nädalat hiljem esitas abilinnapea A linnavalitsusele korralduse eelnõu ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks. Eelnõus sisalduva põhjenduse kohaselt ei sobi ärihoone arhitektuurne lahendus ümbrusega. Neli päeva hiljem toimunud istungil võttis linnavalitsus eelnõu muutmata kujul korraldusena vastu. Ehitusseaduse § 23 lg 1 kohaselt väljastab ja tunnistab ehitusloa kehtetuks kohalik omavalitsus. L linna ehitusmääruse kohaselt annab linnas ehituslube välja linnavalitsus. K leiab, et korraldus on seadusevastane ja tühine. Linnavalitsus kui kollegiaalorgan ei olnud pädev tunnistama kehtetuks linnavalitsuse osakonnajuhataja poolt välja antud ehitusluba. Samuti peab K loa tühistamist seadusevastaseks, kuna selle algatas A oma isiklikes huvides. A-le kuulub K peamise konkurendi, samuti kinnisvara haldamisega tegeleva osaiühingu M aktsiatest 35%.

Näites 2.1 oli pädevaks organiks L linn tervikuna. TrbKS § 14³ lg 1 seevastu sätestab, et kauplemisloa väljastab asukohajärgne *valla- või linnavalitsus*. Sellest tulenevalt on ka valitsus, mitte vald või linn tervikuna haldusorganiks. Vastavalt TrbKS § 11 lg 2 p-le 7 on tarbijakaitse alased riikliku järelevalve volitused muuhulgas ka *maakonnaarstil*. Siin on haldusorganiks maakonnaarst kui riigiametnik, mitte riik ega ka mitte maavalitsus, kus ta töötab.

Niisiis pole haldusorgani mõiste seotud kindla organisatoorse tasandiga haldusstruktuuris, vaid varieerub sõltuvalt sellest, millisele tasandile on mingi ülesanne delegeeritud. See nõuab pädeva organi määratlemisel teatavat tähelepanelikkust. Enamasti on haldusorganiks siiski asutus – kindlal otstarbel moodustatud haldusekandja struktuuriüksus. Seepärast kasutame ka käesolevas käsiraamatus sõna “asutus” mitmel pool haldusorgani keelepärasema sünonüümina.

2.2. Haldusorgan, avaliku võimu kandja, ametnik

Et mõista paremini haldusorgani mõiste sisu, vaatleme põgusalt veel kahte haldusorganisatsioonilist terminit – *avaliku võimu kandja* ja *ametnik*. Avalik haldus täidab nii Eestis kui mujal maailmas lugematul hulgal haldusülesandeid. Et ülesannete täitmist ratsionaalsemalt korraldada, on haldusaparaati kuuluvad inimesed ja ressursid jaotatud mitmetasandilisteks struktuuriüksusteks. Kõige väiksem üksus selles struktuuris on haldussüsteemis töötav ja sellega haldusorganit kehastav inimene – ametnik laias tähenduses (kitsamas tähenduses mõistetakse ametniku all vaid ATS alusel riigi- või kohaliku omavalitsuse teenistusse võetud inimest). Kõige suurem

üksus haldusstruktuuris on aga avaliku võimu kandja ehk haldusekandja.²⁸ Selle terminiga tähistatakse õigusvõimelist subjekti, keda haldusorgan esindab. Avaliku võimu kandjad on:

- riik tervikuna;
- kohaliku omavalitsuse üksused;
- muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud: avalik-õiguslikud ühendused (Kaitseliit, Eesti Advokatuur, vähemusrahvuse kultuuriomavalitsus), õigusvõimelised asutused nagu Haigekassa, avalik-õiguslikud ülikoolid, Eesti Televisioon, Eesti Raadio, Rahvusraamatukogu jne;
- vabakutselised ametnikud (notarid, kohtutäiturid, veterinaararstid);
- avalik-õiguslikke ülesandeid täitvad eraõiguslikud juriidilised isikud²⁹ (nt turvafirma parkimiskontrolli teostamisel, sõidukite tehnõlevaatust teostav äriühing, eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli omav ettevõtja riigihanke läbiviimisel,³⁰ tervishoiuasutus jooobeseisundi tuvastamisel³¹).

Riigi jt avalik-õiguslike isikute iseseisva õigusvõimeta struktuuriüksused nagu ministriumid, vallavalitsused, osakonnad jne, samuti riigi või muu subjekti nimel tegutsevad ametnikud, teenistujad ja töötajad ei saa olla halduse kandjaks, küll aga võivad olla tema nimel tegutsevaks haldusorganiks. Riigi puhul määratleb seadus alati täpsemalt, milline organ tema kui haldusekandja funktsioone täidab. Teiste avaliku võimu kandjate, iseäranis avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul ei nimeta seadused ja määrused tihti täpsemalt pädevat üksust. Sellisel juhul on avaliku võimu kandja tervikuna ühtlasi ka pädev haldusorgan, kes peab ise kindlaks määrama tema nimel tegutseva üksuse (sisepädevus – vt ptk 2.4).

2.3. Pädevus

2.3.1. Pädevuse mõiste ja reguleerimine

Haldusotsuse võib teha ja eelneva menetluse läbi viia vaid pädev haldusorgan. See on äärmiselt oluline tuletis õigusriigi ja demokraatia põhimõttest. Avalikku võimu võivad teostada vaid selleks volitatud usaldusväärsed isikud. Samuti peab kodaniku jaoks olema haldusaparaat läbipais-

²⁸ Vt "avaliku halduse kandja", K. Merusk/I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 61 jj; H.-U. Erichsen (koostaja), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 787 jj.

²⁹ Nende kohta K. Merusk, Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, Juridica 2000, nr 8, lk 499, 505 j; T. Annus, Riigi funktsioonide delegerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, Juridica 2002, nr 4, lk 224.

³⁰ RKHK 3-3-1-69-00, p 1.

³¹ RKHK 3-3-1-77-03, p 14.

tev. Pädevusreeglid näitavad talle, kes täidesaatva võimu struktuuris tema suhtes tehtud otsuse eest vastutab. Pädevus ehk kompetents on *avalike ülesannete maht, mille täitmine on mingile organile usaldatud*.³² Ülesannete andmine saab toimuda seadusega või seaduse alusel määruse või halduslepinguga.³³ Eesti õiguskorras tuleb pädevust rangelt eristada organi volitustest ja tema tegevuse õiguslikest alustest, s.o meetmete arsenalist, mida seadus lubab organil oma ülesannete täitmiseks rakendada.

Kui omavalitsus tunnistab kauplemisloa kehtetuks põhjusel, mida ei ole kauplemist reguleerivates õigusaktides ette nähtud (nt linna arvates on kauba hind kaupluses liiga kõrge), siis ei ületa vald või linn oma pädevust (ta on pädev kauplemislube kehtetuks tunnistama), küll aga tegutseb ilma nõutava õigusliku aluseta (vt erinevad nõuded HMS §-s 54). Mõnede riikide, nt anglo-ameerika õigusperekonna maades ei ole selline eristamine nii range.

Pädevus jaguneb *sisuliseks* ehk *esemeliseks* pädevuseks ja *territoriaalseks* pädevuseks. Nt Pärnu politseiprefektuur on nii sisuliselt kui ka territoriaalselt pädev tagama avalikku korda Pärnumaal. Kuid esemeliselt ei ole ta pädev väljastama Pärnus keskkonnalube, ka ei ole ta territoriaalse alluvuse kohaselt vastutav avaliku korra kaitse eest Viljandis. Samuti eristatakse *välis-* ehk *eksternset* ja *sise-* ehk *internset* pädevust. Eksternne pädevus määrab kindlaks, kas haldusorgan tervikuna on pädev küsimust lahendama või mitte (nt kas linnavalitsus kui asutus on pädev väljastama kauplemisluba). Internsest pädevusest seevastu sõltub, milline ametiisik võib haldusorganit haldusmenetluses esindada ehk praktiliselt – kes kirjutab haldusotsusele alla (kauplemisloa puhul kas linnaeape, ettevõtlusosakonna juhataja, spetsialist või keegi muu). Territoriaalse alluvuse ja volituse küsimusi vaatleme lähemalt allpool (ptk-d 2.4 ja 2.5).

Kuna näites 2.1 oli pädevaks haldusorganiks L linn tervikuna ja nii ehitusloa andnud linnaplaneerimisosakonna juhataja kui ka selle tühistanud linnavalitsus kuuluvad linna haldusaparaadi koosseisu, siis on mõlemal juhul otsuse tegemisel seadusest tulenevat välispädevust järgitud. Seda ei mõjuta asjaolu, kas kumbki neist oli sisemiselt volitatud linna esindama.

2.3.2. Kaasnev pädevus

Seadused ja määrused reguleerivad tihti vaid lõpliku haldusakti andmise või toimingute sooritamise pädevust. Lõppotsuse tegemise pädevusest tuleneb ka eelnevalt vajalike menetlustoimingute tegemise pädevus, nt me-

³² H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 507; H.-U. Erichsen (koostaja), Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 803. Nt oli pädevuse ületamisega tegu juhul, kus volikogu otsustas maareformi käigus anda kasutusse maatüki, mis ei kujutanud endast munitsipaalmaad, vaid riigimaad. Riigimaa kasutusse andmine tuli otsustada hoopis Vabariigi Valitsuse poolt, RKHK III-3/1-7/95. Pädevust HMS tähenduses ei tohiks samastada haldusorgani õiguste ja kohustuste mahuga, sest sellisel juhul kaoks piir pädevusnõuete ja haldustegevuse materiaalsoigusliku regulatsiooni vahel.

³³ Sellise määruse andmiseks peab olema täpne delegatsiooninorm, RKHK 3-3-1-77-03, p 26. Halduslepinguga ülesande üleandmiseks peab olema õiguslik alus.

netluse alustamisest teavitamine, seletuse võtmine. Haldusorgan on pädev tuvastama kõiki otsuse tegemisel olulisi asjaolusid, ka asjaolusid, millel võib olla tsiviil- või kriminaalõiguslik tähendus, kui seaduses ei ole otseselt sätestatud teisiti.³⁴ Samas ei ole taolisel tuvastusel mingit iseseisvat õiguslikku tähendust. Ta on vaid langetatava haldusotsuse aluseks, mitte ei too automaatselt kaasa tsiviil- või kriminaalprotsessuaalseid tagajärgi (vt ka ptk 9.6.4). Olgu märgitud, et haldusakti andmise või toimingu sooritamise pädevusega kaasneb veel ka akti andmisest või toimingust keeldumise pädevus, samuti varasema haldusakti muutmise pädevus (vt ptk 9.8.5.2).

2.3.3. Pädevuse kattumine

Üldjuhul tuleb seadustes ja määrustes asutuste pädevuste fikseerimisel vältida olukordi, kus ühes ja samas küsimuses on pädevad mitu asutust. Ometi ei ole see eesmärk täielikult saavutatav, sest praktilise elu kaasused ei lase end rangelt erinevateks valdkondadeks jaotada. Nt võivad kaupluste üle järelevalve teostamisel kattuda tervisekaitsetalituse, Tarbijakaitseameti ja ka kauplemisloa väljastanud valla- või linnavalitsuse ülesanded.³⁵ Konkureeriva pädevuse korral on mõlemad asutused võrdselt õigustatud ja kohustatud sekkuma, kuid mõistagi oma volituste piires: avastades kaupluses ebasanitaarse olukorra, saab tervisekaitsetalitus teha ettekirjutusi, kuid mitte kauplemisluba kehtetuks tunnistada. Kui tervisekaitsetalitus leiab, et kauplemisluba tuleks rikkumise tõttu tunnistada kehtetuks, siis peab ta pöörduma kohaliku omavalitsuse poole. Kohalik omavalitsus seevastu ei ole õigustatud tegema kaupluse omanikule ettekirjutusi, küll aga võib vajadusel tühistada kauplemisloa.

HMS § 9 lg 1 püüab sõnastada mõned põhimõtted, kuidas konkureeriva pädevuse korral haldusmenetlust läbiviiv asutus määratleda. Selleks on haldusorgan, kellele esitatakse menetluse algatamiseks taotlus või kes esimesena saab teada menetluse käivitamist tingivatest asjaoludest. Peamine, mida tuleb konkureeriva pädevuse korral silmas pidada, on konkureerivate asutuste kohustus teha *koostööd*.³⁶ Kodaniku silmis peab kogu haldusaparaat paistma ühtsena. Erinevate asutuste otsused ühes ja samas küsimuses ei tohi olla vastukäivad. Seda on kõige kergem vältida asutustevahelise normaalse ja inimliku suhtlemisega. Kui mingis küsimuses tekivad asutuste vahel lahkkelid, tuleb püüda need kanaliseerida kõige mõistlikumal viisil.

³⁴ Nt õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise avalduste esitamise ja läbivaatamise ning tõendite esitamise ja hindamise korra p 22 keelas võõrandamise õigusvastasuse tuvastamisel muude kui kirjalike tõendite hindamise. Muude tõendite alusel võis neid asjaolusid tuvastada vaid kohus, vt RKHK III-3/1-24/95. Süüteo koosseisu kuuluvate asjaolude tuvastamise kohta haldusmenetluses vt RKHK 3-3-1-54-01, p 1; 3-1-1-120-03, p 21.

³⁵ Vrd RKHK 3-3-1-63-00, p 3, kus põimused Pangainspektsiooni ja Tarbijakaitseameti pädevused; RKHK 3-3-1-66-02, p 35 jj, kus põimused Sideameti ja Konkurentsiameti pädevused.

³⁶ RKHK 3-3-1-66-02, p 35 jj.

Siiski, kui on näha, et asutused kokkuleppele ei jõua ja viivitus võib põhjustada isikute õiguste või avaliku huvi kahjustamise (nt ohu kaupluseküllastajate elule ja tervisele), peab asjaga tegelev asutus võimalikult kiiresti langevama tema hinnangul õige otsuse, näidates otsuse motiivides, miks teise asutuse kaalutlused tema arvates paika ei pea.

2.3.4. Pädevuse muutumine menetluse käigus

Vastavalt HMS § 9 lg-le 3 peab juba menetlust alustanud pädev asutus viima menetluse lõpule ka siis, kui vahepeal asutuse pädevust muudetakse.

Kui teatud tegevusalal tegutsemisloa andmise pädevus antakse linnavalitsuselt ministeeriumile, tuleb juba esitatud loataotlus linnavalitsuse poolt lõpuni menetleda ja taotluse põhjendatuse korral luba anda.

Nagu ikka, võib eriseaduses teha sellest põhimõttest erandeid.³⁷ Arvestada tuleb, et mõnikord võib seadusandja olla soovinud pädevuse kohest muutmist ka ilma seda selgesõnaliselt väljendamata.

Organi tegevuse lõpetamisel tuleb reguleerida, kellele läheb pädevus üle.

2.3.5. Pädevuse rikkumise tagajärjed

Kui pädevuse ületamine on ilmselge, on haldusakt automaatselt tühine (HMS § 63 lg 2 p 3).³⁸ Ilmselgus on "määratlemata õigusmõiste", mille lõppkokkuvõttes sisustab kohus. Seejuures hinnatakse, kas täiskasvanud mõistlik inimene peab aru saama, et asutus ei olnud pädev otsust tegema (nt kui maksuametnik asub tänaval liiklust reguleerima). Kuna pädevuse piirid võivad olla küllalt keerulised ja vaieldavad, ei ole harvad juhud, kus pädevuse ületamine ei ole äratuntav. Niisugusel juhul ei ole haldusakt küll automaatselt tühine, kuid on nii akti andnud kui ka tegelikult pädeva asutuse poolt kehtetuks tunnistatav (vt ptk 9.8.5.2), samuti kohtu poolt tühistatav.³⁹

2.4. Haldusorgani esindamine (sisepädevus)

Sisepädevus määrab kindlaks, kes haldusorganis töötavatest või sinna nimetatud ametiisikutest on *volitatud* organi nimel ametlikke toiminguid

³⁷ Elamisloa taotluse menetlemine, RKHK 3-3-1-15-03, p 17.

³⁸ Vt käsiraamatu ptk 9.6.5.

³⁹ Vt RKHK 3-3-1-21-03, p 13. HKMS varasema redaktsiooni kehtivusajal, mil halduskohtutel puudus otseselt haldusakti tühisuse tuvastamise volitus, loeti pädevust ületades antud akt seadusevastaseks ilma, et kohus oleks pidanud kontrollima, kas akt on seadusevastane kaebuses märgitud põhjustel, RKHK III-3/1-17/94; III-3/1-7/95; 3-3-1-30-97, p 2; 3-3-1-6-98, p 2; 3-3-1-27-98, p 2.

tegema. Sisepädevus sarnaneb seega mõneti tsiviilõigusliku esindusega, kuigi tsiviilõigust ametnike volituste väljaselgitamisel kohaldada ei saa.⁴⁰

2.4.1. Varasem praktika ja uus regulatsioon

HMS § 8 lg 2 sätestab: "Haldusorganisiseselt määratakse isikud, kes teutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määrukses ei ole sätestatud teisiti."

Eesti varasemas praktikas oli valdav seisukoht, et asutust võis väljapoolle esindada vaid asutuse juht või kõrgem kollegiaalorgan. Ministeeriumide, ametite, maa- ja kohalike omavalitsuste jt asutuste osakondadel ja ametnikel nähti vaid otsust ettevalmistavat rolli. Ilma selge seadusest tuleneva erivolituseeta peeti võimatuks isegi ametnike volitamist asutuste juhtide poolt. Sellest loogikast lähtub ka VVS § 49 lg 1 p 3, mille kohaselt vaid minister otsustab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad küsimused, kui seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega ei ole sätestatud teisiti. Ka varasem kohtupraktika ei aktsepteerinud nt migratsiooniameti kohalike talituste ametnike poolt välismaalastele tehtud Eestist lahkumise ettekirjutusi olukorras, kus seaduse kohaselt oli pädevaks Kodakondsus- ja Migratsiooniamet tervikuna.⁴¹ HMS § 8 lg 2 eesmärgiks on see jäik suhtumine murda ja võimaldada haldusülesannete ja vastutuse paindlikumat jaotamist ametnike vahel. See säte võimaldab volitada ametnikke tegema nii lõplikku haldusotsust kui ka eelnevaid menetlustoiminguid. Kõigi haldusotsuste langetamine asutuse juhi tasandil ei ole millegagi põhjendatud. See on sisutühi ja kahjulik formaalsus, sest asutuse juht ei saa niikuinii süveneda kõigi üksikküsimuste faktoloogiasse. Paratamatult ei suuda ta langetada kõigil üksikjuhtudel tegelikku otsust ise, vaid peab usaldama alluvaid. Seetõttu näeb uus regulatsioon ette, et pädeva asutuse siseselt võib haldusakti anda iga selleks asutuse juhi poolt volitatud ametnik (kohaliku omavalitsusüksuse puhul kehtivate erandite kohta vt allpool ptk 2.4.2). See võimaldab kokku viia sisulise otsuse langetaja ja otsusele alla kirjutava ametniku. Haldus muutub sellega läbipaistvamaks. Kodanik saab teada, kes on tegelikult teda puudutava otsuse taga. Otsusele isiklikult alla kirjutades suureneb ka volitatud ametniku vastutus. Keelatud on volitada ametnikke või koguni abiteenistujaid, kes ilmselgelt ei saa oma teadmiste, kogemuste ja oskuste poolest olla kompetentsed ega legitiimsed otsuseid langetama, sest HMS § 8 lg 2 peab ikkagi silmas vaid asjaga tegelemiseks võimeliste ametnike volitamist. Selle põhimõtte rikkumine võib kaasa tuua haldusakti tühistamise kohtu poolt, kui ametniku ebakompetentsus võis viia sisulise väärotsuseni.

⁴⁰ Vt ka I. Pilving, Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, *Juridica* 2002, nr 2, lk 106, 108 j.

⁴¹ RKHK 3-3-1-16-00 p 2 jj; 3-3-1-17-00. Asjas RKHK 3-3-1-21-01 täpsustati, et iseenesest pole välistatud asutuse struktuuriüksuse ametniku haldusakt, mis on tehtud asutuse nimel, kuid selline õigus peab struktuuriüksuse ametnikule olema antud õiguspäraselt (p 3).

Nõnda ei saa ehituslube andma volitada vallavalitsuse sekretäri, kellel puuduvad nii ehitusalased kui ka õigusalsed teadmised. Ehitusloa andmine eeldab keeruka projektidokumentatsiooni kontrollimist ja kavandatavatest ehitustöödest puudutatud huvide kaalumist. Samas pole välistatud nt, et vallavalitsuse sekretäri volitatakse vastama mõningatele taotlustele, nt teabenõuetele. Eelnev ei mõjuta asutuse juhi või juhtorgani enda pädevust, sest neil on asutuse esindamise volitus sõltumata sisulisest kompetentsist ja teadmistest.

HMS § 8 lg 2 ei anna *kollegiaalorganile* (linnavolikogule, vallavalitsusele kollegiaalorgani tähenduses) õigust volitada mõnda oma liiget otsustama kollegiaalorgani pädevuses olevat haldusküsimust. See läheks vastuollu kollegiaalorgani olemusega. Eelnevast tulenevalt ei saa volikogu volitada ka komisjoni enda pädevuses olevaid küsimusi lahendama.

Kuigi VVS § 49 lg 1 p 3 kehtib endises sõnastuses, on seoses HMS § 8 lg 2 jõustumisega selle praktiline toime lakanud, sest nimetatud säte lubab seadusega teha ministri ainupädevusest erandeid ja HMS § 8 lg 2 lubabki kõigis küsimustes volitada ka teisi ametnikke.

2.4.2. Sisepädevus kohalikus omavalitsuses

Varasemast, volitamise piiramise ideoloogiast on kantud ka KOKS, mille § 4 kohaselt on omavalitsusorganid vaid *volikogu* ja *valitsus*. Sellest sättest ei saa järeldada, et HMS-i tähenduses ei võiks omavalitsusüksuses eksisteerida rohkem haldusorganina tegutsevaid üksusi. Seaduse või määrusega võib ülesande täitmise määrata nii omavalitsusüksuse kui terviku, linnaosa või osavalla valitsuse kui ka ükskõik millise struktuuriüksuse või konkreetse omavalitsusametniku (välis-)pädevusse. Need üksused peavad omakorda täpsustama, kes neid haldusmenetluses esindab. Lisaks tuleb arvestada, et mõistet "valla- või linnavalitsus" kasutatakse eriseadustes ja määrustes kahes tähenduses: kord peetakse silmas valitsust kui kollegiaalset linnapeast ja abilinnapeadest või vallavanemast ja abivallavanematest koosnevat *otsustuskogu*, teinekord aga mõistetakse valitsuse all linnapea või vallavanema poolt juhitud *täidesaatvat asutust*. Vaatleme erinevaid pädevuse jaotamise võimalusi kohalikus omavalitsuses lähemalt.

- Kui seadus või Vabariigi Valitsuse või ministri määrus volitab haldusüksust täitma *kohalikku omavalitsusüksust* tervikuna, s.o valda või linna kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut, siis peab omavalitsusüksuse sisepädevuse, volitatud asutuse või ametniku vastavalt KOKS § 22 lg-le 2 kindlaks määrama *volikogu*.⁴² See on erand HMS § 8 lg-st 2, mille kohaselt määrab haldusorgani sisepädevuse üldjuhul kindlaks asutuse juht. Volikogu võib kohaliku omavalitsuse pädevusse antud küsimustes anda volituse valla või linna esindamiseks nii kollegiaalsele valla- või linnavalitsusele, valitsusele kui

⁴² Sama tuleneb ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta art-st 3. Selle kohta vt RKHK 3-3-1-30-97, p 1.

ametiasutusele, ametiasutuse struktuuriüksusele, mõnele konkreetsele ametiisikule, aga ka näiteks volikogu komisjonile, esimehele⁴³ vms. See ei nähtu KOKS § 22 lg-st 2 küll selgesõnaliselt, kuid selliselt on viimase aja kohtupraktikas seda sätet asutud tõlgendama.

Varasema planeerimis- ja ehitusseaduse § 33 lg 1 sätestas sarnaselt kehtiva EhS § 19 lg-le 3, et projekteerimistingimused kehtestab *kohalik omavalitsus*. Riigikohus leidis selle kohta, et “[s]ee säte ei eelda, et projekteerimistingimused peaks kehtestama volikogu. ... [KOKS § 22 lg 2] ei välista kohaliku omavalitsuse ülesannete delegeerimist lisaks linna- või vallavalitsusele ka valitsuse struktuuriüksustele ning linna või valla asutustele ja ametnikele. ... Olemuselt ei ole projekteerimistingimuste kehtestamine küsimus, mis vajaks otsesel valimistel valitud esindusorgani otsust või üldse kollegiaalorgani otsust.”⁴⁴ See tõlgendus on õige ja vajalik arvestades Eestis toimunud haldusõiguse reformi ning vajalik õiglase ja tõhusa haldusmenetluse läbiviimiseks. KOKS § 4 ja § 22 lg 2 sõnastus vajaks aga samuti kaasajastamist. Eelnevast tulenevalt võis ka näites 2.1 volikogu volitada ehitusluba andma ja seda tühistama nii kollegiaalset linnavalitsust kui ka linnavalitsust ametiasutusena.

- Kui seadus (nt KOKS § 22 lg 1) või määrus määrab mingi küsimuse konkreetsetelt *volikogu* (ainu-)pädevusse, siis ei ole volikogul enam võimalik seda küsimust kellelegi, ka mitte volikogu komisjonile või esimehele täiendavalt delegeerida, kui seadus (määrus) ei sätesta otsesõnu teisti. Nõnda ei saa keegi teine peale volikogu kehtestada detailplaneeringut, millega määratakse miljööväärtuslik hoonesutuala (KOKS § 22 lg 1 p 33).⁴⁵
- Kui seadus või määrus (sh ka volikogu määrus, millega määratleti mingi otsuse tegemiseks valla või linna sisepädevust) annab küsimuse *linna- või vallavalitsuse* pädevusse, tuleb tõlgendamise teel selgitada, kas mõeldud on valitsust kui kollegiaalorganit või kui ametiasutust. Halduse üksikaktide puhul tuleb eeldada, et pädev on valitsus kui ametiasutus. Vastupidisele tõlgendusele võib muuhulgas viia see, et seadus nõuab otsesõnu haldusakti andmist korralduse vormis. Korraldusi annab aga vaid valitsus-kollegiaalorgan, mitte ametiasutus (erandiks TrbKS § 14³ lg-st 3 tulenev korralduse andmise õigus).⁴⁶ Kui haldusorganiks on *valitsus kui kollegiaalorgan*, ei ole otsustamist enam võimalik kellelegi dele-

⁴³ Planeerimismenetluses tehtud ettepanekutele vastamine, RKHK 3-3-1-54-03, p 17.

⁴⁴ RKHK 3-3-1-25-02, p 15.

⁴⁵ Pädevusnõuded kehtivad ka halduslepingute sõlmimisel. Seejuures tuleb silmas pidada, et kui haldusleping näeb ette omavalitsusüksusele rahalise kohustuse võtmise, siis peab halduslepingu sõlmimise otsustama volikogu, vt Tartu RnK 2-3-86/2002, lk 5.

⁴⁶ TrbKS § 143 lg 1 kohaselt võib kauplemisloa väljastamise, muutmise või kehtetuks tunnistamise pädevuse anda ka linna ametiasutusele või linnavalitsuse muule struktuuriüksusele, sama paragrahvi lg 3 kohaselt on sellisel juhul linna ametiasutusel või linnavalitsuse muul struktuuriüksusel korralduse andmise õigus. Seega selle regulatsiooni puhul on seadusandja küll andnud kauplemisloa väljastamise (välise) pädevuse esmaselt kollegiaalsele linna- või vallavalitsusele, kuid avanud siiski ka võimaluse volitada see ülesanne ametiasutusele. Volitatud ametiasutus võib omakorda vajadusel täpsustada oma sisepädevust.

geerida, ka mitte ühele või osale valitsuse liikmetest ega valla- või linnavalitsuse ametnikele. Seevastu, kui välispädevust reguleerivas seaduses või määruses mõeldi pädeva linna- või vallavalitsuse all kogu *ametiasutust*, võib ametiasutuse juht (linnapea või vallavanem) volitada täiendavalt kedagi (struktuuriüksust, linna- või vallavalitsuse komisjoni⁴⁷, konkreetset ametnikku⁴⁸ või ka valitsust-kollegiaalorganit) otsust tegema või reserveerima vastava volituse ainult endale. Demokraatia põhimõttest ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest tulenevalt võib säärastes olukordades linna- (valla-) valitsuse sisepädevust linnapea (vallavanema) asemel jaotada ka volikogu. Küll aga ei saa volikogu ei valitsusele kui kogule ega ka valitsusele kui asutusele seadusega antud pädevust delegerida valitsuse koosseisu mittekuuluvatele organitele ega võtta seda ka endale.⁴⁹

Vastavalt SHS § 22 lg-le 3 määrab toimetulekutoetust valla- või linnavalitsus. Miski ei viita siin sellele, et seadusandja oleks soovinud välistada toetuste määramise valitsuse-ametiasutuse poolt. Taoliste suhteliselt rutiinsete üksikotsuste tegemine omavalitsuse kollegiaalse täitevorgani poolt oleks väga ebapraktiline. Seega tuleb toimetulekutoetuste määramisel haldusorganiks lugeda vallavalitsus ametiasutuse. Ka vallavolikogu või vallavanem võivad vastavalt kas määruses või käskkirjas konkretiseerida, millised ametnikud täpselt toetusi määravad. Nad võivad aga ka ette näha, et kõik taotlused arutatakse läbi valla- või linnavalitsuse istungil. Sama kehtib ka näites 2.1 ehituslubade kohta. Toimetulekutoetuste määramise volitust ei saa aga omavalitsusüksuse siseselt anda volikogu või tema komisjoni pädevusse, sest see on seaduse kohaselt valitsuse pädevuses ja volikogu ega tema komisjon ei kuulu valitsuse struktuuri. Küll võib aga volikogu või tema komisjoni pädevusse jätta ehitusloa andmise, sest ehitusloa andmisel on pädevaks organiks kohalik omavalitsusüksus tervikuna, mitte kitsamalt valitsus (EhS 23 lg 1).

See, kas linnaplaneerimisosakonna juhataja ja linnavalitsus on näites 2.1 tegutsenud oma volituste piires, sõltub sellest, kellele linnapea vastava ülesande peale pani. Kuid isegi juhul, kui linnapea poolt antud volitustest ei ole kinni peetud, ei tähenda see, et rikutud oleks välise pädevuse norme. Haldusvälise isiku jaoks on mõlemad otsused tehtud pädeva haldusorgani poolt, kuigi rikkuda võidi sisepädevust.

- Seaduses sätestamata kohaliku elu küsimusi, s.o linna või valla poolt vabatahtlikult täitmiseks võetud ülesandeid lahendama on pädev linna- või vallavalitsus, kui see ei kuulu volikogu pädevusse (KOKS § 30 lg 1 p 3). Nõnda võib toetusi rahvakunstirühmadele või

⁴⁷ Teistsugusel seisukohal Tallinna HK 3-216/2002, lk 3, mille kohaselt on komisjoni näol tegemist linnavalitsuse sisemise tööorganiga, millel on abistav iseloom linnavalitsuse otsuste kujundamisel. HMS § 8 lg 2 valguses on see seisukoht kaheldav. Vrd varasema praktika kohta kauplemislubade väljaandmise suhtes ka RKHK 3-3-1-15-99, kus kaebuse esitajalt nõudis loa andmiseks täiendavate dokumentide esitamist linnapea. Kaupluse töö üldeeskirja kohaselt oli pädevaks organiks kohalik omavalitsus.

⁴⁸ RKHK 3-3-1-33-03, p 15; 3-3-1-41-03, p 15.

⁴⁹ Kui seaduse või määrusega on mingi ülesanne antud valla- või linnavalitsuse pädevusse, siis ei ole valla- või linnavolikogul õigust seda ülesannet teostada, RKHK 3-3-1-30-97, p 1; 3-3-1-27-98, p 2.

sportlastele määrata linnavalitsus ilma volikogu eelneva selgesõnalise volitusega, seda muidugi eeldusel, et valitsusele on selleks otsarbeks eraldatud eelarvevahendid.⁵⁰

- *Osavallale ja linnaosale*, samuti tema vanemale kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks sisepädevuse andmise võimalus tuleneb KOKS § 57 lg 1 p-st 4. Volitamine peaks toimuma osavalla või linnaosa põhimäärusega, kuid praktikas on õigustatult lubatud volitamist ka muude volikogu määrustega.⁵¹ Üldaktide, s.o määruste andmise õigust linnaosale ega osavallale anda ei saa.⁵² *Aleviku- või küllavanem* ei ole omavalitsusametnik. Temale ülesannete andmine ei kujuta endast sisepädevuse jaotamist, vaid eraisikule avaliku ülesande üleandmist, mis nõuab eraldi seaduslikku alust või allhanget tehnilise töö teostamiseks.

Siinkohal vajab ilmselt selgitamist ka küsimus, millises vormis ja mis nimetusega haldusakte saavad anda kohaliku omavalitsuse struktuuri kuuluvad üksused ja ametnikud, keda volikogu või valitsus on volitanud, sest korralduse andmise õigust neil ei ole. Vastuse annavad HMS § 54 jj ja käsi-raamatu ptk 9.5.1. Haldusakt tuleb anda kirjaliku motiveeritud haldusdokumendina, kus sisalduvad kõik ettenähtud rekvisiidid. Haldusakt tuleks vormistada asutuse üldplangile. Pealkiri peaks kajastama nii lühidalt kui võimalik haldusakti sisu ("Ettekirjutus", "Ehitusloa andmine"), pealkirjaks võib ka olla lihtsalt sõna "Otsus" vms. Keelatud ei ole haldusakti dokumenteerimine isikule saadetas ametikirjas, nt sellises, kus teatatakse, et taotletud loa andmisest keeldutakse. Mõistagi peavad sellises kirjas sisalduma kõik vajalikud andmed, sh õiguslik ja faktiline põhjendus.⁵³

⁵⁰ KOKS § 22 lg 2 ja § 30 lg 1 p 3 omavaheline vahekord ei ole seaduses õnnestunud. KOKS § 22 lg 2 kohaselt on seadusega omavalitsusüksusele peale pandud ülesannete täitmisel universaalpädevus volikogul, § 30 lg 1 p 3 kohaselt kohaliku elu küsimuste lahendamisel aga valitsusel. On selge, et kohaliku elu küsimuste lahendamisel võib samuti seadusandja omavalitsustele ülesandeid peale panna. Kelle universaalpädevusse kuuluvad siis need ülesanded? Samuti on selge, et tihti ei ole kohaliku elu küsimusi riiklikest kuigi hõlbus eristada.

⁵¹ Vt linnaosavalitsuse osakonnajuhataja pädevuse kohta kohtulahendit asjas Tallinna RnK 2-3/185/03, lk 5, mille kohaselt Tallinna Linnavolikogu 14.06.2001 määrusega nr 32 oli linnaosavalitsus kui linnavara valitseja volitatud korraldama mitteeuruumide erastamist ning seetõttu oli rendipindade osakonna juhataja pädev teatama kaebuse esitajale, et tema taotlus on esitatud tähtaja rikkumisega. Varasemas kohtupraktikas välistati haldusaktide andmine linnaosavalitsuste poolt, sest seadus nägi üksikakti andmise õiguse ette vaid linnaosavanemale, vt RKHK 3-3-1-6-98, p 2. Nüüdseks on HMS § 8 lg 2 selle põhimõtte muutnud, sellele tuginedes võib haldusakti andmise volituse anda ka ükskõik millisele linnaosa ja selle valitsuse allüksusele.

⁵² KOKS § 57 lg 4 varasem redaktsioon seevastu välistas igasuguse õigusakti andmise osavalla või linnaosa poolt, kohtupraktikas loeti sellised aktid antuks pädevust ületades, vt RKHK III-3/1-17/94.

⁵³ RKHK 3-3-1-33-03, p 13; 3-3-1-41-03, p 15.

2.4.3. Ametiisik kui haldusorgan

Olukorras, kus väline otsustuspädevus on seadusega antud asutuse juhi, nt ministrile või maavanemale, ei või juht oma pädevust delegeerida alluvatele, sest alluvad ei kuulu ju asutuse juhi kui ametiisiku organisatsioonilisse koosseisu. Nõnda ei saa asutuse juht delegeerida seadusega talle usaldatud teenistusalaste otsuste tegemist alamalseisvatele ametnikele ja struktuuriüksustele. Niisugune delegeerimine on seadusevastane. Iseküsimus, kas on mõttekas lugeda selliselt, pädevust ületades antud akt, iseäranis kui pädev ametiisik on selle pärast heaks kiitnud, tühiseks.

Näide 2.2: Maa ostueesõigusega erastamise otsust ei kinnitanud mitte maavanem, vaid maavalitsuse osakonnajuhataja. Kolm aastat hiljem palub isik, kes ka oleks tahtnud maad erastada, tunnistada otsus tühiseks.

Kui keegi niisugust otsust ei ole vaidlustanud, asutuse juht on otsuse kasvõi vaikimisi aktsepteerinud (s.t võimalikus hilisemas kohtuvaidluses ei ütle otsusest lahti) ja tegemist ei ole küsimusega, mis saab ilmselgelt olla vaid asutuse juhi pädevuses (ilmselguse põhimõte), kahjustaks sellise otsuse hilisem tühiseks lugemine õiguskindlust. Taolises situatsioonis võib kohus kaaluda, kas jätta akt jõusse, tühistada ta või lugeda ta algusest peale tühiseks. Asutusel ei ole aga soovitatav kohtuliku kaalumiseiga seotud riski enda peale võtta (vt lähemalt ptk 9.7).⁵⁴

2.4.4. Ülesannete delegeerimine ja allhange

Asutuse enda ametnikele asutuse esindamiseks volituste andmist ei saa samastada asutuse funktsioonide delegeerimisega väljapoole asutust. KOKS § 22 lg 2 terminoloogia on selles osas eksitav. Delegeerimine pole enam sisepädevuse jaotamine, vaid välispädevuse muutmine. HMS § 8 lg 2 selleks mingit täiendavat võimalust ei ava. Oma ülesannetest mõne teise organi kasuks saab asutus loobuda vaid seaduses või määruses sätestatud juhtudel ja tingimustel (vastavalt sellele, millise õigusaktiga on ülesanne talle peale pandud).⁵⁵

Keelatud ei ole aga pädeva haldusorgani poolt allhanke korras haldusülesande täitmiseks vajalike abitööde tellimine ettevõtjatelt või muudelt haldusevälistelt isikutelt. Nõnda võib keerulise haldusotsuse motivatsiooni projekti tellida advokaadilt. Kui pädeva asutuse volitatud ametnik sellele alla kirjutab, ei ole tegemist ülesande delegeerimisega, vaid tehnilise töö teostuse tellimisega. Töö teostajaks võib olla koguni haldusakti andmist taotlenud isik. Pea kõik detailplaneeringud koostatakse Eestis planeeringust huvitatud eraisikute poolt (õigemini eraisikud tellivad need omakorda pro-

⁵⁴ Vt ka RKHK 3-3-1-32-03.

⁵⁵ K. Merusk, Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, *Juridica* 2000, nr 8, lk 499, 503 j; T. Annus, Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, *Juridica* 2002, nr 4, lk 224, 228; RKHK 3-3-1-15-99, p 1; 3-3-1-77-03, p 24.

jekteerimisfirmadelt). Ilma seaduses eraldi sätestatud võimaluseta ei saa aga üle anda ametlike menetlustoimingute sooritamist, nt isikute ärakuulamist. Selline erandlik võimalus on sätestatud nt KMHS § 17 lg-s 1. Allhanke korras toimub ka mitmete faktiliste haldusülesannete täimine – teede ehitamine, sõidukite teisaldamine.⁵⁶

2.4.5. Volituse vorm

Sisepädevuse jaotamiseks antava volituse täpset vormi pole ega peagi olema kuskil sätestatud. Volitatud organ peab suutma volitust tõendada, seetõttu on muidugi mõistlik kasutada vaid kirjalikku volitamist. Kõige praktilisem on kehtestada volitus kindlate haldusakti tüüpide suhtes asutuse käskkirjaga. Volitus võib olla antud ka asutusesiseses seadust täpsustavas juhendis⁵⁷ või teenistuja ametijuhendis.⁵⁸ Omavalitsus võib selleks kasutada ka oma põhimäärust ja menetluskorda reguleerivaid määrusi, nt ehitusmäärust, kauplemislubade väljastamise korda vms, sätestades näiteks:

“Kauplemisloa võib välja anda linnavalitsuse ettevõtlusosakonna juhtaja, tema asetäitja ja peaspetsialist.”

Keelatud ei ole ka üksikvolituse andmine ühe või mitme kindla haldusakti andmiseks, näiteks:

“Volitan kauplemislube välja andma linnavalitsuse ettevõtlusosakonna juhatajat, tema asetäitjat ja peaspetsialiste.”

HMS § 8 lg 2 ei sätesta ka, kes täpselt peab volituse andma, kuid selleks tuleb lugeda ametiisik või kollegiaalorgan, kellel on üldine volitus asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamiseks. Kohaliku omavalitsusüksuse puhul tuleb juhinduda KOKS § 22 lg-st 2.

2.4.6. Sisepädevuse rikkumise tagajärjed

Erinevalt välispädevuse ületamisest ei too sisepädevuse rikkumine kaasa haldusakti automaatset tühisust.⁵⁹ Kui on välistatud, et otsustamine vale ametniku poolt võis mõjutada otsuse sisu, siis ei saa sisepädevuse rikkumine olla ka aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kohtu või vaideorgani poolt. Kui aga faktiliselt või õiguslikult keerulise kaalutusotuse on teinud selleks mittevõitatud ametnik, siis on enamasti hilisemas

⁵⁶ Teisaldamise kohta vt RKEK 3-3-4-7-02, p 10; RKHK 3-3-1-64-03.

⁵⁷ Asutus võib oma ametnikele kehtestada seaduse täitmist korraldavad juhendid. Halduseväliste isikute jaoks neil õiguslik siduvus puudub. Seetõttu ei ole juhendi kehtestamiseks vajalik seadusest tulenev volitus. Juhendi koostamisest tuleb hoiduda seal, kus seadus ise on piisavalt täpne. Juhend on asjakohane ülesannete puhul, mida seadus ei reguleeri või kus ametnikele on jäetud ulatuslik diskretsiooniruum ning kus suuniste puudumine võib viia halduspraktika ebakindlusele või koguni ebavõrdse kohtlemiseni.

⁵⁸ Asjas Tartu RnK 2-3-159/2002, leidis kohus, et maksumaksjalt seletuse võtmiseks ei vaja ametnik erivolitust, kui vastav õigus tuleneb juba tema ametikohustusest.

⁵⁹ Tühisuse toob HMS § 63 lg 2 p 3 kohaselt kaasa vaid haldusakti andmine ebapädeva haldusorgani, mitte organi nimel tegutseva ametniku poolt.

vaidluses küllalt raske väita, et see ei saanud mõjutada lõpptulemust. Sise-mise pädevuse rikkumise piiridest väljuvad juhtumid, kus on ilmselge, et ametnikul, teenistujal või töötajal ei saa olla asutuse esindamiseks volitust: nt maksuettekirjutuse tegemine maksuameti koristaja poolt. Sellist akti ei ole antud pädeva asutuse nimel ja seega on tegemist tühise aktiga.

Tühistamata jäämine ei välista distsiplinaarmedmete tarvitusele võtmist ametniku suhtes, kes süüliselt ületab talle õigusaktide ja asutusesiseste dokumentidega antud volitusi.

2.5. Territoriaalne alluvus

Eestis on asutusi, kelle jurisdiktsioon ulatub kogu riigi territooriumile, aga ka asutusi, kelle tegevus on piiratud regiooniga, maakonnaga, omavalitsusüksuse või koguni linnaosa territooriumiga. Viimastel juhtudel on sisuliselt pädevad mitu asutust, kuid nende pädevus on jaotatud tööpiirkondade vahel. HMS § 9 lg 2 sätestab:

“(2) Asja alluvuse määratlemisel erinevate tööpiirkondadega haldusorganite vahel viib haldusmenetluse seoses:

- 1) isikuga või tema vallasvaraga läbi haldusorgan, kelle tööpiirkonnas on või viimati oli isiku elu- või asukoht;
- 2) kinnisvaraga läbi haldusorgan, kelle tööpiirkonnas vara asub.”

Selle põhimõtte kohaselt tuleb nt keskkonnaluba taotleda keskkonna-teenistusel, kelle tööpiirkonnas asub kinnisasi, millel tahetakse arendada luba nõudvat tegevust. Ettevõtja isikuga seotud luba, nt litsents mingis erinõuetega valdkonnas tegutsemiseks, tuleb aga taotleda ettevõtja registri-järgse asukoha järgi. Territoriaalset alluvust rikkudes antud haldusakt on antud ebapädeva asutuse poolt ja seetõttu tühine, kui rikkumine on ilmselge.⁶⁰

2.6. Ametniku erapooletus

2.6.1. Erapooletuse põhimõtte tähtsus

Otsustaja erapooletus on üks peamistest õiglase menetluse tunnustest. Ametniku erapooletuse põhimõtte on välja arenenud ammusest printsiipest, et keegi ei tohi olla kohtunik iseenda asjas (lad *nemo iudex in causa sua*), sest see raskendab õiglase otsuse tegemist. Haldusmenetlus ei ole küll nii

⁶⁰ Sama kehtib ka juhul, kui seadus määrab haldusakti andmise üleriigilise valitsusasutuse pädevusse, kuid määrusega kehtestatud kord täpsustab, et haldusakti andmise peab otsustama kohalik struktuuriüksus (nt politseiprefektuur, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti regionaalosakond, Maksu- ja Tolliameti piirkondlik maksukeskus või tolliinspektuurid). Sellisel juhul on seaduse ja määruse koostoisest tulenevalt pädevaks haldusorganiks kohalik struktuuriüksus, mitte enam asutus tervikuna. Kui niisuguses olukorras annab haldusakti vale kohalik asutus, on tegemist välispädevuse rikkumisega.

formaalne kui kohtumenetlus, kuid erapooletuse reegel on ka siin hädavajalik. See on nii iseseisvalt parema otsuse üheks garantiiks kui ka eelduseks teiste menetluspõhimõtete praktiliseks realiseerumiseks. Nimelt tuleb haldusotsuse tegemisel välja selgitada kõik otsustamisel olulised asjaolud, kuulata ära puudutatud isikute arvamused, kaaluda heas usus nende huve ja avalikku huvi ning hoiduda otsust mõjutada võivatest kõrvalistest kaalutlustest. Neid nõudeid on ka parima tahtmise juures väga raske täita ametnikul, kes on menetluse lõpptulemusest isiklikult huvitatud. Menetlusosalise arvamuse ärakuulamisel puudub mõte, kui isikliku huvitatuse tõttu on ametnik otsuse enda jaoks juba langetanud ja tema kõrvad on menetlusosalise jaoks suletud. Isegi aus ametnik võib tahtmatult kalduda eelistama lahendit, mis suurendab tema või tema lähedaste heaolu. Ebaaus ametnik võib sellises olukorras teha ka teadlikult vale otsuse. Mida suurem on ametnikele jäetud otsustamisõigus – diskretsioon – seda enam kasvab isikliku seotuse korral väärotsustuse oht. Seetõttu tuleb huvikonflikti sattunud ametnik otsustamiselt diskvalifitseerida.⁶¹ Isikliku huvitatuse rängemad vormid (alkäemaks, ametiseisundi kuritarvitamine) on koguni kriminaliseeritud ja neid üritatakse lisaks HMS-le vältida ka korruptsioonivastase seadusega.⁶² Kuna korruptsioonivastane seadus on oma reguleerimisalal konkreetsem, tuleb selle seaduse ja HMS normide kollisiooni korral kohaldada korruptsioonivastast seadust kui eriseadust.

2.6.2. Ametniku taandamise alused

HMS § 10 lg 1 sätestab:

“Haldusorgani nimel tegutsev isik ei või haldusmenetlusest osa võtta, kui:

- 1) ta on asjas menetlusosaline või menetlusosalise esindaja;
- 2) ta on asjas menetlusosalise või menetlusosalise esindaja sugulane (vanem, laps, lapsendaja, lapsendatu, vend, õde, vanavanem, lapselaps), abikaasa, hõimlane (abikaasa vanem, laps, lapsendaja, lapsendatu, vend, õde, vanavanem, lapselaps) või perekonnaliige;
- 3) ta on menetlusosalisest või selle esindajast tööalases, teenistussuhtes või muus sõltuvuses;

⁶¹ D. J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, 1996, lk 437 jj; R. J. Pierce/S. A. Shapiro/P. R. Verkuil, *Administrative Law and Process*, 1999, lk 454 jj. Kuna erapooletus on vajalik ka menetluspõhimõtete realiseerumiseks, on taandamine vajalik nii otsuse kui ka oluliste menetlustoimingute tegemisel (küsimuse arutelu, isiku ärakuulamine), vt RKHK 3-3-1-3-03, p 12.

⁶² Selle kohta K. Ahi, *Korruptsiooni otseselt tõkestavate õigusaktide analüüs*, teoses: P. Pruks (koostaja), *Korruptsiooni piiramisest Eestis*, 2002, lk 24 jj.

- 4) ta on muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.”

2.6.2.1. Absoluutsed ja relatiivsed alused

Punktides 1–3 nimetatud juhtudel on ametniku osalemine haldusmenetluses keelatud ilma, et oleks vaja täiendavalt põhjendada või tõendada, kas sugulussuhe mõjutab ametnikku ka tegelikult. Eeltoodud loetelu ei ole aga ammendav. Kui huvitatud isik tõendab, et ametnik on mõne muu lähedase isiku kaudu või mingi muu seose tõttu otsustusest *isiklikult huvitatud*, siis võib ka sellel alusel nõuda ametniku menetlusest kõrvaldamist. Siin tuleb aga arvestada, et isiklik huvi peab olema küllaldase kaaluga. Ei saa ju salata, et igal kohusetundlikul ametnikul tekib tema poolt lahendatavate küsimustega teatud psühholoogiline side. Ametnikul võib kujuneda isiklik poolehoid, kaastunne või teisalt ebasümpaatia mõne menetlusosalise suhtes. Teda võivad mõjutada maailmavaatelised veendumused, tuttavate või avalik arvamus jne. Neid mõjutusi ei ole võimalik täielikult välistada.⁶³ Enamgi veel – lähtumine poliitilistest eelistustest on Vabariigi Valitsuse, linna- ja vallavolikogude ja -valitsuste olemuslik osa. Mõistagi ei saa isikliku või poliitilise veendumusega vabandada sisulist seaduserikkumist, kuid kõik niisugused aspektid ei saa ka automaatselt kaasa tuua ametniku menetlusest kõrvaldamist.

2.6.2.2. Poliitilised organid

Eelnevast lähtub ka HMS § 10 lg 6, mille kohaselt selle paragrahvi sätteid n-ö poliitilistele organitele – Vabariigi Valitsus, kohalikud volikogud ja valitsused – ei kohaldata. Lahendust, et erapooletuse nõuet neile otsustuskogudele üldse ei kohaldata, ei saa aga mingil juhul lugeda õnnestunuks, sest see seab tugevasse ohtu menetluse õigluse ja aususe. Kollegiaalorganite mänguruum on niikuinii suurem kui üksikametnikul, nende vastutus on hajutatum. Neid puudusi annaks parandada, kohustades otsustamiselt kõrvaldama need organi liikmed, kes on ise, kelle lähedased või kellega seotud juriidilised isikud on haldusotsuse tegemisel menetlusosalisteks. Sätte ebaõnnestumist kinnitab ka see, et ta ei haaku KOKS § 17 lg-ga 5, korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 2 p-dega 3, 14 ja 15, § 24 lg-ga 1 ning § 25 lg-tega 1, 2 ja 3, mis keelavad ka ministritel ja volikogude-valitsuste liikmetel sooritada tehinguid iseendaga ja langetada otsuseid isiklike majanduslike huvide korral. Õiglast menetlust ohustab iseäranis poliitiliste ja majandushuvide segunemine. Kui nt volikogu või valitsus teeb oma otsus(t)es kahtlase väärtusega eeliseid äriühingutele, kes on teinud olulise suurusega annetusi, siis seab see otsese kahtluse alla otsuse erapooletuse. Kuigi HMS § 10 siin otsest rakendatav ei ole, kehtib ka poliitiliste organite puhul ometi põhisea-

⁶³ Vt K. Ahi/L. Saarniit, Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel, *Juridica* 2000, nr 8, lk 492, 493.

duslik võrdse kohtlemise ja ausa menetluse põhimõte (PS § 12, EIK art 6) ning mõistagi ka korruptsioonivastane seadus, mille rikkumine toob kaasa menetluse õigusvastasuse samaväärselt HMS §-ga 10.⁶⁴

Näide 2.3: Linnavolikogu peab otsustama linnale kuuluva katlamaja rendile andmise. Vastavasisulise taotluse on esitanud kaks äriühingut, neist üks on rahastanud linnavolikogus enamuses olevat erakonda. Kui otsus tehakse erakonda rahastanud äriühingu kasuks ja pole võimalik veenvalt tõestada, et rahastamine ei mõjutanud volinike otsust, siis võidakse säärane otsus tühistada.

2.6.2.3. Piiripealsed juhtumid

Ametniku erapooletust võib HMS § 10 lg 1 p 4 tähenduses kahjustada ka valedel alustel makstav *tulemuspalk*. Kui palgalisaga premeeritakse vaid töö kvantiteedi, iseäranis aga vaid mõne menetlusosaliste kategooria kahjuks tehtavate otsuste hulga eest, siis kahandab see selgelt ametniku neutraalsust. Seetõttu ei saa seaduslikuks pidada nt maksuametnike palga seadmist sõltuvusse maksumaksjalt ettekirjutuste abil sissenõutud summadest.⁶⁵ See abinõu võib küll vähendada maksudest kõrvalehoidmist, kuid suurendab samal määral ka alusetult maksude sissenõudmise ohtu. Maksuametis tuleks tulemuspalka arvutamisel arvesse võtta võrdsest nii maksu maksja kasuks kui kahjuks tehtud kvaliteetseid s.o õiguspäraseid otsuseid.

Erapooletust ei saa kahtluse alla seada üksnes seetõttu, et asja otsustab sama ametnik, kes haldusmenetluse algatas ja kogus menetluses tõendeid. Ka ametikohustuste täitmise pinnalt tekkinud suhtlemiskonflikt ei pruugi veel tähendada, et ametnik on isiklikult häälestatud menetlusosalise vastu. Varasem arvamuse avaldamine abstraktse või analoogilise küsimuse kohta nt ajakirjanduses või avalikul esinemisel ei tähenda samuti tingimata, et ametnik ei ole suuteline vastuargumente ära kuulama ja nendega arvestama. Siiski, koostoimes muude menetlusvigadega (otsuse puudulik põhjendamine, isiku sõnaõiguse piiramine ärakuulamisel) või raskematel juhtudel ka iseseisvalt (nt kui ametiisik on selgelt deklareerinud, et teda ei huvita konkreetse asjas mingid vastuväited), võib kahtlus erapooletuse suhtes olla põhjendatud. Kahtlusi võib süvendada ka see, et ilma mõjuva põhjuseta kõrvaldab asutuse juhtkond asja menetlemiselt pädeva, erialaselt kompetentse ja neutraalse ametniku ja asendab ta teise, menetlusosalise suhtes vaenuliku ametnikuga.

Praktikas ei seisne haldusmenetlus vaid ametlikes toimingutes, vaid ametnikud ja asjast puudutatud isikud suhtlevad tavalisel inimlikul tasemel. Sellise inimliku suhtlemise juurutamine on tegelikult ka üks HMS-i eesmärkidest: § 5 sätestab haldusmenetluse vormivabaduse põhimõtte, § 36

⁶⁴ RKHK 3-3-1-3-03, p 12.

⁶⁵ Maksuametniku erapooletuse tähtsusest, iseäranis revisjoni läbiviimisel (revisjon konkureeriva firma tellimusel jm markantsed näited), L. Lehis, Maksumaksja õiguste kaitse maksu menetluses, *Juridica* 1997, nr 3, lk 128, 132.

kohustab asutust nõustama inimest nii haldusmenetluses kui ka enne seda küsimustes, millest sõltub isiku taotluse menetlemine, § 40 peab tagama isikule võimaluse esitada kavandatava otsuse kohta oma arvamus. Tihti antakse juba enne taotluse esitamist läbirääkimistel mitteametlikke lubadusi või sõlmitakse lausa "džentelmenide kokkuleppeid", mille kohaselt asutus kinnitab valmisolekut haldusakt (nt keskkonnaluba) välja anda ja millega kodanikule või ettevõtjale selgitatakse tema kohustused. Sellised informaal- sed kontaktid on positiivsed, sest nad kujutavad endast ühte isikute menet- lusse kaasamise võimalust. Kuid asutuse erapooletuse seisukohast võib mitteametlik suhtlus tuua kaasa tõsiseid probleeme. Ennatlikke lubadusi andes võib asutus end lubamatult tugevalt siduda. Hilisemas menetluses püütakse eelläbirääkimistel kokkulepitust iga hinna eest kinni pidada ja seetõttu ei arvestata asjas hiljem ilmnenud tõenditega ega teiste asjaosaliste vastuväidetega. Nt kui juba enne kohustuslikku keskkonnamõju hindamist lubab linnavalitsus välja anda ehitusloa, siis tekib küsimus hilisema mõjude hindamise ja huvitatud isikute ärakuulamise mõttekusest. Seega peab asu- tus küll asjaosalistega kliendisõbralikult suhtlema, andma neile nõu ja teavi- tama neid ka heas usus tulevase võimaliku otsuse sisust, kuid ta ei tohi en- ne kogu info kokkukogumist anda ennatlikke ja katteta lubadusi. Asutus võib anda tingimusliku lubaduse, et taotletav luba või muu akt antakse juhul, kui ei ilmne kaalukaid vastuväiteid. Teine reegel: ka mitteametliku suhtlemise korral tuleb menetlusosalisi kohelda võrdsetl. Asutus võib pida- da kahepoolseid, teatud ajahetkeni koguni konfidentsiaalseid läbirääkimisi, kuid esimesel võimalusel tuleb sinna kaasata ka kolmandad isikud või või- maldada neil eraldi oma arvamust avaldada (telefonitsi, kirjaga, asutusse kohale tulles vms viisil). Selgituste andmine (HMS § 36) ja nõustamine ei tohi anda kellelegi märkimisväärseid eeliseid oma huvide kaitsmisel. Kui aga menetlusosalised ongi juba algupäraselt erinevate teadmistega, siis peab nõustamine püüdma seda vahet tasandada.

HMS § 10 keelab otseselt menetluses osaleda vaid otsust langetaval ja teisi väljapoole suunatud toiminguid sooritaval ametnikul. Asutuse poolt lahendatava küsimusega majasiseselt tegutsevat ametnikku need sätteid ei puuduta. See ei tähenda, et asutusesiseselt otsust mõjutanud ametniku isik- likul huvil või korruptiivsel käitumisel puuduks üldse haldusmenetluses õiguslik tähendus. Sellised ilmingud võivad kahtluse alla seada valikuot- suste ratsionaalsuse ja põhjendatuse.

Nt kui linnavalitsusel on õiguslikult võimalik kinnisvarafirmale ehitusluba anda, kuid iseenesest oli olemas ka alus sellest keeldumiseks, siis võib linnavalitsuse otsust tugevalt mõjutada asja ettevalmistav (dokumente kontrolliv ja otsuse eelnõu koos- tav) ametnik. Kui ehitusloa andmisest keeldutakse ja selgub, et sellise ettepaneku te- gi ametnik, kes on samaaegselt tihedates suhetes ehitusluba taotlenud ettevõtte kon- kurendiga, tekib põhjendatud kahtlus kaalutusõiguse teostamise õiguspärasuses.

2.6.3. Huvidekonflikti tagajärjed

2.6.3.1. Taandamise kohustus

Isiklik seotus toob kaasa ametniku taandamise ehk diskvalifitseerimise kohustuse. Taandada saab ametnikku nii vastava taotluse korral kui ka asutuse enda initsiatiivil. Taandamisotsust ei saa aga teha seotud ametnik ise, vaid selle peab langetama ametniku ametisse nimetanud või valinud ametnik või organ. Taandamine ei mõjuta ametniku teenistussuhteid, tal säilivad kõik muud teenistuskohustused. Taandamine ei tähenda mingil juhul, et ametnikku tuleks distsiplinaar- või mingis muus korras karistada või et tuleks kahtluse alla seada tema sobivus ametikohale üldse. Vastupidi, kui ametnik rikub taandumise kohustust teadlikult või hooletusest ega teavita oma ülemust huvidekonflikti ilmnemisest, võib tegemist olla karistamist vääriva üleastumisega.⁶⁶

Menetluses osalemise keelu rikkumine ei tähenda seda, et tehtud otsus tuleks ainuüksi sel põhjusel tühistada. Nagu üldse menetlusvigade puhul, viib ka erapooletusreegli eiramine haldusakti tühistamiseni vaid juhul, kui esineb põhjendatud kahtlus, et rikkumine võis mõjutada otsust sisuliselt (HMS § 58). Ent haldusakti tühistamata jätmine ei muuda eelnenud menetlust õiguspäraseks.

2.6.3.2. Taandamise kord

Ametiisiku taandamise otsustab tema teenistusse või tööle võtnud ametiisik (üldjuhul asutuse juht) või kollegiaalorgan. Vorminõudeid taandamise otsusele ei ole, kuid sobivaim vorm selleks on asutuse juhi käskkiri või kollegiaalorgani korralduslike küsimuste lahendamiseks mõeldud otsustusvorm (nt protokolliga kantav otsus). Sõltumata sellest, kuidas taandamise või sellest keeldumise otsus vormistatakse, ei kujuta ta endast haldusakti, vaid menetlustoimingut, mida halduskohtus saab vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga. Õigusvastane taandamata jätmine kujutab endast menetlusviga (vt selle kohta ptk 9.5.7).

HMS § 10 lg 4 ls 2 näeb ette taandamise otsustamise tähtaja. Siinjuures tuleb arvestada, et kollegiaalorganil (nt Vabariigi Valitsus, linnavolikogu) ei pruugi olla võimalik sellise tähtaja jooksul koguneda, mistõttu tuleb kõne alla selle tähtaja pikendamine.

2.6.3.3. Erandid

HMS § 10 lg 5 sätestab: "Isikut ei taandata, kui teda ei ole võimalik asendada."

Asendamise võimatust tuleb tõlgendada kitsendavalt. Taandamata jätmist ei saa õigustada see, et nt asutuses pole teisi ametnikke, kes võiksid

⁶⁶ Vt Tallinna RnK 2-3/101/2002.

ametijuhendi või oskuste poolest asendada isiklikult huvitatud ametnikku. Asutus peab korraldama oma töö nõnda, et igat ametnikku saaks vajadusel keegi asendada. Ka asutuse või struktuuriüksuse juhti tuleb asendada samas korras, mis kehtib puhkuse, töövõimetuse, äraoleku vms juhul. Kollegiaalorgani liige võib taanduda ka asendamiseta, kui kvoorum seda võimaldab, vastasel juhul tuleb selgitada, kas õigusaktid võimaldavad taolises olukorras kaasata asendusliikmeid.⁶⁷ Nt kui ettevõttele tegevusloa andmise poolt hääletavad vastavas komisjonis kindla erakonnaga seotud liikmed ja luba annab erakonda märkimisväärselt rahastanud ettevõtjale olulise soodustuse piirkonna elanike õiguste olulise piiramise arvel, peavad nad taanduma, kui komisjoni on võimalik nimetada uued liikmed. Ka asendamise ja taandamise võimatus ei välista otsuse tühistamist, kui tagantjärele ilmneb, et erapoolikus võis mõjutada otsustamist. Seega, isiklikult huvitatud ametnikul, keda asendamatus tõttu ei ole võimalik taandada, tuleb väga täpselt järgida kõiki menetlus- ja vorminõudeid asjaosaliste kaasamise kohta ja väga põhjalikult oma otsust motiveerida, et hilisema vaidluse korral oleks võimalik tõestada, et vaatamata isiklikule huvile on otsus sisuliselt õige.

⁶⁷ Nt volikogu liikme asendamine võimalik ei ole (KOKS §-d 18 ja 19).

3. Menetlusosaline

Menetlusosaliste ringi kindlaksmääramine on haldusmenetluses suure tähtsusega, sest see on eelduseks õigete menetlusosaliste haldusmenetlusse kaasamisele. Kaasamine võimaldab ära kuulata kõikide haldusaktist või toimingust puudutatud isikute seisukohti ning leida neid seisukohti silmas pidades haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel kõigi isikute huve arvestava paindliku lahenduse. Menetlusosalisena kaasatud isikul on omakorda võimalus saada selgem ülevaade menetluse käigust ja lihtsam võtta seisukohta oma õiguste piiramise vajalikkuse ja põhjendatuse osas. Kokkuvõttes töötab kõik see õiguspärase ja otstarbeka haldusotsustuse saavutamise kasuks ja vähendab hilisemat haldusakti kehtetuks või toimingu õigusvastaseks tunnistamise ohtu (haldusorgani enda või halduskohtu poolt). Lisaks on puudutatud isiku ärakuulamisele ka iseseisev protseduuriline väärtus, sest tagaselja otsuseid tegev asutus käsitab isikut kui pelgalt menetluse objekti, mitte kui õigusvõimelist kodanikku.⁶⁸

Menetlusosalised on sätestatud HMS §-s 11. Nimetatud norm sätestab:

“(1) Haldusmenetluses on menetlusosalised:

- 1) haldusakti andmist või toimingu sooritamist taotlev või halduslepingu sõlmimiseks ettepaneku teinud isik (taotleja);
 - 2) isik, kellele haldusakt või toiming on suunatud või kellele haldusorgan on teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks (adressaat);
 - 3) isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (kolmas isik);
 - 4) haldusorgan, kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks.
- (2) Haldusorgan võib menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada.”

HMS § 11 käsitleb haldusakti andmisel, halduslepingu sõlmimisel või toimingu sooritamisel teostatava haldusmenetluse menetlusosalisi. See menetlusosaliste ring ei puuduta määruse (HMS § 88) andmisel läbiviidavat haldusmenetlust (v.a HMS § 11 lg 1 p-s 4 sätestatud menetlusosaline). See on ka loomulik, kuna määrus antakse määratlemata arvu juhtumite reguleerimiseks, mistõttu seal ei ole võimalik konkreetselt määratleda, kelle

⁶⁸ RKHK 3-3-1-56-02.

õigusi või kohustusi haldusakt võib puudutada. Samas on aga võimalik, et eriseaduses nähakse ette ka määruise andmise menetlusse isikute (nt teatud maa-ala kinnisasjade omanike, mingite huvigruppide vmt) kaasamine.

Lisaks haldusmenetluse seadusele tuleb teatud eriliiki menetlustes menetlusosaliste määratlemisel ja nende kaasamisel silmas pidada ka teiste õigustloovate aktide sätteid. Näiteks keskkonnaasjades tuleb sel puhul paljusi arvestada keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni (nn Århusi konventsiooni), keskkonnamõju hindamise puhul keskkonnamõju hindamise ja keskkonnaauditeerimise seadust jne.

Põhimõtteliselt võib HMS §-s 11 sätestatud isiku menetlusosalise staatus tekkida kahel viisil:

- 1) automaatselt tekib menetlusosalise staatus HMS § 11 lg-s 1 sätestatud isikutel. Sellised isikud on menetlusosalisteks sõltumata sellest, kas haldusorgan on neid kaasanud (neid alustatud menetlusest teavitanud ja andnud võimaluse oma menetlusosalise õiguste ja kohustuste realiseerimiseks) või mitte;
- 2) kaasamisega tekib menetlusosalise staatus neil HMS § 11 lg-s 2 sätestatud isikutel, keda haldusorgan on pidanud vajalikuks kaasata.

Lisaks isikule võib menetlusosaliseks olla ka teine haldusorgan (HMS § 11 lg 1 p 4 ja lg 2), nt kas arvamust andva või otsust kooskõlastava asutisena (kuid seda üksnes tinglikult, täpsemalt vt ptk 3.1.4 ja 6.4).

3.1. Kohustuslikud menetlusosalised

HMS § 11 lg 1 sätestab haldusmenetluses automaatselt menetlusosalisteks olevate isikute tunnused. Nagu eespool märgitud, ei teki selliste isikute (taotleja, adressaadi või isiku, kelle õigusi või kohustusi haldusmenetluse lõpptulemus võib puudutada) menetlusosalise positsioon mitte kaasamisest, vaid nad on menetlusosalised menetluse algusest peale. Haldusorganil puudub valikuvõimalus nende isikute kaasamise otsustamisel. Sellistel isikutel *tekivad automaatselt* menetlusosalise õigused ja kohustused – õigus saada selgitusi (HMS § 36), õigus olla ära kuulatud (HMS § 40), aga samuti ka kohustus esitada tõendeid (HMS § 38 lg 3) jne. Alljärgnevalt käsitleme neid menetlusosalisi lähemalt.

3.1.1. Taotleja

Taotleja on isik, kes on esitanud taotluse haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks või teinud ettepaneku halduslepingu sõlmimiseks. Taotluse esitamise õigus võib tuleneda otseselt seadusest või muust õigust-

loovast aktist. Nii on isiku taotlus või avaldus eelduseks igasuguste lubade andmise menetluste alustamisele.

Näide 3.1: Alkoholiseaduse § 24 lg 1 näeb ette, et ettevõtja, kes soovib teostada alkoholi importi, hulгимүүki või eksporti, peab esitama Riikliku erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registri volitatud töötlejale vastava taotluse koos kohustuslike andmetega. Registreeringu tegemisel tekib ettevõtjal õigus alkoholi impordi, hulгимүүgi või ekspordiga tegelemiseks (alkoholiseaduse § 23 lg 1).

Üldjuhul toimub ka teiste soodustavate haldusaktide andmise menetlus isiku avalduse alusel. Isik võib esitada ka toimingu sooritamise taotluse, kui toiming puudutab tema õigusi.

Näide 3.2: Munitsipaalmaal on levinud ohtlik taimekahjustaja, mis võib levida ka naabruses asuvale eraomaniku kinnisasjale ja kahjustada sealseid taimi. Kinnisasja omanik võib taotleda kohalikult omavalitsuselt, et see täidaks oma taimekaitseaduse §-st 29 tulenevat kohustust ja rakendaks munitsipaalmaal taimekaitseaduse § 14 lg 2 p-s 5 või 6 sätestatud tõrjabinõu ohtliku taimekahjustaja leviku vältimiseks või taimekahjustaja hävitamiseks.

Ka juhtudel, kui taotluse esitamise õigus otseselt õigustloovast aktist ei tulene, ei tähenda see, et isikul ei oleks taotluse esitamise õigust. Juba PS § 46 garanteerib igäihe õiguse pöörduda avaldustega riigi- või kohalike omavalitsuste asutuste poole. Kuid tuleb arvestada, et isik saab avalduse või taotlusega haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või halduslepingu sõlmimiseks pöörduda haldusorgani poole üksnes enda huvides. Võimalik ei ole taotluse esitamine kellegi kolmanda huvides, välja arvatud juhul, kui isikute vahel on esindussuhe või kui kolmanda isiku huvides pöördumine tuleneb otseselt seadusest. Ka RVS §-dest 3–6 tuleneb, et isik võib haldusakti andmist või toimingu sooritamist nõuda haldusorganilt üksnes siis, kui see mõjutab isiku õigusi.

Menetlusosalise staatus tekib taotlejal olenemata sellest, kas tal tegelikult on õigus sellise taotluse esitamiseks või mitte. Õigus taotluse esitamiseks ei ole päris üheselt samastatav subjektiivse õigusega taotletud haldusakti väljaandmiseks või toimingu sooritamiseks. Taotluse esitamise õigus on eelkõige diskretsiooniliste otsustuste puhul laiem kui subjektiivne õigus taotletud haldusakti saamiseks. Diskretsiooniotsusena vormuva lõpptulemusega menetluse puhul saab taotleja üldjuhul nõuda üksnes diskretsiooni õiguspärast teostamist, s.t et tema taotlus nõuetele vastavalt läbi vaadataks ja selle suhtes langetataks otsus. Konkreetset haldusakti või toimingut on isik õigustatud nõudma üksnes siis, kui haldusorganil ei ole diskretsiooniõigust või see on juhtumi asjaolude tõttu redutseeritud nullini.

Küsimus, kas isikul oli õigus taotlust esitada või kas tema taotlus oli põhjendatud, kuulub lahendamisele juba haldusmenetluse edasises käigus. Vajaduse korral võib HMS § 15 alusel anda isikule võimaluse taotluses esinevate puuduste kõrvaldamiseks (paludes selgitada täpsemalt mingeid faktilisi asjaolusid, paluda kolmanda isiku huvides esitatud taotluse esitajalt volikirja jne).

Kui menetlus algab haldusorgani initsiatiivil (HMS § 35 lg 1 p-d 2 ja 3), siis menetlusosaliste hulgas taotlejat üldjuhul ei ole. Põhimõtteliselt on võimalik, et ajendi menetluse alustamiseks saab haldusorgan isiku taotlusest, mis jäi lõpuni menetlemata, kuna isik võttis taotluse tagasi. Taotlusest saadud info võib haldusorganit ajendada alustama menetlust enda initsiatiivil ja andma menetluse tulemusena haldusakti, mis on põhimõtteliselt selline nagu taotleja oli tagasi võetud taotluses soovinud. Algne taotleja ei muutu uues haldusmenetluses sel juhul enam taotlejaks, küll aga võib ta muutuda menetlusosaliseks kolmanda isiku rollis (HMS § 11 lg 1 p 3).⁶⁹

Näide 3.3: Isik esitab taotluse ettekirjutuse tegemiseks oma naabrile, et viimane likvideeriks oma kinnisasjal asuva varisemisohtliku ehitise, mis võib ümber kukkudes seada ohtu ettekirjutuse taotleja kinnisasjal asuva aia. Taotlusest kuuldes tõttab ehitise omanik ettevaatusabinõusid tarvitusele võtma, ning ehitist toetades ja osaliselt lammutades välistab võimaluse, et ehitis võiks mingil moel ohustada naabri kinnisasja. Taotleja võtab seetõttu oma taotluse tagasi ja sellega tema taotluse menetlus lõpeb (HMS § 43 lg 1 p 2). Taotluse saanud haldusorgan, kes on pädev tegema ettekirjutust, leiab aga sellegipoolest, et kuigi taotleja kinnisasi ei ole enam ohus, tuleb varisemisohtlik ehitis siiski likvideerida, sest ehitis on endiselt varisemisohtlik ja võib ohustada kinnisasjaga külgneval avalikul teel liiklevaid isikuid, samuti ehitise omanikku ennast. Seetõttu peab haldusorgan ikkagi tegema ehitise omanikule ettekirjutuse ehitise likvideerimiseks. Kuna ehitis on väga lähedal taotleja kinnisasjale, võib osutada vajalikuks kaasata ka endine taotleja, sest ehitise lammutamine võib endast kujutada jällegi ohtu tema aiale.

3.1.2. Adressaat

Üldjuhul langevad haldusakti taotleja ja haldusakti adressaat – isik, kellele haldusakt on suunatud – kokku. Seda põhjusel, et reeglina taotletakse mingit soodustust endale. Kuid alati ei pruugi see siiski nii olla. Näiteks võib topehaldusega haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse esitada isik, kes ei olnud algse haldusakti adressaadiks, kuid keda haldusakt koormab. Sellisel juhul oleks taotletav haldusakt, mis tunnistaks kehtetuks algse haldusakti, otseselt suunatud algse haldusakti adressaadile, aga mitte selle taotlejale. Taotleja saaks sellise haldusakti kehtetuks tunnistamisest üksnes positiivse kõrvalmõju.

Näide 3.4: Äriühing taotleb kauplemisluba avamaks kauplust mitmekorruselise korterelamu esimesel korrusel asuvas korteris. Kauplemisloa andmise korral oleks ta selle kauplemisloa adressaadiks, sest see tekitaks talle õigusi ja kohustusi.

Kuid olukorras, kus korterelamu elanikud taotleavad haldusorganilt eelnimetatud kauplemisloa kehtetuks tunnistamist, on need elanikud kauplemisluba kehtetuks tunnistava haldusakti taotlejateks, äriühing aga endiselt sellise kehtetuks tunnistava haldusakti adressaadiks (kauplemisloa kehtetuks tunnistamisel tema õigused ja kohustused lõpevad).

Haldusakti adressaat on enamasti olemas ka siis, kui menetlus haldusakti andmiseks algas haldusorgani enda initsiatiivil või kellegi taotlusel,

⁶⁹ Kirjeldatud juhtumit ei tohi segi ajada menetluse uuendamise (vt ptk 8.5), kus taastuvad menetlusosaliste positsioonid samades isikutes.

sest paratamatult peab haldusakt olema suunatud kellegi jaoks õiguste või kohustuste tekitamisele. Sama kehtib ka juhtumil, kui haldusorgan otsustab sõlmida halduslepingu – siis on adressaadiks isik, kellele ettepanek halduslepingu sõlmimiseks tehti (HMS § 11 lg 1 p 2).

Haldusaktide liikidest lähtudes on eelhaldusakti adressaadiks sama isik, kes on lõpliku haldusakti adressaadiks. Üldkorralduse puhul ei pruugi aga haldusakti adressaati olla alati lihtne kindlaks teha. Kui üldkorraldus on suunatud näiteks asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele (HMS § 51 lg 2), siis ei ole suure tõenäosusega võimalik neid isikuid, kellele see reaalses elus mõju avaldab, kindlaks teha (küll on aga selge, et asja omanik on alati adressaadiks). Seetõttu ei pruugi olla võimalik ka nende isikute kaasamine adressaatidena.

Adressaat ei pruugi alati olemas olla ka halduse toimingute puhul. Alati on adressaat olemas näiteks halduse teatamistoimingute puhul, sest siis on toiming suunatud isikule, kellele teade, hoiatus või kutse saadeti. Halduse faktiliste toimingute puhul ei pruugi aga alati konkreetset adressaati olla, kuna tihti on need suunatud üldsuse hüvanguks (tänavate korrashoid, teede ehitamine jne). Samas aga, kuigi sellistel juhtudel puudub menetlusosaline adressaadi tähenduses, võib olemas olla menetlusosaline kolmanda isiku tähenduses.

3.1.3. Kolmas isik

Kolmandaks isikuks haldusmenetluses on isik, kelle õigusi või kohustusi haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada (HMS § 11 lg 1 p 3). Kuigi esmapilgul võib see säte näida samasugune kui HMS § 11 lg 2, tuleb siiski neil vahet teha, sest HMS § 11 lg 1 p 3 räägib isiku *õigustest või kohustustest*, lg 2 aga isikute *huvidest*.

Kolmanda isiku kaasamine haldusmenetlusesse on üks hea ja efektiivse halduse põhilisemaid nõudeid. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest lähtudes tuleb haldusmenetlusesse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti. Haldusakti andmist ei välista täielikult see, et akt hakkab piirama kellegi kolmanda isiku õigusi. Sõltuvalt asjaoludest võib sellise haldusakti siiski anda, kuid oluline on sealjuures anda kolmandatele isikutele kaasaráäkimise võimalus neid puudutava otsuse tegemisel.⁷⁰ Puudutatud isikute kaasamine on eriti oluline sellises haldusmenetluses, kus tuleb teostada laialdasi diskretsiooni-

⁷⁰ RKHK 3-3-1-56-02.

volitusi või sisustada määratlemata õigusmõistet.⁷¹ Samas on kõigi kolmandate isikute kindlakstegemine tänapäevase keerulise ja mitmetahulise halduse juures üks raskemaid ülesandeid. HMS § 11 lg 1 p-st 3 tulenevalt tuleb isik kaasata juhul, kui haldusmenetluse lõpptulemus (haldusakt, toiming või haldusleping) võib tema õigusi või kohustusi puudutada.

Esiteks, tuleb tähelepanu pöörata sõnale "võib". Tähtsust omab seega juba asjaolu, et on olemas hüpoteetiline, mitte reaalne ja tõestatud oht, et selle isiku õigused või kohustused võivad saada puudutatud. Kui selline hüpoteetiline võimalus olemas on, tuleb isik kaasata.

Näide 3.5: Maja õigusjärgsele omanikule tagastamise korraldus ei pruugi puudutada maja üürniku õigusi, kuna ei ole välistatud, et enne maja reaalset tagastamist (üleandmise-vastuvõtmise akti sõlmimist ja valduse üleandmist) kolib üürnik sellest majast minema. Samas oleks äärmiselt laiduväärne sellisele võimalusele lootma jäädes jätta maja üürnikud tagastamise korralduse menetlusse kaasamata.

Seega – kui on olemas oht, et asjaolude tavapärase arengu juures võib haldusakt isiku õigusi või kohustusi mõjutada, tuleb isik kaasata.

Järgmisena annab HMS § 11 lg 1 p 3 kolmandate isikute määratlemisel "õiguste või kohustuste puudutamise" kriteeriumi. Demokraatlikus ühiskonnas on loomulik, et ühe isiku subjektiivsed õigused ei ole piiramatud, vaid et neid võidakse kitsendada tagamaks teiste isikute õiguste või avalike huvide järgimist. Haldusorgan peab püüdma ette näha, kas haldusakti andmine, toimingu sooritamine või halduslepingu sõlmimine võib puudutada kellegi kolmanda isiku õigusi (piirata neid). Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoha järgi piirab haldusakt subjektiivset õigust, kui haldusakt keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.⁷² Vastavate mõõndustega tuleb sellest seisukohast lähtuda ka küsimuses, kas toiming või haldusleping võib kellegi õigusi piirata. Haldusakti, toimingu või halduslepingu ja õiguste piiramise vahel peab olema põhjuslik seos. Põhjuslik seos puudub, kui isiku õigused oleksid ka ilma haldusorgani tegevuseta vähemalt samas ulatuses piiratud.⁷³

Õiguste või kohustuste puudutatuse tõttu menetlusosaliseks olev isik on üldreeglina ka isikuks, kes võib selle menetluse lõpptulemuseks olevat haldusakti või toimingut *vaidlustada*. Seetõttu maksab kaasamise otsustamisel püüda eelkõige ette näha, kas on olemas isikuid, kes võiksid menetlusobjektiks olevat haldusakti, toimingut või halduslepingut hiljem vaidlustada (vaidlustamisõiguse kohta vt ptk 11.2.2). Kui haldusorgan leiab, et sellised isikud on olemas, siis tuleks nad kindlasti menetlusse kaasata.

⁷¹ RKHK 3-3-1-25-02.

⁷² RKHK 3-3-1-9-02.

⁷³ Nii puudub põhjuslik seos hoone tagastamise ja naaberkinnistu väidetavalt halvenenud kasutustingimuste vahel, vt RKHK 3-3-1-9-02, p 12.

Et otsustada, kas vaidlustamisõigust omavaid isikuid võib mingi haldusakti või toiminguga juures olemas olla, tuleks kõigepealt selgeks teha, kas planeeritaval haldusaktil või toimingul on üldse selliseid tagajärgi, mis võivad mõjutada kolmandaid isikuid.

Reeglina ei oma kolmandate isikute jaoks tagajärgi näiteks igasugused avalikust eelarvest makstavad rahalised või mitterahalised toetused (nt toimetulekutoetus, pension vmt).⁷⁴ Kolmanda isiku õigusi ei saa mõjutada selline raha maksmise otsus põhjusel, et sellega ei kaasne mingeid vahetuid õiguslikke ega faktilisi tagajärgi ühelegi kolmandale isikule. Ka väide, et toetuste maksmine toimub avalikust eelarvest, mis moodustub kõikide isikute poolt makstud maksudest ning et õigusvastaselt sellest eelarvest väljamaksete tegemine vähendab avalike vahendite kasutamise võimalusi avalikuks hüvanguks, ei saa sellisel juhul olla isiku kaasamise aluseks. Niivõrd kaudse seose alusel isikute kaasamisel muutuks enamiku haldusmenetluste läbiviimine sisuliselt võimatuks.

Samuti on reeglina puhtalt (ilma kõrvalmõjudeta) kohustava või keelava iseloomuga haldusaktide puhul mõju kolmandate isikute õigustele vähetõenäoline. Need isikud võivad saada sellise haldusakti faktilise tagajärjena küll negatiivse mõju osaliseks, kuid tagajärg avaldab üldreeglina isikule vaid faktilist mõju ning ei kasva üle tema õiguste piiramiseks.

Näide 3.6: Ettekirjutus, millega suletakse toitlustusettevõtte, avaldab tõepoolest faktilist mõju isikule, kes on harjunud seal igapäevaselt einestamas käima. Samas ei avalda see mõju tema õigustele, sest ühestki õigusaktist ei tulene tema õigust käia söömas just selles toitlustusettevõttes. Seetõttu ei ole vajalik sellise isiku kaasamine ettekirjutuse andmise menetlusse.

Elkõige on sellisteks kolmandatele isikutele võimalikke (negatiivseid) tagajärgi tekitavateks haldusaktideks nn topeltnõjuga haldusaktid, s.t aktid, mille põhiregulatsioon on ühele isikule soodustav, kuid teisele negatiivselt mõjuv. Siia alla võib esmajoones liigitada kõikvõimalikud load. Nii võivad tegutsemisload (luba tegeleda teatud kohas teatud liiki ettevõtlusega, näiteks kauplemisluba) ja tegevusload (luba tegeleda teatud tegevusalal, näiteks kalapüügiluba, lõhkematerjali valmistamise luba jne) kahjustada ühelt poolt isikuid, kellele avaldab geograafilisest asukohast tulenevalt kahjulikku mõju loa alusel käiv tegevus. Teiselt poolt võivad need load kahjustada ka samal tegevusalal juba tegutsevad ettevõtjaid (viimast näidet ei saa võtta siiski absoluutsena, kaasamine võib osutuda vajalikuks vaid juhul, kui tegemist on väga kitsa tegevusalaga).

⁷⁴ Erijuhtum on olukord, kus rahaline toetus määratakse ühele isikule, kes valitakse välja konkursi korras (näiteks stipendiumi määramine). Sellistel juhtudel puudutab toetuse määramise otsus teiste konkursil osalejate õigusi, kuna juhul, kui toetuse adressaati ei valitud õiguspäraselt, on rikutud teiste konkursil osalejate õigust seda toetust saada. Silmas tuleb aga pidada, et sellisel juhul ei ole teiste konkursil osalejate näol tegemist kolmandate isikutega, vaid taotlejatega HMS § 11 lg 1 p 1 mõttes (konkursil osalemise eeldus on üldjuhul taotluse esitamine).

Äriühingu poolt mitmekorruselisse korterelamusse taotletud kauplemisloa puhul (näites 3.4) oleks seega kolmandateks isikuteks, kelle õigusi see kauplemisluba võib puudutada, vähemalt sama trepikoja elanikud, kuna riivata võidakse majaelanike õigust eraelu puutumatusel. Kaupluse tegevus toob paratamatult kaasa kahjulikke mõjutusi (näiteks müra, tundmatute isikute viibimine trepikojas ja sellega kaasnev turvatunde ning privaatsuse vähenemine, takistused avalike teenuste kasutamisel). Samuti võib see vähendada teiste korterite turuväärtust.⁷⁵ Samadel põhjustel võivad geograafilisest lähedusest tulenevalt olla õiguslikult puudutatud ka iseseisvas ehitises asuva kaupluse, baari, tehase või muu taolise ettevõtte naabrid.

Tegevuse majanduslike mõjutuste kaudu võidakse näiteks uue reisijateveo liiniloa andmisega uuele ettevõtjale puudutada samal liinil juba liiniluba omava ettevõtja õigusi, kuna senisest oluliselt väiksema hulga reisijate vedamisest saadav vähene tulu või isegi kahjum ei võimalda lõppkokkuvõttes kummalgi ettevõtjal sellel liinil reisijaid vedada ning sellisel kahjustatakse ettevõtlusõigust.

Lisaks võib kolmandate isikute kaasamise vajadus nende õiguste puudutamise tõttu tekkida ka haldusaktide puhul, mis ei ole load, kuid on siiski oma olemuselt ühele isikule soodustava ja teisele isikule koormava iseloomuga. Üheks seniajani levinumaks näiteks sellist tüüpi haldusaktidest on õigustatud subjektile maja tagastamine, millega puudutakse ka majas asuva korteri üürniku õigusi.

Problemaatiline on eeltoodud topeltnõjuga haldusaktide puhul piiri tõmbamine, kui kaugele peab haldusorgan kaasamisel minema, s.t kui suur võib olla õiguslikult puudutatud isikute ring. Paraku ei ole siin võimalik ühest lahendust välja pakkuda. Haldusorgan peab igal konkreetset juhul püüdma ette näha vastava haldusakti võimalike negatiivsete mõjutuste ulatuse. Vastavalt sellele peab toimuma ka kaasamine. On võimalik, et algsest ühes geograafilises punktis ühtede isikute õigusi riivanud haldusakti mõju kahaneb tasapisi, kuni võib teises geograafilises punktis puudutada üksnes sealsete isikute huve. Sellisel juhul võib haldusorgan kaasata isikud vastavalt HMS § 11 lg-le 2 (s.t huvi alusel).

Küsimus, kas haldusorgan peab isiku kaasama või võib kaasata, sõltub elkoige sellest, kas isiku huvi on õiguslikult kaitstav või mitte. Kui mingi menetluses kohaldatav materiaalsoigusnorm kolmanda isiku huvi kaitseb, siis võidakse haldusakti õigusvastasuse korral kahjustada isiku õigust ja seega on tegemist HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isikuga, kes tuleb menetlusse kaasata. Nii tuleb näiteks ehitusloa väljastamisel arvestada kõigi isikute erinevate huvidega, mida ehitamist reguleerivad õigusaktid kaitsevad või peavad kaitsma, eriti naabrite subjektiivsete õigustega, sh omandiõigusega.⁷⁶

Kui isiku huvid on aga õiguslikult kaitsmata, s.t ühegi õigusnormi eesmärk ei ole kaitsta isiku seda konkreetset huvi, siis on haldusorganil vaba-

⁷⁵ RKHK 3-3-1-62-03.

⁷⁶ RKHK 3-3-1-56-02.

dus otsustada, kas huvide puudutamise tõttu see isik HMS § 11 lg 3 alusel kaasata või mitte (vt ka ptk 3.2).

Ka halduslepingute ja toimingute puhul maksab lähtuda eespool antud juhistest – kõigepealt otsustada, kas toiming või haldusleping võib endaga üldse kaasa tuua tagajärgi kolmandatele isikutele ja kas need tagajärjed võivad olla kolmandatele isikutele negatiivsed. Seejärel tuleb otsustada, kas kolmanda isiku huvi, mida haldusleping või toiming võib oma negatiivse tagajärgena rikkuda, on mingi õigusnormiga kaitstud või mitte. Jaatava vastuse korral peab haldusorgan isiku kaasama, eitava vastuse korral on aga tal valikuvabadus, kas isik puudutatud huvi alusel kaasata või mitte.

3.1.4. Kooskõlastav organ

Lisaks isikutele võib paljudel juhtudel eriseaduses või määruuses olla sätestatud ka teiste haldusorganite menetlusse kaasamine nt arvamust andva või kooskõlastava asutusena.

Lõhkematerjaliseaduse § 6 lg 1 kohaselt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil vaja enne lõhkematerjali valmistamisloa väljastamist saada sellele kooskõlastus Politseiametilt, Tervisekaitseinspeksioonilt ja Keskkonnaministeeriumilt. Sama seaduse § 38 lg 4 kohaselt peab iga konkreetse ilutulestiku tegemiseks ilutulestikku korraldava isik või asutus saama linna- või vallavalitsuse nõusoleku kooskõlastult tuletõrjärelevalve ja politseiprefektuuriga.

Nagu HMS § 11 lg 1 p 4 sõnastusest (sõna “õigusakt”) näha, võib haldusorgan olla menetlusosaliseks mitte ainult haldusakti, vaid ka õigustloova akti, s.t määruse andmisel. Välistada ei saa aga, et kooskõlastus on nõutav ka halduslepingu sõlmimisel. Oluline on, et selline kooskõlastuse vajadus ise tuleneks samuti õigustloovast aktist.

HMS § 11 lg 1 p 4 sõnastusest võib rangelt võttes aru saada, et kooskõlastav haldusorgan on võrdväärne teiste menetlusosalistega. Täielikult neid samastada siiski ei saa. Adressaat, taotleja ja teised isikud kaasatakse menetlusse eelkõige selleks, et nende isikute õigused ja huvid saaksid menetluses maksimaalselt arvesse võetud. Kooskõlastava haldusorgani kaasamine ei ole aga üldjuhul otseselt selle haldusorgani huvide kaitseks. Kuna kooskõlastava haldusorgani seisukoht omab tähtsust asja otsustamisel (mõnikord isegi siduvat tähtsust), siis sisuliselt on ta kaudselt ka menetluse läbiviijaks. Seetõttu laienevad sellisele kooskõlastavale haldusorganile pigem haldusorgani kohustused (uurimisprintsii, efektiivse ja kiire menetlemise kohustus jne). Menetlusosalise õigused ja kohustused on sellisel haldusorganil üksnes tinglikult ning nende realiseerimine üldjuhul ebavajalik (kooskõlastava organi kohta vt ka ptk 6.4).

3.2. Huvitatud isikud

HMS § 11 lg 2 näeb ette võimaluse, et haldusorgan võib menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle *huve* haldusakt, haldusleping

või toiming võib puudutada. Erinevalt HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatust ei ole aluseks enam isiku õiguste või kohustuste puudutamise võimalus, vaid huvide puudutamise võimalus. Samuti on erinev ka kaasamise kohustuslikkuse aste – kui HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isikud on olemas, siis haldusorgan peab nad kaasama. Kui on olemas HMS § 11 lg-s 2 sätestatud isikud, siis haldusorgan võib nad kaasata.

Kriteeriume selliste isikute määramiseks on, nagu eespool märgitud, raske üheselt välja tuua. Selge on, et sellised isikud on haldusaktist või toimingust “leebemalt” puudutatud kui HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isikud. Puudutatud võivad olla näiteks isiku majanduslikud huvid (tegutseva müügiettevõtte huve võib puudutada lähikonda antav tegutsemisluba analoogilisele müügiettevõttele), samuti võib see põhjustada ka lihtsalt faktilisi ebamugavusi (näiteks pikema tee kasutamise vajadus tänava äärde ehitatava maja juures käivate ehitustööde tõttu). Kui tegemist on tõepoolest üksnes huvide puudutamisega, siis puudub sellistel isikutel reeglina ka vaideõigus, samuti ei saa nad halduskohtusse esitada selliseid kaebusi, mis eeldavad subjektiivsete õiguste rikkumist (tühistamis- ja kohustamiskaebus), vaid üksnes põhjendatud huvi olemasolu eeldavaid kaebusi (tuvastamiskaebus, vt HKMS § 7). Kui ühestki asjas kohaldatavast materiaali- või menetlusõiguse normist ei tulene, et kohaldatav norm peaks kaitsma sellise isiku huve, siis on tegemist õiguslikult kaitsmata huviga, s.t ei ole tegemist subjektiivse õigusega, mille alusel toimub kaasamine HMS § 11 lg 1 p 3 järgi.

Eelnevalt käsitletud näite 3.4 puhul, kus äriühing soovib saada kauplemisluba mitmekorruselises korterelamus kaupluse avamiseks, võiks huvitatud isikutena vaadelda põhimõtteliselt naaberelamajate elanikke. Sellised isikud võivad olla kaupluse loomisest huvitatud (lähedal teisi kauplusi ei ole, mistõttu nad kasutaksid heameelega võimalust sealt oste sooritada), kuid võivad olla ka selle tekkimise vastu (ei soovi võõraid isikuid ümbruskonda ega liikluse tihenemist, valgustatud poereklaam häirib vaadet vastasmaja akendest jne).

Sellise huvi arvestamine asja lahendamisel ei saa olla absoluutselt määrava kaaluga. Samas võib huvitatud isikute kaasamine ja nende ärakuulamine aidata kaasa lõppkokkuvõttes kõige õigema ja otstarbekama lahenduse valimisele. Seetõttu ei maksa ka huvitatud isikute haldusmenetlusse kaasamise vajadust alahinnata. Teisest küljest tuleb aga arvestada, et isiku huve väga kaudselt puudutava haldusakti andmise või toimingu sooritamise menetlusse kaasamine ei pruugi lõpptulemuse seisukohalt midagi muuta, küll aga muuta menetlust kulukamaks ja aeganõudvamaks. Seetõttu tuleb kaasamisel arvestada, et huvitatud isikute kaasamisega kaasnev viivitus ei tohi olla ebaproportsionaalne võrreldes kaasamisest saadava kasuga. Piiri tõmbamine puudutatud huvi alusel kaasatavate ja mittekaasatavate isikute vahel on seetõttu fakti küsimus, mis sõltub eelkõige konkreetse haldusasja spetsiifikast ja tuleb otsustada haldusorgani poolt diskretsiooniõigust rakendades.

3.3. Menetlusosalisteks mitteolevad isikud

Nii nagu ei ole kohtumenetluses kunagi menetlusosaliseks kohtunik, nii ei ole ka haldusmenetluses menetlusosaliseks see haldusorgan, kes haldusmenetlust läbi viib, s.t kes teeb menetluse lõppeesmärgiks oleva otsustuse. Menetluse läbiviija õigused ja kohustused on tema ülimuslikust võimuteostaja positsioonist tulenevalt ka hoopis teistsugused kui menetlusosalistel.

Samamoodi ei ole menetlusosalisteks haldusmenetluses ekspert, tõlk või tunnistaja. Tõlgi, eksperdi või tunnistaja õigusi või huve ei puuduta haldusmenetluse lõpplahendus. Seetõttu ei saa nad olla selles ka menetlusosalisteks.

Keelatud on menetlusosaliseks oleva isiku kasutamine selles menetluses tõlgi või eksperdina, sest menetluse lõpptulemusest huvitumine võib põhjustada nende erapoolikust. Seetõttu, kui ilmneb, et tõlgi või eksperdi isik langeb kokku ka menetlusosalise isikuga, tuleb see isik tõlgi või eksperdi staatusest vabastada. Edaspidi tuleb sellist isikut käsitada üksnes menetlusosalisena. Kui tunnistaja osutub asjas menetlusosaliseks, siis on asjas tõendiks tema kui menetlusosalise ütlused ja seletused, mitte tema kui tunnistaja ütlused (vt ptk 7.2.9.1).

Juhul, kui hulk ühesuguste huvidega menetlusosalisi ei valda menetluse keelt ühtviisi, saab kasutada ka võimalust, et nende hulgast üks menetluse keelt oskav "volitatud" isik tõlgib menetluses toimuva keelt mitteoskavatele isikutele. Sellisel juhul ei ole tegemist tõlgi kaasamisega haldusmenetlusesse, vaid isikud kannavad ise riski, et "tõlk" edastab neile õiget informatsiooni ja tõlgib nende avaldused õigesti haldusmenetluse keelde.

Iseseisvaks menetlusosaliseks ei ole ka esindaja. Kõik toimingud menetluses teostab ta oma volitaja nimel. Arusaadavalt võib aga esindaja olla selleks füüsiliseks isikuks, kelle suhtes haldusorgan vahetult menetlusosalise õigusi järgima peab – keda ära kuulatakse, kelle suhtes täidetakse selgitamiskohustust jne.

3.4. Kaasamine

Reaalselt väljendub kaasamine isiku informeerimises haldusmenetluse algatamisest, selle sisust ja võimalikust lõpptulemusest, ühtlasi lühidalt selgitades, millised on menetlusosalise õigused (eelkõige ärakuulamine, dokumentidega tutvumine). Lisaks tuleb kaasatud isikutele loomulikult menetlusosalise õigused ka tagada (luua võimalused nende realiseerimiseks), informeerimisest üksi ei piisa.

HMS ei sätesta informeerimise viisi. Haldusorgan peaks selleks valima võimaluse, mis tagab vajaliku teabe isikuni jõudmise kõige paremini. Kindlalt teada olevate menetlusosaliste puhul tuleks seetõttu eelistada kirja või

elektroonilisel teel teavitamist. Suulise teavitamise puhul on oht, et isikul ei pruugi kogu vajalik informatsioon meeles püsida.

Välistada ei saa, et nn huvitatud isikute kaasamiseks (HMS § 11 lg 2) juhtudel, kus on raske kõiki võimalikke huvilisi ette näha, teatab haldusorgan menetlusest ajakirjanduse vahendusel, võimaldades kõigil soovijatel oma seisukoha avaldada. Eriregulatsiooniga võib selline võimalus olla ka selgesõnaliselt ette nähtud – näiteks planeerimisseaduse § 11 ja § 12 lg 1 sätestavad planeeringukavatsusest ja algatatud planeeringust avalikkuse informeerimise kohustuse ajalehe vahendusel.

HMS § 11 lg 1 p-s 1 käsitletud menetlusosalise – taotleja – puhul ei ole menetluse algatamisest informeerimine üldjuhul vajalik. Taotleja menetluslik seisund tekib taotluse esitamisega, mistõttu ta on menetluse algusest teadlik. Küll võib aga vaja olla taotlejale täiendavalt selgitada tema võimalusi menetluses osaleda.

Kui taotleja ja adressaat langevad kokku ühes isikus, siis ei ole ka adressaadi täiendav informeerimine alustatud haldusmenetlusest vajalik. Kui aga taotleja ja adressaat on erinevad isikud, siis on vajalik adressaadi informeerimine haldusmenetluse alustamisest. Samamoodi peab haldusorgan teavitama ka kolmandaid isikuid. Kui haldusorgan leiab, et kolmandate isikute kaasamine menetlusse on vajalik, peab ta menetluse alustamisest teavitama ka neid.

Nagu eespool märgitud, on kolmandad isikud, kelle õigusi haldusakt võib puudutada, asjas automaatselt menetlusosalised. Faktiliselt sõltub nende osalemine haldusmenetluses enamikul juhtudel aga siiski sellest, kas haldusorgan on nad menetlusse kaasanud. Kaasamata menetlusosalised ei pruugi menetlusest teada ja ei saa seetõttu selles osaleda. Kui haldusorgani poolt kaasamata isik menetlusest teada saab ja avaldab soovi menetluses osaleda ning haldusorgan tuvastab, et ta vastab HMS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud isiku tunnustele, siis tuleb teda edaspidi kohelda menetlusosalisena.

Kaasamise ajahetke ei ole HMS-s otseselt sätestatud. Tagamaks kõikidele menetlusosalistele maksimaalsed võimalused menetluses osalemiseks, tuleb menetlusosalised välja selgitada ja neid menetluse algusest informeerida võimalikult vara. Näiteks on Riigikohtu halduskolleegium leidnud, et ehitusloa andmise menetluses on asjast ilmselgelt puudutatud naabri arvamus mõistlik ära kuulata juba enne projekteerimistingimuste väljastamist.⁷⁷

Kui tegemist on isiku taotluse alusel algatatava menetlusega, ei pea kaasamine enamikul juhtudel toimuma siiski kohe pärast taotluse saamist – kõigepealt peab haldusorgan välja selgitama, kas ei esine selliseid puudusi, mille tõttu tuleks taotlus jätta läbi vaatamata (kas on esitatud tähtaegselt, kas on esitatud pädevale haldusorganile, kas ei ole ilmselge, et isikul puu-

⁷⁷ RKHK 3-3-1-42-03.

dub õigus sellise taotluse esitamiseks jne). Selles menetlusstaadiumis ei ole võimaliku adressaadi või kolmanda isiku kaasamine üldjuhul veel vajalik, sest veel ei ole selge, kas jõutakse taotluse sisulise menetlemiseni või mitte. Ka juhul, kui teised menetlusosalised leiavad hiljem, et taotlus oleks tulnud läbi vaatamata jätta, saavad nad sellekohased vastuväited esitada hilisemas haldusmenetluses. Menetluse alustamisest informeerimine on kindlasti vajalik aga siis, kui taotlus on nõuetekohane või puudused on taotlusest haldusorgani poolt antud tähtaja jooksul kõrvaldatud ja puuduvad takistused selle sisuliseks läbivaatamiseks.

Võimalik on ka olukord, kus kolmas isik jääb kaasamata, kuid ta saab käimasolevast menetlusest ise teada ning, leides, et selle tulemusena võidakse puudutada tema õigusi, kohustusi või huve, avaldab ise soovi menetluses osaleda (esitab näiteks oma seisukoha lahendatavas küsimuses, soovib tutvuda toimikuga, esitab taotluse enda kaasamiseks vmt). Kui haldusorganil ei ole alust sellist isikut absoluutse kindlusega menetlusosaliste ringist välistada, tuleb ka seda isikut kohelda menetlusosalisena.

3.5. Õigus- ja teovõime

Õigusvõime on võime *omada* õigusi, teovõime on võime neid õigusi *realiseerida*. Seega on aktiivseks õigussuhetes osalemiseks vajalik, et isikul oleks nii õigusvõime kui ka teovõime.

Haldusmenetlusele laieneb õigus- ja teovõime osas tsiviilseadustiku üldosa seaduse regulatsioon (HMS § 12 lg 1). Seega algab inimese haldusmenetlusõigusvõime inimese elusalt sündimisega ja lõpeb surmaga (TsÜS § 7 lg 2), eraõigusliku juriidilise isiku haldusmenetlusõigusvõime tekib seadusega ettenähtud registrisse kandmisest alates (TsÜS § 26 lg 2), avalikõigusliku juriidilise isiku haldusmenetlusõigusvõime tekib seaduses sätestatud ajal (TsÜS § 26 lg 3). Riik ja kohaliku omavalitsuse üksused on samuti avalikõiguslikud juriidilised isikud, kes omavad seetõttu ka haldusmenetlusõigusvõimet.

Õigusvõime annab isikule õiguse olla haldusmenetluses passiivseks menetlusosaliseks. Aktiivne tegevus, mis võib endaga kaasa tuua õiguste või kohustuste tekkimise – näiteks taotluse esitamine või muu menetlustoimingu tegemine, eeldab, et isikul oleks lisaks õigusvõimele ka teovõime. Seega n-õ täieõiguslikuks menetlusosaliseks olemiseks on vajalik, et isikul oleks nii õigusvõime kui ka teovõime.

Täielik teovõime on 18-aastaseks saanud isikul, s.t täisealisel isikul (TsÜS § 8 lg 2). HMS § 12 lg 2 kohaselt ei või alaealine ja muu piiratud teovõimega isik haldusmenetluses iseseisvalt menetlustoiminguid teha, kui seadusega ei ole ette nähtud teisiti. Seega, kui seadusest ei tulene teisiti, ei saa HMS § 12 lg 2 kohaselt haldusmenetluses iseseisvaid menetlustoiminguid teha alla 18-aastane isik (alaealine) ja isik, kes vaimuhaiguse, nõrga-

mõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kehtvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida (TsÜS § 8 lg 2). Viimasel juhul võib haldusorganil tekkida küsimus, kuidas kindlaks teha, kas isik on vaimuhaiguse, nõrga mõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu piiratud teovõimega või mitte? Probleeme ei tohiks olla juhul, kui isikule on juba kohtu poolt määratud eestkostja – siis saab haldusorgan TsÜS § 8 lg-st 3 tulenevalt eeldada, et tegemist ongi piiratud teovõimega isikuga. Kui isikule aga eestkostjat määratud ei ole, siis tuleb haldusorganil endal otsustada, kas isik on psüühikahäire tõttu võimeline oma tegudest aru saama ja neid juhtima või mitte, ning kas sellest tulenevalt on isik haldusmenetluses teovõimeline. Kui haldusorganiks on kohaliku omavalitsuse organ, tuleb tal TsMS §-st 256 ja sotsiaalhoolekande seaduse § 8 p-st 4 tulenevalt endal tsiviilkohtumenetluse korras kohtusse pöörduda ja sellisele isikule kui piiratud teovõimega täisealisele isikule eestkostja määramist taotleda. Senikaua võib menetluse peatada või, kui kohalik omavalitsus selle isiku eestkostjana taotluse heaks kiidab, ka taotluse rahuldada.

Eriseadustega võib aga, nagu lubab ka HMS § 12 lg 2, olla kehtestatud teovõimele haldusmenetluses teistsuguseid nõudeid.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 11² lg 7 kohaselt võib vähemalt 15-aastane isik isikut tõendavate dokumentide seaduses sätestatud menetlustoiminguid sooritada iseseisvalt. Seega võib isikut tõendavate dokumentide taotlemise, kehtetuks tunnistamise ja muus isikut tõendavate dokumentidega seotud menetluses osaleda ka piiratud teovõimega isik – vähemalt 15-aastane alaealine.

Juriidilised isikud realiseerivad oma õigusvõimet läbi teovõimeliste füüsiliste isikute (esindajate), kes tekitavad õigusi ja kohustusi juriidilisele isikule. Riiki või kohalikku omavalitsust esindavad ja seega riigile õigusi ja kohustusi tekitavad ametnikud, kelle selline pädevus tuleneb nende ametiülesannetest. Praktikast tuleb sageli ka ette (eriti kohtumenetlustes), et riik võtab endale lepingulise esindaja. Teisi juriidilisi isikuid esindab juhatus või seda asendav organ või selle liige (TsÜS § 34 lg 1 ja 2). Lisaks võivad kõik juriidilised isikud võtta endale esindaja, kes talle antud volituste piires saab esindada juriidilist isikut.

Eesti haldusorgani poolt läbiviidava haldusmenetluse puhul kohaldatakse ka välismaalastele ja välismaa juriidilistele isikutele tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud õigus- ja teovõime regulatsiooni (kui vastavast eriseadusest tulenevad piirangud ei välista välismaalase menetlusosaliseks olemist).

Kui tekib kahtlus isiku õigus- või teovõime olemasolus, siis peab haldusorgan seda kontrollima (eraõiguslike juriidiliste isikute puhul näiteks päringuga äriregistrist).

Tuvastades taotleja õigusvõime puudumise (see on võimalik vaid juriidilise isiku puhul, sest igal elaval inimesel on õigusvõime), keeldub haldusorgan taotluse menetluse võtmisest või lõpetab menetluse. Kui tegemist on

muu menetlusosalisega, siis ei kaasa haldusorgan seda isikut haldusmenetlusesse või lõpetab juba kaasatud isiku menetlusosalise staatuse talle sellekohase teate saatmisega, põhjendades ära, miks ta ei saa menetlusosaline olla. Juriidilise isiku õigusvõime puudumise ilmnemine välistab küll selle juriidilise isiku menetlusosaliseks olemise võimaluse, kuid tuleb kontrollida, kas selle juriidilise isiku liikmed ei ole ise õiguslikult puudutatud kolmandad isikud või oleks otstarbekas kaasata nad huvitatud isikutena.

Kui haldusorgan on tuvastanud isiku teovõime puudumise, ei ole see veel menetluse kohese lõpetamise aluseks. Kui isikul on olemas õigusvõime, kuid puudub teovõime, siis saab ta põhimõtteliselt küll menetluses osaleda, kuid menetlustoiminguid ei või see isik iseseisvalt teha, kui seadusega ei ole teisiti ette nähtud (HMS § 12 lg 2 esimene lause).⁷⁸ Menetlustoimingute tegemiseks peab sellisel isikul olema teovõimeline esindaja. HMS § 12 lg 2 teine lause sätestab haldusorgani kohustuse tagada seadusjärgne esindaja. Sellest sättest tulenevalt peab haldusorgan, kui ta tuvastab, et menetlusosaline ei ole teovõimeline, astuma samme sellisele menetlusosalisele teovõimelise seadusjärgse esindaja leidmiseks.

Kui haldusorganile on taotluse esitanud alaealine, peab haldusorgan pöörduma tema vanema poole (perekonnaseaduse § 50 lg-st 2 tulenevalt on lapse seadusjärgne esindaja vanem) ja andma talle võimaluse kiita lapse poolt esitatud avaldus heaks või esitada last esindades uus taotlus. Muude piiratud teovõimega isikute puhul peab haldusorgan perekonnaseaduse § 92 lg-st 4 ja § 98 lg-st 1 tulenevalt pöörduma samalaadse teatega isiku eestkostja poole.

Põhimõtteliselt on võimalik ka olukord, et alaealise või piiratud teovõimega isiku eestkostjaks ehk perekonnaseaduse mõttes seaduslikuks esindajaks on kohalik omavalitsus (vt perekonnaseaduse § 95 lg 5, § 97 lg 1, § 98 lg 1, samuti sotsiaalhoolekande seaduse § 8 p 4). Kui selline eestkostetav juhtub olema menetlusosaliseks sama kohaliku omavalitsuse organi poolt läbi viidavas haldusmenetluses, siis on kohalik omavalitsus sattunud üheaegselt kahte positsiooni olevaks – ühelt poolt on ta menetluse läbiviija rollis, teiselt poolt menetlusosalise esindaja rollis. Kehtiv õigus ei võimalda paraku sellist olukorda ilmselt lahendada teistmoodi kui sel viisil, et vastavad haldusorganid püüavad menetlusosalise esindamisel ja tema taotluse lahendamisel käituda võimalikult erapooletult. Võimaluse korral tuleks kindlasti püüda tagada seda, et taotlust lahendav ametnik ja menetlusosalise suhtes seni eestkostetasutuse funktsiooni vahetult realiseerinud ametnik ei langeks kokku ühes isikus, sest seda saaks vaadelda otsese taandamise alusena (HMS § 10 lg 1 p 1).

⁷⁸ Varasem kohtupraktika lahendas selle küsimuse vastupidiselt, subjektiivselt avalikust õigusest haldusaktile või toimingule tuletati ka haldusteovõime selle haldusakti või toimingu taotlemise menetluses, kui seadus ei seostanud selle iseseisva teostamise võimet täisealisusega, vt RKHK III-3/1-29/95. Haldusmenetluse seaduse jõustumise järel sellest seisukohast enam juhinduda ei saa.

HMS § 12 lg-s 2 antud kahe lause omavahelisest loogilisest seosest tulevalt on haldusorganil seadusjärgse esinduse tagamise kohustus üksnes alaealise või muu piiratud teovõimega isiku suhtes. Selline kohustus ei kehti juriidiliste isikute suhtes.

3.6. Esindus

Nagu üldjuhul kohtumenetlustes ja muudes õigussuhetes, on ka haldusmenetluses võimalik osaleda *esindaja* vahendusel (HMS § 13 lg 1 esimene lause). Esindus võib olla kas seadusjärgne (seaduses on sätestatud, kes võib olla isiku esindajaks) või lepingujärgne (isik volitab vastavaid erialateadmisi omavat isikut end esindama). Viimane võib eriti levinud olla juhtudel, kus haldusmenetlus on väga keeruline ja nõuab spetsiifilisi õiguslikke või muid teadmisi või on lihtsalt menetlusosalise jaoks liialt aeganõudev või kulukas (näiteks välismaal elava menetlusosalise jaoks).

Enamikul juhtudel esindab esindaja ühe menetlusosalise huve. Kuid haldusmenetluses, kus on eriti palju menetlusosalisi (nn massmenetlus), ei saa välistada ka võimalust, et ühiste huvidega või ühesuguse taotluse esitanud menetlusosalised lasevad ennast esindada ühisel esindajal.⁷⁹

Tulenevalt HMS § 13 lg 1 esimesest lausest võib esindaja menetluses osaleda olenemata sellest, kas eriseaduses on võimalus esindaja kasutamiseks ette nähtud või mitte. Erandina võib aga mõningatel juhtudel eriseaduses olla otseselt ette nähtud võimalus, et haldusmenetluse teatud toimingus osalemise õigus on üksnes seadusjärgsel esindajal. Sellistel juhtudel ei ole menetlustoimingute tegemine lepingujärgse esindaja vahendusel võimalik.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 11² lg 6 kohaselt väljastatakse alla 15-aastase ja piiratud teovõimega isiku isikut tõendav dokument üksnes dokumendi kasutaja seaduslikule esindajale isiklikult.

Võimalik on, et eriseadus nõuab menetlusosalise poolt menetlustoimingu sooritamist isiklikult. Isikliku osalemise nõue peab tulenema seadusest selgesõnaliselt. Juhtumitel, kus seadus kasutab lihtsalt mõisteid "menetlusosaline" või "isik", ei tulene sellest veel, et nõutav oleks menetlustoimingu sooritamine esindatava enda poolt. Küll on aga see vajalik näiteks juhtudel, kui seaduses on antud täiendina ka sõna "isiklikult".

Esindusele haldusmenetluses laieneb tsiviilseadustiku üldosa seaduse regulatsioon (HMS § 13 lg 3). Selle seaduse kohaldamine on võimalik nii-võrd, kui-võrd see ei lähe vastuollu haldusmenetluse seaduse või mõne rakendatava eriseadusega. Ainukese erinõudena näeb haldusmenetluse seadus ette, et volitus haldusmenetluses esindusõiguse andmiseks peab olema kirjalik (HMS § 13 lg 2). Seda sätet tuleb mõista nii, et juhtudel, kus on tegemist lepingujärgse esindusega, peab esindusõigus olema üle antud kirja-

⁷⁹ Täpsemalt vt V. Olle. Ühise esindaja instituut haldusmenetluses. *Juridica* 2003, nr 8, lk 525–535.

liku dokumendiga (volikirj). Kirjalikku volitust ei ole vaja juhtudel, kus esindusõigus tuleneb seadusest (seadusjärgne esindus). Küll võib aga seadusjärgse esinduse juhtudel olla vajalik kirjaliku dokumendiga tõestada oma esindusõigust (näiteks juriidilise isiku juhatuse liige tõestab oma esindusõigust äriregistri kaardiga). Lepingujärgse esinduse puhul on lisaks võimalik, et eriseadus näeb ette ka notariaalse volikirja nõude.

Arvestama peab, et lisaks tsiviilseadustiku üldosa seadusele võib esindust täpsemalt reguleerida terve hulk seadusi. Eelkõige kehtib see juriidiliste isikute kohta. Nii on äriseadustikus reguleeritud täisühingu, usaldusühingu, osäühingu ja aktsiaseltsi esindamisega seonduv, tulundusühistu-seaduses tulundusühistu, mittetulundusühingute seaduses mittetulundusühingute ja sihtasutuste seaduses sihtasutuse esindamisega seonduv.

4. Üldised asjaajamisnõuded haldusmenetluses

4.1. Vormivaba suhtlemine

Haldusmenetluse seaduse üldpõhimõtete hulgas nimetatakse ka haldusmenetluse vormivabadust. See tähendab, et isik võib pöörduda haldusorgani poole peale kirjaliku vormi ka elektrooniliselt, telefonitsi või mistahes muus vabalt valitud vormis, kui seadusest või määrusest ei tule teisiti ning haldusorgan ei ole kaalutusõiguse alusel menetlustoimingu vormi kindlaks määranud. Vormivaba suhtlemine muudab menetluse paindlikumaks ning kiiremaks. Menetlusosaline võib pöörduda haldusorgani poole mugavaimal viisil (nt helistades) ning sellises vormis antud teave on tähenduselt samaväärne asjas kogutud muu informatsiooniga. Vormivaba suhtlemine muudab suhtluse ametkonnaga sarnasemaks muu igapäevase suhtlusega ning teeb isiku jaoks haldusorgani poole pöördumise lihtsamaks. Lähtudes haldusmenetluse vormivabaduse põhimõttest ei ole pooltel võimalik viidata vormivabalt omandatud teabele kui n-ö mitteametlikule informatsioonile, mis ei ole haldusmenetluses kasutatav ning millele haldusorgan või menetlusosaline ei saa tugineda.

Vormivabaduse põhimõtte haldusorgani rollist vaadatuna tähendab põhimõttelist võimalust kasutada mistahes vormi menetlusosalisega suhtlemiseks, kui menetlusosaline suudab sel viisil edastatud teavet vastu võtta. Haldusorgan peab suhtlemise vormi valides arvestama menetlusosalise võimalustega ning soovidega – kui isik ei pea objektiivsetel põhjustel võimalikuks elektroonilist või suulist asjaajamist, siis tuleb leida suhtlemiseks muud võimalused. Teabe edastamisel ei ole menetlusosaline ega ka haldusorgan seotud teise valitud suhtlemisviisiga – näiteks võib isik vastata telefonitsi edastatud teatele kirjalikult, või vastupidi.

Vormivaba suhtlemine on küll efektiivne ning kiire, kuid sellega kaasnevad konfliktisituatsioonid ka teatavad ohud – kuna vormivabast suhtlusest ei pruugi n-ö märki maha jääda, siis on soovitatav suhtlemisvormi valides mõelda ka selle peale, kuidas võiks hiljem toimunud suhtlust tõendada. Seega tuleks suhtlemisvormi valides arvestada võimalikke erimeelsusi menetlusosalisega – olukorras, kus haldusorgani ning menetlusosalise erimeelsused on tõenäolised, tuleks kasutada formaalsemaid suhtlemisvorme, sõbralikult meelestatud isikuga suhelda vabalt valitud viisil. Teabe edastamisel e-posti teel tuleks jälgida isiku reaktsiooni – näiteks, kui teade saadetakse elektrooniliselt ja isik ei reageeri sellele, siis tuleb välja selgitada, kas isik on teate kätte saanud ning vajadusel saata teade postiga. Vaidluse korral, kas isik sai talle e-postiga saadetud teate kätte, vaatlleb kohus või

vaideorgan kõikvõimalikke tõendeid, sh isiku käitumist peale eeldatavat teate kättesaamist (kas isik pöördus asutusse asja täiendavaks uurimiseks, esitas vastuväiteid jne).

4.2. Menetlusedokumentid

Lähtuvalt vormivabaduse põhimõttest määrab menetlustoimingu vormi kindlaks haldusorgan, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. See tähendab, et ka menetlusedokumendi vormi üle otsustab menetlust läbiviiv haldusorgan iseseisvalt kaalutusõiguse alusel. Haldusorgan peab seejuures mõistagi arvestama haldusmenetluse üldpõhimõtetega (HMS § 5). Tähtsamate menetlusedokumentide (selliste, mille sisuga on seotud isikute olulised menetluslikud õigused) vorminõuded tuleb sätestada siiski seaduses või määruises, et oleks tagatud kindlas vormis teabe edastamine.

4.2.1. Teade

Teade on mistahes vormis edastatud teave. Enamikule haldusmenetluse seaduses nimetatud teadetele ei tulene seadusest konkreetseid vorminõudeid. Haldusmenetluse seadus sätestab vorminõuded menetluse algatamise teatele (§ 47 lg 4) ja vaide tagastamise teatele (§ 79 lg 3). Teadeteks tuleks lugeda ka mistahes muu teave, mille eesmärgiks on informeerida menetlusosalist menetluslikest asjaoludest – nt tähtaegade pikendamine (§ 33 lg 5), taotluse edastamine teisele haldusorganile (§ 79 lg 2) jms.

Riigikohus on rõhutanud: “Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlike kulusid.”⁸⁰ Järelikult peab teate edastamisel lähtuma eelkõige sisulistest asjaoludest, s.t teave tuleb toimetada isikuni sobiva infokanali kaudu, sobiv on infokanal, mida kasutades teave kõige tõenäolisemalt isikuni jõuab. Teate sisu peab olema mõistetav ka “keskmisele” inimesele.

Menetluse algatamise teade on reguleeritud HMS § 47 lg-ga 4: “Teates märgitakse lühidalt taotluse sisu, avatud menetluse korras antava õigusakti eelnõu ja taotluse väljapaneku aeg ja koht ning ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaeg.” Menetluse algatamisest teavitamise kohta vt lähemalt ptk 6.5.

Vaide tagastamise teade on reguleeritud HMS § 79 lg-ga 3: “Vaide tagastamisest teatatakse isikule posti teel vaide esitamisest alates seitsme päeva jooksul. Teates tuleb vaide tagastamist põhjendada ning selgitada edasikaebamise korda.”

⁸⁰ RKHK 3-3-1-31-03.

Teade võiks välja näha selline:

“Tagastame Teie 12.03.2004 esitatud vaide HMS § 79 lg 1 p 3 alusel. Ehitusluba, mille suhtes soovisite vaiet esitada, tehti Teile teatavaks 02.01.2004. Ehitusloa vaidlustamisviites teavitati Teid vaide või kaebuse esitamise tähtjast ning korrast, kuid sellele vaatamata esitasite vaide tähtaega ületades. Meie 15.03.2004 saadetud teates anti Teile võimalus esitada vaide tähtaja ennistamise taotlus ja tuua välja ennistamist tingivad mõjuvad põhjused. Tähtaja ennistamise taotlust ega mõjuvaid põhjuseid ennistamiseks Te esitanud ei ole, seetõttu kuulub Teie vaie tagastamisele.

Vaide tagastamist on võimalik vaidlustada esitades 30 päeva jooksul teatavakstegevusest kaebuse Tallinna/Tartu/Jõhvi/Pärnu halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.”

Vormivead teates ei ole aluseks sellega edastatud teabe tähelepanuta jätmiseks (mõistagi välja arvatud juhul kui vormivead on sedavõrd rängad, et takistatud on teatest arusaamine). Riigikohus on märkinud: “Tähtaja kirjalikku teatavakstegevust ei välista iseenesest asjaolu, et teadet sisaldav kiri on allkirjastamata või et selles ei ole märgitud kirja väljastanud haldusorganit. Näiteks kui tähtaeg oli teatavaks tehtud tagastamise korraldusele lisatud kaaskirjas, siis on võimalik mõistlikul viisil järeldada, et korralduse andnud haldusorgan on väljastanud ka kaaskirja. Samuti ei ole asjaajamis-korra nõuete mittejärgimine aluseks sellise teabe tähelepanuta jätmiseks.”⁸¹

4.2.2. Kutse

HMS § 17 lg 1 sätestab kutse kui menetlusdokumendi kasutusala: haldusorganil on õigus isik välja kutsuda menetlusosalise, tunnistaja, eksperdi või tõlgina. Kutse ei tekita reeglina isikule kohustust menetlustoimingule ilmuda, kuid menetlusosalise ilmumata jätmisel võidakse asi läbi vaadata tema juuresolekuta (kui see on võimalik) või jätta isiku taotlus rahuldamata (HMS § 38 lg 3).

HMS § 17 lg-s 2 sätestatakse kutse kohustuslikud koostisosad ning vorm. Kutse peab olema esitatud kirjalikus vormis. Lähtuvalt HMS § 5 lg-st 6 on haldusmenetluses elektrooniline asjaajamine võrdsustatud kirjaliiku asjaajamisega, sellest tulenevalt võib kutse saata nii paberkandjal kui ka edastada digitaalallkirjaga varustatud elektronkirjaga. Digitaalallkirjaga allkirjastatud kutse saadetakse, kui see on sätestatud eriseaduses või haldusorgan on sellise otsuse teinud kaalutusõiguse alusel. Eelnevalt tuleks välja selgitada, kas isikul on võimalik elektroonilises vormis edastatud kutset lugeda.

Kutsest peab ilmnema, mis asjas, kellena ja millise eesmärgiga isik välja kutsutakse. Kutsesse tuleb märkida:

- 1) kutset saatva haldusorgani nimetus, kutsutava isiku nimi, ilmumise aeg ja koht;

⁸¹ RKHK 3-3-1-40-01, p 4.

- 2) asi, mille arutamisele isik kutsutakse (nt ehitusloa andmise otsuse peale esitatud vaide arutelu);
- 3) kellena isik välja kutsutakse (menetlusosalise, tunnistaja, eksperdi või tõlgina, seejuures on oluline märkida, et HMS § 17 lg 1 annab ammendava loetelu isikutest, keda haldusorgan üldse võib välja kutsuda);
- 4) eesmärk, miks isik välja kutsutakse, s.t isik peab kutsest teada saama, mida haldusorgan temalt ootab;
- 5) ilmumata jäämise tagajärjed (ilmumata jätmise tagajärjed on sätestatud HMS § 38 lg-s 2 ja §-s 42).

Kutse võiks välja näha selline:

“Lugupeetud Ott Meri,

Seoses hr. Jaak Järve poolt 15.04.2004 esitatud vaide lahendamisega palume Teil osaleda 20.05.2004 kell 13.00 vallavalitsuses (Tamme 5) kabinetis nr 27 toimival arutelul. Jaak Järv esitas vaide Teile 01.04.2004 antud ehitusloa suhtes. Kui Teil ei ole võimalik nimetatud ajal arutelul osaleda, palun teavitage meid sellest viivitamatult. Kui Te jätate arutelule mõjuva põhjuseeta tulemata, lahendame asja Teie kohalolekuta.

Lugupidamisega

Ants Oja

Vallavanem”

4.2.3. Protokoll

Protokoll koostatakse menetlustoimingu käigu fikseerimiseks. Menetlustoimingu protokollimise kohustus ei ole üldine, vaid piirdub HMS § 18 lg-s 1 sätestatuga: “Menetlustoiming protokollitakse, kui:

- 1) menetlusosaline esitab selleks põhjendatud taotluse;
- 2) seda peab vajalikuks asja menetlev haldusorgan;
- 3) toimingu sisu on ütluse, arvamuse või seletuse andmine haldusorganile;
- 4) protokollimise kohustus tuleneb seadusest või määrusest.”

Menetlusosalise igal soovil protokollimise koostamine ei ole otstarbekas. Protokollimise koostamisega HMS tähenduses tegeleb haldusorgan ning sellega kaasnevad haldusorganile paratamatult teatavad kulutused – tuleb leida isik, kes koostab protokollimise, protokollimise tuleb varustada vajalike vahenditega jne. Seetõttu nähakse protokollimise ette vaid menetlusosalise põhjendatud taotluse alusel. Menetlusosaline võib alati enda tarbeks teha märkmeid, mistõttu ei ole protokollimise koostamine lihtsalt menetlusosalise “mäluvärsendamiseks” põhjendatud.

Enda initsiatiivil võib haldusorgan protokollida menetlustoimingut alati, kui ta peab seda vajalikuks. Kuna protokollimise koorem lasub haldusorganil ega pane menetlustoimingus osalevale isikule mingeid täiendavaid ülesandeid, siis ei pea haldusorgan enda algatusel protokollides menetlusosalistele mingeid põhjendusi esitama.

Kui toimingu sisu on tunnistaja ütluse, eksperdiarvamuse või menetlusosalise seletuse andmine haldusorganile, siis tuleb ütlused, arvamused ning seletused talletada protokollis, kuivõrd tegemist on tõendiga HMS § 38 lg 2 tähenduses.⁸² HMS § 18 lg 1 p 3 on imperatiivne säte, seega ei saa haldusorgan nende toimingute puhul ise otsustada protokollis koostamise vajaduse olemasolu või puudumise üle.

Protokollis sisule tulenevad nõuded HMS § 18 lg-st 2.

Protokoll peab sisaldama:

- 1) menetlustoimingu teostamise aega ja kohta – protokollis märgitakse menetlustoimingu läbiviimise kuupäev ning, kui oluline on ka läbiviimise kellaeg, siis lisatakse menetlustoimingu alguse ja vajadusel ka lõpu kellaeg. Menetlustoimingu kohana on käsitatav geograafiline punkt, kus menetlustoiming tehti, nt haldusorgani asukoha aadress, paikvaatluse tegemise koht vms;
- 2) menetlustoimingut läbiviiva haldusorgani nime ja kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid – kui menetlusosaline osaleb menetlustoimingu läbiviimises esindaja kaudu, tuleb märkida protokollis ka see asjaolu ning teha viide esinduse alusele (seadusest tulenev või lepinguline esindus);
- 3) menetlustoimingu eesmärki – asjaolu tuvastamine, seletuste või ütluste saamine jne, seejuures on soovitatav täpsustada, millist asjaolu tuvastatakse või kellelt ütlusi/seletusi võetakse;
- 4) menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi – menetlusosaliste mistahes ettepanekud, mis seonduvad menetluse läbiviimisega (näiteks eksperdi kaasamine, täiendavate tõendite esitamine jne);
- 5) menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust – fikseeritakse edasise menetluse tarvis seletused, ütlused ning, kui viiakse läbi paikvaatlus, siis paikvaatluse käigus tuvastatu. Protokollis tuleb kirja panna vaid seletuste või ütluste põhisisu, s.t sõnasõnaline menetlustoimingu jäädvustamine ei ole vajalik.

⁸² "Tõendiks võib olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus."

Protokollile kirjutab alla selle koostanud isik. Protokollile võib, kuid see pole kohustuslik, võtta ka menetlusosaliste allkirjad vältimaks hilisemaid võimalikke vaidlusi selle üle, kas protokoll kajastab menetlustoimingut adekvaatselt. Haldusorgan ja menetlusosalised võivad alati teha ka "vormivabasid" märkmeid enda tarbeks, kuid tuleb silmas pidada, et need märkmed ei omanda protokollile kvaliteeti – s.t taolisi märkmeid ei saa pidada menetlustoimingu talletuseks. Protokollile koostamine on kohustuslik HMS § 18 lg-s 1 nimetatud juhtudel, kuid protokollile koostamise kasuks tuleb otsustada ka kõigil muudel juhtudel, mil menetlustoimingu hilisem taastamine võib oluline olla.⁸³ Nõuetele vastav protokoll aitab vältida vaidlusi teostatud menetlustoimingute üle ning on oluliseks tõendusmaterjaliks mõlemale osapoolle.

4.2.4. Dokumentide säilitamine

Haldusorgan säilitab avaldused, taotlused, tõendid, protokollid, andmed kutsete saatmise ja dokumentide kättetoimetamise kohta ning muud haldusmenetluses tähtsust omavad dokumendid, luues vajadusel *toimiku* (HMS § 19 lg 1). Dokumentide säilitamisel tuleb paralleelselt silmas pidada arhiiviseaduses ja selle alusel antud arhiivieeskirjas ettenähtud korda. Dokument arhiiviseaduse tähenduses on mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave, mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane faktide või tegevuse tõestamiseks.

Asutusel on valida, kas ta säilitab haldusmenetlusega seotud dokumente:

- ühes sarjas koos muudes menetlustes kogutud vastavat liiki dokumentidega (nt sisse tulnud kirjad ühes ja välja läinud kirjad teises kaustas) või;
- konkreetselt selle menetluse kohta sisse seatud säilikus (toimikus).

See, millistel juhtudel moodustatakse haldusmenetluses kogutud dokumentide kohta eraldi toimik, tuleb kindlaks määrata asutuse asjaajamiskorras. Toimiku koostamine on otstarbekas pikaajaliste ja mahukate menetluste käigus, toimik komplekteeritakse kindlate tunnuste alusel ja seepärast on toimikust vajaliku dokumendi leidmine lihtne.⁸⁴ Menetlusosalisi dokumentide säilitamise viis otseselt ei mõjuta, nende jaoks on oluline, et kõik

⁸³ Riigikohus on oma lahendis RKHK 3-3-1-20-00 märkinud, et "tulenevalt eksamite kohtuliku kontrolli võimalusest, peab vestluse käik olema vajaduse korral reprodutseeritav".

⁸⁴ Toimiku sisseseadmise kohustus võib olla ette nähtud erinormidega, nt oli see sätestatud maa tagastamise menetluses (õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise korra p 50 j). Vt ka RKHK 3-3-1-27-00, p 2; 3-3-1-31-00, p 5.

neid puudutava menetlusega seotud dokumendid oleksid hõlpsasti ülesleitavad ja üksteisega seondatavad.

Vorminõudeid HMS toimikule ega muudele dokumentide säilitamise moodustele ei sätesta. See, kas dokumendid õmmeldakse kokku spetsiaalsete kaante vahele, köidetakse kiirköitjasse või paigutatakse sobiva mapi vahele, on asutuse enda otsustada. Säilitamise viis peab aga vältima dokumendi kadumaminekut või rikkumist.

Kuna haldusmenetlus on oma olemuselt vormivaba, siis võib tekkida olukord, kus tavapärasel viisil ei ole võimalik saadud informatsiooni olemasolevate materjalide juurde võtta või toimikusse lisada (nt telefoni teel omandatud teave). Sel juhul teeb haldusorgan vastavasisulise märke toimikusse (HMS § 19 lg 2) või seda asendavasse materjali, märke peab andma ülevaate omandatud teabest ning menetluses on see vaadeldav iseseisva tõendina. Toimikusse märkuse tegemine ei tähenda toimiku kaanele sodimist, kõige mõistlikum on märke vormistada memona, mis lisatakse toimikusse või muusse kausta, kus säilitatakse antud valdkonna kohta laekunud informatsiooni. Kui teave menetluse kohta säilitatakse elektrooniliselt, siis on võimalik piirduda ka telefonikõne kohta teabe elektroonilise salvestamisega.

Arhiivimoodustaja⁸⁵ kehtestab oma tegevuse käigus loodud või saadud dokumentide liigitamiseks ja neile säilitustähtaja määramiseks dokumentide loetelu. Dokumentide loetelu kehtestatakse tähtajatult arhiivimoodustaja ülesannete või struktuuri- või muude allüksuste kaupa. Dokumentide loetelus märgitakse dokumentide kohta vähemalt:

- 1) arhiivimoodustaja nimi;
- 2) osakonna või funktsiooni tähis ja nimetus;
- 3) sarja⁸⁶ tähis ja nimetus;
- 4) säilitustähtaeg või arhiiviväärtus.

Dokumentide loetelu võib täiendada dokumentide haldamiseks vajalike lisaandmetega, näiteks sarja moodustavate dokumentide piirdaatumid, toimikute või muude üksuste arv, juurdepääsupiirang, asukoht või vastutav struktuuriüksus.

⁸⁵ Arhiivieeskirja kohaselt on arhiivimoodustajad "arhiivid, riigi- ja kohaliku omavalitsuse organid ja asutused, avalik-õiguslikud isikud, eraõiguslikud juriidilised ja füüsilised isikud (avalike ülesannete täitmise käigus tekkivate avalike arhivaalide osas ja eraarhiivide osas)."

⁸⁶ Arhiivieeskirja sätestab: "Sari on arhivaalidest koosnev korrastusüksus arhiivi piires, mida ühendab üks või mitu järgmist tunnust: arhivaalide liik, arhivaalide sisu, arhivaalide koht moodustaja asjaajamissüsteemis, tegevus või ülesanne, mille täitmise käigus arhivaalid on tekkinud, selgelt eristatav periood arhiivimoodustaja tegevuses, mille vältel arhivaalid on loodud või saadud, arhivaalide säilitustähtaeg."

Arhiivieeskirja p 16 sätestab:

“Dokumentidele säilitustähtaja kehtestamisel lähtuvad arhiivimoodustajad lisaks seadustes ja teistes õigusaktides dokumendiliigile kindlaksmääratud säilitustähtajale järgmisest:

- 1) faktide või tegevuse tõestamiseks ning isikute õiguste kaitseks vajalikust tähtajast, kui tähtaeg ei ole sätestatud seaduse või selle alusel antud õigusaktiga;
- 2) arhiivimoodustaja tegevuse järjepidevuse tagamise vajadusest;
- 3) dokumentide näidisloetelus ettenähtud säilitustähtajast.”

Dokumendi säilitustähtaega arvestatakse tema loomise või saamise või kindlaksmääratud sündmuse toimumise kuupäevast. Üksteisega seotud dokumentide säilitustähtaega arvestatakse viimase dokumendi loomise või saamise või asja lõpetamise kuupäevast (nt haldusakti andmisest).

Asjaajamisaasta või muu asjaajamisperioodi jooksul tekkinud toimikud ja muud üksused võetakse arhivaalide loetelus arvele kolme kuu jooksul pärast asjaajamisperioodi lõppu. Arhivaalide hävitamiseks või üleandmiseks eraldamise korral tehakse arhivaalide loetelus märge arhivaalide väljumise kohta koos viitega hävitamis- või üleandmis-vastuvõtmissaktile.

4.3. Menetluse keel

Menetluse keel on keel, milles haldusmenetlus läbi viiakse. Põhiseaduse § 52 lg 1 kohaselt on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeeleks eesti keel. Võõrkeelte, sealhulgas vähemusrahvuste keelte kasutamise riigiasutuses ning kohtu- ja kohtueelses menetluses sätestab PS § 52 lg-st 3 tulenevalt seadus. Eesti keele ja võõrkeele kasutamine haldusmenetluses on reguleeritud peamiselt HMS §-ga 20 ja keeleseadusega. HMS §-st 20 tulenevalt on menetluse keeleks eesti keel, võõrkeeli kasutatakse keeleseaduses sätestatud korras.

4.3.1. Eesti keele kasutamine

Eesti riigikeeleks on keeleseaduse § 1 lg-st 1 tulenevalt eesti keel, seega on haldusmenetluse keeleks samuti eesti keel nagu on sätestatud ka HMS § 20 lg-s 1. Ka KeeleS § 3 lg 1 kohaselt on riigiasutuse, kohaliku omavalitsuse ja tema asutuste asjaajamiskeeleks eesti keel. Erandid sätestatakse keeleseaduse 2., 3. ja 4. peatükis.

Haldusmenetluses eesti keele kasutamise õigus ja kohustus tuleneb konkreetsemalt keeleseadusest, mis sätestab õiguse eestikeelsele asjaajamisele ja suhtlemisele riigiasutustes ning kohalikes omavalitsustes (KeeleS § 4 lg 1) ja paneb avalikele teenistujatele ning valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töötajatele kohustuse osata ja kasutada eesti keelt tasemel, mis on vajalik teenistuskohustuste täitmiseks

(KeeleS § 5 lg 2). Eesti keele asemel võib haldusmenetluses teatud juhtudel kasutada ka mõnd muud keelt, näiteks omavalitsusüksuses, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvusest, on igapähe õigus saada vastava omavalitsusüksuse territooriumil tegutsevatele riigiasutustelt ja vastavalt kohalikult omavalitsuselt ning nende ametnikelt vastuseid eesti keeles antavate kõrval ka selle vähemusrahvuse keeles (KeeleS § 10 lg 1). Võõrkeelt kasutatakse seaduses sätestatud juhtumitel ning juhul, kui ametnik ning menetlusosaline lepivad võõrkeele kasutamises kokku.

Põhiseaduse § 51 lg 2 tagab vähemusrahvustele keeleõigused paikkondades (seega sõltumatult omavalitsusüksuste haldusterritooriumitest), kus neil on ülekaal. Põhiseaduse § 51 lg 2 kohaselt on *paikkondades*, kus vähemalt pooled püsielanikest on vähemusrahvusest, igapähe õigus saada riigiasutustelt ja kohalikult omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles.

Vähemusrahvuse keele kasutamine ei tohi aga kahjustada teisi menetlusosalisi, kes valdavad riigikeelt, kuid mitte vähemusrahvuse keelt. Näiteks juhul, kui planeerimismenetlus viiakse läbi vähemusrahvuse keeles, tuleb ametiasutusse eesti keeles pöörduvale isikule tema soovil tõlkida vähemusrahvuse keeles esitatud menetlusdokumendid. Dokumendi tõlkimise kulud tuleb kanda ametiasutusel, kuivõrd Põhiseadusega on tagatud nii vähemusrahvusest isiku kui ka eesti keelt valdava isiku õigused ning seadus tõlkimisele kuuluva raha nõudmist kummaltki isikult ei võimalda. Otsarbekas ei ole kõigi vähemusrahvuse keeles antavate dokumentide rutiinne tõlkimine – kui keegi nende dokumentide vastu huvi ei tunne, siis ei ole võimalik nende esitamisega vähemusrahvuse keeles ka kellegi õigusi rikuda. Menetluse läbiviimisel vähemusrahvuse keeles tuleb menetlustähtaegade määramisel alati arvestada võimaliku tõlkeks kuuluva ajaga.

Võõrkeelt võib kasutada suulises suhtlemises juhul, kui eesti keelt mittevaldav isik ning asutuse teenistuja on võõrkeele kasutamises kokku leppinud ning asutuse teenistuja valdab vastavat võõrkeelt.

Kui haldusmenetluse käigus on mingil põhjusel vaja mõni dokument üle anda isikule, kes asub välisriigis, võib osutada vajalikuks dokumendi tõlge teise riigi riigikeelde või ühte selle riigi ametlikest keeltest. Dokumendi kättetoimetamisel välisriigis võib lähtudes *haldusasjadega seotud dokumentide välisriikides üleandmise Euroopa konventsiooni*⁸⁷ art 7 lg-st 1 dokumendi üle anda ka ilma tõlketa, kui dokument antakse üle vastavalt konventsiooni artikli 6 lg 1 punktile a ja lõikele 2.⁸⁸ Kui adressaat keeldub dokumenti vastu

⁸⁷ Kehtib vaid konventsiooni osalisriikides dokumendi kättetoimetamise suhtes.

⁸⁸ "(1) Taotluse saanud riigi keskasutus annab konventsiooni alusel dokumendid üle: a) siseriiklikes õigusaktides ettenähtud dokumentide üleandmise korra kohaselt isikule, kes viibib tema territooriumil, või b) taotluse esitanud asutuse nõutud kindlal viisil, kui see ei ole vastuolus taotluse saanud riigi siseriiklike õigusaktidega.

võtmast põhjusel, et ta ei valda keelt, milles see on koostatud, korraldab taotluse saanud riigi keskasutus (s.t välisriigi asutus) selle tõlkimise riigikeelde või ühte selle riigi asjaajamiskeeltest. Samas võib ta paluda taotluse esitanud riiki tõlkida dokument või varustada see tõlkega taotluse saanud riigi riigikeelde või ühte selle riigi ametlikest keeltest.

Kui dokument on vaja edastada riiki, mis ei ole eelnimetatud konventsiooni osalisriik ning puuduvad ka kahepoolsed riikidevahelised kokkulepped, tuleb ametnikul järgida eesti õigust, s.t haldusmenetluse seadust (HMS § 32 lg 3).

4.3.2. Võõrkeele kasutamine

Haldusmenetluse seaduse § 20 lg 2 sätestab, et "haldusmenetluses kasutatakse võõrkeeli keeleseaduses sätestatud korras." Keeleseaduse § 2 lg 1 ütleb, et "võõrkeel on iga muu keel peale eesti keele." Võõrkeelt võib seega haldusmenetluse käigus kasutada vaid keeleseaduses sätestatud juhtudel.

Kui asutusele esitatakse võõrkeelne avaldus, taotlus või muu dokument, on asutusel KeeleS § 8 lg-st 1 tulenevalt õigus nõuda võõrkeelse dokumendi tõlget eesti keelde, välja arvatud juhul, kui tegemist on paikkonnaga, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvusest või kui kohalikus omavalitsuses kasutatakse eesti keele kõrval mõnd vähemusrahvuse keelt. Sellises piirkonnas on tulenevalt PS § 51 lg-st 2 igaljuhul õigus saada riigiasutustelt ja kohalike omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt vastuseid ka selle vähemusrahvuse keeles.

Kui võõrkeelse dokumendi saanud asutus ei nõua kohe avalduse, taotluse või muu dokumendi tõlkimist eesti keelde, loetakse võõrkeelne dokument asutuse poolt vastuvõetuks. Haldusorgan peaks kehtestama võõrkeelsete dokumentide esitamise arvestava asjaajamiskorra, millega oleks tagatud võimalikult kiire tagasiside võõrkeelse dokumendi esitamisel. Kui asutus soovib saada esitatud dokumendi tõlget eesti keelde, siis peaks ta viitega HMS § 15 lg-le 2 ja § 20 lg-le 1 ja KeeleS § 8 lg-le 1 paluma esitada dokumendi tõlke eesti keelde. Kui haldusorgan ei nõua dokumendi esitajalt koheselt dokumendi tõlget eesti keelde, loetakse dokument vastu võetuks võõrkeelsena. Sel juhul tuleb tõlkimine korraldada juba haldusorganil endal oma kulul, sest seadusest ei tulene hetkel võimalust nõuda sellisel juhtumil tõlkimisele tehtud kulutuste hüvitamist dokumendi esitajalt.

(2) Selle artikli lõike 1 punkti b kohaselt võib dokumente alati üle anda otse adressaadile, kui viimane need vabatahtlikult vastu võtab."

4.3.3. Tõlk

Kui menetlusosaline või tema esindaja ei valda keelt, milles asja menetletakse, kaasatakse menetlusosalise taotlusel asja menetlemisele tõlk (HMS § 21 lg 1).

Tõlgi kaasamise kulud katab tõlgi kaasamist taotlenud menetlusosaline, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti või kui haldusorgan ei otsusta teisiti. Haldusorgan võib kehtestada tingimuse, et haldusaktiga isikule antav õigus ei teki enne tõlgi kaasamise kulude katmist (HMS § 21 lg 2).

Kui menetlusosaline ei valda haldusmenetluse keelt, s.o eesti keelt, kaasatakse menetlusosalise taotlusel asja menetlemisele tõlk. Omavalitsusüksuses, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvusest, on menetlusosalisel õigus kasutada eesti keele kõrval vähemusrahvuse keelt.

Tõlgi kaasamisel tekkinud kulud katab reeglina tõlki vajanud menetlusosaline. Seaduses või määrukses sätestatud juhtudel on menetlusosaline tõlgi kaasamisega tekkinud kulude tasumisest vabastatud (nt PagS § 10 lg 5 p 4). Tõlgi kaasamisega tekkinud kuludest võib menetlusosalise vabastada ka haldusorgan ise, see on ootuspärane näiteks juhul, kui haldusorgan on olemas tõlk, kelle tööülesandeks ongi haldusmenetluses menetlusosaliste tarvis tõlketeenuse osutamine. Menetlusosalist, kes eesti keelt ei valda, tuleb teavitada tema õigusest taotleda tõlgi kaasamist ning sellega kaasnevast kulutusest tõlkele. Kui isik ei soovi tõlgi kaasamist, sest tahab vältida sellega kaasnevat kulutusi, kuid ei suuda menetluses keeleoskamatuset tõttu osaleda, tuleks tõlk kaasata haldusorganil, et tagada menetluse õiguspärane tulemus. Taolistel juhtumitel jääks kulutused hetkel haldusorgani kanda, eriseadustega tuleks n-ö ohuultimate juhtumite tarbeks sätestada võimalus nõuda ka sellisel juhul tõlgi kaasamiseks tehtud kulutused tagasi menetlusosaliselt.

Et tagada tõlgi kaasamisega tekkinud kulude katmine, võib haldusorgan kehtestada haldusaktis järgmised kõrvaltingimused: 1) isik on kohustatud katma tõlkekulud; 2) haldusaktiga talle antav õigus ei teki enne, kui isik on haldusorganile tõlkekulud tasunud. Kõrvaltingimuste kohta vt lähemalt ptk 9.2 ja 9.4.7.

4.4. Ametlik kinnitamine

Haldusmenetluse käigus tuleb esitada ja koguda mitmeid dokumente, mille alusel tehakse kindlaks otsustamisel tähtsust omada võivad asjaolud. Olemaks kindel dokumendi ja selles sisalduvate andmete õigsuses ning selles, et neis ei ole tehtud mingeid omavolilisi muudatusi ja juurdekirjutusi, tuleks reeglina kasutada üksnes originaaldokumente. Samas ei ole see alati võimalik või tekitaks suuri ebamugavusi.

Kuni HMS vastuvõtmiseni puudus Eestis ühtselt reguleeritud isiku allkirja ja dokumendi ära kirja õigsuse tõestamise menetlus ametiasutustes. Kuna vastav regulatsioon puudus, nägid mitmed eriseadused ette võimaluse esitada haldusorganile ametliku originaaldokumendi asemel selle notariaalselt kinnitatud koopia. Samas on notari poole pöördumine sageli aeganõudev, kulukas ning tegelikkuses ka ebavajalik, sest haldusorgan saaks sisuliselt sarnast toimingut – dokumendi ära kirja või registri väljavõtte originaalile vastavuse tõestamist – ka ise sooritada.

Sellest tulenevalt asendas 1. jaanuaril 2002. a jõustunud tõestamiseseaduse rakendamiseiga seotud seaduste muutmise seadus (RT I 2001, 93, 565) mitmetes eriseadustes notariaalse kinnitamise nõude haldusmenetluses ametliku kinnitamisega, mida reguleerivad HMS §-d 22–24¹.

HMS kohaselt mõistetakse ametliku kinnitamise all haldusorgani poolt allkirja, ära kirja, väljatrüki ja väljavõtte õigsuse kinnitamist. Ametliku kinnitamise instituudi eesmärgiks on lihtsustada allkirjade ja ametlike dokumentide ära kirjade kinnitamise korda, kergendada seeläbi haldusmenetluse läbiviimist ning samas tagada ka õiguskäibe kindlus. Seejuures on taolise õigsuse kinnitamise puhul tegu toiminguga – ametlik kinnitamine ei ole haldusakt.

Ametlikult kinnitatud dokument on samaväärne originaaliga ning kasutatav kõigis haldusmenetlustes, kui seaduses pole sätestatud teisiti. Mitmetes õigusaktides on ametliku kinnitamise kasutamise võimalusele ka otseselt viidatud.

Näiteks kodakondsuse seaduse §-d 13 ja 15, liikluseaduse § 17 lg-d 3 ja 4, sordikaitseaduse §-d 16 ja 42, planeerimiseaduse § 24 lg 7, keskkonnaregistri seaduse § 43 lg 3, maksukorralduse seaduse § 21 lg 2 p 4 ja lg 4 p 2, § 22 lg 4, § 65 lg 1, § 65, veterinaarkorralduse seaduse § 25 lg 1 p 3, loteriiseaduse § 6 p 1; ettekirjutuse kinnitatud ära kirja saatmisele kolmandale isikule viitavad ka palgaseaduse § 37¹ lg 3, töö- ja puhkeaja seaduse § 27 lg 3 jne.

Võib eristada kahte liiki ametlikku kinnitamist:

- 1) allkirja ametlik kinnitamine, s.o haldusorganile esitatavale dokumendile antud allkirja õigsuse ametlik tõestamine;
- 2) ära kirja, väljavõtte või väljatrüki ametlik kinnitamine.

Ametliku kinnitamise üheks eriliigiks on lisaks kinnitamine tunnistusega (*apostille*).

*Ära kiri*⁸⁹:

- *koopia* – originaalile nii sisuliselt kui ka vormilt vastav kopeerimise teel saadud dokumendi täpne jäljend (s.t lisaks sisu edasi-

⁸⁹ Vt ka arhiividele laieneva Vabariigi Valitsuse 29.12.1998. a määrusega nr 308 kinnitatud "Arhiivieeskirja" p 183, mille kohaselt vormistatakse ära kiri kopeerimise teel (s.t tegu on "koopiaga") või dokumendiplangil (s.t tegu on "ära kirjaga" kitsamas mõttes).

andmisele jälgendab koopia ka originaaldokumendi graafilist kuju);

- *ärakiri kitsamas mõttes* - originaaldokumendi sisuline täies mahus taasesitus (vormiliselt ei pruugi ärakiri originaaliga kokku langeda).

Väljavõte - originaaldokumendi osaline taasesitus, kus tuuakse ära üksnes mingi osa pikemast dokumendist.

Väljatrükk - automatiseeritud andmekogus sisalduva teabe taasesitus paber kandjal.

Milline on asutusesisene allkirjade, ärakirjade, väljavõtete ja väljatrükkide ametliku kinnitamise täpsem korraldus, tuleks reguleerida asutuse asjaajamiskorras (nii paber- kui digitaaldokumentide kohta) - sätestada tuleb ametliku kinnitamise pädevust omavad ametnikud või töötajad, ametliku kinnitamise viisid ja kord (Vabariigi Valitsuse määruse "Asjaajamiskorra ühtsed alused" § 4 lg 1 p 9, § 40 lg 5, § 47 lg 3).

4.4.1. Ametlik kinnitamine ja notariaalne tõestamine

Kui võrrelda ametlikult kinnitatud dokumendi õigusjõudu notariaalselt kinnitatud dokumendi õigusjõuga, siis tuleb silmas pidada asjaolu, et notari tehtud notariaalmärge on oma kinnitusjõult alati "tugevam" (erandjuhtudel ka võrdne) haldusorgani tehtud kinnitusmärgest. See tähendab, et notariaalne kinnitamine asendab ametlikku kinnitamist ning notariaalmärget võib kasutada ametlikku kinnitamist tõendava märke asemel, vastupidine ei ole aga lubatud (HMS § 22 lg-d 3 ja 4). Sama põhimõtet kordab ka HMS § 23 lg 1 p 1, mis sätestab keelu ametlikult kinnitada allkirja, mille õigsust tuleb notariaalselt kinnitada.

Näiteks võimaldab PlanS § 24 lg 7 teostada kehtestatud planeeringu elluviimiseks vajalikke haldustoiminguid kehtestatud planeeringu ametlikult kinnitatud ärakirja või väljavõtte alusel. Ärakiri või väljavõtte võib HMS § 22 lg 4 kohaselt olla kinnitatud ka notariaalselt. EhS § 23 lg 5 kohaselt tuleb ehitusloa saamiseks esitada kohalikele omavalitsusele notariaalselt kinnitatud kokkulepped - ametlik kinnitamine pole sellisel juhul lubatud.

Haldusorgani poolt allkirjade, ärakirjade jne kinnitamisel tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et teatud haldusorganite puhul tuleb kinnitamisel järgida mitte HMS-s ametliku kinnitamise kohta kehtestatud regulatsiooni, vaid tõestamiseseaduses sisalduvat. Nimelt juhtudel, kui vastava ametiisiku kinnitamine on *võrdsustatud notariaalse kinnitamisega* - nende ametiisikute kinnitusmärkel on võrdne (mitte "nõrgem") õigusjõud notariaalmärkega.

Taoliste ametnike loetelu sätestab notariaadiseaduse § 53:

- 1) konsulaarametnik - konsulaarseaduses sätestatud tingimustel;
- 2) valla- ja linnasekretär - dokumendi ärakirja ja väljavõtte õigsuse kinnitamisel, allkirja õigsuse kinnitamisel, auto kasutamise

- volikirja tõestamisel, pensioni, elatisraha ja toetuste vastuvõtmise volikirja tõestamisel;
- 3) avalik arhiiv⁹⁰ – arhivaali ära kirja ja väljavõtte ning arhiiviteatise õigsuse kinnitamisel;
 - 4) kohtunik, kohtunikuabi, kohtu kantsleijuhataja, kohtu arhiivaar ning kinnistus- ja registrisekretär – kohtus säilitatava dokumendi ära kirja ja väljavõtte õigsuse kinnitamisel;
 - 5) vannutatud maamõõtja – piiriprotokollil ning kinnisasja piiri muutmiseks antud nõusolekul oleva allkirja õigsuse kinnitamisel;
 - 6) vandetõlk – dokumendi tõlke ja selle ära kirja õigsuse kinnitamisel;
 - 7) vangladirektor – kinnipeetava allkirja õigsuse ning kinnipeetava taotlusel dokumendi ära kirja ja väljavõtte õigsuse kinnitamisel.

4.4.2. Ametliku kinnitamise õigusjõud

Ametliku kinnitamise läbi antakse allkirjastatud dokumendile, dokumendi ära kirjale ja väljavõttele ning andmekogu väljatrükile selline õigusjõud, et seda ametlikult kinnitatud ära kirja, väljavõtet või väljatrüki on võimalik hiljem kasutada originaali asemel. Siiski ei ole ametliku kinnitamisega dokumendile antav õigusjõud piiramatult:

- õiguslikult iseloomult on ametlikul kinnitamisel tehtav kinnitusmärgede üksnes tunnistus sellest, et dokumendi ära kiri, väljavõte, väljatrükk või dokumendil olev allkiri on õige. Seejuures piirdub ametlik kinnitamine dokumendi ära kirja, väljavõtte või väljatrüki *vormilise* õigsuse (originaalile vastavuse) tõestamisega ning kinnitusmärgede ei tõenda ei dokumendi ega ka ära kirja, väljavõtte või väljatrüki sisulist õigsuspärasust;

Näiteks ametlikult kinnitatud kauplemisloa ära kiri ei tõenda, et kauplemisluba on sisuliselt õiguspärane, vaid üksnes seda, et tehtud ära kiri vastab originaalile.

- HMS § 22 lg 2 kohaselt on ametliku kinnitamise *tõendusjõud piiratud kinnitusmärges toodud asjaoludega*. See tähendab, et dokumendile kantav kinnitusmärgede võib sisaldada teatud piiravaid tingimusi. Piirangu seadmine on kohustuslik üksnes § 24 lg 5 p-s 3 nimetatud juhul – kui originaali ei ole väljastanud ära kirja, väljavõtte või väljatrüki õigsust kinnitav haldusorgan, tuleb kinnitusmärges tuua

⁹⁰ Arhiiviseaduse § 16 lg-te 1 ja 3 kohaselt on avalikud arhiivid riigi või kohaliku omavalitsuse üksuste poolt finantseeritavad riigi või kohaliku omavalitsuse arhiivid; kohaliku omavalitsuse arhiivid on linna- ja vallaarhiivid ning kohalike omavalitsuste ühisasutusena moodustatud arhiivid.

haldusorgan, kellele esitamiseks on ärakiri, väljavõte või väljatrükk väljastatud. Kui haldusorgan kinnitab iseenda poolt väljaantud dokumendi ärakirja või väljavõtte või iseenda poolt peetava andmekogu väljatrüki õigsust, peab piirangute seadmine olema põhjendatud.

Näiteks võib kinnitusmärkes sisalduda ajaline piirang ("kinnitatud ärakiri kehtib 2 kuud") või ametlikult kinnitatud ärakiri kehtib üksnes teatud haldusorgani suhtes ("ärakiri on esitamiseks Tartu Linnavalitsusele").

4.4.3. Allkirja ametlik kinnitamine

Õigus kinnitada haldusorganile esitataval dokumendil olevat allkirja kuulub haldusorganile vaid Vabariigi Valitsuse 24. septembri 2002. a määruses nr 305 "Allkirja ning ärakirja, väljavõtte või väljatrüki õigsuse ametliku kinnitamise õigust omavate haldusorganite määramine"⁹¹ ettenähtud juhtudel.

Nimetatud määruse kohaselt tuleb eristada kolme juhtumit:

- kõik haldusorganid on pädevad ametlikult kinnitama allkirja neile endile esitatavatel dokumentidel;
- sõltumata sellest, millisele haldusorganile tuleb dokument esitada, võivad allkirja ametlikult kinnitada konsulaarametnikud. See tähendab, et neil on n-ö üldpädevus allkirja kinnitamisel. Sellist ametliku kinnitamise üldpädevust tuleb eristada konsulaarametnike tõestamistoimingutest, sest tõestamistoimingutel ja ametlikul kinnitamisel on erinev õigusjõud (vt konsulaarseaduse §-d 25–26 ning § 27);
- liikluseaduse § 17 lg-s 4 nimetatud volikirjal võib allkirja ametlikult kinnitada Eesti Riiklik Autoregistrikeskus, kui juht soovib sõita Eestist välja Eestis registreeritud sõiduautoga või kuni 3500 kg registrimassiga veoautoga.

Näiteks alla 15-aastasele alaealisele Eesti kodakondsuse saamiseks esitatud sooviavaldusele peab olema lisatud vanemate ametlikult kinnitatud allkirjadega kokkulepe, kui üks vanematest on Eesti kodakondsuses, teine aga mitte. Kokkuleppel olevat allkirja võivad kinnitada nii dokumente vastuvõttev Kodakondsus- ja Migratsiooniamet kui ka üldpädevusega välisesindused.

HMS § 23 lg 1 p 1 keelustab nn blankoallkirja⁹² kinnitamise – allkirja kinnitamise, mis on ilma juurdekuuluva tekstita. Haldusorgan võib tõestada üksnes täielikke dokumente, mitte aga tühjal paberil olevat allkirja. Samuti ei ole lubatud allkirja kinnitamine ilma ametiisiku ning allkirjutaja

⁹¹ RT I 2002, 79, 471; 2003, 59, 396.

⁹² Notaritel ei ole blankoallkirja kinnitamise keeld absoluutne – tõestamiseaduse § 39 lg 5 kohaselt võib notar seda teha, kui ta on kindlaks teinud, et allkirja ilma juurde kuuluva tekstita kinnitamine on vajalik enne dokumendi sisu kindlaksmääramist.

isikliku kontaktita: allkirja kinnitamine saab toimuda üksnes isiku, kelle allkirja kinnitatakse, juuresolekul. See tähendab, et allkirja ametlik kinnitamine seisneb sisuliselt ametiisiku tunnistuses, et:

- allkiri anti haldusorganis allakirjutanu poolt ametiisiku juuresolekul või
- allakirjutanu isiklikult tunnistas dokumendil oleva allkirja ehtsust.

Allkiri ei pea olema loetav, vaid peab väljendama ainulaadset, vaid sellele isikule omast kirjakuju.

Allkirja õigsuse kinnitamiseks lisab ametiisik allkirja järele kinnitusmärke, milles sisaldub:

- kinnitus, et allkiri on õige;
- isiku, kelle allkirja kinnitatakse, ees- ja perekonnanimi ning isikukood (isikukoodi puudumisel sünniaasta, -kuu ja -päeva);
- andmed selle kohta, kuidas kinnistumärkele alla kirjutanud ametiisik allakirjutanu isikusamasuse tuvastas (viide isikut tõendavale dokumendile) ja kas allkiri anti või võeti omaks tema juuresolekul;
- kinnitamise koht ja aeg, allkirja kinnitanud isiku nimi ja allkiri ning asutuse pitsati jäljend.

Näiteks:

“Kinnitan Mari Mummi (sündinud 06.06.1980) allkirja õigsust.

Isikusamasus tuvastatud Eesti Vabariigi passi (nr K0026655, välja antud 10.06.1996 KMA Kohtla-Järve büroo poolt) alusel.

Allkiri anti kinnitava isiku juuresolekul.

Kohtla-Järve, 12. mai 2003. a

/allkiri/

Jüri Kuusk

Osakonna nõunik”

PITSATI

JÄLJEND

4.4.4. Ärakirja, väljavõtte ja väljatrüki ametlik kinnitamine

Üldreeglina võib haldusorgan kinnitada *vaid iseenda poolt väljastatud* dokumentide ära kirjade ja väljavõtete õigsust; lisaks kuuluvad siia alla dokumendid, mida haldusorgan säilitab arhivaalina. Samasugune õigus laieneb haldusorgani enda poolt peetava automatiseeritud andmekogu väljatrüki õigsuse kinnitamisele. Viimasel juhul on sisuliselt tegemist väljavõttega haldusorgani valduses olevast arhiivist, mis on seetõttu samastatav haldusorgani poolt dokumendi ära kirja või väljavõtte väljastamisega (õiguse saada väljatrükki andmekogust näeb ette ka andmekogude seaduse § 10 lg 2).

Seevastu puudub haldusorganitel üldjuhul õigus ametlikult kinnitada ära kirju, väljavõtteid ja väljatrükke dokumentidest ja andmekogudest, mille on väljastanud või mida peab teine haldusorgan või muu isik.

Sellest reeglist on 2 erandit:

- 1) haldusorgan, kes võtab isikult vastu teise haldusorgani või muu isiku poolt väljastatud originaaldokumendi, võib teha sellest dokumendist ära kirja või väljavõtte ning selle õigsust ametlikult kinnitada. Oluline on meeles pidada, et juhul, kui koos ametlikult või notariaalselt kinnitamata ära kirjaga esitatakse haldusorganile ka dokumendi originaal, siis ei või haldusorgan nõuda, et ära kiri oleks ametlikult või notariaalselt kinnitatud.

Näiteks kui toetuse saamiseks esitab isik nii väljavõtte passist, mis on ametlikult ja notariaalselt kinnitamata, kui ka passi originaali, ei saa toetuse maksjaks olev haldusorgan nõuda, et väljavõte oleks kinnitatud. Passi väljavõtte õigsust saab vastav haldusorgan ise kinnitada. Samas võib haldusorgan ka ise väljavõtte teha – ilmselt on see reeglina isegi lihtsam, sest isiku poolt esitatud kinnitamata väljavõtte puhul tuleb kontrollida selle vastavust originaalile, et tegu ei oleks võltsinguga;

- 2) sõltumata sellest, kellele dokument esitatakse, võib dokumendist teha ära kirja või väljavõtte ning selle ametlikult kinnitada haldusorgan, kellele selline õigus on antud seaduse või määrusega. Kehtiva regulatsiooni kohaselt⁹³ on selline õigus antud konsulaarametnikule ja vangla direktorile. Viimasel on õigus ametlikult kinnitada kohtuotsuse ära kirja või väljavõtte õigsust.

Ära kirja, väljavõtte ja väljatrüki õigsuse ametlik kinnitamine seisneb kinnitatava ära kirja, väljavõtte või väljatrüki lõppu kinnitusmärke lisamises, milles tuleb tuua HMS § 24 lg-s 5 loetletud andmed:

- dokumendi, mille ära trüki, väljavõtte või väljatrüki õigsust kinnitatakse, täpne tähistus – tähistus peab olema selline, et selle põhjal oleks võimalik üheselt tuvastada algdokument: lisada tuleb dokumendi väljaandja, andmise kuupäev ning asukohaviit dokumendiregistris. Kui tegu on andmekogust tehtava väljatrükiga, tähendab see märget selle kohta, millise registri andmetega on tegemist, kas väljatrükk sisaldab ainult kehtivaid andmeid või ka kehtetuid andmeid, millise ajalise seisuga on andmed väljatrükil jms;⁹⁴

⁹³ Vabariigi Valitsuse 24.09.2002. a määruse nr 305 "Allkirja ning ära kirja, väljavõtte või väljatrüki õigsuse ametliku kinnitamise õigust omavate haldusorganite määramine" §-d 4 ja 5.

⁹⁴ Kui dokumenti identifitseerivad andmed tulenevad näiteks kopeerimise teel valmistatud ära kirjast endast, siis on tekkinud küsimusi, kas sellisel juhul tuleb neid andmeid kinnitusmärkes korrata. Lähtudes halduse lihtsuse ja efektiivsuse põhimõtetest (HMS § 5 lg 2) puuduks vajadus kordamise järele. Samas, tagamaks dokumentide käibe õigsust, ei ole kordamine liigne, seda eriti juhul, kui kinnitusmärke ei asu dokumendi andmetega (reeglina plangil) samal lehel. Seega oleks soovitatav kinnitusmärkes kõik andmed uuesti ära tuua.

- kinnitus selle kohta, et kinnitav dokument on samane originaal-dokumendiga;
- juhul, kui dokumendi originaali ei ole väljastanud ära kirja või väljavõtte õigsust kinnitav haldusorgan, on märkes kohustuslik nime-tada haldusorganid, kelle suhtes ära kiri, väljavõtte või väljatrükk õigusjõudu omab, s.t millistele haldusorganitele saab neid esitada ametlikuks kasutamiseks. Muudel juhtudel ei ole kinnitusmärkes ära kirja tõendusjõudu piirava märke (nt ära kirja kehtivuse aeg, esi-tamiseks vaid teatud haldusorganile vms) äratoomine kohustuslik, vaid pigem erandiks;
- kuna ära kirja, väljavõtte või väljatrüki õigsust ametlikult kinnitades tõendab haldusorgan, et esitatud ära kiri vastab oma sisult algdo-kumendile, siis juhul, kui asjaomase dokumendi esialgset sisu on ilmselt muudetud (nt dokument sisaldab lünki, läbikriipsutusi, va-helekirjutusi, loetamatuid tekstiosi, kustutamisläbi või kui mitmest dokumendist koosnev köidetud dokument on lahti võetud), tuleb vastavatele asjaoludele kinnitusmärkes kindlasti viidata. Taolise nõude eesmärk on takistada võimalikke dokumentide võltsimisi ning nende esialgse sisu ja mõtte muutmist;
- märke teinud ametiisiku nimi ja allkiri, samuti haldusorgani pitsati jäljend.

Kui kinnitatakse üksnes väljavõtet pikemast dokumendist, tuleb doku-mendis või kinnitusmärkes viidata sellele, et tegu ei ole mitte terve doku-mendiühikuga, vaid väljavõttega suuremast dokumendist. Kui andmekogu väljatrükk sisaldab andmeid, millel ei ole registri põhianndmete omast ava-likku usaldatavust, peab väljatrüki kinnitusmärke sisaldama ka vastavat selgitust.

Kui andmed on mingil põhjusel kontrollimata või puudulikud, tuleb ka sellele tähelepanu juhtida.

Näiteks:

“Kinnitan Linnavarade ameti peadirektori 06.03.2003. a käskkirja nr 3-3-69 ära kirja õigsust.

Ära kiri on esitamiseks Maa-ametile.

Käskkirja lk 2 teisel real on lühend “AS” läbi kriipsutatud ja asendatud lühendiga “OÜ”, lisatud on paranduse õigsuse kinnitus, paranduse tegemise aeg ja paranduse tegija allkiri.

Tartu, 20. september 2003. a

/allkiri/

Jüri Kuusk

Sekretär”

PITSATI

JÄLJEND

4.4.5. Kinnitamine tunnistusega (*apostille*)

Ametliku kinnitamise eriliigiks on kinnitamine tunnistuse ehk *apostille*´ga, mida kasutatakse juhul, kui isik soovib kasutada ühes riigis välja antud dokumenti teise riigi ametlikus asjaajamises. Seda nimetatakse ka dokumendi legaliseerimiseks. Lisaks HMS §-le 24¹ reguleerib tunnistusega kinnitamist välisriigi avalike dokumentide legaliseerimise nõude tühistamise konventsioon, mis sätestab avaliku dokumendi mõiste (s.t dokumentide liigid, mille suhtes konventsiooni kohaldatakse) ning reguleerib kinnitamise korda ja nõudeid väljastatavale tunnistusele.

Tunnistus kinnitab Eestis väljaantud avaliku dokumendi⁹⁵ *allkirja* ja *pitseri* või *templi* ehtsust ja *allakirjutanud isiku pädevust*. *Apostille*´sid väljastavad vastavalt oma pädevusele Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium ja Välisministeerium. Tunnistuse andmisest keeldutakse, kui esinevad HMS § 24¹ lg-s 2 ja välisriigi avaliku dokumendi legaliseerimise nõude tühistamise konventsiooniga ühinemise seaduse §-s 3 sätestatud asjaolud:

- välislepingu kohaselt on dokument kehtiv ilma muu tõestuseta;
- asjaolud viitavad, et dokumendi esialgset sisu on ebapädevalt muudetud;
- dokument on rikutud (näiteks rebenenud, poolpõlenud, narmendav);
- haldusorganil puudub pädevus dokumendi andmiseks või kinnitamiseks;
- dokumendi kehtivusaeg on piiratud ning see on möödunud (näiteks tõend karistamatuse kohta kehtib üks aasta, kuid legaliseerimiseks esitatakse tõend, mis väljastati kolm aastat tagasi).

Antud *apostille*´d ja nendele kantavad andmed registreeritakse Välisministeeriumi poolt peetavas välisriigi avaliku dokumendi legaliseerimise nõude tühistamise konventsiooni artikli 3 lõikes 1 nimetatud tunnistuse (*apostille* ´) andmise registris.⁹⁶

⁹⁵ Konventsiooni artikli 1 kohaselt on avalikuks dokumendiks dokument, mille on väljastanud kohus või kohtuga seotud ametiasutus või -isik (nt riiklik süüdistaja, kohtuametnik, kohtutäitur), haldusdokument (v.a kaubandus- või tollimenetlusega vahetult seotud haldusdokument), notariaaldokument ning ametliku dokumendi registreerimist või olemasolu kinnitav või ametlikule dokumendile kinnitav muu tõend või allkirja õigsuse notariaalne tõestus. Konventsiooni ei kohaldata diplomaatilise või konsulaaresindaja väljastatud dokumendi suhtes.

⁹⁶ Register on asutatud ja põhimäärus kinnitatud Vabariigi Valitsuse 6. detsembri 2002. a määrusega nr 371.

4.5. Dokumendi kättetoimetamine

Dokumendi kättetoimetamine on üks dokumendi (nt haldusakti) teatavaks tegemise viis ning tähendab dokumendi originaali või ametlikult kinnitatud koopia edastamist adressaadile. Haldusmenetluse seadus sätestab neli dokumendi kättetoimetamise viisi – kättetoimetamine postiga, kättetoimetamine haldusorgani poolt, elektrooniline kättetoimetamine, kättetoimetamine dokumendi avaldamisega ajalehes (HMS 25 lg 1). Dokument toimetatakse menetlusosalisele kätte juhul, kui vastav kohustus tuleneb seadusest või määrusest. HMS § 62 lg-test 2 ja 5 tulenevalt tehakse haldusakt kättetoimetamisega teatavaks HMS 1. peatüki 7. jaos (§-d 25–32) sätestatud korras isikule

- kelle õigusi haldusaktiga piiratakse või kellele pannakse haldusaktiga täiendavaid kohustusi – näiteks piiratud ressursi kasutamise õiguse andmine ka teisele isikule, kohustus tagada kaupluse ümbruse heakord vms;
- kelle kahjuks tunnistatakse kehtetuks või muudetakse varasem haldusakt – näiteks tunnistatakse kauplemisluba kehtetuks või tehakse planeeringusse muudatus mõne konkreetse kinnisasja suhtes;
- kelle taotlus haldusakti andmiseks jäetakse rahuldamata – nt keeldutakse ehitusloa andmisest.

Muudel juhtudel piisab dokumendi teatavastegemisest (vt ka ptk 9.5.3) vabas vormis (HMS § 25 lg 3), kuid dokumentide kättetoimetamine ei ole keelatud ka seaduses loetlemata juhtudel. Kättetoimetatavateks dokumentideks on esmajoones haldusmenetluse lõpptulemusena antavad haldusaktid, asutus võib aga toimetada kätte ka kutseid, teateid menetluse algatamise kohta jms.

Dokumendi kättetoimetamise viisi otsustab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui kohustuslikku kättetoimetamise viisi ei ole seaduse või määrusega kindlaks määratud ning menetlusosaline pole taotluses kättetoimetamise viisi valinud. Haldusorgan peaks sel juhul lähtuma eesmärgipärasusest ning toimetama menetlusosalisele dokumendi kätte viimasele kõige kättesaadavamal viisil. Riigikohus on siiski esile tõstnud posti teel kättetoimetamist teiste kättetoimetamise viiside ees – “posti teel kättetoimetamise võimaluse välistamiseks peavad olema erilised põhjused, kui menetlusosaline pole eelnevalt haldusorganit teavitanud oma soovist saada haldusakt kätte kindlal viisil (HMS § 25 lg 1).”⁹⁷

Näiteks kui isikul on küll elektronposti aadress, kuid tal on oma elektronkirju väga harva võimalik lugeda, sest kogu valla peale on ainult üks avalik internetipunkt ja

⁹⁷ RKHK 3-3-1-10-04.

tal puudub võimalus ka mujal arvutit kasutada, siis ei tohiks valida kättetoimetamise viisiks elektroonilist kättetoimetamist.

Kui seaduse või määrusega on kindlaks määratud kindel dokumendi kättetoimetamise viis, kuid menetlusosaline soovib kättetoimetamist mõnel muul viisil või otsustab haldusorgan mõnel muul põhjusel teise viisi kasuks, peab haldusorgan kättetoimetamise viisi valides arvestama, et tõendamiskoormus dokumendi kättetoimetamisel lasub vaidluse korral temal ning vormiliselt tehakse seaduses või määrukses sätestatust erinevalt toimides menetlusviga (vt ka ptk 9.7.1 ja 9.7.2).

Haldusorgan ei või dokumendi kättetoimetamise menetlusnormidesse suhtuda kergekäeliselt, sest HMS § 61 lg 1 seob haldusakti kehtima hakkamise adressaadile teatavaks tegemise või kättetoimetamisega.

Haldusakti teatavastegemise hetkega on seega seotud menetlusosalise mitmete õiguste ja kohustuste teke, mistõttu on dokumendi kättetoimetamisel äärmiselt oluline järgida vastavaid menetlusnorme. Dokument toimetatakse kätte ainult menetlusosalisele (menetlusosalise kohta vaata lähemalt ptk 3), mistahes muudele isikutele dokumendi kättetoimetamise kohustust haldusorganil ei ole. Dokument on menetlusosalisele kätte toimetatud ja seega teatavaks tehtud juhul, kui dokumendi kättetoimetamine oli haldusorgani tegevuse eesmärgiks. Mistahes juhuslikku laadi informatsiooni jõudmist isikuni ei saa koheselt käsitada dokumendi kättetoimetamisena, küll aga võib tekkida sellest isikule kohustus mõistliku aja jooksul astuda ise kohaseid samme selleks, et talle dokument kätte toimetataks. Näiteks kui kohalik omavalitsus saadab A-le kutse avalikule istungile ning A näitab oma naaber B-le kutset, mille päisest ilmneb, et ka B on istungile kutsutud, kuid kutse ei ole mingil põhjusel B-ni jõudnud, samas on B istungi toimumisest teadlik ning peaks mõistliku aja jooksul ise haldusorgani poole pöörduma.

4.5.1. Kättetoimetamine postiga

HMS § 26 lg 1 sätestab:

“Dokumendi postiga kättetoimetamise korral saadetakse dokument menetlusosalisele taotluses märgitud aadressil tähtkirjaga. Seaduses või määrukses sätestatud juhul võib dokumendi kätte toimetada lihtkirjaga või väljastusteatega tähtkirjaga.”

Seega võib lihtkirjaga dokumendi kättetoimetamise valida vaid siis, kui see nähakse ette seaduse või määrusega või kättetoimetamise viis on jäetud haldusorgani otsustada. Kui dokument tuleb kätte toimetada lihtkirjaga või tähtkirjaga, võib kasutada väljastusteatega tähtkirjaga kättetoimetamist kui kindlamat kättetoimetamise viisi.

Postiseaduse kohaselt on kiri postiteenuse osutajale edastamiseks üle antud adresseeritud kirjalik teade. Kõik haldusmenetluse seaduse alusel

kättetoimetatavad dokumendid on postiseaduse tähenduses käsitletavad kirjadena. Haldusmenetluse seadus eristab lihtkirja, tähtkirja ja väljastusteataga tähtkirja.

Kuhu peab asutus postiga kättetoimetamisel dokumendi saatma? Reeglina tuleb dokument saata aadressile, mille menetlusosaline on ise haldusorganile oma postiaadressina teatavaks teinud, seega sinna, kust isik soovib oma posti kätte saada. Selleks sobib mistahes aadress, mille isik selleks otsustab haldusorganile annab. Seejuures ei ole oluline, kas nimetatud aadress erineb tema registriaadressist, asukohast vms. Kui isik ei ole ühtegi aadressi haldusorganile teatavaks teinud, tuleb juriidilise isiku puhul saata dokument tema registrijärgsele aadressile, füüsilise isiku puhul tema rahvastikuregistrisse kantud aadressile.

Kui isik oma aadressi menetluse käigus muudab, siis peab ta teatama haldusorganile oma uue aadressi. Vastasel juhul võib asutus saata dokumendid viimasele talle teadaolevale aadressile ning dokument loetakse kättetoimetatuks (HMS § 26 lg 4). Tuleb arvestada, et see reegel saab kehtida vaid ühe ja sama haldusmenetluse raames. Mõnes varasemas menetluses teatavaks tehtud aadressi ei saa järgmises haldusmenetluses kasutada automaatselt, sest isikult ei saa nõuda, et ta peale kolimist teavitaks kõiki asutusi, kellega ta on kunagi suhelnud, oma aadressi muutumisest. Asutus võib enne dokumendi kättetoimetamist isikuga mitteformaalselt kontakteeruda (telefoni või e-posti teel) ning uurida, millisele aadressile tuleks dokument toimetada.

Kui menetlusosalisel on esindaja (vt ptk 3.6), võib dokumendi HMS § 26 lg-st 2 lähtuvalt saata ka üksnes esindajale. Esindajana tuleb käsitleda isikut, kellel on esindusõigus tulenevalt seadusest (seadusjärgne esindus) või tehingust (volitus). Esindajaks ei saa n-ö "automaatselt" lugeda mistahes isikut, kes on kuidagi menetlusosalisega seotud (nt osales koos temaga menetlustoimingul, on tema hea sõber vms). Haldusorgan peab menetlustoiminguid, kus osaleb vaid menetlusosalise esindaja, läbi viies kontrollima esindajal esindusõiguse (vt ka TsÜS-i 8. peatükki) olemasolu. Asutus peab arvestama ka sellega, et menetlusosaline võib suvalisel hetkel esindaja tehingust tulenevad volitused lõpetada. Kui peale dokumendi esindajale toimetamist selgub, et volitus oli juba lõppenud, ei saa dokumenti lugeda esindatavale kätte toimetatuks.

Postiga saadetud dokument loetakse HMS § 26 lg 3 kohaselt menetlusosalisele kätte toimetatuks, kui see on viidud menetlusosalise postkasti või talle postiasutuse töötaja poolt üle antud (HMS § 26 lg 3). Väljastusteataga tähtkirja puhul piisab dokumendi teatavakstegemiseks väljastusteatate postkasti jätmisest (juriidilise isiku puhul) või üleandmisest isikule. Sel juhul loetakse dokument kättetoimetatuks mõistliku aja möödumisest väljastusteatate isiku mõjusfääri (nt postkasti) toimetamisest alates. Menetlusosaline

peab ise hoolitsema selle eest, et tema poolt haldusorganile teatavaks tehtud aadressil või registrijärgsel aadressil oleks organiseeritud kirjade õigeaegne kättesaamine.

Riigikohus on dokumendi kättetoimetamise kohta märkinud järgmist: "HMS § 26 lg 1 esimesest lausest ja § 26 lg 3 ning § 14 lg 3 p 4 nähtub, et üldjuhul tuleb haldusakt kätte toimetada menetlusosalise poolt soovitud aadressil. Kui aga menetlusosaline ei ole ära näidanud aadressi, kuhu haldusakt toimetada, siis võib haldusorgan toimetada haldusakti menetlusosalise registreeritud elu- või asukoha aadressile. See, kas aadressaat tegelikult sai haldusakti kätte või kas haldusorgan teda hiljem oma käitumisega eksitas, ei ole HMS § 26 lg 3 tulenevalt juriidilise isiku registrijärgsele aadressile tähitud kirjaga haldusakti kättetoimetamisel oluline."⁹⁸

Sarnast seisukohta on Riigikohus korranud ka hiljem: "Üldjuhul võib haldusorgan eeldada, et juriidiline isik korraldab oma registrijärgsel aadressil posti vastuvõtmise ning seetõttu jõuab tähitud kiri kindlasti temani. ... Juriidiline isik peab oma registrijärgsel aadressil pidevalt hoolitsema posti vastuvõtmise eest juhatuse liikme või muu volitatud isiku poolt. Jättes posti vastuvõtmise korraldamata, võtab juriidiline isik endale riski, et olulised teated, sh maksuhalduri haldusaktid, ei jõua temani. Seda peab juriidiline isik arvestama ka juhatuse liikmete ja töötajate puhkuste korraldamisel. Mõistlik on eeldada, et väljastusteate jätmise järel pöördub aadressaat kohe postiasutuse poole, sest tähitult saatmine viitab selgelt postisaadetise olulisusele."⁹⁹

Haldusorgani kättetoimetamise järgne käitumine ei mõjuta kuidagi varasema kättetoimetamise "kehtivust" – sama dokumendi teistkordsel kättetoimetamisel ei ole mingit tähendust ning haldusakt loetakse teatavaks tehniks esmasel kättetoimetamisel.

Kui menetlusosalise aadressi kohta puuduvad üldse registrites andmed või kui inimese elukoht on küll registreeritud, kuid ilmneb, et ta ei ela sellel aadressil ja tema uue aadressi kohta puuduvad andmed, võib posti teel saatmise asemel teha dokumendi teatavaks ajalehe kaudu. HMS § 31 lg 1 p-st 2 tulenevalt avaldatakse selleks dokumendi resolutiivosa üleriigilise levikuga ajalehes või ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. HMS § 31 lg 1 p 2 on rakendatav juhtudel, mil isiku elukoht ei ole kantud rahvastikuregistrisse (nt välismaalane). Samuti tuleb sellest normist lähtuda juhul, kui haldusorgan on teadlik või saab kättetoimetamise käigus teada, et isik ei ela registrijärgsel aadressil, kuid samas puuduvad haldusorganil andmed uue elukoha kohta. Kui haldusorganile teada oleval aadressil elav isik teeb kättetoimetamise käigus asutusele teatavaks menetlusosalise uue aadressi, siis peab asutus püüdma saata dokumendi sinna, kuid enne tuleb kontrolli-

⁹⁸ RKHK 3-3-1-37-03.

⁹⁹ RKHK 3-3-1-10-04.

da, kas isik tõepoolest elab sellel aadressil. Ainuüksi vanal aadressil elavate isikute kinnitusest menetlusosalise uue aadressi kohta ei piisa, et dokumendi sinna saatmisel saaks selle lugeda kättetoimetatuks. Seega peaks haldusorgan HMS § 31 lg 1 p 2 rakendades otsustama sellise kättetoimetamise viisi kasuks, mille kaudu dokument tõenäolisemalt isikuni jõuab.

Postiseaduse eelnõus antakse postisaadetise kättetoimetamise määratlus¹⁰⁰ ning ka postisaadetise kättetoimetamise võimatuse määratlus.¹⁰¹ Tuleb siiski märkida, et postiseaduse eelnõus käsitletakse n-ö praktilist olukorda, mil isikule ei ole saadetist võimalik kätte toimetada. Haldusmenetluses kehtib eeldus, mille kohaselt loetakse kättetoimetatuks isiku mõjusfääri toimetatud kiri (postkasti kirja või väljastusteate jätmine), olenemata sellest, kas isik realselt dokumendi kätte sai. Kui isikul puudub postkast, siis loetakse postiseaduse eelnõu kohaselt lihtsaadetise kättetoimetamine võimatuks ning saadetis tagastatakse saatjale. Haldusmenetluse seisukohast pole see just sobivaim lahendus, sest isik on ise loonud olukorra, mis takistab talle dokumentide kättetoimetamist; taolisel juhul tuleks jätta lihtsaadetise kohta teade ning lugeda teate jätmisest mõistliku tähtaja möödudes kiri kättetoimetatuks.

4.5.2. Elektrooniline kättetoimetamine

Haldusmenetluse seaduse ettevalmistamise ning väljatöötamise eesmärgiks on olnud tänapäevase, kiire ning efektiivse, samas õiguslikul alusel korraldatud haldusmenetluse loomine. Arvestades infotehnoloogia kiiret arengut Eestis oli seetõttu mõeldav, et vajalik ka nn elektroonilise (s.o digitaalse) haldusmenetluse erinevate väljendusvormide käsitlemine seaduse tekstis. Erinevalt eraõiguslikest suhetest, kus kehtib asjaajamises reeglina pooltevahelise kokkuleppe printsiip, vajab avalik-õiguslikes suhetes toimuv elektrooniline asjaajamine ning digitaalne dokumentide allkirjastamine ja adressaatidele edastamine kindlat ning ühtselt mõistetavat seaduslikku alust.

Üldalusena *digitaalse haldusmenetluse* osas sätestab HMS § 5 lg 6, et elektrooniline asjaajamine (s.o haldusmenetlus) on võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega, isikusamasuse tuvastamise eesmärgil kasutatakse digitaalallkirja aga digitaalallkirja seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras.

¹⁰⁰ Postiseaduse eelnõu § 26 lg 1 sätestab, et "postisaadetis loetakse kättetoimetatuks, kui postisaadetis on saajale üle antud postiasutuses, väljastatud isiklikult või kirjakasti kaudu".

¹⁰¹ Postiseaduse eelnõu § 27 lg 1 p 2 sätestab: "Postisaadetise kättetoimetamise võimatus käesoleva seaduse tähenduses on olukord, kus postisaadetise saaja ei tule postiteenuse osutaja poolt kehtestatud aja jooksul postisaadetisele postiasutusse järele või keeldub postisaadetist vastu võtmast."; § 27 lg 1 p 4: "lihtsaadetist ei ole võimalik saajale edastada kirjakasti puudumise või käesolevas seaduses või selle alusel kehtestatud õigusaktis kirjakastile sätestatud nõuete mittejärgimise korral."

Sellest sõnastusest nähtub, et lisaks HMS-le on digitaalses asjaajamises oluliseks õigusaktiks ka *digitaalallkirja seadus*. Nimetatud seadus võeti Riigikogus vastu 8. märtsil 2000 ning jõustus 15. detsembril 2000. Vaatamata asjaolule, et seadus on praeguseks kehtinud juba kolm aastat, on digitaalallkiri ametkondlikus suhtluses reaalselt kasutusele võetud alles 2003. aastast alates.

Digitaalallkirja rakendusvõimalusi on mitmeid, ametkondlikus suhtluses on enim levinud elektronkirjade kinnitamine digitaalallkirjaga ning digitaalallkirja kasutamine kodanikuportaali (KIT-portaal¹⁰²) kaudu avalduste ja taotluste esitamisel. Kodanikuportaali kaudu võib taotlusi esitada ka internetipanga paroolide abil, ent siinkohal on oluline teada, et internetipanga parooli vahendusel isikusamasuse tuvastamine ei kujuta endast digitaalallkirja andmist digitaalallkirja seaduse mõistes. Kuna internetipanga kasutamine on praeguseks juba laialt levinud, ent ID-kaardiga antav digitaalallkiri veel mitte, siis tulebki tõdeda, et HMS § 27 vajab digitaalse haldusmenetluse laiemal levimisel muutmist, võimaldamaks lihtsamates menetluses digitaalallkirja andmise asemel piirduda üksnes isikusamasuse tuvastamisega (näiteks internetipanga paroolide kaudu).

Elektroonilise kättetoimetamise olulised elemendid määratleb HMS § 27:

- “(1) Dokumendi elektroonilise kättetoimetamise korral saadetakse dokument taotleja poolt taotluses näidatud elektronposti aadressil. Dokumendile peab olema lisatud digitaalallkiri.
- (2) Dokument toimetatakse isikule elektrooniliselt kätte, kui isik on sellega nõus.”

Teema uudsusest tulenevalt tuleks enne elektroonilise kättetoimetamise lähema käsitlemise juurde asumist selgitada mõningad põhimõtteid, mis sellise kättetoimetamise mõistmise seisukohalt on vajalikud.

Elektrooniline dokumendi kättetoimetamine erineb “tavalisest” kättetoimetamisest üksnes *vormi* poolest – kui dokumendi posti teel kättetoimetamise korral toimub teabe edastamine haldusorganilt aadressaadile paber kandjal dokumendile kantud tekstina, siis dokumendi elektroonilisel kättetoimetamisel kujutab teabe edastamine endast teabe viimist elektroonilisse vormi (dokumendi vormistamine dokumendifailina või skaneerimine) ning selle saatmist aadressaadile üldkasutatava andmesidevõrgu (edaspidi *interneti*) vahendusel. Nagu näha, seisneb elektrooniline kättetoimetamise erinevus üksnes kättetoimetamise vormis, dokumendiga sisuliselt edastatav teave kättetoimetamise vormist aga ei sõltu.

Elektroonilise kättetoimetamise kasutamise olulise tunnusena tuleb esile tõsta ka asjaolu, et seda kättetoimetamise vormi saab kasutada üksnes

¹⁰² Kodanikuportaali kohta vt <http://www.eesti.ee>.

siis, kui on olemas isiku vastavasisuline taotlus. Vaatamata elektroonilise andmetöötluse ning interneti kiirele levikule Eestis ei saa tänasel päeval veel väita, nagu oleks isikute juurdepääs elektrooniliselt edastatud dokumentidele alati võimalik ning piisavalt kiire, mistõttu üldise piiranguteta põhimõttena dokumentide elektroonilisel teel edastamise sisseviimine kahjustaks ülemäära nende isikute huve, kelle juurdepääs arvutile ning elektronpostile võib olla ebapiisav.

Elektroonilise haldusmenetlusega seoses on nii Eestis kui ka teistes riikides rõhutatud seda, et digitaalse vormi kasutuselevõtt avaliku võimu ning eraisiku vahelises suhtluses ei tohi tekitada olukorda, kus menetlusest osavõtu vältimatuks eelduseks on teatud tehniliste vahendite olemasolu. Igaühel, kelle huve haldusmenetlus riivab või võib riivata, on menetluse avalikkusest tulenevalt õigus selles menetluses osalemiseks ning avalik võim ei tohi selle õiguse kasutamist ebaproportsionaalselt piirata. Kui riik näeks praegusel ajal ette avaliku võimu üldise õiguse kasutada igas olukorras elektroonilist asjaajamist, siis võib selline säte tekitada olukorra, kus teatud elanikkonna gruppidel (kes aga tihti on suurel määral sõltuvuses riigi abist ning toetusest, nt pensionärid, sotsiaaltoetuste saajad jne) puuduvad piisavad oskused ning vahendid menetluses aktiivseks osalemiseks.

Haldusmenetluse seaduses valitud kompromissvariant eeldab, et *isik on haldusorganile oma võimalusest ning soovist võtta vastu elektrooniliselt edastatud dokumente eelnevalt teada andnud*. Elektroonilise kättetoimetamise pidevaks ning korduvaks kasutamiseks piisab ka isiku ühekordsest tahteavaldusest – igale kättetoimetamisele ei pea eelnema eraldi taotluse esitamine, isik võib selle asemel anda haldusorganile teada oma valmisolekust ning soovist (kas tähtajaliselt või tähtajatult) võtta vastu elektrooniliselt edastatavaid dokumente. HMS § 14 lg 1 kohaselt võib selline taotlusena esitatud sooviavaldus olla vormivaba, välja arvatud juhul, kui seadusega või selle alusel on ette nähtud taotluse esitamise kohustuslik vorm; sellist taotlust elektroonilisel teel esitades peab aga sellele olema lisatud digitaalallkiri (HMS § 14 lg 5).

Vaatamata elektroonilise kättetoimetamise sõltuvusele isiku sooviavalduse olemasolust võib juba praegusel ajal ette tulla menetlusi, kus elektrooniline suhtlus on kujunenud reegliks, posti teel teatavakstegemine aga erandiks. Põhjuseid sellise arengu toimumiseks on mitmeid: ühelt poolt on elektrooniline kättetoimetamine tehnoloogiliste vahendite olemasolul odavam, teisalt aga ka kiireim viis isiku ning haldusorgani vaheliseks suhtluseks. Eelduseks sellise olukorra tekkimisele on aga piisav varustatus ja tehnoloogiliste teadmiste tase nii potentsiaalsete menetlusosaliste kui ka haldusorgani poolel.

Viimastel aastatel on mitmetel tegevusaladel seni kehtinud tegevusloa nõue asendatud isiku registreerimisega riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris. Registri põhimääruse § 10 lg 2 kohaselt toimub registri alusdokumentide registrile esitamine kas paberkandjal või digitaalselt. Kuna käesolevaks ajaks on ettevõtjad valdavalt varustatud digitaalseks suhtlemiseks vajalike infotehnoloogiliste vahenditega, siis ongi praktikas kõige kiiremaks ning mugavamaks viisiks registrisse andmete kandmisel, muutmisel või kehtetuks tunnistamisel kujunemas elektrooniline vorm. Seoses ettevalmistamisel oleva majandustegevuse registri seaduse eelnõuga

peaks digitaalne suhtlemine ametiasutuste ning ettevõtjate vahel saama veelgi kindlama õigusliku aluse.

Digitaalses vormis suhtlemine isikute ning haldusorgani vahel on tänapäeval muutumas üha sagedasemaks ning seetõttu on avalikus halduses välja töötatud mitmeid tehnoloogilisi lahendusi, mis põhinevadki ennekõike elektroonilise kommunikatsiooni vormil. Üheks selliseks näiteks on Riigikantselei loodud digitaalne süsteem TOM, mis võimaldab laiemal avalikkusel osaleda õigusloomeprotsessis oma arvamuste ning ettepanekutega. Konkreetsemalt haldusmenetluses on digitaalne suhtlemine leidnud märkimisväärselt rakendust *avatud menetluses*, kus lisaks tavapärastele suhtlemiskanalitele (massimeedia, avalikud teadaanded jne) võib teadete avalikustamine, arvamuste esitamine jne toimuda ka digitaalses vormis. Edasist arengut on aga hakanud pidurdama *digitaalallkirja aeglane rakendumine*, mis osaliselt on põhjustatud ka menetlusosaliste ning ametnike vähestest teadmistest selle kohta, mida digitaalallkiri endast täpselt kujutab. Alljärgnevalt on esitatud lühike ülevaade digitaalallkirja andmise protsessist, seda esituna ametniku seisukohast vaadatuna.

Digitaalallkiri on isiku omakäelise allkirja vasteks elektroonilises menetluses ning selle dokumendile lisamise eesmärgiks on anda kinnitus, et dokumendi on edastanud just nimelt see isik, kes end saatjaks väidab olevat. Ühtlasi võimaldab digitaalallkiri tuvastada allkirja andmise aega ning seda, kas dokumenti on vahepeal muudetud. Kirjaliku ja elektroonilise menetluse võrdsusest tulenevalt omab digitaalallkiri samasugust jõudu nagu paber kandjal antud omakäeline allkiri. Oma olemuselt kujutab digitaalallkiri endast numbrijada (koodid, paroolid), mis omakorda jaotub *isiklikuks võtmeks* (salajane, allkirja *andmise* vahend) ning *avalikuks võtmeks* (avalik, allkirja *kontrollimise* vahend). Isikliku ning avaliku võtme sidumine ning seeläbi isikusamasuse tuvastamine toimub *sertifikaadi* vahendusel.¹⁰³ Sertifikaadi näol on tegemist dokumendiga, mis võimaldab digitaalallkirja anda ning mille abil toimub avaliku võtme sidumine füüsilise isikuga¹⁰⁴ (täpsemalt – selle isiku antud salajase võtmega). Olulisteks osadeks sertifikaadis on selle omaniku nimi ning tema avalik võti.

Digitaalallkirja kasutamise esmaseks eelduseks on sertifikaadi taotlemine *sertifitseerimisteenuse osutajalt*. Reeglina antakse sertifikaat tähtjaliseks, ent võimalik on ka selle kehtetuks tunnistamine (nt isikliku võtme satumisel võõrasse valdusesse). Sertifitseerimisteenuse osutaja kaudu toimub avaliku ja salajase võtme baasil digitaalallkirja andnud isiku tuvastamine (autoriseerimine). Sertifitseerimisteenuse osutajaid võib olla mitu, näiteks

¹⁰³ Vt ka K. Oone "Digitaalallkiri – olemus ja kasutamine". Kättesaadav internetis aadressil http://www.riso.ee/et/digiallkiri/seminar/allkiri_oone/index.htm.

¹⁰⁴ Siinkohal on vajalik toonitada, et digitaalallkirja (nagu ka tavalise omakäelise allkirja) andmise võime on üksnes füüsilisel isikul, juriidilise isiku nimel saab digitaalallkirja anda üksnes vastavat sertifikaati omav isiku esindaja.

ID-kaardi kasutamise korral on selliseks teenuse osutajaks AS Sertifitseerimiskeskus. Sertifikaadi väljastamisel tuleb see kanda väljaandja poolt peetavasse avalikku andmebaasi.

Kuna digitaalallkirja näol on tegemist küllaltki uudse nähtusega, siis on alljärgnevalt kirjeldatud ühte võimalikku viisi, kuidas isik ning haldusorgan saaksid omavahelises suhtluses digitaalallkirja kasutada:

- kodanik A esitab haldusakti andmise eesmärgil haldusorganile taotluse, milles avaldab ühtlasi soovi saada haldusakt kätte elektroonilisel teel;
- ametnik B, kellel on haldusorgani sisepädevuse alusel volitus haldusakte anda, viib läbi tavapärase haldusmenetluse ning koostab haldusakti. Seejärel avab B e-posti programmi ning valmistab ette vastavat dokumenti sisaldava e-kirja. Dokumenti digitaalseks allkirjastamiseks kasutab B näiteks oma ID-kaarti (vajalik kaardilugemisseadme olemasolu), sisestades oma nime, isikukoodi ning isikliku võtme (teada üksnes ametnikule, kirja saaja seda ei näe);
- ametnik B edastab digitaalselt allkirjastatud dokumendi kodanik A-le.
- kodanik A avab talle saabunud e-kirja ning kontrollib, kas akti andjaks on selle allkirjastanud isik. Selleks teeb ta päringu sertifitseerimiskeskuse avalikku andmebaasi, võrreldes kirjale lisatud isiklikku võtit avalikus andmebaasis oleva avaliku võtmega. Sobivuse korral annab programm kinnituse, et dokumendi allkirjastajaks on tõesti olnud ametnik B.¹⁰⁵

Digitaalallkiri on Eestis alles rakendumisjärgus, mistõttu laialdast rakendamist see tänase hetke seisuga haldusmenetluses veel ei leia. Küll aga on igapäevaseks muutunud e-posti kasutamine arvamuste, ettepanekute, päringute jne tegemise eesmärgil ning seetõttu on kehtivas õiguses olemas nn üleminekusätted, mis peaksid enne digitaalallkirja lõplikku rakendamist aitama kaasa isikusamasuse tuvastamisega seonduvate probleemide lahendamisele.

Mõningates riigiasutustes ning suuremates kohalikes omavalitsustes (Tallinn, Tartu) on juba käesoleval ajal võimalik kasutada digitaalallkirja asutustele avalduste esitamisel nn kodanikuportaali vahendusel. Nimetatud portaal võimaldab kasutada ID-kaardiga kaasnevat digitaalallkirja avaldus-

¹⁰⁵ Kiire ning mugava võimaluse kontrollida digitaalselt allkirjastatud dokumentide allkirja õigsust pakub Sertifitseerimiskeskuse portaal DigiDoc (<http://digidoccheck.sk.ee>). Kui asutus soovib lisaks allkirja õiguse kontrollimisele ka digitaalselt allkirjastatud dokumente välja saata, siis on võimalik vastav klientprogramm alla laadida Eesti ID-kaardi koduleheküljelt (<http://www.id.ee/installer/>) või kasutada selleks veebipõhist DigiDoc portaali (<http://digidoc.sk.ee>).

te ja taotluste esitamisel.¹⁰⁶ Taolisel viisil edastatud avaldusi käsitleb asutus analoogselt paberkujul esitatud ning omakäeliselt allkirjastatud avaldustega.

Elektroniliste avalduste esitamise võimalus eksisteerib praegusel ajal näiteks Tartu Linnavalitsuse juures, kus omavalitsusüksuse elanikel on võimalik nn kodaniku IT-keskkonna (KIT) kaudu esitada linnavalitsusele 10 erinevat avaldust ning edastada linnavalitsusele mõeldud kirju (nt maamaksu tasumisest vabastamise avaldus, kauplemisloa taotlus, täiendava lapsetoetuse taotlus). Taotluse menetlemine näeb sealjuures lühidalt välja järgmine:

- taotluse esitaja avab veebilehe <http://www.tartu.ee> ja valib sealt "e-teenused" (alternatiiv: <http://www.eesti.ee>) ning seejärel valib konkreetse teenuse;
- isik tuvastab end ID-kaardi või internetipanga kasutajatunnuse abil;
- taotleja täidab seejärel sobiva avalduse vormi ja saadab selle edasi linnavalitsusse;
- dokument laekub linnavalitsuse dokumendiregistrisse, kodanikuportaalis märgitakse dokument linnavalitsusse saadetuks;
- dokumendi laekumise kohta läheb teade pädevale ametnikule ja ametnik asub dokumenti menetlema;
- kodanikuportaali kaudu läheb isikule tagasi vastus tema avaldusele.

Taotluse esitamine elektroonilisel teel on isiku jaoks lihtne ja hoiab kokku tema aega. Kasulik on see ka kohaliku omavalitsuse jaoks, sest selliselt laekunud avaldusi on võimalik paindlikult menetleda, samuti langeb ära mõnede kannete tegemise kohustus dokumendiregistril, sest vastavad andmed kanduvad dokumendiregistrisse automaatselt taotluse esitamisel. Samas tuleb tunnistada, et elektrooniliste taotluste esitamine on võimalik eelkõige lihtsamate menetluste korral. Keerulisemates menetlustes võib vajalikuks osutuda taotleja isiklik kohaleilmumine ametiasutusse.

Avaldustele vastamise seaduse § 7 lg 5 kohaselt ei pea elektronposti teel esitatud avaldused ja märgukirjad kandma omakäelist allkirja, selle asemel on võimalik nii digitaalallkirja lisamine kui ka (alternatiivselt) avalduses isikut tõendava dokumendi nime, numbrilise ja isikukoodi märkimine. Avaliku teabe seaduse § 14 lg 1 järgi peab teabenõudja elektroonilisel teel esitatavas teabenõudes märkima muuhulgas ära oma ees- ja perekonnanime ning sidevahendid, mille kaudu oleks võimalik teabenõudjaga ühendust võtta.

4.5.3. Kättetoimetamine haldusorgani poolt

Dokumendi kättetoimetamine haldusorgani poolt tähendab haldusorgani poolt dokumendi viimist ja selle allkirja vastu üleandmist menetlusosalisele, tema esindajale või vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele (HMS § 28 lg-d 1 ja 4).

¹⁰⁶ Kodanikuportaal võimaldab taotluste esitamist ka internetipanga kasutajatunnuse ning paroolide abil. Tegemist ei ole digitaalallkirjaga seaduse mõttes, ent asutus võib lihtsamates menetlustes vormivabaduse põhimõttele tuginedes omal algatusel aktsepteerida sellisel viisil esitatud avaldusi ning taotlusi.

Dokument antakse menetlusosalisele kätte allkirja vastu teatisel, millel märgitakse dokumendi üleandmise aeg. Teatis säilitatakse vastavalt HMS §-le 19. Teatise vormi haldusmenetluse seadus ette ei näe, seega peab selle koostama iga haldusorgan ise, arvestades oma töö spetsiifikast tulenevaid erisusi. Tavapäraselt peaks teatisest ilmnema, mis dokumenti, mis ajal ja kellele kätte toimetati, samuti peab see sisaldama dokumendi vastu võtnud ja dokumendi üle andnud isikute nimesid ja allkirju.

Dokumendi võib ametiabi korras menetlusosalisele kätte toimetada ka teine haldusorgan (ametiabi kohta vt lähemalt halduskoostöö seaduse 3. peatükki). Kui dokumenti ei ole võimalik üle anda menetlusosalisele ega ka tema esindajale või vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele (perekonnaliikme mõiste on antud HMS § 10 lg-s 2), märgib dokumenti kättetoimetav ametnik dokumendile lisatud teatisele kellaaja ja kuupäeva, millal dokumendi kättetoimetamine ebaõnnestus. Sel juhul võib menetlusosalise dokumendi kättetoimetamiseks välja kutsuda. Dokumendi üleandmisel esindajale tuleb tähele panna, et HMS § 28 lg 3 sõnastusega on hõlmatud vaid tehingust tulenev volitus, kuivõrd seadusjärgse esinduse juures ei ole asjakohane rääkida volitajast kui sellisest. HMS § 28 lg 3 reguleerimisalasse kuulub siiski ka seadusjärgsele esindajale dokumendi kättetoimetamine, olgugi et sätte sõnastus on selles osas ebaõnnestunud. Sätte mõttega ei ole kooskõlas järeldus, et tehingust tulenev esindus kui loomult heitlikum (kergem lõpetada, volituste maht võib muutuda), prevaleerib seadusest tuleneva ees.

Haldusorgan võib dokumendi kätte toimetada tööpäeviti ajavahemikul kella 8.00-st 20.00-ni. Dokumendi kättetoimetamiseks kella 20.00-st 8.00-ni või puhkepäevadel (s.o laupäeval ja pühapäeval, riigipühadel) on vajalik adressaadi nõusolek või haldusorgani juhi luba. Haldusorgani juht võib loa anda vaid juhul, kui dokumendi kättetoimetamisega viivitamisega võib tekkida kahju (nt peatatakse mingi tegevusloa kehtivus ning tegevuse jätkamise kaasaeb materiaalne kahju naabrile).

Kui dokument toimetatakse menetlusosalisele kätte kella 20.00-st 8.00-ni või puhkepäevadel, tuleb ametnikul esitada haldusorgani juhi luba. Luba ei ole vajalik, kui dokumendi adressaat on nõus taolise kättetoimetamise ajaga. Kui on ette näha, et vajalik võib olla dokumendi kättetoimetamine ebatavalisel ajal, tuleks sellekohast nõusolekut menetlusosaliselt juba eelnevalt küsida. Võimalusel tuleks eelistada kirjalikku vormi suulisele, kuivõrd kättetoimetaval ametnikul võib olla vajalik hiljem tõendada isiku eelnevat nõusolekut ning põhjendada haldusorgani juhi loa puudumist.

Kui dokument viiakse menetlusosalisele n-ö "valel ajal" ning ilma tema nõusolekuta ja haldusorgani juhi loata, kuid dokumendi vastuvõtja ei keeldu dokumendi vastuvõtmisest, loetakse rikkumisele vaatamata dokument kättetoimetatuks.

Kui menetlusosaline, tema esindaja või vähemalt 10-aastane perekonnaliige keeldub dokumendi vastuvõtmisest, teeb dokumendi kättetoimetaja kindlaks keelduja isiku ning teeb dokumendile märke (isik A keeldub dokumenti vastu võtmast), mille kinnitab oma allkirjaga. Märkega dokument tagastatakse haldusorganile. Dokumendi kättetoimetaja peaks keelduja isiku kindlakstegemiseks paluma tal öelda oma nimi ning lisaks kirjeldama isikut. Kui menetlusosaline või tema esindaja keeldub dokumendi vastuvõtmisest muudel alustel kui HMS § 29 lg-te 1–3 rikkumise tõttu, loetakse dokument menetlusosalisele kättetoimetatuks. Kui dokumendi vastuvõtmisest keeldutakse HMS § 29 lg-te 1–3 rikkumise tõttu, peab haldusorgan dokumendi isikule uuesti kätte toimetama. Menetlusosalise ajutise äraoleku korral, kui dokumenti ei olnud võimalik kätte anda ka menetlusosalise esindajale või perekonnaliikmele, märgib dokumenti kättetoimetav haldusorgan dokumendile lisatud teatisele kellaaja ja kuupäeva, millal dokumendi kättetoimetamine ebaõnnestus. Kirjeldatud juhul võib menetlusosalise dokumendi kätteandmiseks välja kutsuda (HMS § 28 lg 5).

Ainult seaduses sätestatud juhtudel võib menetlusosalise dokumendi kättetoimetamiseks välja kutsuda ning selle allkirja vastu kätte anda või avaldada dokumendi ajalehes (HMS § 25 lg 2). Menetlusosalise väljakutsumine on isikut koormav kättetoimetamise viis, sellega võivad isikule kaasneda teatavad kulud (transport), samuti võib see isikule ebamugavusi põhjustada, mistõttu peab vastav võimalus tulenema seadusest. Kui isik on avaldanud soovi dokumendile ametiasutusse järele tulla, siis tuleb talle seda võimaldada ning anda dokument allkirja vastu kätte ametiasutuses. Menetlustoiminguks kulutatav aeg peab olema siiski mõistlik, kui isik on küll lubanud dokumendile järele tulla, kuid pole seda sellele vaatamata teinud, peab haldusorgan dokumendi kätte toimetama muul viisil, sest kättetoimetamine mõistliku aja jooksul on haldusorgani kohustus.

4.5.4. Dokumendi avaldamine ajalehes

Ajalehes avaldamisega toimub esmajoonel haldusaktide avalik teatavakstegemine, kui see on seaduse kohaselt vajalik (vt HMS § 62 lg 3). Ajalehe kaudu võib seaduses sätestatud juhtudel kätte toimetada ka kutseid menetlustoimingule või teateid menetluse algatamise kohta.

Ajalehes avaldamine peaks olema pigem erandlik kui tavapärane kättetoimetamise viis, kuivõrd ajalehes avaldamise puhul on küllaltki tõenäoline, et teade ei jõua puudutatud isikuni (vt Riigikohtu lahendit 3-3-1-57-02), mistõttu ajalehes avaldamist võib teatavaks tegemiseks lugeda vaid erijuhudel, mil isiklik teavitamine on praktiliselt võimatu või seotud ülemääraste kulutustega. Dokumendi kättetoimetamine vaid asutuse veebilehel avaldamisega kuulub samasse kategooriasse dokumendi ajalehes avaldamisega. Veebilehel avaldamist ei tohi normiks lugeda seetõttu, et väga paljudel isikutel puudub oskus või võimalus veebilehelt teabe saamiseks, samuti on

veebilehe külastamiseks vaja teada selle aadressi ning ka seda, et teave seal üldse eksisteerib.

Dokument toimetatakse kätte üleriigilise levikuga ajalehes või seaduses sätestatud juhtudel ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded dokumendi resolutiivosa avaldamisega, kui dokument on vaja kätte toimetada

- 1) enam kui sajale isikule (seega kuni 100-le isikule dokumendi kättetoimetamiseks tuleb kasutada teisi kättetoimetamise viise),
- 2) kui puuduvad andmed menetlusosalise aadressi kohta või kui menetlusosaline ei ela teadaoleval aadressil ja tema tegelik viibimiskoht ei ole teada ning dokumenti ei ole muul viisil võimalik kätte toimetada või
- 3) kui haldusakt on vaja avalikult teatavaks teha ja haldusakt ei kuulu avaldamisele Riigi Teatajas.

Lisaks nimetatule tuleb haldusakt avalikult teatavaks teha juhul, kui mõnel menetlusosalisel on selleks põhjendatud huvi (HMS § 62 lg 3 p 2). Samuti võib avaliku teatavakstegemise ette näha eriseaduse või määrusega.

Dokumendi kättetoimetamisel ajalehes avaldamisega ei ole vajalik kogu dokumendi ajalehes avaldamine, HMS § 31 lg-st 1 tulenevalt avaldatakse vaid dokumendi resolutiivosa. Dokumendi resolutiivosaks on haldusorgani mingis küsimuses tehtud otsustus ilma õigusliku ja faktilise põhjendusega, HMS § 60 lg-st 2 tulenevalt on resolutiivosa haldusaktiga kindlaksmäärata-vaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Resolutiivosa on asja suhtes otsustatu (nt kehtestada planeering, anda ehitusluba, jätta planeering kehtestamata jne), resolutiivosasse ei kuulu viited otsuse tegemise õiguslikule alusele, samuti ei ole resolutiivosana käsitatav otsustuse faktoloogia - asjaolude kirjeldus ning selgitused, miks konkreetse sisuga otsus tehti. Dokument avaldatakse ulatuses, mis ei sisalda HMS § 7 lg-s 3 nimetatud andmeid (riigi- ja ärisaladust, asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmeid, sealhulgas eraelulisi andmeid). Dokumendi resolutiivosa loetakse avaldatuks pärast esimest avaldamise korda ning avaldamisega loetakse dokument kättetoimetatuks.

Dokumendi kättetoimetamine ajalehes avaldades võib olla problemaatiline, kui resolutiivosa sisaldab HMS § 7 lg-s 3 nimetatud andmeid. Resolutiivosast tuleb sel juhul osa andmeid välja jätta ning, kui nii jäävad arusaadavaks haldusaktist tulenevad õigused ja kohustused, tuleks lugeda dokument kättetoimetatuks. Resolutiivosast teatavate andmete väljajätmisel tuleks teha teates sellele viide. Kui andmete väljajätmise tõttu muutub dokument selle adressaadile arusaamatuks, ei saa sellisena avaldatud dokumenti lugeda kättetoimetatuks, kuna kättetoimetamise eesmärk - dokumendi sisust informeerimine - ei ole täidetud. Sellisel juhul peab haldusorgan kättetoimetamiseks kasutama mõnd muud viisi.

Oluline on tähele panna HMS § 31 lg-st 1 tulenevat avaldamiskoha valiku kriteeriumi, reeglina tuleb dokument kätte toimetada üleriigilises ajalehes avaldamise kaudu ning vaid seaduses sätestatud juhtudel avaldatakse dokumendi resolutiivosa ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded. Praktikas tähendab see sageli seda, et osa menetlust puudutavaid teateid on avaldatud üleriigilise levikuga ajalehes ning osa teateid ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded, sõltuvalt sellest, kas eriseadus sätestab erandi HMS § 31 lg 1 üldregulatsioonist.

Milline ajaleht on kohaliku ning milline üleriigilise levikuga? Üleriigilise levikuga ajalehe all mõistetakse mistahes Eesti kohas ajakirjanduse müügivõrgu kaudu kättesaadavat päeva- või nädalalehte. Kohaliku lehe leviala piirneb kohaliku omavalitsuse üksuse või ühe või mitme maakonna haldusterritooriumiga. Kui dokument puudutab ainult kohaliku elu küsimusi, võib dokumendi resolutiivosa avaldada kohalikus lehes. Kohaliku elu küsimuseks on eelkõige otsustused, mille mõju ei ulatu kaugemale omavalitsuse haldusterritooriumist (nt planeeringu kehtestamine, kui planeering ei käi just mõne strateegilise objekti kohta).

Dokumendi kättetoimetamise vajadus enam kui sajale isikule võib tekkida eelkõige seoses planeerimismenetlusega, ehitusloa andmisel aga ka keskkonnalubade väljaandmisel, kus dokument tuleb teatavaks teha näiteks otsusest puudutatud kinnisasjade omanikele. Dokumendi ajalehes või Ametlikes Teadaannetes avaldamise vajadus võib tekkida ka nt enam kui 100 korteriga elumaja puhul, kui dokument on vaja kätte toimetada kinnisasjade (korteriomandid) omanikele. Kui on teada isikute ring (nt kortermaja), siis tuleks eelistada dokumendi postiga kättetoimetamist olenemata sellest, kas isikute arv on üle või alla 100. Ajalehes avaldamisega dokumendi kättetoimetamisel on esmajärjekorras siiski nende isikute teavitamise ülesanne, kelle poole haldusorgan ei oska ise pöörduda või kelle asukoha kohta ei ole informatsiooni.

Haldusakt toimetatakse kätte ajalehes avaldamisega, kui see haldusakt (nt keskkonnaluba) on vaja avalikult teatavaks teha (avalikust teatavastegemisest vt ptk 9.5.3.3) ja haldusakt ei kuulu avaldamisele Riigi Teatajas.¹⁰⁷

Dokumendi avaldamisega seotud kulud kannab kättetoimetaja, s.t haldusorgan, kes katab menetlusega kaasnevad kulutused laekuvast riigilõivust.

Seoses dokumendi kättetoimetamisega Riigi Teatajas avaldamisega on Riigikohus märkinud järgmist: "Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatust intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult

¹⁰⁷ Vt Riigi Teataja seaduse § 2.

jõuaks huvitatud isikuteni, ja täiendav teatamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. ... Informatsiooni levimist ei taga ainult see, et teave on põhimõtteliselt või isegi küllalt hõlpsasti kättesaadav. Selleks, et teabega tutvuda, peab huvitatud isikul olema aimu sellest, et teave üldse eksisteerib. ... Et saavutada kodanike informeerimise eesmärki, peab riik avaldama või edastama teate sellise sisu ja vormiga, et mõistlikul inimesel oleks võimalik otsuse tähendusest ja tagajärgedest aru saada. Seetõttu ei või asutus taolistel juhtudel piirduda vaid erialakeelse teksti, tehniliste andmete, ruumikoordinaatide jms esitamisega. Teade peab andma otsuse tegeliku sisu edasi võimalikult lühidalt, arusaadavalt ja üheselt mõistetavalt.¹⁰⁸ Seega peab otsusetegija alati, ja seda eriti dokumendi avaldamisel ajalehes, kaaluma, kas sel viisil ikka jõuab teave asjast huvitatud isikuteni. Ajalehes või ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded avaldamisega kaasneb risk, et asjast huvitatud isikud ei oska nende huve puudutavat informatsiooni sellisest kohast otsida. Arvestades ka päeva- ning nädalalehtede rohkust, ei saa eeldada, et isik hoiab end pidevalt kursis kõigi väljaannetega. Soovitatav on teabe jagamisel lisaks dokumendi avaldamisele ajalehes või Ametlikes Teadaannetes (mis on kohustuslik ning seda tuleb igal juhul järgida) kasutada mitmeid allikaid – kodulehekülgi, pressiteateid jms. Seejuures tuleb loomulikult võtta arvesse ka ulatuslikuma teavitamisega kaasnevaid kulusi. Kui need on ebamääraselt kõrged võrreldes otsuse tähendusega mingile isikute grupile, siis tuleks jääda kohustusliku menetluse juurde.

Riigikohus on oma nimetatud lahendis käsitlenud ka avaldatava teate sisu – see peab olema sellise sisu ja vormiga, et iga mõistlik inimene (s.o kujuteldav keskmiste võimetega inimene) saaks teate põhjal aru otsuse tähendusest ja tagajärgedest. Seejuures tuleb eristada teadet, mis avaldatakse ajalehes või Ametlikes Teadaannetes tulenevalt HMS 31 lg-st 1 ning kõiki muid teateid, mis on suunatud samast otsustusest teavitamisele. HMS § 31 lg 1 kohaselt tuleb ajalehes või Ametlikes Teadaannetes avaldada dokumendi resolutiivosa. Kahtlemata laieneb ka dokumendi resolutiivosale nõue, et see peab olema arusaadav ning üheselt mõistetav, samas ei pruugi resolutiivosas olla võimalik kitsa eriala terminite kasutamisest loobumine, mistõttu võib juhtuda, et dokumendi resolutiivosa ei ole keskmisele inimesele mõistetav. Sellest hoolimata peab dokumendi resolutiivosa ajalehes või Ametlikes Teadaannetes avaldamisel olema identne dokumendis endas sisalduva resolutiivosaga. Kuid samas teates võib avaldada ka muid andmeid, mis aitavad mõista otsuse sisu – nt lisatakse katastriüksuse nimele ja numbrile ka selle aadress, esitatakse erialaterminite tähendus. Kui haldusorgan otsustab lisaks dokumendi avaldamisele ajalehes või Ametlikes Teadaannetes teavitada asjast huvitatud isikuid ka muid kanaleid kasutades, siis peab ta teate koostamisel arvestama keskmise inimese võimeid.

¹⁰⁸ RKHK 3-3-1-31-03.

4.5.5. Kättetoimetamine välisriigis

Haldusmenetluses ei ole ebatavalised juhtumid, kus dokumente tuleb kätte toimetada välismaal asuvatele menetlusosalistele. Dokumendi kättetoimetamine välisriigis toimub välislepingus sätestatud korras. Kui välislepingut sõlmitud ei ole, toimub dokumendi kättetoimetamine diplomaatilisi kanaleid pidi. Pädev asutus edastab dokumendi vastava taotlusega Välisministeeriumile, kes edastab dokumendi välisesindusele. Kui vastavat välislepingut ei ole sõlmitud ja seadus või määrus näeb ette dokumendi kättetoimetamise posti teel, toimetatakse dokument menetlusosalisele kätte HMS §-s 26 sätestatud korras (HMS § 32).

Konsulaarseaduse § 29 lg 3 sätestab: "volitatud isik annab konsulaarpiirkonnas viibivale Eesti kodanikule või juriidilisele isikule üle Eesti asutselt saabunud dokumendi", ning lõige 4 täpsustab: "dokument edastatakse käesolevas paragrahvis sätestatud alusel, kui seaduse või välislepinguga ei ole ette nähtud teistsugust korda."

Volitatud isik konsulaarseaduse § 6 kohaselt on konsulaarametnik ja aukonsul, kellele on pandud konsulaarasutuse pädevusse kuuluvate ülesannete täitmine käesolevas seaduses ning teistes Eesti ja asukohariigi õigusaktides sätestatud korras. Seega kohaldub Eesti kodanikele või juriidilistele isikutele dokumendi kättetoimetamisel välisriigis konsulaarseaduse regulatsioon. Kui konsulaarseadust ei ole võimalik mingil põhjusel kohaldada selle § 29 lg-s 3 nimetatud isikutele dokumendi kättetoimetamisel (nt Eestil puudub selles välisriigis volitatud isik) või tuleb dokument toimetada välisriigi kodanikule, tuleb rakendada välislepingutega kokkulepitud korda.

Eesti on ratifitseerinud haldusasjadega seotud dokumentide välisriikides üleandmise Euroopa konventsiooni. Konventsiooni osalisriigid võimaldavad üksteisele vastastikust õigusabi haldusasjadega seotud dokumentide üleandmisel. Osalisriik peab määrama teistest osalisriikidest pärinevate haldusasjadega seotud dokumentide üleandmise taotluste vastuvõtmiseks ja vajalike meetmete rakendamiseks keskasutuse. Eestis on keskasutuseks määratud Justiitsministeerium.

Dokumendi üleandmistaoitus saadetakse selle riigi keskasutusele, kus dokumendi üleandmist taotletakse. Konventsioon ei reguleeri, millised asutused saavad esitada teise osalisriigi keskasutusele üleandmistaoitlusi, seega kui puuduvad siseriiklikud piirangud, on see pädevus olemas kõigil haldusorganitel. Art 2 lg-s 3 räägitakse edastusasutusest, kelle ülesandeks on oma riigi asutustest saabuvate taotluste kokku kogumine ja nende edastamine välisriikide pädevatele asutustele. Edastusasutuse määramine on fakultatiivne ning Eesti ei ole selle konventsiooni ratifitseerimisseaduses edastusasutust määranud.

Dokumendi üleandmisele esitatavad nõuded on sätestatud peamiselt selle konventsiooni artiklites 3–12. Üldjoontes on nende sisu järgmine:

Taotlus peab olema esitatud vastavalt konventsiooni lisas toodud näidisele koos üleantavate dokumentidega. Taotlus ja dokumendid edastatakse kahes eksemplaris. Selle formaalsuse täitmata jätmine ei ole piisav põhjus taotluse rahuldamata jätmiseks.

Konventsiooni alusel edastatavad taotlused ja nende lisad on vabastatud legaliseerimisest, apostilli panekust või mistahes muust sarnasest formaalsusest. Kui taotluse saanud riigi keskasutus leiab, et taotlus ei vasta konventsiooni nõuetele, peab ta sellest viivitamata teavitama taotluse esitanud riiki, tuues ära ka vastuväited.

Taotluse saanud riigi keskasutus annab konventsiooni alusel dokumendid üle siseriiklikes (taotluse saanud riigi siseriiklik õigus) õigusaktides ettenähtud dokumentide üleandmise korra kohaselt isikule, kes viibib tema territooriumil, või taotluse esitanud asutuse nõutud kindlal viisil, kui see ei ole vastuolus taotluse saanud riigi siseriiklike õigusaktidega. Dokumente võib üle anda otse adressaadile, kui viimane need vabatahtlikult vastu võtab.

Taotluse saanud riigi keskasutus või taotlust üleandev asutus täidab üleandmisteatise konventsioonile lisatud näidise kohaselt. Üleandmisteatis kinnitab, et taotlus on rahuldatud või, kui seda ei olnud võimalik täita, siis millisel põhjusel.

Osalisriik võib dokumentide üleandmiseks teise osalisriigi territooriumil elavale isikule kasutada *otsepostitust*. Osalisriik võib siiski esitada deklaratsiooni vastuväitega sellise edastusviisi osalise või täieliku kasutamise kohta tema territooriumil tulenevalt adressaadi kodakondsusest või kindlaksmääratud dokumentide kategooriate puhul.

Osalisriigid võivad alati dokumentide üleandmiseks kasutada diplomaatilisi või konsulaarkanaleid.

Kui dokument on edastatud üleandmiseks teise osalisriigi territooriumil, määrab taotluse esitanud riik kindlaks mõistliku aja, et adressaadil oleks alates dokumendi kättesaamisest võimalik menetluses osaleda, olla esindatud või valida esindaja, kui see osutub vajalikuks.

Kui dokument on vaja toimetada sellisesse välisriiki, kes ei ole viidatud rahvusvahelise konventsiooni pooleks ning kellega ei ole ka Eesti Vabariik sõlminud vastavat kokkulepet, siis kohaldub HMS § 32 lg 3, mille alusel toimetatakse dokument kätte §-s 26 sätestatud üldises korras (lähemalt vt ptk 4.5.1).

5. Menetlustähtajad

Menetlustähtaeg on kindlaksmääratud ajavahemik, millega on seotud õiguslikud tagajärjed. Tähtaja kulgemise algus või lõpp peavad olema määratletud kas kindla ajaühiku või kindlalt saabuva sündmusega. Haldusmenetluse seadus eristab kaht liiki tähtaegu – nn *seaduslikud tähtajad*, mis tulenevad seadusest või määrusest ning mille suhtes haldusorganil puudub iseseisev otsustusõigus, ja *haldusorgani poolt määratud tähtajad*, mille määrab kindlaks omal algatusel seadusega antud piirides asja menetlev haldusorgan. Tähtaegade säärane eristamine on vajalik, et haldusorgan ei väljuks talle antud pädevuse piiridest ega asuks otsustama näiteks seadusest tulevate tähtaegade pikkust.

Haldusmenetluses esineb näiteks järgmisi tähtaegu: tähtaeg taotluse esitamiseks, selle läbivaatamiseks, puuduste kõrvaldamiseks taotluses, tõlke esitamiseks, ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks, vaide esitamiseks ja lahendamiseks jms.

5.1. Tähtaja arvutamine: algus, lõpp

Tähtaegade arvutamisel haldusmenetluses kohaldatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätteid.¹⁰⁹ Tähtaeg määratakse lähtudes TsMS § 40 lg-st 2 aastate või päevadega või kindlalt saabuva sündmusega. Tähtaeg hakkab kulgema järgmisel päeval peale selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus (täpsemalt – selle päeva kell 00.00). Päevadega määratud tähtaeg lõpeb tähtaja viimasel päeval kell 24.00. Aastate, kuude või päevadega määratud tähtaja kulgemine algab järgmisel päeval pärast selle kalendripäeva või sündmuse saabumist, millega määrati kindlaks tähtaja algus. Aastatega määratud tähtaeg lõpeb tähtaja viimase aasta vastaval päeval.

Näide 5.1: Näiteks antakse isikule taotluse täiendamiseks aega 10 päeva alates teate kättesaamisest. Isik sai teate kätte 12. jaanuaril kell 12.30, tähtaja kulgemine ei alga mitte kohe sellest hetkest, vaid järgmisel päeval, s.o 13. jaanuaril kell 00.00 ning lõpeb 22. jaanuaril kell 24.00, mitte 21. jaanuaril kell 24.00 või 22. jaanuaril kell 12.30. Hiljemalt 22. jaanuaril tuleb täiendatud taotlus edastada haldusorganile või üle anda sideasutusele (vt TsMS § 41 lg 5).

Tuleb eristada kaht sarnast, kuid erinevat mõistet “tähtaeg” ja “tähtpäev”. Tähtaeg on mingi kindlaksmääratud ajavahemik, kuid tähtpäev on

¹⁰⁹ Praegusest erinevalt on see küsimus lahendatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõus (edaspidi – TsMS eelnõu). Selle eelnõu kohaselt arvutatakse tähtaegu tsiviilseadustiku üldosa seaduses sätestatud korras. Eelnõu eeldab muudatusi ka haldusmenetluse seaduses, mis hetkel sisaldab viidet tsiviilkohtumenetluse seadusele.

konkreetne hetk, millega on seotud õiguslikud tagajärjed. Tähtaeg lõpeb tähtpäeva saabumisega. Tähtpäeva saabumine määratakse tähtaja või kindlaksmääratud sündmusega. Kui isikule antakse võimalus esitada oma ettepanekud ja vastuväited 2 nädala jooksul, antakse isikule ettepanekute esitamiseks 2 nädalane tähtaeg. Isik võib esitada oma ettepanekuid mistahes päeval selle tähtaja kestel, ta võib seda teha ka mitu korda. Juhul, kui ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks antakse tähtaeg konkreetsele isikule ning isik esitab oma seisukoha näiteks tähtaja seitsmendal päeval, peab ametnik, kui ta leiab, et otstarbekas oleks jätkata menetlusega ning lugeda ettepanekute ja vastuväidete esitamise menetlustoiming lõppenuks seisukohtade esitamise, menetlusosaliselt küsima, kas see on esitanud kõik oma seisukohad ning võib lugeda menetlustoimingu lõppenuks, kui sellist tähendust ei omistatud seisukoha esitamisele juba menetlustoimingu alguses (sel juhul oleks tähtaja lõpp määratud sündmuse või tähtpäeva saabumisega sõltuvalt sellest, kumb leiab aset varem). Kui menetluses osaleb määratlemata arv isikuid, siis ei ole toodud näide kasutatav ning ettepanekute esitamise tähtaega ei saa siduda ühe isiku tegevusega, sest see halvendaks teiste isikute võimalusi ettepanekuid esitada algse tähtaja piires.

Kui menetlustähtaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval. Selle normi eesmärgiks on vältida olukorda, kus isikule menetlustoiminguks antud tähtaeg lüheneb juhuslikult puhkepäevade arvelt.

Lähtudes näitest 5.1 oletagem, et 22. jaanuar on laupäev, sel juhul lõpeb taotluse täiendamise tähtaeg alles 24. jaanuaril kell 24.00, mis on esimene tööpäev peale kindlaksmääratud tähtpäeva. Kui tähtaja viimane päev oleks sattunud riiklikule pühale, mis ei ole tööpäev, pikeneb tähtaeg samuti järgmise tööpäevani.

Kui isik soovib toimingu tegemiseks isiklikult asutusse pöörduda, siis peab ta arvestama asutuse tööajaga. Tööpäeva lõppemine asutuses tähtaja viimasel päeval on ühtlasi tähtaja lõpp. Dokument loetakse tähtajal esitatuks, kui see on sideasutusele edastamiseks üle antud tähtaja viimasel päeval enne kella 24.00. Sideasutusele esitamisega võrdsustatakse dokumendi teksti edastamine faksi või muu sidevahendiga (TsMS § 41 lg 5).¹¹⁰ Dokument loetakse tähtaegselt esitatuks, kui postitempliilt nähtub, et dokument on edastatud tähtaja viimasel päeval, seega ei piisa dokumendi toimetamisest postkasti, mida tühjendatakse tähtpäevale järgneval päeval. Dokument loetakse õigeaegselt esitatuks ka selle faksimisel või elektroonilisel teel ko haletoimetamisel tähtaja viimasel päeval enne kella 24.00.

¹¹⁰ TsMS eelnõu kohaselt ei ole dokumendi üleandmisel sideasutusele tähtaja viimasel päeval dokument tähtaegselt esitatud. TsÜS § 137 lg 2 kohaselt tuleb majandus- või kutsetegevuses tegutsevatele isikule tähtaja jooksul edastamisele kuuluv tahteavaldus talle edastada ja tähtaja jooksul tema suhtes tehtav toiming teha hiljemalt tähtpäeval selle koha, kus tahteavaldus tuleb edastada või toiming teha, tavalise tööaja lõpuks.

Menetlustoimingu tegemise tähtpäev määratakse kindlaks kuupäevaga või kindlasti toimuva sündmuse või ajavahemikuga. Viimasel juhul võib toimingut teha kogu ajavahemiku vältel.

Näide 5.2: Haldusorganil on vaja planeerimismenetluse käigus läbi viia paikvaatlus, et hinnata valguse langemist naaberkrundile päikesepaistelisel ja pilves päeval. Paikvaatluse toimumise aeg määratakse kindlaks sündmuse saabumisega – esimene pilvitu/pilves päev (kell 12.00).

Kui haldusorganile esitatav taotlus on võõrkeelne ning haldusorgan nõuab tõlke esitamist, algab menetlustähtaeg taotluse tõlke haldusorganisse saabumise päevale järgneval päeval. Tõlke kohta vt lähemalt ptk 4.3.2 ja 4.3.3.

Näide 5.3: A esitab linnavalitsusse venekeelse taotluse. Volikogu määrusega on nähtud selle taotluse menetlemiseks ette 1-kuuline menetlustähtaeg alates taotluse esitamisest. A-le saadetakse kiri, milles palutakse esitada taotluse tõlge ning A-d teavitatakse ka volikogu poolt kehtestatud menetlustähtajast, samuti sellest, et tähtaeg hakkab kulgema tõlke esitamisest, mitte venekeelse taotluse esitamisest.

Seejuures on erandiks omavalitsusüksused, kus vähemalt pooled püsielanikud on vähemusrahvusest (vt ptk 4.3). Sellises omavalitsusüksuses on igaühel õigus saada vastava omavalitsusüksuse territooriumil tegutsevatelt riigiasutustelt ja vastavalt kohalikult omavalitsuselt ning nende ametnikelt vastuseid eesti keeles antavate kõrval ka selle vähemusrahvuse keeles (KeeleS § 8 lg 1 ja § 10 lg 1). Seega, kui A esitas venekeelse taotluse omavalitsusüksusele, kus pooled püsielanikud on venelased, siis on kohaliku omavalitsuse nõue esitada dokumendi tõlge, alusetu.

5.2. Menetlusosalise tähtajad

Menetlusosalise tähtaeg on seadusest või määrusest menetlusosalise kohustuse täitmiseks või õiguste realiseerimiseks sätestatud tähtaeg (näiteks vaide või taotluse esitamise tähtaeg) või haldusorgani poolt menetlusosalisele mingi toimingu tegemiseks antud tähtaeg (näiteks taotluses esinevate puuduste kõrvaldamiseks antud tähtaeg).

5.2.1. Taotluse esitamise tähtajad

Taotluse esitamise tähtaegu õigusaktides reeglina ei sätestata ja isik võib esitada oma taotlused siis, kui tal selleks vajadus tekib. Teatud juhtudel siiski võib seaduses või määruses olla sätestatud tähtaeg taotluse esitamiseks. Tavaliselt sätestatakse taotluse esitamise tähtajad, kui taotluste alusel jagatakse mõnd piiratud ressursi (nt teatud kalastusõiguse või raadiosagedusvahemiku jagamine) või jagatakse mõnd ressursi perioodiliselt (nt toimetulekutoetus). Sel juhul tuleb taotlus esitada seaduses või määruses ettenähtud tähtpäevaks. Määrusega võib taotluse esitamise tähtaja kindlaks määrata vaid selge seadusest tuleneva volituse olemasolu korral (HMS § 14 lg 5). Taotluse esitamise nõudmine teatavaks tähtajaks on isikule koormav,

sest vähendab oluliselt vabadust pöörduda haldusorgani poole endale sobival hetkel, seetõttu peab piirang olema kehtestatud seadusega või selle alusel. Samuti peab tähtaeg olema vajalik ja mõistlik (proportsionaalne). Kohaliku omavalitsusüksuse universaalpädevuse (universaalpädevuse kohta vt lähemalt ptk 13.2.1) piires võib tähtaegu taotluse esitamiseks kehtestada volikoga oma määrusega.

Kui taotluses esineb puudusi, määrab haldusorgan taotluse esitajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui puudus kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul, loetakse taotlus tähtaegselt esitatuks. Taotluses esinevate puuduste kohta vt lähemalt ptk 6.2.3.5. Taotluse esitamise tähtaeg võidakse ennistada, kui taotlus esitati hilinevalt mõjuval põhjusel. Lähemalt vt ptk 5.2.3.

5.2.2. Muud menetlusosalise tähtjad

Menetlusosaline peab menetluse kestel arvestama mitmete tähtaegadega, mis tulenevad seadusest või määrusest (nt ettepanekute ja vastuväidete esitamise aeg avatud menetluses) või on talle määratud haldusorgani poolt (taotluse täiendamine).

Peale haldusakti andmist võib haldusakti adressaadil tekkida vajadus haldusakti vaidlustamiseks. Isik võib esitada vaide haldusmenetluse seaduses sätestatud korras või kaebuse halduskohtusse halduskohtumenetluse seaduses sätestatud korras. Vaide ja kaebuse esitamiseks on isikul aega 30 päeva alates haldusakti teatavakstegemisest. Seejuures tuleb arvestada võimalike erisustega eriseadustes, mis võivad anda menetlusosalisele pikema tähtaja oma õiguste realiseerimiseks.¹¹¹

Kui seadusega või määrusega ei ole sätestatud menetlustoimingu sooritamise tähtaega, võib selle HMS § 5 lg-st 1 lähtudes määrata haldusorgan ise. Tähtaeg peab olema mõistlik arvestades konkreetse menetluse eripärasid, menetlustähtaeg peab olema selline, mis võimaldab menetlusosalisel talle pandud ülesande realselt täita (nt esitada lisamaterjale, esitada tõlge). Menetlustähtaegu on otstarbekas kehtestada juhul, kui menetlus tervikuna tuleb läbi viia mingi kindla tähtaja jooksul ning on alust arvata, et menetlusosalisele toimingute tegemiseks tähtaja määramata jätmisel jääb menetlus venima. Menetlustähtaja puudumine ei tähenda, et menetlusega võiks viivitada, tähtaja puudumisele vaatamata tuleb haldusorganil menetlus läbi viia võimalikult kiiresti ja efektiivselt. Menetlusosalisele menetlustoimingu tegemiseks tähtaja määramisel tuleb haldusorganil sellest kindlasti menetlusosalisi teavitada. Teavet võib haldusorgan jagada vormivabalt, kui mõnest õigusaktist kohustuslikku vormi ei tulene. Et vältida teabe moondumist, on

¹¹¹ Vt näiteks riikliku pensionikindlustuse seaduse § 40 lg 1, mis sätestab kaebuse esitamise tähtjaks 3 kuud. Erinevate menetlustoimingute tähtjad on veel sätestatud avaliku teenistuse seaduse § 35 lg-tes 1 ja 3, § 127 lg-s 11, riigihangete seaduse § 20 lg-s 1 ja § 21 lg-s 1.

soovitav menetlusosalisi menetlustähtaja määramisest teavitada siiski kirjalikult.

5.2.3. Tähtaja ennistamine

Seaduses või määrukses sätestatud menetlustähtaja ennistamist reguleerib HMS § 34. Haldusorgani enese poolt kehtestatud tähtaega HMS § 33 lg-st 5 tulenevalt pikendatakse ning ennistamise kohta käivat sätet sellele seetõttu ei kohaldata.¹¹²

Menetlustähtaja ennistamine on võimalik, kui menetlustähtaeg on mööda lastud mõjuval põhjusel (HMS § 34 lg 1). Tähtaega võib ennistada haldusorgan omal initsiatiivil (nt vaie esitatakse hilinenult, kuid haldusorgan asub seda lahendama) või menetlusosalise taotlusel. Mõlemal juhul peab ennistamiseks olema mõjuv põhjus. Mõjuva põhjusega ennistamine on seadusevastane ja puudutatud isik võib selle peale kaevata.

Haldusmenetluse seadus ei ava mõiste "mõjuvad põhjused" sisu. Millised on mõjuvad põhjused, mis võivad olla menetlustähtaja ennistamise aluseks, jääb haldusorgani otsustada lähtudes iga konkreetse juhu asjaoludest. Õiguskirjanduses loetakse mõjuvateks põhjusteks eelkõige haigust, liiklustakistusi, elektrikatkestusi, vigu postiteeninduse töös jt asjaolusid, mis ei olnud sõltuvuses menetlusosalise teadvusest ja tahtest. Lähtudes halduskohtumenetluse tähtaegade suhtes kujunenud kohtupraktikast, ei ole mõjuva põhjusega tegemist siis, kui kaebuse esitamine oli küll raskendatud või ebamugav, kuid siiski võimalik. Mõjuva põhjusega võib aga olla tegemist juhul, mil protsessitoimingu õigeaegne sooritamine on küll põhimõtteliselt võimalik, kuid see seaks ohtu inimese tervise¹¹³ (nt raske haigus).

Oluline on tuvastada põhjuslik seos takistava asjaolu ning menetlustoimingu mittetähtaegse täitmise vahel, samuti tuleb välja selgitada takistava asjaolu esinemise kestus – kas see takistas menetlustoimingu teostamist kogu tähtaja vältel või ainult lühendas menetlustoimingu tegemiseks jäänud aega. Tähtaja ennistamise otsustamisel tuleb arvestada ka isiku eelneva käitumise tähendust menetlustähtaja möödalaskmisel.

Menetlustähtaja ennistamise formaalse eeldusena näeb § 34 lg 2 ette põhjendatud taotluse esitamise kahe nädala jooksul pärast menetlustoimingu sooritamist takistava asjaolu äralangemist. Ennistamise taotluse esitamise eelduseks on menetlustoimingu tegemiseks antud tähtaja möödumine, taotlust ei saa esitada, kui menetlustoimingu tegemise tähtpäev ei ole veel möödunud, olgugi et faktiliselt võib menetlustoimingu tegemiseks mingi takistuse tõttu olla jäänud liiga vähe aega. Sel juhul tuleb püüda siiski me-

¹¹² HMS seletuskirjas nimetatakse seadusest või määrukselt tulenevat tähtaega materiaalõiguslikuks tähtajaks ning haldusorgani poolt kehtestatud tähtaega menetlusõiguslikuks tähtajaks.

¹¹³ RKHK 3-3-1-59-00.

netlustoiming sooritada, nt esitada taotlus puudustega ja need hiljem kõrvaldada. Menetlustähtaja ennistamine pole õigustatud, kui menetlustoimingu läbiviimine oleks koheselt võimalik.

HMS § 34 lg 2 nõuab, et taotlus tähtaja ennistamiseks oleks esitatud kahe nädala jooksul pärast takistava asjaolu äralangemist. Tähtaja ennistamise taotluse esitamisel on mõeldavad kolm võimalust:

- 1) isik esitab taotluse tähtaja ennistamiseks ning peale selle rahuldumist sooritab vajaliku menetlustoimingu;
- 2) isik sooritab samaaegselt tähtaja ennistamise taotlusega vajaliku menetlustoimingu (esitab taotluse, vaide vmt). Kui haldusorgan tähtaega ei ennista, jääb sooritatud menetlustoiming tähelepanuta. Kui aga tähtaeg ennistatakse, siis alustab või jätkab haldusorgan asja sisulise menetlusega;
- 3) isik sooritab üksnes vajaliku menetlustoimingu, misjärel haldusorgan annab talle võimaluse tähtaja ennistamise taotluse esitamiseks.

Viimasena toodud variandi puhul tuleb märkida, et HMS § 34 lg-st 1 tulenevalt võib haldusorgan menetlustähtaja ennistada ka omal algatusel, ilma isiku sellekohase avaldusest. Seega, kui isik on menetlustoimingu hilineult sooritanud, ei ole alati vajalik temalt eraldi tähtaja ennistamise taotlust nõuda (näiteks juhtumitel, kui haldusorganil on juba teada, miks isik tähtajast kinni ei pidanud ja ta kavatseb sel põhjusel tähtaja ennistada). Tähtaja ennistamise taotluse esitamine on vajalik eelkõige neil juhtudel, kui ei ole selge, kas isik soovib tähtaja ennistamist, ja kui, siis millisel põhjusel ta seda soovib.

HMS § 34 lg-st 3 tulenevalt menetlustähtaega ei ennistata, kui esialgselt menetlustoimingu teostamiseks ettenähtud tähtpäevast on möödunud rohkem kui aasta. Näiteks kui ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtpäev oli 3. september 2003, siis saab menetlustähtaja ennistamise taotlust esitada kuni 4. septembrini 2004 (k.a). Ajaline piirang ennistamisaotluse esitamiseks on vajalik õiguskindluse säilitamiseks, kuigi teatud menetluste puhul on ka üks aasta liiga pikk aeg. Vastavad erandid (nt lühem ennistamistähtaeg) tuleb ette näha eriseadustes. Liiga pikk ennistamistähtaeg võib endaga kaasa tuua menetluse pidurdumise, sest menetlustähtaja ennistamisega kaasneb alati uue tähtaja määramine, mis pikendab menetlust tervikuna ning võib vähendada teiste menetlusosaliste usaldust haldusorgani efektiivse tegutsemise vastu.

Tähtaja ennistamise taotluse lahendamine on antud menetlustoimingut läbiviiva haldusorgani juhi või tema poolt volitatud isiku pädevusse (HMS § 34 lg 4). Kui asutuse siseselt on antud pädevus menetluse läbiviimiseks konkreetsele ametnikule, siis kas see tähendab tema volitust ka ennistamise üle otsustada või peab selleks olema eraldi volitus? Lähtudes HMS § 34

lg-st 4, mis räägib konkreetset volitusest menetlustähtaja ennistamise otsustamiseks, tuleb asuda seisukohale, et volitavast aktist peab tulenema otsesõnu eraldi volitus ka ennistamise küsimuse lahendamiseks. Kui ennistamiseks ametnikule volitust ei ole antud, otsustab ennistamise haldusorgani juht või selleks eraldi volitatud isik.

Menetlustähtaja ennistamine ei ole siiski alati võimalik, HMS § 34 lg-st 5 tulenevalt võib seadusega piirata menetlustähtaja ennistamise võimalusi. Sel juhul peaks eriseaduses olema üheselt määratletud ning otsesõnu sätestatud teatavate tähtaegade ennistamise võimatus, kehtiv õigus käesoleval hetkel sellist võimalust ei anna.

5.3. Tähtaja pikendamine

Haldusorgan võib enda määratud tähtaegu oma algatusel pikendada. Sellisteks tähtaegadeks on eelkõige konkreetsele menetlusosalisele antud tähtajad, nt taotluse täiendamiseks antud tähtaeg. Haldusorgan peab seejuures järgima võrdse kohtlemise põhimõtet – kui pikendatakse ühe menetlusosalise tähtaega, siis tuleks pikendada ka teise samas olukorras oleva menetlusosalise tähtaega menetlustoimingu sooritamiseks. Näiteks kui kohaliku omavalitsuse poolt antavat toetust soovib kaks perekonda ning ühele antakse lisaks 5 päeva teatavate dokumentide hankimiseks, siis ei tohiks tähtaega ühel perekonnal pikendades jätta teise perekonna taotlust käiguta, kuivõrd ei suudetud vajalikke dokumente ettenähtud aja jooksul hankida, juhul kui pikema tähtaja jooksul oleks see olnud võimalik.

5.4. Asutuse tähtajad

Eelnevalt käsitletud tähtajad kohustasid menetlusosalist sooritama menetlustoiminguid teatud ajavahemiku jooksul. Tähtaeg võib haldusmenetluses aga olla kehtestatud ka asutusele. Seaduse või määrusega võib tähtaja kehtestada suvalisele asutuse menetlustoimingule, kui on oht, et ilma tähtajata kipub menetlus venima või kahjustatakse kellegi huve muul viisil. Kõige levinumad on aga kogu menetluse läbiviimiseks kehtestatud tähtajad, mis jätvavad asutusele võimaluse valida üksikute toimingute tegemise aja iseseisvalt. Asutusele etteantud tähtajad peavad tagama *õiguse kiirele haldusmenetlusele*. Seepärast vaatleme asutuste tähtaegu järgnevalt veidi laiemas, kiire haldusmenetluse põhimõtte kontekstis:

- kui kiiret menetlemist saab isik asutuselt nõuda;
- kas asutus võib mõjuvate põhjuste korral tähtaegu ületada;
- mis on tähtaja rikkumise õiguslikud tagajärjed.

Menetluse venimine on tõsine probleem paljudes avaliku sektori valdkondades. Tihti on viivitus paratamatu, sest tuvastada tuleb keerulisi fakte ja lahendada tuleb mitmetahulisi huvidekonflikte menetlusosaliste vahel.

Läbi aegade on kõigis riikides esinenud ka läbimõtlemata töökorraldusest ja ebavajalikest bürokraatlikest formaalsustest tingitud tõrkeid, paraku vahel ka ametniku pahatahtlikest või korruptiivsetest motiividest kantud sihilikku venitamist.

5.4.1. Menetlustähtjad

Haldusakti või toimingut taotlenud isiku jaoks tähendab menetluse viibimine tema õiguste ja vabaduste piiramist, nt ehitusloa või tegevuslitsentsi ootamise ajal ei ole tal veel võimalik teostada kavandatud ehitusprojekti või äriplaani. See toob enamasti kaasa täiendava rahakulu. Lisaks sellele põhjustab menetlustulemuse ootamine tihti ebakindlust ja stressi. Seetõttu on järjest enam hakatud otsima õiguslikke võimalusi haldusmenetlustes viivituste vältimiseks. Üheks võimaluseks siin on *menetlustähtaegade* kehtestamine.

Ehitusseaduse § 23 lg 8 ja § 28 lg 2; toiduseaduse § 10 lg 3 ls 1 kohaselt tehakse otsus käitlemisettevõtte tunnustamise kohta 20 päeva jooksul; kinnisasja omandamise seaduse § 4 lg 1 kohaselt otsustab maavanem loa andmise kinnisasja omandamiseks 60 päeva jooksul.

Alati ei ole aga seadusandjal võimalik optimaalset menetluseks kujunevat aega ette näha, sest igal üksikjuhtumil võib uuringuteks ja otsustamiseks kuluv aeg väga tugevalt varieeruda. Seepärast on HMS § 5 lg-s 2 menetlustähtaegade täienduseks kehtestatud üldine *menetluse kiire läbiviimise kohustus*. Seda täiendavad sarnased eriseaduste nõuded: nt riiklike peretoetuste seaduse § 18 lg 2 kohaselt vaadatakse peretoetuse saamiseks esitatud dokumendid läbi esimesel võimalusel. Riigikohus on kinnitanud ka seda, et õigus kiirele haldusmenetlusele on üks osa õigusest heast haldusele.¹¹⁴ Sama tuleneb EL põhiõiguste harta art 41 lg-st 1.

HMS § 5 lg 4 selgitab täiendavalt, et võimalikult kiire menetlemise nõue kehtib ka siis, kui seadus näeb menetluse läbiviimiseks ette maksimumtähtaaja. Sellest tuleneb äärmiselt oluline järeldus: kui asutus ei vii menetlust läbi nii kiiresti kui võimalik, on tema viivitus õigusvastane ka siis, kui menetluse lõpptähtaeg on veel kaugel. Niisiis pole olulist vahet, kas seadus või määrus sätestab menetlusele konkreetse tähtaja või mitte. Menetlus tuleb alati läbi viia nii kiiresti kui võimalik.

Elamis- ja töөлubade andmise korra¹¹⁵ § 27 lg 1 p 1 kohaselt otsustatakse välismaalasele, kellele laieneb sisserände piirarv, elamisloa andmine kuue kuu jooksul. See ei tähenda, et välismaalane ei saaks nõuda oma taotluse kiiremat läbivaatamist. Viivi-

¹¹⁴ RPKP 3-4-1-1-03. Samuti on Riigikohus pidanud põhimõtteliselt võimalikuks menetluse venimisega tekitatud moraalse kahju hüvitamist, RKHK 3-3-1-27-03.

¹¹⁵ Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2001 määrus nr 364 "Elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja tähtjad ning elamisloa ja tööloa taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning elamisloa andmete kandmine välisriigi reisidokumenti ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord".

tusega on tegemist ka siis, kui migratsiooniametil oleks võimalik taotlus läbi vaadata kiiremini, kuid ta ei tee seda.

Teisalt, ka seaduses sätestatud menetlustähtaja ületamine ei ole õigusvastane, kui viivitus on tingitud asutusest sõltumatutest asjaoludest:

- seaduses sätestatud tähtaeg võib olla ebareaalne arvestades asutuse poolt lahendatavate asjade arvu ja keerukust ühelt poolt ning selle töö tegemiseks ettenähtud ametnike arvu ja kompetentsust teiselt poolt (nt omandireformi käigus vara tagastamiseks nägi õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise korra p 23 ette kolmekuulise tähtaja. Tegelikuses võttis otsustamine kõikides omavalitsustes aega aastaid);
- konkreetsel juhul esinevad menetlust takistavad asjaolud: menetlusosalise haigus, loodusõnnetus vms.

Seaduses sätestatud konkreetne tähtaeg annab seega vaid üldise orientiiri, mis aja jooksul menetlus peab lõpule viidud olema.

Oluline on eristada § 41 ja § 33 lg 5 reguleerimisala, mis esmapilgul võivad tunduda sarnased. HMS § 41 sätestab: "kui haldusakti ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, peab haldusorgan viivituse teatavaks haldusakti andmise või toimingute sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse." HMS § 33 lg 5 seevastu lubab haldusorganil pikendada tema enda poolt menetlusosalisele toimingute tegemiseks määratud tähtaega. HMS § 41 rakendamisel ei saa rääkida tähtaja pikendamisest, sel juhul ületatakse menetlustoimingute sooritamiseks või haldusakti andmiseks kehtestatud tähtaega ning seda formaalselt ei pikendata, kuid menetlusosalisi teavitatakse menetlustähtaja ületamise põhjusest ning antakse teada haldusakti andmise või toimingute sooritamise tõenäoline aeg. HMS § 33 lg 5 pinnalt võib tekkida küsimus, kas haldusorgan võib pikendada tema enda antud ülddiktist tulenevaid tähtaegu.

Näide 5.4: Keskkonnaministri menetluses on luba, mille menetlustähtajaks lähtuvalt keskkonnaministri määrusest on 3 kuud. Mitmete asjaolude kokkusattumise tõttu ei ole luba võimalik sätestatud tähtaja jooksul välja anda. Ametnik A leiab, et kuna loa andjaks ning tähtaja kehtestajaks on sama haldusorgan – keskkonnaminister, siis võib ta tugineda HMS § 33 lg-le 5 ning pikendada tähtaega niipalju kui vaja.

Keskkonnaminister ei või loamenetluses siiski menetlustähtaega HMS § 33 lg 5 alusel pikendada, kuivõrd ta tegutseb luba menetledes ja tähtaega kehtestades erinevates funktsioonides – ühel juhul täidab legislatiivfunktsiooni ja teisel juhul eksekutiivfunktsiooni.

5.4.2. Menetlus mõistliku aja jooksul

Ent mida tähendab HMS § 5 lg 4 nõue "nii kiiresti kui võimalik"? Riigikohus on märkinud¹¹⁶: kui tähtaega pole määratud, siis peab avalik-õiguslik

¹¹⁶ Vt RKHK 3-3-1-18-97.

asutus tegema toimingu mõistliku aja jooksul. Haldusorgan peab menetluse läbi viima mõistliku tähtaja jooksul, mõistlik tähtaeg leitakse arvestades kõiki olulisi asjaolusid – arvesse tuleb võtta küsimuse tähendust menetlusosalisele, menetlustoimingute keerukust, menetlusosaliste arvu, menetlusosalise enda käitumist (kas ta aitab igakülgset kaasa võimalikult kiirele asjaajamisele või viivitab omapoolsete toimingute tegemisega).

Menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Ühtegi seadusega otseselt nõutavat toimingut või toimingut, ilma milleta ei ole võimalik sisuliselt õige otsuse tegemine, ei või ära jätta pelgalt menetluse kiirendamise huvides. Tihti võib aga asutus otsustada, kas mingi täiendav toiming sooritada või mitte. Iga niisugune menetlustoiming, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust venitada ebamõistlikult võrreldes kasuga, mis toiminguga kaasneb.

Menetluse võimalikult kiire läbiviimine sõltub esmajoonel asutuse õigest töökorraldusest. Palju aitab kiirendamisele kaasa menetlusosaliste asjakohane juhendamine (selgitamiskohustus – HMS § 36). Tihti on probleemiks paljude menetluste kuhjumine: ühe avalduse läbivaatamiseks ei pruugigi palju aega kuluda, kuid asjad ootavad oma järjekorda. Võrdsuse põhimõttest lähtudes tuleb üldjuhul lahendada isikute taotlused nende saabumise järjekorras. Kui aga mõne keerulisema taotluse läbivaatamine võtab teistest tunduvalt enam aega, oleks ebaõige, et kõikide hilisemate, “lihtsate” taotluste lahendamine ootab keerulisema järel. Asutus peab niisugusel juhul suutma paralleelselt tegeleda nii keeruka taotlusega kui ka lahendada jooksvalt lihtsamaid asju.

Väljaspool järjekorda tuleb taotlus läbi vaadata ka siis, kui isikul on mõjuvad põhjused saada haldusakt või toiming kiirendatud korras (nt oht tervisele, avalikud huvid). Tasu võib menetluse kiirendamise eest nõuda vaid seaduses sätestatud juhtudel.

Menetluse kiirendamisele võib kaasa aidata ka eel- ja osaotsustuste tegemine (HMS § 52; käsiraamatu ptk 9.1.3.6).

6. Menetluse algus

6.1. Menetluse alguse hetk

Haldusmenetluse võib jagada erinevatesse osadesse: menetluse algatamine, läbiviimine, otsustamine ning otsuse teatavakstegemine. Ehk teiste sõnadega võib haldusmenetlust kirjeldada ajas kulgeva protsessina, millel on oma kindel algus, keskpaik ja lõpp. Kui taoline menetluse staadiumitesse jagamine on peamiselt teoreetilise tähendusega ning otsest praktilist väljundit sellel pole (nt millal läheb menetluse algatamise staadium üle menetluse läbiviimise staadiumiks), siis haldusmenetluse algus- ja lõpphetke fikseerimine on siiski olulise õigusliku tähendusega. Käesoleva peatüki eesmärgiks ongi täpsemalt lahti seletada, millele tuleb tähelepanu pöörata haldusmenetluse algatamisel.

Menetluse algatamisel on haldusmenetluse kontekstis suur tähendus. Esiteks toob see kaasa isikutele menetlusosalise staatuse tekkimise ning sellest tulenevad menetlusõigused ja -kohustused, nt õiguse nõuda selgitusi (HMS § 36), õiguse esitada oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40), kohustuse ilmuda menetlustoimingule (HMS § 42) jne. Teiseks hakkavad menetluse alustamisel kulgema menetluse läbiviimiseks ja toimingute sooritamiseks ette nähtud tähtajad.

Erinevalt kohtumenetlusest, kus kohtuprotsess algatatakse reeglina üksnes isiku sooviavalduse (kaebus, hagi) alusel, võib haldusmenetlus alata nii haldusorgani kui ka menetlusosalise initsiatiivil. Nii sätestab ka HMS § 35 lg 1:

“Haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks algab:

- 1) taotluse esitamisega haldusorganile;
- 2) haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisega menetlusest;
- 3) haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamiseega.”

Ex officio ehk haldusorgani enda initsiatiivil algatatavad menetlused (§ 35 lg 1 p-d 2 ja 3) on levinud peamiselt valdkondades, millele on iseloomulikud käsud, keelud, kohustuste peale panemised. Siia alla kuuluvad eelkõige järelevalvemenetlused, mille käigus tehakse ettekirjutusi.

Näiteks on valla- või linnavolikogu volitatud ametiisikul õigus tarbijakaitse nõuete rikkumisel teha müüjale ettekirjutus õigusrikkumise (nt markeerimata kauba müümine) lõpetamiseks; linnapea või vallavanema volitatud ametiisikud tegutsevad ehi-

tusjärelevalvet teostatavate ametiisikutena, kellel on õigus järelevalve teostamise käigus teha ehitusalaseid ettekirjutusi.

Haldusorgani enda algatusel algavateks menetlusteks on reeglina ka menetlused, mille eesmärgiks on soodustavate haldusaktide muutmine, kehtivuse peatamine või kehtetuks tunnistamine.

Näiteks juhul, kui ettevõtja on korduvalt rikkunud kauplemise nõudeid, otsustatakse algatada menetlus kauplemisloa kehtivuse peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks; enne toetuse väljamaksmist ilmneb, et isik on esitanud valeandmeid, mistõttu tuleb algatada menetlus toetuse maksmise otsuse kehtetuks tunnistamiseks.

Seevastu taotluse alusel algatavad menetlused tulevad kõne alla isikut soodustavate haldusaktide või toimingute taotlemisel: nt ehitusload, kauplemisload, keskkonnaload, samuti mitmesuguste toetuste maksmine (sotsiaaltoetused, ettevõtlastoetused, toetused põllumajandusega tegelevatele isikutele jms). Teatud juhtudel võivad isikud aga olla huvitatud nende suhtes tehtud otsuste muutmisest või kehtetuks tunnistamisest – ka sellisel juhul tuleb esitada vastav taotlus.

Näiteks HMS § 68 lg 1 sätestab alused, millal saab isik taotleda haldusorganilt haldusakti kehtetuks tunnistamist. Erisättena HMS-st näeb EhS § 28 lg 1 p 4 ette, et ehitise omanik võib igal ajal taotleda ehitusloa kehtetuks tunnistamist.

Võimalikud on ka juhtumid, kui üks isik esitab taotluse teise isiku suhtes ettekirjutuse või muu koormava haldusakti andmiseks.

Näiteks ettevõtja X pöörduv tarbijakaitse volitustega kohaliku omavalitsuse ametniku poole taotlusega teha tema konkurendile Y ettekirjutus, et Y lõpetaks ettevõtja X poolt pakutava teenuse halvustamise.

Taotluse esitamist eeldavad menetlused, kus menetluse läbiviimine on elukõige isiku huvides. Haldusorgani enda initsiatiivil algatavad menetlused on reeglina avalikes huvides.

Otsuse tegemine, kas algatada haldusmenetlus või mitte, võib olla jäetud haldusorgani valida – tegu on kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega, mis tähendab, et järgida tuleb kaalutusõiguse teostamise põhimõtteid (vt ptk 9.4.3). Samas võib menetluse algatamine olla ka kohustuslik. Kui õigusakti kohaselt on haldusakti andmise eelduseks isiku taotlus, võib haldusorgani enda initsiatiivil menetluse algatamine olla ka keelatud.

Näiteks kui esitatakse taotlus sotsiaaltoetuse saamiseks, on haldusorganil kohustus algatada menetlus toetuse maksmise või sellest keeldumise otsuse tegemiseks. Samuti on politseinik kohustatud tegutsema, kui ta näeb võimalikku õigusrikkumist. Samas kauplemisloa kehtetuks tunnistamise menetluse algatamine on valdaval osal juhtudel kaalutusõiguse alusel tehtav otsustus (see võib sõltuvalt rikkumise iseloomust ja raskusest kasvada üle ka kohustuseks menetluse algatamiseks). Tegevus- ja kauplemislubade andmise menetlused, samuti isiku ametisse nimetamise otsused eeldavad alati vastavat ettevõtte või isiku taotlust või nõusolekut ning taoliste menetluste algatamine ilma selleta on välistatud (eriti kui sellega kaasneb isikule lisaks õigustele ka kohustusi).

Juhtudel, kui haldusakti andmine eeldab isiku tahteavaldust selleks, kuid haldusakt antakse ilma, et vastav taotlus esitataks, on tegu vigase hal-

dusaktiga. Milline on taolise vea tagajärg, sõltub taotluse esitamise nõude tähendusest ja vastava valdkonna omapärasest. Tegu on menetlusveaga, mida tuleb hinnata HMS §-st 58 lähtuvalt.

Kui haldusorgan ei alusta menetluse läbiviimist vaatamata sellele, et ta on selleks kohustatud, on tegu tegevusetusega, mida isik saab vaidlustada vaidemenetluse korras (HMS § 72 lg 3 p 2) või pöördudes kaebusega halduskohtusse (HKMS § 4 lg 2, § 6 lg 2 p 2 – kohustamiskaebus).

HMS § 35 lg 1 sätestab menetluse algamise hetke (nt millal laienevad isikutele kui menetlusosalistele menetlusõigused) – selleks on taotluse esitamine, menetlusosalise teavitamine või menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamine. Eriseadustes ja nende alusel kehtestatud määrustes võib siiski kohata viiteid, et haldusorgan teeb konkreetse otsuse menetluse algatamise kohta (nt taotluse menetlusse võtmise või järelevalve menetluse algatamise kohta). Oluline on silmas pidada, et taolised menetluse alustamise otsused ei ole haldusaktid – need on haldusorganisisesed töökorralduslikud otsused, mis otseselt ei mõjuta isikute õigusi või kohustusi. Tegu on menetlustoiminguga, millega vastavast eriregulatsioonist tulenevalt võivad olla seotud näiteks menetlustähtaegade kulgema hakkamine, menetlustoimingute sooritamine vms asjaolud.

Ka Riigikohus on märkinud: “Linnavalitsuse tegevust lähteülesande kooskõlastamisel ja kinnitamisel tuleb pidada haldusesiseseks tegevuseks, millel puudub väljapoole suunatud mõju. ... Planeeringu algatamine on esimene etapp planeerimismenetlusest ja selles staadiumis ei ole veel võimalik otsustada, kas ja milline planeering kehtestatakse. Planeeringu algatamisega ei tekitata, muudeta ega lõpetata õigussuhteid. Planeeringu algatamise korraldus ei ole haldusakt.”¹¹⁷

6.2. Taotlus menetluse alustamiseks

6.2.1. Mõiste

HMS § 14 kannab küll pealkirja “taotlus”, kuid lõige 1 näeb ette, et liiks taotlusele võib kasutada ka mõistet “avaldus”. Oma olemuselt on taotlus kitsam mõiste kui avaldus. Avaldus on isiku igasugune tahteavaldus, nt nõusoleku andmine. Taotlus on aga isiku tahteavaldus, mis on suunatud sellele, et haldusorgan midagi teeks: sooritaks toimingu või annaks haldusakti.¹¹⁸

Seejuures tuleb silmas pidada, et HMS §-d 14 ja 15 ei reguleeri mitte üksnes taotlusi, mis esitatakse menetluse algatamise eesmärgil, vaid ka muid menetluse kestel esitatavaid taotlusi, nt taotlus ekspertiisi tegemiseks, teise haldusorgani kaasamiseks, tõendi või asjaolu väljaselgitamiseks jne.

¹¹⁷ RKHK 3-3-1-8-02.

¹¹⁸ Eriseadustes ei ole mõistete “taotlus” ja “avaldus” kasutamisel siiski ühtset lähenemist ning reeglina kasutatakse neid sünonüümidena. Järgnevalt kasutatakse peatükis üksnes mõistet “taotlus”.

Probleeme on tekitanud küsimus, kuidas eristada taotlusi ja avaldusi, mis esitatakse HMS alusel neist taotlustest ja avaldustest, mis esitatakse avaldustele vastamise seaduse alusel.

AVS § 1 sätestab:

“Käesolev seadus sätestab nende märgukirjade ja avalduste läbivaatamise korra, mille läbivaatamise kord ei ole sätestatud muude seadustega. Käesolevat seadust ei kohaldata, kui teabenõudeid täidetakse avaliku teabe seaduse alusel.”

Seega sätestab AVS üksikisiku märgukirjale vastamise korra niivõrd, kuivõrd teiste seadustega ei ole sätestatud teisiti. Olulisemate seonduvate seadustena tulevad kõne alla HMS (mis sätestab haldusakti andmise või haldustoimingu sooritamise taotlusele ning muudele menetluse kestel esitatavatele taotlustele vastamise) ja AvTS (mis sätestab teabenõudele vastamise).¹¹⁹

HMS reguleerib juhtumeid, kus üksikisik soovib tema suhtes haldusakti andmist või toimingu tegemist; AVS reguleerib aga üksnes taolisi pöördumisi, millega isik ei soovi akti andmist (kas tema enda või kolmanda isiku suhtes) või toimingu tegemist (teabe saamine nii dokumendina kui täiendavalt süstematiseerituna või analüüsituna, arvamuse saamine, raha maksmine, eseme üleandmine jms). AVS alla kuuluvad eelkõige sellised avaldused, mida võib nimetada märgukirjadeks – nt soovitusel ja ettepanekud asutuse töö korraldamiseks, ettepanekud seaduste või määruste vastuvõtmiseks, informatiivse sisuga kirjad jms, milles ei soovita asutuse või organi tegevust konkreetse isiku suhtes. Igal üksikul juhtumil tuleb hinnata, kas pöördumise puhul on tegemist lihtsalt märgukirjaga või taotlusega haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Selleks tuleb välja selgitada isiku tegelik tahe ning vajadusel pöörduda ka isiku poole täiendavate selgituste saamiseks, et täpsustada esitatud sooviavalduse sisu.

Juhtudel, kui avaldusega edastatakse teavet, mille põhjal haldusorgan otsustab algatada haldusmenetluse haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks omal initsiatiivil ning see menetlus võib puudutada ka teabe edastajat, tuleb kohaldada mõlemat – nii HMS-i kui ka AVS-i. Viimast kohaldatakse küsimustes, mis puudutavad pöördumise registreerimist ja vastuse esitamist, sh AVS §-s 3 nimetatud ühekuulist tähtaega.

6.2.2. Taotluse esitamine

HMS ei sätesta viise, kuidas taotlus tuleb haldusorganisse toimetada (nt posti või faksi teel) ja millisest hetkest see loetakse haldusorgani poolt kättesaaduks. Üksnes § 14 lg 1 kolmas lause näeb ette, et taotluse esitamiseks

¹¹⁹ Seejuures tuleb märkida, et ka teabenõue kujutab endast taotlust HMS § 14 tähenduses, sest sellega taotletakse toimingu sooritamist – teabenõudele vastamist.

isiklikku kohaleilmumist saab nõuda vaid juhtudel, kui seadus annab selleks loa. Vabatahtlikult võib isik muidugi alati taotluse isiklikult asutusse toimetada.

Näiteks sätestab isikut tõendavate dokumentide seaduse § 11² juhud, millal tuleb isiklikult isiklikult pöörduda isikut tõendava dokumendi (nt passi) taotluse esitamiseks ja dokumendi kättesaamiseks selleks pädeva asutuse poole. Dokumendi väljaandmise või väljavahetamise taotlemisel ja dokumendi väljastamisel peab asutus tuvastama dokumendi taotleja isiku.

Kuigi HMS § 25 jj reguleerivad dokumentide kättetoimetamist haldusorgani poolt menetlusosalistele, saab taotleja poolt haldusorganile kättetoimetamisel kohaldada analoogiat nimetatud sätetega. Samuti tuleks eriregulatsiooni puudumisel lähtuda TsMS-s sisalduvast (HKMS analoogilisi küsimusi ei reguleeri). TsMS § 41 lg 4 kohaselt võib menetlustoimingut, mille tegemiseks on kehtestatud tähtaeg, teha tähtaja viimasel päeval kuni kella 24.00-ni. Kui protsessitoiming tuleb teha kohtus, loetakse tähtaja lõpuks kohtu tööpäeva lõpp. Kandes nimetatud põhimõtte üle haldusmenetluses, tähendab see, et kui taotluse esitamiseks tuleb isiklikult ilmuda vastavasse asutusse ning taotluse esitamiseks on kehtestatud konkreetne tähtaeg, siis võib seda teha kuni tähtaja viimase päeva vastava asutuse tööpäeva lõpuni.

Posti teel kättetoimetamise ja muu sidevahendite teel suhtlemise kohta näeb TsMS § 41 lg 5 ette, et dokument loetakse tähtajal esitatuks, kui see on sideasutusele edastamiseks üle antud tähtaja viimasel päeval enne kella 24.00; sideasutusele esitamisega võrdsustatakse dokumendi teksti edastamine faksi või muu sidevahendiga.

Tähtaja arvutamise üldreegli taotluse alusel algatatavas haldusmenetluses sätestab HMS § 35 lg 4:

“Menetlustähtaja arvutamine taotluse esitamisega algavas haldusmenetluses toimub saabunud dokumendi registreerimise hetkest alates.”

Sellest on omakorda erand HMS § 33 lg 4 – kui haldusorganile esitatav taotlus on võõrkeelne ning haldusorgan nõuab tõlke esitamist, algab menetlustähtaeg taotluse tõlke haldusorganisse saabumise päevale järgneval päeval. Viimasel juhul tuleb kindlasti tähelepanu juhtida ka keeleseaduse § 8 lg-le 2, mille kohaselt tuleb võõrkeelse dokumendi tõlget nõuda kohe, vastasel juhul loetakse võõrkeelne dokument asutuse poolt vastuvõetuks, s.t kulgema hakkab ka menetluse läbiviimiseks ette nähtud tähtaeg.

Mida mõista “kohe” all, sõltub konkreetsetest asjaoludest. Soovitatav on antud küsimus reguleerida asutuse asjaajamiskorras – kes peab tõlke vajadust kontrollima ning millise tähtaja jooksul tuleb sellest isikut teavitada.

Tähtaja arvutamise ning keele kasutamise kohta vt ka ptk 5.1 ja 4.3.

Selleks, et ka teised isikud, kelle õigusi ja huve taotlus puudutab ning keda saab HMS § 11 kohaselt lugeda menetlusosalisteks, oleksid teadlikud menetluse algatamisest ning sellest, et neile laienevad menetlusosalise õigused ja kohustused, näeb HMS § 35 lg 2 ette, et haldusorgan peab menetlusosalisi teavitama sellest, et on esitatud taotlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks. Seega tuleb haldusmenetluse algatamise taotluse laekumisel kindlaks teha kõik isikud, kes võiksid lisaks taotlejale olla menetlusosalisteks (vt ka ptk 3), ning seejärel neid sellest ka teavitada. Teavitamise vorm ja viis tuleks valida lähtudes konkreetsetest asjaoludest.

6.2.3. Haldusorgani kohustused taotluse saamisel

Kui taotlus on esitatud, peaks haldusorgan kontrollima taotluse lubatavust, ehk:

- enda pädevust haldusmenetluse läbiviimiseks;
- vorminõuete järgmist;
- tähtajanõuete järgimist;
- taotluse selgust/täpsust;
- taotluse ja sellele lisatud materjalide täielikkust.

6.2.3.1. Pädevus haldusmenetluse läbiviimiseks

Kui isik soovib algatada haldusmenetlust, peab ta taotluse esitama taotluse lahendamiseks pädevale haldusorganile (haldusorgani pädevuse kohta vt ptk 2.2 ja 2.4). Valdaval enamusel isikuil aga ei ole juriidilist haridust, mistõttu esineb juhtumeid, kus kodanik teadmatusest esitab taotluse menetluse algatamiseks mittepädevale haldusorganile. Haldusorgan, kellele taotlus esitati, peab sellises situatsioonis pädeva haldusorgani leidmisele omalt poolt nii suures ulatuses kui võimalik kaasa aitama ning vältida tuleb olukorda, kus haldusorganit esindav ametiisik ükskõikselt teatab, et esitatud taotluse lahendamine ei kuulu haldusorgani pädevusse ja tagastab taotluse ilma täiendavate abistavate juhusteta.

Taolise olukorra tekkimisel näeb HMS 15 lg 4 ette järgmise käitumise: taotluse saanud haldusorgan teeb otsuse jätta taotlus läbi vaatamata ning

- 1) selgitab taotlejale läbivaatamata jätmise põhjust ja seda, millise haldusorgani poole tuleks pöörduda, või
- 2) edastab taotluse pädevale haldusorganile, teavitades sellest ühtlasi ka taotlejat.

Isiku teavitamise vorm on reeglina haldusorgani enda otsustada; seda tuleks teha aga viisil, mis tagaks, et taotleja saaks üheselt aru sellest, milliseid toiminguid ta probleemi lahendamiseks peab tegema ning millise haldusorganiga edaspidi suhtlema.

Juhul, kui taotlus edastatakse haldusorgani poolt pädevale haldusorganile, hakkab asja lahendamise tähtaeg kulgema taotluse pädevasse haldusorganisse saabumise hetkest. Sama, HMS §-s 15 sätestatud põhimõte, laieneb ka juhtudele, kui õigusaktidega on ette nähtud, et menetluses osaleb teine haldusorgan n-ö vahendaja rollis, kellel lasub õiguslik kohustus taotluse edastamiseks.

Näiteks on välisesindused isikut tõendavate dokumentide taotluste vastuvõtmisel ning ka muude dokumentide edastamisel pädevatele haldusorganitele üksnes n-ö postiljoni rollis (konsulaarseaduse § 40 jj). Samuti sätestab kuni 1. maini 2004 kehtiva jäätmeseaduse § 32 lg 2, et loa taotleja esitab jäätmeloa taotluse eelnevalt oma tegevus- või asukohajärgsele linna- või vallavalitsusele, kes annab oma seisukoha taotluse suhtes; seejärel edastab valla- või linnavalitsus selle keskkonnateenistusele, kes on pädev jäätmeluba välja andma.

Ka vaidemenetluses esitatakse taotlus ühele organile (vaidlustatava akti andnud organ – lähteorgan), selle läbivaatamiseks võib aga olla pädev hoopis teine organ – vaideorgan.

6.2.3.2. Taotluse vorm

Kui seadus või selle alusel kehtestatud määrus ei näe ette taotluse kohustuslikku vormi (suuline, kirjalik¹²⁰, kindla vormi kohane), siis võib selle esitada isiku poolt valitud vormis. Kohustusliku vormi võib ette näha nii seadusega kui ka selle alusel.

Näiteks EhS § 26 lg 2 alusel on majandus- ja kommunikatsiooniminister kehtestanud 24. detsembri 2002. a määrusega nr 66 "Ehitusloa taotluse vorminõuded ja esitamise kord" ehitusloa taotlusele kindla tüüpvormi. SHS § 22¹ ei näe ette toimetulekutoetuse saamise avalduse kohustuslikku vormi – seega saab lisaks kirjalikule taotlusele esitada ka suulisi taotlusi, mille haldusorgan peab protokollima kohapeal (HMS § 14 lg 2).

Küsimusi tekitab asjaolu, kas haldusorganid saavad nõuda kirjalikke või vormikohaselt esitatavaid taotlusi, kuigi õigusaktid taolist kohustust isikutele otseselt ette ei näe. Kui taotlusele ei ole kehtestatud kindlat vorminõuet, siis tuleb lähtuda vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5 lg 1), mis volitab haldusorganit otsustama menetlustoimingu vormi kaalutlusõiguse alusel. Kui kaalutlusõigust õiguspäraselt teostades jõuab ametnik seisukohale, et ilma kirjaliku või vormikohase taotluse esitamiseta ei oleks võimalik tagada taotluse õiguspärasest läbivaatamist ning menetlustulemuse õigsust, saab ta nõuda kirjaliku või vormikohase taotluse esitamist.

Hindamisel, kas taolise nõude kehtestamine on õigustatud või mitte, tuleks vaadelda järgmisi asjaolusid:

- 1) vormikohase taotluse esitamine on isikute jaoks lihtsam, kuna sageli tekib inimestel küsimus, mida, kuidas ja kui põhjalikult tuleb taotlusesse kirja panna, seda eriti juhtudel, kui tegu on inimestega,

¹²⁰ HMS § 5 lg 6 kohaselt võrdsustatakse digitaalallkirja kasutamisel elektrooniline vorm kirjaliku vormiga.

kes harva peavad ametlikult suhtlema. Ühtlasi aitab ette antud vorm vältida võimalikke puudusi taotluses, mille kõrvaldamine võiks hakata menetlust venitama. Lisaks, AvTS § 28 lg 1 p 4 kohaselt on teabevaldaja kohustatud avalikustama asutustele esitatavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendi (lähtudes valitud avalikustamise viisist¹²¹). Seega on vormikohaste taotluste nõudmisel kohustuslik lisada ka nende täitmise juhendid, mis peaks veelgi hõlbustama kodanike suhtlemist asutustega;

- 2) kirjalike ja vormikohaste taotluste nõue lihtsustab ja kiirendab asutuse sisest andmete töötlemist ja edastamist. Sellega kaasneb kiirem haldusmenetluse läbiviimine ja isiku taotluse suhtes otsuse tegemine (eriti kui on tegu automatiseeritud andmetöötlusega, nt interneti teel avalduse esitamisel on lahtrid, mis tuleb täita; seejuures tärikestega lahtrid, mille täitmine on kohustuslik);
- 3) kindla vormi kohase taotluse nõude kehtestamisel haldusorgani poolt tuleb muuhulgas aga arvestada asjaoluga, et konkreetse juhtumi asjaolusid saab taotluse esitaja esitada üksnes tüüpvormis esitatud määral, seejuures on esitatud andmetes muudatuste tegemine menetluse edasises käigus sageli raskendatud. Seega tulevad vormikohased taotlused kõne alla eelkõige nn stamp-otsuste tegemisel. Haldusaktide andmisel, mis eeldavad määratlemata õigusmõistete sisustamist ja kaalutusõigust, tuleks vorme vältida, kuna kehtestatav vorm "programmeerib ette" otsuse sisu.

Vigade eest, mis on põhjustatud haldusorgani poolt nõutava vormi järgimisest vastutavad haldusorganid ise, s.t tõendamiskoormis läheb üle haldusorganile (näiteks kui vormikohane taotlus oli põhjuseks, miks anti õigusvastase sisuga haldusakt – vorm ei võimaldanud tuua taotlejal välja kõiki asjasse puutuvaid asjaolusid).

Suuline taotlus tuleb protokollida (protokolli kohta vt ptk 4.2.3). Telefoni teel taotluse esitamine eeldab kindlasti haldusorgani võimalust isiku identifitseerimiseks. Telefoni teel esitatud taotluse puhul võib haldusorgan nõuda sel teel esitatud taotluste kirjalikku kordamist, et tagada taotleja identifitseerimine ja taotluse sisu hilisem kontrollimine, või taotlus protokollida ning hiljem paluda isikul selle sisu õigsust oma allkirjaga kinnitada.

¹²¹ HMS § 29 kohaselt tuleb kindlasti avalikustada veebilehel; muudeks võimalikeks viisideks on ringhäälingus või trükiajakirjanduses, dokumendi väljapanekuga üldiseks tutvumiseks kohaliku omavalitsuse asutuses või rahvaraamatukogus, ametlikus väljaandes, muul seadusega või selle alusel vastuvõetud õigusaktiga ettenähtud viisil. HMS § 30 lg 1 sätestab kohustuse avalikustada teave viisil, mis tagab selle jõudmise võimalikult kiiresti igapäheni, kes teavet vajab.

Haldusorgan on kohustatud vastu võtma ka vorminõuetele mittevastava taotluse. Kui puuduste tõttu ei ole taotlust võimalik menetleda, võib asutus määrata tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (vt HMS § 15). Kui puuduseid ei kõrvaldata, jäetakse taotlus läbi vaatamata ja menetlus lõpeb. Kui puudused ei takista ega raskenda taotluse lahendamist, võib asutus teha sisulise otsuse ka puudustega taotluse alusel.

6.2.3.3. Taotluse esitamise tähtaeg

Taotluse esitamiseks võib tähtaja ette näha nii seadusega kui ka selle alusel.

Näiteks sätestab SHS § 22¹ lg 1, et jooksva kuu eest toimetulekutoetuse saamiseks tuleb avaldus esitada 20. kuupäevaks.

Haldusorgan ei saa ilma seadusest tuleneva volitusega ise kehtestada tähtaega, kuna tegu oleks piiranguga isikule oma materiaalõigusest tulenevate õiguste realiseerimisel.

Tähtaja nõude kehtestamine ilma seadusest tuleneva volitusega tuleb kõne alla üksnes juhul, kui nt kohalik omavalitsus otsustab vabatahtlikult, s.t ilma õigusaktist tuleneva kohustusega, maksta toetusi.

Taotluse esitamise tähtaja möödalaskmisel võib olla erinev tagajärg, sõltuvalt tähtaja sätestamise eesmärgist. HMS § 14 lg 6 annab haldusorganile võimaluse valida kahe võimaliku otsuse vahel:

- 1) jätta taotlus läbi vaatamata – seda tuleb kirjalikult põhjendada ning sellest tuleb taotlejat teavitada;
- 2) ennistada taotluse esitamise tähtaeg – seda võib haldusorgan teha nii enese initsiatiivil kui ka taotleja taotluse alusel. Esinema peab aga mõjuv põhjus, miks tähtaeg mööda lasti.

Seejuures võib ennistamise otsuse tegemine olla ka välistatud, kui

- seadus seda otsesõnu sätestab (HMS § 34 lg 5);
- taotluse esitamise tähtajast on möödas rohkem kui 1 aasta (HMS § 34 lg 3).

Taotluse esitamise tähtaja kohta vt ka ptk 5.2.1.

6.2.3.4. Taotluse sisu

Selleks, et mingi dokument oleks käsitletav taotlusena, peab ta vastama teatud sisulistele minimaalnõuetele. Kirjalikust taotlusest peavad HMS § 14 lg 3 kohaselt nähtuma:

- “1) esitaja nimi;
- 2) taotluse selgelt sõnastatud sisu;
- 3) taotluse esitamise kuupäev ja taotleja allkiri;
- 4) haldusakti või muu dokumendi kättetoimetamise soovitatav viis ning selleks vajalikud kontaktandmed;

5) muud õigusaktidega ettenähtud andmed.”

Kui esitatud taotluses ei ole toodud nimetatud andmeid, tuleb määrata tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks (vt HMS § 15). Eriti oluline on see juhtudel, kui esitaja nime asemel on üksnes initsiaalid või kui isiku allkiri puudub. Kui seda pole tehtud, kuid menetluse käigus kogutud tõenditest ja muudest asjaoludest nähtub, kes on taotluse esitaja ja et taotluses toodu on tõepoolest taotleja tahe, siis nimetatud puuduseid tuleks käsitleda kui vormivigu HMS § 58 kohaselt ning need ei mõjuta taotluse ja haldusakti kehtivust.

Kirjaliku taotluse puhul ei pea taotlus olema kirjutatud taotleja enda poolt – piisab, kui sellel on tema allkiri.

Kui taotluse puudused ei takista ega raskenda taotluse lahendamist, võib asutus teha sisulise otsuse ka puudustega taotluse alusel. Taotluse sisulist lahendamist takistavad eelkõige sellised lüngad esitatud andmetes, mille tõttu ei ole võimalik kontrollida otsuse tegemiseks vajalikke asjaolusid.

Küsimusi on tekitanud asjaolu, mida teha e-posti teel saabunud taotlustega, millele ei ole lisatud digitaalallkirja. Siinkohal tuleb eristada menetluse algatamise taotlusi ja taotlusi, mis esitatakse hiljem, menetluse kestel, kui esmane kokkupuude haldusorgani ja isiku vahel on juba toimunud.

Menetluse algatamise taotluste puhul tuleb lähtuda põhimõttest, et kuigi elektroonilisel teel suhtlemine on kahtlemata kiirem ja odavam viis, peab haldusorgan määrama tähtaja puuduste kõrvaldamiseks nõudega lisada digitaalallkiri või esitada taotlus kirjalikult koos omakäelise allkirjaga.¹²² Haldusorganilt ei saa eeldada usaldamist, et isik, kes e-kirjas väidab end olevat konkreetne isik, seda ka tegelikult on. Puuduste kõrvaldamise nõue tuleneb asjaolust, et kuigi HMS § 5 lg 6 võrdsustab elektroonilise asjaajamise haldusmenetluses kirjaliku asjaajamisega, peab § 14 lg 3 kohaselt taotluses olema ka taotleja allkiri – elektroonilise taotluse puhul seega digitaalallkiri. § 5 lg 6 sätestab, et digitaalallkirja kasutatakse haldusmenetluses digitaalallkirja seaduses sätestatud korras. Kui puuduste kõrvaldamise nõuet ei ole esitatud, jääb risk, et taotleja ei ole see, kes ta väidab end olevat, haldusorganile koos kõigi sellega kaasneda võivate tagajärgedega.

Menetluse kestel esitatavate taotluste puhul eespool toodud rangest põhimõttest lähtuda ei tule. Pigem oleks see lihtsa ja kiire haldusmenetluse läbiviimisel takistuseks, sest e-posti teel suhtlemine on tänapäeval laialt levinud viis infovahetuseks ning isikusamasuse tuvastamine (mis on digitaalallkirja nõude eesmärgiks) ei ole reeglina probleemiks.

¹²² Kuigi teabenõue on ühtlasi taotlus HMS mõttes, siis omakäelise või digitaalallkirja nõue ei laiene teabenõude esitamisele, sest AvTS § 13 p 2 võimaldab teabenõuet esitada muuhulgas ka elektronposti teel ning AvTS § 14 allkirja esitamise nõuet ette ei näe; piisab nime ja sideandmete äratoomisest.

Taotlus on isiku avalik-õiguslik tahteavaldus, mille suhtes on eriregulatsiooni puudumisel kohaldatavad eelkõige halduskohtumenetluses kaebuse tõlgendamise reeglid ning ka eraõiguses tahteavalduse tõlgendamise kohta sätestatu (TsÜS § 75).

Riigikohus on halduskohtumenetluses esitatavate kaebuste sisu selgitamise kohta märkinud: "Tulenevalt HKMS § 19 lg-st 7 peab halduskohus kaebuse sõnastusest ja kontekstist lähtudes ise kindlaks tegema kaebaja tegeliku taotluse. Ebaselgelt esitatud taotluse tegeliku sisu väljaselgitamine kohtu poolt ei kujuta endast kaebuse muutmist."¹²³ Nimetatud põhimõte on kindlasti ülekantav ka haldusmenetlusse taotluse sisu selgitamisele.

TsÜS § 75 sätestab üldreeglid:

"(1) Kindlale isikule tehtud tahteavaldust tuleb tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahte, kui tahteavalduse saaja seda tahet teadis või pidi teadma. Kui tahteavalduse saaja tahteavalduse tegija tegelikku tahet ei teadnud ega pidanudki teadma, tuleb tahteavaldust tõlgendada nii, nagu tahteavalduse saajaga sarnane mõistlik isik seda samadel asjaoludel mõistma pidi.

(2) Tahteavaldust, mis ei ole tehtud kindlale isikule, tuleb tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahte. Kui selline tahteavaldus on suunatud avalikkusele, tuleb seda tõlgendada nii, nagu mõistlik isik seda mõistma pidi."

Ekh teiste sõnadega tuleks haldusmenetluses taotluse esitaja tahte tõlgendamisel lähtuda taotleja *tegelikust tahtest*. Kuigi tegeliku tahte väljaselgitamisel peaks kõige olulisemaks kriteeriumiks olema alati taotluse sõnastus ning tegeliku tahte vastavust taotluses otsesõnu väljatoodud taotlustele tuleks eeldada, siis juhtudel, kui konkreetse kaasuse asjaoludest ja erinevate faktorite kooshindamisest nähtub, et taotletakse tegelikult teist eemärki, kui taotluse esitaja deklareeris, tuleks lähtuda taotleja tegelikust tahtest ja eesmärgist. Haldusorgan ei saa piirduda üksnes objektiivselt isiku poolt väljendatuga, vaid peab tuginedes uurimisprintsipiibile välja selgitama taotleja tegeliku tahte, võttes vajadusel isikuga ühendust, et nõuda täiendavaid selgitusi ja andmeid.

Toodud arusaama kinnitab ka järgmine Riigikohtu seisukoht haldusmenetluses esitatud taotluse tõlgendamise kohta: "Kollegium leiab, et ... avaldust tuleb tõlgendada heas usus ja kooskõlas ... tegeliku tahtega. Mõistlikult ei ole võimalik eeldada, et isik esitaks taotluse elamu tagastamiseks ilma selle juurde kuuluva maata (krundita)."¹²⁴

Kui taotluse esitaja taotles osahaldusakti andmist, siis saab haldusorgan anda haldusakti üksnes osaliselt, vastasel juhul antakse tema suhtes haldusakt, mida ta ei soovinud.

¹²³ RKHK 3-3-1-39-01.

¹²⁴ RKHK 3-3-1-82-03, p 13.

Taotlus peaks sisaldama ka dokumendi kättesaamise viisi valiku vastavalt HMS 1. peatüki 7. jaos "Dokumendi kättetoimetamine" sätestatule ning selleks vajalikud kontaktandmed.

Viimast nõuet ei saa kindlasti mitte lugeda vähetähtsaks. Nimelt on Riigikohus HMS § 26 lg-te 1 ja 3 ning § 14 lg 3 p 4 analüüsi põhjal teinud järgmise järelduse: "Nendest sätestest nähtub, et üldjuhul tuleb haldusakt kätte toimetada menetlusosalise poolt soovitud aadressil. Kui aga menetlusosaline ei ole ära näidanud aadressi, kuhu haldusakt toimetada, siis võib haldusorgan toimetada haldusakti menetlusosalise registreeritud elu- või asukoha aadressile."¹²⁵ See tähendab, et kõik isikud peavad hoolitsema selles eest, et nende registrijärgsel aadressil (rahvastikuregistris, äriregistris jne) oleks tagatud posti ja muude teadete kättesaamine, või jälgima, et haldusorgan oleks informeeritud tema tegelikust elu- või asukohast, kui see erineb registrisse kantust.

6.2.3.5. Puudused taotluses

HMS § 15 lg 1 kohustab haldusorganit vastu võtma kõik isikute poolt talle esitatud taotlused, olenemata sellest, kas taotlus on koostatud korrektselt või mitte. Ehk nii nagu kohus kohtumenetluses, nii ka haldusorgan haldusmenetluses on kohustatud kaasa aitama sellele, et ilmselgelt kogemata või lihtsalt teadmatuse tõttu esitatud puudulikes taotlustes vead kõrvaldataks, nt vales vormis esitatud avaldused esitataks õiges vormis, puudulevaid andmeid täiendataks, esitamata dokumendid lisataks jne.

Kehtib sama põhimõte, mis halduskohtumenetluses: "... halduskohtul [on] tulenevalt uurimisprintsipibist kohustus hoolitseda selle eest, et kaebustest ja taotlustest kõrvaldataks vormivead, taotlused sõnastatakse selgelt ning et esitataks taotluse lahendamiseks vajalikud tõendid ja selgitused. Kui kohus leiab, et taotlus on formuleeritud ebaselgelt, peab ta laskma kaebust täpsustada ning kindlaks tegema, millist taotlust kaebaja soovis esitada."¹²⁶

Seejuures tuleb eristada küsimusi, mis puudutavad taotluse vormilisi aspekte (pole järgitud kohustuslikku vorminõuet, puudub taotluse esitaja nimi või allkiri, taotluse sisu pole piisavalt selgelt väljendatud), küsimusest, kas isik omab õigust taotluse esitamiseks või mitte (nt kas isikul on õigus saada toetust või tegevusluba). Viimase kohta vt pikemalt ptk 8.2.

Kui esitatud taotluse kontrollimisel ilmneb, et taotluses esinevad vormilised puudused (esitamata on jäetud nõutud andmed või dokumendid jms), mis takistavad taotluse läbivaatamist ning võivad seada ohtu menetluse õiguspärase läbiviimise, näeb HMS § 15 lg 2 imperatiivselt ette (seadusega on siiski võimalik teha erandeid, kuid need erandid peavad olema põhjendatud), et haldusorgan peab esimesel võimalusel andma tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, tuues ära tähtaja puuduste kõrvaldamiseks ning kõrvaldamata jätmise tagajärje – taotlus jäetakse läbi vaatamata. Haldusorgan

¹²⁵ RKHK 3-3-1-37-03.

¹²⁶ RKHK 3-3-1-66-00.

peab ka selgitama, milles puudused seisnevad ning mida tuleb teha nende kõrvaldamiseks.¹²⁷

Tähtaja andmisest teatamine ei ole iseseisev haldusakt, vaid tegu on lihtsalt teatega. HMS § 15 ei reguleeri, kas puuduste kõrvaldamiseks võimaluse andmine toimub vastava dokumendi kättetoimetamisega või teatatakse sellest vabas vormis. Seega valib teatavakstegemise viisi reeglina haldusorgan ise. Siiski tuleb pooldada seisukohta, et puudustest teatamine peaks toimuma üldjuhtudel dokumendi kättetoimetamise teel. Kui see toimuks vabas vormis teatavakstegemisega, on olemas risk, et isikuni teave ei jõua. Kättetoimetamise täpse viisi saab valida haldusorgan ise. Olukordades, kus haldusorganil on alust arvata, et antud juhtumi asjaolude tõttu piisab ka vabas vormis teatamisest (tuginedes näiteks varasematele kogemustele selle isikuga), võib haldusorgan isikut teavitada ka vabas vormis. Kui aga seaduses või määruses on ette nähtud kättetoimetamise kindel viis, siis tuleb lähetuda sellest.

Haldusorgani enda poolt puuduste kõrvaldamiseks määratava tähtaja puhul tuleb kindlasti silmas pidada, et see peab olema mõistlik ja lähtuma puuduste raskusest ning muudest üksikjuhtumi asjaoludest. Määratav tähtaeg peab võimaldama realselt puuduseid kõrvaldada. Puuduste kõrvaldamise tähtaja pikkus võib olla täpselt sätestatud ka seaduses või määruses. Sellisel juhul puudub haldusorganil kaalutusõigus tähtaja pikkuse määramisel.

Näiteks sätestab EhS läbivalt, et taotluses sisalduvate puuduste kõrvaldamiseks määratav tähtaeg peab olema 5 tööpäeva (nt § 17 lg 3, § 24 lg 2, § 34 lg 2). HMS § 78 kohaselt on vades puuduste kõrvaldamise tähtaja pikkuseks 10 päeva.

Kui taotluses olnud puudus kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul, loetakse taotlus tähtaegselt esitatuks. Tähtaegselt esitatuks lugemine omab tähtsust seoses HMS § 14 lg 6 p-ga 1, mis näeb ette, et haldusorgan tagastab taotluse ilma seda läbi vaatamata, kui taotluse esitamise tähtaeg on möödunud ja seda ei ennistata.

Näide 6.1: Õigusakti kohaselt saab taotlusi toetuse saamiseks esitada iga aasta 31. maini. Isik esitab 30. mail puudustega taotluse. Haldusorgan võtab taotluse vastu ja määrab puuduste kõrvaldamiseks tähtaja 10 päeva. Kui isik kõrvaldab puudused määratud tähtaja jooksul, siis loetakse, et taotlus on esitatud 30. maiks (kuigi puuduse võis ta kõrvaldada nt 5. juunil ning taotluse oleks saanud lugeda korrektselt esitatuks alles sel kuupäeval).

HMS § 15 lg 1 kohustab vastu võtma kõik taotlused olenemata nende puudustest. § 35 lg 4 kohaselt hakkab menetlustähtaeg kulgema dokumendi

¹²⁷ Kui haldusorgan ei juhi isiku tähelepanu võimalikele puudustele (nt, et mööda on lastud taotluse esitamise tähtaeg, mistõttu tuleks isikul taotleda tähtaja ennistamist, või et taotlusele tuleks lisada isikut tõendava dokumendi andmed vms) ja asub taotlust menetlema ilma puuduste kõrvaldamiseks tähtaja andmiseta, loetakse, et taotlus on korrektselt esitatud ning haldusorgan ei saa taolistele puudustele hiljem isiku kahjuks enam viidata (vt RKHK 3-3-1-9-04).

(s.t ka puuduliku taotluse) registreerimisest alates.¹²⁸ Seega tekib küsimus, mis saab juhul, kui haldusorgan määrab isikule tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, kuid samas on haldusorganile ette nähtud konkreetne aeg taotluse lahendamiseks – kas tähtaja määramisel puuduste kõrvaldamiseks teiste menetlustähtaegade kulgemine peatub või mitte.

Üldpõhimõtteks on, et puuduste kõrvaldamiseks määrataval tähtajal on n-ö edasilükkav mõju ja *haldusorganile asja lahendamiseks ettenähtud tähtaja kulgemine peatub*. Puudustega taotlust ei saa menetleda, mistõttu juhul, kui taotluse läbivaatamiseks ettenähtud tähtaeg ei peatuks puuduste kõrvaldamise ajaks, seaks see ohtu menetlustulemuse õiguspärasuse, kuna järelejäänud aeg ei pruugi olla piisav menetluse läbiviimiseks ja kõigi asjaolude väljaselgitamiseks. Nii sätestavad ka mitmed õigusaktid eriregulatsioonina võrreldes HMS § 35 lg-ga 4, et tähtaeg asja lahendamiseks hakkab kulgema kõigile nõuetele vastava taotluse esitamisest (nt SHS § 22³ lg 2, EHS § 33 lg 6).

Kui puudulik taotlus toob kaasa menetluse venimise, siis taolise viivituse eest haldusorgan ei vastuta.

6.2.4. Taotluse tagasivõtmine ja muutmine

Nii nagu eraõiguses, nii ka haldusmenetluses tekib küsimus, kas ja milisel määral saab isik oma tahteavaldust ehk taotlust muuta või tagasi võtta.

Taotluse tagasivõtmise kohta sätestab HMS § 14 lg 8 otseselt:

“Taotleja võib enne haldusmenetluse lõppemist oma taotluse igal ajal tagasi võtta.”

Teistele menetlusosalistele taotluse tagasivõtmisest teatamist HMS otseselt kohustuslikult ette ei näe, kuid seda tuleb arusaamatuste vältimiseks kindlasti teha, kuna taotluse tagasivõtmisel menetlus lõpeb (HMS § 43 lg 1 p 2) ning menetluse algatamisest on teised menetlusosalised teadlikud – neid tuli sellest teavitada HMS § 35 lg 2 kohaselt.

Taotluse tagasivõtmine ja sellega seoses menetluse lõppemine tuleb kirjalikult fikseerida. Taolisel fikseerimisel ei ole siiski haldusakti iseloomu, tegemist on vaid informatiivse sisuga märkega. Seejuures on taotluse tagasivõtmisel üksnes *ex nunc* ehk edasiulatuv toime, s.t juba sooritatud toimingutel võivad olla edasised tagajärjed.

Taotluse tagasivõtmine ei pea siiski alati kaasa tooma menetluse lõpetamist. Seda juhtudel, kui menetluse saaks algatada haldusorgan ka omal initsiatiivil. Näiteks ettevõtja A esitab taotluse ettekirjutuse tegemiseks konkurendist ettevõtjale B, kuna viimane levitab tarbijat eksitavat reklaami. Algatatakse haldusmenetlus. Enne ettekirjutuse tegemist jõuavad konkurendid A ja B ära leppida ning A võtab oma taotlu-

¹²⁸ Vabariigi Valitsuse määruse “Asjaajamiskorra ühtsed alused” § 15 lg 4 sätestab: “Saabunud kirja, avalduse, taotluse, teabenõude või märgukirja saabumise kuupäevaks loetakse tema registreerimise kuupäev.”

se tagasi. Kuna tarbijate huvide kaitsmise eesmärgil algatatavat ettekirjutuse tegemise menetlust saab haldusorgan algatada ka omal initsiatiivil, ei tule haldusmenetlust lõpetada ning ettekirjutuse võib siiski teha, kui haldusorgan peab tarbijate huvide kaitsmiseks seda vajalikuks.

Tagamaks selgust, peab taotluse tagasivõtmine toimuma samas vormis kui taotlus esitati. Isikut, kes soovib taotlust tagasi võtta, tuleb sellest teavitada.

Taotluse tagasivõtmine on võimalik kuni haldusakti teatavakstegemiseni ehk haldusakti kehtima hakkamiseni (HMS § 43 lg 1 p 1). Eriseadustega võib olla kehtestatud erandeid (nt ette nähtud tähtaeg, mis ajani on tagasivõtmine võimalik).

Taotluse tagasivõtmine pärast haldusakti teatavakstegemist ei mõjuta enam haldusakti kehtivust. Sellisel juhul tuleb taotluse tagasivõtmise avaldust käsitleda taotlusena haldusakti kehtetuks tunnistamiseks HMS § 68 mõttes. Arusaamatuste vältimiseks oleks soovitatav isikuga ühendust võtta, selgitada tekkinud olukorda ning küsida tema tegelikku taht. Kui isik tõesti soovib haldusakti kehtetuks tunnistamist, tuleb silmas pidada, et järgida tuleb HMS § 64 jj sisalduvat, sh tuleb arvestada ka avalike ja kolmandate isikute huvidega.

Kuna pärast taotluse tagasivõtmist haldusmenetlus lõpetatakse, siis taotluse tagasivõtmise tagasivõtmist tuleb vaadelda kui uut taotlust ning kogu menetlus algab otsast peale (sh tähtajad). Menetlustoiminguid, mis on eelnevalt sooritatud, vajaduse puudumisel siiski korrata ei tule.

Taotluse muutmise võimalust HMS otseselt ei sätesta – see on siiski võimalik niivõrd, kuivõrd menetlev haldusorgan on pädev muudetud taotlust läbi vaatama (nt küsimus territoriaalsest pädevusest). Taotluse muutmine peab toimuma samas vormis, milles taotlus esitati. Piirangud taotluse muutmise võimalustele võivad tuleneda eriseadustest. Sarnaselt taotluse tagasivõtmisega on taotluse muutmise võimaluse lõpphetkeks haldusmenetluse lõppemine.

Taotluse muutmisenä on käsitletav eelkõige taotluse eseme või aluse muutmine. Kui muutub taotluse esitajaks olev isik (nt juriidiline isik korraldatakse ümber vms), tuleb vaadata eriseadust, kas selles ei ole sätestatud piiranguid taotluse üleminekule ühelt isikult teisele. Kui ei ole, siis kehtib üldine tsiviilõigusjärglus. Kui taotluse üleminek on välistatud, siis tuleks seda käsitleda uue taotlusena. Uut menetlust ei tohi siiski liialt venitada ning juba sooritatud menetlustoimingud tuleb niivõrd, kuivõrd see on võimalik, n-ö üle kanda uude menetlusse.

Taotluse eseme või aluse muutmisel võib sõltuvalt muutmise ulatusest muudetud taotlust lugeda uueks taotluseks (s.t muudetud taotluse esitamist käsitleda juba menetluses oleva taotluse tagasivõtmisenä ja ühtlasi ka uue taotlusena), mille läbivaatamise tähtaeg hakkab kulgema otsast peale. Kindlasti tuleb taotlejat asjaolust, et tema muudetud taotlust käsitletakse uue

taotlusena, teavitada, sest uue taotluse esitamisel algab menetlus otsast peale.

Ühe ja sama taotleja poolt enam kui ühe taotluse esitamise korral tuleb reeglina lähtuda üksnes viimasest taotlusest (käsitleda viimast taotlust taotluse muutmisenä). Sellistel juhtudel on aga oluline välja selgitada taotleja tegelik tahe, kuna näiteks üksteist välistavate taotluste puhul võib taotlejal olla huvi selle suhtes, et tehtaks otsustused prioriteetsuse põhimõttest lähtuvalt.

6.2.5. Mitme taotluse lahendamine

Mitme isiku poolt esitatud taotluste, millel on sama eesmärk, läbivaatamine ning haldusmenetluste läbiviimine, peab reeglina lähtuma prioriteetsuse põhimõttest – saabumise järjekorras –, ning sellest võib loobuda üksnes põhjendatud juhtudel. Taotluste valik ja läbivaatamine ei või lähtuda omavolist. Teistsugune läbitöötamisjärjekord kui saabumise järjekorras on võimalik üksnes põhjendatud juhtudel, kui selleks on kaalukad põhjused, nt arvestades võrdsuse ja muid põhimõtteid. Materiaalõiguslikult võivad need olla juba ka eriseadustes sätestatud.

Vaata näiteks kalapüügiseaduses kalapüügilubade väljaandmine, maapõueseaduses uuringu-¹²⁹ ja kaevandamislubade¹³⁰ väljaandmine.

Silmas tuleb siiski pidada seda, et kui mõne keerulise taotluse läbivaatamine võtab teistest tunduvalt enam aega, oleks ebaõige, kui kõikide hilisemate, kuid sisult lihtsate taotluste lahendamine ootab keerulisema järel. Sellisel juhul peab haldusorgan suutma paralleelselt tegeleda nii keeruka taotlusega kui ka lahendama jooksvalt lihtsamaid asju (vt ka ptk 5.4.2).

Küsimusi on tekitanud asjaolu, kas menetlustes, kus esitatakse erinevate isikute poolt taotlused mingi piiratud ressursi saamiseks (näiteks loa saamiseks looduvarade kasutamiseks või kauplemiseks samas koha) ja võib

¹²⁹ Maapõueseaduse § 11 lg 1: “Uuringualal uuringuloo saamisel on ainsaks eelisõigustatud isikuks kinnisasja omanik, kui ta on oma taotluse esitanud kahe nädala jooksul, arvates kirjaliku teate saamisest uuringuloo taotlemisest. Muul juhul väljastatakse uuringuload taotluste laekumise järjekorras.”

¹³⁰ § 28. Kaevandamisloa saamise eelisõigus

(1) Kui mitu isikut on esitanud kaevandamisloa taotlused, mis täielikult või osaliselt puudutavad üht ja sama maa-ala, ja neid ei saa üheaegselt rahuldada, on kaevandamisloa saamise eelisõigus isikutel järgmises järjekorras:

1) isik, kellel on kehtiv uuringuluba taotletava maa-ala kohta;

2) kinnisasja omanik.

(2) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes loetletud eelisõiguste puudumisel müüakse riigi maal paikneva maavara kaevandamise luba Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras enampakkumise teel.

(3) Enampakkumist ei saa korraldada, kui kaevandamisloa taotlemise avalikust teatavaks tegemise ei ole kaevandamisloa väljaandjale ühe kuu jooksul laekunud teisi taotlusi.”

juhtuda, et kõiki ei ole võimalik täies mahus rahuldada, tuleb kõik taotlused teistele taotlejatele ja muudele isikutele nende soovil avalikustada.

HMS § 19 lg 1 kohustab haldusorganit haldusmenetluse käigus säilitama muuhulgas ka kõiki avaldusi ja taotlusi. HMS § 37 lg 1 annab igapähele õiguse igas menetlusstaadiumis dokumentidega tutvumiseks. (Vt pikemalt ptk 7.3.) Samas võimaldab AvTS § 35 lg 2 p 2 tunnistada haldusakti eelnõu ja selle juurde kuuluvad dokumendid enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. See aga ei tähenda automaatselt juurdepääsupiirangut kõigile. Juurdepääs sellisele teabele on reguleeritud AvTS §-s 38.

Seega, esitatud taotlusi võib mitte avaldada, kuid sellise otsuse tegemise õigus kuulub üksnes asutuse juhile ning kindlasti peab mitteavaldamine olema põhjendatud. Lisaks tuleb arvestada asjaoluga, et menetlus puudutab otseselt menetlusosalise õigusi ja huve, mistõttu peab menetlusosalisele olema tagatud ulatuslikum õigus dokumentidega tutvumiseks kui HMS § 37 lg-s 1 sätestatud ja avaliku teabe seadusest tulenev igapähe õigus esitada teabenõudeid ja saada juurdepääs dokumendile. Menetlusosalise puhul tuleb alati kaaluda, kas konkreetsel juhul on kaalukam menetlusosalise õigus dokumentidega tutvuda, et sel teel luua eeldused efektiivseks menetluses kaasarääkimiseks, või andmesubjekti õigus privaatsusele (ärisaladuse kaitsele vms). Samuti tuleb vaadelda eriregulatsiooni, kas vastavat haldusmenetlust reguleerivas õigusaktis ei ole sätestatud vastavate andmete mittevaidamise õigust või kohustust.

6.2.6. Menetluse lõppemise alused seoses taotlusega

HMS § 43 lg 1 sätestab, et muuhulgas on menetluse lõppemise alusteks taotleja poolt taotluse tagasivõtmine (p 2) ja haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmine (p 3):

- 1) *taotluse tagasivõtmine*: taotleja võib enne haldusmenetluse lõppemist oma taotluse igal ajal tagasi võtta (§ 14 lg 8). Vt pikemalt ptk 8.2.2;
- 2) *taotluse läbi vaatamata jätmine*: vt läbi vaatamata jätmise aluste ja menetluse kohta pikemalt ptk 8.2.1.

6.3. Menetluse alustamine haldusorgani poolt

Kuna haldusesisesed toimingud menetluse algatamisel on enam korraldusliku sisuga, siis on HMS-s keskendunud eelkõige menetluse algatamisele isiku taotluse alusel. Haldusorgani initsiatiivil algatava menetluse puhul on sätestatud üksnes, et menetlusosaline peab menetluse algatamisest teada saama, kas haldusorgani poolt menetlusosalise teavitamisega sellest või menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamisega. Nagu eespool mainitud, on tegu eelkõige juhtudega, kui algatatakse menet-

lus isiku suhtes koormava haldusakti andmiseks – alustatakse järelevalve-menetlust või algatatakse menetlus soodustava haldusakti muutmiseks, peatamiseks või kehtetuks tunnistamiseks. Samas ei erine taotluse alusel ja haldusorgani poolt menetluse algatamine oluliselt, sest ka taotluse alusel menetluse algatamisel tuleb teavitada teisi menetlusosalisi.

Menetluse alustamisel haldusorgani poolt on peamiseks küsimuseks, kas menetluse algatamine on haldusorgani õigus või kohustus (vt ka ptk 6.1). Seejuures tuleb haldusmenetluse algatamise õiguse või kohustuse küsimus hoida lahus küsimusest, kas ja milliseid meetmeid tarvitusele võtta (nt kas teha ettekirjutus omavalilise ehitise lammutamiseks); viimane on välja selgitatav alles hiljem haldusmenetluse käigus pärast kõigi oluliste asjaolude kaalumist ning erinevate huvide hindamist.

On selge, et ametnikud ei jõua järelevalvet teostades kõikjale – asutuste eelarvelised ja isikulised ressursid on piiratud, mistõttu ei ole lauskontroll, mis tagaks, et haldusorgan oleks igast reaalses elus esinevast õigusrikkumise-est teadlik ning suudaks ka kõigile adekvaatselt reageerida, ilmselt praktikas kunagi saavutatav. See on üksnes ideaal, mille poole püüelda. Sellest tulenevalt on asutuse ülesannete täitmiseks vajalik, et asutuses oleks välja töötatud kindel järelevalve teostamise metodika või poliitika – kuidas kogutakse teavet võimalike rikkumiste kohta, kui sageli ja millise valimi põhjal teostatakse pistelist kontrolli, milline on ajaperiood, mille jooksul tuleb läbi viia korraline kontroll jms. Taoline metodika ei tohiks aga kindlasti välistada vajaduse korral õigusrikkumistele plaaniväliselt reageerimist.

Asutuse üldise tegevuse planeerimisel kui ka üksikjuhtumil menetluse alustamise otsustamisel tuleb arvestada asjaoluga, et koormavate haldusaktide andmise eesmärgiks on eelkõige avalike huvide ning kolmandate isikute õiguste kaitsmine. Ehk teiste sõnadega vaatamata asjaolule, et valdaval osal juhtumitel on koormava haldusakti andmise menetluse algatamise otsus haldusorgani diskretsioonotsus (haldusorganil “on õigus” menetlust alustada), siis teatud juhtudel võib see üle kasvada kohustuseks menetlust alustada (kaalutusõiguse ahenemine, vt ptk 9.4.3.2). Kuna nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse asutused ja organid on loodud avalikes huvides, siis omavad nad oma seisundist tulenevat kohustust võtta tarvitusele meetmed teiste isikute kaitseks (iseäranis Politseiseaduse § 12 lg 1 p-d 2 ja 3). Kohustuse täitmata jätmisele võib järgneda vastutus, sh kahju hüvitamise nõuded.

Näiteks kauplemisloa omanikule õigusrikkumise kõrvaldamise ettekirjutuse tegemise või kauplemisloa kehtivuse peatamise/kehtetuks tunnistamise menetluse algatamise õigus võib kasvada üle kohustuseks, kui rikutakse tervisekaitsenõudeid ning tekib oht tarbija tervisele. Sama kehtib juhtudel, kui ehitatav ehitis ei vasta kehtestatud nõuetele, millega võib kaasneda hoone kokkuvarisemine ning teiste isikute õiguse elule, tervisele, omandile rikkumine.

Eelkõige võib kohustuseks alustada menetlus pidada juhtumeid, kui esitatakse vastav kaebus, probleemi kajastatakse ajakirjanduses või teave

võimaliku rikkumise kohta jõuab muul viisil haldusorganini ning on selge, et reageerimata jätmisel kahjustatakse avalikke huve või kaasneb kolmandate isikute õiguste või huvide rikkumine. Sellisel juhul ei saa tugineda põhjendusele, et haldusorganil puuduvad vahendid reageerimiseks – haldusorgan on kohustatud võtma tarvitusele vajalikud meetmed rikkumise kõrvaldamiseks.

Näiteks võib avalikke huve kahjustavaks pidada tekkinud olukorda, kus kohalikud omavalitsused pikka aega tolereerisid ehitamist ehitusloata või vastava keskkonnaministri nõusolekuta ranna või kalda ehituskeeluvööndisse. Selle tulemusel tekkis paljudel n-õ karistamatuse tunne – oldi kindlad, et sanktsiooni (nt ehitise lammutamine) kohaliku omavalitsuse poolt ei järgne. Sama kehtib kallasradade kinniehitamise kohta, kuigi seaduse kohaselt peavad kinnisasjade omanikud ja valdajad tagama kallasrajale vaba juurdepääsu.

6.4. Kooskõlastused

6.4.1. Kooskõlastuse olemus

Mitmed õigusaktid näevad ette, et lisaks menetlust läbiviivale haldusorganile osaleb menetluses ka teine haldusorgan, kuna menetluse tulemus puudutab mingil viisil tema pädevusvaldkonda või otsuse tegemisel on vaja teise haldusorgani erialateadmisi.

Näiteks tervisekaitse-, sanitaar- ja tuleohutusnõuetele vastavuse kontroll lubade andmisel.

HMS § 16 lg 1 sätestab üldpõhimõttena haldusorgani kohustuse hoolitseda taotluse rahuldamiseks vajalike kooskõlastuste saamise eest:

“Kui taotluse lahendamiseks on vaja teise haldusorgani kooskõlastust või arvamust ja seda ei ole antud, edastab haldusorgan taotluse koopia koos dokumentidega teisele haldusorganile, näidates ära tähtaja, mille jooksul tuleb teha otsus kooskõlastuse andmise kohta või esitada aramus. Taotleja võib ise korraldada kooskõlastuse või arvamuse saamise, kui see on menetluse kiiruse ja ökonomia huvides vajalik.”

See tähendab, et kooskõlastuse taotlemine ei ole reeglina taotleja kohustus ning kooskõlastuse saamine on eelkõige asja menetleva haldusorgani ülesandeks. Otsustamiseks pädev haldusorgan ei tohi jätta taotlust rahuldamata viitega asjaolule, et taotleja ei ole vajalikke kooskõlastusi esitanud. Taotleja enda initsiatiiv on võimalik, kuid seda vaid juhul, kui ta arvab, et ta ise suudab vajalikud kooskõlastused kiiremini kokku koguda; selline õigus on isikul alati olemas.

Samas võib eriseadustes esineda ka konstruktsioone, kus taotleja esitabki taotluse kooskõlastust või arvamust andvale haldusorganile, kes selle seejärel edastab otsuse tegemiseks pädevale organile.

Näiteks 1. maini 2004 kehtiva jäätmeseaduse § 32 kohaselt esitab taotleja jäätmeloa taotluse oma tegevus- või asukohajärgsele linna- või vallavalitsusele, kes annab seisukoha taotluse suhtes ning edastab need keskkonnateenistusele, kes on pädev jäätmeluba andma.

Kui eriseaduse kohaselt peab taotleja siiski ise vajaliku kooskõlastuse või nõusoleku hankima (s.t HMS § 16 lg 1 kohaldamine on eriseaduses otseõnu välistatud), siis hea halduse tavast lähtuvalt ei tohi taotlust selle esitamata jätmisel jätta koheselt läbi vaatamata või keelduda haldusakti andmisest. Sellisel juhul tuleb taotlejale selgitada puuduolevate dokumentide esitamise vajalikkust ja määrata tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 15). Samas tuleb silmas pidada, et haldusakti andjal on võimalik ka ise vastav kooskõlastus hankida ning sageli kiiremini ja kergemalt kui taotlejal. Kuna sellega lihtsustub isiku jaoks menetluse läbiviimine, siis tuleks just nimetatud toimimisviisi eelistada isikute edasi-tagasi "jooksutamisele".

Näiteks alkoholiseaduse § 31 lg 4 kohaselt juhul, kui alkohoolse joogi jaemüüki soovitakse teostada rändkauplusest ja müügikohad paiknevad teise kohaliku omavalitsuse territooriumil, peab koos taotlusega esitama nende müügikohtade järgse valla- või linnavalitsuse kirjaliku nõusoleku. Sellist nõusolekut saab kauplemisloa andja ka ise hankida – ka § 32 lg 1 sätestab, et kauplemisloa väljastaja võib küsida alkohoolse joogi jaemüügi õiguse taotlemisel esitatud kirjalike või suuliste andmete kohta ettevõtjalt või tema esindajalt, samuti riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuselt täpsustavaid andmeid.

Teise haldusorgani seisukoht, olgu see siis kooskõlastuse, nõusoleku, heakskiidu või arvamuse vormis, ei ole iseseisvaks haldusaktiks; ta ei evi väljapoole suunatud mõju ega too vahetult kaasa õigusi või kohustusi väljapool seisvatele isikutele. HMS § 16 lg 1 eesmärk on käsitleda kooskõlastusi kui asutustevahelist asjaajamist, mitte kui menetlusosalistele suunatud (eel-)haldusakte. Ehk eristada tuleks kahte erinevat situatsiooni:

- 1) haldusakti andmise eelduseks on teise haldusorgani kooskõlastus või arvamus;
- 2) haldusakti andmise eelduseks on eelhaldusakti¹³¹ või mõne muu haldusakti olemasolu (vt ka HMS § 36 lg-t 2, mille kohaselt juhul, kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbi vaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi).

Näiteks kui soovitakse kaubelda toidukaupadega ning toiduseaduse kohaselt on vajalik tunnustuse olemasolu, siis tunnustamisotsus kui haldusakt on eelduseks kauplemisloa väljastamisele. Samas ei ole haldusaktiks maavanema kui järelevalveorgani detailplaneeringu heakskiit – tegu on kooskõlastusega HMS § 16 mõttes. Vt nt Tallinna Ringkonnakohtu 04.06.2003. a otsus asjas nr 2-3/195/03, kus märgitakse: "... , siis tuleb maavanema heakskiitu PES § 22 lg 6 alusel käsitleda õiguslikult siduva toiminguna. Maavanema heakskiit kui teise haldusorgani seisukoht ei ole iseseisvaks

¹³¹ Eelhaldusakti kohta vt HMS § 52 (vt ka käsiraamatu ptk 9.1.3.6) ja Riigikohtu lahendeid RKHK 3-3-1-3-01; 3-3-1-14-02; 3-3-1-48-02; 3-3-1-33-03; 3-3-1-41-03.

haldusaktiks, mida isik saaks vaidlustada, sest ta ei evi väljapoole suunatud mõju – ei too vahetult kaasa õigusi ega kohustusi väljaspool seisvatele isikutele. Maavanema heakskiidul puudub ka haldusaktile omane korralduslik iseloom ja ta ei ole täide-
tav.”¹³²

Kuna kooskõlastuse nõue on menetlusõiguslik nõue ning kooskõlastuse andmine või andmata jätmine on menetlustoiming, siis taolisest konstateeringust tulenevad järgmised asjaolud:

- 1) kuna menetlustoiminguid saab isik reeglina vaidlustada üksnes koos lõpliku haldusaktiga, siis kehtib see ka kooskõlastuse andmise või andmata jätmise kohta.

Riigikohus on märkinud: “Haldusmenetluse käigus toimunud menetlusnormide rikkumist saab üldjuhul halduskohtus vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga ... Sellest reeglist võib teha erandi otsesõnu seaduses sätestatud juhtudel, aga ka lähtuvalt protsessiökonomika põhimõttest, mida võimaldab ka HMS § 58. Erandlikult on menetlustoimingu või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine õigustatud, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saa olla sisuliselt õiguspärane. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest.”¹³³

Teise haldusorgani kooskõlastuse olemasolu ei too iseenesest isikule kaasa nõudeõigust, et luba vms soodustus antaks (see nõue võib tal olla aga seadusest või põhiõigustest tulenevalt). Samuti kui näiteks loa andmisest keeldutakse tulenevalt asjaolust, et teine haldusorgan keeldus oma nõusoleku andmisest, siis ei saa isik esitada tühistamis- ega kohustamiskaebust nõusoleku andmisest keeldunud haldusorgani vastu. Oma õiguste kaitseks peab taotleja esitama kaebuse loa andja vastu loa andmisest keeldumise tühistamiseks ja loa andmiseks kohustamiseks. Kohus, kontrollides nimetatud kaebuste eelduseid, peab aga võtma seisukoha ka teise haldusorgani nõusoleku andmisest keeldumise kui menetlustoimingu õiguspärasuse suhtes. Kui kooskõlastuse andmisest keelduti õigusvastaselt, võib kohus kohustada loa andjat andma loa välja ilma kooskõlastuseta. Kohus peab taolisesse protsessi kaasama kooskõlastuse andja.

Kui aga kooskõlastuse andmata jätmise korral on selge, et lõplikku haldusakti ei ole võimalik anda ja sellega on rikutud isiku õigusi, võib isik pöörduda kooskõlastuse andmisest keeldunud asutuse vastu kohustamiskaebusega;

- 2) kuna kooskõlastusnõude puhul on tegu menetlusõigusliku nõudega, siis nimetatud nõude rikkumisel (kooskõlastuse puudumine või mittekohane teostamine) kohaldatakse HMS §-s 58 sätestatud ehk

¹³² Vt ka Tallinna Ringkonnakohtu otsust nr 2-3/155/03, p 1.

¹³³ RKHK 3-3-1-8-02; 3-3-1-38-03.

teiste sõnadega: tuleb hinnata, kas rikkumine võis mõjutada asja otsustamist. Kui selgub, et ei mõjutanud, siis haldusakti ei tule kehtetuks tunnistada;

Sama on kinnitanud Riigikohus: "Vabariigi Valitsuse 16. juuli 1992. a määrusega nr 208 kinnitatud "Hoonete ja rajatiste teenindamiseks vajaliku maa määramise alused" p 3 järgi pidi hoonete ja rajatiste teenindamiseks vajaliku maa suuruse ja piirid kindlaks määrama kohaliku omavalitsuse organ koos maa-ametiga. Maa-ameti vastava kooskõlastuse puudumise puhul on tegemist niisuguse menetlusveaga, mis ei too endaga kaasa haldusakti tühistust ega pruugi kaasa tuua ka haldusakti tühistamist."¹³⁴

- 3) vaatamata sellele, et menetluses osaleb ka teine haldusorgan, jääb vastutus õiguspärase haldusakti andmise eest menetlusosaliste ees ikkagi lõppotsustajale, kes ei saa oma tegevuse õigustusena toetuda teise haldusorgani kooskõlastuse olemasolule. Kooskõlastus ei välista uurimisprintsipiist tulenevat haldusorgani kohustust välja selgitada kõik asjas tähtsust omada võivad asjaolud.

Näiteks kauplemisloa taotlemisel kasutusloa väljastanud haldusorgani kooskõlastuse olemaolu ei välista seda, et kauplemisloa andja ei peaks kontrollima seda, kas taotletavat teenust vastavas tegevuskohas saab ja võib osutada ning kas see on kooskõlas ehitise sihtotstarbega.¹³⁵

Kuigi vastutus antava haldusakti õiguspärasuse eest jääb haldusakti andvale haldusorganile ning kooskõlastuse kui menetlustoimingu õiguspärasus või -vastasus ei tähenda automaatselt antava haldusakti õiguspärasust või -vastasust, peab kooskõlastaja siiski oma kohustused korrektselt täitma ning kooskõlastuse andmise otsustamisel teostama sisulist kontrolli taotletava tegevuse vastavus suhtes kehtestatud normidele.¹³⁶ Ebaõigest kooskõlastusest tingitud kahju korral on võimalik põhiorgani regressnõue kooskõlastaja vastu.

Menetlusosalisel peab haldusmenetlust läbiviiv põhiorgan võimaldama avaldada oma seisukohta kooskõlastuse andmise või mitteandmise kohta. Äraakuulamise võib läbi viia ka kooskõlastuse andja. Kui äraakuulamise viib läbi lõppakti andja, siis tuleb äraakuulamisele kutsuda ka kooskõlastaja. Kir-

¹³⁴ RKHK 3-3-1-65-02; Vt ka RKHK 3-3-1-38-03, p 21 jj.

¹³⁵ Sama seisukoht ka RKHK 3-3-1-38-03, vt ka RKHK 3-3-1-67-01: "Tervisekaitse-, tuletõrje- ja keskkonnaasutused ei saa anda kompetentset hinnangut tööde ehitustehnilisele ohutusele. Pealegi ei kujuta kooskõlastused endast iseseisvaid haldusakte, vaid toiminguid ehitusloa andmise menetluses. Ehitusloa vaidlustamisel on vaidlustatud ka kooskõlastusi, seetõttu ei saa pelgalt kooskõlastuse andmise fakt tagada ehitusloa õiguspärasust."

¹³⁶ RKHK 3-3-1-38-03, p 22: "...kooskõlastuse andmine ei saanud seisneda pelgalt kasutusloa olemasolu konstateerimises. Käesoleval juhul teeninuks kooskõlastuse andmine kui menetlustoiming oma eesmärgi vaid juhul, kui selle andja oleks võrrelnud kasutusloas sätestatud ehitise sihtotstarvet ja kauplemisloa taotluses märgitud teenust, mille osutamist soovitakse, ning andnud selle võrdluse tulemusena sisulise seisukoha teenuse osutamise sobivusest selles ehitises."

jaliku arvamuse avaldamise korral tuleb kooskõlastajale kooskõlastust puudutavad seisukohad edastada.

Kooskõlastuse andmist või mitteandmist tuleb motiveerida lõplikus haldusaktis.

6.4.2. Teise haldusorgani seisukoha sisu

HMS § 16 eristab kooskõlastust ja arvamust ilma nende sisu avamata ning nende andmata jätmise tagajärgi eristamata. Kooskõlastus on konkreetses asjas põhiorganile siduva jaatava või eitava seisukoha väljendamine, arvamus aga soovitusliku iseloomuga seisukoha andmine vms.

Teise haldusorgani antava seisukoha mõju järgi võib eristada:

- *kooskõlastus*: siduv seisukoht, s.t otsuse tegemine sõltub teise haldusorgani nõusolekust või heakskiidust; sellisel juhul on haldusakti andmise eelduseks teise haldusorgani heakskiit või nõusolek ning otsust tegeval haldusorganil puudub õigus teha vastupidist otsustust. Sellise juhtumiga on tegu eelkõige siis, kui haldusakti andmisest keeldumise alusena on nimetatud kooskõlastuse andmisest keeldumine, või nõusoleku puudumine; samuti võib selline kohustuslikkus olla muul viisil õigusaktis sätestatud.

Näiteks kohustab maaparandusseaduse § 8 lg 3 p 3 maaparandusbüroo juhatajat tegema projekteerimistingimuste andmisest keeldumise otsuse, kui teine riigi või kohaliku omavalitsuse organ ei kooskõlasta taotlust. Sellisel juhul on teise haldusorgani seisukoht otsuse tegijale siduv. PlanS § 24 lg 3 sätestab, et maavanema poolt heakskiidetud detailplaneeringu kehtestab kohalik omavalitsus – seega kui maavanem keeldub heakskiitmisest, ei ole kohalikul omavalitsusel võimalik planeeringut kehtestada ning maavanema heakskiitu võib käsitleda õiguslikult siduvana.

Kui lõplik haldusakt antakse ilma siduva kooskõlastuseta, siis on tegemist menetlusveaga. See ei pruugi veel kaasa tuua lõpliku haldusakti tühistamist;

- *arvamus*: nõuandev seisukoht, mille puhul teine haldusorgan kuulatakse ära, kuid tema poolt esitatu ei ole otsust tegevale haldusorganile siduv – põhjendatud juhtudel võib ta teha ka vastupidise otsuse.

6.4.3. Menetluses osalev haldusorgan

Haldusorgan, kes peab seaduse või määruse kohaselt esitama menetlevale haldusorganile arvamuse või kooskõlastuse õigusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks või kes on kaasatud menetlust läbiviiva haldusorgani poolt menetlusse, muutub HMS § 11 lg 1 p 4 ja lg 2 kohaselt menetlusosaliseks. Selle kohta vt pikemalt ptk 3.1.4.

Juhul, kui otsust tegev haldusorgan ei nõustu kooskõlastuses või arvamuses esitatud seisukohaga, kuid see on talle siduv omapoolse otsustuse tegemisel, või kui otsusetegija ei ole arvestanud kooskõlastaja arvamusega, ei saa olukorraga mitte rahul olev haldusorgan pöörduda halduskohtusse

nimetatud seisukoha või otsustuse vaidlustamiseks, sest halduskohus ei lahenda haldusorganite vahelisi vaidlusi. Sellised eriarvamused lahendatakse alluvuskorras. Erandiks on vaid juhtumid, kui arvamuse arvestamise või mitteamvestamisega rikutakse kohaliku omavalitsuse põhiõigusi.

Riigikohus on märkinud: "MaaRS § 22² lg 1 järgi korraldab maa erastamist maavanem. Kohalik omavalitsus teeb maa erastamisel seaduses ja sellest tulenevates õigusaktides sätestatud erastamise eeltoimingud. Ka nende eeltoimingute tegemine on riikliku haldusülesande täitmine. Seega tuleb riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevus maa erastamisel lugeda ühtseks menetluseks. Kui selles menetluses tekivad riigi ja riiklikku haldusülesannet täitva kohaliku omavalitsuse vahel eriarvamused, tuleb need lahendada kohases haldusmenetluses, näiteks järelevalve korras, mitte aga halduskohtumenetluses. ... Kuna antud juhtumil otsustas vaidlusaluse maa erastamise maakonnas riigi huve esindav maavanem ja Keskkonnaministeerium kui riigi valitsusasutus ei nõustunud nimetatud maa erastamisega, siis ei ole tegemist avalikõigusliku vaidlusega, mis kuuluks halduskohtu pädevusse."¹³⁷

Kooskõlastust või arvamust andev haldusorgan peab selleks määratud tähtaja jooksul (tähtaeg võib tuleneda seadusest või määrusest, selle puudumisel on otsust tegeval haldusorganil õigus see ka ise määrata) kontrollima kooskõlastamise või arvamuse andmise eelduste olemasolu ning tegema otsuse kooskõlastamise kohta või vormistama oma arvamuse, saates selle tagasi asja menetlevale haldusorganile. Seejuures on tal õigus tähtaega pikendada, teatades sellest haldusakti andmiseks pädevale haldusorganile. Kui haldusorgan, millele taotlus kooskõlastamiseks või arvamuse andmiseks saadeti, ei ole tähtaega pikendanud ega tähtaja jooksul vastanud, loetakse kooskõlastus antuks või viiakse haldusmenetlus lõpuni ilma vajaliku arvamuseeta.

6.5. Menetlusest teavitamine

Võimalikult peatselt pärast menetluse alustamist tuleb menetlust läbi viival haldusorganil teavitada alanud menetlusest selle osalisi. Menetlusest informeerimine on üks fundamentaalsemaid hea halduse tunnuseid. Kuigi teavitamise nõue ei ole absoluutne, tuleb demokraatlikus õigusriigis ja avatud ühiskonnas viimase võimaluseni vältida nn "salahaldust", s.o inimest puudutavate küsimuste arutamist ilma tema teadmata. See näitab, kas riik austab oma kodanikke või mitte. Teavitamisel on ka suur praktiline väärtus. Teadmata, et menetlus on käivitunud, ei ole isikutel võimalik kasutada oma muid, sh põhiseaduslikke menetlusõigusi. Kui neil pole aimu menetlusest, pole neil mingit põhjust tulla tutvuma menetlusdokumentidega, esitada asutusele oma vastuväiteid ning hiljem ka haldusotsust vaidlustada. Niisama lihtsalt ei ole ju isikul põhjust asutusega suhtlema hakata.¹³⁸

¹³⁷ RKHK 3-3-1-6-01.

¹³⁸ D. J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, 1996, lk 356.

6.5.1. Teavitamiskohustuse tekkimise eeldused

6.5.1.1. Üldreegel

HMS § 35 lg 2 sätestab:

“Haldusorgan teatab menetlusosalistele haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks taotluse esitamisest.”

Nagu eespool selgitatud, võib menetlus alata ka haldusorgani enese initsiatiivil. HMS § 35 lg-ga 2 sarnast sõnaselget normi sellisteks puhkudeks ei ole, kuid nagu juba mainitud, on menetlusest teavitamine teiste põhiseaduslike menetlusõiguste realiseerimise üks tagatisi. Asutuse poolt algatatud menetlusest teavitamise kohustus ilmneb vaieldamatult ka HMS § 35 lg 1 p-st 2. Sellest järeldeb üldreegel: *teavitamiskohustus tekib kõigis haldusakti andmisele või toimingu sooritamisele suunatud haldusmenetlustes*. Samuti tuleb kolmandaid isikuid teavitada üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu sõlmimisele suunatud menetlusest, kui see nende õigusi puudutab (HMS § 99 lg 1). Määruse kui üldakti, mille adressaatide ring on määratlematu, andmisele suunatud menetluses tuleb halduseväliseid isikuid teavitada vaid seaduses sätestatud juhtudel.

6.5.1.2. Erandid

Ei õigus olla menetlusest informeeritud ega ka ükski teine menetlusõigus pole piiramatu. Täpsemalt teavitamiskohustusest tehtud erandeid HMS ei loetle, kuid need on võimalik edukalt tuletada isiku ärakuulamise kohustuse suhtes tehtud eranditest (HMS § 40 lg 3),¹³⁹ nendeks on:

- *Viivitusega kaasnev oht* (HMS § 40 lg 3 p 1). Menetlusse kaasamine, sh isiku teavitamine võtab aega. On aga toiminguid, mille sooritamise eest ei saa viivitada ilma inimeste elu, tervist või vara ohtu seadmata: hoonesse nõusolekuta tungimine tulekahju korral, elanikkonna hoiatamine ohtliku toote eest, inimesi ründava looma hukkamine jm. Kõigil neil juhtudel tuleb siiski langetada esmane otsus, kas oht ja selle realiseerumisega kaasnev kahju on nii suured, et põhiseaduslikku menetlusõigust piirata. Teisele kaalukaasile tuleb asetada ka tagajärjed, mida isiku menetlusse kaasamata jätmine võib põhjustada, eelkõige see, et temalt ei ole võimalik koguda informatsiooni. Nt menetlusse kaasatud tootja selgitustest võib ilmned, et kartus toote ohtlikkuse osas oli enneaegne.
- *Juhtumid, mil esitatud andmetest ei kalduta kõrvale* (HMS § 40 lg 3 p 2). Seadus peab siin silmas seda, et isik on kavandatava meetmega seoses juba kõik vajalikud andmeid esitanud. Nt toimetuleku-toetuse taotlemisel esitab isik andmed, mis välistavad selgelt toetu-

¹³⁹ Näiteks HMS § 40 lg 3 p 4 viitab otseselt menetlusosalise teavitamise ja ärakuulamise seosele.

se saamise. Toetuse maksmisest keeldumiseks ei ole sellisel juhul tarvis taotlejat keeldumise kavatsusest informeerida. Seega peab isik olema olnud meetmest teadlik, mistõttu tema täiendav informeerimine oleks mittevajalik. Küll aga ei välista see täiendava selgitamiskohustuse tekkimist tulenevalt HMS §-st 36. Kui isik on aga kavandatava haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel olulisi andmeid esitanud varem, teadmata haldusorgani nüüdsest kavatsusest, tuleb isikut täiendavalt informeerida.

Nt ehitusloa tühistamisel võib asutus tugineda küll vaid ehitusloa taotlemisel esitatud andmetele, kuid tühistamise kavatsusest tuleb loa adressaati siiski teavitada, sest tal võib olla tühistamise kava suhtes täiendavaid vastuväiteid, mida tal loa taotlemise käigus polnud põhjust esitada. Samasuguse näite võib tuua sotsiaaltoetuste valdkonnast. Üliõpilane Ü esitab taotluse toimetulekutoetuse saamiseks, toetus määrataksegi. Hiljem aga avastatakse, et Ü poolt esitatud andmed on puudulikud ja nende pinnalt ei oleks tohtinud toetust määrata. Ilma Ü-d eelnevalt informeerimata ja temalt täiendavaid selgitusi küsimata ei tohi omavalitsus toetuse määramise otsust kehtetuks tunnistada.

- Menetlused, kus *asja ei otsustata menetlusosalise kahjuks* (HMS § 40 lg 3 p 3).

Selle erandi kasutamisel tuleb olla äärmiselt ettevaatlik, sest kunagi ei pole teada, kas isik on mingi otsustusega rahul. Erand on siiski vajalik, et asutusi mitte koormata mõttetu informeerimise kohustusega rutiinsetes menetlustes, kus kellelegi ei tuleks mõttesegi hakata vastuväiteid esitama või kus isiku kasuks tehtav otsus on selgelt ette näha (algusest peale on selge, et naabrit häirida võiv ehitusluba jääb igal juhul välja andmata). Ent kohe, kui menetluses tagantjärele ilmneb, et otsus võib mingit moodi isikut kahjustada, kas või sel teel, et isikule tehakse soovitus väiksem soodustus, tuleb isik menetlusse kaasata, s.t teda informeerida.

- Haldusakti või toimingu *eesmärgi kahjustamise oht* (HMS § 40 lg 3 p 4).

Nt toidukäitleja tegevuskoha kontrollimine muutuks mõttetuks, kui kõiki toidukäitlejaid tuleks enne kontrolli läbiviimist hoiatada. Käitlejad võiksid muretult käitlusnõudeid rikkuda, parandades puudused vaid kontrolli läbiviimise hetkeks. Sama võib öelda ka liiklusjärelvalve kohta. Siia alla paigutuvad ka juhtumid, mil isiku informeerimine võib takistada õige otsuse tegemist haldusmenetluses, nt maksurevidendi ootel võib menetlusosaline hakata tõendeid hävitama või tunnistajaid mõjutama.

- Juhtumid, mil *menetlusosaline pole teada* (HMS § 40 lg 3 p 5).

Seadus peab siinkohal silmas olukordi, kus menetlusosalise isikut ei ole võimalik kindlaks teha. Selleks võib olla kolme liiki põhjusi: 1) pole ettenähtav, et haldusakt või toiming üldse kedagi mõjutab

(nt projekti keskkonnamõju ei õnnestu välja selgitada); 2) on küll teada, et akt või toiming võib isikuid hakata häirima, kuid veel pole ette näha, keda täpselt (nt kes oleks kavatsenud osaleda avalikul tänaval kavandatud meelevaldusel, mille registreerimisest keeldutakse); 3) puudutatud isik on küll nt asutusele nägupidi või pseudonüümi all teada, kuid ühendust temaga ei ole sellegipoolest võimalik võtta, sest pole teada tema tegelik identiteet. Kui menetlusosaline on teada, kuid tema asukoht teadmata, siis nõuab seadus küll tema informeerimist, kuid sellisel juhul tuleb isiklik teatamine asendada teatamisega ajalehe kaudu.

- Juhtumid, mil toiming puudutab *määratlemata hulka isikuid*, kelle kindlakstegemine pole mõistliku aja jooksul võimalik (HMS § 40 lg 3 p 5).

See on üpris tavaline (reaal-)toimingute puhul. Toimingu sooritamise menetlusse tuleb kaasata vaid need isikud, kes oma intensiivse puutumuse tõttu selgelt eristuvad ülejäänud isikutest, nt isikud, kelle nime asutuse teabetoimingutes mainitakse. Seevastu kogu laiemat üldsust, keda toiming võib paratamatult ebameeldivalt mõjutada, ei ole asutusel reaalselt võimalik menetlusse kaasata (nt kõiki linnaelanikke, kelle liiklemist häirib kesklinnas toimuv tänavaremont). Tõsi, heast haldustavast ja demokraatia põhimõttest tuleneb, et laia elanikkonna osa puudutavatest aktsioonidest tuleb üldsust informeerida massimeedia kaudu. Erinevalt haldusaktist (-lepingust) tuleb toimingu puhul erand kõne alla ka siis, kui põhimõtteliselt oleks menetlusosalisi küll võimalik kindlaks teha, kuid selleks kuluks ebamõistlikult palju aega võrreldes isiku menetlusse kaasamisest saadava kasuga. Kuigi p 5 seda ei maini, on toimingu puhul menetlusse kaasamise kaalumisel tulenevalt HMS § 5 lg-st 2 õige arvestada ka kaasamisega kaasnevaid kulutusi.

- *Üldkorralduse* (määratlemata isikute hulgale või asja avalik-õigusliku seisundi määratlemisele suunatud haldusakt, vt ptk 9.1.5.2) andmine ja *üle 50 ulatuv menetlusosaliste arv* (HMS § 40 lg 3 p 6).

Ka need on juhtumid, mil menetlusosaliste arv võib osutada ülemäära suureks või nende ringi väljaselgitamine raskendatuks. Erand on aga selles sättes sõnastatud liiga laialt. Nii üldkorralduse kui ka suure menetlusosaliste hulga puhul võivad isikud olla puudutatud väga erineval määral. Nt isikut, kellele kuuluval maatükil võetakse kaitse alla loodusobjekt, riivatakse vastava korraldusega märksa lähemalt kui asjast huvitatud looduskaitsejaid. Kuna teavitamata jätmine on asutuse õigus, mitte kohustus, siis peab asutus arvestama, et kui üldkorralduse andmise menetlusest või massmenetluse alustamisest teavitamine ei põhjusta ülemäärast aja- või ra-

hakulu ja menetlusse kaasamine võib aidata kaasa isiku jaoks õiglasema otsuse tegemisele, tuleb isikut vaatamata p-s 6 sätestatule informeerida ja võimaldada tal esitada vastuväiteid.

- *Muud* seaduses sätestatud juhud (HMS § 40 lg 3 p 7).

Kõigi erandite puhul tuleb arvestada, et iga isikut tuleb käsitleda eraldi ning et erandi kehtimine ühe menetlusosalise suhtes ei tähenda veel, et automaatselt võib teavitamata jätta ka kõik teised. Teavitamata jätmine on alati diskretsiooniosutus ja kui esineb kaalukaid põhjusi isiku informeerimiseks, siis tuleb seda teha vaatamata põhimõttelisele võimalusele teavitamise ärajätmiseks.

6.5.2. Teavitamise adressaat

Teavitada tuleb kõiki menetlusosalisi peale menetluse algatanud isiku(-te), s.o:

- haldusakti või toiminguga *adressaati*, kui ta ei ole samaaegselt taotleja;
- *kolmandaid isikuid*, kelle õigusi akt, leping või toiming (koormavalt)¹⁴⁰ riivab;
- *teisi asutusi*, kes peavad esitama arvamuse või kooskõlastuse ja ei ole seda veel teinud;
- *muid hvoitatud isikuid ja asutusi*, kelle kaasamist menetlust läbi viiv haldusorgan vajalikuks peab.

Menetlusosaliste, iseäranis selle kohta, kes tuleb kaasata kolmanda isikuna, vt ptk 3.

Menetlusest tuleb ametlikult teavitada ka neid menetlusosalisi, kes on menetlusest muid kanaleid pidi kuulnud, nt keda taotleja on omal initsiatiivil informeerinud või kes on taotluse juba enne menetluse alustamist kooskõlastanud. Kolmandate isikute kaudu leviv mitteametlik informatsioon võib olla puudulik ja eksitav, mistõttu tekib risk, et asjakohase info saamata jäämise tõttu võib isik jätta oma menetlusõigused realiseerimata. Samuti ei kõrvalda isikliku informeerimise kohustust, kui see eksisteerib, teabe avaldamine ajakirjanduses või internetis.

Kui menetlusosalisel on *esindaja*, siis õiguslikust küljest piisab küll vaid esindaja informeerimisest, kuid praktikas kaasneb sellega asutuse jaoks alati risk, et menetlusosalise esindaja volitused võivad olla enne teate kohale jõudmist lõppenud, mistõttu esindaja teavitamisel puudub õiguslik tähtsus (TsÜS § 126 lg 1). Enamgi veel, tuleb arvestada, et esindatav ja esindaja võivad hiljem ühiselt väita, et esindus oli lõppenud, ehkki tegelikult nii ei olnud. Viimast tõendada võib asutusel olla aga praktiliselt võimatu.

¹⁴⁰ Vt HMS § 40 lg 3 p-s 3 tehtud erandit.

Seaduses sätestatud juhtudel läbiviidavas *avatud menetluses* kehtivad teavitamise, sh ka adressaatide ringi suhtes erireeglid: lisaks puudutatud isikute isiklikule informeerimisele tuleb asjast huvitatud üldust informeerida ajalehe kaudu. Seadus võib näha ette ka menetluse alustamise teadete avaldamise *Riigi Teataja Lisas* (nt üleriigilise planeeringu algatamine – planeerimisseaduse § 12 lg 2); *Ametlikes Teadaannetes* (nt uuringuloa taotlused – maapõueseaduse § 10; uurimismenetluse algatamine – dumpinguvastase seaduse § 25 lg 1) või asutuse *veebilehel* (nt teade kaebuse või vaidlustuse avalduse menetlusse võtmise kohta – tööstusomandi õiguskorralduse aluste seaduse § 48 lg 3 ls 2; toetuse taotlemise tähtpäev, s.o sisuliselt kutse esitada taotlused – etendusasutuse seaduse § 18 lg 1).

6.5.3. Teavitamise viis

Teavitamise vormilise külje osas kehtib kõik üldisem menetlusteade kohta öeldu (vt ptk 4.2.1), s.t:

- teavitamise *vormi* (suuline, kirjalik, elektrooniline, telefoni teel) valib vormivabaduse põhimõttest (HMS § 5 lg 1) tulenevalt asutise, kuid tal on tõendamiskoormus, et isik ka tegelikult teate kätte sai;¹⁴¹
- teade peab olema võimalikult *selge ja üheselt mõistetav*.

Seejuures võivad eriseadused nõuda menetluse alustamise teadete posti teel või muul viisil kättetoimetamist, dokumentide kättetoimetamise kohta vt ptk 4.5. Teavitamise viis on täpsemalt reguleeritud ka *avatud menetluses*. Viimase puhul tuleb teade avaldada kas kohalikus, maakondlikus või üleriigilises ajalehes, sõltuvalt sellest, kui ulatuslik on kavandatava otsuse mõju. Ajalehe kaudu teavitamine on mõeldud laiema asjast huvitatud üldsuse informeerimiseks, kelle puhul võib eeldada, et ta ise jälgib piisavalt hoolikalt ajakirjanduses edastatud teateid. Õiguslikult puudutatud isikute, nt haldusakti adressaadi või kavandatava ehitusprojekti vahetu naabri teavitamiseks ei ole see aga piisav, sest info temani mitte jõudmise korral võib ta kannatada suurt kahju. Seetõttu tuleb lähemalt puudutatud isikuid, s.o adressaati ja isikuid, kelle õigusi haldusakt võib piirata, lisaks ajalehekuulutusele ka posti teel isiklikult informeerida. Sama kehtib ka menetluses osalevate teiste haldusorganite kohta (HMS § 47 lg 2).¹⁴²

Isikliku ja vahetu teavitamise reeglist võib teha erandeid, kui see on kooskõlas asutuse ja temaga püsivalt suhtleva menetlusosalise vahelise või vastavas valdkonnas valitseva praktikaga. Nõnda on Riigikohus aktseptee-

¹⁴¹ Vaidlus selle üle, kas teade edastati, tekkis nt asjas RKHK 3-3-1-26-03 (p 12). Riigikohus aktsepteeris siin ka suulist teavitamise vormi. Suuline teavitamine loeti selles asjas tõenda- tuks tunnistaja ütluste ja raudtee kommertsakti alusel.

¹⁴² Vt kahte kohtuasja: RKHK 3-3-1-57-02, p 13 jj ning RKHK 3-3-1-60-01. Menetlusest teavitamisel on abi ka käsiraamatu ptk-s 9.5.3 haldusakti teatavakstegemise kohta kirjutatust.

rinud tolli ja AS Eesti Raudtee praktikat, mille kohaselt teave kavandatavast tolliläbivaatusest jõudis raudteeni kolmandate isikute (kauba saajate) kaudu.¹⁴³

6.5.4. Teavitamise aeg

Teavitamise tähtaega HMS ei sätesta, küll aga võivad seda teha eriseadused, nt dumpinguvastase seaduse § 25 lg 1 kohaselt tuleb teade uurimismenetluse alustamise¹⁴⁴ kohta avaldada 10 päeva jooksul alates pädeva nõukogu vastava otsuse tegemisest. Kui eriseadus teavitamise tähtaega ei reguleeri, tuleb teated edastada esimesel mõistlikul võimalusel, mis tavaliselt peaks mahtuma paari tööpäeva sisse.

6.5.5. Teate sisu

HMS § 35 lg 2 mainib, et menetlusosalist tuleb teavitada taotluse esitamise kohta. Lähtudes teavitamiskohustuse eesmärgist, ei saa mõistagi piisav olla lihtsalt abstraktselt mingi taotluse esitamisest teavitamine, vaid teatest peab nähtuma, mille kohta taotlus esitati, s.o mis oleks taotletud haldusakti (-lepingu) või toimingu sisu. Seejuures ei tohi asutus piirduda vaid haldusakti liigile viitamisega, näiteks:

“O esitas 10.07.2003 taotluse ehitusloa saamiseks 22.05.2003 valminud projektile.”

Säärane teade ei täidaks oma eesmärki, sest puudutatud isikute – naabrite – jaoks ei selgu siit, kus ehitust kavandatakse. Seetõttu tuleb ehitusloa taotluste puhul kindlasti ära märkida kavandatava ehitise koht. Arusaadavalt ei pruugi ka ehitise asukohta äranäitamise ilmneda veel tulevase ehitise kogu mõju naabri õigustele – sellest on heal juhul võimalik aru saada alles projekti süvenedes. Teade ei peagi aga edastama kogu infot käimasoleva menetluse kohta, vaid andma isikule aimu, et tema õigusi võidakse riivata. Edasi peab juba menetlusosaline ise näitama üles initsiatiivi enda õiguste kaitseks ja tutvuma ise ülejäänud menetlusdokumentidega, kasutades vajadusel ka juristide või erialaasjatundjate abi.

Teade peab olema arusaadav tavakodanikule. Seetõttu tuleb teates vältida liigseid tehnilisi andmeid, keerukat õiguslikku sõnastust või tavakeelele mitteomast väljenduslaadi jms. Ühe näitena võime tuua kinnisasjade tähistamise. Tavainimesele ei ütle näiteks midagi katastriüksuste numbrid. Kui ehitusloa andmise menetlusest alustamise teates märgitakse ära vaid asjassepuutuva katastriüksuse number, siis võib olla kindel, et enamik puudutatud isikuid ei saa aru, kus tegelikult ehitist kavandatakse ja kas see võib ka tema õigusi riivata. Seetõttu tuleb ehitise asukoht esitada kas aadressina või muu üldarusaadava kirjeldusena, nt seostada mingi tuntud loo-

¹⁴³ RKHK 3-3-1-26-03, p 12.

¹⁴⁴ Uurimismenetlus algab mõne tootja poolt kaebuse esitamisega – dumpinguvastase seaduse § 3 ls 1.

dusobjekti asukohaga. Siit ilmneb, et teavitamiskohustus on kohati läbi põimunud selgitamis- ja nõuandmiskohustusega (HMS § 36, käsiraamatu ptk 7.1). Vajadusel tulebki juba menetluse alustamise teates esitada esmased abistavad selgitused menetluse tähenduse ja menetlusosalise õiguste kohta. Näiteks:

“O esitas 10.07.2003 taotluse ehitusloa saamiseks. Kavandatava ehitise aadress: Lõokese 13a, R linn. Teil kui menetlusosalisel on õigus tutvuda menetluses kogutud dokumentidega, esitada taotlusele oma vastuväited ja saada vajadusel täiendavaid selgitusi menetluse ja oma õiguste kohta. Selleks palume Teil pöörduda R linnavalitsuse ehitusosakonda, Keskväljak 1, tuba 305, ehitusnõunik N poole, tööpäeviti 9-17, tel 333 333. Vastuväited palume esitada hiljemalt 30.08.2003.”

7. Menetluse käik

7.1. Selgitamiskohustus

Näide 7.1: V. vallavalitsusse pöördub keskealine kodanik K., kes, olles saanud innustust pankade poolt pakutavatest soodsatest eluasemelaenudest, soovib hakata rajama ühepereeramut. Kuna K. ei ole kursis ehitusalase seadusandlusega, siis soovib ta vallavalitsuse töötajalt saada täiendavat informatsiooni ehitusega seonduva asjaajamise kohta – milliste dokumentide esitamine on vajalik, millised on eeldatavad menetluse läbiviimise tähtajad, millistesse asutustesse on tal vaja kooskõlastuste saamiseks pöörduda, ehk on võimalik saada ametkondlikud kooskõlastused elektroonilisel teel ja kuidas oleks võimalik kodanikul omalt poolt protsessi kiirendada. Ühtlasi soovib ta teavet valla territooriumil müügis olevate vabade maatükkide ning nende hinna võimaliku kujunemise kohta tulevikus, et saada rohkem kindlust ostuotsuse tegemisel. Kas ja millises ulatuses peaks vallavalitsus kodanik K.-le teavet väljastama?

HMS § 36 (menetluse algus) sätestab:

“(1) Haldusorgan selgitab menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil:

- 1) millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses;
- 2) millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks;
- 3) millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada;
- 4) milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.

(2) Kui taotletava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, selgitab haldusorgan viivitamatult vajaliku haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda ning muu haldusakti andmise tingimusi.”

7.1.1. Selgituskohustuse olemus

Haldusorgani selgitamiskohustust on tihti nimetatud ka *nõustamiskohustuseks* ning *hoolitsuskohustuseks* ning oma olemuselt on selle põhieesmärgiks tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ning menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes.

Haldusorgani teavitamiskohustus seisneb lühidalt väljendatuna haldusorgani kohustuses anda menetlusosalisele tema nõudmisel (mõnikord

ka haldusorgani omal algatusel) menetlusosalise õiguste efektiivseks kasutamiseks vajalikku suulist ning kirjalikku teavet haldusmenetluse kohta. Selles õigussuhtes võib haldusorganit vaadelda ka "kodaniku abilisena", kelle ametist tulenevaks ülesandeks on mitte üksnes formaalne aktide andmine ning sellele vältimatult eelneva menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et õiguslike teadmisteta ja asjaajamises mitteorienditeeruvad inimesed oleksid võimelised tulemuslikult menetluses osalema. Menetluse täiendavaks positiivseks väljundiks saab lugeda ka kodaniku rahulolu menetluse tulemusega ning menetluse kulgemisega, sealhulgas ametnike suhtumisega temasse.

Haldusorgani selgitamiskohustus ei tekkinud Eesti haldusõigusesse mitte üleöö, vastav kohustus oli mitmetes eriseadustes (eriti sotsiaalsete teenuste valdkonnas) sätestatud juba enne haldusmenetluse seaduse jõustumist. Selgitamiskohustuse vajalikkusele viidatakse ka Euroopa Nõukogu soovitus nr 77(31). Soovitus rõhutatakse selgitamiskohustusega seoses kahte aspekti. Esiteks – isikule teabe edastamine ning selgitamine peab tingimata olema sisulist laadi, andes isikule ülevaate menetlusega seotud andmetest. Ning teiseks – reeglina on õigusliku olukorra ning asjaolude selgitamine nõutav üksnes *menetlusosalise enda soovil* ning (vabas vormis) taotlusel, seetõttu ei ole nõuandmine mitte alati vajalik, vaid üksnes olukordades, kus isik selgelt väljendab oma soovi saada menetlust puudutavat teavet. Kirjeldatud põhimõte ei välista siiski teabe andmist haldusorgani enda algatusel, näiteks juhul, kui ametnik paneb tähele, et isiku nõustamisteta jätmise – olgugi et isik ise seda ei nõua – võib tekitada isegi kahju. Sellises olukorras võib haldusorgani õigus anda omal algatusel menetlusosalisele vajalikku teavet muutuda kohustuseks, eeldusel et õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ning nõustamine ei ole asutuse põhitööd ülemäära koormav.

Haldusmenetluse seaduse § 36 toob eraldi esile neli sisulist olukorda, millal on ametnikupoolsed selgitused vajalikud. Isiku soovil tuleks talle selgitada:

- millised on tema õigused ning kohustused haldusmenetluses;
- millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse;
- millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleks isiku poolt haldusmenetluses esitada;
- milliste menetlustoimingute sooritamine isiku poolt on otsuse tegemiseks vajalik.

Loetelu ei ole siiski ammendav, haldusorgan võib selgitusi anda (vahel on ka kohustatud) ka teistes menetlust puudutavates küsimustes (näiteks küsimused ametiasutuse lahtiolekuaegade kohta). Selgitamiskohustuse üheks avaldumisvormiks on osaliselt ka avaliku teabe seaduses käsitletud informatsiooni edastamine, siiski ulatub HMS § 36 sätestatud selgitamisko-

hustus kaugemale kui avaliku teabe seaduses sätestatud üldine avaldamiskohustus.

7.1.2. Selgituskohustuse põhiseaduslik taust

Haldusorgani selgitamiskohustuse *põhiseadusliku aluse* moodustavad mitmed erinevad põhiseaduse sätted. Esmalt väärrib mainimist sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtte (§ 10). Õigusriigi printsiibi oluliseks elemendiks olev õiguskindluse põhimõtte nõuab, et üksikisikul peab olema tagatud võimalus riigi käitumist (haldusmenetluses) teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada, mistõttu peab kodanikul olema võimalus saada küllaldaselt teavet haldusmenetluses rakendatavate õigusnormide kohta.¹⁴⁵ Õigusriigi põhimõtte haldusmenetluses väljendub ka inimvääriku- se austamises – menetlusosalistel on õigus (ning teataval määral isegi kohustus) aktiivselt neid puudutavas avaliku võimu tegevuses osalemiseks ning avalik võim peab selle asjaoluga ka omalt poolt arvestama. Õigusriigi põhimõtte üheks osaks on ka hea halduse põhimõtte, mille järgi peab avaliku võimu tegevus olema kodanikusõbralik ning kodanikku kui avaliku teenuse klienti võimalikult hästi teenindav. Veel on selgitamiskohustusega seotud õigusriiklik uurimis põhimõtte, millele Riigikohus on seni küll viidanud halduskohtumenetluse kontekstis, ent mis kehtib kindlasti ka haldusmenetluses. Uurimis põhimõtte (vt ka HMS § 6) eeldab teatud situatsioonides kodaniku tegeliku tahte väljaselgitamist ning, kui selle tulemusena selgub, et isikul ei ole piisavalt teavet menetluse kohta, peab haldusorgan selgitama kodanikule erinevate taotluste ning menetlustoimingute tähendust, kõrvaldades nõnda isiku asjatundmatuse, mis võib takistada õige otsuse tegemist. Lõpuks väärrib äramärkimist ka PS §-le 12 tuginev menetlusosaliste võrdne kohtlemine – haldusorgani ülesandeks on ka erialaste teadmiste ning praktiliste kogemuste puudumisest tingitud ebavõrdsuste tasandamine menetlusosaliste vahel.

7.1.3. Nõustamise vorm

HMS §-s 36 sätestatud selgitamiskohustus tundub esmapilgul samastuvat avaliku teabe seaduses sätestatud teabeõigustega. Päris nii see siiski ei ole – haldusmenetluse seaduse nõustamiskohustusele laienevad küll mõningad avaliku teabe seaduses sätestatud põhimõtted (teabe andmine võimalikult kiirel viisil ja tasuta jne), ent haldusmenetluses ette nähtud menetlusosaliste õigus saada selgitusi on oma sisult kaugemaleulatavam avaliku teabe seaduses sätestatud teabeõigusest. Nimelt seisneb nõuandekohustuse täitmine ametnikule teadaoleva teabe jagamises kodanikega, eeldades, et ametnik on teadlik menetlust puudutavatest õigusnormidest. HMS-s sisal-

¹⁴⁵ Vt M. Ernits, teoses: E. J. Truuväli (koostaja), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 108; EIÕK 6538/74 – “Sunday Times”.

duva selgitamiskohustuse täitmisel ei saa aga piirduda vaid olemasoleva teabega. Abi vajava isiku juhendamine ning nõustamine on loominguine protsess, mistõttu vajalikud selgitused tuleb ametnikel tihti alles välja otsida ning kogutud info isikule arusaadavalt selgeks teha.

Siiski on selgitamiskohustuse täitmisel kohaldatavad mõningad AvTS menetlus- ja vormisätted. AvTS § 4 lg 2 täpsustab teabele juurdepääsu osas, et teabele juurdepääs tuleb tagada igatüüpi võimalikult kiirel ning hõlpsal viisil; lõige 4 omakorda lisab, et juurdepääs tuleb võimaldada kõigile tasuta. Neid põhimõtteid tuleb rakendada ka haldusmenetluses kodaniku nõustamisel – lubamatu on isiku subjektiivse teabeõiguse realiseerimise raskendamise sel viisil, et vajaliku teabe saamine muudetakse isiku jaoks ülimalt keeruliseks, võimaldatakse seda üksnes lühiajalistel vastuvõtuaegadel jne. Reeglina toimub isiku nõustamine juba taotluse esitamisel menetluse alguses, mistõttu on nõustamiskohustuse täitmise vältimatuks eelduseks ametnike sellealase oskuste olemasolu. Asutuse juhtkond peab enese jaoks läbi mõtlema, kas ta jätab igale haldusmenetlust läbiviivale ametnikule aega kodanikega suhtlemiseks või loob selleks eraldi, hea suhtlemisoskusega klienditeenindaja ametikohad, kes vajadusel küsivad probleemi lahendamiseks nõu spetsialistidelt või suunavad tõsisemate muredega kodanikud vastava ala asjatundjate juurde. Selgituste andmisest ei tohi aga loobuda ainuüksi põhjendusel, et ametnikel on palju tööd. Rutiinsemates menetlustes (isikut tõendavate dokumentide väljastamine, pensionid) on sobivaks vormiks ennekõike klienditeenindajaga suhtlemine, keerukate ning põhjalikumate analüüsi nõudvate kaalutusotsuste (keskkonnalubade väljastamine, riiklik järelevalve) puhul on seevastu olulisem isiku vahetu kontakt otsust ettevalmistava ametnikuga.

Avaliku teabe seadusele tugineb ka teine järeldus, mis haldusmenetluse seaduse § 36 lugedes ei pruugi koheselt silma paista – isiku nõustamine haldusmenetlust puudutavates küsimustes peab toimuma *tasuta*, välja arvatud juhtumitel, mil seadus näeb otsesõnu ette tasu maksmise kohustuse. Kas see aga tähendab, et isiku nõustamine haldusmenetluse käigus on täiesti tasuta osutatav teenus? Nii see siiski ei ole – isik tasub menetluse läbiviimise kulud reeglina kaudselt *riigilõivu* näol. RLS § 2 määratleb riigilõivu tasuna menetluse läbiviimise eest ning juba seetõttu oleks isiku nõustamise eest täiendava tasu võtmine ebaõiglane, kuna sellisel juhul peaks isik tasuma avaliku võimu teostajale toimingute läbiviimise eest mitmekordselt. Samuti on lubamatu ametnikupoolne selgituste andmisest keeldumine põhjendusel, et neid selgitusi võib (tasu eest) saada advokaatidelt või õigusbüroost. Avalik-õiguslik suhe kodaniku ning ametiasutuse vahel erineb selles osas eraõiguslikust suhtest ning ametnik on kohustatud oma ametist tulevalt avaliku teenistujana jagama oma valduses olevat informatsiooni kodanikega. Samas ei keela see loomulikult isikul soovi korral endale tasu eest esindaja või nõustaja võtmist.

Näide 7.2: Kodanik K. leiab, et kuna ehitusloa taotlemisega kaasnev ametkondlik asjaajamine on töö- ning ajamahukas, siis on tal otstarbekam asjaajamise hõlbustamiseks sõlmida enda esindamiseks leping osaühingu O. töötajaga. Vastavas eraõiguslikus lepingus nähakse ette, et osaühingu töötaja viib isiku nimel tasu eest läbi ehitusloa taotlemise menetluse.

HMS §-l 36 on avaliku teabe seadusest mõnevõrra erinev eesmärk. Nimelt on avaliku teabe seaduses sätestatud teabe avalikustamise kohustus oluliselt laiem kui haldusmenetluses rakendatav selgitamiskohustus. Avaliku teabe seaduse eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu võimalus, ent haldusmenetluses on selgitamiskohustuse eesmärgiks konkreetselt *menetlusosaliste* individuaalne informeerimine menetlust puudutavatest üksikasjadest. HMS § 11 loeb menetlusosalisteks isikuid, kes menetluses vahetult osalevad ning keda antav haldusakt, sõlmitav leping või tehtav toiming otseselt ja isiklikult puudutab. Järelikult on mõlema normi puhul erinevad normiadressaadid – avaliku teabe seadus on suunatud “igapäevasele”, HMS § 36 aga eeskätt menetluses osalevatele või osaleda plaanivatele isikutele ja haldusorganile. HMS § 36 kitsam, aga kaugemaleulatuv rakendusala rõhutab veelgi enam selgitamiskohustuse olulisust – AvTS järgi võib isik nõuda konkreetset olemasolevat teavet, samuti infot menetluse kohta (nt blankettide täitmise juhendeid). HMS § 36 alusel peab aga haldusorgan iga menetlusosalise puhul eraldi kontrollima, kas see isik vajab juhendamist. Samuti ei tohiks juhendamine seisneda üksnes loetlemises, mida taotlusel üldiselt kirjutada, pigem tuleb juhendada seda, mida konkreetne isik just antud olukorras taotlusel peaks kirjutama, et tema õigused kõige efektiivsemalt tagatud saaksid.

Haldusorgani selgitamiskohustuses väljendub ühtlasi ametniku seisund avaliku teenistujana, kelle ametist tulenevaks ülesandeks on pakkuda kodanikele kvaliteetset avalikku teenust. Selgelt on selgitamiskohustuse olemasolu tuletatav ka avaliku teenistuse seadusele lisatud ametniku eetikakoodeksi tekstist. Nimelt sätestab ametniku eetikakoodeksi punkt 7, et avaliku võimu teostamine on reeglina avalik tegevus, ühtlasi peab ametniku tegevuse üheks mõeldavaks ajendiks olema avalikkuse võimalikult lai kaasamine ametiasutuste ülesannete täitmisele (punkt 9).

Ametniku suhtluses kodanikuga on praktilistel põhjustel võimatu ja tarbetu kehtestada väga põhjalikke suhtlusreegleid – kuidas peaks ametnik kodanikku tervitama, milliseid väljendeid kasutama jne. Oluline on, et ametnik oskaks end panna kodaniku seisukorda ning püüaks probleeme lahendada menetlusosalise vaatenurga läbi. Ametniku eetikakoodeksis on toodud ka mõningad küllaltki elementaarsed käitumisreeglid, mille järgimine peaks olema avaliku teenistuse olemuslikuks koostisosaks. Näiteks võib tuua ametniku kohustuse olla inimestega suheldes viisakas ning abivalmis (punkt 17), aidates inimesel tekkinud probleemidele lahendusi leida.

Üksikasjalikumad nõuded haldusorgani poolt menetlusosalisele antavate selgituste konkreetsele ning olukorrale vastavale sisule tulenevad samaaegselt nii haldusmenetluse seadusest kui ka avaliku teabe seadusest, vastava ala erialaseadusest ning selle alusel antud määrustest.

7.1.4. Nõustamise ulatus

Haldusorgani nõustamiskohustuse ulatus ning intensiivsus sõltuvad palju menetlusosalise enda käsutuses olevast teabest ja võimalustest seda muudest allikatest hankida. Seetõttu on siin tuvastatav reegel – *mida vähem teab menetlusosaline ja on suuteline teadma oma hariduse, ea, tervise, sotsiaalse tausta jms tõttu, haldusmenetlusest, tähtaegadest, vajalikest dokumentidest jne, seda enam on vajalik ametniku suhtlus isikuga*, vältimaks teabe vähesusest tulenevaid ohte. Ametniku seisukohast vaadatuna valmistab sellise reegli järgimine tihti raskusi, kuna puuduvad objektiivsed kriteeriumid tuvastamiseks, kas menetlusosalisel on piisavalt teavet menetluses “toime tulemiseks” või on ehk vajalik täiendav nõustamine, ning seda isegi ilma menetlusosalise selge sooviavalduseta. Siingi on abiks ametniku püüd tunnetada menetlust selles osaleva isiku läbi ning oskus aimata, millised on tavaliselt teadmatuses tulenevad probleemid.

Meetodeid menetlusosalise teadmiste tuvastamiseks on mitmeid – isikult võib näiteks küsida, kas ta on üksikasjadest piisavalt teadlik, kas tal on menetlustähtaegadest, kooskõlastustest jne piisav ülevaade. Samuti tuleb selgitusi anda siis, kui on ilmne, et isik ei oska avaldust täita või kui esitatud avaldus sisaldab ilmseid vigu. Kui nende meetodite abil on tuvastatud, et isikul puudub piisav teave menetluse üksikasjade kohta ning et tal selle asjaolu tulemusena võib isegi tekkida reaalne kahju, siis peaks ametnik kodaniku tähelepanu nendele asjaoludele juhtima, vältides nõnda kahjude tekke tõenäosust. Tihti ei julge menetlusosalised ise täiendavaid selgitusi küsida, kartes sellega solvata või tülitada ametnikku. Selline suhtumine vajab muutmist ning menetlusosalist tuleb julgustada ise täiendavaid selgitusi küsima.

Selgitamiskohustuse täitmisel peab juhinduma menetlusosalise eesmärkidest ja soovidest haldusmenetluses. Näide: ehitusloa taotleja eesmärgiks on projekti elluviimine. Haldusorgan peab hoolitsema selle eest, et asjaajamises vähekoogenenud isik ei jätaks ainuüksi teadmatuses tõttu vajalikke taotlusi ja dokumente esitamata või muid formaalsusi läbimata, mis eesmärgi saavutamiseks vajalikud on.

Lisaks kodanikule antavate nõuannete seadusest tulenevale sisule on nende andmete esitamise juures oluline ka isiku teavitamise *kvaliteet* – soovitud andmed tuleb edastada selgena, üheselt mõistetavana, arusaadavana, täpsena. Siin tekivad tihti probleemid aga olukordades, kus ametnikul

puudub ülevaade viimastest muudatustest õiguslikus olustikus, puudub piisav koolitus jne.

Kalapüügiseaduse § 13⁴ lg 2 kohaselt tuleb kutselise kalapüügi loa taotlus esitada hiljemalt taotletavale aastale eelneva aasta 1. detsembriks. Kui isik pöördub loa taotlemise eesmärgil haldusorgani poole ning soovib teada, millise aja jooksul on võimalik taotlust esitada, siis tuleb teda informeerida seaduses sätestatud tähtjast. Võimalik on aga olukord, kus seadusemuudatuse, puuduliku koolituse vms tõttu nimetab haldusorgan väära tähtaja (nt 15. detsember). Kui selline olukord peaks tekkima ning isik väärinfole tuginedes tähtaega ületades taotluse esitas, siis tuleks taotlus võimaluse korral siiski menetlusse võtta (kalapüügiseaduse § 13⁴ lg 2 näeb eraldi sättena ette haldusorgani õiguse pikendada taotluste esitamise tähtaega, väära tähtaja teatavakstegemine võib olla üheks selliseks põhjenduseks). Väärinfo andmine või puudulik info võib ühtlasi tuua kaasa kahjunõude haldusorgani vastu, sealt edasi regressnõude ametniku vastu, kui ametnik ei olnud piisavalt hoolikas.

Teise põhjusena võivad pooltevahelise suhtluse probleemid tuleneda vastastikusest väärarvamusest – näiteks kui taotluse esitaja ei suuda piisavalt arusaadavalt selgitada, millist informatsiooni ta vajab. Ametniku ülesandeks sellises olukorras on välja selgitada, millist teavet isik konkreetset saada soovib, esitada suunavaid küsimusi, täpsustada taotluse esitamise eesmärgi jne. Järelikult võib öelda, et nõustamiskohustuse täitmise kvaliteet sõltub suurel määral mõlemast osapooltest – ametnik peab olema valmis andma asjakohast, täpset ning selgelt informatsiooni, kodanik aga peaks olema valmis oma soovi selgelt ning arusaadavalt esitada.

Seoses nõustamiskohustusega võib tekkida ka küsimus, kas ametnik peaks kodanikku nõustades piirduma üksnes seaduses või määruses sisalduva teksti tutvustamisega kodanikule või peaks ametnik andma ka *hinna* kodaniku soovitava tegevusele, soovitades näiteks taotluse esitamisest loobuda, muuta taotluse sisu vms. Ühtseid reegleid sellele küsimusele vastamiseks on keeruline määratleda. Menetluse algatamise ning taotluse esitamise üle sisulise otsuse tegemine tuleb jätta taotluse esitaja enda vabaks otsustamiseks, ametnik peaks sellises olukorras püüdma jääda neutraalseks ning piirduma üksnes üksikasjade selgitamisega. Ent teisalt ei peaks ametnik jääma menetluse suhtes täiesti osavõtmatuks. Näiteks, kui taotluse vähenenud tulemuslikkus on ilmselge või kui selgituste ärajäämine võib kodanikule kaasa tuua kahju tekkimise, siis peab ametnik siiski isiku tähelepanu nendele asjaoludele juhtima.

Haldusorgani selgituste andmise kohustust võib jaotada erinevatesse astmetesse. Nagu HMS § 36 seda väljendab, on kindlasti haldusorgani üheks kohustuseks vajadusel seaduse teksti tutvustamine, ent teisalt ei tohiks haldusorgan muutuda menetlusosalise tahte vahetuks suunajaks ning mõjutajaks. Küll aga on haldusorganil mõningad sisulise nõustamise kohustused – ametnik peab menetlusosalist *aitama* õigete valikute tegemisel ning selgitama taotluse esitamise võimalikke tagajärgi (nt kohustus tasuda riigilõivu, taotletava tegevusloa ulatuse kirjeldamine jne). Haldusorgani ülesandeks ei ole menetlusosalise asemel mitmetest võimalikest tegutsemisviisi-

dest ühe väljavalimine, nõnda näiteks ei peaks haldusorgan tegelema isiku maksude optimeerimisega. Küll aga peab haldusorgan juhtima tähelepanu mõningate valikutega kaasneda võivatele negatiivsetele või koormavatele tagajärgedele.

Näide 7.3: Kui välismaalane taotleb tähtjalist elamisluba õpinguteks Eestis, siis peab ta arvestama asjaoluga, et selline luba ei anna talle õigust riigis töötada. Kui samal välismaalasel oleks õigus saada elamisluba õppimise eesmärgil soodsamatel tingimustel, nt elama asumiseks perekonnaliikme juurde, siis peaks haldusorgan talle seda võimalust selgitama ja tutvustama talle erinevate elamisloa liikidega kaasnevaid õiguslikke tagajärgi.

Lisaks võimalike tagajärgede kirjeldusele peaks ametnik selgitama menetlusosalisele ka segaste seadusesätete tähendust. Kuna eeldatavasti on ametnik oma pädevusvaldkonna asjatundja, siis peaks ta olema kursis sellealase kohtupraktikaga, vajadusel seda menetlusosalisele tutvustades. Küll aga võib ametnik segaste sätete või vastuolulise kohtupraktika korral rõhutada, et võimalik on ka seaduse teistsugune tõlgendus või teisiti kohaldamine.

Võrreldes avaliku teabe seadust ning haldusmenetluse seadust näeme, et AvTS § 1 kehtestab üldpõhimõtte, millega tagatakse igaühe juurdepääs üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele, seevastu HMS § 36 lg 1 loetleb üksikshaaval üles teabe liigid, mida haldusorgan menetlusosalisele viimase soovil teatavaks on kohustatud tegema. Sellise võrdluse põhjal saab teha järelduse, et haldusorganil puudub *üldine nõuandmiskohustus* – seadus määratleb kindlad teabe liigid, mida haldusorgan peab tundma ning vajadusel seda menetlusosalisega jagama, üldist nõuandekohustust kõigi küsimuste osas, mida menetlusosaline haldusorganile esitada võib, aga ei eksisteeri. Üldise nõustamiskohustuse kehtestamine tooks kaasa väga suured halduskulud, sest riigilt saaks siis peaaegu kõige kohta selgitusi küsida, taotleda tasuta teadusuuringuid jne. Selgituste andmisega ei tohi tekitada isikus asjatuid lootusi, mis sunniksid ametnikku taotletud haldusakti igal juhul andma. Haldusorgan ei või ning ei tohi muutuda menetlusosalise esindajaks ning advokaadiks, pigem on tema ülesandeks õiguspärase otsuse tegemine ning menetlusosalisele iseseisvaks otsustamiseks piisava teabe andmine.

Siiski – vaatamata asjaolule, et HMS § 36 lg 1 loetleb vaid mõningad teabe liigid, mida haldusorgan on kohustatud menetlusosalisele teatavaks tegema, ei välista see täielikult muu sisuga selgituste ning nõuannete andmist menetlusosalisele. HMS § 5 lg-st 1 tulenevalt on haldusorganile antud õigus määratleda haldusmenetluse üksikasjad iseseisvalt kaalutusõiguse alusel ning kui isik soovib haldusorganilt saada täiendavalt muud laadi menetlusega seotud teavet, siis on haldusorganil õigus kaalutusõigusele tuginedes otsustada, kas teabe andmine on menetluse seisukohast vajalik. Kui nõustamisvajadus on ilmne ja põhjendatud, siis on igati õiglase hal-

dusmenetluse huvides see, kui haldusorgan isiku soovile positiivselt vastu tuleb ning talle vastavasisulist teavet annab.

Näide 7.4: V vallavalitsus võib kodanik K-le viimase nõudmisel anda näiteks teavet ka selle kohta, millised ehitusettevõtted tegutsevad valla territooriumil, milline on transpordihüendus K soovitava elukoha ning vallakeskuse vahel jne. Sellise info edastamine ei pruugi küll otseselt olla käimasoleva ehitusloa menetlusega kooskõlas, ent arvestades isiku soovi valla territooriumile elama asuda ning tehtava otsuse tähtsust isiku seisukohast võib olla põhjendatud isiku soovil talle täiendava teabe andmine. Kohustust taolist teavet anda ei ole ning kui vallavalitsusel puudub ülevaatlik teave ettevõtluse olukorra kohta tema territooriumil, siis puudub tal ka piisav teave adekvaatse info andmiseks.

Kokkuvõtvalt võib teha järelduse, et kui kodaniku ees on erinevad valikud (nt kas taotleda luba või mitte), siis peab asutus sisulisest küljest selgitama erinevate valikute *õiguslikke*, mitte aga faktilisi (majanduslikke, sotsiaalseid jm) tagajärgi. Menetluslikust küljest tuleb aga selgitada nii faktilisi kui ka õiguslikke küsimusi, nt kui tähtjaks dokumenti ei esitata, siis luba ei väljastata jne. Üks võimalik selgituskohustuse liigitusi on alljärgnevalt toodud ülevaatliku tabelina¹⁴⁶:

	menetluslik	sisuline
õiguslik	<ul style="list-style-type: none"> - menetlustähtjad; - abistamine pädeva ametniku leidmisel; - vajalikud dokumendid 	<ul style="list-style-type: none"> - valikuvõimaluste selgitamine taotluse esitamisel - seaduste tõlgenduse selgitamine
faktiline	<ul style="list-style-type: none"> - teave asutuse tööaegade kohta; - teave menetluse eeldatava kestuse kohta; 	HMS ETTE EI NÄE (nt maksuameti soovitus maksude optimeerimiseks)

Nagu tabelist võib näha, on haldusorgani ülesandeks ning kohustuseks anda menetlusosalistele ennekõike õigusliku sisuga teavet, samuti menetluse faktilisi üksikasju puudutavat teavet. Haldusorgani sõltumatus tõttu menetluse juhina ei anna ta aga sisulist faktilist teavet (nt milline võimalikest tegutsemisviisidest on majanduslikult kõige efektiivsem), selleks võib menetlusosaline omal algatusel nõu küsida konsultantidelt, nõustajatelt jne. Isik võib soovi korral oma esindaja menetlusse kaasata ka õigusnõustaja (advokaadi), ent efektiivne on see eelkõige keerulistes menetlustes (nt keskonnaloal), kus õigusnõuniku ülesandeks on lihtsustada menetlusosalise asjaajamist, suhelda haldusorganiga jne.

¹⁴⁶ Vt K. Kuusikko, Neuvonta hallinnossa, 2000, lk 262.

7.1.5. Nõustamiskohustuse tekkimise alused

Peatüki alguses sai lühidalt viidatud asjaolule, et isikule tuleb teavet anda tema *soovil*. Tulenevalt haldusmenetluse üldisest vormivabadusest ei tohi sellise nõude esitamine olla ülemäära rangelt formaliseeritud, piisab ka üksnes sellest, kui isik omapoolse taotluse suulises vormis esitab. Praktikas esineb aga tihti juhtumeid, kus isik, vaatamata oma teadmatusetele menetluse üksikasjadest, ei esine sellise sooviavaldusega, tulemuseks on aga ebapiisav informeeritus menetlusest ning mõlemapoolne pahameel puudulikust infovahetusest. Selliste olukordade vältimiseks on mõlemal osapoolel võimalik konkreetseid samme ette võtta – haldusorgan peab üle võtma senisest aktiivsema rolli, julgustades menetlusosalisi senisest aktiivsemalt teavet nõudma, samuti kasutades muid meetodeid menetlusala teabe avalikustamiseks (info edastamine massimeedia vahendusel, brošüürid, internet jne). Menetlusosalised seevastu peaksid olema senisest julgemad teabe küsimisel, kuna seeläbi on võimalik ära hoida nii mitmeidki puudulikust teabevahetusest tingitud probleeme hilisemas menetluses. Ehk siis kokkuvõtvalt – HMS § 36 lg 1 väljendit “isiku soovil” tuleks tõlgendada laiendavalt, hõlmates sellega nii isikupoolse otsese ja vahetu sooviavalduse kui ka menetluse iseloomust, võimalikest tagajärgedest jne tuleneva kaudse vajaduse selgituste järele.

7.1.6. Nõuded teabele

Haldusmenetluse käigus haldusorgani poolt isikule antav teave, sõltumata sellest, kas tegemist oli mõne HMS § 36 lg-s 1 loetletud teabeliigiga või haldusorgani kaalutlusõiguse alusel antud informatsiooniga, peab olema *tõene*, piisavalt *selge* ning *üheseltmõistetav*. Kui haldusorgan eksib nende nõuete vastu, siis eksisteerib tõsine oht, et usaldusväärsus halduse vastu tervikuna langeb ning puudulikust teabevahetusest tingituna langeb ka haldusorganite tehtavate otsuste kvaliteet. Küll aga võivad erinevad olla väära teabe andmise tagajärjed. HMS § 36 lg-s 1 loetletud teabe liikide väära edastamise näol on tegemist õigusvastase menetlustoiminguga, mis aga ei pruugi veel automaatselt kaasa tuua haldusakti kehtetuks tunnistamist. Põhjuseks on asjaolu, et väära menetlustoimingu tagajärg sõltub eelkõige sellest, kas see mõjutas menetluse lõpptulemust või mitte (HMS § 58).

Kui haldusorganil polnud objektiivsetel põhjustel võimalik täpselt teavet anda, siis tuleb teabe ebakindlusest ka menetlusosalisi teavitada. Kui antud teave kujutas endast avalikku teavet AvTS § 3 lg 1 tähenduses, siis on võimalik vastutus AvTS § 54¹ lg 1 alusel, eelduseks on aga see, et haldusorgan on olnud teadlik edastatava teabe ebaõigsusest või ei ole olnud teadlik omaenese hooletuse tõttu. Kui haldusorgan hakkab andma teavet, olgugi et ta sellise teabe andmiseks kohustatud ei ole, siis võtab ta endale ebaõigest teabest tuleneva riski.

Kui haldusorgani nõustamiskohustuse rikkumine seisnes eksliku teabe andmises taotluste esitamise tähtaja kohta, siis on sellise nõustamiskohustuse rikkumise korral mõeldav *menetlustähtaja ennistamine*, kuna sellist asjaolu on võimalik vaadelda mõjuva põhjusena HMS § 34 mõttes.¹⁴⁷ Menetlustähtaja ennistamise saab alatada nii menetlusosaline kui ka haldusorgan ise, eelduseks on ka see, et esialgsest menetlustoimingu sooritamise tähtajast ei tohi olla möödunud üle aasta. Otsuse menetlustähtaja ennistamise kohta teeb reeglina haldusorgan, arvestades sealjuures ka kolmandate isikute huvidega haldusakti kehtimajäämise suhtes.

Ametnike seisukohalt lähtuvalt pakub enim praktilist huvi ilmselt see, kuidas konkreetset üksikjuhtumil isiku nõustamist läbi viia ning kui suures ulatuses seda teha tuleks. Nõustamise arusaadavusest tulenevalt on vaja tähelepanu pöörata ka nõustamise keelele, seda eriti siis, kui menetlusosaliseks on eesti keelt emakeelena mitte rääkiv isik.¹⁴⁸

Mõnikord samastatakse haldusorgani nõustamiskohustuse täitmist seaduse või määruse teksti ettelugemisega. Sellist praktikat ei saa õigeks pidada. Õigustloovate aktide keelekasutus on küllaltki spetsiifiline ning tihtipeale õigusosalast eriharidust mitteomavatele isikutele arusaamatu. Seetõttu peaks ametnik isikut nõustades püüdma õigusakti teksti "tõlkida" tavakeelde. Tüüpiliseks näiteks sellisest tõlkimisest on avaliku teabe seaduse alusel avalikustatud informatsioon sotsiaaltoetuste andmise, tegevusluba andmise jne kohta, kus tavakodanikule arusaadavas keelekasutuses on selgitatud haldusmenetluse olemust ning olulisi üksikasju. Lisaks õiguslikele keerdlausetele tuleb vältida liig tehnilist keelekasutust. Selgitamise selgus sõltub samas palju sihtgrupist – kui tehnilist luba taotleb isik on inseneri eriharidusega, siis võib eeldada, et tehniline keelekasutus on tema jaoks paremini arusaadav kui nn keskmisele menetlusosalisele.

7.1.7. Nõustamine taotluse esitamisel

Haldusorgani nõustamiskohustust võib kohustuse rakendumisajale tuginedes jaotada nõustamiseks *taotluse esitamisel* ning nõustamiseks *menetlustoimingute sooritamisel*. Mõlemale võimalusele viitab ka HMS § 36 lg 1 sissejuhatava osa sõnastus "menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule". Siit nähtub, et seadusandja on soovinud nõustamiskohustuse adressaatide ringi võrreldes haldusmenetluse osaliste ringiga laiendada, kaasaes lisaks menetlusosalistele nõuannet saama õigustatud isikute ringi ka taotluse esitamist kaaluvad isikud. Seda, kas isik soovib taotlust esitada, saab isikult küsida ning vastavalt tema soovile seejärel teavet anda. Sellise laiendamise põhjuseks on vajadus tagada piisava menetlusosalase teabe olemasolu ka neile isikutele, kes ei ole veel teinud otsust selle kohta, kas taot-

¹⁴⁷ Vt ptk 5.2.3.

¹⁴⁸ Haldusmenetluse keele kohta vt ptk 4.3.

lust esitada või mitte, samuti millise sisu või ulatusega haldusakti saamiseks oleks kõige otstarbekam taotlus esitada – hõlmab ju PS §-st 10 tulenev õigusriigi põhimõte ka õiguskindluse, mis väljendubki just nimelt isikutele kindluse tagamist tulevikus eeldatavalt toimuda võivate sündmuste suhtes. Sama oluline on ka sotsiaalriigi põhimõte – võimalik oleks küll sama teenuse tellimine ka advokaadilt või õigusnõunikult, ent see kasvataks oluliselt menetlusega kaasnevaid kulutusi menetlusosalise jaoks.

Keerukate ning mitmete isikute ja avalikkuse huve olulisel määral mõjutavate haldusaktide andmise korral võib intensiivne nõustamine üle kasvada lausa asutuse ja taotleja vaheliseks esialgseks mitteametlikuks kokkuleppeks, milles lepitakse kokku haldusakti kavandis ning saavutatakse kokkulepe erinevate huvigruppide vahel.

Välisõhu kaitse seaduse § 11 kohaselt tohib ettevõtja paiksest saasteallikast saasteaineid välisõhku eraldada üksnes välisõhu saasteloa ja vajadusel ka erisaasteloa alusel. Erisaasteloa taotlemine on sealjuures vajalik juhul, kui kavandatav tegevus põhjustab välisõhu saastetaseme piirväärtuse lühiajalist ületamist (§ 11 lg 4 p 2). Kui haldusorgan selgitab taotlejale erisaasteloa tähendust ja tingimusi ning sellest teabest selgub, et maksimaalse saastekoguse lubamine tooks kaasa ebamõistlikult suure saastetasu maksmise kohustuse, siis võivadki ettevõtja ja asutus kokku leppida, et taotlus esitatakse tunduvalt väiksema saastemahu kohta. See maht võetaksegi aluseks järgnevatel menetlustel toimuvatele uuringutele.

Isiku nõustamise kohustus võib tekkida ka siis, kui isik pöördub haldusorgani poole avalduse või märgukirjaga (nt telefonikõne või e-posti vormis). Kui on ilmne, et isiku probleemi või muret võib olla võimalik lahendada vastava taotluse esitamise, siis tuleks sellele võimalusele tähelepanu juhtida ning avaldustele vastamise seaduse kohaselt vastata.

Näide 7.5: 1. jaanuaril 2003 jõustunud ravikindlustuse seaduse muudatuste tõttu ei loeta ravikindlustusega hõlmatud isikuteks enam mittetöötavaid abikaasasid. Haigekassa saatis sellesse isikute gruppi kuuluvale A-le 01.12.2002 vastavasisulise teate. Kui A ei ole haigekassa poole pöördunud, võib eeldada, et temal ja teistel sarnases olukorras olevatel isikutel tekib küsimusi selle kohta, kas neil on võimalik saada mõnel teisel alusel ravikindlustuse subjektiks saada ja mida nad peavad selleks tegema. Selgitamiskohustusest tuleneb, et koos teatega ravikindlustussuhte lõppemise kohta tuleb anda selgitusi, kuidas isikul oleks võimalik antud suhe taastada. Selgitamiskohustuse rikkumisega on tegemist siis, kui teates märgitakse vaid mõned ravikindlustuse taotlemise võimalused (nt alaealise lapse kasvatamine), mitte aga teised tõenäolised võimalused (nt töötus).¹⁴⁹

Vahest ehk kõige olulisemaks *momendiks* menetluses, millest sõltub ühtlasi nõustamiskohustuse efektiivsus haldusmenetluses tervikuna, on nõustamine taotluse *esitamisel*. Reeglina puutubki menetlusosaline haldusorganiga kõige vahetumalt kokku kolmel momendil – esiteks taotluse esitamise, teiseks ärakuulamise ning kolmandaks haldusakti teatavakstegemise ajal. Õiguspäraste haldusotsuste tagamise seisukohalt on just nimelt taotluse

¹⁴⁹ RKHK 3-3-1-65-03.

esitamine selleks kriitiliseks momendiks, millest suurel määral sõltub hilisema haldusotsuse kvaliteet.

7.1.8. Nõustamise sisu taotluse esitamisel

Menetlusosaline nõustamise sisu taotluse esitamise momendil võib HMS § 36 ülesehitusele tuginedes jagada kaheks. Esiteks on haldusorgani ülesandeks sel momendil anda informatsiooni taotluse vastuvõtmisega käivituva haldusmenetluse sisuliste ning vormiliste üksikasjade kohta – milline on haldusmenetluse läbiviimise eeldatav tähtaeg, milliste taotluste jms dokumentide esitamine on vajalik (sh millised on taotlustele esitatavad nõuded), samuti millised õigused ja kohustused on taotluse esitajal haldusmenetluses. Teiseks aga – kui isiku poolt taotletava haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks on vajalik eelnevalt mõne muu haldusakti andmine, siis selgitab haldusorgan taotluse esitamise ajal viivitamatult sellise haldusakti taotlemise ja taotluse läbivaatamise korda, samuti muid haldusakti andmise tingimusi (HMS § 36 lg 2). Alljärgnevalt käsitletaksegi lähemat mõlemat nõustamiskohustuse aspekti.

7.1.9. Nõustamiskohustuse täitmist hõlbustavad nõuded taotlusele

Taotluse alusel algatatavas haldusmenetluses omab olulist tähtsust isiku taotlus, kuna see määratleb haldusorgani edasise tegevuse eesmärgi, sisu ning ulatuse. Taotluse tähtsus tingib ka selle sisulise ning vormilise korrektsuse nõude, mistõttu HMS § 15 lg 2 näeb ette haldusorgani kohustuse kontrollida taotluse vastavust kehtestatud nõuetele. Kui taotluses esinevad vormilised (taotlusele lisatud dokumentide loetelu on mittetäielik vms) või sisulised (isikul puudub subjektiivne taotluse esitamise õigus) puudused, siis on haldusorgan HMS § 15 kohaselt kohustatud küll taotluse vastu võtma, ent nõustamiskohustusest lähtuvalt tuleb tal taotluse esitajale esimesel võimalusel (soovitavalt siis juba taotlust vastu võttes) määrata tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, selgitades samas, et tähtajaks puuduste kõrvaldamata jätmisel on haldusorganil õigus taotluse vastuvõtmisest keelduda. HMS § 15 lg 2 annab seega alust järeldada, et lisaks nõustamisele menetluse üksikasjade asjus kuulub haldusorgani nõustamiskohustuse hulka ka teabe andmine taotluses esinevate puuduste ning vigade kohta. Tuleb tähele panna, et HMS § 15 lg 2 erineb oma kohustuslikkuse astmelt HMS § 36 lg 1 sõnastusest – kui isiku nõustamine leiab reeglina aset isiku soovil, siis taotluse nõuetele mittevastavusele tähelepanu juhtimine on haldusorgani ametist tulenev *kohustus*, diskretsiooniõigus siin puudub.¹⁵⁰

Kehtivas õiguses on taotluses esinevate puuduste osas ette nähtud erinevad *tagajärjed*, sõltuvalt sellest, kas taotlus oli esitatud haldusorganile tahtlikult puudulikuna või oli see puudulikkus tingitud menetlusosalise

¹⁵⁰ Vt ptk 6.2.3.5.

teadmatuses. Kui taotlus oli teadvalt ja tahtlikult esitatud puudulikuna, sisaldades näiteks valeandmeid, siis on see eriseadustest tulenevalt reeglina haldusakti andmisest keeldumise aluseks (võimalik isegi karistusõigusliku sanktsiooni rakendamine), seevastu kui teadmatuses tingitud taotluse puudulikkuse korral on menetlusosalisel võimalik viga täiendada tähtaja jooksul kõrvaldada. Nende kahe kategooria eristamine võib olla üksikjuhul keeruline, kuid lähtuda tuleks eelkõige menetlusosalise teadmatuses, vastupidist vajadusel tõestades.

Elektrituruseaduse § 30 lg 1 p 1 kohaselt keeldub Energiaturu Inspektsioon tegevusluba andmast, kui taotleja esitab eksitavaid andmeid või valeandmeid või võltsitud dokumente. Tarbijakaitseaduse § 14⁶ lg 1 p 3 kohaselt keeldub kohalik omavalitsus kauplemisloa väljastamisest valeandmete esitamise korral.

Kui taotluses esinevad puudused, siis on haldusorgani edasise tegevuse eesmärgiks nõustamise abil *taotluse korrigeerimine*. Sellel eesmärgil peab haldusorgan menetlusosalist teavitama, milles konkreetselt taotluse puudulikkus seisnes ning millisel viisil oleks seda võimalik kõrvaldada, andes ühtlasi mõistliku pikkusega tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui tähtaja jooksul menetlusosaline puudusi ei kõrvalda, samuti ei põhjenda, miks tal ei ole võimalik puuduseid tähtaegselt kõrvaldada, siis on haldusorganil õigus jätta taotlus läbi vaatamata (HMS § 15 lg 3).

Nõustamiskohustus eksisteerib ka siis, kui taotletava haldusakti andmine eeldab esmalt mõne muu haldusakti andmist. Sellises olukorras tuleb haldusorganil viidata sellise haldusakti vajadusele ning informeerida isikut, mil viisil oleks võimalik seda haldusakti taotleda. Loomulikult eeldab taolise nõude täitmine ametnike piisavat haritust ning kursisolekut teiste menetlusliikidega, kuna tihti ei pruugi sellise eelneva haldusakti andmine kuuluda isegi sellesama haldusorgani pädevusse. Piisava informeerituse tagamiseks on taoline nõue siiski oluline, kuna vastasel juhul võib tekkida isikul olukord, kus ta piisava teabe puudumise tõttu ei saa realiseerida talle kuuluvat subjektiivset õigust.¹⁵¹

Alkoholiseaduse § 30 kohaselt võib isik alkohoolse joogi jaemüügi õiguse saada alles siis, kui tal on kehtiv kauplemisluba. Kui isik soovib taotleda alkohoolse joogi jaemüügi õigust, ent ei oma kehtivat kauplemisluba, siis tuleb talle selgitada kauplemisloa taotlemise vajadust. Kuna alkohoolse joogi jaemüügi õiguse andja on samaaegselt ka kauplemisloa väljastaja, siis tulekski haldusorganil sellest isikule teada anda, võimaldades isikul esitada taotluse kauplemisloa väljastamiseks.

Kui taotletav nõuanne puudutab lisaks mõne teise asutuse pädevust, siis peab ametnik võtma ise selle asutusega ühendust ja uurima vajaliku teabe välja. Põhjuseid, miks just nimelt ametnik seda teha võiks, on mitmeid – esmalt tunneb ta paremini üldist asjaajamist ja on enamasti ka sisuliselt teist asutust puudutavates küsimustes kodanikust kompetentsem, samuti

¹⁵¹ Taotluse esitamisega seonduvaid küsimusi on pikemalt käsitletud ptk-s 6.2.

on hiljem sama küsimuse tekkimise korral ametnik sellest juba teadlik ja saab ilma kõrvalise abita ise sellele vastata.

7.1.10. Nõustamine menetlustoimingute sooritamisel

Nõustamine menetlusetoimingute sooritamisel on aktuaalne eelkõige sellistes menetlustes, mille algatajaks on haldusorgan ise (menetluse algatamine ametikohustuslikult), samuti kolmandate isikute jaoks nii taotluse alusel kui ka ametikohustuslikult algatatud menetluses. Heaks sellealaseks näiteks on riikliku järelevalveorgani initsiatiivil algatatud järelevalvemenetlus. Kuna menetluse tulemusena võidaks anda isikut koormav ning piirav haldusakt, siis ei saa ka sellise menetlusliigi puhul alahinnata isiku informeerimise ning nõustamise tähtsust.

Isiku suhtes menetlustoiminguid läbi viies (tõendeid kogudes, vaatlusi teostades, korraldusi andes) tuleb haldusorganil pidevalt jälgida, et taoline tegevus ei kujutaks ühelt poolt endast omavoli, teisalt aga oleks menetluse adressaadile piisavalt selge, miks ja millisel õiguslikul alusel haldusorgan tema suhtes toiminguid läbi viib. Siit saab järeldada, et eriti oluline on isikutele nende õiguste ja kohustuste selgitamine. Samuti tuleb isikule tema nõudel anda teavet selle kohta, milliseid dokumente ta vajadusel peab esitama, ja milliseid väiteid ta ärakuulamise käigus oma kasuks võib välja tuua.

Ärakuulamisele eelnev nõustamine on äärmiselt oluline, sest paljud inimesed ei pruugi esmapilgul mõista, mida neilt ärakuulamise käigus oodatakse. Esmajoones tuleb vältida, et inimene peaks ärakuulamist "ülekuulamiseks", kuna ärakuulamine on siiski inimese põhiseaduslik õigus, mitte kohustus. Teiseks ei pruugi menetlusosaline teada, millised asjaolud ja dokumendid võivad haldusotsuse tegemisel tähtsust omada ega oska neile oma selgituses või vastuväidetes tähelepanu juhtida. Kogenematut isikut tuleb ärakuulamise käigus seega pidavalt suunavate küsimustega abistada. Taolise abistamise intensiivsus sõltub paljuski sellest, kui olulisi küsimusi isiku jaoks otsustatakse, kas ta on pelgalt huvitatud isik või võidakse haldusaktiga tugevalt riivata tema põhiõigusi (vt ptk 7.4).

7.1.11. Teave menetlustähtaegade kohta

HMS § 36 lg 1 p 2 näeb eraldi alusena ette, et haldusorgan on kohustatud menetlusosalisele tema soovil andma informatsiooni selle kohta, millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ning millised on isikupoolsed võimalused menetluse kiirendamiseks. Haldusmenetluse läbiviimise maksimaalne tähtaeg on üldjuhul määratletud menetlust puudutavates eriseadustes ning -määrustes. Õigusaktist tulenev tähtaeg ei tähenda aga seda, nagu peaks akti andma või toimingute sooritama alles tähtaja viimasel päeval. Haldusmenetluses tuleb juhendada siiski § 5 lg 4 üldisest

reeglit, mille kohaselt tuleb menetlustoimingud läbi viia viivituseeta, kuid mitte hiljem, kui seaduses või määruses sätestatud tähtaja jooksul. Sellest sättest saab omakorda tuletada isiku subjektiivse õiguse nõuda menetlustoimingute võimalikult kiiret läbiviimist, menetluse viibimise korral saada aga argumenteeritud põhjendusi selle kohta, millest oli tingitud menetluse venimine.

Lisaks HMS § 5 lg-le 4 ja HMS § 36 lg 1 p-le 2 väärub selles kontekstis mainimist ka HMS § 41, mis käsitleb haldusorgani tegutsemist olukorras, kus ettenähtud tähtaegadest ei ole võimalik kinni pidada. Sellises situatsioonis peab haldusorgan menetlusosalisele viivitamatult teatavaks tegema menetlustoimingu venimise põhjuse ning selle eeldatava sooritamise tähtaja. Kõne alla tuleb HMS § 41 rakendamine eelkõige olukordades, kus seadus näeb lisaks menetluse maksimaalsele tähtajale ette menetluse pikendamise võimaluse (nt sõnastus "haldusakt antakse ühe kuu jooksul, ent mõjuvate põhjuste ilmnemisel võib seda tähtaega pikendada 3 kuuni alates taotluse esitamisest"). Pikendamist leidnud tähtaja teistkordne pikendamine on aga lubamatu ning vastuolus HMS § 41 ning eriseaduse eesmärgiga. Sellele vaatamata, kui on ette näha, et seaduses sätestatud tähtajast kinni pidada ei suudeta, on õigem teatada isikule kohe ausalt reaalne menetluseks kuluv aeg, mitte anda talle katteta lubadusi.

HMS § 36 lg 1 p 2 annab isikule võimaluse nõuda haldusorganilt ka infot selle kohta, kas ja millised oleksid võimalused menetluse kiirendamiseks. Tihti tekitab menetluse põhjendamatu venimist dokumentide aeglane liikumine erinevate haldusasutuste vahel, kui aga isikul on kiireloomuline vajadus haldusakti andmise järele, siis peab haldusorgan teda informeerima menetluse kiirendamise võimalusest. Praktikas võib neid võimalusi olla mitmeid – vajalike kooskõlastuste korraldamine menetlusosalise enda poolt, asja erakordselt kiireloomulisena käsitlemine, elektrooniliste suhtluskanalite kasutamine jne.

Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määruse nr 362 § 25 lg 1 kohaselt annab Kodakondsus- ja Migratsiooniaamet isikut tõendava dokumendi välja 30 päeva jooksul taotluse menetlusse võtmise või taotluses esinenud puuduste kõrvaldamise päevast arvates. Isiku taotlusel on aga võimalik ka reisidokumendi väljaandmise või väljavahetamise taotluse menetlemine kiirkorras kahe tööpäeva jooksul, mille eelduseks on aga riigilõivu tasumine 500 krooni ulatuses (RLS § 166 lg 6), samal ajal kui tavalises korras reisidokumendi läbivaatamise eest tuleb riigilõivu tasuda suuruses 150 krooni (RLS § 166 lg 2).¹⁵²

7.1.12. Nõustamine igapäevatöös, praktilisi näpunäiteid

HMS § 36 lg-s 1 nimetatud nõustamiskohustus on üks osa hea halduse põhimõttest, mis nõuab haldusorganitelt hea kliendi-teenindaja suhte loomist menetlusosalistega ning menetluse üksikasjade kujundamisel nende

¹⁵² Menetlustähtaegade kohta vt ptk 5.2.

soovide ning vajadustega arvestamist. Ametniku ning menetlusosalise vahelise suhtluse kvaliteeti saab parandada mitmel erineval viisil ning iga asutuse juhi ülesandeks on korraldada asutuse sisene töökorraldus sellisena, et inimesel oleks ametiasutusega suhtlemine võimalikult lihtne ning vähe vaeva nõudev. Tihti kardetakse, et töökorralduse muutmine võib osutuda väga kulukaks, ent positiivseid tulemusi annavad juba vähese vaevaga ning praktiliselt ilma täiendavate kulutusteta tehtavad muudatused. Alljärgnevalt on esile toodud mõningad ideed, mis võiksid olla abiks haldusorgani töö paremal korraldamisel ning asutuse klientideks olevate inimeste teenindamisel:

- *asutuse vastuvõtuaegade optimeerimine.* Vahetult kliendiga suhtlevate ametnike töökoormus võib olla erinev, seetõttu tuleb asutusesiseselt leida võimalusi tipptundidel (lõuna jne) koormuse ühtlasemaks jaotamiseks. Võimalusi selleks on mitmeid: asutusesiseselt tuleks analüüsida ametnike töökoormust tööpäeva lõikes, analüüsi tulemusena suurendada võimaluse korral ametnike arvu tipptundidel, samuti võib 1-2 päeval nädalas ette näha pikendatud lahtiolekuaja (tavalise 9-17 asemel näiteks 12-20), nõnda et päevasel ajal tööl olevatel inimestel oleks võimalik asutusse asju ajama tulla;
- *teabeandmise korraldamine.* Menetluse üksikasjade selgitamine ei pea tingimata toimuma üksnes vahetu vestluse vormis, asutus võib koostada juhendeid, vastuseid korduvatele küsimustele jne, tehes need ühtlasi kättesaadavaks asutuses, ajakirjanduse vahendusel või arvutivõrgus. Otstarbekas on ka teenindussaalide loomine, kus isikul oleks võimalike erinevates küsimustes saada nii nõustamist kui ka esitada avaldusi ja taotlusi. Teabeandmine võib olla korraldatud ka telefoni teel.
- *elektroonilise suhtluse võimalused.* Üha enam leiavad kasutamist elektroonilised suhtluskanalid ning haldusorgani siseselt tuleks mõelda nende kanalite kasutamisest saadava positiivse efekti võimendamisele. Nõnda näiteks on võimalik organiseerida digiallkirja kasutades taotluste vastuvõtmine ning haldusaktide teatavakstegemine elektroonilisel teel, e-posti teel saadav tagasiside aga võimaldab haldusorganil saada tagasisidet selle kohta, milline paistab haldusorgan ning tema töökorraldus kliendi (menetlusosalise) aspektist vaadatuna.

7.2. Tõendamine ning uurimismenetlus

7.2.1. Tõendite liigid

Haldusmenetluses kasutatavate tõendite loetelu esitab HMS § 38 lg 2, nendeks võivad olla:

- menetlusosalise seletus;
- dokumentaalne tõend;
- asitõend;
- paikvaatlus;
- tunnistaja ütlus ning
- eksperdi arvamus.

Nende tõendite kogumise ülesanne on pandud nii menetlust läbiviivale haldusorganile (HMS § 6) kui ka menetlusosalisele (HMS § 38), tõendite liigitus kehtib võrdselt mõlema menetluspoole kohta.

Tõendid haldusmenetluses sarnanevad tõenditele halduskohtumenetluses, ent erinevused tulenevad mõlema menetlusliigi rakendusalaast – kui halduskohtumenetlus on oma olemuselt kohtulik, erinevate osapoolte vahelisi erimeelsusi lahendav menetluslik, siis täitevvõimu läbiviidav menetlus ei eelda menetlusosaliste vaheliste vaidluste olemasolu, kuid ka ei välista seda. Teise tunnusjoonena võib nimetada seda, et haldusmenetluses on tõendite kogumise põhiliseks eesmärgiks üksikjuhtumi esmakordseks õiguslikuks lahendamiseks vajaliku alusteabe kogumine (teisisõnu, tõendite kogumisest on ennekõike huvitatud haldusorgan, et tagada õiguspärase otsuse tegemine), halduskohtulikus menetluses on (kohtu initsiatiivil) tõendite kogumise eesmärgiks aga tõendmaterjali leidmine osapoolte väidete kinnitamiseks ning õige otsuse tegemiseks. Uurimispõhimõtte eesmärk saab täies ulatuses olla täidetud vaid siis, kui haldusorgan on tutvunud kõigi antud asjas oluliste andmetega (mis tõenditest tulenevad), seega on kvaliteetne tõendite kogumine uurimispõhimõtte täieliku rakendumise vältimatuks eelduseks.

Et haldusmenetlus ja halduskohtumenetlus on tõendite liikide osas sarnased, on võimalik haldusmenetluse käigus kogutud tõendite rakendamine halduskohtulikus menetluses. HKMS § 16 lg 2 kohaselt esitavad tõendeid protsessiosalised, halduskohus võib tõendite kogumist omalt poolt mõjutada, kogudes neid tõendeid vajadusel ka omal algatusel. Seetõttu võib tihti esile tulla olukordi, kus vaidlevad pooled esitavad hilisemas halduskohtulikus menetluses täpselt samad tõendid, mida nad esitasid varasema haldusmenetluse käigus. Tõendite hindamise mehhanism on sellisel juhtumil sama, ent erinev on tehtava otsuse eesmärk ning otsuse tegija – haldusmenetluses teeb otsuse haldusorgan, arvestades seaduslikkuse ning vajadusel vaba kaalutlusruumi piiridega, halduskohtumenetluses teeb aga otsuse

kohus, võttes aluseks varasema haldusakti ning lisades sellele, vajadusel täiendavaid tõendeid abiks võttes, omapoolse hinnangu.

Tõendite kogumise haldusmenetluses võib tema ajalise kulgemise põhjal jaotada erinevatesse osadesse. Esimeses järjekorras – pärast menetluse algatamist taotluse alusel või haldusorgani omal initsiatiivil – tuleb haldusorganil asja lahendamiseks tutvuda taotluses kirjeldatud või haldusorgani enda poolt varem antud asja kohta kogutud andmetega, määratledes nende andmete põhjal kindlaks edasise *tegutsemiskava*. Tavaliselt ei kirjuta õigusaktid haldusorganile ette üksikasjalikku korda, kuidas ning millises järjekorras peab toimuma vajalike andmete kogumine, kuna HMS § 5 lg-s 1 sisalduvast menetluse vormivabaduse põhimõttest tulenevalt määratleb haldusorgan menetluse üksikasjad (sh tõendite kogumise viisi) reeglina kaalutusõiguse alusel iseseisvalt, v.a juhul, kui seadus või määrus ei täpsusta üldakti tasemel tõendite kogumisega seonduvaid asjaolusid. Korrektnesse ning ühtlase tõendite kogumise korra tagamiseks võib aga asutuse juht iseseisvalt kehtestada asutusesiseseid halduseeskirju ja tegevusjuhendeid ametnikele.

7.2.2. Tõendite vaba hindamise põhimõte ja tõendamiskoormus

Haldusmenetluses kogutud tõendite tõestusväärtus ei ole põhimõtteliselt kvalitatiiivselt erinev – ükski tõendiliik ei ole iseenesest usaldusväärsem kui teised. Näiteks ei pruugi tunnistaja ütlus olla usaldusväärsem kui menetlusosalise enda seletus ega vastupidi, samuti dokumentaalne tõend usaldusväärsem kui suuline seletus ega vastupidi. Kui tuvastatud tõendid on teineteisele vastukäivad, siis ei tohi haldusorgan eelistada üht omavahel vastukäivat tõendit meelevaldselt teisele. Valiku tegemine vastukäivate tõendite vahel peab olema ratsionaalselt põhjendatud ning nähtuma haldusakti motivatsioonist. Põhjendustena on vastuvõetavad näiteks viited senisele praktilisele kogemusele, mõistliku inimese tavapärasele käitumisele.

Selleks, et mõnda asjaolu tõendatuks lugeda, ei pea olema selles 100% kindel. Tõendi arvestatavaks ja oluliseks lugemiseks piisab, et vastupidine võimalus (s.o tuvastatava asjaolu puudumine) on juhtumi asjaolusid mõistlikult kaaludes praktiliselt välistatud. Kui tõendite vasturääkivuse või puudulikkuse tõttu peaksid tekkima tõsised kahtlused planeeritava otsuse õiguspärasuses, siis tuleb haldusorganil kaaluda täiendavate tõendite kogumist. Osutub see aga võimatuks või ülemäära kulukaks võrreldes menetluse eesmärgi olulisusega, siis tuleb asutusel asjaolu mittetõendatuks lugeda ja langetada otsus sõltuvalt tõendamiskoormisest s.o sõltuvalt sellest, kas eeldatakse asjaolu või selle puudumist, kui vastupidine pole tõendatud.¹⁵³

¹⁵³ M. Kähri, Tõendamiskoormus maksumenetluses, *Juridica* 2004, nr 1, lk 53–55.

Reeglina peab haldusorgan jätma koormava haldusakti andmata, kui selle andmise alused ei ole tõendatud. Soodustavate haldusaktide ja toimingu-
gute puhul on olukord keerulisem. Esmalt peab soodustuse taotleja (vaja-
dusel asutuse juhtnõuabiga) tõendama, et soodustusele õiguse tekkimi-
seks ette nähtud eeldused on täidetud. Õigus haldusaktile või toimingule
võib tuleneda ka põhiõigustest. Kui isikul on põhimõtteliselt õigus soodus-
tusele, kuid esinevad seda õigust piiravad normid, siis on asutuse ülesan-
deks juba tõendada, et esineb faktiline alus mõne piirangu kohaldamiseks.

Nt kohtuniku riikliku eripensioni taotlemiseks peab sooviavaldaja tõendama piisava
kohtunikuna töötamise staaži olemasolu. Pensioni saamist välistavaid asjaolusid (nt
distsiplinaarsüüteo tõttu ametist vabastamine) peab aga tõendama juba pädev asu-
tus. Õigus tegeleda ettevõtlusega vabalt valitud legaalsel tegevusalal on kaitstud põ-
hiseadusliku ettevõtlusvabadusega (PS § 31). Põhimõtteliselt on igalühel seetõttu ka
õigus saada vastav tegevusluba, v.a seaduses sätestatud piirangute korral. Loa and-
mist välistavaks asjaoluks võivad olla nt varasemad õigusrikkumised. Sel juhul peab
pädev asutus tõendama, et loa taotleja on varem õigusrikkumise toime pannud.

Seadusega võib nõutavat piisava tõendatuse määra vähendada. Selleks
kasutab seadusandja tavaliselt selliseid keelendeid nagu "ohu korral",
"kahtluse korral", "kui on alust arvata". Täpset kvantitatiivset määra, kui
suur peaks olema oht, kahtlus või muu põhjus, mis õigustaks taolise lõd-
vendatud (vähendatud) tõendamiskoormuse rakendamist, ei ole võimalik
määratleda. Siin tuleb teha riskiotsus, hinnates ühest küljest võimaliku ohu
suurust ja tema realiseerumise tõenäosust ning teisalt ohu mitterealiseeru-
mise tõenäosust ja ohu vältimisega isikule kaasnevaid kahjulikke tagajärgi.

Kui väljendada ohu realiseerimisega kaasnevat kahju (K_1) ja ohu vältimisega isikule
põhjustatavaid tagajärgi (K_2) rahas ning ohu ja selle mitterealiseerumise tõenäosust
(vastavalt T ja $(100\% - T)$) protsentides saame järgmise avaldise, mis väljendab
koormava haldusakti lubatavust riskiotsuse korral:

$$K_1 * T > K_2 * (100\% - T)$$

Riskiotsustuse korral on haldusakti andmine lubatud, kui võimaliku kahju ja tema
tekkimise tõenäosuse korrutis on suurem kui isikule tekitatava kahju ja selle tõenäo-
suse korrutis. Taoline valem on mõistagi tinglik, sest ei tõenäosust ega tihti ka või-
malike kahjude suurust pole võimalik matemaatiliselt täpselt kindlaks teha. See va-
lem toob vaid illustreerivalt välja asjaolud, millele riskiotsustuse puhul tähelepanu
pöörata ja millisesse seosesse nad omavahel asetada.

Asutuse tõendamiskoormuse vähendamine on omane keskkonnaõigu-
sele, millele on omane nn "ettevaatusprintsip". Kuna keskkonnamõjude
tuvastamisel ei saa kunagi olla täielikku kindlust, kuid võimaliku kahjustu-
se oht on siiski küllalt suur, on riigile tihti antud volitus sekkumiseks ka
määramatuse situatsioonis, nt keelduda mõne loa väljaandmisest. Samuti
kohtame riskiotsustusi välismaalaste halduses, nt VMS § 12 lg 4 p 3 kohaselt
ei anta ega pikendada elamisluba välismaalasele, kelle puhul on põhjenda-
tud alus arvata, et tema tegevus on olnud või on suunatud Eesti riigi ja tema
julgeoleku vastu. Sarnaselt asutuse tõendamiskoormusele võib olla lõdven-
datud ka menetlusosalise tõendamiskoormus. Näiteks PagS § 6 lg 3 p 1 ko-
haselt ei pea varjupaigataotleja mitte tõendama, vaid "veenvalt põhjenda-

ma", et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine võib tuua kaasa tema tagakiusamise.¹⁵⁴

7.2.3. Tõendite kogumise menetlus

Haldusmenetluse käigus tõendite kogumise *vorm* ja *korraldus* sõltub suurel määral konkreetse üksikjuhtumi asjaoludest. Tõendite kogumist mõjutavad erinevad asjaolud – nendeks võivad olla dokumentide konfidentsiaalsusest tulenevad piirangud (riigi-, ärisaladus), samuti võib haldusorgan oma äranägemisel kasutada vajaduse korral *tõendi tagamist*, mis tähendab haldusorgani poolt kiireloomulist tõendiga tutvumist põhjusel, et hiljem võib tõendi esitamine muutuda raskendatuks või võimatuks.

Olgugi et HMS tõendite tagamist ei maini, on sellele võimalusele viidatud HKMS-s, mis omakorda teeb viite tsiviilkohtumenetluse seadustikule. TsMS § 98 lg 1 kohaselt kasutatakse tõendi tagamist sellisel juhul, kui menetlusosalisel on alus arvata, et asjas vajaliku tõendi esitamine võib hiljem muutuda raskendatuks või võimatuks. Tõendi tagamine võib seisneda tunnistaja ülekuulamises, paikvaatluses või muu protsessitoimingu tegemises (TsMS § 98 lg 2). Kasutades analoogiat halduskohtumenetlusega, saaks tõendi tagamine toimuda menetlusosalise poolt haldusorganile esitatud avalduse alusel, milles oleksid toodud selgitused, miks isik peab tõendi tagamist vajalikuks. Haldusorgan peab tõendi tagamise avalduse läbi vaatama viivituseeta, otsustades, kas tõendi tagamiseks on vajalik nõutava menetlustoimingu sooritamine või mitte. Tõendi tagamise käigus ei ole asutusel siiski võimalik kohaldada sundi (trahvimist, sundtoomist).

Kui seadus ei sätesta teisiti, on haldusorgan ise pädev tuvastama kõiki haldusotsuse tegemisel tähtsust omavaid asjaolusid. Haldusorgan ei või reeglina kohustada üksnes tõendite kogumise eesmärgil isikuid eraldi kohutusse või mõne muu asutuse poole pöörduma.

Kui haldusmenetlusega (nt tegevusloa andmine) seotud toiming on otseses sõltuvuses pärandi üleminekust, siis võib haldusorgan pärandi ülemineku aluseks olevad faktid (nt testament, surm, pärandi vastuvõtmine) ise omal algatusel tuvastada ning selleks pole vajalik isiku kohustamine eraldi notari või kohtu poole pöördumiseks.

Tõendite hindamine haldusmenetluse käigus eeldab täielikult ning asjatundlikult koostatud tõendite kogumi olemasolu. Siinjuures tuleb ära märkida, et olemas on oht standardsetes olukordades tõendite hindamisest loobuda, see aga võib viia ebatüüpilistes asjades valeotsuste tegemiseni. Tõendite hindamise põhjalikkus on sõltuvuses menetluse keerukusest ning tagajärgedest isikule, seetõttu on standardotsuste tegemisel nn rutiinsete lahenduste vältimine vajalik isiku seisukohalt eriti oluliste haldusotsuste (nt kodakondsuse andmine naturalisatsiooni korras vms) puhul. Tõendeid tuleb

¹⁵⁴ Kaalutusotsuse puhul ei tule kasu ja kahju täpselt välja selgitada. Vt RKHK 3-3-1-64-02, p 20; 3-3-1-54-03, p 26 ja p 32.

hinnata terviklikus kogumis, vaadeldes objektiivselt nende omavahelist kooskõla.

Asjaolude põhjalik uurimine ning tõendite kogumine eeldab tihtipeale ka aktiivset suhtlust *teiste haldusorganitega (ametiabi)*, ent sealjuures jääb menetlust läbi viiv haldusorgan endiselt menetlust juhtivaks.¹⁵⁵ Kui tõendite kogumise ja asjaolude tuvastamise käigus tekivad vaidlused haldusorganite vahel, siis kuuluvad need lahendamisele halduskoostöö seaduse § 18 alusel ametiabi andmisest keeldunud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostava haldusorgani poolt.

Uurimispehmõtte osisena tuleks esile tõsta ka kogutud andmete *täielikkust*. HMS § 6 sõnastus eeldab, et olulise tähendusega asjaolude väljaselgitamine ning vajadusel tõendite kogumine ei tohi olla üksnes osaline ja valikuline, eesmärgiks on kõigi asjassepuutuvate faktide tuvastamine ning neile hinnangu andmine. Haldusorgan peab sealjuures säilitama *objektiivsuse* – kui menetluse käigus ilmnevad tõendid, mis on vastuolus haldusorgani alge seisukohaga, siis ei tohi neid tõendeid niisama kõrvale lükata, vaid anda vajadusel hinnang nende tõendite usaldusväärsele.¹⁵⁶

Näide 7.6: Toitlustusasutuses viiakse läbi erakorraline järelevalve ajendatuna kahtlusest, et ettevõtte ei järgi hügieeninõudeid ning toit võib olla riknenud. Järelevalve käigus võetud proovide analüüsimisel erinevates laboratooriumites saadakse aga erinevad tulemused – ühed andmed kinnitavad, et toit ei vastanud kvaliteedinõuetele, teised aga kinnitavad toidu nõuetele vastavust. Haldusorgan ei tohi sellises olukorras keskenduma otsuse tegemisel üksnes oma kahtluste kinnitamisele, seisukoht tuleb võtta ka teistsuguste tõendite osas, mis omakorda viitavad kahtluste alusetusele.

Menetluse objektiivsus väljendub seega selles, et haldusorgan ei tohi väljaselgitatud asjaolusid tõlgendada meelevaheldselt endale kasulikus suunas – teisalt aga ei tulene siit ka haldusorgani kohustust tõlgendada neid asjaolusid ühtse reeglina menetlusosalise kasuks. Tehtav otsus peab tulema erapooletu ning vastama kehtivale õigusele. Haldusorgan peab tõendeid hindama ise ning ei tohi tugineda menetlusosalise ja eksperdi arvamusele pimesi ning kriitikavabalt.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Asjaolule, et ka teiste haldusorganite väidetal ning arvamustel puudub menetluses ette kindlaksmääratud jõud, on viidatud ka RKHK asjas 3-3-1-35-01. Kohus leidis, et haldusorgani (valimiskomisjoni) ülesandeks on kontrollida üle need asjaolud, mis tingisid otsuse tegemise. Ilma sellise kontrollita ei oleks piisavalt tagatud tehtavate otsuste õiguspärasus. RKHK asjas 3-3-1-38-03 täiendatakse seda seisukohta veelgi – vastutus õiguspärase haldusakti väljaandmise eest lasub lõplikul otsustajal, kelle ülesandeks on välja selgitada kõik olulised asjaolud, kasutades selleks vajadusel uurimispehmõtet.

¹⁵⁶ Sarnast seisukohta väljendas RKHK asjas 3-3-1-31-03: haldusorgan peab suutma hinnata kaalukate otsuste sotsiaalset ning majanduslikku tähendust ning, kui esinevad mõjuvad põhjused, mis välistasid otsuse tegemisel avalikkuse vastuseisu esiletõomise, siis peab seda ka tehtavas otsuses ära mainima.

¹⁵⁷ RKHK 3-3-1-42-03.

7.2.4. Uurimispõhimõtte halduskohtumenetluses

Uurimispõhimõtte teemat käsitledes on siin esile toodud ka mõningad Riigikohtu lahendid. Enamasti on neis lahendites käsitletud uurimispõhimõtte rakendamist halduskohtumenetluse raames, ent arvestades selle põhimõtte sisulist sarnasust mõlemas menetluses, saab tehtud järeldusi laiendada ka haldusmenetlusele.

Vaatomata menetlusosalise tõendamiskoormusele ei tähenda tõendi esitamata jätmine, et otsus tuleks teha menetlusosalise kahjuks. Haldusmenetluse seaduse §-le 6 tuginev uurimispõhimõtte kohustab haldusorganit omal algatusel ning juhtimisel välja selgitama menetluse objektiks olevas asjas olulist tähendust omavad asjaolud, kogudes selleks vajadusel tõendusmaterjali.

Eesti senises kohtupraktikas on uurimispõhimõtte haldusmenetluses suures osas tuletatud halduskohtumenetluses kehtivast uurimisprintsüübist, kohtumenetluses uurimisprintsüübi kohta öeldu põhjal tehtud järeldusi on praktikas rakendatud ka haldusmenetluse sisustamisel. See asjaolu ei tähenda aga veel, nagu oleks uurimispõhimõtte haldusmenetluse jaoks midagi uutset – võrreldes erinevate riikide kogemust võib tõdeda, et kui uurimispõhimõtte on haldusmenetluses peaaegu alati reeglilik, siis halduskohtumenetluses võib kehtida nii uurimispõhimõtte (Eesti) kui ka poolte võistlevuse põhimõtte (USA, Suurbritannia). Halduskohtumenetluse seadustik küll otseõnu uurimispõhimõtet ei maini, kuid HKMS § 16 lg 2 kohaselt võib lisaks protsessiosaliste esitatavatele tõenditele kohus koguda tõendeid ning kutsuda uusi tunnistajaid ka omal algatusel.

Uurimispõhimõtte halduskohtulikis menetluses väljendub nii kohtu eelmenetluse, asja ettevalmistamise, sisulise arutamise kui ka otsuse tegemise staadiumis. Nõnda saab halduskohus vajadusel haldusorganitelt välja nõuda kaevatavat või protestitavat haldusakti puudutavad dokumendid. Samuti on kohtul võimalus nõuda kirjalikke seletusi ja põhjendusi (HKMS § 12 lg 2 p 2) ning teistelt haldusorganitelt kirjalikke tõendeid, määrata ekspertiisi ja teostada paikvaatlust (HKMS § 12 lg 2 p 3).

Nii kohtu enese kui menetlusosaliste kogutud tõendite hindamisel on kohus vaba – ükski tõend ei ole halduskohtu jaoks lõplikult siduv, kohus hindab kogutud tõendeid nende kogumis ja vastastikususes seoses (HKMS § 16 lg 3). Kui kohus annab hinnangu haldusorgani poolt tehtud toetuse määramisest keeldumise otsuse õiguspärasusele, siis ei ole halduskohus sealjuures kohustatud juhinduma ainult poolte esitatud tõenditest, kohus võib neid tõendeid ümber hinnata (näiteks andes hinnangu kaalutusõiguse teostamisele haldusorgani poolt) või vajadusel uusi tõendeid koguda.

Halduskohtumenetluse seadustiku põhjal ei saa siiski teha järeldust, nagu oleks tõendite kogumine esmajoones kohtu ülesanne. HKMS § 16 lg 2 sõnastus lähtub eeldusest, et tõendeid esitavaks pooleks kohtulikis menet-

luses on protsessiosalised, halduskohtu roll seisneb aga eelkõige nende tõendite koondamises, vastastikus suhestamises ning ilmnenu puuduste ja lünkade kõrvaldamises kas siis kohtu enda aktiivse tegevuse kaudu või siis protsessiosaliste tähelepanu juhtimisel esinevatele puudustele. Protsessiosaliste aktiivne roll tõendite kogumisel ja kohtule esitamisel on eriti oluline siis, kui kohtul ei ole võimalik neid tõendeid ise omal algatusel koguda. Nõnda on uurimispõhimõttel halduskohtulikus menetluses ennekõike kohtu tegevust aktiveeriv roll, samas peab sellisel aktiveerimisel arvestama kohtu käsutuses olevate võimalustega.¹⁵⁸

Praktikas seisneb uurimispõhimõtte roll halduskohtulikus menetluses eelkõige selles, et kohus ei tohi jätta asja lahendamisel tähtsust omavat küsimuse arutamist kõrvale üksnes põhjendusel, et kogutud tõendid on eba piisavad – tõendi puudulikkusele saaks viidata vaid siis, kui ei kohus ega ka protsessiosalised ei ole võimelised vajalikke asjaolusid tuvastama. Tõendusmaterjali puudulikkusele võib kohus viidata ka siis, kui kohus on küll juhtinud protsessiosalise tähelepanu vajadusele tõendada tema poolt väidetavat asjaolu, kuid protsessiosaline ei esita täiendavaid tõendeid, ilma, et selleks oleks objektiivseid takistusi. Seega ei pea kohus koguma tõendeid, vaid ta peab tagama, et kõik vajalikud tõendid saaks kogutud, ta saab täita oma kohustust kas ise tõendeid kogudes või selleks protsessiosalisi kohustades. Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole mitte protsessiosaliste tõendamiskoormuse vähendamine, vaid protsessiosaliste abistamine, et nad teadmatus tõttu ei jäta asjas olulisi tõendeid esitamata.

Uurimispõhimõtte halduskohtulikus menetluses ei tohi viia ka selleni, et halduskohus muutuks erapoollikuks, pigem on sellise põhimõtte eesmärgiks isikute õiguste ning avaliku huvi kaitse sõltumata protsessiosaliste poolt nende endi algatusel tuvastatud asjaoludest. Järelikult on kohtu vastava nõustamiskohustuse täitmine enam oluline olukorras, kus protsessiosaline ei ole piisavalt võimeline pädevaid tõendeid esitama või esitatud taotlused on ebaselged või mittetäielikud.¹⁵⁹

Uurimispõhimõtte laieneb tervele haldusmenetlusele, sealhulgas ka haldusaktide *muutmise ning kehtetuks tunnistamise* menetlusele. Kui haldusakti muudetakse või tunnistatakse kehtetuks (sõltumata sellest, kas muutmine või kehtetuks tunnistamine toimus isiku taotlusel või asutuse algatusel), siis tuleb ka sellises menetluses välja selgitada eelnev faktiline olukord ja lähtuda sellest lõppotsuse tegemise juures.

Veeseaduse § 9 lg 11 p 1 kohaselt tunnistab vee erikasutusloa andja vee erikasutusloa kehtetuks, kui isik ei täida erikasutusloaga kaasnevaid nõudeid. Vältimatuks eelduseks sellise otsuse tegemisel on uurimistoimingute kaudu nõuete mittetäitmise fakti tuvastamine.

¹⁵⁸ RKHK 3-3-1-33-01; 3-3-1-49-01.

¹⁵⁹ RKHK 3-3-1-66-00; RKHK 3-3-1-14-02, p 25 j.

Uurimispõhimõtte realiseerimisel tuleb järgida teisigi olulisi haldusmenetluse põhimõtteid. Asjaolude väljaselgitamine ning tõendite kogumine peab olema *proportsionaalne*, s.t uurimisele kuluv aja-, raha- ning muu ressursikulu peab olema isikut üksnes mõistlikus ulatuses koormav. Vajalik on ka *avaliku huvi arvestamine* – on loomulik, et menetlustes, mille tulemuse vastu eksisteerib tugev avalik huvi, peab uurimispõhimõttega eriti arvestama, kuna võimaliku valeotsuse vältimine on siinkohal väga oluline.

Avalik huvi tiheasustusega alade kohta tehtavate planeeringute vastu on reeglina oluliselt suurem kui hajaasustustega aladel tehtavate planeeringute korral. Paljuski seetõttu näeb planeerimisseaduse § 3 lg 2 ette detailplaneeringu koostamise kohustuse linnades ja alevikes, samuti alevike ja külade olemasolevatel ja kavandatavatel selgelt piiritletatavatel kompaktsel asustusega territooriumi osadel. Detailplaneeringu koostamise nõude loomisel ongi sealjuures lähtutud eeldusest, et tiheasustusega alal tuleb elukeskkonna planeerimisel tavalisest tugevamalt arvestada avalikkuse huvi, samuti kolmandate isikute naabrusõigustega, mistõttu on põhjendatud ning proportsionaalne detailplaneeringu olemasolu nõude kehtestamine selliste alade suhtes.

7.2.5. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses – alused

Erinevalt halduskohtumenetlusest näeb HMS § 6 seaduse üldpõhimõttena otsesõnu ette *uurimispõhimõtte*, mis seisneb haldusorgani kohustuses asja aktiivselt uurida ning täiendavaid tõendeid koguda.¹⁶⁰

7.2.5.1. Uurimispõhimõtte vajalikkus

Uurimispõhimõtte haldusmenetluses tugineb eeldusele, et lisaks menetlusosalise enda huvile võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel õige ning õiglase haldusakti andmise vastu peaks sellise haldusakti andmisest olema huvitatud ka avalik võim ise, sest haldusorgan, olles küll menetluse läbiviija ja asja otsustaja, esindab menetluses samaaegselt ka avalikku huvi. Erinevalt halduskohtust kannab haldusorgan haldusmenetluses ka tõendamiskoormust: koormava haldusakti andmisel peab asutus suutma tõendada, et esinevad haldusakti andmiseks vajalikud faktilised eeldused. Lisaks sellele peab haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt hoolitsema, et menetlusosaline ei jätkaks pelgalt teadmatusse tõttu esitamata teda soodustavad tõendid, mille esitamise koormus on temal.¹⁶¹ Haldusakti andmisega ei lõpe haldusorgani seotus selle aktiga – haldusakti õigusvastasuse ilmnemisel (seda ka siis, kui õigusvastasus tulenes puudulikust tõendite kogumisest)

¹⁶⁰ HMS §-s 6 nimetatud haldusorgani kohustust uurimispõhimõtte rakendamiseks on toonitanud ka RKHK asjas 3-3-1-19-99, milles toonitati, et esitatud taotluse täielik või osaline rahuldumata jätmise on õigustatud üksnes siis, kui kogutud tõendid on antud küsimuse lahendamiseks ebapiisavad ning komisjonil pole võimalik täiendavalt tõendeid koguda. Nagu sellest sõnastusest nähtub, peab haldusorgan tõendite puudumise korral enne taotleja suhtes negatiivse otsuse tegemist välja selgitama omal algatusel, kas täiendavate tõendite kogumine on siiski võimalik.

¹⁶¹ Omandireformi kohta vt RKHK III-3/1-24/95; 3-3-1-19-99. Maksumenetluse kohta vt RKHK 3-3-1-26-02, p 14.

või faktiliste asjaolude muutumisel tuleb ametiasutusel olla valmis haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, samuti on haldusorgan kohustatud jälgima haldusakti täitmist. Järelikult on uurimispõhimõtte ülesandeks kõige laiemalt võttes haldustegevuse *seaduslikkuse* tagamine.

Uurimispõhimõtte järgimisest saavutatavat kasu on võimalik tuletada erinevatest vaatenurkadest lähtuvalt, sõltuvalt sellest, millist mõju tõendite täielik kogumine erinevatele menetluses otseselt või kaudselt osalevatele subjektidele avaldab:

- *menetlusosalise* jaoks annab haldusorgani poolt läbi viidav tõendite kogumine võimaluse arvestada lõppotsuse tegemisel ka asjaoludega, millest menetlusosaline ise teadlik ei olnud. Ühtlasi aitab uurimispõhimõtte menetlusosaliste paljususe korral tasakaalustada erinevate poolte teabealast seisundit – enamasti on haldusakti andmist soovival isikul haldusakti andmisega seonduvate asjaolude kohta rohkem teavet kui asjast huvitatud kolmandatel isikutel. Erinevusi aitab tasandada see, et haldusorgan on kohustatud asja uurima ja võimaldama uurimistulemustega tutvuda ka teistel menetlusosalistel. Menetlusosaline saab seega tänu uurimispõhimõttele loota haldusorgani abile ja juhendamisele ka oma õiguste ja huvide kaitsmisel;
- *haldusorgani* seisukohalt vaadatuna aitab uurimispõhimõtte kasutamine tõendite kogumisel vältida puudulikust teabest tulevat valeotsuse tegemise riski. Teisalt jällegi tuleb arvestada uurimise läbiviimisel paratamatult tekkiva ressursikuluga;
- *halduskohtu* aspektist lähtudes võimaldab kvaliteetne tõendite kogumine haldusmenetluse käigus enamasti kergendada ka kohtulikku menetlust, kuna sisuka ning kvaliteetselt dokumenteeritud tõendite kogumi olemasolu korral puudub vajadus eelmenetluse käigus olulisel määral täiendavate tõendite kogumise järele. Kaalutlusõigusel põhinevate otsuste kontrollimise korral on aga piisava tõendusmaterjali olemasolul kohtul kergem hinnata haldusorgani poolt tehtud kaalutluste õiguspärasust.

HMS § 5 lg 1 kohaselt määrab haldusorgan menetlustoimingu vormi ning muud haldusmenetluse üksikasjad kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Uurimispõhimõtte kontekstis tähendab see seda, et tõendite kogumise viisi ning ulatuse määrab haldusorgan omal algatusel, arvestades haldusorganile antud volituste ulatuse ning tõendite kogumise eesmärgiga.

7.2.5.2. Uurimis põhimõtte ulatus

Haldusmenetluse seadus ei anna otseselt vastust küsimusele, kuid võrd *ulatuslikult* peab haldusorgan uurimis põhimõtet rakendama. Mõningaid järeldusi saab HMS põhimõtetele tuginedes siiski teha. Tõendite kogumine peab olema eesmärgipärane ja efektiivne (HMS § 5 lg 2), kasutades ära võimalikult lihtsaid ning kiireid kogumismeetodeid. Andmete kogumise viis peab olema "kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes" (HMS § 3 lg 2). Tõendite kogumisel ning toimikute koostamisel tuleb arvestada avalikkuse ning andmekaitse põhimõtete (HMS § 7).

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuse seaduse § 16 määratleb põhilised dokumendid, mille esitamine on vajalik sotsiaaltoetuse saamiseks (taotlus, arstliku ekspertiisi otsus, isikutunnistus). Sõltuvalt toetuse liigist tuleb toetuse saamiseks esitada lisadokumendid, mille loetelu sisaldub sotsiaalministri määruses. Nõnda näiteks tuleb puudega lapse toetuse taotlemiseks täiendavalt esitada lapse sünditunnistus. Kuidas tuleks aga ametnikul käituda siis, kui formaalselt on kõik dokumendid esitatud korrektsena, ent esitatud andmed ei ole sisuliselt piisavalt täpsed (nt arstliku ekspertiisi otsus pole täielik)? Seaduse § 16 lg 6 määratleb küll, et kui taotluses esineb muid puudusi, siis määratakse taotluse esitajale tähtaeg nende puuduste kõrvaldamiseks. Kui aga ekspertiisi otsus vastab kõigile vorminõuetele, siis pole iseenesest tegemist puudusega ning sellises olukorras võib haldusorgan – vaatamata asjaolule, et eriseadus täpsemat käitumisjuhust ei sätesta – pöörduda HMS §-le 6 tuginedes arstliku ekspertiisi teinud komisjoni poole ning paluda ekspertiisiotsuse sisu täpsustamist. Pöördumine võib toimuda ka mitteametlikus vormis (nt telefonikõne, e-kiri). Praktikas on sellistes olukordades pahatihti seaduse § 16 lg-le 6 tuginedes palutud taotluse esitajal vastav ebaselgus kõrvaldada, ent kui puudused on võimalik kõrvaldada lihtsamal viisil näiteks e-posti teel arstliku ekspertiisikomisjoni poole pöördudes, siis on täiendava teabe kogumine puuduste kõrvaldamist taotluse esitajalt nõudes viimasele liigselt ebameeldivusi põhjustav ning seetõttu ebaproportsionaalne.

Uurimis põhimõtte ei kohusta olulise tähendusega asjaolusid välja selgitama mitte üksnes menetlust läbiviivat haldusorganit, vaid see kohustus on ka *arvamust* või *kooskõlastust* andval haldusorganil, kes on kohustatud ka arvamuste ja kooskõlastuste andmisel oma pädevusalasse kuuluvates küsimustes uurimis põhimõtet rakendama.¹⁶²

7.2.5.3. Uurimis põhimõtte piiramine

Iseenesest ei ole välistatud ka *uurimis põhimõtte piiramine* eriseadusest tuleneval alusel, eeldusel et seadusandja sellist piiramist vajalikuks peab ning piirang on ratsionaalselt põhjendatav. Mõeldav on selline lahendus eelkõige lihtsamates haldusmenetlustes, mille tulemusena tehtav otsus on isiku jaoks soodustavat laadi, samuti juhtumitel, kus haldusorgan peab erakorralistes olukordades kiireloomuliselt tegutsema.

Päästeseaduse § 16 lg 1 p 7 annab tulekustutus- ja päästetööde juhile õiguse anda korraldusi kasutamaks tulekustutus- ja päästetöödel füüsilistele ja juriidilistele isikutele kuuluvaid seadmeid ja vahendeid. Uurimis põhimõttele tuginedes võiks siin näiteks eeldada, et päästetööde juht valib tööde läbiviimiseks kõige sobivamad sead-

¹⁶² Vt ptk 6.4.

med ja vahendid, ent olukorra kiireloomulisusest tulenevalt ei ole tihti võimalik sellist valikut läbi viia ning kasutada on lubatud kõiki sel hetkel saadaolevaid päästetööde läbiviimist hõlbustavaid seadmeid ja vahendeid.

Põhjendusi uurimispõhimõtte piiramiseks võib olla teisigi – nõnda näiteks tuleb asjaolude ning tõendite väljaselgitamisel arvestada riigisaladuse, ärisaladuse, samuti isikuandmete kaitse vajalikkusega (vt HMS § 7 lg-t 3).

Asutus peab täiendavate tõendite kogumise vajalikkuse hindamisel ühest küljest arvestama, kui suur on väärotsuse tõenäosus ilma täiendavate tõenditeta ja võrdlema, kas see kaalub üles tõendite kogumisega kaasneva aja- ja rahakulu. Seega tuleb anda hinnang tõendite kogumise kui menetlusloomingu proportsionaalsusele. Keerukamate uuringute ulatuse üle võivad menetlusosalised esmalt pidada haldusorganiga läbirääkimisi. Kui menetlusosalistel ei ole eriarvamusi mõne asjaolu osas, siis võidakse nende säärane seisukoht fikseerida ja kulukatest uuringutest hoiduda (asutus peab aga jälgima, et sellega ei kahjustataks avalikku huvi).

Keskkonnamõju hindamise ulatus fikseeritakse keskkonnamõju hindamise programmis, mille kohta menetlusosalised võivad enne kinnitamist arvamust avaldada (KMHS § 12 lg 1).

Erinevalt halduskohtumenetlusest ei ole haldusmenetluse seaduses eraldi rõhutatud kohtumenetlust läbivalt iseloomustavat põhimõtet, mille kohaselt on otsuse tegija (kohus) tõendite hindamisel vaba ning tõenditel puudub kohtu jaoks ette kindlaks määratud õiguslik jõud. Põhjuseks on siin jällegi menetluse *vormivabadus* – kuna haldusorgan määratleb menetluse üksikasjad iseseisvalt kaalutlusõiguse alusel, siis toimub ka tõendite kogumine ning nende seast otsuse tegemisel määrava tähendusega materjalide selekteerimine vastavalt haldusorgani äranägemisele. Kuna kaalutlusõiguse teostamine peab olema läbivalt kontrollitav, siis peab ka oluliste tõendite väljavahimine toimuma argumenteeritult, sõnastades sealjuures olulisemad argumendid haldusakti põhjenduses.¹⁶³

Tihti on haldusorgan asjaolude uurimisel olukorras, kus olulise tähendusega faktide ning tõendite kogumine ei ole täies ulatuses võimalik. Avaliku võimu eripäraks on kohustus tegutseda ka olukordades, kus kõiki asjaolusid ei ole nende ebaselguse tõttu võimalik täieliku kindlusega hinnata (nt keskkonnamõju hindamine).

Üldine reegel, mis määratleks, kui võrd täpselt tuleb otsuse aluseks olevad asjaolud tuvastada, puudub. Küll aga võib eriseaduses olla täpsustatud,

¹⁶³ Oluliste asjaolude tuvastamise vajalikkust rõhutas RKHK asjas 3-3-1-38-03. Haldusorgan on oluliselt rikkunud haldusmenetluses kehtivat uurimispõhimõtet näiteks siis, kui ta ei ole välja selgitanud, kas taotletav tegevus ehitises on vastavuses ehitise kasutusloas sätestatuga. Kauplemisloa taotlusel kasutusloa väljastanud haldusorgani kooskõlastuse olemasolu omakorda ei välista kauplemisloa andja kohustust kontrollida taotluses nimetatud teenuse osutamise võimalikkust soovitud tegevuskohas ning vastavust kasutusloas sätestatud ehitise sihtotstarbele.

millist täpsust otsuse aluseks olevatelt asjaoludelt eeldatakse, lähtudes sealjuures jällegi sellistest kriteeriumidest nagu avaliku huvi kaitse, täpsete tõendite kogumise võimalikkus jne.

Liiklusseaduse § 20¹ lg 1 p 1 kohaselt kõrvaldatakse juht mootorsõiduki juhtimiselt, kui on küllaldane alus arvata, et ta on joobeseisundis. Sama lõike punkti 2 järgi on juhi kõrvaldamine sõiduki juhtimiselt õigustatud siis, kui tal puudub vastava sõiduki juhtimist või kasutamist võimaldav dokument. Seadusandja on juhtimiselt kõrvaldamise otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud (mis uurimispõhimõtte järgi tuvastamist vajavad) määratlenud erineva põhjalikkusega. Esimesel juhul piisab mootorsõiduki juhtimiselt kõrvaldamiseks üksnes kahtluse (oletuse) olemasolust, teisel juhul peab aga järelevalve teostaja olema objektiivselt veendunud ning kindel, et juhil puudub sõiduki juhtimist või kasutamist võimaldav dokument. Taoline erinev tõendite hindamise täpsus põhineb arutlusel, et kuna joobeseisundis juht on liikluses eriti ohtlik, siis piisab mootorsõiduki juhtimiselt kõrvaldamiseks ka pelgast oletusest. Teiseks põhjuseks on aga asjaolu, et mõningatel juhtumitel ei ole kohapeal objektiivselt isiku joobeseisundit võimalik tuvastada ning avaliku korra kaitset tuleb lähtuda mõneti ebakindlast oletusest, seevastu dokumendi olemasolu on palju lihtsamini tuvastatav.

Asjaolude väljaselgitamise ning tõendite hindamise laiemaks eelduseks on loomulikult see, et eksisteerib *ajend* menetluse läbiviimiseks. Reeglina on selliseks ajendiks menetluse algatamine kas siis taotluse esitamise vormis või haldusorgani enese initsiatiivil (HMS § 35 lg 1). Taotluse alusel algatatud haldusmenetluses on uurimistoimingute ulatus enamasti taotluse sisuga määratletud, haldusorgani initsiatiivil algatatud menetluses väljendub uurimisprintsipi aga eriti selgelt – haldusorgan määratleb sel juhul iseseisvalt, milliste asjaolude ning tõendite tuvastamist ta menetluse eesmärgi saavutamiseks vajab. Asjaolude uurimise liik ning ulatus määratakse halduse kaalutusõiguse alusel sõltuvalt iga üksikjuhtumi konkreetsetest asjaoludest.

7.2.6. Uurimispõhimõtte taotluse esitamisel

Taotluse esitamist haldusmenetluses käsitleb lähemalt käesoleva raamatu 6. peatükk, ent uurimispõhimõtte täieliku avamise seisukohalt on vajalik seda menetlustoimingut lühidalt ka siinkohal käsitleda.

Menetlusosalise esitatud taotlus on haldusmenetluses üheks tõendite kogumise ning asjaolude selgitamise allikaks (vt HMS § 38 lg 2). Taotluse esitamisel on uurimispõhimõtte seisukohast vaadatuna vägagi oluline tähendus, kuna:

- menetlusosalise käsutuses on tihti asja õige otsustamise seisukohalt oluline teave;
- menetlusosalise üheks põhiliseks õiguseks on õigus olla ära kuulatud (HMS § 40);
- tihti on taotluse esitamine haldusmenetluses ainukeseks momendiks, mil haldusorgan ja taotluse esitaja lähemalt kokku puutuvad, mistõttu menetluse lihtsuse ning eesmärgipärasuse

kohaselt tuleks just nimelt taotluse esitamise ajal püüda menetlusosalisele teadaolevad olulised asjaolud püüda välja selgitada.

Taotluse olulisusele uurimispõhimõtte seisukohalt viitab kaudsalt ka HMS § 15 lg 1, mis kohustab haldusorganit talle esitatud taotluseid sõltumata vormilistest puudustest vastu võtma. Nõnda on soovitud välistada olukordi, kus lõppotsuse seisukohalt oluline teave, mis taotluses sisaldub, jääb üksnes vormiliste puuduste tõttu menetluses arvesse võtmata, samuti muudab see põhimõtte taotluse esitamise lihtsamaks.¹⁶⁴

Erinevalt esitatud taotluste vastuvõtmise kohustusest ei ole haldusorgan kaalutusõiguse olemasolu korral kohustatud otsust tehes täielikult arvestama taotluses esitatud soovidega. Lõppotsus võib olla seetõttu erinev isiku taotluses soovitud, haldusakti põhjendus peab sellisel juhul sisaldama argumente selle kohta, miks lõppotsus taotlusest erinev tuli.

Näide 7.7: Isik taotleb ehitisele kasutusluba ning see talle ka antakse, ent kasutusluba seotakse kõrvaltingimustega, mis kohustavad ehitise omanikku ehitise ohutuse tagamiseks teostama täiendavaid toiminguid.

Olgugi et § 15 mainib uurimispõhimõtet üksnes taotluses esinevate vormiliste puuduste osas, laieneb see siiski teatud juhtumitel ka sisulistele küsimustele. Kasutades analoogiat halduskohtumenetlusega võib teha järelduse, et haldusorgani ülesandeks on muuhulgas taotluse esitaja tähelepanu juhtimine tõhusamatele meetoditele taotluses soovitu saavutamiseks.¹⁶⁵

Mõnikord on haldusorgan taotluse alusel algatatud haldusmenetluses sunnitud otsuse tegemiseks ületama taotluse piirid, tehes otsuseid ka küsimustes, millele taotluses otseselt viidatud ei ole. Taoline tegevus on lubatav, kui see on uurimispõhimõtte teostamiseks vajalik ning põhineb seaduslikul alusel.¹⁶⁶

Näide 7.8: Ettevõtja taotleb kohalikult omavalitsuselt ehituseaduse § 32 alusel kasutusluba valminud ehitise kasutamiseks, esitades selleks kohalikule omavalitsusele EHS § 33 lg 2 nõuetele vastava taotluse. Kohalik omavalitsus võtab taotluse küll menetlusse, ent loamenetluse käigus selgub, et valminud ehitise ei vasta ettenähtud

¹⁶⁴ Halduskohtu kontekstis on taotluse vastuvõtmise tähtsust rõhutatud RKHK lahendis nr 3-3-1-66-00: "...halduskohtul tulenevalt uurimisprintsüübist kohustus hoolitseda selle eest, et kaebustest ja taotlustest kõrvaldataks vormivead, taotlused sõnastataks selgelt ning et esitataks taotluse lahendamiseks vajalikud tõendid ja selgitused. Kui kohus leiab, et taotlus on formuleeritud ebaselgelt, peab ta laskma kaebust täpsustada ning kindlaks tegema, millist taotlust kaebaja soovis esitada."

¹⁶⁵ Vt RKHK 3-3-1-14-02: "Uurimisprintsüübist tulenev halduskohtu selgitamiskohustus hõlmab ka kohustust juhtida kaebuse esitaja tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusama taotluse esitamise võimalusele. Kohus peab arvestama, et kaebuse esitaja ei pruugi maa ostmiseõigusega erastamise mitmeastmelises menetluses saada aru erinevate haldusaktide ja toimingute tähendusest ning vajadusest neid vaidlustada." Taotluse esitamisel antavate selgituste kohta vt ptk 7.1.7.

¹⁶⁶ Vt ptk 6.2.

nõuetele, mistõttu kohalik omavalitsus teeb ettekirjutuse hoone ümberehitamiseks. Taoline taotluse piirest väljumine on võimalik vaid siis, kui selle tulemusena antav haldusakt ei eelda isiku taotlust, ettekirjutuse puhul on see tingimus aga täidetud.

7.2.7. Menetlusosalise osalemiskohustus

Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole kogu tõendamiskoormuse asetamine üksnes haldusorganile – kuna haldusmenetluses osalevad erinevad osapooled, kelle käsutuses on õige otsuse tegemiseks vajalik teave, siis on täieliku ning objektiivse lõpptulemuse saavutamise seisukohalt lisaks haldusorgani poolt asjaolude väljaselgitamisele vajalik ka menetlusosalise enda aktiivne osalus.

Uurimispõhimõtte puhul väljendub selline aktiivne osalus ennekõike HMS § 38 lg-s 3 väljendatud kohustuses esitada haldusorganile talle teada olevad, menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Taoline kohustus tugineb üldisemale, HMS § 38 lg-s 1 sisalduvale haldusorgani õigusele nõuda asja lahendamiseks vajalike tõendite ja andmete esitamist. Selle kohustuse täitmata jätmisel menetlusosalise poolt on võimalik isikut soodustava haldusakti andmata jätmise. Nõnda on püütud seadusega rohkem tähelepanu pöörata ka sellele, et õige otsuse tegemisel ei saaks takistuseks menetlusosaliste passiivsus.

Kuna menetluse läbiviimise juhiks oli ja on otsust tegev haldusorgan, siis peab ta hoolt kandma selle eest, et isikud oleksid teadlikud neid puudutavast kohustusest esitada vajalikke tõendeid ning kirjeldada asjaolusid. Selle eesmärgi saavutamiseks peab haldusorgan vajadusel inimestele aktiivselt nõu andma ning neid tõendite esitamisel toetama.¹⁶⁷

Menetlusosaliste osalemiskohustuse juures tuleb tähele panna seda, et teatavaks tegemise ning tõendite esitamata jätmise korral on negatiivse tagajärjena võimalik *soodustava haldusakti andmata jätmise*, koormava haldusakti andmise menetluse korral aga võib *tuvastatud asjaolud lugeda tõendatuks menetlusosalisele kahjulikus suunas*, põhjendusel, et menetlusosaline ei esita tõendeid, mida ta tõendamiskohustusest tulenevalt oleks pidanud esitama ja millele haldusorgan tema tähelepanu juhtis, kui see ei ole vastuolus teiste menetluses kogutud tõenditega. Soodustava haldusakti korral lähtutakse eeldusest, et kui isik soovib avaliku võimu abil mõnda soodustust saada, siis peab ta ka omalt poolt kõik selleks tegema, et otsuse tegemise seisukohast olulised asjaolud välja saaksid selgitatud.

¹⁶⁷ Halduskohtu analoogse kohustuse kohta toetada kaebajaid tõendite esitamisel vt RKHK 3-3-1-32-03: "Uurimisprintsipi peamine eesmärk on tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi selle tõttu, et protsessiosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid ... kohtu aktiivsus peab seejuures sõltuma protsessiosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid. Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem."

Millised aga on tagajärjed koormava haldusakti puhul tõendite ja andmete esitamata jätmisel, seda HMS üksikasjalikumalt ei määratle. Kehtivas õiguses on koormava haldusakti andmise menetluses isikule eriseaduste alusel pandud teatavad tõendamiskohustused, mille mittetäitmise korral on sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest võimalik:

- teha otsus ilma soovitatavate tõendite ja andmete kogumiseta, kui taoline kogumine ei osutu võimalikuks;
- jätta arvestamata isikut soodustavad asjaolud, mida isik vaatamata haldusorgani nõudmisele ei tõenda;
- rakendada muid sanktsioone seaduses sätestatud alustel ning ulatuses.

Ehitusseaduse § 63 lg 1 p 5 kohaselt on Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ametiisikul õigus saada ehitise omanikult riikliku järelevalve teostamiseks vajalikku informatsiooni ehitise kasutamise kohta lähtuvalt ehitise ohutusest ja kasutamise otstarbest. Sama lõike p 5 võimaldab riikliku järelevalve teostamisel ühtlasi ehitise nõuetele vastavuse kontrollimist. Kui järelevalvet teostav ametiisik on ehitist kontrollides tuvastanud, et ehitis ei vasta kehtestatud ohutusnõuetele, siis on tal EHS § 64 lg 2 p 2 alusel õigus teha ehitise omanikule vastavasisuline ettekirjutus. Ettekirjutuse (kohustava haldusakti) andmise menetluse käigus toimub ka teabevahetus järelevalveametniku ning ettevõtja vahel ning enne ettekirjutuse tegemist peab järelevalveametnik uurimispõhimõttest tulenevalt püüdma vajalikku infot koguda, nõudes teavet ehitise ohutuse kohta. Kui ehitise omanik järelevalveametniku päringutele ei vasta või teeb seda puudulikult, siis on mõeldav ettekirjutuse tegemine üksnes ametniku käsutuses oleva informatsiooni põhjal (mis aga võib ehitise omaniku seisukohast osutada negatiivsemaks tulemuseks). Ettekirjutuse täitmata jätmise korral näeb aga seadus sanktsioonina ette rahatrahvi, mis juriidilise isiku puhul võib ulatuda 500 000 kroonini (EHS § 68 lg 2).

Kui haldusorgan oli menetlusosalise poolt andmete esitamata jätmise või nende puuduliku esitamise tõttu sunnitud tegema ebaõige otsuse, siis ei saa haldusorganit taolises olukorras vastutavaks lugeda. Samale järeldusele võib jõuda ka riigivastutuse seaduse põhjal – RVS § 7 lg 1 kohaselt võib isik nõuda talle tekitatud kahju hüvitamist üksnes eeldusel, et kahju tekkimist ei olnud võimalik vältida (sh vältida aktiivse tegevusega menetlusosalise poolt). Kui aga uued tõendid ilmnevad pärast haldusakti andmist, siis võib see olla aluseks haldusakti muutmisele.

Teisalt võib jälle esineda olukordi, kus haldusorgan soovib teadlikult asjaolude objektiivse tuvastamise eesmärgil vältida menetlusosaliste kaasamist menetlusse.

Linna- või vallavalitsusel on õigus tarbijakaitseseaduse § 14³ lg 1 alusel väljastada kauplemislube. Ühtlasi on valla- või linnavalitsusele antud õigus volitada tarbijakaitsesega tegelema ametiisikuid, kellel on õigus kontrollida seaduse täitmist, tehes vajadusel ettekirjutusi TrbKS § 15 sätestatud alusel. Selleks, et tuvastada võimalikke süstemaatilisi nõuete rikkumisi, võib järelevalvealases tegevuses paratamatult vajalikuks osutada järelevalve teostamine ilma menetlusosalist kaasamata (vrld HMS § 40 lg 3 p-ga 4). Selline menetlus ei ole siiski enamasti lõpuni kinnine – esmalt võib haldusorgan vajalike andmete kogumise eesmärgil kaupleja tegevust jälgida, seejärel, enne ettekirjutuse andmist, teavitatakse kauplemisluba omavat ettevõtjat kai-

masolevast menetlusest, andes talle võimaluse omaalgatuslikult täiendavate tõendite esitamiseks ning asjaolude selgitamiseks.

Kui aga menetlusosalised on algusest alates olnud menetlusse kaasatud, siis ei tähenda see veel automaatselt, et haldusorgan peaks kõigi menetlusosaliste esitatud tõenditega arvestama. Uurimispõhimõtte üheks tuleti-seks on seegi, et sarnaselt halduskohtulikule menetlusele *puudub* ka haldusorgani jaoks tõenditel ette *kindlaksmääratud jõud*, haldusorgan hindab tõendeid nende kogumis ning moodustab kogutud materjalide põhjal täitevõimu lõpliku seisukoha. See aga ei tähenda, nagu võiks haldusorgan menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad täielikult tähelepanu alt välja jätta – selline käsitlus oleks ilmses vastuolus menetlusosaliste teabealaste õigustega.

7.2.8. Puudused uurimispõhimõtte realiseerimisel ning selle tagajärjed

Kuna tõendite kogumine ja asjaolude väljaselgitamine kujutavad endast üksikuid menetlustoiminguid, mille eesmärgiks on menetluse lõpptulemusena tehtava otsuse õiguspärasuse tagamine, siis ei saa menetlusosalised uurimispõhimõtte rakendamist reeglina iseseisvalt vaidlustada – eelduseks uurimistulemuste vaidlustamisel peab alati olema isiku subjektiivsete õiguste riive, mida siis kaebaja vastavalt PS §-le 15 ning HKMS § 4 lg-le 1 kaebuse või HMS § 71 lg-le 1 vaide esitamisel ära näitama peab. Sõltumata sellest, kas haldusorgan viis asjaolude uurimise ning tõendite kogumise läbi HMS-st tuleneval üldalusel või tugines ta sealjuures eriseadusele, ei too asjaolude puudulik uurimine ning tõendite vähene kogumine endaga automaatselt kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist, samuti ei tohiks tõendite puudulikkust tõlgendada automaatselt menetlusosalisele kahjulikus suunas.

Kuna tõendite kogumine on osa haldusorgani poolt läbiviidavatest menetlustoimingutest, siis kohaldub puuduliku uurimismenetluse suhtes HMS § 58 – haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes menetlusnõuete rikkumisele või vorminõuetele mittevastavusele tuginedes, lähtuda tuleb sellest, kas vastavad rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist või mitte.¹⁶⁸

Teisalt tuleb märkida, et mõningates olukordades võib uurimismenetluse ebakorrektnel läbiviimine endaga kaasa tuua ka otsuse sisulise õigusvastasuse, mis omakorda võib viia otsuse kehtetuks tunnistamiseni. Taoline olukord võib tekkida näiteks siis, kui haldusorganile on seadusest tulenevalt antud iseseisvaks otsustamiseks kaalutusõigus.

Ehitusseaduse § 33 lg 4 alusel kuulub kohaliku omavalitsuse pädevusse enne ehitise kasutusloa väljastamist vastava ehitise ülevaatamine ning selle nõuetele vastavaks tunnistamine. Sealjuures on kohalikul omavalitsusel õigus kaasata ehitise ülevaatuse

¹⁶⁸ Vt ptk 9.7.

tegemisele selleks pädevaid isikuid ja institutsioone, kes siis esitavad kirjalikult oma arvamuse. Kohalik omavalitsus A. kaasas valminud korterelamule kasutusloa andmisele tuleohutus- ning terviseohutuseksperdid, kelle hinnangu kohaselt ei vasta nimetatud korterelamu ettenähtud nõuetele. A. väljastab ekspertide arvamusele tuginedes kasutusloa andmisest keeldumise otsuse. Kasutusloa taotleja pöördub seepeale kaebusega halduskohtu poole, taotledes kasutusloa väljastamisest keeldumise otsuse kehtetuks tunnistamist. Kaebuse põhjenduses on märgitud, et negatiivse otsuse aluseks olevad eksperthinnangud on põhjendamata ning ekspertide kvalifikatsioon ebapiisav.

Nagu eeltoodud näitest nähtub, võib asjaolude väljaselgitamise ning tõendite kogumise nõude rikkumisel sõltuvalt rikkumise iseloomust olla nii vormiline kui ka sisuline tähendus. Kirjeldatud kaasus näitab, et uurimispõhimõtte rakendamisel võivad vead esineda kahes kontekstis – esiteks asjaolude ning tõendite kogumisel, teiseks aga kogutud tõendmaterjali hindamisel. Tõendite kogumisel tehtud vead on enamasti vormilist laadi ning ei too endaga reeglina kaasa lõppotsuse kehtetuks tunnistamist (v.a kui tõendite kogumisel jäeti kõrvale olulist tähendust omav materjal)¹⁶⁹, seevastu nende tõendite hindamisel halduse kaalutusõiguse alusel võib märkimisväärselt tihedamini esineda olukordi, kus haldusorgan teeb tõendeid kaaludes ning neile hinnangut andes ebaõigeid otsuseid.

Kui haldusorgan vaatab läbi vaiet, millega soovitakse vaidlustada uurimispõhimõtte kasutamist, siis tuleks esmalt leida vastus küsimusele, kas tõendite ja muude asjaolude puudulik väljaselgitamine võis mõjutada menetluse lõpptulemust või mitte. Vähemoluliste vormilist laadi menetlusõiguse rikkumiste korral, mis ei mõjutanud lõppotsust (nt tõendi arvestamata jätmine), piisab üksnes otsuse põhjenduse muutmisest või menetlusosalise täiendavast informeerimisest. Tõsisemad on aga need uurimispõhimõtte rikkumised, millel on otsene mõju lõppotsusele – sellisel juhul võib haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistada.

Riiklike peretoetuste seaduse § 8 alusel väljastatakse toetust ajateenijate lastele. Toetuse saamiseks nõutavate põhidokumentide loetelu kehtestab RPS § 16, ühtlasi tuleb vastavalt sotsiaalministri määrusele esitada kaitsevæeüksuse tõend lapse isa ajateenistuse perioodi kohta. Taotleja esitab vastavasisulise avalduse, mis ka rahuldatakse, vaatamata asjaolule, et taotlusele ei olnud lisatud kaitsevæeüksuse tõendit. Kui Pensioniamet tuvastab sellise vormilise puuduse, siis ei saa üksnes see asjaolu olla aluseks ajateenija lapse toetuse kehtetuks tunnistamisele. Toetuse andmise saab aga lõpetada siis, kui selgub, et isikul subjektiivne õigus toetuse saamiseks puudus (taotleja ei viibinud kaitsevæeteenistuses).

¹⁶⁹ Näiteks ATS § 22 sätestatud vestluse asendamine tööaruande esitamise nõudmisega ei ole oluline menetlusnormi rikkumine. Vestluse läbi viimata jätmine iseenesest ei saa olla teenistusest vabastamise käskkirja tühistamise aluseks, kui ametnikul on asja menetlemise käigus olnud võimalik esitada omapoolsed seisukohad. Vt RKHK 3-3-1-27-01.

7.2.9. Erireglid tõendite liikide kohta

7.2.9.1. Menetlusosalise seletus

Haldusmenetluses kogutavate tõendite hulka kuuluvad esmalt menetlusosaliste seletused. Sarnaselt teistele tõenditele hinnatakse ka menetlusosaliste seletusi asjas koos teiste samas asjas kogutud tõenditega. Senises halduspraktikas on kohati levinud väärarvamus, et menetlusosalise seletuse või tunnistaja ütluse alusel võib õiguslikku tähtsust omavaid asjaolusid tuvastada vaid kohus ning täitevvõimu organid võivad tugineda vaid dokumentaalsetele tõenditele. Nii see siiski ei ole. Seletused ja ütlused on ka haldusorgani jaoks kirjalikega samaväärsed tõendid, kui eriseadus ei sätesta teisiti (nt omandireformis ORAS § 17 lg 6). Asutuse kohustuseks on igal üksikjuhtumil eraldi otsustada, kas ta peab usaldusväärsemaks kirjalikku tõendit või menetlusosalise suulist või kirjalikku seletust. Eriti olulist tõendväärtust omavate seletuste andmise korral võib olla ette nähtud vande andmine. Seletuse andmist vande all HMS aga ei maini ning seetõttu tuleb selles küsimuses leida lahendus tsiviilkohtumenetluse seadustikust. TsMS § 101 lg 2 sisaldabki enne ütluste andmist tunnistaja poolt antava vande teksti, mida võib vajaduse korral rakendada ka haldusmenetluses menetlusosalise seletusele eelnevalt antava vandena. Siiski võib eeldada, et seletuste andmist vande all esineb haldusmenetluses väga harva. Juhtumeid, kus isik oleks kohustatud seletusi vande all andma, kehtiv õigus eriseadustes praegu ette ei näe.

Tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et HMS § 38 lg 2 näeb tõendina ette just nimelt menetlusosalise poolt antava seletuse. Järelikult ei ole isiku seletus tõendiks, kui isikul pole menetlusosalise staatust (nt isik, kellel on menetluse tulemuse vastu isiklik huvi, kuid kelle kaasamist haldusmenetlusse HMS § 11 lg 2 alusel ei ole haldusorgan pidanud vajalikuks). Küll aga võib selline isik olla tunnistajaks ning sel juhul saavad tõendmaterjaliks osutada tema poolt antud asjassepuutuvad ütlused. Menetlusosalise seletuse andmine võib toimuda nii haldusorgani initsiatiivil (HMS § 38 lg 3 alusel isikut ütlusi andma kohustades) kui ka menetlusosalise enda algatusel. Haldusorgani õigus ning isiku kohustus seletusi anda võib tuleneda ka vastava valdkonna eriseadusest ning eriti sagedasti esineb seda riikliku järelevalve valdkonnas.

Muuseumiseaduse § 12 lg 3 kohaselt on järelevalve teostajatel õigus nõuda muuseumikogude eest vastutavatelt muuseumitöötajatelt suulisi ja kirjalikke seletusi järelevalve objektiks olevates küsimustes (muuseumikogude hoidmine ja eksponeerimine, museaalide arvelevõtmise korraldus jne).

Seletuse andmine võib toimuda nii suulises kui ka kirjalikus vormis, samuti sidevahendi (telefon, faks, e-post) abil. Seletusena on käsitletavad ka menetlusosalise poolt tema ärakuulamise raames esitatud ettepanekud ja

vastuväited. Seletuste andmise üheks erivormiks saab lugeda ka akti andmisele eelneval ametialaste oskuste eksamil antud vastuseid.

Menetlusosaliste seletuse sisu võib olla väga erinev ning sellest sõltub ka seletuse vormistamine – haldusorganil tuleb talle menetluse üksikasjades antud kaalutlusõiguse alusel otsustada, kas piisab üksnes isiku ärakuulamisest või tuleks antav seletus ka protokollida. Seletuse protokollimise alused ning vormi sätestab HMS § 18, selle sätte kohaselt kuulub menelustoiming (sh seletuse andmine) protokollimisele, kui seda peab vajalikuks seletuse andja või haldusorgan või vastav kohustus tuleneb õigusaktist. Koostatava protokollu vorminõuded sätestab HMS § 18 lg 2. Oluline on fikseerida seletuse põhisisu, samas ei pea protokoll üksüheselt vastama ütluse sõnastusele, vaid hõlmama üksnes menetluse seisukohalt olulised asjaolud. Protokollu allkirjastab selle koostanud isik ning vajadusel ka seletuse andja.

7.2.9.2. Dokumentaalne tõend ja asitõend

TsMS § 117 lg 1 kohaselt on dokumentaalseteks tõenditeks igasugused kirjalikult, pildistamisega, helikandjal jne salvestatud ning jäädvustatud dokumendid, mis sisaldavad endas andmeid asja lahendamisel oluliste asjaolude kohta. Kuna teabekandjate loetelu on selles mõisteseletuses lõpetamata jäetud, siis saab sellest järeldada, et määrava tähtsusega pole dokumentaalse tõendi olemuse määratlemisel mitte selle väline kuju, vaid sisuline tähendus – ükskõik millisel andmekandjal jäädvustatud teabehulga (dokumendi) muudab dokumentaalseks tõendiks teabe sisuline tähendus antud menetluse aspektist vaadatuna. Vaatamata sellele, et dokumentaalne tõend võib olla esitatud ükskõik millises vormis, on vajalik teabe autentsus ning objektiivsele tegelikkusele vastavuse tagamine. Vältimaks dokumendi vormi vahetusest tulenevat teabe moondumist või kadu tuleks dokumentaalse tõendina menetluses kasutada ennekõike algdokumente (originaale), ent võimalik on ka dokumentide ärakirjade või väljavõtete esitamine.

Arhiiviseaduse § 23 lg 1 kohaselt on arhiiviteenuse osutamiseks vajalik tegevusloa olemasolu. Tegevusloa taotlemiseks vajalike dokumentide nimistu kehtestab ArS § 24, muuhulgas kuulub tegevusloa taotlusele lisatavate dokumentide hulka ka äriühingu asutamislepingu või asutamisosuse ärakiri. Taolise ärakirja esitamist võibki HMS mõistes käsitleda dokumentaalse tõendi esitamisenä, kuna selle alusel tuvastab tegevusloa väljastaja tegevusloa andmise eelduste olemasolu, samuti tegevusloa andmist välistavate asjaolude olemasolu puudumise. Dokumentaalse tõendi vormina on seadusandja pidanud vajalikuks piirduda enamasti üksnes nõudega esitada dokumendi ärakiri, dokumendi originaali nõue oleks sageli ebaproportsionaalselt range. Loomulikult võib lihtärakirja (koopia) asemel esitada ka dokumendi notariaalselt või ametlikult kinnitatud ärakirja – s.t dokumendi ärakirja, millele on täiendavalt juurde lisatud tõendamiseks pädeva organi kinnitus.

Dokumentaalse tõendina haldusorganile esitatavaid dokumente reeglina pärast menetluse lõppu isikule ei tagastata, vaid jäetakse toimikusse, kuuludes nõnda arhiveerimisele. Siiski, kui isik soovib esitatud algdokumendi tagastamist, siis tuleb talle seda ka võimaldada, jättes toimikusse

isiku esitatud ning haldusorgani poolt ametlikult kinnitatud dokumendi ära kirja (vt TsMS § 118 lg 3).

Kui dokument on tõendina haldusorganile esitatud isiku initsiatiivil, siis peab isik asutuse nõudel selgitama, miks ta peab selle dokumendi menetlusdokumentide hulka arvamist oluliseks, kui olulisus ei ole niigi ilmne. Sama kohustus laieneb ka teistele tõendiliikidele (nt asitõendid, ütlused, seletused). Samalaadne kohustus kehtib ka siis, kui isik taotleb haldusorganilt kolmanda isiku valduses oleva dokumentaalse tõendi menetlusse kaasamist. Teisalt lasub selgituskohustus ka haldusorganil – dokumentaalse tõendi esitamist nõudes peab haldusorgan isiku soovil andma selgitusi, miks peab ta antud tõendi väljanõudmist ning menetlusse kaasamist möödapääsmatult vajalikuks. Dokumentide tõendina väljanõudmine isikutelt ei tohi olla absoluutselt kontrollimatu ning alusetu, kuna esiteks koormaks ülemäärane asjatute tõendite nõudmine nii haldusorganit ennast kui ka menetlusosalisi, teisalt kaasneks sellega aga asjasse mittepuutuvate tõendite mahu suurenemine, see aga muudaks ülevaate saamise menetluslikest dokumentidest raskendatuks.

Haldusorgan peab mõõdupäraselt tegutsema ka dokumentaalsete tõendite kogumise vormi määratledes. Seoses tõendite kogumise korraldusega maksuasjades on Riigikohtu halduskollegium märkinud, et nii maksumenüü seaduse mõttest kui ka haldusmenetluse üldpõhimõtetest tulenevalt on maksuhalduril õigus kolmandalt isikult teabe saamiseks teha talle ettepanek tulla temale sobival ajal maksuhalduri ruumidesse teabe andmiseks. Kolmandal isikul on õigus valida, millisel viisil ta täidab teabe andmise kohustuse. Isiku sundimine karistuse ähvardusel (nt kohustus ilmuda Maksuametisse ning esitada asjassepuutuvad tõendid) on aga õigusliku aluse puudumise korral õigusvastane.¹⁷⁰

Dokumentaalse tõendi esitamise otsest kohustust haldusmenetluse seadus ette ei näe. Siin peitubki erinevus tsiviilkohtumenetluses rakendatava õigustikuga. Haldusmenetluses on dokumentaalse tõendi esitamata jätmise korral otseseks võimalikuks sanktsiooniks üksnes soodustava haldusakti andmisel taotluse läbi vaatamata jätmise (kaudselt on sanktsioonina vaadeldav ka tõenditest tuleneda võivate, menetlusosalise seisukohast kasulike asjaolude arvestamata jätmise), tsiviilkohtumenetluses seevastu on tõendi esitamata jätmise korral kohtul õigus isikut trahvida, kusjuures trahvimine ei vabasta isikut kohustusest tõendit esitada. Tsiviilkohtumenetluses määramisele kuuluva trahvi suurus võib sealjuures olla vahemikus $\frac{1}{4}$ kuupalga alammäärast kuni kuue kuu kuupalga alammäärani (TsMS § 32 lg 2). Erinevalt kohtulikust menetlusest on haldusmenetluse eesmärk rohkem menetluse sujuv ning kiire läbiviimine ning seetõttu ei oleks ka otstarbekas tõendi esitamisest keeldumise korral haldusorgani poolt määratava trahvi

¹⁷⁰ RKHK 3-3-1-31-01, p 4.

kasutamine. Küll aga võib tõendite esitamata jätmise korral menetlusosalist trahvida halduskohtumenetluse raames ning juba sellise võimaluse olemasolu peaks menetlusosalisi piisavalt stimuleerima tõendeid esitama. Järelikult ei tohiks haldusmenetluses tõendite esitamata jätmise korral trahvi määramise võimaluse puudumine olla takistuseks tõendite igakülgele ning täielikule esitamisele – hiljemalt halduskohtumenetluse käigus on kohtul võimalik tõendite esitamist taas nõuda ja vajaduse korral ka trahvi määrata.

Dokumentaalse tõendi esitamisel ning esitamise nõudmisel on siiski teatavad piirid ning sellele on viidatud nii haldusmenetluse seaduses kui ka tsiviilkohtumenetluse seadustikus. Üheks piiriks on juba eespool mainitud sisuline piir – nõutav tõend peab olema antud menetluses kohane ning vajalik. Teiseks tuleb ka tõendite esitamisel ning vastuvõtmisel arvestada isikute põhiõigustega: nõnda näiteks ei ole füüsilisel isikul kohustust esitada tõendina talle posti, telefoni, telegraafi või mõnel muul üldkasutataval teel temale edastatud sõnumi sisu (TsMS § 120 lg 3), kuna selline nõue oleks vastuolus PS §-s 43 sisalduva isikule edastatavate sõnumite saladuse põhiõigusega. Tõendi esitamise piiranguid on teisigi: advokaadisaladusest tulenev piirang (TsMS § 102 lg 3), ärisaladus, riigisaladus, eraelulised ning delikaatse sisuga isikuandmed jne.

Kui dokumentaalse tõendi haldusorganile esitamise korral oli isikul võimalik esitada enamasti dokumendi (kinnitatud) ärakiri, siis asitõendite esitamise korral pole asja täpse koopia esitamine tavaliselt mõeldav, kuna koopia ei pruugi piisavalt objektiivselt kajastada originaal esemega tõendatavaid asjaolusid. Küll aga võib isik pärast menetluse lõppu esitada haldusorganile taotluse asitõendi tagastamiseks tema valdusesse. Võimalik ja mõeldav oleks see näiteks riikliku järelevalve menetluse raames, kui kontrollproovi võtmise tulemusena selgus, et isiku tegevus vastas nõuetele ning puudub vajadus kontrollproovi edasise säilitamise järele. Taoline tagastamine on siiski pigem erandlik nähtus – kauba nõuetele vastavuse kontrollimiseks võetavad proovid on enamasti nõnda väikesemahulised, et nende võtmisest tekkiv kulu ettevõtjale on marginaalselt väike ning asja tagasinõudmisel pole mõtet.

Dokumentaalsete tõendite kogumist ning sellega seonduvaid probleemseid teemasid on käsitlenud ka Riigikohtu üldkogu nn Diveci asjas.¹⁷¹ Kohus märkis, et kriminaalmenetluse raames esemete või dokumentide võetuse teostamine (s.t tõendite kogumine) on avalik-õiguslikku laadi tegevus, mis riivab isiku põhiõigusi ja -vabadusi. HKMS § 3 kohaselt kuulub avalik-õiguslike vaidluste lahendamine halduskohtu pädevusse, eeldusel et konkreetse vaidluse lahendamiseks ei näe seadus ette erikorda. Kui isik leiab, et tema õigusi ja vabadusi on menetluse käigus sooritatud menetlus-toiminguga riivatud, siis on tal õigus esitada kaebus prokurörile või hal-

¹⁷¹ RKHK 3-3-1-38-00.

duskohtule. Halduskohtu ülesandeks ei ole sealjuures mitte niivõrd kriminaalmenetlustoimingu vajalikkuse ja otstarbekuse kontroll, pigem peab halduskohus kontrollima, kas menetlustoiminguga ei ole rikutud isiku põhiõigusi ja -vabadusi.

Asitõend on asi, mille olemasolu või omadused võivad aidata selgitada asja lahendamiseks tähtsaid asjaolusid.

Vedelkütuse seaduse § 25 lg 1 kohaselt on järelevalveasutuse (Energiaturu Inspeksioon, Tarbijakaitseamet) pädeval ametiisikul õigus võtta kütuse valdaja või kütuse omaniku valduses olevast kütusest vajalikus koguses tasuta kütuseproove kütuse nõuetele vastavuse kontrolli eesmärgil. Võetud kütuseproovi tuleb seetõttu vaadelda riikliku järelevalve teostamise käigus kogutud asitõendina, millel on oluline tähendus asja lahendamise ning vajadusel ka ettekirjutuse tegemise aspektist.

Asitõendite kogumine ja hoidmine ning nende kasutamise kord on küllaltki sarnane teiste dokumentaalsete tõendite kogumisega, mistõttu kohaldatakse asitõendite suhtes dokumentaalsete tõendite kohta käivaid sätteid. Erinevus dokumentaalse tõendi ning asitõendi vahel seisneb peamiselt asjaolude tõendamise vormis – kui dokumentaalne tõend sisaldab teavet menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta, siis asitõendi puhul on tähtsate asjaolude väljaselgitamise allikaks asitõend ise.

Asitõendi käsitlemise kord sõltub suurel määral haldusmenetluse eripärast. Eriti levinud on asitõendite kogumine haldusorgani initsiatiivil riikliku järelevalve menetlustes, kus haldusorgan teostab asitõenditele tuginedes kontrolli isiku tegevuse seaduslikkuse üle. Asitõendite kogumine ning säilitamine peab seetõttu toimuma viisil, mis tagaks asitõendite tõenduslike omaduste säilimise ja võimaldaks hiljem menetluse seisukohalt oluliste asjaolude objektiivset tuvastamist. Vajalikuks võib osutada isegi tõendi pitseerimine. Kui asitõendit ei ole võimalik toimikule juurde lisada või seda haldusorgani asukohta tuua, siis võidakse asitõendi vaatlus läbi viia asitõendi asukohas, tehes märkmeid asitõendi omaduste kohta. Vaatluse tulemused fikseeritakse protokollis, millele omakorda lisatakse vajaduse korral asitõendit iseloomustav muu materjal (fotod, helisalvestised jne).

7.2.9.3. Paikvaatlus

Haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude tuvastamine paikvaatluse teel seisneb kinnisasja, paikkonna või sündmuskoha üksikasjalikus kirjeldamises, samuti koha pildistamises või oluliste iseloomulike tunnuste jäädvustamises mõnel muul viisil (TsMS § 127 lg 2). Paikvaatlus on järelikult vahetu tunnetuslik tegevus, mille eesmärgiks on asja või paikkonna omaduste tuvastamine, kasutamaks kogutud teavet menetluse raames erinevate otsustuste tegemiseks.

Paikvaatluse läbiviimise korraldus on nii HMS-s kui ka TsMS-s käsitlemist leidnud üksnes põgusalt. Initsiatiiv paikvaatlus läbi viia võib tuleneda nii menetlusosaliselt kui ka haldusorganilt, menetlusosalise poolt hal-

dusorganile esitatav taotlus paikvaatluse korras andmete kogumiseks peab võimaluse korral olema põhjendatud. Ka siin sõltub tõendi kogumise täpsem viis konkreetse haldusmenetluse eripärast ning kogutavate andmete iseloomust. Analoogselt teistele tõendite kogumise viisidele peab ka paikvaatluse teostamine olema piisaval määral dokumenteeritud ning seetõttu tuleb vaatluse tulemused fikseerida protokollis.

Paikvaatlus ei pruugi seisneda mitte üksnes koha vaatlemises ning nähtu kirjeldamises, vaatluse eesmärgiks võib olla ka näiteks koha müratasemele hinnangu andmine, välisilme hindamine jne. Kuna tegemist on hindamisega, siis võib paikvaatlusega antav hinnang tihti osutuda subjektiivseks ning paikvaatluse tulemusena tehtud kaalutusotsus vajab seetõttu eriti hoolikat ettevalmistustööd ning põhjendamist. Kui paikvaatluse läbiviimise eeltingimuseks on isiku nõusolekuta tema eluruumi, valdusse või töökohta tungimine, siis on selleks PS § 33 kohaselt vaja seadusest tuleneva volituse olemasolu, samuti peab selline tegevus tulenema vajadusest kaitsta avaliku korda, tervist, teiste isikute õigusi või vabadusi, samuti on see võimalik kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise eesmärgil. Reeglina leiabki enamik eluruumi puutumata nõude piiramistest aset kriminaalmenetluse raames, ent välistatud ei ole ka seadusest tuleneval õiguslikul alusel eluruumi läbiotsimine haldusmenetluse (enamasti riikliku järelevalve menetluse) käigus.

TrbKS § 12 lg 2 kohaselt on Tarbijakaitseameti ametiisikul õigus kontrollimise eesmärgil takistamatult siseneda müüja või teenuse osutaja ametiruumi, -rajatisse ja kaupju vedavasse sõidukisse või avada veovahendeid. MKS § 72 lg 1 kohaselt on maksuhalduril vaatluse läbiviimiseks õigus siseneda maatükile, ehitistesse ja ruumidesse, kus toimub maksukohuslase majandus- ja kutsetegevus. Reeglina teatatakse vaatluse läbiviimisest isikule ette ning talle tuleb esitada kirjalik korraldus, milles selgitatakse vaatluse läbiviimise eesmäärke. Taolised PS §-s 33 sätestatud õiguse riivid on lubatud üksnes seaduses sätestatu juhtudel avaliku korra kaitseks (mille hulka saab lugeda ka seaduslikkuse järelevalve).

7.2.9.4. Ekspertiarvamus

Ekspert on eriteadmistega isik, kelle eriteadmistel baseeruv arvamus aitab välja selgitada asjas tähtsust omavaid asjaolusid. Eksperti kasutamist haldusmenetluses reguleerib HMS § 39:

“Ekspert ja tunnistaja haldusmenetluses

- (1) Haldusorgan kaasab eksperti või tunnistaja haldusmenetlusesse tema nõusolekul, kui seadus ei näe ette tema menetluses osalemise kohustust. Tunnistajana ei või menetlusesse kaasata isikuid, keda keelab tunnistajana üle kuulata tsiviilkohtumenetluse seadustik.
- (2) Kui eksperti osavõtt haldusmenetlusest on ette nähtud seadusega, võib ekspert arvamuse andmisest keelduda tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel.

- (3) Tunnistaja kuulatakse üle tsiviilkohtumenetluse seadustikuga sätestatud korras. Tunnistaja võib ütluste andmisest keelduda, kui ta on menetlusosalisega seotud tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 103 lõikes 1 sätestatud viisil või tema poolt ütluste andmisega võiks kaasneda tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 103 lõikes 2 nimetatud tagajärg.
- (4) Eksperdil ja tunnistajal on õigus oma ülesannete täitmise eest saada tasu või hüvitist tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel.
- (5) Tunnistajale ja eksperdile raha väljamaksmise korra määrab Vabariigi Valitsus. Väljaspool oma elukohta haldusmenetluses osalevale eksperdile või tunnistajale makstakse sõidu-, korteri- ja päevaraha Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud suuruses.
- (6) Eksperdi või tunnistaja kaasamise kulud kannab isik või haldusorgan, kelle taotlusel tunnistaja või ekspert kaasati."

Haldusorgan kaasab eksperdi haldusmenetlusesse tema nõusolekul, kui seadus ei näe ette tema menetluses osalemise kohustust (HMS § 39 lg 1). Kohustuslik on eksperdi osalemine näiteks teatud ehitusloa või keskkonnamoela väljaandmisel ning planeeringu kehtestamisel, mil menetlusesse peab olema kaasatud litsentseeritud keskkonnamoelu hindamise ekspert (KMHS § 6 lg 2). Samas ei tähenda eksperdi kasutamise kohustus üleüldiselt, et sel alusel oleks võimalik konkreetset eksperti sundida ekspertiisi tegema. HMS § 39 lg 1 sõnastus on mõnevõrra ebaõnnestunud, silmas on peetud haldusorgani kohustust teatud juhtudel kasutada haldusmenetluses eksperdi abi, mitte aga nõuda HMS § 39 lg-le 1 viidates konkreetse isiku osalemist. Eksperdi kaasamata jätmine juhtudel, mil tema osalemine oli kohustuslik, on käsitatav menetlusveana. Sellise vea mõju otsusele võib olla erinev, sageli võib seadusest tuleneva eksperdi kaasamise kohustuse rikkumine mõjutada ka menetlustulemust ning viia seega haldusakti kehtetuks tunnistamise või tühistamiseni.

Eksperdi kasutamisel tuleks arvestada eelkõige eksperdi eriteadmiste ulatusega ning eksperdi erapooletust mõjutavate asjaoludega. Võimalusel tuleks kasutada võimalikult kitsa eriala spetsialisti ning kasutada tema abi rangelt tema eriteadmiste piires. Eriteadmistena on käsitatav mistahes valdkonna süvendatud tundmine (sh õigusteaduse mõne haru või välismaise õiguse tundmine), mis võimaldab kindlaks teha menetluses olulisi asjaolusid või nendevahelisi seoseid. Eksperdi valikul tuleb arvestada tema erapooletust mõjutavaid asjaolusid, sest erapooliku eksperdi kaasamine võib tekitada menetlusosalises umbusku ning tingida tema poolt teise eksperdi kaasamise, mis kokkuvõttes tõstab menetluskulusid ja pikendab menetlusele kuluvat aega. Eksperdi kasutamine ka muudeks, tema pädevust

ületavate küsimuste lahendamiseks murendab kogu ekspertiisi usaldusväärust, kuivõrd eksperdiarvamuse kasutamine tema pädevusse mittekuluvate küsimuste otsustamiseks viitab haldusorgani või menetlusosalise soovile mõjutada eksperdiarvamuse varjus ka muid asjaolusid. Erapooletuks kohta vt lähemalt ptk 2.6.

Kui eksperdi osavõtt haldusmenetlusest on ette nähtud seadusega, võib ekspert arvamuse andmisest keelduda tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel (HMS § 39 lg 2).¹⁷² Säte on kohaldatav juhul, kui ekspert nõustub ekspertiisi läbi viima, kuid see on raskendatud temast sõltumatutel põhjustel. TsMS § 132 lg-st 3 tulenevalt võib ekspert ekspertiisi tegemisest keelduda, kui tal ei ole eksperdiarvamuse andmiseks vajalikke eriteadmisi või kui temale esitatud ekspertiisimaterjal on puudulik ja seda ei ole võimalik täiendada või kui lisamaterjali saamise taotlust ei rahuldata. TsMS § 134 lg 2 kohaselt keeldub ekspert ekspertiisiaktis vastamast küsimusele, mis on eksperdi eriala väline või õiguslik või küsimusele vastamine ei eelda eksperdiuringuid ja eriteadmistele tuginevate arvamuste andmist. Ekspertiisi keeldumisel ekspertiisi teostamisest tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel tuleb haldusorganil leida uus ekspert (kellel on vajalikud eriteadmised) või kõrvaldada puudused, mille tõttu ekspert ekspertiisist keeldus (nt täiendada materjale, formuleerida ümber küsimused).

Ekspertiisi eesmärgiks on asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, arvamuse mitteametlikult otsuse tegemisel tuleb eraldi põhjendada, sest eksperdiarvamus peaks olema eriteadmisi nõudvate asjaolude väljaselgitamisel eelduslikult suurema kaaluga kui muud tõendid. See põhimõte ei ole muidugi absoluutne, alati võib ka eksperdiarvamuses käsitletud küsimustes olla mitmeid konkureerivaid tõendeid, millest otsuse tegemisel lähtuda, ning see millises osas ekspertarvamusest kõrvale kalduda, on haldusorgani otsustada.

Riigikohus on käsitlenud kohtute uurimisprintsipi seoses ekspertiisiga,¹⁷³ see peaks olema ülekantav ka haldusorganile – uurimis põhimõttest

¹⁷² Analoogiline on ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu regulatsioon. Eelnõu § 314 lg 4 sätestab, et ekspert keeldub eksperdiarvamuse andmisest, kui talle esitatud andmed on puudulikud või kui tal ei ole arvamuse andmiseks vajalikke teadmisi. Ekspert kontrollib viivitamata, kas ekspertiisiülesanne puudutab tema eriala või eriteadmisi ja kas ülesande lahendamine on võimalik ilma täiendavate ekspertide kaasamiseta ning peab keeldumisest või kahtlustest kohtule viivitamata teatama.

Eelnõu § 308 kohaselt võib ekspert keelduda ütluste andmisest. Kohus võib eksperdi ka muul põhjusel ekspertiisi tegemise kohustusest vabastada (§ 308 lg 1). Ekspert ei või määrata isikut, kes on osalenud asjas eelneva lahendi tegemisel, muu hulgas vahekohtus või kohtueelses menetluses, välja arvatud, kui ta osales menetluses eksperdi või tunnistajana (§ 308 lg 2). Ekspertiks määratud isik võib ekspertiisi tegemisest keelduda ka muul seaduses sätestatud juhul või mõjuva isikliku põhjuse olemasolul (§ 308 lg 3).

¹⁷³ RKHK 3-3-1-13-02.

lähtuvalt lasus kohtutel kohustus kontrollida, kas vaidlustatud korralduste aluseks võetud eksperthinnang on koostatud seaduse ja kehtiva meetoodika nõuetele vastavalt. Ka haldusorgan peab eksperdi abi kasutades ning eksperdiarvamusele tuginedes otsust tehes olema veendunud, et ekspert on järginud seadusi ja kehtivat meetoodikat. Haldusorgan peab lähtuvalt uurimisprintsiiibist olema veendunud, et tema otsustuse motivatsioon ning selle faktilised alused on vähemalt formaalsetest kriteeriumidest lähtuvalt korrektsed. Vastutus haldusakti õiguspärasuse eest lasub tervikuna otsust tegeval haldusorganil.

Ekspertiisi saab tellida asjaolude tuvastamiseks, kuid mitte seaduse tõlgendamiseks ega diskretsiooni teostamiseks. Näiteks planeeringu kehtestamisel peab haldusorgan ise hindama planeeritava hoone sobivust ümbuskonda, eksperdi abi oleks seejuures võimalik kasutada teatud faktiliste asjaolude tuvastamiseks, nt kuidas plaanitav ehitise muudab naabermaajadele langevat valgusvoogu (väljendatuna mõõtühikutes); kas ehitise välimurde vastab teatavale ajastule omastele joontele jne. See aga ei tähenda, et eksperdid võiksid teha lõplikke kaalutusotsuseid haldusorgani eest.¹⁷⁴

Olemuselt on eksperdiarvamuse küsimine või ekspertiisi määramine menetlustoiming, mitte haldusakt. Riigikohus märkinud: "Ekspertiisi määramine on menetlustoiming. Ekspertiisi määramine ei kujuta endast haldusakti HMS § 51 lg 1 tähenduses, sest sellega ei tekitata, muudeta ega lõpetata haldusvälise isiku õigusi ega kohustusi. Samuti ei ole ekspertiisi määramine eelhaldusakt HMS § 52 lg 1 p 2 tähenduses, sest sellega ei tehta õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omavaid asjaolusid."¹⁷⁵ Sellest, et tegu on menetlustoiminguga, tuleneb ühtlasi järeldus, et juhtudel, kui on eksitud ekspertiisi tegemise nõuete vastu (sh kui kohustuslik ekspertiis puudub), on sellel HMS §-s 58 sätestatud tagajärjed ning menetlusnõuete rikkumine ei too automaatselt kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist või tühistamist.

¹⁷⁴ Vt RKHK 3-3-1-42-03, p 36.

¹⁷⁵ RKHK 3-3-1-53-03.

Eksperdil on õigus oma ülesannete täitmise eest saada tasu või hüvitist tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel (§ 39 lg 4).¹⁷⁶ TsMS sätestab järgmised tasu või hüvitise maksmise alused – tasustamisele kuulub eksperdina tehtud töö ning, kui ekspert viibib seoses ekspertiisiga väljaspool oma elukohta, siis makstakse eksperdile ka sõiduraha, korteriraha ja päevaraha. Haldusmenetluse seadus sätestab eksperdi tasustamiseks ning tema kulutuste hüvitamiseks samad alused (HMS § 39 lg 5).

Eksperdile raha väljamaksmise korra määrab Vabariigi Valitsus. Väljaspool oma elukohta haldusmenetluses osalevale eksperdile makstakse sõidu-, korteri- ja päevaraha Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud suuruses. Vabariigi Valitsuse 27. novembri 2001. aasta määruse nr 362 “Tunnistajale või eksperdile raha väljamaksmise kord ja väljaspool oma elukohta haldusmenetluses osalevale eksperdile või tunnistajale makstava sõidu-, korteri- ja päevaraha suurus” §-st 2 tulenevalt ei laiene määrus eksperdile, kes täidab oma kohustusi ametiülesandena.

Määruse § 5 ja § 6 sätestavad – eksperdil on õigus saada töötasu haldusorgani taotlusel tehtud töö eest; haldusorgani taotlusel haldusmenetluse kaasatud ekspertidele makstakse ekspertiisi eest tunnitasu kuni 10 Vabariigi Valitsuse kehtestatud tunnipalga alammäära ulatuses. Tasu suuruse kindlaksmääramisel arvestab haldusorgan eksperdi kvalifikatsiooni, ekspertiisi keerukust ja ekspertiisi läbiviimiseks kulunud aega.

Väljaspool oma elukohta haldusmenetluses osalevale eksperdile või tunnistajale makstakse sõidu-, korteri- ja päevaraha Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2000. a määrusega nr 453 “Töölähetuse kulude hüvitiste ja päevaraha määrad ning nende maksmise tingimused ja kord” kehtestatud määrades, tingimustel ja korras. Määruse kohaselt hüvitatakse sõidukulud eksperdi poolt esitatud kulu tõendava dokumendi või sõidupileti alusel, sõidupileti ettetellimisega seotud kulud hüvitatakse kulu tõendava dokumendi või sõidupiletile tehtud märkuse alusel. Vabariigi Valitsuse määruses on

¹⁷⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku eelnõu reguleerib eksperdi kuludega seonduvat detailsemalt kui kehtiv seadus. Riikliku ekspertiisiasutuse ekspertiisi tegemise kulud ja koosseisulise tõlgi kulud kuuluvad hüvitamisele Vabariigi Valitsuse kehtestatud ulatuses ja korras, neile ei kohaldata seaduse üldist regulatsiooni (§ 160 lg 2). Paragrahvi 162 lg-te 1 ja 2 kohaselt makstakse eksperdile ülesannete täitmise eest riigi arvel tasu tunnitasu Vabariigi Valitsuse kehtestatud alam- ja ülemmäära piirides. Tunnitasu määrates arvestab kohus eksperdi kvalifikatsiooni, töö keerukust, vajalike vahendite kasutamise seotud möödapääsmatuid kulusid ning erilisi asjaolusid, mille tingimustes tuli ekspertiis teha. Paragrahv 163 sätestab – välisriigis elavale eksperdile võib maksta kõrgemat tasu Vabariigi Valitsuse poolt sätestatud, kui selline tasu on tavaline tema elukohamaal ja isiku osalemine menetluses on hädavajalik. Samuti nähakse ette ka eksperdiarvamuse ettevalmistamise ja koostamisega seotud kulude hüvitamine, kaasa arvatud vajalikud kulutused abitööjõule ning uuringu jaoks kasutatud materjalidele ning vahenditele (kuni 20% eksperditasust) ning menetlusega seotud sõidukulud mõistlikus ulatuses ja muud kohtumenetlusest tingitud vajalikud kulud, eelkõige majutus- ja toitlustuskulud.

sätetatud majutuskulude alammäärad ning määrad, mida ei maksustata tulumaksuga. Majutuskulude alammäärad on riigisisel lähetusel 200 krooni ning välislähetusel 800 krooni ööpäevas. Tulumaksuga ei maksustata majutuskulu riigisisel lähetusel kuni 1200 krooni ööpäevas ja välislähetusel kuni 2000 krooni ööpäevas.

Tasu ning hüvitis määratakse kindlaks ning hüvitatakse menetlusse kaasatud eksperdi poolt haldusorganile esitatud kirjaliku avalduse alusel. Eksperdi kaasamise kulud kannab isik või haldusorgan, kelle taotlusel ekspert kaasati (HMS § 39 lg 6). Kohustusliku ekspertiisi kulud kannab haldusakti andja, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (nt keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanauдитеerimise seaduse kohaselt tasub keskkonnamõju hindamisega seotud kulud arendaja).

Menetlusosalise taotlusel haldusmenetlusse kaasatud eksperdi tasu ning hüvitis määratakse kindlaks menetlusosalise ning eksperdi vahelise kokkuleppega.

7.2.10. Haldusmenetluse ning kriminaal- ja väärteomenetluse seos tõendite kogumisel

Vastavalt HMS § 2 lg-le 2 ei kuulu väärteomenetlus ning süütegude kohtueelse uurimise menetlemine haldusmenetluse seaduse reguleerimisalasse. Tihti võib aga haldusmenetluse ning väärteomenetluse (mida varem tunti haldusõiguserikkumiste menetlusena) eristamine tekitada raskusi, seda eriti valdkondades, kus läbiviidav haldusmenetlus põimub tihedalt väärteomenetlusega, olles sellele vahetult eelnevaks või paralleelselt läbiviidavaks menetluseks (tüüpiliseks näiteks on haldusmenetluse valdkonda kuuluv riikliku järelevalve menetlus). Kuna nii haldusmenetluse seadus kui ka väärteomenetluse seadustik sisaldavad tõendite kogumise korda käsitlevaid sätteid, siis ongi alljärgnevalt vajalik mõlema menetluse käigus kogutud tõendite omavaheline seostamine ning tõendite riskasutuse aluste määramine.

Haldusmenetluse ning kriminaal- või väärteomenetluse seoseid ning mõlema menetluse raames kogutud tõendite riskasutust on korduvalt käsitletud Riigikohtu halduskolleegium. Kolleegium on leidnud, et haldusmenetluses on haldusorganil võimalik tuvastada õiguserikkumise toimepanemise fakt iseseisvalt, ilma et sellele peaks eelnema kuriteo- või väärteomenetluse tulemusena tehtud otsus, millega isiku teole on antud karistusõiguslik hinnang.¹⁷⁷

Maksukorralduse seaduse § 107 lg 1 kohaselt on riiklike maksude maksuhalduril õigus peatada tagastusnõude täitmine (s.t maksusumma tagastamine), kui maksukohustuslase tegevuses on tuvastatud maksukorralduse seaduse või teiste maksuseaduste rikkumise tunnuseid ning seoses rikkumisega on alustatud kriminaalme-

¹⁷⁷ RKHK 3-3-1-18-03; RKÜK 3-3-1-120-03.

netlust või vääртеomenetlust. Juba selle sätte sõnastus näitab, et Maksuametil on õigus kriminaal- või vääртеomenetluse alustamise järel, kuid enne otsuse selgumist anda maksumaksja tegevuse õiguspärasusele oma hinnang ning tuvastada õigusrikkumise fakt, kuna vastupidisel juhul ei oleks tagastusnõude täitmist kriminaal- või vääртеomenetluse peatamise ajaks võimalik üleüldse peatada.¹⁷⁸

Teisalt võib mõnikord haldusmenetluse algatamise kohustuslikuks eeltingimuseks olla kriminaal- või vääртеomenetluse algatamine. Riigikohtu halduskolleegium on märkinud, et legaliteedi põhimõttest tulenevalt on haldusõiguserikkumisi (vääртеegusid) menetlevad ametnikud kohustatud võtma õiguserikkumise toime pannud isikud vastutusele, selle põhimõtte järgimine või ka eiramine ei välista aga maksuameti õigust nõuda ettekirjutusega maksu tasumist.¹⁷⁹

Õiguspraktikas on vaidlusi põhjustanud ka probleem, kas haldusmenetluses on isikul võimalik tugineda PS § 22 lg 3 sätestatud põhiõigusele, mille kohaselt ei tohi kedagi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu (nn *nemo tenetur se ipsum accusare* põhimõte).¹⁸⁰ Olguigi et HMS sellist juhtumit ette ei näe, võivad eriseadused kohustada isikuid esitama haldusorgani nõudel isikut ennast puudutavaid tõendeid, nt raamatupidamisdokumente maksumenetluses. Kui nendest dokumentidest nähtub karistatav õigusrikkumine, siis võrduks dokumentide esitamiseks kohustamine enda vastu tunnistamiseks sundimisega.

Sellist seisukohta toetas ka Euroopa Inimõiguste Kohus asjas *J.B. v Switzerland* 2002. aastal.¹⁸¹ Isikult nõuti dokumente, mis võisid anda infot maksukohustuse kohta, näidates muuhulgas, kas kaebajal oli deklareerimata tulused. Kaebaja ei saanud tekinud olukorras olla kindel, et dokumentidest nähtuvat informatsioon ei hakata hiljem kasutama maksuõigusrikkumise eest karistamiseks (otsuse p 66).

Euroopa Inimõiguste Kohtu ülalkirjeldatud kaasuse põhjal tehtud arutlusi Eesti õigusesse üle tuues saab teha järgmiseid järeldusi:

- haldusmenetluses on reeglina võimalik sundida isikut seaduse alusel ütlushi andma. Teabe andmiseks ei saa isikut kohustada, kui sellega sunnitaks isikut end kuriteos süüdi tunnistama;
- sunni abil kogutud teavet ei tohi hiljem kasutada karistusmenetluses;
- dokumentide esitamise ettekirjutuse võib vaidlustada, kui paralleelselt käib kriminaalmenetlus maksukohustuse rikkumise üle või pole välistatud hilisema karistusmenetluse algatamine esitatud dokumentide alusel.

¹⁷⁸ RKHK 3-3-1-19-03, p 9; 3-3-1-18-03, p 13; 3-3-1-36-03, p 10.

¹⁷⁹ RKHK 3-3-1-54-01 p 1.

¹⁸⁰ E. Kergandberg, teoses: E. J. Truuväli (koostaja), Eesti Vabariigi põhiseadus, 2002, lk 194–200.

¹⁸¹ EIÖK 31827/96.

Kohtu ülesandeks ei ole sealjuures spekuloida teemal, kas isikut puudutavat teavet võidakse hiljem karistusmenetluses kasutada. Kui maksuamet ei tõesta veenvalt, et karistamine on välistatud, siis peab kohus lähtuma sellest, et karistamine on võimalik ja isik võib põhiseaduse § 22 lg-le 3 tuginedes teabe andmisest keelduda. Mujal riikides võib sellisel juhul kõne alla tulla näiteks maksumaksja ja riigi vaheline kokkulepe, et maksumaksja annab küll infot, ent riik kinnitab vastutasuna, et teda antava info alusel ei karistata.

7.3. Dokumentidega tutvumine

7.3.1. Üldine infovabadus

Haldusmenetluses on õiglase menetluse läbiviimise vältimatuks eelduseks asjassepuutuvate materjalide ning dokumentide korrektne pidamine ja haldamine, kuna reeglina võtab haldusorgan menetluse tulemusena otsuse vastu just nimelt dokumentidesse kätketud teabe põhjal. Seetõttu võib väita, et teabe kogumine, selle korrastamine, säilitamine, kogutud info põhjal varremtehtud otsuste ümbervaatamine ning edasise tegevuse planeerimine ning laiemale avalikkusele teatavakstegemine on üheks avalikku haldust läbivalt iseloomustavaks tunnusjooneks.

Dokumentidega tutvumise põhimõtte aluse Eestis loob *põhiseadus* – PS § 44 kohaselt on kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta. Sama paragrahv sätestab ka isiku õiguse tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Nimetatud õigused ja kohustused ei ole siiski absoluutsed, põhiseadus võimaldab seaduse alusel (nn lihtne seaduse reservatsioon) piirata mõningate ametiasutuse tegevust puudutavate, samuti üksnes asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmete avalikustamist. Piirangute kehtestamine isiku õigusele tutvuda riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega on mõnevõrra keerulisem, kuna põhiseadus loetleb otsesõnu piirangute tegemise eeldused (nn kvalifitseeritud seaduse reservatsioon).

Ühtse pildi loomine dokumentidega tutvumise õigusest Eestis jääks paratamatult ühekülgseks, kui õiguslike aluste kirjeldamisel piirduda üksnes põhiseadusega. Praktikast on kesksel kohal olevaks õigusaktiks avaliku halduse käsutuses oleva teabe avalikustamisel *avaliku teabe seadus* (AvTS), mis jõustus 1. jaanuaril 2001. Kuni nimetatud seaduse jõustumiseni puudus Eestis avalikustamisele kuuluva teabe alane üldine regulatsioon, olemas olid vaid vastavasisulised erisätted mõningates erialaseadustes. Nende õigusaktide puhul oli aga enamasti sätestatud üksnes avalikustamisele kuuluv teave ja eeldati, et ülejäänud teabele on juurdepääs piiratud. Praktikast oli siiski võimalik taotleda teabele juurdepääsu avaldustele vastamise sea-

duses sätestatud korras, samuti sisaldas arhiivis hoitavatele andmetele juurdepääsu korra arhiiviseadus ning selle alusel antud arhiivieskiri. Kompleksne ning ühtlane regulatsioon kuni AvTS jõustumiseni aga puudus.

KOKS § 3 p 6 sätestas üldise põhimõttena kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikkuse, ent samas puudus KOKS-s täpsem regulatsioon selle kohta, kuidas peaks kohalik omavalitsus sellist avalikkust tagama ning kui ulatuslik peaks kohaliku omavalitsuse tegevuse avalikustamine olema.

Haldusmenetluse kontekstis on kindlasti oluliseks aktiks ka *haldusmenetluse seadus*, eriti aga selle § 7 (haldusmenetluse avalikkuse põhimõte) ning § 37 (dokumentidega tutvumise õigus). Lisaks nendele õigusaktidele väärivad dokumentidega tutvumise õigust lähemalt määratlevate seadustena äramärkimist ka isikuandmete kaitse seadus, andmekogude seadus ning riigisaladuse seadus. Rahvusvahelise õiguse kontekstis tuleks tähelepanu juhtida *Euroopa Nõukogu* resolutsioonile nr (77)31, mis näeb samuti artiklis 2 ette menetlusosalise õiguse tutvuda haldusmenetluse alguses ja selle käigus talle vajaliku informatsiooniga (*access to information*). Nagu märgitakse resolutsiooni seletuskirjas, on see põhimõte üheks osaks üldisest põhimõttest olla ära kuulatud (vt käsiraamatu ptk 7.4). Resolutsioon ei näe ette täiendavaid nõudeid informatsiooni edastamise vormile, jättes haldusorganile vabad käed otsustamiseks toimikutega tutvumise viisi üle. Ühtlasi ei välista ka Euroopa Nõukogu resolutsioon erandite tegemist toimikutega tutvumise õigusest.

Ülalloetletud õigusaktidega tutvumise järel võib kokkuvõtvalt tõdeda, et Eesti õiguses kehtib *üldise infovabaduse põhimõte* – igapähe on õigus olla informeeritud avaliku halduse tegevusest ning selle käigus kogutud dokumentide sisust, sh tema enda kohta kogutud materjalide sisust. Üldise infovabaduse põhimõte sellisel kujul vastandub üldise salastatuse põhimõttele, mis lähtub eeldusest, et kõiki avaliku võimu käsutuses olevaid dokumente tuleb käsitleda kinniste ning delikaatsetena niivõrd, kuivõrd õigusaktid ei näe ette nende avalikkust. Demokraatliku õigusriigi põhimõttega on selline üldise salajasuse põhimõte tervet haldust iseloomustava tunnusena aga ühildamatu, tänapäevane kvaliteetne ning erinevate avalikus elus osalevate huvigruppidega arvestav haldustegevus saab olla maksimaalselt õiglane ja efektiivne üksnes üldise infovabaduse põhimõtte aktsepteerimise korral.

Üldise infovabaduse põhimõtte realiseerimine eeldab avalikkuse informeerimist, seda nii isikute endi kui ka avaliku võimu initsiatiivil. Nende kahe informeerimisviisi põhjal võib üldise infovabaduse põhimõtte realiseerimist jaotada *passiivseks* ning *aktiivseks* informeerimiseks, sõltuvalt sellest, kas initsiatiiv teabe taotlemiseks pärineb tavakodanikult või haldusorganilt.

Praktikas kujutab kodanike ning avaliku halduse vaheline suhtlemine endast dünaamilist nähtust, mistõttu on samaliigilise informatsiooni edastamine võimalik nii isiku kui asutuse initsiatiivil. Samas tuleb tunnistada, et kodaniku ning avaliku halduse vaheline suhtlemine on suurel määral sõl-

tuvad sellise suhtluse välistest asjaoludest – uute tehnoloogiliste vahendite kasutuselevõtust, ühiskondlikus elus toimuvatest muudatustest, erinevate teabekanalite osatähtsuse kasvust ning langusest jne. Informeerimise ulatus ning intensiivsus on otseses sõltuvuses ka edastatava teabe iseloomust – nii näiteks toimub isikute informeerimine kohaliku omavalitsuse andmekogus olevatest dokumentidest reeglina passiivses vormis (isiku initsiatiivil), seevastu avalikkuse teavitamine inimeste elu, tervist ja vara ohustavate asjaolude ilmnemisest eeldab haldusorgani aktiivset tegevust vastavasisulise teabe jagamisel.

Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on lisaks kohalikku elu puudutavate küsimuste lahendamisele ka elanike informeerimine omavalitsusasutuste asukohast, selle muutmise, lahtiolekuaegadest, vastuvõtuaegadest jne. Veel kümnekonna aasta eest oli põhiliseks suhtluskanaliks sellistel juhtumitel kohalik ajakirjandus või siis suhtlustasandil edastatav teavitamine inimeselt inimesele. Viimase kümne aasta jooksul on aga toimunud kiired muudatused teabe edastamise kanalite osas – lisandunud on arvukalt kohalikke raadiojaamu, üha rohkem leiab kasutamist üldkasutatav andmesidevõrk (internet). Taolised muudatused teabekanalite osas mõjutavad vaieldamatult ka üldise infovabaduse teostamise vormi – nõnda võiks kohalik omavalitsus näiteks kaaluda iganädalase teabetunni loomist kohalikus ringhäälingus, samuti tuleb arvestada interneti üha laialdasema levikuga ning sellele vastavalt täiendama haldustegevust puudutavat teavet üldkasutatavas andmesidevõrgus. Avalikku julgeolekut ning korda ohustavates küsimustes (nt metsatulekahju, üleujutus vms) peaks kohaliku omavalitsuse tasandil olema välja töötatud kava, kuidas informeerida tekkinud ohtudest ning nende vältimisest võimalikult suurt hulka inimesi võimalikult lühikese aja jooksul.

Üldise infoõiguse üheks tähtsaimaks väljundiks Eesti õiguskorras saab pidada avaliku teabe seadust. Nimetatud seaduse põhiliseks eesmärgiks on üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igäühe juurdepääsu võimaluse tagamine lähtudes sealjuures demokraatliku ning sotsiaalse õigusriigi ja avatud ühiskonna põhimõtetest ning luues võimalused avalikkuse kontrolliks haldustegevuse üle (AvTS § 1).

Kuna põhiseaduse § 44 kasutab täpsemalt määratlemata väljendit “üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioon”, siis on sellele põhiseaduse sättele praktilise rakenduse andmiseks vajalik üldiseks kasutamiseks mõeldud teabe sisu täpsustamine. Sellise täpsustuse teebki AvTS § 3 lg 1 – avalik teave (sünonüüm põhiseaduse väljendile “üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioon”) on mis tahes viisil ning mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites. Avaliku teabe piirid on selle sätte kohaselt Eesti õiguses määratletud enamiku riikidega võrreldes märkimisväärselt laialt, mistõttu saab selle seaduse kontekstis rääkida üldise infovabaduse põhimõtte juurdumisest Eesti õiguskorras vastandina enne seaduse jõustumist eksisteerinud olukorrale, kus eriseadused jätsid mulje, nagu oleks halduse käsutuses olevate dokumentide avaldamine erandiks, salastamine aga reegliks.

AvTS üldsätete seas väärrib märkimist asjaolu, et avaliku teabe teatavaks tegemisel tuleb haldusorganil tagada juurdepääs tema valduses olevale teabele (AvTS § 4 lg 1) – teisisõnu, avaliku teabe korral on reeglits *passiivne informeerimine* – eeldatakse isiku sooviavaldust nendele andmetele juurdepääsuks. Paljudel juhtudel on siiski nõutav haldusorgani aktiivne tegevus teabe avalikustamisel, nt andmetele kiire ning hõlpsa juurdepääsu tagamisega (AvTS § 4 lg 2), samuti on haldusorgan kohustatud teatud osa avalikust teabest avalikustama haldusorgani veebilehel (AvTS § 31). Aktiivseks tegevuseks saab lugeda ka teabenõudele tuginevat haldusorgani tegevust teabe leidmise, süstematiseerimise ning edastamise eesmärgil. Aktiivse ning passiivse informeerimise eristamine on märgatav ka AvTS tekstis – § 8 lg 1 kohaselt toimub teabele juurdepääsu tagamine teabevaldaja poolt nii teabenõude täitmise teel (aktiivne informeerimine) kui ka teabe kättesaadavaks muutmise teel (passiivne informeerimine).

Üldise infovabaduse oluliseks osaks on ka nõue tagada *tasuta* juurdepääs avalikuks kasutamiseks mõeldud teabele, välja arvatud juhtumid, mil teabe väljastamisega seotud otseste kulutuste eest maksmine on seadusega ette nähtud (AvTS § 4 lg 4). Õigus tutvuda üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooniga peab olema tagatud kõigile ühiskonnaliikmetele, mistõttu tuleb välistada olukorrad, kus isikul on rahanappuse tõttu võimatu tutvuda avaliku teabega ning üldise infovabaduse efektiivne realiseerimine muutub praktiliselt võimatuks. Teisalt tuleb jällegi vältida avaliku teabe nõudmise õiguse kuritarvitusi, näiteks olukordades, kus isikud nõuavad ära kirju neid huvitavatest mahukatest avalikest dokumentidest. Võimaliku kompromissina näeb AvTS § 25 ette lahenduse, et reeglina toimub teabenõude täitmise kulude katmine küll teabevaldaja poolt, ent kui teabenõude täitmine eeldab paber kandjal koopiaste valmistamist, siis peab teabenõudja tasuma alates 21. leheküljest 3 krooni iga väljastatud lehekülje eest.

AvTS § 25 lg 2 viitab ühtlasi võimalusele, et avaliku teabe väljastamise eest võib riigilõivuseaduse alusel olla määratud riigilõiv. Riigilõivuseadus näeb ette mitmeid selliseid aluseid – riigilõivu tasumine on näiteks ette nähtud avaliku arhiivi poolt arhiiviteatise või arhivaali väljavõtte väljastamise eest (RLS § 186²). Eraldi grupi moodustab elektroonilisel andmekandjal peetavate andmete väljastamine, mille puhul avaliku teabe seadus küll tasu maksmise kohustust ette ei näe, ent riigilõivuseadusest tulenevalt võib olla ette nähtud lõivu tasumine.

Nt keskkonnaregistril elektroonilisel andmekandjal olevate andmete ühekordse väljastamise eest on ette nähtud riigilõiv 50 krooni (RLS § 68¹³ lg 4).

Teabenõudega kaasnevate kulude katmine peab analoogselt riigilõivu tasumisele toimuma reeglina enne teabe väljastamist (AvTS § 27 lg 1). Vältimaks jällegi üldise infovabaduse õiguse puudulikku realiseerimist on ka avaliku teabe tasulise väljastamise korral ette nähtud mõningad kulude maksmise kohustusest vabastamise alused (AvTS § 26).

Üldise infovabaduse mõiste sisustamisel tuleb kindlasti tunda ka *teabevaldaja* ning *teabenõudja* mõistete sisu. Teabevaldajaks võivad olla ühelt poolt riigi ning kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik-õiguslikud juriidilised isikud (keda traditsiooniliselt loetakse avalikku võimu teostavateks üksusteks), teisalt aga võivad teabevaldajateks osutada ka eraõiguslikud füüsilised ning juriidilised isikud, eeldusel et:

- isik täidab seaduse, haldusakti või lepingu alusel avalikke ülesandeid – sel juhul on isik teabevaldajaks nende andmete osas, mis puudutavad vastavate avalike ülesannete täitmist (AvTS § 5 lg 2);
- isik on turul valitsevat seisundit omav ettevõtja – kauba või teenuse pakkumise tingimuste osas (AvTS § 5 lg 3 p 1);
- MTÜ, sihtasutus või äriühing, mille asutaja või osanik on riik, KOV või avalik-õiguslik jur. isik – riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite kasutamise osas (AvTS § 5 lg 3 p 2).

Need tunnused viitavad sellele, et seadusandja on teabevaldaja mõiste sisustamisel lähtunud laiendatud ning kombineeritud määratlusest – ühelt poolt kuuluvad teabevaldajate hulka avaliku halduse *organisatsioonis* olevad subjektid, teisalt aga ka avaliku halduse *funktsioone* täitvad subjektid (kes alati ei pruugi kuuluda avaliku halduse organisatsiooni koosseisu, ent täidavad seaduse alusel neile pandud ülesandeid).

Teabenõudja mõiste sisustamisel on seadus palju lakoonilisem, sätestades, et teabenõudjaks võib olla iga isik (nii füüsiline kui ka juriidiline isik), kes esitab teabevaldajale teabenõude. Seetõttu ei ole teabenõudjana käsitletav näiteks isik, kes üksnes tutvub interneti teel kohaliku omavalitsuse kodulehe kaudu teatavaks tehtud andmetega.

Avaliku teabe seadusesse kätketud üldise infovabaduse põhimõte ei hõlma mitte üksnes andmete igapäevase kättesaadavaks muutmist, sellele lisandub rida *muid tegevusi*, mis peaksid soodustama avalikkuse juurdepääsu avalikule teabele. Nõnda on teabevaldaja kohustatud teabele juurdepääsu võimaldamiseks pidama arvestust tema valduses olevate dokumentide üle, andma teavet avalike ülesannete täitmise kohta, abistama ning nõustama vajadusel teabenõudjat, tagama teabe juurdepääsupiirangutest kinnipidamise jne (AvTS § 9 lg 2).

AvTS § 12 näeb ette asutuse dokumendiregistri koostamise, mis kujutab endast digitaalselt peetavat andmekogu, mida haldusorgan peab asutusse saabunud ning seal hoitavate dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks. AvTS § 28 lg 1 p 31 loeb sellises dokumendiregistris oleva teabe niivõrd oluliseks, et näeb ette teabevaldaja kohustuse sellise dokumendiregistri avaldamiseks veebilehe vahendusel. Kohalik omavalitsus A on loonud dokumendiregistri ning teinud selle veebilehe kaudu laiemale avalikkusele kättesaadavaks. Siiski, sellega ei saa veel lugeda KOV ülesandeid teabe avalikustamise osas täidetuks – haldusorgan peab ühtlasi hoolit-

sema selle eest, et dokumendiregistri kasutamine oleks igapäevasele mugav ja arusaadav, luues selleks sisujuhi ning kasutusjuhendi (AvTS § 12 lg 5), lisaks tuleb haldusorganil tagada dokumendiregistri ajakohasus ning asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile juurdepääsupiirangute kehtestamine.

Avalikule teabele juurdepääsu tagamise üksikasjalikuma korra sätestab avaliku teabe seaduse 3. peatükk. Haldusorgani poolt vaadatuna on kvaliteetse teabe andmiseks vajalik asutusesisesese töö vastav korraldamine, määrates näiteks teabe avalikustamise eest vastutava ametiisiku ning teabenõuetele menetlemise üksikasjalikuma korra. Nõnda saab vältida olukordi, kus asutuses oleva segaduse tõttu lähevad teabenõuded "kaduma" ning jäävad vastuseta.

Seoses teabenõuetega on riigi ning kohaliku omavalitsuse asutused pidanud tihti kokku puutuma olukorraga, kus haldusorganile esitatav teabenõue ei sisalda mitte üksnes soovi saada infot haldusorgani valduses oleva teabe kohta, vaid lisaks sellele soovitakse saada teada ametnike subjektiivseid hinnanguid ning seisukohavõtte.¹⁸²

Näide 7.9: Kohaliku omavalitsuse asutuse E poole pöördub sama valla elanik K, kes avaldab teabenõudes soovi saada teavet mahepõllumajandusega tegelevatele talunikele makstavate toetuste kohta. Ühtlasi soovib K teada, kas mahepõllumajanduse meetoditega kartulite kasvatamine ning nende hilisem müük Tallinnas on kartuli hinda arvestades tulus tegevus ning milliste asjaoludega tuleks sealjuures arvestada.

Avaliku teabe seaduse alusel kuulub avalikustamisele eelkõige teave, mis on tekkinud või mis on saadud teabevaldaja poolt avalike ülesannete täitmisel. Seetõttu võib teabevaldaja teabenõude täitmisest keelduda, kui see eeldaks teabe täiendavat süstematiseerimist ning analüüsi, nõuab põhjendamatult suuri kulusi, takistab teabevaldajale pandud avalike ülesannete täitmist või kui teave ei ole seotud avalike ülesannete täitmisega (teabenõude täitmisest keeldumise aluste täieliku loetelu sisaldab AvTS § 23 lg 2). Näites kirjeldatud juhtumi juurde tagasi tulles võib järeldada, et kui kohalikul omavalitsusel juhtub olema teavet toetuste määramise kohta, siis peaks ta selle teabenõudjale ka esitama; küll aga ei kuulu avaliku teabe hulka enam mahepõllumajanduse majanduslikkuse analüüs ning prognooside tegemine põllumajandussaaduste hindade edasise kujunemise kohta. Kui isik leiab, et sellise süstemaatilise analüüsi koostamine on avalike huvide tõttu vajalik ning haldusorgani pädevuses, siis saaks ta sellise nõude esitada avalduse vormis, mille suhtes kuuluks kohaldamisele avaldustele vastamise seadus. Kui ametiasutusel on vastav analüüs olemas, siis võib ta selle isikule edastada, kui aga ei ole, siis ei pruugi asutus sellist soovi ka täita.

¹⁸² Sama teema kohta vt A. Maimets, Kooliõpilased tellivad ametnikelt koolitöid, Postimees, 01.04.2001.

7.3.2. Infovabaduse piirangud

Üldise infovabaduse kui põhiseaduse tasandil fikseeritud põhiõiguse ja -vabaduse teostamisel tuleb arvestada seadusandja poolt infovabadusest tulenevate õiguse realiseerimise piirangutega. Põhiseaduse § 44 näeb ette võimaluse piirata seadusega avaliku halduse tegevust puudutava teabe ning asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe väljastamist. Ühtlasi võib seaduse alusel piirata ka isiku õigust tutvuda tema kohta haldusorganites peetavate andmetega, eeldusel, et selline piirang on vajalik teiste inimeste õiguste ja vabaduste või lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses töe väljaselgitamise huvides.

Põhiseaduse § 44 kasutab piirangute kehtestamise eeldusena kahte mõistet – infovabaduse piirang peab olema *seaduslik* ning *vajalik* (proportsionaalne). Avalikule teabele juurdepääsupiirangute kehtestamine kujutab endast erandit üldisest reeglist, mistõttu peab selline erand põhinema seaduslikul alusel. Seaduslikkuse nõude eesmärgiks on olnud täitevvõimu omavoli vältimine avalikule teabele juurdepääsu piiramisel. Kehtivas õiguses eksisteeribki rida sätteid, mille sisuks on teabe avalikustamise piiramine erinevatest huvidest lähtuvalt. Siinkohal olgu toodud mõningad neist:

- teabe tunnistamine asutusesiseseks kasutamiseks (AvTS § 35 lg 1);
- teabele juurdepääsupiirangute kehtestamine tulenevalt nendes sisalduvatest isikuandmetest (AvTS § 37 lg 1, IKS § 14);
- riigisaladuseks olev teave (riigisaladuse seadus).

Seaduslikkuse nõude täitmise tuvastamine on praktikas küllaltki lihtne – tuleb vaid kindlaks teha, kas vastav piirang sisaldub Riigikogu poolt vastu võetud seaduses. Oluliselt keerulisemaks võib osutuda aga infovabaduse piiramise vajalikkusele (proportsionaalsusele) hinnangu andmine. Taoline hindamine on tegelikult oma olemuselt kaheastmeline – esmalt viib hindamise läbi Riigikogu, kaaludes seaduse menetlemise ajal piirangu vajalikkust ning põhjendatust, teiseks aga võib seadusest tulenevalt olla piirangu kehtestamise õigus kaalutlusõiguse alusel ka infot valdava haldusorgani käsutuses.

AvTS § 35 lg 1 p 4 kohaselt kuulub asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe hulka teave kaitsejõudude väeosade ja isikkoosseisu relvastuse paiknemise kohta, kui see teave ei ole riigisaladus. Selline nõue on määratletud Riigikogu poolt seaduses ning haldusorganile siin täiendavat kaalutlusõigust antud ei ole. Teisiti on aga olukord siis, kui asutuse juht tunnistab halduse üksikakti eelnõu enne akti vastuvõtmist või allakirjutamist asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks. Siin on haldusorganil õigus ja kohustus hinnata, kas haldusakti eelnõus olev info tuleks tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks või mitte.

Vajalikkus ning piisav põhjendatus on üldiseks kasutamiseks mõeldud infole juurdepääsupiirangute kehtestamise kõige olulisemateks kriteeriu-

mideks. Vajaduse hindamise käigus tuleb leida vastus küsimusele, kas avalikustamine toob konkreetsetes olukorras endaga kaasa rohkem kasu või kahju ning kas selline avalikustamine on kohane, vajalik ning antud olukorras õigustatum.¹⁸³

Näide 7.10: Kohaliku omavalitsuse keskkonnakaitseinspektor on linna O läbivast jões võetud veeproovide analüüsimise tulemusena tuvastanud veereostuse olemasolu jões. Reostuse intensiivsust, iseloomu ning ulatust arvestades langeb kahtlus jõe kaldal ettevõttele U, mis tegeleb keemiatööstuse jääkproduktide ümbertöötlemisega. Siiski ei ole lõplikku hinnangut reostusallika päritolule võimalik koheselt anda. Reostuse tulemusena on jõevee kvaliteet langenud ning võib joogiveena tarbimisel tekitada tervisekahjustusi.

Kirjeldatud juhtumi juures vastanduvad ilmekalt erinevad huvid üldise teabeõiguse tagamise osas. Kui kohalik omavalitsus on tuvastanud veekogus esineva reostuse olemasolu, siis on sellise keskkonnaseisundit puudutava info näol tegemist avaliku teabega, mida ei saa ühtlasi tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks (AvTS § 36 lg 1 p 4). Teisalt on enneaegne süüdistada ettevõtjat enne juurdluse lõppemist reostuse tekitamises, kuna taoline teave (mis ei pruugi lõppkokkuvõttes osutada tõeseks) võib tuua kaasa ettevõtja maine languse ning tulude vähenemise. Sellise riskiga on arvestatud ka avaliku teabe seaduses, nähes ette, et teabevaldaja on kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks muuhulgas ka riikliku järelevalve menetluse käigus kogutud teabe ning seda kuni antud asjas tehtud otsuse jõustumiseni (AvTS § 35 lg 1 p 2). Kuidas siis kohalik omavalitsus sellises olukorras tegutsema peaks? Kindlasti tuleb avalikkust KOV enese initsiatiivil viivitamatult teavitada jões olevat reostusest, selle iseloomust ning ulatusest, hoiatades avalikkust jõevee tarbimise eest. Küll aga oleks enneaegne ning mittevajalik ettevõtja U nimetamine reostuse tekitajana, kuna selline teavitamine ei pruugi antud olukorras olla kohane ning vajalik, ja võib tuua kasu asemel kaasa hoopis kahju.

Eraldi juurdepääsupiirangute grupi moodustavad isikuandmed. AvTS § 37 loetleb delikaatsete andmete hulka isikute poliitilisi vaateid ja veendumisi kirjeldavad andmed, andmed isiku tervises seisundi jne kohta. Eraeluliste andmetena on käsitletavad näiteks isiku iseloomuomadusi kirjeldavad andmed, sotsiaalabi või sotsiaalteenuste osutamist kirjeldavad andmed, isiku kohta maksustamisega kogutud andmed jne. Lisaks avaliku teabe seadusele kohaldub selliste andmete käsitlemisele ka isikuandmete kaitse seadus (IKS), mille eesmärgiks on isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõiguste ja vabaduste kaitsmine kooskõlas avalike huvidega. Eraeluliste ja delikaatsete isikuandmete kõrval on kaitstavad ka muud isikuandmed.

Isikuandmeid kogudes peab haldusorgan arvestama rea asjaoludega, mis on isikuandmete kogumisel määrava tähendusega. Lisaks eespool mai-

¹⁸³ Proportsionaalsuse hindamise kriteeriumide kohta vt HMS § 3 lg-2 ning selle kommentaari käesolevas raamatus.

nitud seaduslikkusele ja vajalikkusele peab isikuandmete kogumine olema ka *minimaalne* (andmete kogumine üksnes niivõrd, kui see on avalike ülesannete täitmiseks vajalik), *turvaline* (kohustus rakendada turvameetmeid nende hävimise või avalikuks tuleku vältimiseks), *piiratud kasutusega* (muul eesmärgil kasutamine üksnes andmesubjekti nõusolekul või järelevalveasutuse loal) jne.

Isikuandmete seaduses sätestatud isikuandmete kogumise põhimõtted kajastuvad ka avaliku teabe seaduse erinevates osades. Nõnda näiteks näeb ka AvTS § 39 lg 3 ette isikuandmete piiratud kasutamise printsiibi, loetledes üksikasjalikult alused, mille esinemisel on teistel isikutel juurdepääsuõigus eraelulisi isikuandmeid sisaldavale teabele.

Erinevate huvide kaalumise vajalikkus ilmneb selgelt ka eraeluliste isikuandmete üldiseks kasutamiseks avaldamise ning selle piiramise korral, eriti kui selline tegevus vastandub mõne teise üldise teabeõiguse põhimõttega.

AvTS § 28 lg 1 p 31 näeb ette teabevaldaja kohustuse muuta avalikkusele kättesaadavaks asutuse dokumendiregister. Muuhulgas hõlmab selline register ka loetelu asutusele saadetud ning asutusest välja läinud kirjadest, tihti ka koos kirja lühikokkuvõttega. Dokumendiregistri avaldamise kohustus on teiste hulgas ka avalikku korda ning julgeolekut tagavatel asutustel. Kuidas tuleks aga tegutseda olukorras, kui isik saadab politseile kirja, milles kaebab oma majanaabri peale, kes oma tegevusega rikub pidevalt avalikku julgeolekut ja korda ning on korduvalt ähvardanud naabreid füüsilise arveteõiendusega, kui keegi neist peaks politsei poole pöörduma? Ilmselt on sellisel juhtumil tegemist isikuandmeid sisaldava teabega, mis võib olulisel määral kahjustada isiku eraelu puutumatus ning tuua endaga kaasa tuua tõsiseid tagajärgi kirja saatjale. AvTS § 35 lg 1 p 11 näebki olukorra lahendusena ette teabevaldaja kohustuse tunnistada sellist laadi teave asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks, millele juurdepääsu on piiratud. Järelikult tuleb asutuse dokumendiregistri pidamisel ning andmete avalikustamisel arvestada eraelulistest isikuandmetest, ärisaladusest, riigisaladusest jne tulenevate piirangutega, jättes näiteks avalikku registrisse kandmata kirja saatja täpse tähistuse. Sellise tegutsemise korral oleks piisavalt tagatud kirja saatja õiguste kaitse, teisalt aga ei saaks ülemääraselt kahjustatud ka registri objektiivsus ning läbipaistvus, mida seadusandja dokumendiregistri avaldamise kohustusega oli ilmselt ka taotlenud.

Juurdepääsupiirangute kehtestamise täpsem korraldus on asutuse juhi pädevuses, kes ühtlasi määratleb ka teabe, mis kuulub asutusesiseseks kasutamiseks kuuluva teabe hulka. Ühtlasi peab olema tagatud piiratud juurdepääsuga teabe aktuaalsuse kontroll – kui juurdepääsupiirangu kehtestamise alus on ära langenud, siis tuleb kehtetuks tunnistada ka sellele alusele tuginevalt kehtestatud piirang, tehes dokumendile vastava märke. Teabevaldaja ülesandeks on ka piisava andmete kaitstuse tagamine, kasutades selleks vajalikke halduslikke ning tehnilisi abinõusid.

7.3.3. Informatsiooniõigused haldusmenetluses

Üldise infovabaduse põhimõtet haldusmenetluses käsitleb esmalt HMS § 7, millele lisandub konkreetsemalt dokumentidega tutvumise õigust puu-

dutav § 37. Sarnaselt avaliku teabe seadusele on ka haldusmenetluse seaduses lähtutud eeldusest, et menetlus on avalik (HMS § 7 lg 1), kuid samas tuleb arvestada riigi- ja ärisaladuse, asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud andmete ning isikuandmete hoidmise kohustusega (HMS § 7 lg 3). Esmapilgul võib tunduda, et teabealased õigused haldusmenetluses on äravahtamiseni sarnased avaliku teabe seaduses käsitletud üldise infovabadusega, ent erinevused on siiski olemas, need tulenevad haldusmenetluse spetsiifilisest eesmärgist ning selles osalevate isikute õigustest ja kohustustest.

Põhjuseid, miks menetlusosalistele dokumentidega tutvumise õiguse garanteerimine aitab sisuliselt kaasa menetluse käigus ning selle tulemusena tehtavate otsuste kvaliteedi paranemisele, on mitmeid. *Menetlusosaliste* jaoks on dokumentidega tutvumise õiguse tagamine oluline menetlusest piisava ülevaate saamiseks. Menetluse käigus kogunevate dokumentide hulka ei kuulu mitte üksnes isiku poolt haldusorganile edastatud materjalid, sinna võivad kuuluda ka haldusorgani enese initsiatiivil kogutud teave, teiste menetlusosaliste poolt esitatud dokumendid jne. Nendest andmetest ülevaadet omamata võivad menetlusosalise teadmised menetlusest (eriti mahukate menetluste korral) jääda puudulikuks, see aga ei pruugi võimaldada tal menetluse raames enne lõpliku otsuse tegemist oma õigusi ning huve piisavalt määral kaitsta. Seoses menetlusosalisega väärib tähelepanu ka "võrdsete teadmiste" tagamise idee – haldusmenetluse kvaliteet on eeldatavalt kõige kõrgem siis, kui ülevaade menetlusest on olemas nii menetlust läbi viival haldusorganil kui ka kõigil menetlusosalistel.

Dokumentidega tutvumise õiguse tagamine menetlusosalisele võib omakorda kergendada ka *haldusorgani* tööd, kuna pärast materjalidega tutvumist on isikul eeldatavalt rohkem informatsiooni otsuse tegemisel aluseks olnud dokumentide sisu kohta ning seeläbi aktsepteerib ta haldusorgani otsust õiglase ning põhjendatud otsusena, lisaks on menetlusosalisel sellisel juhul hõlpsam juhtida tähelepanu võimalikele puudustele ning tähelepanuta jäänud asjaoludele, mis antud menetluse seisukohast vaadatuna siiski tähtsust võivad omada. Küll aga on sellest õigusest tuletatav omakorda haldusorgani kohustus tagada täielike, ajakohaste ning usaldusväärsete andmete olemasolu.

Halduskohtumenetluse aspektist vaadatuna võib teha järelduse, et õigeaegselt menetlusosalisele tagatud võimalus tutvuda menetlust puudutavate aktide sisuga võib vältida võimalikke hilisemaid kohtuvaidlusi. Kohtumenetluse alguseks peavad kõik asja õige lahendamise seisukohast olulised faktid olema välja selgitatud ning kui kodanik kasutas oma võimalust aktidega tutvuda ning võimalikud vaieldavused haldusorganiga selgeks vaielda, siis võib sageli vajadus kohtumenetluse algatamise järele üleüldse ära langeda.

HMS § 37 lg 1 teksti lugedes on nähtav avaliku teabe seaduse mõju haldusmenetluse seadusele: erinevalt haldusorgani selgitamiskohustusest (HMS § 36) ning arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise kohustusest (HMS § 40) on dokumentidega tutvumise õiguse subjektiks *igaiüks* – s.t ei eeldata menetlusosalise staatuse olemasolu. Sellegipoolest võib dokumentidega tutvumise õigus olla erineva ulatusega sõltuvalt sellest, kas dokumentidega tutvuda sooviv isik on menetlusosaline või mitte. Menetlusosalisel on reeglina olemas põhjendatud huvi dokumentidega tutvumise vastu, kuna menetluse tulem võib mõjutada vahetult tema õigusi ja kohustusi ning sellest võib sõltuda ka muude menetlusõiguste kasutamise efektiivsus. Seevastu muude isikute huvi menetluse käigus kogutud dokumentide vastu ei pruugi olla niivõrd intensiivne.

Kui teabevaldaja on tema käsutuses olnud teabele kehtestanud juurdepääsupiirangu (AvTS § 34 lg 2), siis ei ole isikul võimalik selliste andmetega lähemalt tutvuda ning teabevaldaja peab selliste andmete igapäevase tutvustamisest keelduma. Kui aga haldusmenetluses kogutud teabega soovib tutvuda menetlusosaline, on olukord teistsugune. Neil juhtumitel tuleb langetada diskretsioonotsus selle kohta, kas juurdepääsu dokumentidele ning toimikule võimaldada või mitte. Kaaluda tuleb asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud dokumentidele juurdepääsu tagamise proportsionaalsust – kas teave on menetlusosalisele tema õiguste kaitseks vajalik ja kas see kaalub üles andmesubjekti õiguse privaatsusele.¹⁸⁴

Dokumentidega tutvumise õigus on garanteeritud isikutele *igas menetlusstaadiumis* – taotluse esitamisel, menetluse läbiviimisel ning otsuse tegemisel. Eraldi menetlusstaadiumina võib käsitleda taotluse esitamisele eelnevat aega – menetlus algab küll taotluse esitamisega, ent mõnikord võib isikul HMS §-st 37 tulenev subjektiivne dokumentidega tutvumise õigus olemas olla juba enne menetluse algust (nt kui isik soovib saada teada, kas ta võib olla õigustatud toetust saama või mitte).¹⁸⁵

Järgmise mõistena vajavad lähemalt täpsustamist HMS § 37 lg-s 1 kasutatavad sõnad *dokument* ning *toimik*. Kuna haldusmenetluse seadus ei sisalda kummagi termini kohta lähemaid selgitusi, siis on vajalik analoogia korras teiste avaliku võimu tegevust puudutavate seaduste kasutamine. Dokumendi mõiste annab kõige täpsemalt edasi arhiiviseaduse § 4 lg 1:

“Dokument käesoleva seaduse mõistes on mis tahes teabekandjale jäädvustatud teave, mis on loodud või saadud asutuse või isiku tegevuse käigus ning mille sisu, vorm ja struktuur on küllaldane faktide või tegevuse tõestamiseks.”

Menetluses kogutud dokumendid on seega teabekandjal (paber, elektroonilised andmekandjad vms) jäädvustatud teabeühikud, mille haldusor-

¹⁸⁴ Proportsionaalsuse kohta vt RKHK 3-3-1-57-03.

¹⁸⁵ Menetlusosalise staatuse kohta enne taotluse esitamist vt HMS § 11 lg 1 p 1, haldusorgani selgitamiskohustuse kohta enne taotluse esitamist vt HMS § 36 lg 1.

gan on loonud või kogunud menetluse käigus ning mis oma tunnustelt on küllaldate haldusmenetluse seisukohast oluliste faktide ning tegevuste tõestamiseks. Dokumentide menetlusse võtmise vältimatuks eelduseks on seega nende *olulisus*, selle tunnuse alusel jäetakse kõrvale vähese tähtsusega ja mitteolulised andmed, mis võiks dokumentidega tutvumisel tekitada asjatut segadust.

Mõnevõrra keerulisem on aga mõiste "toimik" sisustamine. Kuna haldustegevust üldisemalt käsitlevates seadustes puudub toimiku legaldefiniitsioon, siis tuleb selle mõiste sisustamiseks tutvuda eriseaduste ning VV määrustega. Mitmetes seadustes on kasutatud mõistet "isiklik toimik"¹⁸⁶, kuhu kuuluvad koondamisele isikut puudutavad dokumendid. Seevastu VV määrus "Asjaajamiskorra ühtsed alused" nimetab toimikuks aga dokumentide hoidmisel kasutatavaid registraatoreid, kiirkõitjaid, mappe ja muid ümbriseid.¹⁸⁷ Nende õigusaktide põhjal saakski teha järelduse, et haldusmenetluses võib toimikute all mõista ennekõike *dokumentide kogumit*, millesse kogutud dokumente iseloomustab nende kuuluvus ühisesse menetlusse või mõni muu sarnane tunnus.¹⁸⁸

Nii dokumentide kogumine kui ka toimiku pidamine haldusmenetluses peab olema *täielik* ning *objektiivne*, kuna vastasel juhul ei ole võimalik tagada menetluse piisavat läbipaistvust, ühtlasi tuleneb dokumentide täielikkuse nõue haldusorgani üldisest uurimiskohustusest (kohustus välja selgitada ning talletada antud asja seisukohalt oluline teave, vt HMS § 6). Ühtlasi tuleneb siit dokumentidest ning toimikust õiguspäraselt ning asjakohaselt kogutud materjalide eemaldamise keeld.

Asjas kogutavate dokumentide ning moodustavate toimikute liik ning ulatus sõltub konkreetsest menetlusest ning selle käigus kogutud, talletamisele kuuluvast teabest. Kogutud teave peab võimaldama objektiivselt väljaselgitatud asjaolude tuvastamise, sisaldades tõepäraseid fakte.

Dokumentide tutvumise täpsema korra üldjooned määratleb HMS § 37 lg 3, selle sätte kohaselt toimub toimiku ja dokumentidega tutvumine üldjuhul haldusorgani tööruumides¹⁸⁹ ametiisiku juuresolekul, ent erandina on võimalik ka dokumentide tutvustamine mõnes muus kohas (nt menetlusosaliseks oleva ettevõtte juures järelevalvemenetluse käigus).

Dokumentide tutvustamisega kaasnevate kulutuste hüvitamise alused ja kord on analoogsed avaliku teabe seaduses sätestatud alustega – üldjuhul kannab dokumentide avalikuks tegemisega kaasnevad kulutused teabe

¹⁸⁶ Vt vangistuseseaduse § 17, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 26² lg 6.

¹⁸⁷ Vt Vabariigi Valitsuse 26.02.2001 määruse nr 80 "Asjaajamiskorra ühtsed alused" § 46 lg-t 1.

¹⁸⁸ Toimiku analoogiks arhiivinduses on sari – üksikutest arhivaalidest koosnev korrastusüksus arhiivi piires, mida ühendavad ühised tunnused (nt arhivaalide sisu, arhivaalide teket põhjustanud tegevus jne). Vt arhiivieskirja p 48.

¹⁸⁹ Mõeldud on siinkohal ennekõike hoonet, milles haldusorgan või selle osa asub.

valdaja (haldusorgan). Erandid on siiski võimalikud, näiteks on mõnikord ette nähtud dokumentidest väljavõtete ning ärakirjade tegemise korral riigilõiv. Avaliku teabe seadus näeb paber kandjal ärakirjade või väljavõtete tegemise eest aga ette tasu, mis rakendub alates 21. leheküljest ning mille suurus on kolm krooni iga järgneva ärakirjalehe kohta.

Dokumentide avalikkusega haldusmenetluses on kõrvutatav mitmetes õigusaktides ettenähtud kohustus avalikustada otsuse tegemisel aluseks olnud materjalid ja plaanid (tüüpiline näide: planeerimismenetlus¹⁹⁰, põhjuseks soov tuua otsuste tegemine menetlus laiemale avalikkusele lähemale. Planeerimismenetlus haldusmenetluse alaliigina kujutab endast ruumilise territooriumi kujundamist ning sellest asjaolust tulenevalt on võimalik planeeringu tulemusena uute ohuallikate tekke.

Nt detailplaneeringu kehtestamine, mille eesmärgiks on kõrghoone rajamise ettevalmistamine, mis aga samas võib hakata varjutama naaberhooneid, riivates seetõttu naabruses elavate isikute õiguseid.

Nende ohuallikate teadvustamiseks on üldsuse varajane kaasamine planeerimismenetlusesse hilisemate komplikatsioonide vältimise ning legitiimsuse loomise eesmärgil igati mõistlik.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et õigus tutvuda haldusorganis säilitatavate andmetega on vajalik menetluse objektiivsuse ning erapooletuse tagamiseks; teisalt pole see õigus piiramatu – seadusega võib nimetatud reeglist ette näha erandeid, kui see osutub vajalikuks teiste isikute õiguste ja vabaduste või tungiva avaliku huvi kaitse seisukohast.

7.4. Menetlusosalise ärakuulamine

7.4.1. Ärakuulamisõiguse olemus ja tähtsus

HMS § 40 lg-d 1 ja 2 sätestavad:

“(1) Enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulisel või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.

(2) Enne menetlusosalise suhtes sellise toimingute sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, peab haldusorgan andma talle võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks.”

Käsiraamatu eelnevates jagudes oli juttu asutuse poolsest teabe edastamisest menetlusosalisele: menetlusest teavitamine, menetluse tähenduse ja õiguste selgitamine, nõustamine ning menetluses kogutud andmetele juurdepääsu võimaldamine kujutavad kõik endast info liikumist asutuselt menetlusosalisele. Hiljem lisandub sellele ka tehtud otsuse ja selle põhjenduse teatavakstegemine. Infovahetuse teine pool on kodanikule arvamuse ja

¹⁹⁰ Planeerimisseaduse § 28 lg 1: “Igäüel on õigus tutvuda kehtestatud planeeringuga”.

vastuväidete esitamise võimaluse andmine. Seda nimetatakse HMS-s ja õiguskirjanduses tinglikult *ärakuulamiseks*, kuigi menetlusosalise seisukoha esitamine ei pea tingimata toimuma suulises vormis. Ka siin kehtib haldusmenetlusele üldiselt omane vormivabaduse põhimõte (HMS § 5 lg 1).

Isiku ärakuulamise põhimõte (ld k *audi alteram parte*) on *õiguse olla menetluse kaasatud* tuumaks.¹⁹¹ Seetõttu kehtib ärakuulamisõiguse tähtsuse ja vajalikkuse kohta kõik see, mis juba eespool on korduvalt isikute menetluse kaasamise vajaduse osas välja toodud. Selgitagem siiski veelkord väärtusi ja eesmärke, mida ärakuulamine kaitseb ja mida ärakuulamisega on võimalik saavutada.¹⁹²

7.4.1.1. Praktiline väärtus: õiglase otsuse tagamine

Puudutatud isiku ärakuulamine on haldusmenetluses väärtuslik informatsiooni kogumise allikas. Asjaga seotud isiku käsutuses on tihti üliolulisi andmeid ja tõendeid. Isiklikult puudutatud inimene on huvitatud võimalikult paljude, vähemasti teda võimalikult soodsas valguses näitavate asjaolude väljatoomisest. Samuti võivad puudutatud isiku argumendid lasta tõel paista hoopis teise nurga alt võrreldes sellega, mis tundus ametnikele esmase mulje põhjal või milles on ametnikku üritanud veenda teised menetlusosalised.¹⁹³ Iseäranis on ärakuulamise vajadust rõhutatud *kaalutus- ehk diskretsiooniotsuste* puhul, nt rõhutas Riigikohus “Bekkeri sadama” detailplaneeringu üle käinud kohtuvaidluses järgmist:¹⁹⁴

“Planeerimisotsustuste omapära – nende ulatusliku diskretsioonilisuse – tõttu on isiku õigeaegsel kaasamisel ja ärakuulamisel planeerimismenetluses suurem roll võrreldes tavapärase haldusmenetlusega.”

¹⁹¹ Vt ka EN Ministrite Komitee resolutsiooni (77)31, art I lg 1. Varakult tunnustati õigust ärakuulamisele ka EL õiguses: konkurentsioiguses Nõukogu määruse 17/63 art 19 lg 2, EuK 17/74 – “Transocean Marine Paint”; EuK 85/76 – “Hoffmann-La Roche”; dumpinguasjades EuK C-49/88 – “Al-Jubail Fertilizer” jne.

¹⁹² Kõigi eesmärkide kohta kokkuvõtvalt K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses, *Juridica* 2001, nr 8, lk 519, 522; RKHK 3-3-1-56-02, p 9; D. J. Galligan, *Due Process and Fair Procedures*, 1996, lk 348 j; D. Bergner, *Grundrechtsschutz durch Verfahren*, 1998, lk 123 jj. Põhjalikumalt E. Eisenberg, *Die Anhörung des Bürgers im Verwaltungsverfahren und die Begründungspflicht für Verwaltungsakte*, 1999, lk 45 jj; M. Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, 2000, lk 70 jj.

¹⁹³ Lühidalt RKHK 3-3-1-25-02, p 22; 3-3-1-42-03, p 37; 3-3-1-1-04, p 20. Ära kuulamise seos tõendite esitamisega maksumenetluses: “Maksukohustuslane peab teadma, milliseid andmeid talt tahtetakse ja tal peab olema võimalus maksuhaldurist abistada”, RKHK 3-3-1-26-02, p 14.

¹⁹⁴ RKHK 3-3-1-8-02 p 6. Vrd planeerimismenetluses tehtavate ettepanekute funktsiooni kohta RKHK 3-3-1-54-03, p 13. Kaasamise eesmärkide kohta üldisemalt N. Siitam, Avalikkus avatud menetluses osalejana, *Juridica* 2001, nr 5, lk 296.

Kaalutusotsuste korral on asutusel võimalus vabalt valida erinevate otsuste vahel, nt kas kehtestada detailplaneering või mitte. Seejuures ei või asutus langetada otsust suvaliselt ja meelevaldselt, vaid peab mõistuspäraselt lähtuma kõikidest asjassepuutuvatest pool- ja vastuargumentidest, iseäranis aga positiivsetest ja negatiivsetest tagajärgedest, mida üks või teine lahendusvariant erinevatele isikutele kaasa toob. Ilma isikute arvamust ära kuulamata ei pruugi aga asutusel olla üldse ettekujutust isikute huvidest, soovidest ja kartustest seoses kavandatava otsusega. Seetõttu on enamasti raske ette kujutada, et asutus suudab ilma isikut ära kuulamata erinevaid lahendusvariante vajalikul määral vaagida. Ära kuulamata jätmine võib tekitada kahtlust, et diskretsiooniotsus on tehtud meelevaldselt. Seega võib ärakuulamine paljudel juhtudel aidata kaasa *sisult õigema otsuse* tegemisele.

Kuna ärakuulamine aitab tagada õigemaid ja õiglasemaid haldusotsuseid, siis on tal ka suur roll *isikute materiaalsete õiguste*, sh põhiõiguste tagamisel.¹⁹⁵ Ärakuulamine aitab vältida seda, et õigusi piiratakse ülemäära palju või seadusliku aluseta. Seetõttu on vastuväidete esitamise õigus tuletatav PS §-st 14 ja kohtud on täiesti õigustatult nõudnud isikute ärakuulamist ka enne HMS jõustumist, kuigi küll mitte nii agaralt kui haldusakti motiveerimist.¹⁹⁶

“Menetlusosalise õigus olla ära kuulatud ei olnud kaevatavate haldusaktide vastuvõtmise ajal positiivses õiguses kajastatud. Samas on tegemist haldusmenetluse põhimõttega, mida oleks tulnud sellele vaatamata järgida. Isiku õigus olla ära kuulatud on tihedalt seotud õigusriigi põhimõttega, mille järgmise kohustus on Põhiseadusest tulenevalt nii kõigil riigivõimu organitel kui ka teistel avalik-õiguslikel isikutel.”¹⁹⁷

Sanktsioneeriva iseloomuga haldusmenetlustes, nt riikliku järelevalve läbiviimisel ja distsiplinaarmenetluses muutub ärakuulamine nõutavaks ka PS § 24 lg 2, samuti EIK art 6 lg 1 ja lg 3 p-de c ja d valguses. Kuigi ärakuulamise käigus võib ilmned olulist teavet faktiliste asjaolude kohta, ei ole tõendusliku informatsiooni kogumine sugugi ärakuulamise ainuke eesmärk. Ärakuulamist ei saa seetõttu samastada menetlusosaliselt seletuse kui tõendi võtmisega, kuigi ärakuulamise käigus võidakse anda ka seletus. Menetlusosalise seletus kujutab endast pelgalt tõenduslikku informatsiooni,

¹⁹⁵ Seetõttu nimetatakse inglise keeles õigust ärakuulamisele tihti ka õiguseks kaitsele (the rights of defence), T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, 1999, lk 244.

¹⁹⁶ Vt esimese astme halduskohtu otsust asjas RKHK III-3/1-18/94. Küll on kohtupraktikas kontrollitud kinnipidamist eriseaduste või määrustega kehtestatud spetsiifilistest kaasmiskohustustest, millega on kaasnenud ka arvamuse avaldamise võimalus, nt maareformis kokkuleppemenetlus tagastamise ja erastamise subjektide vahel, RKHK 3-3-1-36-99, p-d 1 ja 2; 3-3-1-42-99, p 5; 3-3-1-45-99, p 1.

¹⁹⁷ Tallinna HK 3-1146/2001, lk 6 (ärakuulamine audiitori suunamisel korduseksamile).

ärakuulamise eesmärk on aga võimaldada isikul esitada ka õiguslikke vastuväiteid ja põhjendusi oma seisukoha kaitseks. Seetõttu ei tohi asutus jätta kogu ärakuulamist läbi viimata ainuüksi seetõttu, et seadus võimaldab tal anda haldusakti ilma menetlusosaliselt seletust võtmata. Riigikohus on selgitanud:¹⁹⁸

“Kirjaliku seletuse võtmine on kõigest üks võimalik moodus, kuidas isik, keda süüdistatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, saab väljendada oma seisukohti teo ja sellega seonduvate asjaolude kohta. ... [V]aatamata TDVS § 7 lg-st 3 tulenevale erandlikule võimalusele jätta kirjalik seletus võtmata, on igal juhul oluline tagada distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatavale õigus olla ära kuulatud. Isegi kui isikult ei nõuta kirjalikku seletust, peab tal olema võimalus distsiplinaarmenetluse käigus esitada omapoolsed seisukohad ja tõendid, mis puudutavad tema poolt väidetavalt toime pandud tegu ja sellele antavat õiguslikku hinnangut.”

Näide 7.11: 01.04.2002 korraldusega tühistas linnavalitsus tervisekaitseinspektori 01.02.2002 ettepaneku alusel toidukaupade jaemüügiga tegelevale E-le antud kauplemisloa põhjusel, et tema kaupluses ei ole järgitud toiduseaduse sätteid, mis nõuavad sooja vee olemasolu ning eraldi kraanikausse nõude ja käte pesuks. E väitel on tema kaupluses juba aastaid olnud soe vesi. Samuti leiab E, et ta oleks täitnud nõude paigaldada eraldi kraanikausid 2 nädala jooksul, kui teda oleks sellest teavitatud. Kauplemisloa tühistamine tõi kaasa klientide äralangemise ja kahju. Linnavalitsus oleks võinud teda tekkinud probleemidest kohe pärast tervisekaitse inspektori kontrollkäiku informeerida ning kuulata ära ka E seletused ja ettepanekud.

Esitatud kaasus demonstreerib, et otsust langetaval asutusel tasub alati võtta ühendust adreassaadi endaga. Põhjusi, miks tervisekaitseinspektor selles näites tegi linnavalitsusele ettepaneku luba tühistada, võib olla palju: isiklik vaen, pealiskaudne kontroll, erinevate kontrollisubjektide segiajamine suure töökoormuse tõttu jne. Ära kuulamine aidanuks siin oma sisult osaliselt ekslikku korraldust vältida. Ära kuulamise käigus saanuks E ja linnavalitsus, vajadusel tervisekaitseinspektorit kaasates, rääkida läbi täiendavate kraanikausside paigaldamise üle. Selliselt oleks osutunud ehk võimalikuks märksa proportsionaalsema lahendi saavutamine.

7.4.1.2. Praktiline väärtus: otsuse aktsepteeritavuse tagamine

Isiku varajane ärakuulamine aitab vältida otsuse hilisemat vaidlustamist ja kohtus tühistamise riski. Ära kuulamine suurendab haldusotsuse aktsepteeritavust. Psühholoogiliselt võib puudutatud isikut tihti tunduvalt enam vihastada tema selja taga toimunud otsustamine kui oma sisu poolest ebameeldiv haldusotsus. Muidugi ei kehti see kõigil juhtudel, kuid eelnev asjakohane arutelu tulevase otsuse sisu üle, iseäranis isiku vastuväidetele tähelepanu pööramine, aitab isikul paremini leppida ka ebameeldivate otsustega. Mõnikord ei ole ka menetlusosalistel otsuse suhtes põhimõttelist vastuseisu ja neid võib olla võimalik veenda otsusega nõustuma teatud tingimustel. Ära kuulamise käigus on isikul ja ametnikul võimalik nende

¹⁹⁸ RKHK 3-3-1-74-03, p 21.

tingimuste üle läbi rääkida ning kompromiss saavutada.¹⁹⁹ Näiteks võib vägagi nõrдинud naaber leppida lõpuks kõrvalkinnisasjale ehitusloa andmisega, kui ehitusloale lisatakse naabri kaitseks piisavad lisatingimused (ehitaja kohustus rajada müra tõkestav sein vms).²⁰⁰ Ära kuulamise saab asutus aimu ka sellest, milliseid argumente võib menetlusosaline esitada otsuse hilisemal vaidlustamisel kohtus. See aitab ametnikel võimalikke vigu ja rünnakuid ennetada ja otsuse tühistamise riski maandada.

Näites 7.11 oleks ettevõtjal E olnud ära kuulamise käigus võimalik linnavalitsusega läbi arutada, kas kauplemisloa tühistamine oleks olnud ainuvõimalik lahendus või saanuks püstitatud eesmärgi saavutada ka mõõdukamate vahenditega. Kui linnavalitsus suudab E vastuväited veenvalt ümber lükata, võib E näha, et võimalikul kohtuvaidlusel võib tema jaoks puududa perspektiiv.

7.4.1.3. Inimväärikus

Lisaks eespool käsitletud praktilistele argumentidele tunnustatakse valdavalt ka seisukohta, et isikute menetlusse kaasamisel ja ära kuulamisele on ka iseseisev immateriaalne väärtus, s.t et ära kuulamine leitakse hea olevat ka sõltumata sellest, mil määral ta tagab sisuliselt kvaliteetsema ja kohustus vettpidavama haldusotsuse. Leitakse, et isiku seljataga toimuv menetlus riivab tema *inimväärikut* – sellega rõhutatakse, et inimest koheldakse kui menetluse objekti, mitte kui võrdväärset partnerit, kodanikku, keda riik peab teenima. Sellisel juhul on isiku ära kuulamise kohustus tuletatav ka vahetult PS §-st 10. Diskussioon ära kuulamise iseseisva väärtuse üle ei ole ainult teoreetiline, sest ära kuulamise iseseisva väärtuse tunnustamine nõuab menetlusõiguste rikkumise märksa rangemat sanktsioneerimist, nt võib inimväärikuse põhimõtte rikkumisest tuleneda *mittevaralise kahju hüvitamise* kohustus. Eesti kohtupraktikas selles küsimuses veel seisukohta võetud ei ole, kuid kaudselt võib järeldada, et menetlusõiguste iseseisvat väärtust on siiski tunnustatud. Menetlusõiguse rikkumise autonoomset sanktsioneerimist on kohtud näiteks pidanud vajalikuks menetluse venimise korral.²⁰¹ Sarnaselt menetluse venimisega tekitab inimesel stressi ja eba-meeldivusi ka muretsimine selle üle, kas asutusel on ikka kogu vajalik info isiku kohta kokku koondatud ja kas seda ka tegelikkuses arvestatakse. Psühholoogiliselt aitab inimesel sellest murest paremini üle saada isiklik kontakt ametnikega. Muidugi ei tunne kõik inimesed sellist vajadust sarnastes situatsioonides ühtemoodi. Leidub ka inimesi, kes ei soovi menetluses

¹⁹⁹ Omandireformi menetluses nägi seadus lausa otsesõnu ette esimese etapina menetlusosalistele omavahelise kokkuleppe sõlmimiseks tähtaja andmise ja alles seejärel kohaliku omavalitsuse poolt otsuse langetamise, kui tähtajaks kokkulepet ei saavutatud. Kokkuleppe sõlmimiseks võimaluse andmata jätmist peetakse kohtupraktikas oluliseks menetlusveaks, vt RKHK 3-3-1-36-99, p 2; RKHK 3-3-1-45-99, p 1; RKHK 3-3-1-42-99, p 5; Tartu RnK 2-3-158/2003, p 2.

²⁰⁰ Vt kõrvaltingimuste regulatsiooni HMS §-s 53. Kohtupraktikas lühidalt RKHK 3-3-1-25-02, p 22.

²⁰¹ RKHK 3-3-1-27-02.

ametnikega suhelda. Kuid seadus ei nõuagi isiku ärakuulamist vastu tema tahtmist. Viimasel ajal on leidnud tunnustamist ka see, et sõltumata menetluse lõpptulemusest ei saa tegemist olla *hea haldusega*, kui asutus ei suhtle otsuse tegemisel asjaosalistega (EL põhiõiguste harta art 41 lg 2 p 1).²⁰²

7.4.2. Kes ja millal tuleb ära kuulata?

Järgnevalt vaatleme ärakuulamist puudutavaid praktilisemaid küsimusi, esiteks eeldusi, mis peavad ärakuulamisõiguse tekkimiseks esinema. Arvamuse avaldamiseks õigustatud isikute ring, samuti juhtumite hulk, millal ärakuulamine peab toimuma, langeb loogiliselt kokku nende põhimõtetega, mis määratlevad, keda ja millal tuleb menetluse alustamisest informeerida, sest informeerimine ongi esmajoones vajalik arvamuse avaldamise võimaluse loomiseks. Siiski on siin mõningad iseärasused, sest teavitamine ja ärakuulamine on omavahelisele tihedale seosele vaatamata erinevad menetlustoimingud.

7.4.2.1. Arvamuse avaldamiseks õigustatud isikud

Õigus olla ärakuulatud on haldusakti andmiseks läbiviidavas menetluses põhimõtteliselt kõigil menetlusosalistel. Lisaks isikutele, keda tuleb menetluse alustamisest informeerida, on asutusel teatud juhtudel kohustus ära kuulata ka menetluse käivitanud taotluse esitaja. Teavitada ei tule taotlejat menetluse algusest seepärast, et taotluse esitamisega on ta käimasolevast menetlusest juba teadlikuks saanud. See aga ei tähenda, et tal ei pruugi olla asutuse võimaliku otsuse (nt taotluse osaline või täielik rahuldamata jätmine) suhtes täiendavaid kommentaare.

Toimingu sooritamise menetluses on ärakuulamiseks õigustatud isikute ring tunduvalt väiksem kui haldusakti andmisel: oma arvamuse avaldamise võimalus peab olema vaid isikutel, keda toiming individuaalselt ja kahjulikult puudutab. Toimingule eelneva ärakuulamise erisusi vaatleme põhjalikumalt ptk-s 14.2.1.2.

7.4.2.2. Ärakuulamist nõudvad otsused

Haldusmenetluse raames ei tule kuulata kõiki kodaniku muresid muudes suvalistes küsimustes, mille suhtes käib kas mõni teine menetlus või pole menetlust alustatudki. HMS kohaselt toimub ärakuulamine mingi kindla, asutuse poolt ettevalmistatava otsuse suhtes (haldusakti andmine või toimingu sooritamine). Haldusmenetluse osalise ärakuulamise kohustus erineb seega AVS § 6 lg-s 1 asutuste juhtidele peale pandud kodanike vastuvõtmise kohustusest.

²⁰² RKHK 3-3-1-70-03, p 19; 3-3-1-1-04, p 20.

7.4.2.3. Täpsustused ja erandid

Ära kuulamise kohustusest näeb erandid ette HMS § 40 lg 3. Seal sisalduv on lahti seletatud eelnevalt menetlusest teavitamist käsitledes (ptk 6.5). Teavitamisega võrreldes tuleb isiku ära kuulamise korraldamisel pöörata aga tähelepanu mitmetele erisustele, mida kohe käsitleme. Enne olgu aga veelkord üle korratud, et HMS § 40 lg-s 3 loetletud erandid ei ole sõnastatud imperatiivselt, vaid lubavalt. Seega, kui vaatamata erandile esineb kaalukaid põhjuseid isiku ära kuulamiseks, tuleb ära kuulamine ikkagi läbi viia. Teisalt võib asutuse valikuvabadus erandi kasutamisel kasvada üle kohustuseks, kui ära kuulamine kahjustaks märkimisväärselt kolmanda isiku õigusi või avalikke huve, iseäranis viivitusega kaasneva ohu korral. HMS § 40 lg-s 3 toodud erandid on järgnevalt lahti mõtestatud mitte selle löike punktide, vaid sisuliste probleemide kaupa.

- *Ära kuulamine enne soodustavaid meetmeid.* – HMS § 40 lg 3 p 3 kohaselt tuleb isik ära kuulata ainult nende otsuste suhtes, mis teda *kahjustavad*.²⁰³ Praktikas on see põhimõte rakendatav siis, kui asutus on veendunud, et igal juhul tuleb otsus teha selle menetlusosalise kasuks, keda ära ei kuulata. Kui aga asutus ei tea veel lõpptulemust, siis on mõistagi igaks juhuks vajalik arvestada ka variandiga, et otsus võib tulla isiku kahjuks, mistõttu on targem ta kohe menetlusse kaasata.
- *Soodustuse andmisest keeldumine.* – Isikut kahjustavaks otsuseks on ka tema poolt taotletava soodustuse (elamisluba, ehitisluba, pension, teenistusse võtmine, riigiabi) andmisest keeldumine.²⁰⁴ Ka haldusakti andmisest keeldumine kujutab endast haldusakti. Sellise haldusakti tulemusena isik mitte üksnes ei jää ilma soovitud hüvest, vaid langetatakse ka õiguslikult siduv otsus, et isikul ei ole õigust sellele soodustusele. Seetõttu kaasneb keeldumisega formaaljuridiliselt isiku seisundi halvenemine, mistõttu ära kuulamine on nõutav.²⁰⁵ Ka puhtpraktiliselt on keeldumisele eelnev ära kuulamine vajalik, sest isikul võib olla paljugi öelda täienduseks oma esialgsele taotlusele. Kui asutus on aga veendunud, et kõik asjas mingitki tähendust omada võivad andmed on isik juba esitanud, siis tuleb kõne alla järgmine, HMS § 40 lg 3 p-s 2 nimetatud erand.
- *Lähtumine esitatud andmetest.* – Selle erandi rakendamise põhijuhud ongi just käsitletud soodustuse taotlemisest keeldumised, kus puu-

²⁰³ Vrd N. Siitam, Avalikkus avatud menetluses osalejana, *Juridica* 2001, nr 5, lk 296, 299.

²⁰⁴ K. Merusk, Presumptions of Law for Ensuring Fundamental Rights in Administrative Proceeding, *Juridica International* 7 (2002), lk 76, 79.

²⁰⁵ EN Ministrite Komitee resolutsiooni (77)31 selgitava memorandumi p 16 kohaselt pole isiku ära kuulamine vajalik vaid siis, kui tema taotlus täielikult rahuldatakse.

dub praktiline võimalus, et isik saab ära kuulamisele veel midagi lisada. Kuid see erand on rakendatav ka juhtudel, mil asutus on täielikult veendunud, et ära kuulamisele ei saa olla mingit mõtet. Asutus peab andma endale aru, et selle erandi kohaldamisel läheb ta teatud riskile. Arvamus, et kõik oluline on senise menetluse käigus juba selgunud, võib tagantjärele osutada vägagi petlikuks – esialgu kindlana tunduvad tõendid võivad osutada ebausaldusväärseiks, ilmselgelt õigena tunduvad seadusetõlgendused küsitavateks. Seetõttu saame soovitada seda erandit rakendada vaid lihtsates, vähestest ja üheselt mõistetavatest asjaoludest sõltuvates rutiinsetes menetlustes (nt kus õigus soodustusele on vaid Eesti kodanikel ja puudub igasugune vaidlus selle üle, et isik on välismaalane). Antud punkti kohaldamisest tuleb hoiduda diskretsiooniotsuste, määratlemata õigusmõistete kohaldamise ja vaieldavate faktiliste asjaolude puhul.

- *Mitme menetlusosalise ära kuulamine.* – Menetlusosaliste paljususe korral tuleb neid kõiki kohelda võimalikult võrdselt. Kui menetluses lastakse arvamust avaldada isikul, kelle kahjuks otsus eeldatavasti tehakse (nt ettevõtja, kellele tehakse ettekirjutus naabrite huvidega arvestamiseks), siis peavad vaatamata HMS § 40 lg 3 p-le 3 samaväärsed võimalused otsustuse mõjutamiseks olema ka isikutel, kelle huvides otsus arvatavasti tuleb (antud juhul naabritel). Vastasel juhul tuleb menetlust koos ülejäänud isikutega otsust alustada, kui menetluse käigus selgub, et esialgset otsust tuleb muuta suuremal või vähemal määral algselt soodustatud isikute kahjuks. Ka arvestades ära kuulamise seost inimvääriskusega on vastandlike huvidega menetlusosaliste puhul nõutav nende kõigi, nii soodustatud kui ka koormatavate isikute kaasamine.
- *Massmenetlus.* – HMS ise sellist terminit ei kasuta, küll aga kohtame seda kirjanduses. HMS § 40 lg 3 p-st 6 tulenevalt võib Eestis lugeda massmenetluseks haldusmenetlust, milles osalisi on rohkem kui 50.²⁰⁶ On selge, et mida suurem on menetlusosaliste hulk, seda keerulisem, tehniliselt raskem, kulukam ja aeganõudvam on kõigi asjaosaliste arvamuse ära kuulamine, kusjuures vaevalt oleks näiteks 100-st menetlusosalisest kõigil kavandatava otsuse kohta midagi asjakohast lisada. Seepärast annab HMS massmenetluse läbiviimisel asutustele võimaluse ära kuulamisest loobuda. Siiski ei saa § 40 lg 3 p-s 6 antud võimalust jätta ära kuulamata kõik menetlusosalised pidada õnnestunuks. Ülemäära suure isikute hulga ära kuulamist on võimalik vältida ka selliselt, et kuulatakse ära vaid need,

²⁰⁶ Mõiste kohta vt V. Olle, Ühise esindaja instituut haldusmenetluses, *Juridica* 2003, nr 8, lk 525, 526.

kelle õigused on tõsisemalt kaalul. Samuti on sarnaste huvidega isikute puhul võimalik ära kuulata vähemalt nende (mitteametlik) *ühine esindaja* (kui selline on võimalik leida), selle asemel, et jätta nende arvamus üldse tähelepanuta.²⁰⁷ Neid võimalusi peab asutus kaaluma, kui ta otsustab, kas p 6 alusel erand teha või mitte.

Näide 7.12: E-le kuulub korterelamute piirkonnas asuv autoremonditöökoda. Enam kui 100 ümberkaudset elanikku esitas linnavalitsusele taotluse töökoja tegevuse lõpetamiseks, sest sellega kaasneb pidev lärm ja klientide autod ummistavad tänavad. Linnavalitsus tunnistas E kauplemisloa kehtetuks põhjusel, et remonditöökoja pidamine on vastuolus hoone kasutusloa ja tuletõrjenõuetega. Linnavalitsus leiab, et E-d ei olnud tarvis ära kuulata, sest menetlusosalisi oli enam kui 50. Samuti on tuleohutuse küsimused kiireloomulised.

Esitatud kaalus demonstreerib, et isikute huvid võivad menetluses olla erineva kaaluga. Ümberkaudsete elanike huvid on töökoja tegevusest riivatud faktiliselt ja kaudselt. Ettevõtjale aga seab kauplemisloa kehtetuks tunnistamine otsese õigusliku piirangu ettevõtlusvabaduse kasutamiseks. Tema on ka koormava haldusakti adressaat, samas kui elanikud saavutavad nende jaoks soodsa haldusotsuse. Ka on elanikud taotlust esitades saanud juba oma arvamust avaldada. Ettevõtjal aga polnud mingit ajendit asutuse poole pöörduda. Ettevõtja on siin selgelt teistsuguses olukorras, mis õigustab kokkuvõttes tema *erilist kohtlemist* menetluses, vaatamata üldreeglile, mis nõuab kõigi isikute ühetaolist kohtlemist menetluses. Et aga elanikud end täielikult kõrvalejäetuna ei tunneks ja et ka neil oleks võrdsed võimalused ettevõtja seisukohtadele vastuvaidlemiseks, peab asutus andma ühele või paarile aktivistile võimaluse *esineda nende kõigi nimel*.

Kuigi HMS *ühise esindaja* instituuti ei tunnusta, ei ole see siiski keelatud, sest pelgalt seaduse teksti kohaselt on massmenetluses lubatud ka üleüldse isikute ärakuulamata jätmine. Ühiseks esinduseks võivad kõik isiklikult kõrvalejäävad menetlusosalised anda esindajale ametliku volituse, kuid ametlik volitus HMS § 13 lg 1 tähenduses ei olegi tingimata vajalik. Volituse puudumisel ei esinda mitteametlik eestkõneleja formaaljuriidiliselt teisi menetlusosalisi. Tema toiminguid ei omistata kõrvalejäänud menetlusosalistele. Kuid kui eestkõneleja huvid langesid tõesti kokku kõrvalejääjatega, siis ei saa hiljem öelda, et asutus ignoreeris nende huvisid täielikult. Kuidas peaks asutus eestkõneleja välja selgitama? Massmenetluses võib sarnaste huvidega isikutele menetluse alustamisest teavitamisel teha ettepaneku eestkõneleja ise valida. Eestkõneleja peaks sellisel juhul asutusele usutavaks tegema, et ülejäänud kodanikud on teda "volitanud". Selleks võib ta koguda nt allkirju. Piisava mandaadiga eestkõnelejaiks võivad olla ka keskkonnaühenduste juhid, korteriühistute juhatused, linnaosa kinnisvaraomanike ühenduste

²⁰⁷ Vrd V. Olle, Kohalikust rahvaalgatusest de lege ferenda, *Juridica* 2001, nr 8, lk 546, 557; V. Olle, Ühise esindaja instituut haldusmenetluses, *Juridica* 2003, nr 8, lk 525–535. Ühise esindaja ärakuulamisel võib tugineda EN Ministrite Komitee 17. septembri 1987 soovitusel nr R(87)16 "on Administrative Procedures affecting a large Number of Persons" art II p-le (a).

aktivistid, ettevõtjate ühenduste esindajad jne. Arvestada tuleb ka, et kui huvitatud isikute seas on erinevad või koguni vastandlikud huvigrupid, siis tuleb neile kõigile tagada võrdne esindatus.

Kuigi suur puudutatud isikute hulk muudab menetluse kulukamaks ja õigustab seega ühest küljest menetlusse kaasamise kohustust piirama, on demokraatia põhimõttest tulenevalt just seda enam vajalik üldsuse kaasamine, mida kaalukam on otsus ühiskonna seisukohast. Seetõttu on nt planeerimisel ja keskkonnaalastes otsustes nähtud ette avalikkuse tugevdatud osalemine vaatamata puudutatud isikute suurele hulgale. Säärast menetlust nimetatakse *avatud menetluseks* ja selle raames toimuvale arvamuste ära kuulamisele on kehtestatud erireeglid (ptk 10.3).

- *Üldkorraldus*. – Massmenetlusega sarnane erand on tehtud ka üldkorralduste andmisele suunatud haldusmenetlustes. Üldkorraldus on niisugune haldusakt, mis reguleerib küll konkreetset elulist üksikjuhtumit, kuid millel *puudub kindel adressaat*. Adressaatide ring kujuneb vastavalt situatsioonile: kes on parasjagu üldkorraldusega reguleeritava asja omanik või kes tegeleb üldkorralduse mõjupiirkonnas parasjagu ettevõtlusega (nt loodusobjekti kaitse alla võtmine, ajutine alkoholi müügi keeld, detailplaneering). Ka üldkorralduse puhul kardeti HMS koostamisel suurt menetlusosaliste hulka. Seejuures jäi ilmselt tähelepanuta, et üldkorralduse adressaatide ring võib, kuid ei pruugi olla suur. Nt objekti kaitse alla võtmine võib puudutada ainult objekti omanikku. Seetõttu ei ole üldkorralduse mainimine lg 3 p-s 6 tegelikult põhjendatud. Ka üldkorralduse puhul saanuks lähtuda vaid massmenetluse suhtes tehtud erandist. Seda tuleb jällegi erandi tegemise kaalumisel arvestada: õiguspärane võib seega olla küll veidi väiksema menetlusosaliste hulga juures nende ära kuulamata jätmine, kuid mitte siis, kui üldkorraldusest tegelikult puudutatud isikute ära kuulamine mingit ülemäärast koormust kaasa ei too. Sarnaselt massmenetlusele tuleb ka siin eristada otsesemalt ja kaudsemalt puudutatud isikuid.
- *Viivitusega kaasnev oht*. – Ära kuulamine võib olla aeganõudev. Kohene otsus võib aga olla tarvilik inimese elu, tervise, riigi julgeoleku või muu olulise õigushüve kaitseks.²⁰⁸ Seejuures tuleb arvestada nii menetlusosalisele oma vastuväidete esitamiseks kuluvat, kui ka vastuväidete ettevalmistamiseks, menetlusdokumentidega tutvumiseks ja asutuselt täiendavate selgituste saamiseks vajalikku aega. Ka selle erandi juures ei ole must-valged lahendused (s.t kas ära kuulamine läbi viia või tervikuna ära jätta) ainuvõimalikud. Kaaluda on võimalik ka kiireloomulist, osalist, ilma ettevalmistamata

²⁰⁸ EN Ministrite Komitee resolutsioon (77)31, selgitava memorandumi p 17.

või vaid mõne menetlusosalise ärakuulamist, sedavõrd kuidas meetme pakilisus parasjagu talitada võimaldab. Kui õiguslikult ja praktiliselt võimalik, tuleb kaaluda kiireloomulise olukorra lahendamiseks ajutiste meetmete rakendamist (nt tegevusloa peatamine selle kehtetuks tunnistamise asemel), misjärel on võimalik asuda lõplikku otsust sügavamalt vaagima.

Kohtupraktikas ei ole nt audiitori kutsetegevuse peatamist peetud olukorraks, kus haldusorgan pidi avaliku huvi kaitseks viivitamatult tegutsema.²⁰⁹ Kohtu selline põhjendus võib olla eksitav. Riik peab tagama audiitorite, sarnaselt ka paljude teiste kutsealade esindajate piisava kvalifikatsiooni ja usaldusväärsuse. Kui usaldusväärsuses tekib põhjendatud kahtlus, on ta õigustatud audiitori tegevuse ajutise meetmena peatama. Pädev asutus ei saa sellises olukorras omada täit informatsiooni, vaid ta peab langetama riskiotsuse. Siiski, üldjuhul tuleks püüda enne sellist sammu audiitori vastuväidet ära kuulata. Audiitor ise võib otsustusprotsessi lisada väärtuslikku informatsiooni. Reeglina ei tohiks säärane ärakuulamine menetlust kuigi oluliselt pikendada. Isikut eelnevalt ära kuulamata võib kutsetegevuse peatada, kui isik ei ole kättesaadav ning on oht, et ta võib oma tegevust jätkates klientide usaldust kuritarvitada. Kuid ka sellisel juhul tuleb ärakuulamine esimesel mõistlikul võimalusel läbi viia ja vajadusel tegevuspiirang kõrvaldada. Mingil juhul ei saa otsuse kiireloomulisusega vabandada ärakuulamata jätmist, kui asutus pole otsust tegelikult kiiresti langetanud.

- *Menetluse eesmärgi kahjustamine.* – Kavandatavast otsusest eelnev teadasaamine võib mõningatel juhtudel muuta haldusakti või toimingut, nt kontrollreidi, mõttetuks. Menetluse eesmärki ei kahjusta aga mitte niivõrd vastuväidete esitamise võimaluse andmine, vaid selle jaoks olemuslikult vajalik eelnev informeerimine. Seepärast saame siinkohal piirduda viitega ptk-le 6.5.1.2.
- *Muud seaduses sätestatud juhud.* – Kuna õigus ärakuulamisele on põhiseadusest tulenev menetlusgarantii, on seda võimalik piirata vaid seadusega. Ärakuulamisõigust välistav eriseadus peab seda tegema selgesõnaliselt.

7.4.3. Ärakuulamise läbiviimine

7.4.3.1. Ärakuulamise vorm

Näide 7.13: Ettevõtjat E teavitatakse, et vallavalitsus kaalub tema kauplemisloa kehtetuks tunnistamist, ning et tal on kavandatava otsuse suhtes võimalik esitada oma vastuväited kirjalikult 10 päeva jooksul. E teatab, et ta soovib oma vastuväited esitada suuliselt vallavalitsuse istungil. Vallavalitsuse istung toimub 15 päeva pärast. Istungile E-d ei lubata ja vallavalitsus tunnistab kauplemisloa kehtetuks põhjendusega, et E tähtjaks vastuväiteid ei esitanud.

Ilma erilise põhjuseta ei ole isikul õigust nõuda *kindlas vormis* (nt suuliselt) ärakuulamist.²¹⁰ Ärakuulamine võib toimuda:

²⁰⁹ Tallinna RnK 2-3/276/2002, lk 7.

²¹⁰ EN Ministrite Komitee resolutsiooni (77)31 selgitava memorandumi p 15.

- istungil, suuliselt formaalses menetluses risküsitluse ja tunnistajate ülekuulamisega (sarnaselt kohtuistungile);
- suuliselt vabas vormis – selleks spetsiaalselt korraldatud arutelu vormis, regulaarse kodanike vastuvõtu raames, samaaegselt taotluse või muu dokumendi esitamisega;
- kirjalikult, faksiga jne – isikule antakse tähtaeg vastuväidete esitamiseks;
- telefoni teel, e-postiga jne.

Kui seadused ja määrused seda küsimust ei täpsusta, siis on ärakuulamise vormi valik puhtalt asutuse pädevuses.²¹¹ Seejuures peab asutus aga arvestama HMS § 5 lg-t 2 – menetlustoiming ei tohi olla isikule mittevajalikult koormav, s.t põhjustada tarbetuid ebameeldivusi. Teisalt peab asutus tagama, et ärakuulamisõigust oleks võimalik kasutada efektiivselt. Üldjuhul piisab ärakuulamise läbiviimiseks kirjalike vastuväidete esitamise võimalusest. Teisalt on raske kujutada ette situatsiooni, kus asutusel oleks mõjuv põhjus takistada isiku poolt kirjalike vastuväidete esitamist. Kirjaliku arvamuse vastuvõtmata jätmist asutuse poolt ei saa õigustada see, et asutus soovib isikuga “näost näkku” suhelda. HMS § 40 ei anna asutusele õigust isikut “üle kuulata”, vaid õiguse isikule. Samuti saab menetlusosalist isiklikult asutusse ilmuma kohustada vaid seaduses sätestatud juhtudel. Otseselt on see põhimõte HMS § 14 lg 1 ls-s 3 küll ära mainitud vaid seoses taotluse esitamisega, kuid samas tuleneb see ka keelust koormata menetlusosalist ilma põhjendatud vajaduseta (HMS § 5 lg 2) ja seadusliku aluseta (HMS § 3 lg 1).

Suulist ärakuulamist võib menetlusosalisel endal olla põhjust nõuda juhtudel, kui otsustamisel on olulised menetlusosalise isikuomadused, tema varasem käitumine või muud asjaolud, mille hindamist võib tugevalt mõjutada vahetu kontakt isikuga (nt kinnipeetava ennetähtaegselt vabastamise menetluse algatamise otsustamine, erandina elamisloa andmine võimaliku ohu korral riigi julgeolekule, ametnikule distsiplinaarkaristuse määramine vms). Teiseks, keerulisemate otsuste puhul ei piisa isikul oma õiguste ja huvide tõhusaks kaitseks kõigest ühekordsest vastuväidete esitamisest, vaid vajalikuks võib osutada pikem dialoog, kus asutus ja menetlusosaline saavad korduvalt üksteise väiteid ümber lükata. Kirjavahetuse teel oleks niisugune seisukohtade vahetamine enamasti liiga aeganõudev. Asja suulisel arutamisel on võimalik vajalikud küsimused põhjalikumalt läbi vaielda.

Näide 7.14: E vaidlustab kauplemisloa tühistamise korralduse põhjusel, et vallavalitsus ei kuulanud teda enne otsuse tegemist ära. Vallavalitsus väidab, et 5 päeva enne korralduse andmist helistas E-le vallavalitsuse ettevõtlusnõunik N, kes informeeris E-d tema kaupluses avastatud puudustest. E andis puuduste kohta selgitusi ja vaid-

²¹¹ Seaduses nõutava vestluse asendamine seisukohtade kirjaliku esitamise võimalusega on küll menetlusnormi rikkumine, kuid ei pruugi olla oluline, RKHK 3-3-1-27-01, p 8.

les neile vastu. Kohtuistungil seletab E, et talle küll helistati, kuid sisuliselt keeldus N tema vastuväiteid kuulamast. Nõunik tegi teatavaks, et kauplemisluba tunnistatakse kehtetuks igal juhul ja E võib pärast minna kohtusse. Tunnistajana ülekuulatud vallavalitsuse sekretär S, kes viibis telefonikõne ajal N-ga samas ruumis kinnitab, et vestlus toimus teravas toonis. Täiendavalt leiab E, et vestlusel N-ga ei ole õigusliku tähendust, sest korralduse loa tühistamiseks tegi vallavalitsus, mitte N.

Suuline arutamine ei pea üldjuhul toimuma istungi vormis. HMS § 40 lg 1 peab suulise vormi all silmas esmajoones informaalset vestlust ametniku ja menetlusosaliste vahel. Äraakuulamise eesmärgid saavutab praktikas paremini pigem *inimlik jutuaajamine*, kui ründavate seisukohtade esitamine kohtukõnede vormis. Vestlust protokollima ei pea, v.a juhul, kui seadus või määrus nõuab istungi läbiviimist (vt HMS § 18 lg 1; § 45 lg 5). Hilisemate vaidluste vältimiseks on siiski soovitatav asutuse dokumentatsioonis vestluse toimumine, selle aeg ja koht, vajadusel ka tulemused ja seisukohtade kokkuvõtted fikseerida. Seadus aga siin mingeid nõudmisi ei kehtesta. Väga paljude ja vastandlike huvidega menetlusosaliste või väga keeruliste küsimuste puhul on küsimuse arutamiseks soovitatav korraldada formaalne *istung*. See peaks algama probleemi tutvustusega ametniku poolt. Soovitatav oleks istungi alguses asutuse esialgne seisukoht kohe välja öelda, selgitades siiski, et esialgne seisukoht võib äraakuulamise tulemusena või uute oluliste asjaolude ilmnemise tõttu muutuda. Asutus võib tutvumiseks välja panna ka otsuse eelnõu. Asutuse seisukoha tutvustamise järel tuleks sõna anda taotlejale ja seejärel kolmandatele isikutele, kelle õigusi asi puudutab. Sõnavõttude aega võib mõistlikul määral piirata. Täiendavaid selgitusi võib nõuda kirjalikult. Istungil lõpetuseks tuleks anda kõigile asjaosalistele veel kord võimalus repliigi korras esinemiseks. Istungil esinemise õigust võib piirata ka selliselt, et sõna võivad võtta vaid need menetlusosalised (või nende esindajad), kes on teatud mõistliku tähtaja jooksul esitanud kirjalikult oma vastuväited. See eeldab muidugi, et isikuid on piisavalt vara menetlusest teavitatud. Suulisel äraakuulamisel on asutusel õigus tagada, et menetlusosalise jutt oleks asjakohane ja konkreetne. Asjatundmatut ja õiguslikult kogenematut inimest peab asutus selgituste ja küsimustega *suunama ning abistama* (HMS § 36 lg 1 p 4). Asjasse mitte puutuvad sõnavõttud tuleb katkestada. Kui menetlusosaline vaatamata asutuse jõupingutustele ei suuda end selgelt ja konkreetsetl väljendada või üritab menetlust teadlikult venitada, siis on asutusel õigus asja arutamine lõpetada, sest isik on ise sellisel juhul jätnud kohaste vastuväidete esitamise võimaluse kasutamata.

Nii suulisel äraakuulamisel kui ka menetlusosalise poolt muul viisil oma arvamus esitamisel tuleb tagada *konfidentsiaalsete andmete* kaitse. Kui arvamus on esitatud kirjalikult või elektrooniliselt ning selles sisaldub juurdepääsupiirangutega teave (isikuandmed või ärisaladus), siis on asutusel keelatud neid avaldada või kolmandatele isikutele üle anda, v.a seaduses sätestatud erandjuhtudel. Kui suulisel äraakuulamisel esitab menetlusosaline asutusele konfidentsiaalset teavet, ei tohi isikud, kellel sellisele teabele

juurdepääsuõigust pole, ärakuulamise juures viibida. Samuti on sellisel juhul piiratud ärakuulamisel tehtud märkmete töötlemise võimalused.

Lisaks suhtluskanali valikule on ärakuulamise õnnestumiseks oluline ka *miljöö*, kus suuline arvamuste esitamine toimub. Häirivad faktorid, nagu kõrvalised isikud, lärm, hiline aeg jne, võivad tekitada psühholoogilisi tõrkeid. Sama käib ametnikupoolse ebasõbraliku või tõrjuva hoiaku kohta. Ametnik peab olema erapooletu ja viisakas. Ärakuulamisveega on siiski tegemist vaid seal, kus asutus pahatahtlikult ebasobiva keskkonna loomise-ga üritab takistada ärakuulamisõiguse kasutamist. Kui ebaõnnestunud ära-kuulamise ja otsuse tegemise vahele jääb küllaldane ajavahemik, siis on isikul võimalus esitada täiendavad kirjalikud vastuväited.

Näites 7.14, kus ametnik juba eelnevalt sõnaselgelt teatas, et ta ei arvesta mingil ju-hul menetlusosalise vastuväiteid (eeldusel, et E selline väide vastab tõele), ei olnud õigus ärakuulamisele tagatud. Kui ametnik menetlusosalist ei kuula, ei ole tema kui menetlusosalise arvamusavaldustest kasu. Ärakuulamine peab tagama, et asutus tunnetab vastuväidete sisu ja võtab need enne otsuse tegemist teadmiseks. Piisav ei ole vaid formaalse võimaluse loomine. Teisalt, vestluse terav toon ei pruugi veel tä-hendada, et isiku poolt esitatud väited ei oleks jõudnud ametniku teadvusse.

Menetlusosalisel on õigus vabalt kasutada ärakuulamisel *esindajat või nõustajat*, kui seadus seda erandina ei välista. Nõustaja all peame silmas isikut, kes ei esine esindatava nimel, vaid viibib ärakuulamise juures, andes talle nõu. Volikirja nõustajal olema ei pea. HMS-st tulenevalt ei saa aga üks-ki menetlusosaline nõuda, et talle tagataks advokaat või õigusnõustaja hal-dusorgani kulul.

Näide 7.15: Ettevõtjat E teavitatakse, et vallavalitsus kaalub tema kauplemisloa keh-tetuks tunnistamist, ning et tal on oma vastuväited võimalik esitada 24 tunni jooksul isiklikult vallavalitsusse ilmudes. E vallavalitsusse ei ilmu ja kauplemisluba tunnistat-akse kehtetuks. E vaidlustab otsuse põhjendusega, et tegelikult tema ärakuulamist ei toimunud.

Asutus ei pea tagama, et ärakuulamine kindlasti toimuks.²¹² Kui isik as-ja arutamisele ei ilmu või tähtaegselt vastuväiteid ei esita, siis ei takista see asutusel otsust langetamast, kui olulised asjaolud on muul viisil kindlaks tehtud. HMS § 40 lg 1 nõuete täitmiseks piisab mõistlikust võimalusest vas-tuväidete esitamiseks. Asutus võib määrata kindlaks *ärakuulamise aja*, samu-ti tärmni kirjalike *vastuväidete esitamiseks*. Võimalus vastuväited esitada ei saa olla ajaliselt piiramatu. Tähtaeg peab aga olema mõistlik. Mingit mini-maal- ega maksimumtähtaega seadus ei sätesta. Ühest küljest peab menet-lusosalisel olema võimalus süveneda juhtumi asjaoludesse ja õiguslikku külge ning vajadusel kasutada ka õigusabi. Mida keerulisem on otsustus, samuti, mida sügavamalt võib otsustus isiku õigusi riivata, seda enam tuleb vastuväidete formuleerimiseks aega anda. Teiselt poolt seab tähtaja kind-laksmääramisele asutuse poolt piirid otsustuse pakilisus: kolmanda isiku õigused ja avalik huvi, mis võib otsustuse viibimise tõttu kahjustatud saada.

²¹² F. Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 2002, lk 135.

Kiireloomulistel juhtudel võib ära kuulamine üldse ära jääda (HMS § 40 lg 3 p 1). Üldjuhul peaks isikule olema piisav 10-päevane tähtaeg, sest reeglina peab asutus oma otsuse tegema ühe kuu jooksul menetluse algusest arvates.

Menetlusdiskretsioon ära kuulamise korraldamisel

Ära kuulamise kasuks rääkivad asjaolud	Ära kuulamise vastu rääkivad asjaolud
<ul style="list-style-type: none"> - mida tähtsam on otsus isiku jaoks - mida suurem on asutuse kaalutusõigus - mida keerulisem on selgitada välja faktilisi asjaolusid - mida enam kaugenetakse taotluses või varasemates menetlusstaadiumides isiku poolt esitatud andmetest ja seisukohtadest 	<ul style="list-style-type: none"> - mida kiireloomulisem on otsus - mida enam võib menetlusse kaasamine raskendada menetluse eesmäärke - mida raskem on selgitada välja menetlusosaliste ringi - mida rohkem on menetlusosalisi (v.a avatud menetlus)

Ära kuulamisõiguse tugevam realiseerimine

Ära kuulamisõiguse nõrgem realiseerimine

Formaalne istung	Vabas vormis suuline vestlus	Kirjalikult või sidevahendi abil arvamuse esitamine	Kiirkorras arvamuse esitamine (ilma ettevalmistusaja ja dokumentidega tutvumise võimaluseta)	Isiku ära kuulamata jätmine
Koos ettevalmistusaja ja dokumentidega tutvumise võimalusega				

24 tunni jooksul, nagu näites 7.15, on menetlusosalisel reeglina raske oma väiteid esitada. Ära kuulamisõiguse piiramiseks taolise küllalt lühikese tähtajaga peab olema mõjuv põhjus. Kauplemisloa kehtetuks tunnistamisega on reeglina võimalik tunduvalt kauem oodata.

Näide 7.16: E esitas linnavalitsusele taotluse 3-korruselisele ärihoonele ehitusloa saamiseks. Taotlusest teavitati ka naaberhoones asuva korteri omanikku O-d. Viimane leidis kirjalikult esitatud vastuväidetes, et projekteeritud hoone ehitamine varjaks tema aknast vaate ja päikesevalguse. Samuti palus O kaasata end kõigile nõupidamistele, kus arutatakse tema õigustesse puutuvaid küsimusi. Järgnevalt arutas linnavalitsus ehituslubade komisjon neljal korral O korteri vaate varjamise küsimust. Kolmel istungil osalesid lisaks ametnikele ka projekti koostanud arhitekt ja sõltumatu ehituseksperdina menetlusse kaasatud ehitusinsener. Kõigil istungitel osales ka E

esindaja. O-d ühelegi istungile ei kutsutud. Oma korraldusega otsustas linnavalitsus ehitusloa välja anda. O vaidlustas selle põhjusel, et tema õigus olla ära kuulatud ei olnud tagatud võrdselt E-ga. Linnavalitsus leiab, et E-l oli piisav võimalus esitada oma vastuväited kirjalikult.

Kui menetlusosalisi on mitu, tuleb anda neile võrdsed võimalused menetluses kaasarääkimiseks. Ka vormilise eelisseisundi loomine mõnele menetlusosalisele võib tekitada kahtlusi haldusorgani erapooletuses ning moonutada tegelikke asjaolusid. Jällegi pole tarvis tagada, et kõik menetlusosalised tingimata asja arutamisel osaleksid, vaid et neil oleks võimalus osalemiseks. Kui see on konflikti vältimiseks vm põhjusel praktiline, siis on lubatud kuulata iga menetlusosaline ära ka eraldi, kellelegi ei tohi seejuures aga teha eeliseid.

Näites 7.16 ei tagatud O-le võrdseid võimalusi oma arvamuse avaldamiseks võrreldes E-ga.

7.4.3.2. Ära kuulamise tõendamine

See, et seadus võimaldab isikut menetlusest teavitada ja viia ära kuulamine läbi vabas vormis, ei vabasta asutust kohustusest tõendada, et isikule tema menetlusõigused tagati. Rutiinsete ja isikuid mittekahtlustavate otsustuse puhul pole praktilist vajadust muretseda asutuse ja kodaniku suhtluse hilisema tõendamise pärast. Kuid olukorras, kus konflikt on tõenäoline, peaks asutus kindlustama end *hilisema võimaliku kohtuvaidluse* jaoks piisava tõendusmaterjaliga õiglase menetluse toimumise osas. Ka see ei tähenda veel, et teated tuleks saata tingimata tähitud kirjaga. Ka telefonikõne toimumist on võimalik hiljem tõendada tunnistajate ütlustega (vt näidet 7.14), väljavõtetega, asutuse toimikusse tehtud märkmetega. Kohus võib vabalt hinnata selliste tõendite usaldusväarsust. Raskem on tõendada elektronposti teel toimunud kirjavahetust, kui see ei olnud digitaalallkirjaga signeeritud. Kuna aga ära kuulamisvead ei pruugi iseenesest viia haldusakti tühistamiseni, siis võib lihtsamate ja vähemkonfliktsemate haldusotsuste puhul ometi e-posti teel ära kuulamist kui tõhusat ja mugavat menetlusvormi soovitada.

7.4.3.3. Ära kuulamist läbiviiv organ

Haldusorgani siseselt võib ametnikke volitada ära kuulama, s.t ametnik, kes on juhtkonna poolt määratud otsusele alla kirjutama, ei pea ise ära kuulamist läbi viima või siis kirjalike vastuväidetega tutvuma (vrd näitega 7.14). Teisiti on lugu, kui pädevaks haldusorganiks ongi seaduse või määrusega määratud konkreetne ametiisik. Sellisel juhul ei oleks ära kuulamise kui menetlustoimingu delegeerimine enam sisepädevuse jaotamine ning selliseks delegeerimiseks peab olema seaduslik alus (vt välis- ja sisepädevuse eristamise kohta ptk 2.4).

Isiku ära kuulamise spetsiifiline vorm on eksam. Selle käigus tuvastatakse isiku teadmised ja oskused. Eksamil on vaid tõendav funktsioon,

õiguslikku arutelu eksamineeritavaga ei toimu. Tõendamisfunktsiooni tõttu on oluline eksamineerija vahetu kontakt eksamineeritavaga. Seetõttu ei saa eksamiotsuse langetaja volitada teisi isikuid suulist eksamit läbi viima või kirjalikku eksamitööd lugema. Küll aga ei pea suulisel eksamil vastuse ära-kuulamisest osa võtma ega kirjalikku tööd lugema kõik eksamikomisjoni liikmed.²¹³

7.4.3.4. Ärakuulamise aeg

HMS § 40 lg-test 1 ja 2 tulenevalt peab ärakuulamine toimuma enne asja ametlikku otsustamist. See ei tähenda, et asutus ei tohi kujundada mingit seisukohta lahendamisel olevas küsimuses enne ärakuulamist. Vastupidi, et ärakuulamine oleks efektiivne, peab asutus tegema teatavaks, millise otsuse tegemist kavandatakse, või vähemalt viitama võimalustele, milline otsus võib tulla ja millest see otsus üldjoontes sõltub. Ärakuulamine ei tohiks toimuda enne peamiste tõendite kokkukogumist. Ekspertiisi läbiviimise hetkeks tuleb aga ka juba menetlusosalised kaasata, sest muidu ei saa nad esitada küsimusi.²¹⁴

7.4.3.5. Ärakuulamise sisu

Näide 7.17: Linnavalitsus tunnistas tervisekaitseinspektori ettepanekul kehtetuks ettevõtja E kauplemisloa toiduseaduse nõuete eiramise tõttu. E vaidlustas linnavalitsuse vastavasisulise korralduse. Kaebuse põhjuseks märkis E, et teda ei kuulatud enne korralduse andmist ära. Linnavalitsus leiab, et keegi ei ole E-l keelanud pöörduda linnavalitsuse poole oma arvamuste ja vastuväidetega ei kirjalikult ega suuliselt. Samuti viibis E kohal, kui kauplust külastas puudused tuvastanud inspektor ja ta esitas oma vastuväited inspektorile.

HMS § 40 lg 1 kohaselt peab menetlusosalisel olema võimalus avaldada haldusotsuse kohta oma arvamust. Milliseid *asutusepoolseid samme* selle võimaluse loomine eeldab? Pelgalt takistuste puudumine oma avalduste ja seisukohtadega asutuse poole pöördumisel ei ole ärakuulamisõiguse realiseerimiseks piisav. Ärakuulamisõiguse mõte seisneb kavandatavale haldusotsusele vastuväidete esitamise võimaluses. Seetõttu on elementaarne, et menetlusosaline peab teadma:

- et üldse teda puudutavas küsimuses on *menetlus algatatud*;
- *milline otsus* võib teda ähvardada.²¹⁵

Ainuüksi kontrolli, revisjoni vm järelevalvetoiminguga läbiviimine ei ole piisav selleks, et isik teaks, millise otsuse eest ta peab end kaitsma. Nõnda ei ole kohtupraktikas peetud ärakuulamiseks kutsejärelvalve käigus tegevusaruande, seletuskirja ja kontrollküsimustiku esitamist. Sellisele seisukohale

²¹³ Kirjalike eksamitööde kohta RKHK 3-3-1-20-00, p 2 j.

²¹⁴ Vrd halduskohtumenetlusega, RKHK III-3/1-30/95. Vt ka EN Ministrite Komitee resolutsiooni (77)31 selgitava memorandumiga p 17.

²¹⁵ Selleks piisab ka asutusele vastavasisulise taotluse laekumisest teatamisest, sealhulgas taotlusega tutvumise võimaluse andmisest, RKHK 3-3-1-82-03, p 18.

asus kohus asjas, kus otsustati peatada audiitori kutsetegevus ja saata ta kutsesobivuseksamile. "Kõik need dokumendid on esitatud enne, kui kerkis üles kutseomaduste minetamise küsimus." Põhjenduseks tõi kohus, et kaebaja ei olnud seletuste andmise ja kontrolli teostamise hetkel veel teadlik, et kahtluse alla on pandud tema kutseoskused. "Kaebuse esitaja õigus olla ära kuulatud oleks olnud tagatud siis, kui talle oleks tutvustatud kontrolli tulemusi ning võimaldatud esitada oma seisukoht. Antud asjas polnud kaebuse esitaja aga teadlik isegi sellest, et audiitorkogu juhatusel on plaanis arutada tema eksamile suunamist ja kutsetegevuse peatamist."²¹⁶

Oma arvamustega peab asjaosalisel olema võimalus välja tuua tema kaasuks rääkivad aspektid ning kummutada valeinformatsioon ja asjakohatud kaalutlused. Arvamust peab olema võimalik avaldada nii arutlusel oleva küsimuse faktilise külje (asjaolude) kui ka õiguslike külje (seaduse tõlgendamine, huvide kaalumine) kohta. *Faktilise külje* kohta arvamuse avaldamine eeldab, et menetlusosaline oleks teadlik, millised andmed on asutuse käsutuses. Menetlusosaline peab teadma, kas asutuse kogutud andmed on täielikud ja õiged.²¹⁷ Seda eesmärki ei ole võimalik saavutada ilma, et oleks tagatud menetlusosalise juurdepääs asja kohta kogutud dokumentidele (toimikule). Õigus dokumentidega tutvuda on küll iseseisev haldusmenetluse osalise õigus (HMS § 37), kuid ta on omakorda eelduseks ka ärakuulamisõiguse efektiivsele realiseerimisele. Millistele dokumentidele peab juurdepääs olema tagatud ja millised võib jätta konfidentsiaalseks, selle kohta vt ptk 7.3. *Õiguslike vastuväidete* esitamine eeldab, et asutus teeks teatavaks võimalikud õiguslikud alused ja üldised motiivid, millele tuginedes võidakse isikule kahjulik otsus langetada. Õigus olla ärakuulatud ei eelda, et menetlusosalisele tuleks tutvustada kavandatava haldusakti eelnõu.²¹⁸ Asutus võib eelnõu ja sellega seotud dokumendid jätta kuni otsuse langetamiseni konfidentsiaalseks (AvTS § 35 lg 2 p 2). Iseenesest ei ole eelnõu tutvustamine ka keelatud, kuid seejuures on ka oht, et isikule jääb mulje, et tegelik otsus ongi juba langetatud ja tema ärakuulamine on vaid formaalsus. Kõige mõistlikum on menetluse alustamise teates või muul viisil enne ärakuulamist teha isikule teatavaks tulevase võimaliku haldusakti õiguslik alus, koos minimaalsegi faktilise selgitusega.

Näiteks "Käesolevaga teatame Teile, et A Linnavalitsus kaalub vastavalt ehitusjärelvalve inspektori 01.03.2003 ettepanekule Teile 01.03.2002 välja antud ehitusloa kehtetuks tunnistamist. Vastavalt ehitusseaduse § 28 lg 1 p-le 6 võidakse ehitusluba tunnistada kehtetuks, kui ehitamise käigus muudetakse ehitise kasutamise otstarvet. Järelevalveinspektori aruandest nähtub, et ehitate algselt büroopinnaks kasutatud ruume välja kaupluse jaoks. Palume Teil hiljemalt 01.04.2003 esitada kirjalikult oma

²¹⁶ Tallinna HK, 3-1146/2001; Tallinna RnK 2-3/293/2003.

²¹⁷ K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses, *Juridica* 2001, nr 8, lk 519, 524.

²¹⁸ Sealsamas; RKHK 3-3-1-82-03, p 17.

seisukoht antud küsimuses või pöörduda selleks isiklikult linnavalitsuse ehitusosakonda.”

Näites 7.17 ei teavitatud E-d, et kavandatakse tema kauplemisloa kehtetuks tunnistamist. Seetõttu ei olnud tal selle meetme suhtes põhjust mingeid vastuväiteid esitada. Samuti ei ole tervisekaitseinspektor kohaliku omavalitsuse ametiisik, kes oleks valla- või linnavalitsuse nimel volitatud ärakuulamist läbi viima.

Näide 7.18: Ettevõtjat E teavitatakse, et tema kaupluse kauplemisluba on kavas tunnistada kehtetuks, sest täidetud ei ole toiduseaduse rakendusaktide nõuded – ühes ja samas külmetis hoitakse lihatooteid ja piimatooteid. E teatab, et ta kõrvaldab puudused ühe nädala jooksul uue külmeti hankimisega. Sellele vaatamata tunnistatakse kauplemisluba kehtetuks. Põhjus: kaupluses puudub soe vesi ja eraldi kraanikausid nõude ja käte pesemiseks.

Kas asutus võib anda haldusakti *alusel või motiivil*, mida ei ole enne ärakuulamist menetlusosalisele teatavaks tehtud? Asutus võib enne ärakuulamist teatavaks tehtud põhjendusi (motiive) lõplikus haldusaktis täiendada, ümber sõnastada, mõne neist kõrvaldada või lisada ka uusi kõrvalmotiive, kuid uus alus või põhjendus, mille suhtes isikul ei olnud küllaldast põhjust varasemas menetluses seisukohta võtta, ei või jääda ainsaks haldusakti õigustuseks.²¹⁹ Vastasel juhul oleks asutusel võimalik menetluse käigus fiktiivsete motiivide esitamisega nurjata ärakuulamisõiguse kasutamine. Siit järeldub ka, et kui menetlusosaline lükkab ümber algselt kavandatud haldusakti õigustanud asjaolud ja põhjendused peab asutus meetmest kas loobuma või tooma välja täiendavad kaalutlused ja andma isikule võimaluse uute põhjenduste osas seisukoha võtmiseks. Kui asutus lükkab eduka vaidluse käigus ümber kodaniku argumendid, siis võib juhtuda, et kodanik ei tekita enam asutusele probleeme.

Keerulisemas menetluses, kus hinnata ja kaaluda tuleb paljusid asjaolusid ja aspekte on menetlusosalise ühepoolse seisukoha ärakuulamise asemel mõistlik arendada välja asutuse ja menetlusosaliste vaheline *dialoog*.²²⁰ Sõltuvalt otsustuse iseloomust võib sobivamaks osutuda nii suuline arutelu kui ka kirjavahetus või mõlema kombineerimine. Probleemse kaasuse puhul võib asutus saata asjaosalistele esmalt kirjalikult võimalikud otsuse motiivid (need võib esitada ka alternatiividena) ja paluda neile kirjalikku vastamist. Kirjalikku põhjenduste ja arvamuste vahetamise voo võib korrata. Kui eriarvamused jäävad püsima, on mõistlik korraldada asja suuline arutelu. Niisuguse menetluse kaalumisel tuleb aga mõistagi arvestada ajalist ja rahalist dimensiooni. Kui ärakuulamise kordamisega kaasnev venitus võib muuta menetluse eaproportsionaalselt aeglaseks või kulukaks, peab asjaosaline leppima vähem põhjaliku dialoogiga.

²¹⁹ Kohtupraktikas on nt leitud, et Tarbijakaitseameti ettekirjutuse motivatsioon peab üldjuhul ühtima eelnevas menetluses koostatud (ja adressaadile tutvustatud) kontrollakti sisuga, RKHK 3-3-1-5-00, p 1.

²²⁰ Dialoog võib olla ette nähtud ka eriseadustes. Nt planeerimismenetluses on kohalik omavalitsus kohustatud vastama menetlusosaliste poolt esitatud vastuväidetele (PlanS § 20 lg 2). Selle kohta RKHK 3-3-1-54-03, p 21.

7.4.3.6. Vastuväidete esitamata jätmise tagajärjed

Menetlusosalisele ei tulene HMS-st mingit kohustust vastuväidete esitamiseks ega ärakuulamisele osalemiseks. Vastuväidete esitamata jätmise ei too automaatselt kaasa õigust isikut koormava haldusakti väljaandmiseks. Vastuväidet mitteeesitanud isik ei mineta haldusotsuse kohtuliku vaidlustamise õigust. Kui kohtumenetluse käigus selgub, et haldusotsuse tegemiseks polnud alust, siis tunnistatakse otsus õigusvastaseks sõltumata sellest, kas isik menetluse käigus vastuväiteid esitas või mitte.

Vastuväidete esitamise kohustuse, koos nende hilisema esitamise võimaluse välistamisega (preklusioon), saab kehtestada vaid seadusega ning sedagi siis, kui see on menetluse efektiivsuse tagamiseks hädavajalik. Kõne alla võib see tulla massmenetluses, kus ajaliselt piiramatu vaidlustamisvõimalus võiks puudutatud isikute suure hulga tõttu haldusakti lõpliku jõustumise väga pikaks ajaks edasi lükata. Ometi võib praktikas siiski täheldada seda, et kohtud suhtuvad skeptilisemalt kaebajate nendesse vastuväidetes, mida nad oleksid hõlpsasti saanud esitada juba haldusmenetluse käigus, kuid tegelikkuses töid välja alles kaebuses. See võib olla indikaatoriks, mis näitab, et vastuväide on otsitud, mitte tõsiselt mõeldud. Seetõttu aitab asutuse positsiooni hilisemas kohtuvaidluses ärakuulamismenetluse korrektne läbiviimine enne otsustamist enamikul juhtudel oluliselt parandada.

7.4.4. Ärakuulamisvigade kohtulik vaidlustamine

Näide 7.19: E vaidlustab kauplemisloa kehtetuks tunnistamise korralduse, leides, et asutus pole asjaolusid õiglaselt kaalunud. E arvamust enne korralduse tegemist ära ei kuulatud, kuid E seda kaebuses märkinud ei ole. Kohus veendub, et korraldus on küllaldaselt motiveeritud ja kontrollitav. Toiduseaduse nõuete täitmata jätmise on iseenesest küllalt kaalukas põhjus kauplemisloa tühistamiseks. Kuid kohtunik kahtleb, kas E ärakuulamise korral oleks asutus teinud samasuguse korralduse. Kas kohtunik saab või peaks tühistama korralduse?

Üldiselt peab halduskohus kontrollima omal initsiatiivil kõiki haldusakti õiguspärasuse aspekte. Kui kohus on veendunud, et menetlusviga ei saanud mingil juhul mõjutada haldusakti sisu, siis ei ole põhjust otsuses menetlusviga käsitleda, kui sellele ei ole kaebuses tähelepanu juhitud. Kui aga eksisteerib küllaldase tõenäosusega võimalus, et ärakuulamisviga võis lõpptulemust mõjutada, peab kohus kaaluma tühistamist (selle kohta täpsemalt ptk-s 9.7).²²¹

²²¹ Vt ka RKHK 3-3-1-74-03, p 23 jj.

8. Menetluse lõpp

Haldusmenetluse, nagu iga teisegi menetluse, peaesmärk ei ole mitte menetluse läbiviimine ise, vaid menetluse lõppeesmärgi saavutamine. Eesmärgi saavutamisel lõpeb ka menetlus. Sõltuvalt sellest, kas menetluse eesmärk on haldusakti andmine, halduslepingu sõlmimine või toimingute sooritamise, on erinevad ka menetluse lõppemise viisid.

8.1. Haldusakti andmise menetluse lõppemine haldusakti andmise või andmata jätmisega

Enamikul juhtudel lõpeb haldusakti andmise menetlus tõenäoliselt kas haldusakti andmisega (HMS § 43 lg 1 p 1) või haldusakti andmata jätmisega (HMS § 43 lg 2).

Probleeme ei tohiks tekkida juhul, kui haldusakt otsustati välja anda. Sellistel juhtudel on haldusakti nõuetekohase teatavakstegemisega menetlus lõppenud. Küll võib jätkuda aga haldusakti täitmise menetlus erinevate toimingute näol – nt pensioni määramise otsuse alusel pensioni väljamaksmine, välismaalase riigist väljasaatmise otsuse alusel tema piiripunkti toimetamine jne.

Olukorras, kus otsustatakse jätta haldusakt andmata, tuleb eristada kahte juhtu, olenevalt sellest, kas:

- 1) menetlus algas isiku taotlusega või
- 2) menetlus algas haldusorgani enda initsiatiivil.

Kui menetlus algas isiku taotlusega, siis tähendab haldusakti andmata jätmise seda, et isiku taotlus otsustati jätta rahuldamata. Taotluse rahuldamata jätmisega on haldusorgan väljendanud oma mittetunnustavat suhtumist isiku subjektiivse õiguse olemasolusse taotletud haldusakti saamiseks. Keeldumine on seega tuvastav haldusakt, millega tehakse õiguslikult siduvalt kindlaks, et isikul ei olnud õigust soodustusele. Seetõttu tuleb haldusakti andmisest keeldumine vormistada samuti *haldusaktina* (HMS § 43 lg 2). Sellele laienevad kõik haldusmenetluse seaduses haldusaktile sätestatud sisu- ja vorminõuded, lisaks nõuab HMS § 62 lg 5, et selline haldusakt tehtaks teatavaks kättetoimetamisega.

Varasemas halduspraktikas oli küllaltki levinud, et isiku taotluse rahuldamata jätmisel teatas haldusorgan isikule sellest tavalise kirjaga, ning esines ka õiguslikke vaidlusi teemal, kas sellistel juhtudel on tegemist haldusaktiga või mitte.²²² Käesoleval ajal HMS § 43 lg 2 selliste vaidluste tek-

²²² Vt nt RKHK 3-3-1-51-02, p 6 c ja p 12.

kimist võimaldada ei tohiks, kuna selgesõnaliselt on sätestatud keeldumise haldusaktilik olemus.

Õigusvastane on ka taotlusele reageerimata jätmine. Isiku taotluse suhtes tuleb kindlasti seisukoht võtta, olgu see siis väljendatud taotletud haldusakti andmisega või selle andmisest keelduva haldusakti andmisega. Kui haldusaktist tulenevad isikule negatiivsed tagajärjed, siis ei tohi neid tagajärgi isiku suhtes kohaldada juhul, kui vastavat haldusakti ei ole antud.²²³

Mõningatel juhtudel võib õigustloovas aktis olla selgesõnaliselt sätestatud võimalus, et taotlusele vastamata jätmisega loetakse haldusakt antuks.

Majandusvööndi seaduse § 8 lg-st 3 tuleneb, et Välisministeeriumil on õigus majandusvööndis uuringut teha sooviva välisorganisatsiooni taotlusele jätta vastamata. Kui Välisministeerium ei ole taotluse saamisest möödunud nelja kuu jooksul andnud taotlejale eitavat vastust, võib taotleja eeldada Eesti vaikivat nõusolekut ja uurimistöödega algust teha.

Selline vaikimisi antud haldusakt võib aga oluliselt kahjustada kolmandate isikute huve, raskendades neil haldusakti vaidlustamist ja tekitades tarbetult segadust. Seetõttu tuleb ka sellisel juhul võimaluse korral lähendada pigem haldusmenetluse seadusest ja taotlejale, samuti ka teistele menetlusosalistele haldusakt nõuetekohaselt teatavaks teha.

Kui isik leiab, et haldusakti andmisest keeldumisega on tema subjektiivseid õigusi rikutud, võib ta esitada keeldumise peale vaide, taotledes keelduva haldusakti kehtetuks tunnistamist ja soovitud haldusakti andma kohustava ettekirjutuse tegemist (või haldusakti andmist, kui vaideorgan on ise selleks pädev). Samamoodi võib isik halduskohtus kaebusega taotleda keelduva haldusakti tühistamist ja haldusakti andmiseks kohustamist.

Kui menetlus haldusakti andmiseks algas haldusorgani initsiatiivil, oli haldusorganil kohustus teavitada menetluse algusest ka haldusakti adressaati (HMS § 35 lg 1 p 2). Seetõttu tuleb adressaati teavitada ka otsustusest haldusakti andmata jätmise ja menetluse lõpetamise kohta (HMS § 43 lg 2 teine lause). Sellise teavitamise näol ei ole üldjuhul tegemist haldusakti andmisega, vaid lihtsalt teatamistoiminguga. Isik ei ole ise haldusakti andmist taotlenud, seetõttu ei ole vajadust ka tema taotluse rahuldamata jätmise kohta eraldi haldusakti väljaandmiseks. Samas ei saa välistada võimalust, et eriseaduses nähakse, erinevalt haldusmenetluse seadusest, otsesõnu ette võimalus, et ka haldusorgani initsiatiivil alanud menetluse lõpetamise kohta tuleb anda haldusakt.

Isiku teavitamine haldusakti andmise menetluse lõpetamisest peaks toimuma samas vormis, milles toimus tema teavitamine haldusakti andmise menetluse algatamisest. Kuna menetluse alustamisest on soovitatav teavi-

²²³ Näiteks ei tohi tähtaegse elamisloa alusel Eestis viibivat välismaalast kohustada Eestist lahkuma, kui tema elamisloa pikendamise taotluse kohta ei ole antud keelduvat haldusakti ega tehtud Eestist lahkumiseks kohustavat ettekirjutust. Vt RKHK 3-3-1-4-96.

tada posti teel, siis tuleks ka menetluse lõpetamisest teatada posti teel. Kui menetlusse oli kaasatud ka kolmandaid isikuid, tuleks hea halduse põhimõtetest lähtuvalt ka selliseid isikuid menetluse lõppemisest teavitada, ehkki HMS § 43 lg 2 seda sõnaselgelt ette ei näe.

8.2. Teised haldusakti andmise menetluse lõppemise võimalused

On ka võimalik, et haldusakti andmise menetlus lõpeb enne asja lõplikku lahendamist, s.t enne haldusakti andmise või andmata jätmise küsimuse lahendamist. See võib toimuda juhul, kui:

- 1) haldusorgan jätab taotluse läbi vaatamata (HMS § 43 lg 1 p 3);
- 2) taotleja võtab oma taotluse tagasi (HMS § 43 lg 1 p 2);
- 3) kui haldusakti adressaat sureb või lõpeb ja haldusakt oli adressaadi isikuga seotud (HMS § 43 lg 1 p 4).

8.2.1. Taotluse läbi vaatamata jätmine

8.2.1.1. Taotluse läbi vaatamata jätmise alused

Taotluse läbi vaatamata jätmise alustena võib haldusmenetluse seadusest välja tuua eelkõige järgmised juhtumid:

- 1) kui taotluse esitamise tähtaeg on möödunud ja seda ei ennistata (HMS § 14 lg 6 p 1);
- 2) kui taotlustes on puudusi, mis takistavad taotluse lahendamist ja neid ei ole haldusorgani poolt määratud tahtajaks kõrvaldatud (HMS § 15 lg 3);
- 3) kui taotluse lahendamine ei kuulu haldusorgani pädevusse (HMS § 15 lg 4);
- 4) kui taotluse on esitanud alaealine või muu piiratud teovõimega isik ning seadusjärgne esindaja ei nõustu taotlusega (võimalik järeldada HMS § 12 lg-st 2);
- 5) isik jätab täitmata oma kaasaitamiskohustuse (HMS § 38 lg 3);
- 6) teised seadusega ettenähtud juhud (HMS § 14 lg 6 p 2);
- 7) taotlusõiguse puudumise tõttu.

Järgnevalt käsitleme nimetatud aluseid lähemalt.

- *Tähtaja möödumine.* – Kui taotluse läbivaatamist ei võimalda taotluse esitamiseks ettenähtud tähtaja möödalaskmine, peab haldusorgan selgitama enne taotluse läbi vaatamata jätmist isikule HMS §-s 34 sätestatud võimalust tähtaja ennistamiseks, kui just haldusorgan ise enda initsiatiivil tähtaega ei ennista (HMS § 34 lg 1).

Tähtaja ennistamine ei ole võimalik juhul, kui taotluse esitamise tähtajast on möödunud üle aasta (HMS § 34 lg 3) või kui eriseadus keelab tähtaja ennistamise (HMS § 34 lg 5).

- *Puudused taotluses.* – Kui taotluses on puudusi, mis tõesti takistavad taotluse läbivaatamist, siis tuleb isikule anda võimalus puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 15 lg 2). Alles siis, kui neid puudusi ei ole kõrvaldatud või neid ei kõrvaldata tähtaegselt, võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 15 lg 3). Kuid ka sellisel juhul tuleb silmas pidada, et menetluse lõpetamine sellel alusel ei ole haldusorgani kohustus, vaid üksnes diskretsioonil põhinev õigus. Mõningatel juhtudel võib olla põhjendatud täiendava võimaluse andmine puuduste kõrvaldamiseks.

Näide 8.1: Haldusorgan andis isikule võimaluse puuduste kõrvaldamiseks taotluses. Isiku vastusest ilmneb, et ta on küll üritanud puudusi kõrvaldada, kuid tegelikkuses ei ole taotlusest puudusi kõrvaldatud. Sellisel juhul on võimalik, et puuduste kõrvaldamine ei ole isikul õnnestunud põhjusel, et ta ei ole täpselt aru saanud, milles puudused seisnesid ja mida temalt täpselt oodati. Sellisel juhul on tõenäoliselt, kui erandlike asjaolude tõttu ei ole vajalik menetluse kiire läbiviimine, proportsionaalsuse printsiibi ning teiste haldusõiguse põhimõtetega paremini kooskõlas täiendava puuduste kõrvaldamise võimaluse andmine selle asemel, et taotlus koheselt läbi vaatamata jätta.

Samuti võib esineda juhtum, kus isik ei ole määratud tähtajaks küll puuduste kõrvaldamise teatele vastanud, kuid haldusorganile on teada, millest see on tingitud (isiku haigus, üldine elektrikatkestus, loodusõnnetus vmt asjaolud, mis isikut tõenäoliselt takistavad). Ka sellisel juhtumil võib olla selge, et lihtsam on puuduste kõrvaldamise tähtaega pikendada või määrata isikule selleks uus tähtaeg, kui et hiljem hakata läbi viima tähtaja ennistamise menetlust.

- *Ebapädev haldusorgan.* – Kui taotlus on esitatud ebapädevale haldusorganile, peab haldusorgan vastavalt HMS § 15 lg-le 4 jätma taotluse läbi vaatamata ning jagama taotlejale selgitusi pädeva haldusorgani osas või siis edastama taotluse ise pädevale haldusorganile, teavitades sellest taotlejat. Millise võimaluse haldusorgan valib, sõltub juba konkreetse juhtumi asjaoludest. Enamikul juhtudel on taotleja jaoks tõenäoliselt mugavam, kui haldusorgan tema taotluse ise pädevale haldusorganile saadab. Samas on aga võimalik, et isik ei soovigi haldusmenetluse läbiviimist, kui selgub näiteks, et pädev haldusorgan asub isiku elukohast oluliselt kaugemal, mistõttu menetlus on oodatust kulukam vmt, mistõttu võib mõnikord kohasem olla isikule taotluse tagastamine ja pädeva haldusorgani äranäitamine. Pädevuse puudumisele viidates saaks menetlemata jätta ka n-ö absurdseid taotlusi, kus taotletakse midagi sellist, mis ei ole ilmselgelt haldusorgani pädevuses või mida ei saa lahendada haldusakti andmise või toimingu sooritamisega.

- *Piiratud teovõime.* – Samuti võib taotluse läbivaatamata jätmine olla põhjustatud isiku teovõime puudumisest (vt ptk 3.5). Sellisel juhul peab haldusorgan võimaluse korral pöörduma kõigepealt taotleja seadusjärgse esindaja poole (HMS § 12 lg 2), enne kui taotluse läbi vaatamata jätab.
- *Kaasaaitamiskohustuse rikkumine.* – Taotluse võib haldusorgan jätta läbi vaatamata ka juhul, kui isik ei täida oma kohustust esitada ja teha haldusorganile teatavaks talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid (HMS § 38 lg 3). Jällegi on tegemist halduse diskretsiooniõigusega, kus valik taotluse mitteläbivaatamise või läbivaatamise jätkamise vahel sõltub eelkõige juhtumi asjaoludest – kas isik jättis vajalikud andmed või tõendid esitamata tahtlikult, soovides haldusorganit eksitada, või oli see tingitud üksnes teadmatusest; kui olulised olid esitamata jäänud tõendid jne.
- *Eriseadusest tulenev alus.* – Lisaks eeltoodud haldusmenetluse seaduses sätestatud taotluse läbivaatamata jätmise alustele on võimalusi taotluse läbivaatamata jätmiseks sätestatud ka paljudes eriseadustes.

Sordikaitseaduse § 19 lg 3 kohaselt on Taimetoodangu Inspeksioonil õigus jätta isiku sordikaitsetaotlus läbi vaatamata, kui taotleja ei ole Taimetoodangu Inspeksiooni sellekohasest nõudest hoolimata esitanud täiendavaid dokumente või täpsustavaid materjale. Sisuliselt on selle näite puhul küll tegemist eriseaduses konkretiseeritud kaasaaitamiskohustuse rikkumisega.

Kodakondsuse seaduse § 19 lg-test 3 ja 4 tulenevalt lõpetatakse isikule Eesti kodakondsuse andmise menetlus, kui isik ei kinnita pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamist kuue kuu möödumisel oma jätkuvat soovi omandada Eesti kodakondsus.²²⁴

- *Taotlusõiguse puudumine.* – Samuti ei saa lisaks kõigile eeltoodud juhtudele välistada aga ka võimalust, et taotluse esitab isik, kelle puhul on koheselt ilmselge, et tal ei ole õigust soovitud haldusakti saada – näiteks tuleb füüsilistele isikutele mõeldud toetust taotlema juriidiline isik. Taotlusõiguse puudumist saab tuvastada eelkõige juhtumil, kus eriseaduses on üheselt määratletud või on eriseadusest muud moodi tuletatav isikute ring, kes omavad õigust selliste taotluste esitamiseks. Kui sellisel juhul tuleb taotlust esitada isik, kes ei kuulu vastavas eriseaduses määratletud taotlusõigust omavate isikute ringi, koormaks isiku taotluse läbivaatamine koos ära kuulamise ja teiste nõutavate menetlustoimingute sooritamisega

²²⁴ Kui isik oli KodS § 14 alusel esitanud ka taotluse oma alla 15-aastasele lapsele kodakondsuse andmiseks ja ta ei kinnita kuue kuu möödudes enda jätkuvat soovi kodakondsuse saamiseks, lõpetatakse menetlus nii tema kui ta lapse suhtes. Alla 15-aastane laps ise kodakondsuse omandamise jätkuvat soovi KodS § 19 lg 3 järgi esitada ei pea. Vt RKHK 3-3-1-8-98.

haldusorganit asjatult, kuna algusest peale on ilmselge, et isiku suhtes soovitud haldusakti anda ei saa. Seetõttu ei saa sellisel juhul välistada taotluse läbivaatamatult tagastamist vastavalt HMS § 43 lg 1 p-le 3 ka juhtumil, kui eriseadus selgesõnaliselt taotluse läbivaatamatult tagastamist ette ei näe.

Kui aga eriseadus taotlusõigust omavate isikute ringi ei sätesta, siis tuleb taotlus sisuliselt läbi vaadata ning otsustada selle rahuldamine või rahuldamata jätmine. Võimalik on veel olukord, kus taotluse esitab isik, kes iseenesest kuuluks küll taotlusõigusega isikute hulka, kuid antud taotluse puhul on ilmselge, et seda ei ole võimalik rahuldada – taotletakse näiteks ettekirjutust olematu ehitise lammutamiseks. Sellisel juhul ei ole küll võimalik taotlust läbivaatamatult tagastada (kui just eriseadus seda selgesõnaliselt ei sätesta), kuid võimalik on viia menetlus läbi kiirendatud korras ja jätta isiku taotlus rahuldamata. Nii ei ole vaja näiteks HMS § 40 lg 3 p-le 2 tuginedes läbi viia isikute ärakuulamist. Seevastu tuleks aega kulutada just isikule selgitamisele, et sellise taotluse rahuldamine ei ole võimalik. Mõistlik inimene võtaks sellisel juhul eeldatavasti oma taotluse tagasi.

8.2.1.2. Taotluse läbivaatamata jätmisest teatamine

Ehkki otsesõnu on teavitamiskohustus välja toodud üksnes HMS § 15 lg-s 4 sätestatud juhul, peab HMS § 14 lg-st 7 tulenevalt kõikidel eeltoodud alustel taotluse läbi vaatamata jätmisel isikut sellest *teavitama* ning läbi vaatamata jätmist ka kirjalikult põhjendama. Selline taotluse läbivaatamata jätmise kohta vormistatud dokument ei ole haldusakt. Tegemist on menetlust lõpetava toiminguga, millega haldusorgan ei otsusta isiku õiguste ega kohustuste üle.²²⁵ Taotlust ei lahendata sisuliselt, ei keelduta haldusakti andmisest, vaid üksnes menetluse läbiviimisest. Ka HMS § 43 lg-st 2 on võimalik aru saada, et üksnes haldusakti andmisest keeldumine on haldusakt. Sellises taotluse läbivaatamata jätmisest teatavas dokumendis tuleb ka põhjendada, mis alusel ja miks taotlus läbi vaatamata jäeti. Kui isik ei ole taotluse läbivaatamata jätmise alustega nõus, võib ta seda vaide- või kohtumenetluse korras vaidlustada, nõudes toimingu sooritamiseks – taotluse menetluse võtmiseks – kohustamist.

8.2.2. Taotluse tagasivõtmine

Menetluse lõpetamise aluseks on ka taotleja poolt taotluse tagasivõtmine (HMS § 43 lg 1 p 2). Kuna isiku soov on taotluse tagasivõtmisega suunatud menetluse lõpetamisele, siis ei ole sellisel juhul taotleja täiendav informeerimine menetluse lõppemisest enam üldjuhul vajalik. Küll tuleks aga taotluse tagasivõtmisest ja menetluse lõppemisest informeerida teisi menetlusosalisi. Ilmselt ei saa aga välistada võimalust, et taotluse läbivaatamisel

²²⁵ RKHK 3-3-1-8-04; Tallinna RnK 2-3/185/03.

sai haldusorgan mingit sellist informatsiooni, mis ajendab teda peale isiku taotluse alusel haldusakti andmise menetluse lõpetamist algatama enda initsiatiivil menetluse samasuguse haldusakti andmiseks (vt selle võimaluse kohta lähemalt ptk 3.1.1).

8.2.3. Adressaadi surm või lõppemine

Võimalik on haldusakti andmise menetluse lõppemine ka haldusakti adressaadi surmaga (füüsiline isik) või lõppemisega (juriidiline isik), kui haldusakt oli adressaadiga lahutamatu seotud. Näiteks enamasti puudub igasugustel isiku taotlusel antavate ja temaga seotud soodustavate haldusaktide (lubade jne) andmisel mõte, kui puudub isik, kellele seda soodustavat haldusakti anda (kauplemluba taotlenud juriidiline isik on ilma õigusjärgluseta lõppenud). Sellisel põhjusel lõppenud haldusmenetlusest adressaadi teavitamine ei ole vajalik ega võimalikki, küll tuleks aga informeerida adressaati (kui see ei olnud samane taotlejaga) ja ka teisi menetlusosalisi, kui need olemas on.

Isiku surm või lõppemine ei takista selliste haldusaktide andmist, mis ei ole seotud isikuga, vaid muude asjaoludega – näiteks ei takista omaniku surm omavolilise ehitise likvideerimise ettekirjutuse tegemist tema pärijatele; kaasomandis oleva elamu mõttelist osa enampakkumisel erastada soovitud kaasomaniku surm ei takista enampakkumisel osalemast tema kaasomandi pärinut isikut.²²⁶ Samuti ei takista isiku surm ehitusloa andmist – ehitamise õigus vastaval kinnisasjal läheb üle isiku pärijale. Viimasel juhul oleks aga soovitatav haldusorganil siiski täpsustada, kas pärija soovib endiselt ehitusloa andmist või mitte. Kui pärija seda ei soovi, siis saab lugeda, et ehitusloa taotleja on oma taotluse tagasi võtnud, ning menetlus lõpetatakse.

8.3. Halduslepingu sõlmimise menetluse lõppemine

Halduslepingu sõlmimise menetluse lõppemise võimalused on HMS § 43 lg 3 kohaselt märksa ahtamad haldusakti andmise menetluse lõppemise võimalustest. Nendeks on halduslepingu sõlmimine, kokkulepe või ühe poole otsus halduslepingu sõlmimata jätmiseks, samuti ka halduslepingu poole surm või lõppemine.

8.4. Toimingu sooritamise menetluse lõppemine

Nagu haldusakti andmise menetlus, nii võib ka toimingu sooritamise menetlus lõppeda esmajoones toimingu sooritamise või selle sooritamata jätmisega. Nagu haldusaktigi puhul, ei tohiks probleeme tekkida juhul, kui soovitud toiming sooritati.

²²⁶ Tallinna RnK 2-3/717/2003.

Kui haldusorgan otsustas isiku poolt taotletud toimingu sooritamata jätta, tuleb seda üldjuhul samuti *toiminguks* lugeda. Haldusmenetluse seadusest ei tulene, et toimingu sooritamata jätmise kohta tuleks vormistada haldusakt. Kuid seadusandja võib sellise kohustuse ette näha eriseaduses. Eriseadus ei pruugi keeldumist otsesõnu haldusaktiks nimetada. Kui aga seaduses on ette nähtud haldusaktile omane regulatsioon, näiteks kohustus keeldumist motiveerida, vormistada keeldumine kirjalikult vmt, siis võib sellest järeldada seadusandja tahet, et keeldumine vormistatakse haldusaktina (vt ptk 14.2.1.4).²²⁷ Kui motiveerimise kohustust seadusest ei tulene, ei ole keeldumise vormistamine haldusaktina vajalik (välja arvatud juhul, kui haldusorgan seda ise vajalikuks peab) ning toimingu sooritamisesest keeldumise võib teatavaks teha vormivabalt (vt ptk 14.2.1.4).²²⁸

Ülejäänud toimingu sooritamise menetluse lõppemise alused (HMS § 43 lg 4 p-d 3–5) on kattuvad haldusakti andmise menetluse lõppemise alustega (HMS § 43 lg 1 p-d 2–4). Selliste aluste kohaldamisel tuleb järgida samasuguseid nõudeid nagu haldusakti andmise menetluse lõppemise vastavate alustegi puhul (vt ptk 8.2).

8.5. Menetluse uuendamine

Kui haldusorgan on kord juba menetluse lõpetanud, olgu siis isikule soodsalt või ebasoodsalt, ei ole lõpetatud menetlust võimalik niisama lihtsalt uuendada. Menetluse kergekäeline uuendamine seaks ohtu menetlusosaliste õiguspärase ootuse lõppenud haldusmenetluse tulemuse kehtimajäämise suhtes ning oleks samuti vastuolus haldusmenetluse efektiivsuse nõudega. Seetõttu on HMS § 44 lg-s 1 loetletud ammendavad alused, millal menetlus uuendatakse.

HMS § 44 lg 1 sätestab:

“Haldusorgan uuendab menetlusosalise taotlusel haldusmenetluse, kui:

- 1) taotluse esitaja õigusi kehtvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud;
- 2) asjas ilmnevad uued olulised tõendid, mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada;
- 3) jõustunud kohtuotsusega on tuvastatud, et haldusakt on antud või toiming on sooritatud pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena või et

²²⁷ Sama kehtib ka toimingu sooritamise ajutise peatamise korral. Nt enamakstud maksusumma tagastamise peatamise kohta vt RKHK 3-3-1-17-98, p 1.

²²⁸ Seetõttu ei ole iseenesest vajalik haldusakti sätteid kohaldada teabenõude rahuldamisest keeldumise suhtes, kuid see ei ole ka välistatud. Vt RKHK 3-3-1-57-03, p 23.

haldusorgani nimel tegutsenud isik on haldusmenetluse käigus pannud toime kuriteo;

- 4) jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel haldusakt põhines.”

Menetluse uuendamine on seega kokkuvõtvalt vajalik juhtudel, kui pärast menetluse lõppemist asjas tähtsust omavad asjaolud muutuvad või ilmnevad uued asjaolud, mis ei olnud varem teada.

8.5.1. Uuendamise alused

8.5.1.1. Faktilise asjaolu või õigusnormi äralangemine

HMS § 44 lg 1 p-s 1 sätestatud menetluse uuendamise alus on analoogiline HMS § 65 lg-s 3 sätestatud alusega, mistõttu seda käsitletakse isiku õigusi piirava haldusakti kehtetuks tunnistamise juures (vt ptk 9.8.2.3). Ülejäänud menetluse uuendamise alused, mida alljärgnevalt lähemalt käsitletakse, on küllaltki sarnased halduskohtumenetluses kehtivate kohtulahendi teistmise alustega (HKMS § 75).

8.5.1.2. Uued tõendid

HMS-i § 44 lg 1 p-st 2 tulenevalt peavad asjas ilmnenud uued asjaolud olema tõendatud. Ei piisa paljast menetlusosalise väitest uute asjaolude ilmlemise kohta, vaid seda peavad kinnitama haldusorgani jaoks piisavalt usaldusväärsed tõendid.

Näide 8.2: Majaomanik taotles maja juurde kuuluva maa erastamist, kuid sellest keelduti põhjendusega, et ta on maja ära müünud ja see ei kuulu enam talle. Taotleja pöördub kohtusse ja saavutab ostu-müügi lepingu tühisuse tunnustamise kohtu poolt. Tühise tehingu järgi saadu peavad pooled tagastama. Kohtuotsus kui tõend on aluseks menetluse uuendamisele.

Menetlust on võimalik uuendada üksnes siis, kui isik ei olnud neist olulistest tõenditest algse haldusmenetluse ajal teadlik. Kui isik oli neist teadlik, aga ei tuginenud neile, siis ei ole see aluseks menetluse uuendamisele.

Riigikohtu halduskollegium on leidnud, et haldusorgani poolt menetluse uuendamise alustena ei ole käsitatav halduspraktika või õigusakti tõlgenduse muutumine.²²⁹ Ilmselt ei saa ka menetlusosalise poolt muutunud halduspraktikale või õigusakti tõlgendusele viitamine olla käsitatav uue tõendina ja seetõttu ei teki haldusorganil vältimatut kohustust menetluse uuendamiseks (vt ptk 8.5.2). Küll võib haldusorgan aga sellisel juhul isiku taotluse alusel menetluse uuendada ja menetluse lõpptulemuse ümber vaadata oma kaalutusõiguse alusel.

²²⁹ RKHK 3-3-1-6-04; 3-3-1-7-04.

8.5.1.3. Kohtuotsusega tuvastatud menetluse õigusvastasus

Võimalik on menetluse uuendamine ka siis, kui jõustunud kohtuotsusega on tuvastatud, et haldusorganit mõjutati haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks õigusvastaselt (pettusega, ähvardusega, aga ka näiteks altkäemaksu andmisega jne) või et haldusorganit esindanud isik pani haldusmenetluse käigus toime kuriteo. Kuriteona tuleks siin kõne alla eelkõige ametialased kuriteod. Sellised kohtuotsusega tuvastatud asjaolud ei saa aga mõjutada asja uuel läbivaatamisel algselt langetatud otsustuse muutmist siis, kui nad ei omanud selle otsustusega põhjuslikku seost – näiteks kui ka ilma pettuseteta oleks välja antud samasugune haldusakt.

8.5.1.4. Akti aluseks olnud kohtuotsuse tühistamine

Võimalik on ka olukord, et haldusakti aluseks olnud kohtuotsus tühistatakse, kuid vahepeal on selle täitmiseks juba haldusakt välja antud. Näiteks jõustub TsMS § 241 lg 7 kohaselt ringkonnakohtu otsus otsuse tegemise päevast. Jõustunud ringkonnakohtu otsuse peale võidakse aga esitada kasatsioonkaebus ning Riigikohus võib kohtuotsuse, mis võib olla juba täidetud, tühistada. Samuti tekib jõustunud kohtuotsuse tühistamise võimalus teistmisavalduste ja kohtuvigade parandamise avalduste läbivaatamisel Riigikohtus. Sellisel juhul tuleb samuti menetlus uuendada.

8.5.1.5. Eriseadusest tulenevad alused

Lisaks eeltoodule võivad eriseaduses olla antud ka täpsemad alused menetluse uuendamiseks. Kohalike omavalitsuste jaoks on menetluse uuendamise aluseks näiteks KOKS § 33 lg 1 alusel esitatud avaldus volikogu või valitsuse antud haldusaktis muudatuse tegemiseks või selle kehtetuks tunnistamiseks. Sellise avalduse saamisel tuleb kohalikul omavalitsusel menetlus uuendada (vt ka ptk 9.8.5.3).²³⁰

8.5.2. Uuendamise menetlus

Kui haldusorgan on isiku taotluse alusel tuvastanud, et HMS § 44 lg-s 1 sätestatud uuendamise alused tõepoolest esinevad, siis peab haldusorgan menetluse uuendama. Haldusorganil ei ole diskretsiooniõigust uuendamise või uuendamata jätmise otsustamiseks. Diskretsiooniõigus võib tal tekkida uuendatud menetluses asja sisulisel läbivaatamisel, eriti siis, kui uuendatud menetluses tuleb otsustada haldusakti kehtetuks tunnistamine. Kuid HMS § 44 lg-s 1 sätestatud aluste olemasolul peab ta menetluse igal juhul uuendama (välja arvatud siis, kui on ületatud HMS § 44 lg-s 3 sätestatud ühekuulist tähtaega menetluse uuendamise taotluse esitamiseks ning haldusorgan jätab selle HMS §-s 34 sätestatud korras ennistamata).

²³⁰ RKHK 3-3-1-51-02, p 19; 3-3-1-49-99, p 1.

HMS § 44 lg-st 1 tuleneb, et menetlus uuendatakse üksnes menetlusosalise taotlusel. See ei tähenda aga, et ka haldusorgan ei saaks menetlust uuendada, kui ta soovib menetluse lõpptulemust muuta. Menetluse uuendamisel kaasab haldusorgan asjasse vanad menetlusosalised ning vajaduse korral ei ole takistatud ka uute menetlusosaliste kaasamine, kes HMS §-st 11 tulenevalt peaksid menetlusosalisteks olema (näiteks on vahepeal geograafilise läheduse alusel kaasatud isikute hulk uute elanike võrra kasvunud). Kui menetlus lõppes haldusakti andmisega (olenemata sellest, kas menetlus algas isiku taotlusega või haldusorgani initsiatiivil), siis võib haldusorgan enda initsiatiivil selle igal ajal kehtetuks tunnistada, kuid ta peab sealjuures arvestama HMS §-des 64–67 sätestatud kehtetuks tunnistamise piirangutega (menetluse uuendamise kohta haldusakti kehtetuks tunnistamisel vt ptk 9.8.5.3 – 9.8.5.6).

Näide 8.3: Tarbijakaitseamet leiab enda initsiatiivil tagantjäreli, et tema tehtud ettekirjutus ettevõtjale reklaamiseaduse rikkumise eest oli põhjendamatu, kuna reklaamiseaduse rikkumist siiski ei esinenud ja seega oli ettekirjutus õigusevastane. Sellisel juhul võib ta, arvestades HMS §-des 64–67 sätestatud, haldusakti kehtetuks tunnistada. Sama kehtib ka juhtumil, kui isiku taotlus toetuse saamiseks rahuldati ning talle määrati soovitud toetust, kuid hiljem tuvastatakse jõustunud kohtuotsusega, et toetuse määramist mõjutati ametnikule altkäemaksu andmisega (HMS § 44 lg 1 p 3). Neil juhtudel on haldusakti kehtetuks tunnistamine haldusorgani otsustada ning selleks ei ole vaja kellegi täiendavat avaldust.

Erinevus tekib juhul, kui haldusmenetlus lõppes isiku taotluse rahuldamisega jätmisega. Tegemist on juhtumiga, kus isiku taotlus haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks jäeti rahuldamata või jäeti isiku selleskohane taotlus hoopiski läbi vaatamata. Haldusorgan leiab aga hiljem ise, et keeldumine või läbi vaatamata jätmine oli kas õigusvastane või hiljem ilmnenud uute asjaolude või varasemate asjaolude muutumise tõttu põhjendamatu. Sellisel juhul ei pruugi taotleja enam alati olla huvitatud oma avalduse uuest läbivaatamisest ja selle rahuldamisest. Seetõttu on soovitatav, et haldusorgan küsiks kõigepealt isiku käest järeli, kas ta soovib oma avalduse teistkordset läbivaatamist või mitte. Selline järelepärimine võib olla vajalik ka seetõttu, et vahepeal möödunud aja jooksul on taotluses esitatud andmed muutunud, mistõttu võib osutada vajalikuks esialgse avalduse täiendamine või hoopis uue avalduse esitamine. Kui taotleja soovib endiselt oma avalduse läbivaatamist, saab haldusorgan tema avalduse uuesti läbi vaadata. Sisuliselt toimub seega uue haldusmenetluse läbiviimine, kuid sealjuures võetakse vajaduse korral arvesse ka varasemas menetluses esitatud avaldust, kogutud tõendeid jne. Kui aga isik oma avalduse uut läbivaatamist ei soovi, siis uut menetlust selles asjas enam läbi viia ei saa, kuna puudub menetluse alustamiseks vajalik isiku avaldus.

Näide 8.4: Kaks konkureerivat äriühingut taotleavad riigipoolset toetust. Üks äriühing mõjutab toetuse määramist otsustavat ametnikku konkurendi taotlust rahuldamata jätma. Taotlus jääbki rahuldamata ning hiljem tuvastatakse kohtuotsusega haldusorgani õigusvastane mõjutamine. Sellisel juhul ei saa haldusorgan toetusest

ilmajäänud isiku taotlust automaatselt rahuldada, vaid ta peab saama kõigepealt kinnitust sellele, et äriühing üleüldse endiselt tegutseb, et ta jätkuvalt seda toetust soovib jne.

Kui isik eeltoodud juhul endiselt soovib oma avalduse läbivaatamist, siis oleks kõige korrektsem, kui ta esitaks vastuseks sellekohasele järelepärimisele täiesti uue avalduse haldusakti andmiseks. Võimalik on aga, et avalduse keerukuse, selle nõutavate lisade või muude põhjuste tõttu on uue avalduse esitamine isikule liialt koormav. Sellisel juhul võib isik ilmselt esitada ka lihtsalt kirja, milles ta väljendab soovi, et tema taotlus uuesti läbi vaadataks. Kirjalik vorm on soovitatav eelkõige hilisemate vaidluste ärahoidmiseks, aga samuti ka avalduse kirjalikkuse ja toimiku terviklikkuse nõuete tagamiseks. Selliselt moodustaks algne kirjalik avaldus koos hilisema kirjaliku sooviga selle uueks läbivaatamiseks uue avalduse, mida peab haldusorgan menetlema.

Uuendatud menetluses puudub vajadus korrata neid menetlustoiminguid, mis on juba sooritatud ja mida ei puuduta menetluse uuendamise põhjused (HMS § 44 lg 4). Näiteks puudub vajadus viia uuesti läbi vana haldusasja toimikuga tutvumist (välja arvatud juhul, kui isik seda soovib), nõuda isikult algse avalduse uuesti esitamist jne.

9. Haldusakt

Haldusakt on klassikaline ja õiguslikust seisukohast kõige olulisem haldusotsuse liik. Haldusaktiks on täitevvõimu iga õiguslik otsustus üksikjuhtumil: nt maksuameti ettekirjutus võla tasumiseks või linnavalitsuse ettekirjutus kaupluses avastatud puuduste kõrvaldamiseks, migratsiooniameti otsus saata välismaalane Eestist välja, ettekirjutus lammutada ebaseaduslik juurdeehitis, ettevõtjale väljastatud tegevusluba, ehitusluba, otsus maksta pensioni või põllumajandustoetust, ametniku teenistusesse võtmine, üliõpilase eksmatrikuleerimine jne. Näiteid võib Eesti seadustest ja halduspraktikast tuua tuhandeid. Haldusakti tähtsus avalikus õiguses on sarnane lepingu tähtsusega eraõiguses. Siin ilmneb ka avaliku ja eraõiguse oluline vahe. Eraõigusele on iseloomulik suhete reguleerimine asjaosaliste kokkuleppega vaba tahte alusel. Avalikule õigusele kui võimu teostamist reguleerivale normistikule on seevastu omane üleskerkinud küsimuste lahendamine ühepoolse korralduse või ettekirjutusega. Siiski on mõlemas õigusvaldkonnas küllaga ka vastupidiseid näiteid.

Iseenesest ei võta haldusaktide väljaandmine – otsuse teksti koostamine, allkirjastamine ja teatavakstegemine – ametnike igapäevasest tööst kõige suuremat osa. Peamine tööaeg kulub *toimingutele* – faktilisele tegevusele, mis ei kujuta endast õigusaktide andmist, nt kirjade koostamine, andmetega tutvumine, koosolekutel osalemine, kodanikega suhtlemine. Tihti on toimingud siiski lõppastmes suunatud haldusakti väljaandmisele või sellest keeldumisele – säärased toimingud on osa haldusakti andmiseks läbiviidavast haldusmenetlusest. Mõnikord kujutab aga ka haldusmenetluse lõppresultaat endast pelgalt toimingut, mitte õigusakti: nt teabenõudele vastamine, rahasumma väljamaksmine, keskkonnareostuse kõrvaldamine, kumminuialöök politseiniku poolt. Lisaks haldusaktile ja -toimingule võib haldusmenetlus lõppeda ka *halduslepingu* sõlmimise või *määruse* andmisega. Toimingut, määrust ja halduslepingut vaadeldakse käsiraamatu järgnevates peatükkides. Ka HMS-s on need tegevusvormid reguleeritud eraldi.

Kuna aga haldusakti õiguslik tähtsus on suur, on ta HMS-s kõige põhjalikumalt käsitletud tegevusvorm. Olulised nõuded haldusaktidele tulenevad juba õigusriigi ja hea halduse põhimõtetest. Haldusakti tuleb põhjendada, ta tuleb kõigile huvitatud isikutele teatavaks teha. Kord antud haldusakti ei saa niisama lihtsalt enam muuta ega tema kehtivust kõrvaldada. Kõik need põhimõtted vajavad aga igapäevase haldustegevuse jaoks konkretiseerimist. Sellega HMS 4. ptk tegelebki ning seda vaatleme ka käesolevas peatükis. Esmalt aga kirjeldame täpsemalt, millal tuleb haldusorgani tegevust üldse haldusaktina käsitada.

9.1. Haldusakti mõiste

Näide 9.1: Kas linnavalitsus või -volikogu peab haldusakti kohta kehtivaid sätteid järgima detailplaneeringu algatamisel, detailplaneeringu vastuvõtmisel ja detailplaneeringu kehtestamisel, detailplaneeringu algatamisest informeerimisel, teabenõudele vastamisel, avaliku koosoleku registreerimisel ja volbriööl alkoholimüügi piiramisel?

HMS § 51 lg 1 sätestab: "Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt." Siit nähtub, et mingi tegevus kujutab endast haldusakti, kui üheaegselt on täidetud kõik alljärgnevad tingimused:

- 1) tegutsevaks subjektiks on haldusorgan;
- 2) tegevus toimub avalik-õiguslikus suhtes;
- 3) tegevus kujutab endast tahteavaldust õigussuhte reguleerimiseks;
- 4) tahteavaldus on ühepoolne;
- 5) reguleeritakse üksikjuhtumit;
- 6) regulatsioon on suunatud haldusevälisele isikule.

Kui tekib kahtlus, kas asutuse otsus kujutab endast haldusakti, tuleb järgemööda kontrollida otsuse vastavust kõigile loetletud tunnustele. Haldusõiguse teooria eristab haldusakti *materiaalset* ja *formaalset* mõistet. HMS § 51 lg-s 1 toodud tunnustest nähtub, et HMS-i tähenduses peetakse haldusaktiks vaid haldusakti materiaalsele mõistele vastavat tegevust.²³¹ Halduse tegevusvormide kvalifitseerimisel HMS raames on olulised vaid sisulised kriteeriumid, mitte pealkiri ega vorm (vaid pealkirjast juhendumine on halduspraktikas paraku väga levinud viga). See, et mingi otsustus on vormistatud Vabariigi Valitsuse korraldusena või volikogu otsusena, ei tähenda veel, et tegemist on haldusaktiga HMS tähenduses. Sama kehtib ka määruste suhtes. Samas ei keela HMS vormistamast volikogu otsuse või valitsuse korraldusena ka muid otsustusi peale haldusaktide. Vastupidi, kui volikogu või valitsus peab langetama internseid (komisjonide liikmete määramine), eraõiguslikke (linna esindaja määramine äriühingu nõukogusse) või mitteõiguslikke küsimusi (arengukavad), siis ei ole nende otsuste vormistamiseks tihti muud vormi kui määrus, otsus või korraldus. Vabariigi Valitsus ja kohalikud omavalitsused peavad üksnes jälgima, et määrustesse ei satuks üksikotsustusi ning otsustesse ja korraldustesse üldnorme. Seega tuleb teadvustada, et HMS mõisted haldusakt ja määrus ei lange kokku VVS mõistetega määrus, korraldus ja käskkiri ega KOKS-s kasutatavate mõistetega määrus, otsus ja korraldus. Järgnevalt vaatleme haldusakti iga tunnust lähemalt.

²³¹ Vrd K. Merusk/I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 88 jj; A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 29 jj.

9.1.1. Haldusorgan

Haldusakti esimene tunnus on see, et ta on antud haldusülesandeid täitva üksuse – haldusorgani – poolt. Enamasti on haldusorganiks riigi või kohaliku omavalitsuse asutus või avalik-õiguslik juriidiline isik. Erasisiku toimingud ja tahteavaldused ei ole haldusaktid,²³² isegi kui nad mõjutavad isiku avalik-õiguslikke suhteid riigi või kellegi teisega (nt maksudeklaratsioon, isiku avaldus oma elukoha registreerimiseks).²³³ Eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku otsustus võib haldusaktiks olla vaid siis, kui eraisikule on seadusega või seaduse alusel üle antud avaliku võimu volituste täitmine. Seetõttu on haldusakt nt volitatud ettevõtja otsus mootorsõiduki tehnoulevaatuse teostamisel.²³⁴ Haldusorgani mõistet ja eraõiguslikke avaliku võimu kandjaid on põhjalikumalt käsitletud käsiraamatu ptk-des 2.1 ja 2.2.

9.1.2. Avalik-õiguslik suhe

Vaid avalik-õiguslikus suhtes haldusorgani poolt tehtud otsustus või tahteavaldus kujutab endast haldusakti. Riik ja teised avaliku võimu kandjad osalevad ka eraõiguslikes suhetes. Riigikohtu tsiviil- ja halduskollegiumi vaheline erikogu on märkinud:

“Avalik-õiguslik vaidlus eeldab igal juhul, et õigussuhte üks osapooltest oleks avaliku võimu kandja. Üldjuhul on selleks riik, kohalik omavalitsusüksus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Avaliku võimu kandjaks võib olla ka avalikke ülesandeid täitev eraisik, kui seadusega või seaduse alusel on talle üle antud volitused avaliku võimu teostamiseks. Üldjuhul võib eeldada, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega. Siiski võib avaliku võimu kandja astuda või sattuda avaliku ülesande täitmisel või ülesande täitmiseks vajalike vahendite tagamisel suhetesse, mis on sarnased eraisikute vahelistele suhetele. Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga.”²³⁵

Era- ja avalik-õiguslike suhete piiritlemise teoreetilistesse probleemidesse ei ole käesolevas käsiraamatus võimalik laskuda. Mis puudutab

²³² Nt elektrienergia müüja ei ole haldusorgan, RKHK III-3/1-21/95; RKEK 3-3-4-4-02.

²³³ RKHK 3-3-1-56-00 p-d 2 ja 3.

²³⁴ Samuti tegutseb avalik-õiguslikult eri- või ainuõigust või loomulikku monopoli omav ettevõtja riigihankemenetlust läbi viies. RKHK 3-3-1-69-00, p 1.

²³⁵ RKEK 3-3-1-15-01, p 11; RKHK 3-3-1-12-02, p 5.

enamlevinud piiritlemisteoriasid (*huvi-, subordinatsiooni- ja subjektiteooria*),²³⁶ siis ükski neist pole ainumäärav, kuid nad on kogumis edukalt kasutatavad argumentidena muude oluliste aspektide kõrval.²³⁷ Teoreetiliselt on kõige täpsem subjektiteooria, mille kohaselt avalik-õiguslik on see suhe, kus avaliku võimu kandja osaleb erisubjektina, kelleks ei saa normaalolukorras olla eraisik. Avalik-õiguslikud on seega õigussuhted, mis ei ole tavalised eraisikute vahelises käibes.

Reeglina HMS riigi tegevusele eraõiguslikes suhetes ei laiene. Kontoritarvete ostmine, kinnisvara pantimine, asutuse töötajaga töölepingu lõpetamine²³⁸ (mitte aga ametniku teenistusse võtmine²³⁹), laenu võtmine, aktiivse müümine, intellektuaalomandi kasutamiseks litsentside andmine – kõik see toimub samade eraõiguslike sätete alusel, mis tavakodanike ja äriühingute puhul (võlaõigusseadus, asjaõigusseadus, äriseadustik). Paljusid avalikke teenuseid, mille osutamisega ei kaasne *võimu teostamist*, osutatakse teadlikult eraõiguslikus vormis, sest see on sobivam kui avaliku õiguse rängem raamistik. Avalik-õiguslik juriidiline isik võib ettevõtjana pakkuda ka muid (s.o mitteavalikke) teenuseid ja kaupu.²⁴⁰ Selleks võivad riik, omavalitsused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud:

- ise sõlmida teenuse kasutajaga *tsiviilõigusliku lepingu* – nt ülikooli poolt tasu eest teadusuuringute tegemine, linna asutusena tegutseva muuseumi piletite müümine;²⁴¹
- *asutada* äri- ja mittetulundusühinguid ning eraõiguslikke sihtasutusi, kellele antakse üle avaliku teenuse osutamiseks vajalik vara ja kes võtab tööle vajalikud töötajad ning sõlmib teenuse tarbijatega teenuse osutamise lepingud – nt ühistranspordifirmad, teatrid, uju-

²³⁶ Nende kohta R. Narits, *Õiguse entsüklopeedia*, 2002, lk 44 jj; K. Merusk/I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 24 jj.

²³⁷ H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1998, lk 45 j. Näiteks ei ole võimalik lähtuda ainuüksi puudutatud isikute subordinatsioonilisest (alluvus-) vahekorras, sest ka koordinatsioonisuhted (võrdsetel alustel kujundatud suhted) võivad teatud olukordades olla avalik-õiguslikud (nt haldusleping), vt RKHK 3-3-1-24-01, p 2. Kuid koostoiemes muude argumentidega (olulise avaliku huvi puudumine, suhte sarnasus tavalisele eraõiguslikule käibele) võib suhte koordinatsioonilisus osutada lõpphinnangu andmisel oluliseks.

²³⁸ RKEK 3-3-4-1-03.

²³⁹ Samuti teenistusest vabastamine ja muud teenistussuhtest tulenevad vaidlused, RKHK 3-3-1-41-99, p 1.

²⁴⁰ Eesti Televisiooni ettevõtlusest käibemaksuseaduse tähenduses, RKHK 3-3-1-62-00, p 3 j. Seejuures kerkivad aga üles ettevõtlusvabadusega seotud põhiõiguslikud ja konkurentsioiguslikud probleemid, sest avalike vahendite kasutamine võib avalik-õiguslikule juriidilisele isikule luua turueelise, H. D. Jarass, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, 1997, lk 202 jj; W. Brohm, *Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand und Wettbewerb*, NVwZ 1994, lk 281; D. Ehlers, *Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft*, DVBl 1998, lk 497; J. Schwarze, *Der Staat als Adressaat des europäischen Wettbewerbsrechts*, EuWZ 2000, lk 613. EÜ asutamislepingu art 82 kohaldatakse kohta L. Ritter/W. D. Braun/F. Rawlinson, *European Competition Law*, 2000, lk 328 j.

²⁴¹ Eraõigusliku suhtega ei ole aga tegemist ravikindlustussuhtes, RKHK 3-3-1-11-98, p 2.

lad (nt Tartu Veekeskus). Avalik võim võib ka omandada osaluse juba tegutsevates juriidilistes isikutes;

- anda avaliku teenuse osutamise üle juba tegutsevatele, avaliku võimu kandjast sõltumatutele eraõiguslikele isikutele (avaliku ülesande delegeerimine) – nt ühistranspordi korraldamine enamikus omavalitsustes;
- täita avalikku ülesannet koostöös eraõigusliku isikuga (*public-private partnership*).²⁴²

Kui aga avaliku ülesandega kaasneb võimu teostamine – ühepoolne kohustuste pealepanek või õiguste piiramine – siis on isiku ja teenuse osutaja vahel avalik-õiguslik suhe.²⁴³ Paraku ei ole avalik- ja eraõiguslike suhete piiritlemine alati lihtne, sest era- ja avalik-õiguslikud suhted on omavahel tihedasti läbi põimunud.²⁴⁴ Tihti mõjutab üks ja sama otsus nii era- kui ka avalik-õiguslikke suhteid. Nt olukorras, kus linna vara soovib soodsatel tingimustel rendile võtta mitu ettevõtjat, kujunevad rendile andmise protseduuri käigus linna ja ettevõtjate vahel esmalt avalik-õiguslikud suhted, hiljem aga toob rendilepingu sõlmimine kaasa poolte vahel tsiviilõigussuhte. Haldusõiguse haru, mis tegeleb avaliku võimu kandjate tsiviilõigussuhtes osalemise probleemidega, nimetatakse *halduseraõiguseks*. Halduseraõiguslikud vaidlused puhkesid taasiseseisvunud Eestis esmalt seoses erastamisega, siis riigihangetega ja hiljem ka omavalitsusüksuste vara käsutamisega seoses. Kõigil nimetatud juhtudel on menetluse lõpptulemuseks tsiviilõiguslik leping: erastatava vara müügileping, hangitava kauba ostuleping, teenuse tellimise leping, linna vara rendile andmise leping jne. Samas on riigi või omavalitsuse poolt tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise menetluskord neil juhtudel täiendavalt või eksklusiivselt reguleeritud avalik-õiguslike normidega ja avalikule õigusele omasel moel. Samuti mõjutab säärane leping lisaks poolte tsiviilõigustele ja -kohustustele tihti ka riigi või omavalitsuse avalik-õiguslikke suhteid kolmandate isikutega, eelkõige isikutega, kelle pakkumist parimaks ei tunnistanud. Taolistes situatsioonides on haldusmenetlus seega *kaheastmeline*.²⁴⁵ Ettevalmistavad toimingud (hanke või erastamise väljakuulutamise, pakkumise tingimuste fikseerimine), samuti eduka pakkuja väljavalimine, on avalik-õiguslikud. Sõlmitav leping

²⁴² T. Annus, Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, *Juridica* 2002, nr 4, lk 224, 225.

²⁴³ Joobeseisundi tuvastamine tervishoiasutuse poolt ei ole enam pelgalt raviteenuse osutamine, vaid haldussunni kohaldamine, seega võimu teostamine, RKHK 3-3-1-77-03, p 14, 17.

²⁴⁴ RKEK 3-3-1-15-01, p 12; W. Hoffmann-Riem, *Modernisierung von Recht und Justiz*, 2001, lk 86.

²⁴⁵ K. Merusk, *Haldusleping vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused*, *Juridica* 1999, nr 9, lk 457, 459.

ise on aga tsiviilõiguslik ja ka hilisemad pooltevahelised vaidlused tuleb lahendada puhtalt tsiviilõiguse alusel.²⁴⁶

Tihti väljendub menetluse kaheastmelisus ka asjaajamises: nt linnavalitsus annab esmalt korralduse lepingu sõlmimiseks, seejärel allkirjastatakse korraldusele tuginedes lepinguürik. Õiguslik vahetegu avalik- ja tsiviilõigusliku tahteavalduse vahel jääb aga kehtima isegi siis, kui vormiliselt mitut erinevat dokumenti ei koostata, nt kui mitteeluruumi rendileandmiseks mingit eelnevat korraldust ei anta. Üks dokument võib sellistel puhkudel endast korraga kujutada nii haldusakti kui ka tsiviilõiguslikku tahteavaldust (*hübriidakt*).²⁴⁷ Haldusmenetluse seadus ei nõua iseenesest, et avalikõiguslikke suhteid mõjutavaid tsiviilõiguslikke lepinguid tuleb dubleerida eraldi vormistatud haldusaktidega (see nõue võib tuleneda aga muudest seadustest või omavalitsusüksuse siseaktidest, linnavaraeeskirjast vms). HMS-st tulenevad vorminõuded on hübriidakti puhul võimalik täita ka sel teel, et puudutatud kolmandat isikut (nt ettevõtjat, kelle pakkumist rendikonkursil parimaks ei tunnistatud) teavitatakse kirjaga lepingu sõlmimisest linna ja konkursi võitja vahel, kusjuures kirjas märgitakse ka valikut põhjendavad motiivid ja vaidlustamisviide (haldusakti vormistamise kohta vt ptk 9.5).

Lisaks lepingutele võivad avalikõiguslikku elementi sisaldada ka *ühepoolsed tahteavaldused*. Omavalitsusüksuse poolt ostueesõiguse kasutamise otsus on haldusakt, olgugi, et selle alusel astub omavalitsusüksus müüjaga tsiviilõigussuhtesse. Ostueesõiguse kasutamise otsuses tuleb põhjendada, miks on ostueesõiguse kasutamine avalikes huvides vajalik. Kohaliku omavalitsuse igakordne ostueesõigus on märksa kaugemaleulatuv omandiõiguse piirang kui tsiviilõigussuhetes võimalik ostueesõigus. Seetõttu ei saa valal olla selles küsimuses tsiviilõigussuhetele omast vabadust, vaid vastava volikogu otsuse suhtes tuleb täiendavalt kohaldada haldusakti kohta sätestatud. Peremeheta ehitise hõivamisel on samuti tegemist riigi ja omavalitsuste eriõigusega. Hõivamiseelne menetluskord on reguleeritud avalikõiguslikult – Vabariigi Valitsuse 8. augusti 1996. a määrusega nr 211. Voli-

²⁴⁶ Erastamise kohta vt RKTk III-2/115/94; RKHK III-3/1-33/95; III-3/1-36/95; 3-3-1-3-96; RKEK 3-2-1-34-96; RKÜK 3-4-1-10-00 p 11; erastamise seosest ettevõtlusvabaduse kui subjektiivse avaliku õigusega, RKHK 3-3-1-30-02, p 15 jj; vara munitsipaliseerimise kohta RKHK 3-3-1-2-97; riigistamise kohta RKHK 3-3-1-25-97; linna maale hoonestusõiguse seadmise kohta, RKHK 3-3-1-34-98; riigivara võõrandamise kohta RKHK 3-3-1-61-03; riigihanke kohta RKHK 3-3-1-48-99; 3-3-1-69-00. Meenutagem siinkohal aga, et riigihankemenetlus on küll avalikõiguslik, kuid HMS sellele ometigi ei laiene (HMS § 2 lg 2). Vt ka M.-S. Sahu, Kohaliku omavalitsuse vara kasutusse andmise põhimõtted, *Juridica* 2001, nr 8, lk 541. Kaheastmelise menetluse puuduseks on see, et hetkeks, mil kahjustatud isik saavutab lepingu aluseks oleva haldusakti tühistamise, on leping tihti juba sõlmitud ja täidetud. Nt maa erastamisel RKHK 3-3-1-20-99, p 2.

²⁴⁷ RKEK 3-3-1-15-01; 3-3-1-8-01. Ka varasemas kohtupraktikas on peetud võimalikuks, et haldusakt võib olla "tsiviilõiguslik", s.o suunatud tsiviilõiguste tekkimisele, vt ringkonna-kohtu seisukohta, refereeritud asjas RKHK III-3/1-10/95.

kogu otsus hõivamise kohta on avalik-õiguslik.²⁴⁸ Seevastu puudub avalik element linna asutuste poolt tehtavate *tööõiguslike tahteavalduste* juures. Avaliku võimu poolt töösuhtes antud käskkirjad (nt distsiplinaarkaristuse määramiseks) ei ole haldusaktid.²⁴⁹

Aeg-ajalt puhkeb vaidlusi eraõiguslike juriidiliste isikute (äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud) juhtorganitesse riigi või omavalitsusüksuse esindajate määramise üle. Oma esindaja määramisel tegutsevad riik ning linnad ja vallad tavaliste aktsionäride, osanike või asutajatena. Juhtorganitesse riigi esindaja määramine ei saa iseenesest kellegi õigusi riivata. Seetõttu ei ole põhjust pidada otsuseid esindajate määramise kohta avaliku võimu teostamiseks ega seetõttu ka haldusaktideks.²⁵⁰ Samuti ei ole HMS tähenduses haldusaktiks ega ka mitte määruseks omavalitsusorganite otsused kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute põhikirjade üle. Eraõiguslikud ei ole aga kohaliku omavalitsusüksuse enda koosseisu kuuluvate asutuste või allüksuste kohta langevatavad organisatsioonilised otsused, nt põhimääruste ja põhikirjade kinnitamine. Taolised otsused on hoopis halduse siseaktid (vt ptk 9.1.6). Eelnev ei tähenda, et taolisi haldusorganisatsioonilisi otsuseid ei võiks vormistada volikogu otsusena, nad ei ole lihtsalt HMS tähenduses haldusaktid ja neile ei laiene HMS-s haldusaktide kohta sätestatu.

Otsustus, millega täitevvõim reguleerib või tuvastab teiste isikute tsiviilõiguslikke suhteid ilma ise neis osalemata, on avalik-õiguslik. Nõnda on lapse ema ja isa suhe lapsega küll tsiviilõiguslik (perekonnaõiguslik), kuid perekonnaseisuakti väljaandmine lapse ja vanema suhte kohta avalik-õiguslik tegu – haldusakt, sest perekonnaseisuasutuse ja akti adressaadi vahel on avalik-õiguslik suhe.²⁵¹

²⁴⁸ RKHK 3-3-1-12-02; 3-3-1-39-01; 3-3-1-71-03.

²⁴⁹ RKEK 3-3-4-1-01 (distsiplinaarkaristus); 3-3-1-13-98 (riigiasutusse tööle kandideerijate konkursi komisjoni otsus). Viimane lahend võib Riigikohtu hilisemate seisukohtade (RKEK 3-3-1-8-01; 3-3-1-15-01) valguses osutada vaieldavaks, sest riigiasutusse tööle kandideerija põhiõigusi võidakse riivata samaväärselt nt linnavara rendile saada sooviva isiku õigustega.

²⁵⁰ RKHK 3-3-1-53-99; varasem vastupidine lahend RKHK 3-3-1-25-99 (siin vaidlustati aga konkurentsi kahjustamise motiivil ka aktsiate võõrandamise kohta tehtud haldusesisene akt).

²⁵¹ Isaduse tuvastamise ja sünniakti kohta RKHK III-3/1-13/95; kaubamärgi registreerimise ja tööstusomandi appellatsioonikomisjoni otsuste kohta RKHK III-3/1-14/95; III-3/1-26/95. Tsiviilõigusi kujundavad avalik-õiguslikud toimingud on ka notari toimingud, vrd RKHK III-3/1-15/95 ja 3-3-1-3-99. Puhtalt avalik-õiguslikeks tuleb lugeda omandireformimenetluses vara tagastamise korraldused, sest nad ei muuda veel omandiõigust vara suhtes, vaid on üksnes omandiõiguse aluseks, vrd RKHK 3-3-1-18-96, p 3. Tsiviilõigussuhtes ei osale riik ka juhul, kui Kindlustusinspeksioon määrab sõltumatu organina, mitte võlausaldajana, kindlustusseltsi pankrotitoimkonna liikmed, RKHK 3-3-1-34-00, p 1. Kohtutäituri kohta, RKEK 3-3-4-3-02, p 11; 3-3-4-2-02, p 5; hooneregistri pidaja kohta, RKHK 3-3-1-59-02, p 8.

9.1.3. Õigussuhte reguleerimine

Haldusaktiks kui õigusaktiks saab pidada vaid selliseid tahteavaldusi, mis on suunatud kellegi õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele, s.t mis reguleerivad õigussuhteid. Vastasel juhul on tegemist (reaal-, teabe- või menetlus-) toiminguga. Haldusaktis sisalduv õiguslik regulatsioon võib näiteks:

- kohustada (*ettekirjutus*) – ettekirjutused ehitise lammutamiseks, kaupluses puuduste kõrvaldamiseks jne;
- lubada (*luba*) – ehitisluba, kauplemisluba;
- anda õiguse nõuda asutuselt mingit toimingut – otsus toimetulekutoetuse või pensioni maksmiseks;
- muuta isiku avalik-õiguslikku staatust – ametniku teenistusse võtmine, üliõpilase immatrikuleerimine;
- tuvastada asjaolusid õiguslikult siduvalt (*tuvastav haldusakt*) – puude kindlakstegemine arstliku komisjoni poolt;
- reguleerida asja avalik-õiguslikku seisundit ehk isikute asjaga seonduvaid õigusi ja kohustusi – ehitise muinsuskaitse alla võtmine;
- reguleerida teabe või teosega seonduvaid õigusi ja kohustusi – dokumendile juurdepääsupiirangu kehtestamine, teose määramine vägivalda propageerivaks vastava komisjoni poolt.

Need on haldusaktides enamlevinumad regulatsioonid, loetelu ei ole kaugeltki ammendav. Järgnevalt vaatleme sagedamini praktikas esile kerivateid piiritlemisprobleeme haldusaktide ja toimingute eristamisel.

9.1.3.1. Haldusaktid ja faktilised toimingud

Haldusaktiks pole säärased haldustoimingud, mille otsene soovitud mõju on vaid faktiline (nt politseiniku kumminuialöök), rahaline (nt riigiabi kandmine ettevõtja arvele, sotsiaaltoetuse väljamaksmine) või informatsiooniline (nt teabenõudele vastamine). Kaudselt võivad küll nii kumminuialöök, raha maksmine kui ka info edastamine tuua kaasa õiguslikke tagajärgi (kahjunõude tekkimise, toetuse saamiseks õigustatud isiku nõude lõppemise, distsiplinaarvastutuse), ometi ei ole ükski neist õigusakt. Igasugune õiguslik tagajärg ei ole veel õiguslik reguleerimine. Õigusaktiga on tegemist, kui õiguslik tagajärg saabub haldusorgani käitumises sisalduva tahteavalduse tõttu.²⁵² Nt õigusvastase kumminuialöögi tagajärg ei sõltu sellest, kas politsei soovis jõu kasutamise hetkel endal kahju hüvitamise ko-

²⁵² RKHK 3-3-1-24-98, p 2 kohaselt “on õigusakt dokument, mis loob kellelegi õigusi või paneb kellelegi kohustusi”. Ka siit nähtub, et õigusakt peab ise õigused või kohustused “looma”, mitte ei tohi olla pelgalt õiguste või kohustuste tekkimise eelduseks mõne teise õigusakti järgi.

hustuse tekkimist või mitte. Kahju hüvitamise kohustuse tekkimine ei ole kuidagi käsitletav "kumminuialöögi kehtivusena".

Seadusega võib aga olla nõutav, et eelnevalt tehtaks siiski ka motiveeritud otsus selle kohta, kas toiming sooritada või mitte. Säärane otsustus on haldusakt, sest see lahendab küsimuse, kas isikul on õigus toimingut nõuda või mitte, või kas ta peab toimingu läbiviimist või sellest keeldumist vastuvaidlemata taluma (nt otsus pensioni määramise kohta, otsus välismaalase riigist väljasaatmiseks). Haldusaktiks ei ole taotlusele järgnev õigusvastane tegevusetus.²⁵³

9.1.3.2. Haldusaktid ja teabetoimingud

Info kogumine ja salvestamine ükskõik millisele andmekandjale, samuti teabenõudele vastamine, andmekogust väljavõtte tegemine, pressiteated, asutuse hoiatused elanikkonnale jms ei ole haldusaktid. Samuti ei ole haldusaktiks olemasolevaid õigusnorme kirjeldavad või tõlgendavad selgitused, mis ei sisalda uusi õigusnorme ja mis ei ole isikute jaoks õiguslikult siduvad, nt Maksuameti nõuanded maksukohustuslasele.²⁵⁴ Taoliste teabetoimingute puhul tuleb aga olla tähelepanelik, sest seadus võib teabe salvestamisele või avaldamisele anda ka haldusaktile omase regulatiivse tähenduse. See on iseäranis tüüpiline õigusliku tähendusega andmekogudesse kannete tegemisel. Andmete *registrisse kandmine* on haldusakt, kui registreerimise eesmärk on seaduse kohaselt õiguste või kohustuste tekkimine, muutmine või lõppemine.

Näiteks avalikus kohas toimuva koosoleku registreerimine annab õiguse koosolek läbi viia; majandustegevuse registrisse kandmine annab õiguse tegutseda erinõuetega tegevusalal.²⁵⁵ Seevastu hooneregistrisse hoone omaniku kohta andmete kandmist ei loeta haldusaktiks, sest registrikanne ei mõjuta tegelikke omandisuhteid.²⁵⁶ Ka elukoha andmete kandmine rahvastikuregistrisse ei reguleeri isiku õigust ega kohustust elada näidatud elukohas. Ka rahvastikuregistri andmetele erandina antud õiguslik tähendus ei muuda andmete registrisse kandmist õiguslikuks tahteavalduseks, vaid andmed on üksnes juriidiliseks faktiks tulevikus tekkida võivate õigussuhete jaoks (vt RRS § 6).

9.1.3.3. Tuvastav haldusakt

Markantseks näiteks teabetoimingute ja haldusaktide piiritlemisraskustest on seadusandja ja täitevvõimu ning kohtute erinevad arusaamad maa maksustamishinna kindlaksmääramise olemusest.²⁵⁷ Esimesed on pidanud

²⁵³ RKHK 3-3-1-17-98, p 1. Selles asjas leiti, et maksusumma tagastamise (toimingu) peatamine tuleb vormistada otsusena, haldusaktina, peatamine ei või jääda pelgalt tegevusetuseks (toiminguks). Vt ka praktiliselt sama seisukohta asjas RKHK 3-3-1-32-99, p 3.

²⁵⁴ Haigekassa teade seadusest tulenevalt kindlustussuhte lõppemise kohta, RKHK 3-3-1-65-03, p 9.

²⁵⁵ Vt ka RKHK 3-3-1-29-03, p 11 maksukohustuslaste registreerimise kohta.

²⁵⁶ RKTK 3-2-1-64-01; RKHK 3-3-1-59-02.

²⁵⁷ Vt RKHK 3-3-1-40-99, p 4; 3-3-1-41-03; 3-3-1-33-03; 3-3-1-3-01.

hinna teatavakstegemist pelgalt tehniliseks arvutustehteks, mistõttu Riigikogu asendas maa hindamise seaduses mõiste “maksustamishinna määramine” mõistega “maksustamishinna arvutamine”, üritades rõhutada, et kohalik omavalitsus teeb maksustamishinna teatavakstegemisel vaid matemaatilise arvutustehte. Tõepoolest, kõik lähteandmed (hinnatsoon, maa kasutuse sihtotstarbe liik jne) on omavalitsustel maksustamishinna arvutamisel eelnevalt olemas. Teoreetiliselt võiks maksumaksja hinna ka ise algandmete alusel välja arvutada. Samuti ei tekita hinna kindlaksmääramine maaomanikule otseselt veel mingeid kohustusi. Kuid õigusaktide mõistet tõlgendavad kohtud siiski laiemalt kui üksnes lubavate, kohustavate või keelavate normide üllitamist. Haldusaktiks on ka haldusõigussuhteid mõjutavate faktide õiguslikult siduv tuvastamine (*tuvastav haldusakt*). Õiguslikult siduv tuvastamine tähendab, et tuvastatud fakte ei saa hiljem enam kahtluse alla seada. Just sellise olukorraga on tegemist ka maa maksustamishinna määramisel. Kui hinna kindlakstegemist (arvutamist) õigel ajal ei vaidlustata, siis tuleb sellest hinnast hiljem lähtuda.²⁵⁸

Tuvastavad haldusaktid on näiteks volitatud asutuse poolt toote nõuetekohasuse tõendamiseks antud vastavussertifikaat, omandireformimenetluses vara endise omaniku tuvastamine (subjektiivsus), sünni- ja surmaakti andmine, kaitsevæetennistuseks kõlblikuks tunnistamine, arstliku komisjoni poolt puude kindlakstegemine sotsiaaltoetuse saamiseks.²⁵⁹

9.1.3.4. Haldusotsuse vormi tähendus

Otsuse vorm ega ka pealkiri ei määra iseenesest, kas tegu on haldusakti või toiminguga. Haldusaktile kehtestatud vorminõuete rikkumine muudab haldusakti õigusvastaseks, mitte ei muuda haldusakti toiminguks. Ka ametikiri võib kujutada endast haldusakti, nt kiri millega teatatakse kauplemisloa väljaandmisest keeldumisest.²⁶⁰

²⁵⁸ Maksuteate kui tuvastava haldusakti kohta L. Lehis, Tulumaksuseadus, 2000, lk 796.

²⁵⁹ Joobe tuvastamise kohta RKHK 3-3-1-77-03, kus Riigikohus siiski ei võtnud selget seisukohta, kas tegemist on haldusakti või toiminguga (p 17). Õigusaktiks ei ole loetud asutuse õiendit omandiõiguse ülemineku tõendamiseks, RKHK 3-3-1-26-96.

²⁶⁰ Varasemas kohtupraktikas peeti kirjaga asutuse “otsustusest” teatamist pelgalt teabetoiminguks. Haldusaktiks peeti vaid traditsioonilises ürikuvormis antud õigusakte, RKHK III-3/1-22/95; 3-3-1-4-96. See, haldusakti formaalsest mõistest mõjutatud lähenemine haldusotsuste vormivigadele on tänaseks oma tähenduse minetanud. Juba 1997. a luges Riigikohus relvaloa tühistamise otsuse vormistamise “Tulirelva hoiuloo annulleerimise kokkuvõttena” asjaoluks, mis ei too iseenesest kaasa otsuse seadusevastasust, RKHK 3-3-1-14-97, p 3. Asjas RKHK 3-3-1-4-98 oli “otsus” küll olemas, kuid vormistati algselt ekslikult Eesti Panga Nõukogu istungi protokollis osana (p 1). Formaalsest lähenemisest peeti vajalikuks hoiduda ka asjades RKHK 3-3-1-64-00, p 2 ja 3-3-1-65-00, p 2. Täna on Riigikohus selgel seisukohal, et haldusakt võib olla vormistatud ka ametikirjana, kui õigusaktid ei sätesta teisiti, RKHK 3-3-1-33-03, p 15; 3-3-1-41-03, p 15; 3-3-1-57-03, p 23.

9.1.3.5. Menetlustoimingud

Vormiliselt sarnanevad haldusaktidega paljud menetlustoimingud, kuid oma sisult nad siiski regulatiivset toimet ei oma. Näiteks isikult täiendavate dokumentide nõudmiseks või ekspertiisi määramiseks²⁶¹ võidakse küll vormistada haldusaktile sarnane dokument, kuid ta jääb siiski vaid üheks menetlustoiminguks tõendite kogumisel, mis võib lõpuks viia haldusakti andmiseni. Ka otsustused, millega algatatakse või lõpetatakse haldusmenetlus ilma sisulist otsust tegemata, on menetlustoimingud.²⁶² Küll aga on haldusaktiks sellised protseduurilised meetmed, mis võivad menetlusosalise või menetlusvälise isiku õigusi piirata *sõltumata menetluse lõpptulemusest*. Sääraseks aktiks on nt maksuameti ettekirjutus, millega äriühingut kohustatakse maksuametile üle andma raamatupidamisdokumente. Menetlustoimingutele võivad sarnaneda ka *osa- ja eelhaldusaktid* – menetluse vaheetappides tehtavad õiguslikult siduvad otsused, mis määravad osaliselt kindlaks lõpliku haldusakti sisu, nt juba viidatud maa maksustamishinna kindlaksmääramine (vt ptk 9.1.3.6).

Detailplaneeringu menetluses antakse erinevatel etappidel mitu haldusakti ja sooritatakse ka mitmeid haldusaktidele sarnanevaid menetlustoiminguid. Detailplaneeringu lähteseisukohtade kinnitamine ja detailplaneeringu algatamine ei ole haldusaktid. Seevastu valminud detailplaneeringu vastuvõtmine või sellest keeldumine on juba haldusakt, sest sellega tehakse kindlaks detailplaneeringu vastavus õigusaktidele. Lõplikuks haldusaktiks detailplaneeringu kehtestamisel on aga volikogu poolt planeeringu kehtestamise või sellest keeldumise otsus, mis järgneb avalikule välja-panekule.²⁶³

9.1.3.6. Osa- ja eelhaldusaktid

Osa- ja eelhaldusaktid on n-ö piiratud regulatsiooniga haldusaktid, mis võimaldavad jaotada komplitseeritud haldusküsimused osadeks ja langetada otsused etapiviisiliselt. Paljudel juhtudel kergendab see keeruliste küsimuste lahendamist, terviklikku paketti kuuluvad üksikküsimused on võimalik rühmitada ning osas, milles asjaolud on selgemad, saab asutuse otsuse menetlusosaliste jaoks kiiremini teatavaks teha. Lahendamata probleemide osas haldusmenetlus jätkub, kuid neile on nüüd võimalik läheneda kontsentreeritult.

Oсахaldusaktiga on tegemist, kui otsus tehakse haldusakti reguleerimise ühe osa kohta, nt antakse ehitusluba ehitise ühe osa kohta, kuid ülejäänud osade suhtes haldusmenetlus jätkub. Otsustatud osa suhtes on osahaldusakt lõplik, sellega lubatud tegevuse alustamiseks ei ole vajalik tervik-

²⁶¹ Samuti eksperdi seisukoha fikseerimine RKHK 3-3-1-53-03, p 17.

²⁶² RKHK 3-3-1-8-02, p 8; 3-3-1-8-04, p 13. Ka enampakkumise protokoll kõigest kirjeldab menetlustoimingut, mitte ei kujuta endast õiguslikku otsustust, RKHK 3-3-1-57-02, p 9.

²⁶³ RKHK 3-3-1-8-02. Menetlustoiming on ka kohaliku omavalitsuse vastus planeerimismenetluse osalise poolt tehtud ettepanekule. Isegi, kui ettepanekule vastates otsustatakse jätta ettepanek arvestamata, ei kujuta see endast haldusakti, sest negatiivne vastus ei takista ettepanekut uuesti kaalumisele võtta, RKHK 3-3-1-54-03, p 17.

likku haldusakti ära oodata. Hilisemas haldusaktis saab osahaldusakti muuta või kehtetuks tunnistada vaid teatud tingimustel (HMS § 64 jj). *Eelhaldusaktiga* seevastu tuvastatakse või määratakse kindlaks hilisema lõpp-otsustuse jaoks siduvalt haldusakti üksiku eelduse olemasolu, mis aga lõpp-otsusest sõltumatult mingeid õiguslikke tagajärgi ei tekita, nt tegevusloa andmisel võib järelevalveasutus tuvastada eelhaldusaktiga, et ettevõtja vastab ühele kindlale nõudele, mis peab olema loa andmisel täidetud.²⁶⁴ Menetlus jätkub haldusakti muude eelduste kontrollimiseks. Kuigi sellisest eelotsustusest ei teki menetlusosalistele koheselt veel mingisuguseid õigusi ega kohustusi, ei või haldusorgan lõplikus otsuses eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest mööda minna.²⁶⁵

Ühte eelhaldusakti – maa maksustamishinna määramist (arvutamist) – me eelnevalt juba kirjeldasime. Maksustamishinna määramine ei tekita veel iseenesest maksukohustust, kuid ta on oluline etapp hilisema maksukohustuse kujundamisel. Iseenesest oleks võimalik kogu maatüki maksustamisega seonduv probleemistik lahendada ühes haldusaktis, kuid seadusandja on pidanud otstarbekas kujundada see otsustusprotsess mitmeastmeliseks ja anda seejuures otsustusõigus erinevates etappides erinevatele haldusorganitele (linna- või vallavalitsus, Maksuamet).²⁶⁶

Lõpliku haldusakti andmisel teiste haldusorganite poolt antud *arvamused* ja *kooskõlastused* ei ole HMS kohaselt eelhaldusaktid, kuigi nendega võidakse põhihaldusorgani jaoks siduvalt otsustada ära lõppotsust puudutavaid küsimusi ja tuvastada fakte.²⁶⁷ HMS §-s 16 on aga menetluse lihtsuse ja kiiruse huvides võetud aluseks kontseptsioon, mille kohaselt asutuste vahe-

²⁶⁴ Näiteks võib tuua ka omandireformi raames vara tagastamise, kus esmalt toimub tagastamise õigustatud subjektiks tunnistamine ning seejärel tagastamise lõplik otsustamine. Õigustatud subjektiks tunnistamisele kui vara tagastamise protsessi osale on omandireformi reguleerivate seadustega antud iseseisva haldusakti seisund. Subjektiks tunnistamise ja tagastamise lõplik otsustamine on lisaks antud veel erinevate haldusorganite pädevusse (vastavalt õigusvastaselt võorandatud vara tagastamise ja kompenseerimise komisjonid ning vallavalitsused). Seevastu ekspertiisi läbiviimisel ei tuvastata asjaolusid siduvalt, ekspertiisiga seotud otsustused ei ole eelhaldusaktid, RKHK 3-3-1-53-03, p 17.

²⁶⁵ Nt ilma omandireformikomisjoni “subjektiotsust” vaidlustamata ei saa vaidlustada kohaliku omavalitsuse poolt antud vara tagastamise korraldust, motiivil, et vara tagastamise õigustatud subjekt ei ole õige, RKHK 3-3-1-32-97, p 3. Eelhaldusaktiks on ka ehitise teenindamiseks vajaliku maa määramine. Sellest tulenevad hiljem erastatava või riigi omandisse jäetava maa piirid, vt RKHK 3-3-1-23-98, p 3; 3-3-1-32-98, p 1; 3-3-1-38-01, p 2. Sama tähendus on ka erastatava maa piiride kulgemise ettepanekul, mis eeldab jõustumiseks küll puudutatud isikute nõusolekut, kuid on sellegipoolest ühepoolne regulatsioon, RKHK 3-3-1-61-02, p 14 j. Ehitusloa andmisel on eelhaldusaktiks kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud projekteerimistingimused. Ehitusluba peab olema nendega kooskõlas. Projekteerimistingimustest erineva ehitusloa andmine ei ole siiski päris võimatu, kuid see saab toimuda ainult kooskõlas haldusakti muutmise sätetega. Vrd RKHK 3-3-1-25-02, p 16.

²⁶⁶ Eelhaldusakt võib olla ka maksuettekirjutus, millega üksnes tuvastatakse maksusumma, kuid ei määrata tähtaega selle tasumiseks. Sellisel juhul võib ettekirjutus osutada tuvastavaks eelhaldusaktiks enamastatud maksusumma tasaarvestamise otsuse suhtes. Vt taolise olukorra kohta RKHK 3-3-1-32-99, p 3.

²⁶⁷ Koos näidete ja täiendavate viidetega saksa õiguskirjandusele K. Merusk, Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses, *Juridica* 2001, nr 8, lk 519, 520.

lised kooskõlastused ja arvamused kujutavad täitevvõimu asutuste omavahelist, haldusevälistesse isikutesse otseselt mittepuutuvat tegevust. Põhihaldusorgan peab aga koostöös kooskõlastuse andjatega korraldama menetlusosaliste ärakuulamise ka kooskõlastust või selle andmisest keeldumist puudutavates küsimustes, samuti tuleb kooskõlastuse või sellest keeldumise motiivid esitada lõplikus haldusaktis. Kooskõlastus ja arvamus on täitevvõimu sisesed menetlustoimingud sõltumata sellest, kas õigusaktide kohaselt on kooskõlastuse või arvamuse andmine vältimatu eeltingimus lõpliku haldusakti andmiseks, või pöördub põhihaldusorgan teise asutuse poole ilma, et ta selleks kohustatud oleks. Oluline pole ka see, kas kooskõlastuse annab sama asutuse teine struktuuriüksus, teine asutus või koguni teine avaliku võimu kandja.²⁶⁸

Tulgem aga kooskõlastuste juurest tagasi eelhaldusaktide juurde. Asutuste töö lihtsustamiseks oli HMS koostajate eesmärk anda eelhaldusaktile õigusjõud (selle mõiste kohta vt ptk 9.6.2.2), s.t välistada eelhaldusaktiga kindlaksmääratud küsimuste hilisem vaidlustamine, sh lõpliku haldusakti vaidlustamine tuginedes eelhaldusakti õigusvastasusele, kui eelhaldusakti peale tähtaegselt ei kaevatud.²⁶⁹ Säärast piirangut aga otsesõnu seadusesse ei kirjutatud ja vahepealne praktika ongi näidanud, et selline piirang oleks problemaatiline. Puudutatud isikud ei pruugi eelhaldusakti kohese vaidlustamise vajadusest aru saada. Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohaselt saab eelhaldusakti vajadusel vaidlustada koos lõpliku haldusaktiga. Koheselt tuleb vaidlustada sellised eelhaldusaktid, mis kindlasti või suure tõenäosusega viivad isiku õiguste piiramisele ja mille vaidlustamise vajadusest peab isik aru saama (nt maa maksustamishinna määramine (arvutamine)).²⁷⁰

Lisaks osa- ja eelhaldusakti olemuse määratlemisele sisaldub HMS §-s 52 ka üldine *volitus* (õiguslik alus) kõikidele haldusorganitele osa- ja eelhaldusaktide andmiseks, kui nad seda vajalikuks ja mõistlikuks peavad. Seega kuigi nt ehitusloa andmisel ei ole eraldi seda võimalust reguleeritud, tuleneb eespool viidatud sättest ehitusloa andja (kohaliku omavalitsuse) õigus tuvastada esmalt eelhaldusaktiga nt ehitusloa vastavus planeeringule

²⁶⁸ Nõnda kujutas endast kõigest menetlustoimingut Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti kooskõlastus kauplemisloa andmisel asjas "Espaada", RKHK 3-3-1-38-03. Vt ka RKHK 3-3-1-67-01, p 4.

²⁶⁹ Vabariigi Valitsus, Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri 2000, selgitus § 50 kohta (seletuskirja tekstis § 165), p 3, <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.form>.

²⁷⁰ Kohese vaidlustamise kohustus sõltub esmajoonel haldusmenetluse keerukusest isiku jaoks, asutuse selgitustest ja vaidlustamisviitest, RKHK 3-3-1-48-02, p 9. Kaabeõiguse puudumine enne lõpliku haldusakti andmist, RKHK 3-3-1-34-96. Vt RKHK 3-3-1-48-02; 3-3-1-14-02; 3-3-1-38-01. Eelhaldusakti vaidlustamise kohustus koos lõpliku haldusakti vaidlustamisega, RKHK 3-3-1-34-96; 3-3-1-32-97, p 2. Lubatud on aga vaidlustada teenindusmaa määramist, RKHK 3-3-1-23-98, p 3; erastatava maa piiride kulgemise ettepanekut ja koos sellega tagastatava maa suhtes tehtud subjektiotsust, RKHK 3-3-1-61-02, p 16.

ja asuda seejärel hindama muid ehitusloa andmisel tähtsust omavaid asjaolusid. See, millal on eelhaldusakti andmine mõttekas, s.t millal ta kiirendab menetlust, sõltub väga tugevalt konkreetsest juhtumist. Vahel võib eelhaldusakti menetlust hoopis aeglustada – algavad vaidlused eelhaldusakti õiguspärasuse üle, ilma et oleks teada, kas lõplik haldusakt üldse antakse. HMS § 52 lg 1 p 2 mainib vaid *tuvastavaid* eelhaldusakte, kuigi võimalikud on ka *reguleerivad* eelhaldusaktid. Nt hoone juurde erastatava teenindusmaa määramisel teenindusmaa suurust mitte ei tuvastata, vaid haldusorgan ise otsustabki, kui suur teenindusmaa on vajalik. Samuti ei toimu maa maksustamishinna määramisel (arvutamisel) maksustamishinna tuvastamist, vaid see kehtestatakse regulatiivselt kui üks tulevase maksukohustuse element.²⁷¹ Reguleerivate eelhaldusaktide andmiseks aga HMS § 52 lg 1 p 2 ise õiguslikku alust ei anna, see peab olema ette nähtud asjakohases eriseaduses.

9.1.3.7. Load

Tihti ei haaku haldusdokumentide vormiline külg ja haldusaktide seadusjärgne definitsioon omavahel kõikvõimalike tegevus-, ehitus-, keskkonna-, relva- ja elamislubade jms andmisel. Loa andmine toimub praktikas kahes astmes: pädev ametiisik või kollegiaalorgan teeb *otsustuse* loa andmiseks. See vormistatakse dokumendiplangil ja pealkirjastatakse sõltuvalt akti andja staatusest korralduse, käskkirja või otsusena. Seejärel väljastab ametiasutus (enamasti otsuse tegijale alluvad ametnikud) *loa kui iseseisva dokumendi* eelnevalt asutuse juhi või muu organi poolt kinnitatud kujundusega plangil. Vormiliselt jääb mulje, et tegemist on kahe erineva haldusaktiga. Ometi ei ole sisuliselt tegemist mitme haldusotsusega, vaid üks ja sama otsustus (loa andmine) on väljendatud mitmel erineval dokumendil, mistõttu õiguslikult tuleb neid käsitada ühtsena.²⁷² See ei tähenda, et praktikas oleks ühe loa kohta mitme dokumendi vormistamine keelatud. Vastupidi – HMS § 55 lg 5 lausa möönab seda võimalust ning otsuse ja *lubatähe* erinev vormistamine võib olla tingitud erisätetega kehtestatud vorminõuetest.

Kui pidada otsust ja lubatähte ka õiguslikult erinevateks haldusaktideks, hāgustuk-sid õigussuhted ja õiguskaitse. Asjaosaline ei teaks, kumba ta neist aktidest peaks vaidlustama. Samuti tekiks skisofreeniline olukord, kui nt luba tühistatakse, käskkiri loa andmise kohta aga jääks kehtima. Segadust on otsuse ja lubatähe eristamine tekitanud halduskohtumenetluses esialgse õiguskaitse osutamisel. Kaebajad on palunud kohtumenetluse ajaks peatada ehitusloa väljaandmise aluseks olnud korraldusi.

²⁷¹ Midagi ei muuda siin see, et sellise haldusakti kehtestamisel võidakse läbi viia vaid mehaaniline arvutustehe, vt RKHK 3-3-1-41-03 p-d 9 ja 10.

²⁷² Kalapüügilubade kohta RKHK 3-3-1-43-01; ehituslubade kohta RKHK 3-3-1-25-02, p 11. Kuid juba 1995. aastal leidis Riigikohus, et linnavalitsuse korralduse kehtetuks tunnistamisel muutub automaatselt kehtetuks ka selle korralduse alusel antud ettevõtte asutamisluba. Samas luba haldusaktiks ei peetud, küll aga korraldust, RKHK III-3/1-8/95, p 2. Vt ka RKHK 3-3-1-14-02, p 12, kus kohus leidis, et “ehitusloa väljaandmise toimingut” vaidlustades on kaebuse esitaja tegelikult vaidlustanud ehitusluba ennast.

Kohtud, muuhulgas ka Riigikohus oma varasemas praktikas,²⁷³ on peatamise taotlusi jätnud rahuldamata põhjendusega, et ehitusloa väljaandmise korraldus on loa väljastamisega juba täidetud ja seda ei ole võimalik peatada. Taoline käsitus on väär, sest ehitusloa väljaandmise korraldust ja luba ei ole võimalik teineteisest eristada. Ehitusluba ei ole täidetud veel loa väljaandmisega ja seda on võimalik kuni ehitise valmimiseni peatada. Peatamise korral kaotab ehitusloa adressaat õiguse ehitada.

9.1.3.8. Keeldumine ja kehtetuks tunnistamine

Haldusaktiks on alati ka mõne varasema haldusakti muutmine või kehtetuks tunnistamine, samuti taotletud haldusakti andmisest keeldumine.²⁷⁴ Keeldumine eeldab, et keegi on haldusakti andmist ametlikult taotlenud või vähemalt selle andmise kavatsust ametliku haldusmenetluse osalisena teatanud. Keeldumisega lahendatakse õiguslik küsimus, kas haldusakti andmine on vajalik või mitte. Selles mõttes reguleerib ka keeldumine õigussuhteid. Kui keeldumist tähtaegselt ei vaidlustata, ei saa nõuda sama küsimuse arutamiseks uue menetluse algatamist. Näiteks, kui on keeldutud ehitusloa andmisest projekti mittevastavuse tõttu, siis ei saa isik nõuda ehitusloa andmist samale projektile, ilma, et seal oleks puudused kõrvaldatud.

Kui isik on avaldanud ametlikult soovi haldusakti andmiseks, siis tuleb talle anda ka ametlik vastus (s.o otsustada haldusakti andmine või keelduda haldusakti vormis). Kui aga isiku pöördumine asutuse poole on mitteametlik või pole asutus ametliku haldusmenetluse ametikohustuslikust alustamisest teatanud ega sooritanud ka ühtegi haldusvälist isikut puudutavat menetlustoimingut, siis võib ka otsus olla "mitteametlik", s.o ilma regulatiivse toimetähtsusega asutuseväliste isikute jaoks. Kui näiteks tarbijakaitseametnikud arutavad omavahel ilma menetlusosalisi teavitamata, kas peaks hakkama takistama äsja ajalehtedesse ilmunud heade kommete vastase reklaami edasist avaldamist, ja jõuavad järeldusele, et selleks puudub siiski alus, ei ole nende otsustus haldusakt.

Keeldumise haldusaktina vormistamine tekitab mõningaid praktilisi probleeme kollegiaalorganites, iseäranis linna- ja vallavolikogudes. Õiguslikult on nii positiivne kui ka negatiivne otsus haldusakt, mida tuleb põhjendada ja mis peab vastama ka KOKS § 7 lg 2 ja § 23 nõuetele. Volikogu liikmetele võib aga tunduda, et kui haldusakti andmine ei kogunud piisavalt poolthääli, kuidas saab siis väita, et ometi mingi haldusakt anti. Kui valitsus või volikogu kantselei valmistab ette näiteks otsuse projekti detailplaneeringu kehtestamiseks, see projekt aga ei kogunud piisavat arvu hääli, siis tuleb tagantjärele vormistada otsus detailplaneeringu kehtestamata jätmise kohta. Kõige keerulisem on seejuures otsuse põhjendamine, sest volinikud ei pruugi avaldada põhjust, miks nad vastu hääletasid (selle kohta lähemalt ptk-s 9.5.2.6). Motiveerimise seisukohast ei ole aga vahet, kas otsus vormis-

²⁷³ RKHK 3-3-1-8-00 (kaabeltelevisioonivõrgu luba).

²⁷⁴ RKHK 3-3-1-51-02, p 12; 3-3-1-47-02, p 9. Vrd turvalitsentsi väljaandmisest keeldumise kohta, RKHK III-3/1-19/94.

tatakse volikogu otsusena või protokollilise otsusena. Kui sellega lahendatakse halduseväliseid isikuid puudutavat küsimust, peab otsus igal juhul olema põhjendatud. Erinevalt haldusakti andmisest keeldumisest on toimingust keeldumine reeglina samuti regulatiivse tähenduseta toiming, v.a juhud, mil seadus nõuab, et toimingu sooritamine otsustataks haldusaktiga (vt ptk 8.4 ja 14.2.1.4).

9.1.3.9. Poliitilised dokumendid

Deklaratsioonid, seisukohavõtud, arengu- ja tegevuskavad, arengusuunad, strateegiad jms, mis ei pane kellelegi peale õigusi ega kohustusi, ei ole haldusaktid ega üldse õigusaktid. Kui taolised dokumendid panevad kohustusi peale haldusekandja sisemistele üksustele, ilma et sellega kaasneks õiguste andmine haldusevälistele isikutele, kujutavad nad endast siseakte (vt ptk 9.1.6). Nagu eespool rõhutatud, ei tähenda dokumendi väljajäämine HMS-s kasutatud haldusakti või määruse mõistest, et seda ei võiks vastu võtta nt volikogu otsuse või määrusena. Arengukavade ja strateegiate puhul võib nende üldise iseloomu tõttu soovitada pigem määruse vormi, seisukohavõtud konkreetse sündmuse või probleemi suhtes aga on paslikum võtta vastu otsusena (korraldusena). Kui aga nt arengukavas sisaldub mõni õiguslikult siduv norm, siis vähemalt selles osas on tegemist õigusaktiga, sõltuvalt abstraktsusastmest kas määruse või haldusaktiga.²⁷⁵

Väga vaieldav on ka eelarvete olemus. Nad kujutavad endast ühelt poolt veel laekumata tulu prognoosi ja teiselt poolt poliitilist otsust selle jaotamiseks erinevate eesmärkide vahel. Siiski käsitatakse praktikas riigi- ja omavalitsusüksuste eelarveid õigusaktidena.²⁷⁶ Tegemist ei ole aga kindlasti mitte haldusaktidega HMS § 51 lg 1 tähenduses, sest eelarve ei ole suunatud eksterensele adressaadile (vt ptk 9.1.6).

9.1.4. Ühepoolsus

Haldusakt on ühe- ja haldusleping mitmepoolne tahteavaldus haldusõigussuhete reguleerimisel. Ka see kriteerium ei ole alati üheselt mõistetav. Mitmeid haldusakte võib anda vaid adressaadi taotlusel või nõusolekul, nt ametniku teenistusse võtmine või üliõpilase immatrikuleerimine.²⁷⁷ Taotlus või nõusolek haldusakti andmiseks ei muuda seda aga veel lepinguks. Lepingu puhul kujundavad mõlema poole tahteavaldused võrdselt õigussuheteid, haldusakti andmisel aga menetlusosalise tahteavaldus ise reguleerimi-

²⁷⁵ RKHK 3-3-1-81-03, p 19. Õigusaktiks peeti seetõttu raudtee erastamisprogrammi, RKHK 3-3-1-30-02, p 38.

²⁷⁶ Riigieelarve olemuse kohta vt 1999. aasta lisaelarve, RKÜK 3-4-1-1-2000, p 8 jj.

²⁷⁷ Ka erastatava maa piiride kulgemise ettepaneku jõustumine eeldab, et puudutatud isikud sellega nõustuksid. Vastuväidete esitamata jätmisel aga omandab ta haldusaktile sarnase õigusjõu, mida vaidlustamata ei saa erastatava maa piiride suhtes nõudeid hiljem esitada, RKHK 3-3-1-61-02, p 14 j.

sel vahetult ei osale. Suurt praktilist tähtsust sellel probleemil aga ei ole, sest haldusaktidele ja -lepingutele kohaldatakse suuresti samu norme ja põhimõtteid.

9.1.5. Üksikjuhtum

9.1.5.1. Eristamise põhimõtted

Vaid üksikjuhtumeid reguleerivad õigusaktid saavad olla haldusaktid. Täitevvõimu poolt antud üldakte ehk õigustloovaid akte²⁷⁸ nimetab HMS määrusteks. Ka siin tuleb arvestada, et õigusaktile ei pruugi olla sattunud õige pealkiri ja tegelik üksikakt võib olla haldusorgani poolt vormistatud määrusena.²⁷⁹

Üksikaktideks on:

- konkreetsele isikule või mitmele konkreetsele isikule adresseeritud keelavad, kohustavad või lubavad haldusaktid (*ettekiriutused ja load*);²⁸⁰
- konkreetse *asja* õiguslikku staatust või kasutusrežiimi reguleerivad aktid (nt loodusobjekti kaitse alla võtmine, detailplaneeringu kehtestamine);
- konkreetse üksikjuhtumi puhul vastu võetud, kuid *määratlemata hulka isikuid* puudutav keeld, korraldus või luba (nt keeld vedada riiki sisse teatud päritoluga ohtlikku kaupa).²⁸¹

Loetelu kahes viimases punktis kirjeldatud haldusakte nimetatakse *üldkorraldusteks*. Kuna peamised üld- ja üksikaktide piiritlemisprobleemid seonduvadki just üldkorraldustega, siis vaatleme nende eristamist allpool (ptk 9.1.5.2) lähemalt.

9.1.5.2. Üldkorraldus

HMS toob Eesti õiguskorda uue haldusakti liigi – HMS § 51 lg 2 kohaselt on haldusaktiks ka üldkorraldus. Seejuures on üldkorraldus samasuguseks üldmõisteks nagu haldusakti ning üldkorralduse tunnustele vastav akt kannab praktikas sageli hoopis teistsugust nime (haldusakti vormi ja mõiste seose kohta vt ka ptk 9.1.3.4).

²⁷⁸ Õigustloova akti mõiste kohta RKHK III-3/1-39/95, p 3.

²⁷⁹ Vt RKPK 3-4-1-4-02, p 13. Kuid juba 1994-ndal aastal luges Riigikohus linnaosa määruse korteri tööandja eluruumiks tunnistamise kohta "individuaalse iseloomuga õigusaktiks", RKHK III-3/1-17/94. 1997-ndal aastal väljendas Riigikohus juba selgelt oma seisukohta, et "[k]ui küsimuses, mille lahendamine nõuab üksikakti vastuvõtmist, on vastu võetud üldakt, siis tuleb käsitleda sellist üldakti üksikaktina vaatamata tema pealkirjale", RKHK 3-3-1-28-97, p 3.

²⁸⁰ RKHK 3-3-1-38-96.

²⁸¹ Vt RKHK 3-3-1-31-03.

HMS § 51 lg 2 sätestab:

“Üldkorraldus on haldusakt, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele.”

Üldkorralduse puhul on tegu teatud mõttes üleminekuvormiga klassikaliste haldusaktide (s.t konkreetsele isikule suunatud ettekirjutuste ja lubade jm individuaalse iseloomuga aktide) ning üldaktide (nt seadus, määrus) vahel. Seejuures omab asjaolu, et üldkorraldus loetakse haldusaktiks, suurt praktilist tähtsust. Nimelt isikud, kelle õigusi üldkorraldus puudutab või võib puudutada, saavad üldkorraldust nagu kõiki teisi haldusakte *vaidlustada halduskohtus*. Üldaktide puhul selline võimalus puudub, sest üldaktide õiguspärasust on võimalik kontrollida üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse korras Riigikohtu poolt. Seejuures puudub isikul õigus sellise järelevalvemenetluse vahetuks algatamiseks – selline õigus kuulub üksnes kohtutele, Vabariigi Presidendile, õiguskantslerile ja kohaliku omavalitsuse volikogule (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 4 lg-d 2 ja 3). Seega tugevdab taoliste otsustuste haldusaktideks lugemine isikute õiguskaitset. Lisaks on üksikaktide (haldusaktide) ja üldaktide vastuvõtmise *menetlus* erinev. HMS § 89 lg 2 kohaselt ei kohaldata määrase andmisel HMS 1. osas (üldosas) sätestatud, v.a 1. peatüki 1. ja 2. jao ning 3 peatüki sätteid (haldusmenetluse mõiste, haldusmenetluse põhimõtted ja avatud menetlus). Samuti kindlustab haldusaktide vaidlustamisele kehtestatud *kaebetähtaeg* õiguskindluse põhimõtte parema järgimise. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses taolist ajalist piirangut üldaktide õiguspärasuse vaidlustamisele kehtestatud ei ole. Silmas tuleb pidada ka erinevate haldusorganite *pädevust* – üksikaktide andmise pädevus on märkimisväärselt suuremal hulgal haldusorganitel kui pädevus kehtestada üldakte.

Näiteks KOKS § 57 lg 4 sätestab üheselt, et osavalla või linnaosa valitsusel ja vanemal pole õigustloova akti (s.o üldakti) andmise õigust, lõike 5 kohaselt võib osavalla või linnaosa vanem oma volituste piires ja ülesannete täitmiseks anda üksikaktina korraldusi ning valitsuse sisemise töö korraldamiseks käskkirju. Seega juhul, kui konkreetne õigusakt loetakse üldkorralduseks ehk haldusaktiks, ei ole osavalla või linnaosa valitsus või vanem oma pädevust taolise akti kehtestamisel ületanud. Üldakte nad aga anda ei saa.²⁸²

Kuna üldkorraldus on haldusakt, siis see tähendab, et ta reguleerib *üksikjuhtumit*. Seejuures asjaolu, et adressaatide ring õigusaktist otseselt ei nähtu, ei tähenda, et tegu oleks automaatselt üldaktiga. Riigikohus on rõhutanud, et üld- ja üksikaktide eristamisel tuleb pigem lähtuda õigusakti si-

²⁸² Näiteks RPKP asjas nr 3-4-1-4-02 soovisid Tallinna Kesklinna Valitsus ja Kesklinna vanem toetuda kauplemiskoha tasumäärade kehtestamisel oma korraldustega argumendile, et antud korraldused tuleb olemuselt lugeda üldkorraldusteks, mitte üldaktideks. Riigikohus siiski ei nõustunud sellega ning asus seisukohale, et Tallinna Kesklinna Valitsuse ja vanema korraldused on üldaktid, kuigi nad on vormistatud korraldustena. Seega ületati nende kehtestamisel pädevust.

sust, täpsemalt regulatsiooni konkreetsusastmest.²⁸³ Kõne alla tulevad ka muud lisatunnused, nt territoorium, kus õigusakt kehtib, õigusakti kehtivuse aeg, adressaatide ringi määratletavus jne.

Eristatakse kahte üldkorralduse liiki:

- 1) *üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele suunatud üldkorraldus*, mis kujutab endast reaktsiooni konkreetsele sündmusele, üksikjuhtumile. Määratluse “üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud” tõlgendamisel tuleb silmas pidada, et tegu peab olema üksikjuhtumi reguleerimisega: ta peab lahendama õiguslikult konkreetse olukorra, mitte kõiki teatud abstraktsetele tunnustele vastavaid tulevikus ette tulla võivaid olukordi. Näiteks ei saa automaatselt üldkorralduseks pidada kohaliku omavalitsuse poolt antavaid määrusi, väites, et isikute ring on määratletav üldise tunnuse alusel – antud kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elamine.

Näiteks soovib Tallinna Linnavalitsus keelustada EV aastapäeva paraadi ajaks Vabaduse väljakul kõigi poodide ja kohvikute pidajate äritegevuse. Linnavalitsusel on kaks võimalust – kas loetleda korralduses nimeliselt AS-d A, B ja C, OÜ-d X, Y ja Z jne, või määratleda Vabaduse väljaku ääres tegutsevad poodide ja kohvikute pidajad üldise tunnuse alusel, nt asukoha ja tegevusala järgi. Viimase võimaluse kasutamine ei muuda antavat korraldust üldaktiks, sest korralduse adressaadid on määratletavad konkreetsete tunnuste alusel. Üldaktiga oleks tegu, kui linnavalitsus kehtestaks reegli, et Vabaduse väljaku ääres asuvad poed ja kohvikud peavad olema suletud alati, kui Vabaduse väljakul toimub paraad.

- 2) *asjaga seotud üldkorraldus*, mis on suunatud asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele. See määratlus hõlmab eelkõige asja kasutamist ja käsutamist reguleerivaid avalik-õiguslikke üksikakte. Sarnaselt asja avalik-õigusliku seisundiga võib haldusakt reguleerida ka immateriaalvara või teabe kasutatavust või töötlemist.

Näiteks teose tunnistamine pornograafilise sisuga või vägivalda või julmust propageerivaks, loodusobjekti kaitse alla võtmine²⁸⁴, teatud maa-alal kehtiva õigusliku režiimiga seonduvate üksikküsimuste lahendamine (nt detailplaneeringu kehtestamine), teede ja tänavate määramine avalikuks kasutamiseks, liiklusmärgid ja muud liiklemist korraldavad rajatised (tõkkepuud, foorid jms).

Piiritlemisel, kas tegu on asja kasutamist reguleeriva üldkorralduse või üldaktiga, tuleb silmas pidada järgmisi asjaolusid:

- asi või asjad peab või peavad olema *konkreetsed* – neid peab olema võimalik eristada individuaalsete tunnuste alusel: näiteks on nimetatud konkreetne kinnisasi või konkreetsed kinnisasjad, territooriumid.

²⁸³ RPKP 3-4-1-4-02, p 13, RKHK 3-3-1-31-03, p 11.

²⁸⁴ Vt ka RKHK määrust asjas nr 3-3-1-31-03, kus leiti, et Vabariigi Valitsuse 10. veebruari 1999. a määrusega nr 57 kehtestatud “Pirita jõeoru maastikukaitseala kaitse-eeskiri” on tegelikult üldkorraldus, s.t üksikakt, ning seega vaidlustatav halduskohtus. Kohtumääruse punktis 15 jj on pikemalt lahti kirjutatud ka üldkorralduse eristamise võimalikud kriteeriumid.

rium on piiritletud tähistusega kaardil või looduses asuvate objektidega, nimetatud on konkreetne sõiduk jne;

- üldkorraldusest tulenevad õigused ja kohustused peavad selle konkreetse asjaga (asjadega) olema *tihedalt seotud*; reguleeritavad õigused ja kohustused peavad puudutama asja kasutamist või kasutamist. Üksikjuhtumi reguleerimisega ei ole seega tegemist juhul, kui reguleeritav tegevus satub juhuslikult teatud piiratud territooriumile.²⁸⁵

Näiteks on üldkorraldus muistse põllu tunnistamine kinnismälestiseks. Sellest tulenevad mälestise omanikule või valdajale õigused ja kohustused põllu kasutamisel. Veeseaduse § 18 lg 5 kohaselt on maavanemal õigus oma korraldusega keelata avalikul ja avalikult kasutataval veekogul veesõidukitega liiklemine, kehtestada liikluskiiruse piirang ja keelata veekogujäälle minek. Ka sellisest maavanema korraldusest tulenevad isikute õigused ja kohustused seonduvad konkreetse veekoguga, täpsemalt selle veekogu kasutamise ja liiklemise otstarbel, mistõttu tegemist on üldkorraldusega. Seevastu kohaliku omavalitsuse territooriumil kasside ja koerte pidamise eeskiri kujutab endast üldakti – määrust. Esiteks, kassid ja koerad, kelle pidamist (TsÜS § 49 lg 3 tähenduses asjade kasutamist) eeskiri reguleerib, ei ole eristatavad konkreetsete tunnuste alusel, vaid eeskirja nõudeid tuleb täita kõigi antud omavalitsusüksuse territooriumile sattuvate kasside ja koerte puhul. Teiseks, võiks tõstatada küsimuse, et kas terve omavalitsusüksuse territoorium ei ole käsitatav konkreetselt määratletud kinnisasjade kogumina, millel toimuvat tegevust kasside ja koerte pidamise eeskiri reguleerib. Kasside ja koerte pidamise eeskirja ei ole siiski võimalik käsitada üldkorraldusena, sest loomade pidamise reguleerimist ei ole enam võimalik pidada kinnisasja kasutamise reguleerimiseks, seos kinnisasja ja sellel toimuva tegevuse vahel on juba liialt kaugel.

Detailplaneeringu (PlanS § 2 p 4, § 9) vastuvõtmine ja kehtestamine on haldusaktid, planeeringu algatamine, lähteseisukohtade kinnitamine, kooskõlastamine, avalik väljapanek jms on menetlustoimingud.²⁸⁶ Olemuselt on detailplaneering üldkorraldus, mis määrab ära konkreetse territooriumi kui asja avalik-õigusliku seisundi – näeb ette maakasutus- ja ehitustingimused linnades ja alevites ning teistel detailplaneeringu kohustusega aladel ja juhtudel. Detailplaneeringust tulenevad planeeritaval alal kinnisasju omavatele ja valdavatele isikutele õigused ja kohustused kinnisasja kasutamiseks ja käsutamiseks.

Üldplaneering (PlanS § 2 p 3, § 8) kui valla või linna territooriumi arengu põhisuundi ja tingimusi kindlaks määrav planeering on olemuselt abstraktsem, kuid sõltuvalt konkreetse üldplaneeringu sisust ja üldplaneeringuga lahendatavate küsimuste olemusest võib ka üldplaneeringut lugeda haldusaktiks – üldkorralduseks. Seda juhul, kui ta vastab haldusakti tunnustule, s.t loob õiguseid ja kohustusi konkreetsel juhtumil.

²⁸⁵ HMS eelses praktikas loeti nt maa maksustamiseks hinnatsoonide kehtestamine maa-ameti määratud hindaja poolt üldaktiks, RKHK 3-3-1-40-99, p 3. Üksikaktiks loeti aga konkreetse maa maksustamishinna kindlaksmääramine, sealsamas, p 4.

²⁸⁶ RKHK 3-3-1-8-02, p 7 jj.

Näiteks PlanS § 3 lg 3 p 2 sätestab, et detailplaneeringu koostamise kohustuse puudumise korral võib kinnisomandile seadusest tulenevaid maa- kasutus- ja ehitustingimusi ning kitsendusi seada kehtestatud üldplaneeringu alusel. Kuna sellisel juhul on piirangute kehtestamise otseseks aluseks üldplaneering, tuleb taoline üldplaneering lugeda üldkorralduseks, mida isikud, kelle õigusi üldplaneeringuga õigusvastaselt kitsendatakse, saavad ühtlasi vaidlustada halduskohtus. Tulenevalt asjaolust, et ka üldplaneering võib vahetult kehtestada õigusi ja kohustusi, näeb PlanS § 16 lg 1 ette, et sarnaselt detailplaneeringutega kaasatakse üldplaneeringu koostamisse planeeritava maa-ala kinnisasjade omanikud ja elanikud ning teised huvitatud isikud. Haldusmenetlusele omane puudutatud isikute ärakuulamisõigus on seega tagatud. Vt ka PlanS § 18 lg-t 5, mis kohustab haldusorganit teatama kinnisasja omanikule tähtsaadetisena edastatud kirjaga üld- ja detailplaneeringu avaliku väljapaneku ning üldplaneeringu avaliku arutelu toimumise aja ja koha, kui planeeringuga kavandatu toob kaasa kinnisasja sundvõõrandamise vajaduse või muudab omaniku tahte vastaselt senist maakasutust või krundi ehitusõigust. Samuti vt PlanS § 25 lg-s 7 sätestatud üld- ja detailplaneeringu kehtestamisest teavitamise kohustust.

Üleriigiline planeering (PlanS § 2 p 1, § 6) ja maakonnaplaneeringud (§ 2 p 2, § 7) on PlanS kohaselt oma sisult siiski piisavalt abstraktsed, et neid põhiosas üldaktideks pidada.²⁸⁷ Samas võivad ka nimetatud planeeringud sisaldada üksikregulatsioone.

9.1.6. Haldusväline adressaat

Haldusmenetluse seaduse eesmärk on reguleerida ainult *kodanikku puudutavat* haldustegevust. Asutusesiseste ehk internsete otsuste allutamine HMS-s ettenähtud menetluskorrale lämmataks avalike ülesannete täitmise. Ametnik ei saa nõuda, et iga teenistusala korraldust talle motiveeritaks ja et tal lastaks enne iga uut ülemuse käsku selle kohta oma arvamust avaldada. Seega ei ole haldusaktideks asutusesisesed või sama haldusekandja asutuste vahelised üldise iseloomuga eeskirjad, juhendid²⁸⁸ ega üksikkorraldused, samuti asutusesisesed kooskõlastused.²⁸⁹

²⁸⁷ Samas tuleb mõnda, et maakonnaplaneeringud kehtestatakse maavanema korraldusega ning kehtiv üleriigiline planeering on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 19.09.2000 korraldusega nr 770-k; muudetud 15.10.2002 korraldusega nr 672-k. Nimetatud asjaolu ei muuda üleriigilist ega maakonnaplaneeringut aga automaatselt üksikaktiks, mida isikud saaksid vaidlustada halduskohtus (vaidlustamine on võimalik vaid juhul, kui konkreetne üleriigiline või maakonnaplaneering sisaldab üksikregulatsiooni, mis rikub haldusväliste isikute õigusi).

²⁸⁸ Asutusesisene juhend ei ole väljapoole suunatud haldusakt ega ka määrus. Sisese juhendi võib asutus kehtestada ilma volitusnormita, RKHK 3-3-1-14-97, p 2.

²⁸⁹ Kooskõlastused detailplaneeringu lähteülesande kinnitamisel, RKHK 3-3-1-8-02, p 7.

Seevastu ametnike *teenistusse võtmise* käskkirjad, samuti ametiisikute ja kollegiaalorganite valimised volikogus on haldusaktid, kui nendega tekitakse ametiisikule teenistussuhe: nt linnapea ja palgaline volikogu esimees. Komisjonidesse liikmete ja komisjonide esimeeste valimine ei tekita teenistussuhteid ja puudutab ainult volikogu sisemist töökorraldust, mistõttu tegemist on internsete aktidega. Ka õppeasutuse (üli-)õpilane ja kinnipeetav kinnipidamisasutuses on asutuse administratsiooni jaoks haldusevälised isikud, seetõttu on distsiplinaarmed, samuti õppeasutusse immatrikuleerimine ja sellest eksmatrikuleerimine, haldusaktid. Haldusaktid on ka kohaliku omavalitsuse põhikooli ja gümnaasiumi, erikooli, riigi rakendus- kõrgkooli jne vastuvõtmise ja sealt väljaheitmise (väljaarvamise) käskkirjad.²⁹⁰

Üldise iseloomuga siseakt on ka kohaliku omavalitsusüksuse *aastaeelarve*, samuti selle muutmine. Erinevalt eelarvest reguleerib linna asutuste poolt osutatavate teenustasude kehtestamine õigussuhteid teenuse tarbijatega, paneb neile peale kohustusi ja võib kitsendada õigust teenusele. Siin on tegemist küll eksternse regulatsiooniga, kuid kuna peetakse silmas selgelt abstraktset hulka teenuse kasutamise juhtusid, on tasusid kindlaksmäärav õigusakt HMS tähenduses üldakt. Kummalisel kombel nõuab KOKS § 30 lg 3 aga teenusehindade kehtestamist mitte valla- või linnavalitsuse määrusega, vaid korraldusega. See vormiline anomaalia ei too aga kaasa HMS-s üksikaktide kohta käiva protseduuri rakendumist. Menetlusosalise õigusi ei oleks kõigi potentsiaalsete menetlusosaliste ja puudutatud isikute suhtes niikuinii võimalik tagada.

Sisemistele aktidele HMS küll ei laiene, kuid kui nad ei ole pelgalt protseduurilised (nt komisjoniliikmete määramine), võib nende puhul kasutada sama vormi, mis väljapoole suunatud õigusaktide puhul (määrus, korraldus, otsus), kui ei ole sätestatud teisiti. Nõnda kehtestatakse valla- ja linnaeelarved praktikas volikogu määrusega ja selline vorm on täiesti õiguspärane. Protseduuriliste otsuste jaoks on sobilik vorm protokollri märgitav otsus. Kui tegelikkuses väljapoole suunatud otsus siiski vormistatakse protokollilisena, siis ei võta see puudutatud isikult HMS-st tulenevaid õigusi ega piira ka tema õigust kohtu poole pöörduda.²⁹¹ Kui erandjuhul mõni siseakt rikub ametniku või haldusvälise isiku õigusi, siis on tal võimalik seda vaatamata HMS mittekohaldamisele halduskohtus vaidlustada (HKMS § 4 lg-s 1 defineeritud haldusakti mõiste on laiem kui HMS § 51 lg-s 1 sätestatu).

9.1.7. Haldusaktide liigid

Kuna haldusakte on väga palju, siis võib neid liigitada paljudel erinevatel alustel. Võib eristada näiteks:

²⁹⁰ Eesti Riigikaitseakadeemia kadeti eksmatrikuleerimise kohta RKHK III-3/1-10/94.

²⁹¹ RKHK 3-3-1-64-00; RKHK 3-3-1-65-00. Vt ka RKHK 3-3-1-30-02.

- adressaadi jaoks *koormavaid* (õigusi piiravaid) ja *soodustavaid* (õigusi andvaid) haldusakte;
- reguleerivaid ja tuvastavaid haldusakte;
- *isiku, asja või teabega* seotud haldusaktid.

HMS nende eriliikide suhtes otseselt mingeid spetsiaalnorme ei sisalda. Mõned menetlus- ja ka materiaalõiguslikud nõuded (nt menetlusosalise ärakuulamine, haldusakti kehtetuks tunnistamine) siiski sõltuvad sellest, kas haldusaktiga piiratakse kellegi õigusi või mitte. *Soodustav* on haldusakt, mis annab adressaadile mistahes subjektiivse avaliku õiguse või vabastab ta juriidilisest kohustusest. *Koormav* on aga haldusakt, mis paneb kodanikule peale kohustuse või piirab tema subjektiivset õigust, samuti haldusakt, millega otsustatakse talle andmata jätta tema poolt taotletud soodustus (vt selgituseks ptk 9.1.3.8). Võimalikud on ka haldusaktid, mis on üheaegselt nii soodustavad kui ka koormavad (nn *sega-* ja *topeltmõjuga* haldusaktid). Esmalt võib üks haldusakt anda üheaegselt nii õigusi kui ka panna peale kohustusi, nt loa andmisega kehtestatakse ka rahalise makse kohustus. Segamõju võib tuleneda ka ühestainsast õiguslikust tagajärjest, nt juhul, kui ettevõtja taotleb maksusoodustust 1000 krooni ulatuses, kuid talle võimaldatakse seda maksuhalduri poolt vaid 500 krooni ulatuses. Paljudel juhtudel kujutab ühele isikule antud soodustus endast ebasoovitavat tagajärge teisele isikule (nt naabrile antud ehitusluba või konkurendi kasuks tehtud riigihankeotsus).

HMS-s on välja toodud veel mõned (ka eespool käsitletud) haldusakti erivormid:

- üldkorraldus (§ 51 lg 2);
- osa- ja eelhaldusakt (§ 52).

Nende sätete mõte on eelkõige täpsustada HMS § 51 lg-s 1 toodud haldusakti mõistet, selgitades, et ka taolistele otsustele laieneb haldusaktide suhtes kehtiv regulatsioon.

9.2. Haldusakti kõrvaltingimused

Näide 9.2: K taotles P linnavalitsuselt tegutsemisluba talle kuuluvale, P kesklinnas avatavale ööklubile. Linnavalitsus otsustas oma korralduse punktis 1 tegutsemisloa välja anda, kuid punktis 2 seadis tegutsemisloa jõustumise tingimuseks ööklubi tegevusega naaberhoone elanikele põhjustatud ebamugavuste rahalise kompenseerimise kokku 50 000 krooni ulatuses.

Lihtsamad haldusaktid sisaldavad ühte selget käsku, keeldu või luba. Paljudes valdkondades on aga vaja haldusakti põhiregulatsiooni täiendavate klauslitega täpsustada või akti kehtivust ajaliselt või muul viisil piirata.²⁹² Üsna tavalised on sellised kõrvaltingimused kõikvõimalike lubade puhul,

²⁹² Kõrvaltingimuste eesmärgist, RKHK 3-3-1-73-03, p 13.

nendega kirjutab asutus täpsemalt ette, kuidas ja mis piirides võib isik loast tulenevat õigust kasutada. Kui asutusel on haldusakti andmise kohustus, võib talle kõrvaltingimuse kehtestada vaid seaduses sätestatud juhul. Kui aga asutus võiks kas diskretsioonist tulenevalt või haldusakti andmise eelduste puudumise tõttu haldusakti andmisest keelduda, siis võib ta kõrvaltingimuse kehtestada ilma erivolitusega (HMS § 53 lg 2). HMS § 53 lg 1 kohaselt on kõrvaltingimused:

- 1) haldusakti *kehtivusaja piiramine* – nt tänaval kauplemise luba antakse kehtivusajaga kuni hooaja lõpuni. Kehtivusaega võib põhimõtteliselt piirata ka kuni tulevikus kindlalt toimuva või toimuda võiva sündmuseni. Samuti võib kõrvaltingimusega näha ette haldusakti jõustumise edasilükkamise;²⁹³
- 2) *lisakohustus* – tegemist on tavalise juriidilise kohustusega, mis täiendab haldusakti põhiregulatsiooni, nt kauplemisloale lisatakse kohustus tagada müügikoha ümbruses heakord.²⁹⁴ Erinevalt p-s 3 mainitud *lisatingimusest* ei sõltu lisakohustuse täitmisest akti põhiregulatsioonist tulenevate õiguste tekkimine, nt loa jõustumine. Teisalt aga ei sõltu lisakohustuse kehtivus haldusaktiga antud õiguse kasutamisest. Eeltoodud näite puhul ei saa ettevõtjat vastutusele võtta loata kauplemise eest, küll aga lisakohustuse täitmata jätmise eest, kui ettevõtja ei maksa elanikele kõrvaltingimusena ettenähtud kompensatsiooni. Täitmise tagamiseks saab vajadusel kohaldada ka haldussundi, nt asendustäitmist;
- 3) *lisatingimus* – klausel on lisakohustuse vastand, mille kohaselt ei ole haldusaktist tulenevat õigust võimalik kasutada enne lisatingimuse täitmist. Asutus saab küll keelata õiguse kasutamise enne lisatingimuse täitmist, mitte aga sundida lisatingimust täitma. Lisatingimuseks oleks kauplemisloale kehtestatud klausel, mille kohaselt luba jõustub pärast nõuetekohase sanitaarremondi tegemist müügikohas;²⁹⁵
- 4) *muutmisvõimaluse reserveerimine* – isikute õiguspärase ootuse kaitseks piiravad HMS §-d 64–70 olulisel määral juba jõustunud haldusaktide kehtetuks tunnistamise võimalusi asutuse poolt. Kui aga loas või muus haldusaktis on tehtud reservatsioon hilisema muut-

²⁹³ Kauplemisloa jõustumise edasilükkamine kuni toidukäitleja tervisekaitseasutuse tunnustuse saamiseni, RKHK 3-3-1-32-02, p 14.

²⁹⁴ Nt maa tagastamise korraldusele lisatud kõrvalkohustus tagada kolmandate isikute juurdepääs krundile, RKHK 3-3-1-22-03, p 12; 3-3-1-3-73-03. Detailplaneeringu algataja kohustus kompenseerida keskkonnamõjud, RKHK 3-3-1-54-03, p 43.

²⁹⁵ Erastamiskavast kui haldusaktist tulenev lisatingimus erastamismenetluses osalemiseks, RKHK 3-3-1-30-02, p 33 jj. Detailplaneeringusse lülitatud kohustus projekteerida hoone tänavajoonest tagasiastega, RKHK 3-3-1-42-03, p 22 (lahendis on seda ekslikult nimetatud kõrvalkohustuseks).

mise kohta, siis ei saa isikul õiguspärast ootust tekkida ja HMS §-des 64–70 kehtestatud piirangud ei rakendu.

Kõrvaltingimuste eesmärk on tagada paindlikkus haldusülesannete täitmisel ja erinevate huvide arvestamine. Must-valged lahendused, kus haldusel on võimalus valida üksnes haldusakti andmise või mitteandmise vahel, ei vii paljudel juhtudel soovitatavate tulemusteni. Nõnda võib täielik keeldumine keskkonnaloa andmisest tuua kaasa tagasilööke teistes sektorites, nt tööpuuduse suurenemise, kuna keskkonnanõuetele mittevastav ettevõtte tuleb sulgeda. Kõrvaltingimustega on aga võimalik luua mehhanism keskkonnanõuete täitmiseks pärast teatud ajavahemiku möödumist. Nõnda võib mõne suurema objekti ehitusloaga kaasneda terve kaustatäis lisatingimusi. Teiste riikide praktikas eelnevad selliste aktide väljaandmisele tavaliselt halduse ja ettevõtja mitteformaalsed läbirääkimised, kus "pooled", vajadusel ka kolmandad isikud jõuavad konsensuseni. Sellega tagatakse ka haldusakti aktsepteeritavus asjaosaliste poolt, kuna mitteformaalse kokkuleppe puhul on vähetõenäoline sellele tugineva haldusakti vaidlustamine. Lõppkokkuvõttes suureneb haldusülesannete täitmise efektiivsus. Haldusakti põhiregulatsioonist tulenevaid õigusi ei või asutus kõrvaltingimustega piirata sugugi mitte suvaliselt, vaid HMS § 53 lg-s 2 reguleeritud piirides. Neid aga vaatleme lähemalt haldusakti õiguspärasust käsitledes (pkt 9.4.7).

9.3. Haldusakti õiguspärasus

Üldine riigivõimu teostamise õiguspärasuse nõue kehtib ka kõigi haldusaktide puhul. HMS § 54 sätestab: "Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele."²⁹⁶ See säte nõuab nii HMS-s endas kui ka *eriseadustes* sisalduvatest nõuetest ja *haldusõiguse üldpõhimõtetest* kinnipidamist. Selle sätte põhjal võib eristada järgmisi haldusaktile esitatavaid nõudeid:

- 1) materiaalne ehk sisuline õiguspärasus:
 - õiguslik alus;
 - kooskõla kehtiva õigusega;
 - proportsionaalsus;
 - kaalutusvigade puudumine;
 - õiguse üldpõhimõtete järgmine;
- 2) formaalne õiguspärasus:
 - pädevusnõuded;
 - menetlusnõuded;

²⁹⁶ Vrd RKHK 3-3-1-22-98, p 1, mille kohaselt "[k]orraldus on õiguspärane, kui ta on antud organi või ametniku poolt pädevuse piires ja vastab õiguskorra põhimõtetele. Korraldus ei tohi olla vastuolus üldaktiga."

- vorminõuded.

Haldusorgani pädevust käsitlesime ptk-s 2.3. Enamik menetlusnõudeid haldusaktide suhtes – ametniku erapooletus, selgitamiskohustus, õigus ära-kuulamisele – on paigutatud HMS üldosasse ja leiavad ka käesolevas käsi- raamatus käsitlemist vastavates peatükkides (ptk-d 3–8). Seetõttu on käes- olev peatükk pühendatud peamiselt haldusakti sisu- ja vorminõuetele. Spetsiifilistest menetlusnõuetest tuleb puudutada vaid haldusakti teata- vakstegemist.

Õiguspärasuse vastandmõiste on *õigusvastasus*. Juba ühe ülalnimetatud nõude eiramise korral on haldusakt õigusvastane. Haldusakti õigusvastasu- sele, s.o §-s 54 loetletud nõuete mittejärgmisele ei ole HMS-s kehtestatud ühtset õiguslikku tagajärge, vaid tagajärjed on diferentseeritud õigusvasta- suse põhjustest, haldusakti õigusjõust ja muudest asjaoludest lähtudes. Õigusvastasus on oluline haldusakti vaidlustamisel HMS-s reguleeritud *vaidemenetluses* ja *halduskohtumenetluses* (siin tuleb arvestada ka riigivastutu- se seaduse eelnõus toodud materiaalõiguslikke eeldusi) ning varasema *hal- dusakti muutmisel* asutuse enda poolt. Haldusakti õiguspärasuse mõistet tuleb rangelt eristada haldusakti *kehtivuse* mõistest. Kehtivus on haldusakti omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Haldusakti õigusvastasus ei tä- henda reeglina automaatselt, et ta ei kehtiks. Automaatse kehtetuseni ehk tühisuseni saavad viia vaid väga rasked vead (kehtivuse kohta vt ptk 9.6).

9.4. Sisuline õiguspärasus

Näide 9.3: O ehitas oma ühekorruiselise suvila ümber aastaringselt kasutatavaks ka- hekordseks elumajaks. Ehitusluba ta ümberehitustöödeks ei taotlenud, kuigi see oli seaduse kohaselt nõutav. Juurdeehitis varjab naabri eluruumides valguse. Vallavalit- sus tegi O-le ettekirjutuse ebaseadusliku juurdeehituse lammutamiseks.

9.4.1. Kooskõla õigusaktidega

Esmane sisuline nõue haldusaktile on kõrgemalseisvate õigusaktide silmaspidamise kohustus (*seaduse ülimuslikkus*).²⁹⁷ Akti andmine ei tohi olla seaduste ja määrustega ega ka haldusorgani jaoks kohustuslike varasemate haldusaktidega või -lepingutega vastuolus. Nt on keelatud ehitusloa and- mine juhul, kui sellega lubatakse 4-korruiselise hoone ehitamine, kui detail- planeering lubab püstitada vaid kuni 3-korruiselise hoone. Seaduse ülimus- likkuse nõude rakendamine eeldab ka seaduste ja määruste *õiget tõlgenda- mist*, samuti juhtumi asjaolude piisava põhjalikkusega kindlakstegemist ja neile õige hinnangu andmist.

Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrusega nr 38 kinnitatud eluruu- midele esitatavate nõuete p 5 ls 1 sätestab: “Eluruumi igal elu-, töö-

²⁹⁷ Põhimõtte, et halduse üksikakt peab olema kooskõlas üldaktidega, sh halduse üldaktidega, RKHK III-3/1-15/94; 3-3-1-29-97, p 1; 3-3-1-22-98, p 1; 3-3-1-19-99.

ja magamistoal ning eraldi ruumis paikneval köögil peab olema vähemalt üks lahtikäiv aken, mis annab võimaluse ruumide tuulutamiseks ning tagab nendes piisava loomuliku valgustuse.” See, kas ehitatava hoone projekt tagab eluruumides “piisava valgustuse”, vajab tõlgendamist ja kaalutusotsust (vt kaalutusotsuse kohta ptk 9.5.3).

Tõlgendamise esmaseks lähtealuseks on küll seaduse tekst, kuid tõlgendamine ei või olla vaid *keeleline*. Õigusliku otsuse tegemisel tuleb lähtuda *seadusandja tegelikust tahtest*, mitte keelekasutuse juhuslikest vääratustest. Mõistagi on iga tõlgenduse esmaseks aluseks õigusnormi keeleline väljendus, kuid kui norm on mitmetimõistetav või kui tekib tõsiseid kahtlusi selles, et tekst ei vasta seadusandja tegelikule tahtele (nt arvestamata on jäänud isikute olulised huvid, mis võib viidata seaduse lüngale), siis ei ole võimalik seadusandja tegelikku tahtet selgitada normi vaid grammatiliselt analüüsid. ²⁹⁸ Erinevate tõlgendusvõimaluste korral tuleb esmajoones lähendada seaduse eesmärgist (*teleoloogiline tõlgendamine*) ²⁹⁹ ning puudutatud isikute huvide kaalukusest (*praktilised argumendid*). Normi sisu aitab paremini mõista ka seaduse teiste sätete uurimine (*süsteemaatiline tõlgendamine*). Süsteemaatiline tõlgendamismeetod sunnib eelistama tõlgendust, mille kohaselt kõik seaduse sätted ja õiguskord üldse moodustaks võimalikult loogilise ja mõistliku terviku. ³⁰⁰ *Ajalooline tõlgendusmeetod* vaatleb õigusnormi tekkelugu (seaduseelnõu seletuskirjad) ja normi kehtestamisele eelnenud õiguslikku olukorda. Selle abil on võimalik uurida, kas seadusandja soovis varasemat õiguslikku olukorda muuta või pigem säilitada ning sellest lähtuvalt selgitada praegu kehtiva normi tähendust. ³⁰¹ *Põhiseaduspärase tõlgendamise* nõue tähendab, et võimaluse korral tuleb alati eelistada seda tõlgendust, mis on põhiseadusega enam kooskõlas. ³⁰²

Kõigi tõlgendamismeetodite praktilise rakendamise kohta vt nt otsust “Kõneminutihindade” asjas. ³⁰³ Vaidlus käis selle üle, kas konkurentsiseaduse varasema redaktsiooni § 14 kohaselt oli ebaõiglaste hindade rakendamine turgu valitseva ettevõtja poolt keelatud alati või ainult siis, kui sellega kaasneb konkurentide kahjustamine. Riigikohus leidis, et keeleline analüüs võimaldab mõlemat tõlgendust, kuigi eesti keele lauseõpetuse reeglid kinnitasid pigem esimest võimalust. Esimese võimaluse kasuks rääkisid aga ka konkurentsioiguse eesmärgid (teleoloogia), tarbijate põhiseaduslikud huvid (praktilised argumendid), seaduse teised sätted – puudusid teised normid, mis oleks taganud teise tõlgenduse korral tarbijate kaitse – (süsteemaatiline

²⁹⁸ RKHK 3-3-1-72-03, p 15. Tõlgenduse tulemus ei tohi siiski olla vastuolus sätte keelise tekstiga, RKHK 3-3-1-4-02, p 7.

²⁹⁹ RKHK 3-3-1-7-02, p 9; 3-3-1-19-02, p 10; 3-3-1-10-03, p 27.

³⁰⁰ RKHK 3-3-1-31-02, p 9; 3-3-1-54-02, p 12; 3-3-1-56-03, p 12.

³⁰¹ Nt RKHK 3-3-1-43-02, p-d 23 ja 25, kus lisaks seaduseelnõu menetlusele arvestati ka pikaajalist halduspraktikat.

³⁰² Tõlgendamisreeglite kohta R. Narits, *Õiguse entsüklopeedia*, 2002, lk 145 jj; A. Aarnio, *Õiguse tõlgendamise teooria*, 1996.

³⁰³ RKHK 3-3-1-66-02, p 10 jj.

tõlgendamine) ning lõpuks ka seaduse sünnilugu – eelnõu menetlus Riigikogus kinnitas, et seadusandja eesmärk oli kaitsta turujõu kuritarvitamise eest nii konkurente kui ka tarbijaid (ajalooline tõlgendamine).³⁰⁴

Mitme vastuolulise normi kohaldamisel peab asutus järgima *kollisiooni-reegleid*:

- hilisem seadus muudab varasema;
- eriseaduse ja üldseaduse, samuti sama seaduse eri- ja üldsätte vastuolu korral tuleb kohaldada eriseadust (erisätet)³⁰⁵ ka siis kui eriseadus on varasem.

Määruse ja seaduse vastuolu korral tuleb kohaldada seadust,³⁰⁶ välja arvatud juhul, kui määruse säte kujutab endast erisätet seaduses sisalduva regulatsiooni suhtes ja erand on põhiseadusega kooskõlas (s.o tagasiviidav seaduses sisalduvale volitusnormile).

9.4.2. Õiguslik alus

Avaliku võimu teostamisel ei saa piirduda ainult seadustest kinnipidamise kontrollimisega. Võimu teostamiseks on tarvilik ka seadusandja volitus – õiguslik alus haldusakti andmiseks. Haldusakt peab jääma rangelt selle õigusliku aluse piiresse. Koormavate haldusaktide puhul tulevad erandid seaduse reservatsiooni põhimõttest kõne alla vaid kõrgeimate põhi-seaduslike väärtuste reaalse kaitsevajaduse korral.³⁰⁷ Õiguslik alus peab olema piisavalt konkreetne. Mida intensiivsem on haldusaktiga kaasnev riive, seda täpsem peab olema regulatsioon.³⁰⁸ Seda nõuab *seaduse reservatsiooni* põhimõte. Õiguslik alus võib olla nii *lubav* (asutus võib haldusakti välja anda) kui ka *kohustav* (asutus peab akti isiku taotlusel või omal initsiatiivil välja andma). Õigusliku aluse olemasolu kontrollimiseks tuleb uurida:

- milline on haldusakti *resolutsiooni sisu* ehk *reguleerimise* (mida haldusaktiga otsustatakse, milleks kohustatakse);
- kas üldse on olemas *norm*, mis näeb põhimõtteliselt ette taoliste haldusaktide andmise;
- kas *juhtumi asjaolud* vastavad normis sisalduvatele *õiguslikele eeldustele* (subsumeerimine). Õiguslikud eeldused võivad jällegi

³⁰⁴ Vt ka RKHK 3-3-1-72-03, p 15 j.

³⁰⁵ Selle kohta nt RKHK 3-3-1-6-99; 3-3-1-66-02, p 20 jj.

³⁰⁶ RKHK III-3/1-6/94; III-3/1-8/94.

³⁰⁷ RKHK 3-3-1-41-00, p 4. Relva omamise piiramine ilma korrektse seaduses sätestatud aluseta (ajutise määruse alusel), RKHK 3-3-1-14-97.

³⁰⁸ Nt üldisest volitusest kohustada isikut esitama haldusorganile teavet ei saa tuletada asutuse õigust sundida isikut oma dokumente asutusele üle andma, selleks peaks seaduses olema selgesõnaline õiguslik alus, RKHK 3-3-1-31-01, p 4.

nõuda tõlgendamist (ptk 9.4.1) ning asjaolud põhjalikku uurimist ja hindamist (ptk 7.2);³⁰⁹

- õiguslikuks aluseks olev volitusnorm peab haldusakti andmise ajal *kehtima* ja olema *põhiseadusega kooskõlas*,³¹⁰ määruses sisalduv alusnorm ka seadusega kooskõlas.

Illustreerigem seda ehitise lammutamise ettekirjutuse näite abil. Esmalt peame leidma õiguskorrast üles normi, mis sellise meetme üldse ette näeb. Selleks võivad olla ehitusseaduse (EhS) §-s 40 nii lõige 1, 2 kui ka 3.³¹¹ Järgmise etapina peame kontrollima, kas on täidetud neist sättest mõne kohaldamiseks vajalikud tingimused. Lõike 1 puhul tuleb selgitada, kas ehitis on ohtlik inimesele, tervisele, varale või keskkonnale. Selleks on tarvis eelnevas haldusmenetluses koguda tõendeid (sh vajadusel viia läbi ekspertiis), kuulata ära puudutatud isiku arvamus asja kohta ning hinnata selle põhjal, kas oht on reaalne. Kui oht eksisteerib, on ka õiguslik alus ettekirjutuse tegemiseks põhimõtteliselt olemas. Veel tuleb kontrollida, kas aluseks olev norm on jõustunud ja ega ta ei ole juba oma kehtivust kaotanud.

Kohtud peavad siinkohal täiendavalt kontrollima õigusliku aluse *kooskõla põhiseadusega*, nt kas kõikide õigusliku alusega püstitatud ehitiste lammutamine vastavalt EhS § 40 lg-le 2 on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Väga raske riigiõiguslik probleem on, mida peab täitevvõimu asutus hakkama peale põhiseadusevastase üldaktiga. Kohtute õigus ja kohustus jätta seadus kohaldamata on põhiseaduses otsesõnu ette nähtud (PS § 152 lg 1). Täitevvõimu puhul seda tehtud ei ole. Siit järeldub, et haldusasutus ei saa kehtivat seadust ka võimaliku põhiseadusevastasuse korral reeglina kohaldamata jätta. Seda järeldust toetavad ka võimude lahususe, demokraatia, õiguskindluse ja täitevvõimu seaduslikkuse põhimõtted. Põ-

³⁰⁹ Seadus võib välistada teatud õiguslike asjaolude arvestamise mingitel tingimustel, nt kuriteo toimepanemise fakti arvestamise pärast karistatuse tähtaja kustumist, RKHK 3-3-1-27-99, p 1. Selles asjas nimetatakse karistatuse fakti arvestamise keeldu küll "motiivi äralangemiseks", kuid lähemal vaatlusel selgub, et tegemist ei ole siiski pelgalt motiveerimisveaga, vaid keelatud õiguslikule alusele tuginemisega.

³¹⁰ Muuhulgas peab alusnorm olema PS § 3 lg 2 ls-st 2 tulenevalt avaldatud, RKHK III-3/1-28/95.

³¹¹ § 40. Ohtliku, ajutise või ehitusloata püstitatud ehitise likvideerimine

(1) Inimese elule, tervisele või varale või keskkonnale ohtliku ehitise omanik peab sellise ehitise kas viima vastavusse ehitisele esitatavatele nõuetele või lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel.

(2) Õigusliku alusega ehitatud ehitise omanik peab sellise ehitise lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel.

(3) Ajutine ehitis tuleb lammutada või muul viisil likvideerida kohaliku omavalitsuse määratud tähtpäevaks.

(4) Kui käesolevas paragrahvis nimetatud ehitis määratud tähtpäevaks ei vasta ehitisele esitatavatele nõuetele või seda ei lammutata, korraldab ehitise nõuetele vastavusse viimise või lammutamise kohalik omavalitsus asendustäitmise ja sunniraha seaduses (RT I 2001, 50, 283; 94, 580) sätestatud korras."

hiseadusevastatus on tihti väga vaieldav ja seaduste laialdane kohaldamata jätmise võimalus võib üle kasvada ametnike omavoliks. Kui seaduse tekst seda võimaldab, siis tuleb asutusel eelistada sellist *tõlgendust*, mis on kõige rohkem kooskõlas põhiseadusega. EhS § 40 lg 2 kahest võimalikust tõlgendusest on põhiseadusega enam kooskõlas tõlgendus, mille kohaselt asutus võib teha ettekirjutuse ebaseadusliku ehitise lammutamiseks, kuid ei pea seda alati tegema. Selgelt põhiseadusevastaste seaduste kohaldamise vältimiseks tuleks aga võimaluse korral kiiresti pöörduda *õiguskantsleri* poole ettepanekuga algatada seaduse suhtes põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ja oodata ära tema seisukoht. Kui õiguskantsler sellest keeldub, tuleb seadust täita, järelevalvemenetluse algatamise korral aga jätta kohaldamata. Teisiti tuleb käituda, kui ametnike poolt põhiseadusevastaseks peetava seaduse rakendamine tooks kaasa *pöördumatu kahju*: ohu elule või tervisele, abitusse seisundisse jätmise või muude põhiõiguste olulise piirangu, mida ei ole tagantjärele võimalik või õiglane heastada. Niisugusel juhul peab asutus lähtuma seaduse asemel põhiseadusest kui kõrgemalseisvast õigusaktist. Näiteks ei pruugi kasu olla toimetulekutoetuse tagantjärele maksmisest, kui isikul endal vahendid äraelamiseks puuduvad.

Rikkohus on väljendanud ka seisukohta, et seadus võib küll ise olla põhiseadusega kooskõlas, kuid selle rakendamine võib normi põhiseaduspärasusele vaatamata rikkuda põhiseadusevastaselt üksikisiku õigusi. Nõnda peeti põhiseadusega kooskõlas olevaks välismaalaste sissesõidu piirarvu, selle rakendamist aga Eesti kodaniku abikaasa suhtes konkreetsetel asjaoludel põhiseadusevastaseks.³¹² Säärane lahendus on kaheldav. Kui norm toob küll enamikul juhtudel kaasa põhiseaduspärase lahenduse, kuid mõnel juhul näeb siiski obligatoorselt ette põhiseadusevastase haldusakti andmise või toimingu sooritamise, on ka norm ise, mitte ainult haldusakt või toiming, vähemalt selles osas põhiseadusevastane. Põhiseadusevastast üksiklahendit võib haldusel olla võimalik vältida diskretsiooni korral. Siduva põhiseadusevastase üldnormi korral saab põhiseaduspärase üksiklahendi tagada vaid normi kohaldamata jätmine ja põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamine. Seevastu EL õiguse vastane norm küll kehtib, kuid tuleb liikmesriigi asutusel kohaldamata jätta (EÜ asutamislepingu art 10 lg 2).³¹³

HMS-s on õigusliku aluse nõue sätestatud absoluutsena, s.t õiguslik alus peab olema igal haldusaktil. Põhiseaduslik seaduse reservatsiooni põhimõte nii range ei ole – selle kohaselt on alus vajalik esmajoones õiguste või vabaduste piiramise korral, samuti muude ühiskonnas oluliste küsimuste lahendamise korral (vt ka HMS § 3 lg 1). Selle kohaselt oleks õiguslik alus nõutav vaid *koormavate haldusaktide* korral. HMS koostamisel peeti aga prak-

³¹² RKHK 3-3-1-11-00, p 4. Vt ka RKHK 3-3-1-15-00.

³¹³ T. Oppermann, Euroopa õigus, 2002, lk 203.

tiliseks kehtestada seaduse reservatsiooni nõue kõigi haldusaktide suhtes, sest üsna raske on hinnata, kas haldusakt riivab kellegi õigusi või mitte. Samuti väldib asutuste isetegevuse keeld avalike huvide rikkumist ja rahaliste vahendite raiskamist. Kui aga haldusakt tõesti kellegi õigusi ei kahjusta, siis ei saa seda keegi ka vaidlustada (HKMS § 7 lg 1).

Õigusliku aluse olemasolu ei sõltu sellest, kas alus on haldusaktis endas märgitud, oluline on vaid see, kas õiguslik alus seadustes või määrustes tegelikult eksisteerib ja kehtib. Haldusaktis õigusliku aluse äramärgimise kohustus on osa haldusakti põhjendamise kohustusest, mis on seaduse reservatsiooni põhimõttest sõltumatu vorminõue haldusaktile. Seetõttu ei takista haldusakti motivatsioonis sisalduv eksitav viide seadusele ka kohtul kontrollimast haldusakti tegelikku seaduslikku alust.³¹⁴

9.4.3. Kaalutusotsuse õiguspärasus

Nagu eespool öeldud, võib haldusakti õiguslik alus olla asutuse jaoks nii kohustav kui ka lubav. Esimesel juhul on selge, et haldusakt tuleb välja anda. Lubava alusnormi korral peab aga asutus hakkama kaaluma, kas seadusega antud võimalust kasutada või mitte. Ka see, kuidas niisugune valik teha, on osaliselt õigusega reguleeritud.

9.4.3.1. Kaalutusõiguse mõiste

Isikut tõendavate dokumentide seaduse kohaselt on igal Eesti kodanikul õigus saada pass (§ 21). Kodakondsus- ja Migratsiooniametil puudub igasugune õigus kaaluda, kas pass väljastada või mitte. Taotluse korral tuleb pass igal juhul väljastada. Seevastu raske kuriteo toimepannud välismaalaste puhul sätestab välismaalaste seadus, et neile *võidakse* erandina elamisluba anda (§ 12 lg 5). Olukorda, kus asutus võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma, nimetatakse *kaalutusõiguseks* (diskretsiooniks, ka suvaõiguseks – HMS § 4 lg 1).³¹⁵ Täpsemalt on sellisel juhul tegemist kaalutusõiguse ühe vormiga – *otsustusdiskretsiooniga*. Lisaks sellele on võimalik ka *valikudiskretsioon* – võimalus valida erineva sisuga haldusaktide andmise vahel. Mõlemad kaalutusõiguse vormid võivad olla omavahel kombineeritud, s.t asutus võib otsustada nii seda, kas üldse on vaja sekkuda, kui ka seda, mis vahenditega sekkuda. Nõnda on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus nii otsustamiseks, kas avaliku väljapaneku läbinud detailplaneering üldse kehtestada, kui ka tegemaks selles vajalikke muudatusi. Kolmas võimalus, kuidas seadusandja saab täitevvõimule jätta otsustamisruumi, on seaduses nn *määratlemata õigusmõistete* kasutamine, nt “oht riigi julgeolekule”, “piisav valgustus”, “vastuolus heade kommetega”, “ümb-

³¹⁴ RKHK 3-3-1-14-03, p 32.

³¹⁵ Kaalutusõiguse teoreetiliste aluste kohta vt K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, 1997.

ruskonda sobimine”, “abielulistest suhetes olevad isikud” jne.³¹⁶ Rahvasuu nimetab selliseid mõisteid ka “kummist paragrahvideks”. Määratlemata õigusmõisteid teoorias diskretsioonivolitusteks ei peeta, sest määratlemata õigusmõistete kasutamise korral sätestab seadus enamasti siduva õigusliku tagajärje. Siiski on võimalikud ka *ühendnormid*, kus määratlemata õigusmõiste ja kaalutusõigus on omavahel kombineeritud. Kuna aga õigusliku tagajärje rakendamise eelduste hindamine sõltub määratlemata õigusmõiste korral alati asutuse äranägemisest, kehtivad nende kohaldamisel praktiliselt samad põhimõtted, mis kaalutusõiguse puhul kitsamas mõttes.³¹⁷

Diskretsiooniootsused on näiteks:

- kas keelduda toimetulekutoetuse maksmisest isikule, kes on keeldunud sobivast tööst (SHS § 22³ lg 3);
- kas anda kuriteo toimepannud välismaalasele elamisluuba;
- millist lahtiolekuaega lubada kauplusele;
- milline on eluruumis nõutav piisav valgustus, mis tuleb hoonele ehitusloa andmisel tagada;
- milliseid meetmeid võtta tarvitusele politsei poolt kodanike kaitsmisel ja avaliku korra tagamisel (politseiseaduse § 12 lg 1 p-d 2 ja 3);
- milline hoonestus rajada piirkonda detailplaneeringu alusel.

Diskretsioon on paratamatult vajalik, sest seadusandja ei suuda asutustele kõiki otsuseid üheselt ette kirjutada. Seadusandjal puudub võimalus näha ette tulevikku ja tutvuda iga üksikjuhtumi õiglaseks lahendamiseks vajaliku informatsiooniga.³¹⁸ Nõnda ei ole võimalik ette näha ja seaduses loetleda kõiki vajalikke meetmeid, mida võib olla tarvis kasutada avaliku korra rikkuja suhtes. Seepärast on politseiseaduse § 12 lg 1 p-des 2 ja 3 antud politseile suhteliselt lai volitus vältimatu. Vastasel juhul ei oleks võimalik täita PS §-s 14 sätestatud õiguste kohustust. Oluline piirang selle sätte

³¹⁶ Mõiste “muu mõjuv põhjus” sisustamine – RKHK 3-3-1-37-97, p 1; “ettevõtlusega seotud kulud” – RKHK 3-3-1-21-99, p 2; “ettevõtluses kasutatavad kaubad ja teenused” – RKHK 3-3-1-32-99, p-d 1 ja 2, “katseaja ebarahuldavad tulemused” – RKHK 3-3-1-27-01, p 4 j, “põlumajandusliku tootmisega tegelemine” – RKHK 3-3-1-3-02, p 2; “piisav valgustus” – RKHK 3-3-1-25-02, p 18 jj; 3-3-1-42-03, p 23 jj; “ebaõiglane hinnakujundus” – RKHK 3-3-1-66-02, p 25.

³¹⁷ Mõneti kaheldav on seetõttu Riigikohtu püüd asjades RKHK 3-3-1-52-02, p 15 ja 3-3-1-49-02, p 15 kaalutusõigust ja hinnanguruumi määratlemata õigusmõistete rakendamisel teravalt eristada. Arvestada tuleb, et määratlemata õigusmõisteid kasutabki seadusandja selleks, et tagada seaduse paindlik toimimine üksikjuhtudel. Vrd RKHK 3-3-1-66-02, p 25; 3-3-1-8-03, p 9; 3-3-1-42-03, p 25. Viimases lahendis märgitakse otsesõnu, et määratlemata mõiste sisu võib sõltuvalt olukorrast varieeruda.

³¹⁸ K. Ahi/L. Saarniit, Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korrupsiooni ennetamisel, *Juridica* 2000, nr 8, lk 492, 493. Riigikohus on ebaproportsionaalsuse tõttu tunnistanud põhiseadusevastaseks mitmeid seadusi, mis ei anna täitevvõimule kaalutusõigust; RKP 3-4-1-6-00, p 17; 3-4-1-2-01, p 21; 3-4-1-1-03, p 23; RKÜK 3-4-1-7-01, p 24. Vt ka RKHK 3-3-1-10-03, p 39 jj; 3-3-1-12-03, p 13. See ei tähenda, et kõik jäigad normid oleksid ebaproportsionaalsed, RKÜK 3-4-1-7-01, p 24; RKHK 3-3-1-10-03, p 41; 3-3-1-14-03, p 51; 3-3-1-16-03, p 12; 3-3-1-17-03, p 21; 3-3-1-44-03 p 11.

kohaldamisel on aga proportsionaalsuse põhimõte. Samuti ei tohi sellele üldklauslile tuginedes võtta tarvitusele meetmeid, mille kohaldamise eeldused on täpselt piiritletud erinormidega (nt tulirelva kasutamine).³¹⁹ Paljudes valdkondades põrkuvad teravalt isikute õigused ja avalikud huvid (väga terav on see konflikt linnades planeeringute kehtestamisel ja ehituslubade andmisel). Nende vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks võib tekkida vajadus arvestada iga üksikjuhtumi eripära ja teha sellest tulenevalt erinevaid otsuseid. Seetõttu peavad asutused ka ise tegema valikuid neile antud volituste piires. Lisaks sellele on tuleneb kohaliku omavalitsuse diskretsiooniõigus õigusest otsustada iseseisvalt kohaliku elu küsimusi (PS § 154 lg 1). Seadusandja võib küll reguleerida kohalike ülesannete täitmist seadusega, kuid ta ei või ja ei saagi langetada kõiki otsuseid kohaliku omavalitsuse asemel. See, kui suur mänguruum on asutustele jätud, sõltub vastava valdkonna regulatsioonist.

Alati ei nähtu seadusest selgelt, kas seadusandja on tahtnud haldusele anda võimaluse meetme tarvitusele võtmist kaaluda või soovis ta meetme kohaldamist igal juhul, kui normi kohaldamise õiguslikud eeldused on täidetud. Nt EhS § 40 lg 2 sätestab, et õigusliku aluseta ehitatud ehitise omanik peab sellise ehitise lammutama ettekirjutusega määratud tähtpäevaks, viisil ja tingimustel. Kas seadusandja on tahtnud, et kõigi õigusliku aluseta ehitatud ehitiste lammutamiseks annaks omavalitsus ettekirjutuse või et omavalitsus teeks ettekirjutuse vaid siis, kui ta seda vajalikuks peab? Vastus sellistele küsimustele tuleb leida sätte *tõlgendamise* teel. Teise tõlgendusvariandi, mille kohaselt omavalitsusel on võimalik kaaluda lammutamisettekirjutuse tegemist, räägib see, et kõikide loata püstitatud ehitiste lammutamiseks ei pruugi olla põhjendatud vajadust, s.t omanik võis küll jätta ehitusloa taotlemata, kuid sisuliselt on ehitisi siiski nõuetekohane. Ehitusloa taotlemise kohustus on ju vaid protseduuriline nõue, mille eesmärk on ennetavalt kontrollida tulevase ehitise kooskõla ehitusnormide ja -nõuetega. Samas aga toob iga lammutamine eeldatavasti omanikule kaasa olulise kahju tekkimise. Seetõttu võib kõigi alusetute ehitiste lammutamine olla ebaproportsionaalne ja sellest tulenevalt põhiseadusevastane.³²⁰ Normi ebaselguse korral tuleb mitmest võimalikust tõlgendusvariandist alati eelistada seda, mis on enam kooskõlas põhiseadusega.

³¹⁹ Kohtupraktikas on PoLS § 12 lg 1 p-st 3 tuletatud nt alus sõiduauto võtmete üleandmise korralduse andmiseks, kuigi otseselt seda meedet seadus ei maini, RKHK III-3/1-17/95. Väga laiad "poliitilised üldklauslid" on igati põhiseadusepäraseks loetud Saksamaal, vt nt E. Schmidt-Aßmann (koostaja), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 1999, lk 12 jj. Vrd nt Baden-Württembergi poliitiseaduse §-d 1 ja 3.

³²⁰ Vt RKHK 3-3-1-64-02, p 10. Vrd aga RKHK 3-3-1-20-03, p 16, kus Riigikohus jõudis järeldusele, et näiliselt diskretsiooniline norm on seadusandja tegeliku tahte kohaselt haldusele jäigalt siduv, RKHK 3-3-1-20-03, p 16.

Haldusorgani tegevust jäikade reeglite alusel nimetatakse *seotud halduseks* ja kaalutlusõiguse alusel toimuvat haldusülesannete täitmist *diskretsiooniliseks halduseks*. Diskretsioonitsuse tegemine on üksnes täitevvõimu asutuse pädevuses. Mida laiem on see volitus, seda enam tuleb otsuse langetamisel teha ka (majandus-, sotsiaal-, regionaal- jms) *poliitilisi valikuid*, kui seaduse piirid seda võimaldavad: nt milliseks kujundada detailplaneeringuga piirkonna areng, milliseid valdkondi toetada rahaliselt. Kohus saab juhinduda vaid seadusest ja kontrollida kaalutlusreeglitest kinnipidamist, kuid ei saa hakata täitevvõimu poliitilisi otsuseid ümber tegema, kui need on tehtud seadusega lubatud piirides.³²¹

9.4.3.2. Kaalutlusreeglid

HMS § 4 lg 2 sätestab: "Kaalutlusõigust tuleb teostada koosõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve."³²² Õigusriigi ja hea halduse põhimõtete kohaselt ei tähenda kaalutlusõigus mingil juhul asutuse kontrollimatut suva. Suva võiks viia võimu kuritarvitamiseni või ka lihtsalt hooletu otsuseni. Seetõttu peab kaalutlusotsus olema õiglane ja mõistlik. On terve rida täpsemaid kriteeriume, millele kaalutlusotsus peab vastama. Kaalutlusreegli rikkumise korral on tegemist *kaalutlusveaga*. Kuna ka määratlemata õigusmõistete rakendamine ei tohi olla meelevaldne, vaid peab olema kohtu poolt kontrollitav, rakenduvad kaalutlusreeglid ka nende sisustamisel.³²³ Vaatleme kaalutlusreegleid lähemalt:

- *diskretsiooni piirid* – kaalutlusnormiga antud volituste piire asutus ületada ei tohi. Enamasti sätestab seadus täpselt otsustusvõimalused, mille vahel asutus valida saab (*kinnine diskretsioonivolitus*). Nt kuriteo toime pannud välismaalasele võib VMS § 12 lg 5 kohaselt anda erandina küll tähtajalise, kuid mitte alalise elamisloa. EhS § 40 lg 2 võimaldab teha ettekirjutuse ebaseadusliku juurdeehituse, mitte aga kogu hoone lammutamiseks, kui algsel hoonel oli ehituslu-

³²¹ Planeerimisdiskretsiooni kontrolli kohta RKHK 3-3-1-37-97, p 3; 3-3-1-9-98; 3-3-1-8-02, p 6; 3-3-1-42-02, p 10; 3-3-1-62-02, p 11; elamisloa andmise otsuse kohta RKHK 3-3-1-52-02, p 11; 3-3-1-49-02, p 11; ehitise lammutamise ettekirjutuse tegemine, RKHK 3-3-1-64-02, p 11.

³²² Vt ka HKMS § 19 lg-t 6; EN Ministrite Komitee soovitus R(80)2 (Concerning the Exercise of Discretionary Powers by Administrative Authorities) art II.

³²³ Riigikohus rõhutas 1996. a, et maavanema õigus teostada kohaliku omavalitsuse suhtes järelevalvet ei ole mitte ainult õigus (mille kasutamine võiks sõltuda suvast), vaid ka kohustus, RKHK 3-3-1-22-96. Diskretsioon õiguslike piiride kohta, RKHK 3-3-1-17-98, p 2; 3-3-1-51-02, p 17. Kokkuvõttev kaalutlusreeglite loetelu, RKHK 3-3-1-64-02, p 13; vt ka 3-3-1-54-03, p 40. Määratlemata õigusmõistete rakendamise põhimõtted, RKHK 3-3-1-21-99, p 2; 3-3-1-27-01, p 5; 3-3-1-35-02, p 12; 3-3-1-42-02, p 10 j; 3-3-1-8-03, p 11.

ba.³²⁴ Harvem tuleb ette *avatud diskretsioonivolitusi*, kus seadus ei ütlegi, millist meedet kasutada on võimalik, vaid see tuleb asutusel endal otsustada. Politseiseaduse § 12 lg 1 p 3 kohaselt tagab politsei korra avalikes kohtades: õiguserikkumiste korral nõuab nende viivitamatut lõpetamist ning *võtab taroitusele vastavad meetmed*. Vastava meetmena võib tulla kõne alla nt suulise korralduse andmine, passiivne õigusrikkumise takistamine, aktiivne jõumeetmete kasutamine – sõltuvalt olukorra tõsidusest. Suhteliselt laiad volitused on kohalikel omavalitsustel detailplaneeringute kehtestamisel. Kinnistule võib ette näha koolimaja või hoopis ärihoone. Avalik sõidutee võidakse muuta jalakäijateteeks või hoopis sulgeda. Ometi on ka siin seadusest tulenevad piirid. Detailplaneeringuga ei või näha ette ehitamist piirkonda, kus selle kategooriliselt välistavad looduskaitsealased seadused. Samuti ei või politsei kasutada avatud diskretsioonivolituse alusel meetmeid, mille kohaldamiseks seavad teised õigusnormid ranged piirid;

- *diskretsiooniõiguse kasutamise kohustus* – sõltuvalt konkreetsel juhutamil kehtivast regulatsioonist on asutus alati kohustatud, kas omal initsiatiivil või puudutatud isiku taotlusel, kaaluma talle antud õiguste kasutamist.³²⁵ Seda reeglit rikutakse praktikas pahatihti seetõttu, et asutus peab haldusakti andmist reguleerivat normi ekslikult jäigalt kohustavaks, mitte aga diskretsiooniliseks (vt eelnevat näidet EhS § 40 kohta). Teinekord suhtutakse üleolevalt kodanikku, kellel küll ei ole õigust nõuda asutuselt mingi hüve saamist, kuid ometi on asutusel võimalik hüve andmist kaalumisele võtta. SHS § 22³ lg 3 p 1 küll lubab jätta toimetulekutoetuse määramata mitte-töötavale ja mitteõppivale täisealisele ja veel mitte pensioniealisele isikule, kes on mõjuva põhjusega keeldunud sobivast tööst, kuid ei kohusta seda tegema. Näiteks, kui isik esitab taotluses põhjendused, miks talle kõigest hoolimata võiks kaaluda toimetulekutoetuse määramist, siis oleks diskretsiooniõiguse lubamatu kasutamata jätmise see, kui omavalitsus lihtsalt viitab toetuse määramata jätmise võimalusele ega võta üldse arutada taotleja poolt toodud põhjendusi;

³²⁴ "Võru vanemprokuröri" asjas leidis Riigikohus, et seadus võimaldas konkursikomisjonil teha justitsministrile ettepaneku senise linnaprokuröri nimetamiseks vanemprokuröri ametikohale või tema ametisse nimetamata jätmiseks, mitte aga teiste kandidaatide nimetamiseks, RKHK 3-3-1-14-00, p 3.

³²⁵ Vt nt asja RKHK 3-3-1-14-01, p 4, kus polnud selge, kas vallavalitsus oli kaalunud maa kasutusaja lühendamist kui ühte võimalikku diskretsioonivolitusest tulenevat lahendust; planeerimisdiskretsiooni puhul RKHK 3-3-1-62-02, p 18 (diskretsiooni mittekasutamine kui kaalutusviga sulandub siin kokku muude vigadega).

- *diskretsiooninormi eesmärgi arvestamine* – ametnik peaks endalt küsima, miks seadusandja on andnud talle õiguse haldusakti andmist kaaluda. Kaalutusotsus peab tagama alusnormi eesmärgi saavutamise. Kaalutusotsuse tegemisel ei tohi piirduda kaalutusnormi formaalse täitmiselega.³²⁶ EhS § 40 lg 2 puhul: kas seadusandja soovis kehtestada karistuse ehitusloata ehitamise eest, kõrvaldada omavalituse ehitamisega kaasneda võiva vastuolu sisuliste ehitusnormidega või lähtus ta mingist kolmandast eesmärgist? Antud juhul aitab meil EhS § 40 lg 2 mõtet mõista ehitusloa enda eesmärk – ennetada ehitusnormide või planeeringutega vastuolus olevate hoonete ehitamist. Kui tagantjärele selgub, et hoone on sisuliselt kooskõlas ehitusnormidega, siis ei oleks hoone lammutamine ehitusloa taotlemise kohustuse ja EhS § 40 lg 2 eesmärkide saavutamiseks vajalik.³²⁷ Kurjategijale elamisloa andmise keelu eesmärk on vältida tema poolt riigis uute kuritegude toimepanemist. Kui kuriteo toimepanemine on mingil muul põhjusel, nt isiku invaliidistumise või kõrge vanuse tõttu ebatõenäoline, siis ei ole elamisloa andmisest keeldumine vajalik diskretsioonivolituse eesmärgi saavutamiseks;
- *oluliste asjaolude arvestamine* – asutus peab kaalutusotsuse tegemisel arvestama kõiki olulisi poolt- ja vastuargumente.³²⁸ Iseäranis mängivad siin suurt rolli tagajärjed, mida üks või teine lahendus tooks kaasa puudutatud isikute õigustele ja avalikele huvidele. Nõnda tuleb ebaseadusliku ehitise lammutamise otsustamisel arvestada muuhulgas mõjutusi, mida ebaseaduslik ehitis tekitab naabrile ja tema omandiõigusele (valguse varjamine kinnistul ja sellega kaasnev vara väärtuse vähenemine). Omandiõigusega arvestamise kohustus ei tähenda aga, et omandiõiguse kahjustamise korral tuleb ebaseaduslik ehitis igal juhul lammutada. Silmas tuleb pidada ka seadust rikkunud ehitise omaniku õigusi – talle põhjustaks lammutamine tõenäoliselt suure kahju. Vajalik on leida mõistlik tasakaal erinevate huvide vahel.³²⁹ Enesestmõistetavalt peavad kaalutus-

³²⁶ RKHK 3-3-1-17-98, p 2; 3-3-1-32-02, p 12; 3-3-1-62-02, p 16; 3-3-1-52-02, p 13; 3-3-1-49-02, p 13; 3-3-1-66-02, p 25. Koondatavale prokurörile teise ametikoha pakkumise nõude täitmiseks tuleb talle pakkuda võimalikult soodne ametikoht, mis on kooskõlas isiku võimetega, RKHK 3-3-1-14-00, p 7.

³²⁷ RKHK 3-3-1-64-02, p 15.

³²⁸ Kauplemisloa näitel, RKHK 3-3-1-32-02, p 12.

³²⁹ RKHK 3-3-1-64-02, p 10. Vt ka lahendites RKHK 3-3-1-38-03, p 16 jj ja 3-3-1-67-01, p 2 arutlusi selle üle, kas rendileandja või hoone kaasomanike huvid omavad kauplemisloa või ehitusloa andmisel tähtsust või mitte. Naabrite huvid ehitusloa andmisel, RKHK 3-3-1-42-03, p 16 jj. Elamisloa andmisest keeldumisel tuleb arvestada nii taotleja kui ka tema abikaasa huve, RKHK 3-3-1-27-99, p 3. Asjaolud, mida tuleb arvestada maareformi käigus maa jagamisel mitme õigustatud subjekti vahel (maatüki suurus ja väärtus), RKHK 3-3-1-1-01, p 3; 3-3-1-52-01.

õiguse teostamisel arvesse võetavad asjaolud olema tõendatud või vähemalt hilisemas kohtumenetluses tõendatavad;³³⁰

- *keeld tugineda asjassepuutumatele kaalutlustele* – meelevaldsed asjaolud, mis kaalutusotsusega kuidagi seotud ei ole, ei tohi asutuse otsust mõjutada.³³¹ Nt ei puutu elamisloa andmisse kuidagi taotleja juuste värv ega ehitise lammutamise omaniku parteiline kuulusus. Meelevaldse asjaolu arvestamine viib ebaratsionaalse otsuseni ja võib põhjustada kodanike ebavõrdset kohtlemist. See, millised aspektid on asjakohased ja millised mitte, tuleb tuletada volituskorralduse eesmärgist ja ka ülejäänud seaduse loogikast. Otsustamisel, kas anda kuriteo toime pannud invaliidist välismaalasele elamisloa, ei tohi rolli mängida nt kaalutus, et välismaalase riiki elama jäämine toob sotsiaalabi näol kaasa riigi rahaliste kohustuste suurenemise. Piirangud kuriteo toime pannud isikutele elamisloade andmisel ei ole kehtestatud sotsiaalabi vahendite kokkuhoiu eesmärgil. Naabri omandiõigus on ehitusalaste otsuste tegemisel aga oluline aspekt, sest ehitusnormide ülesanne on muuhulgas lahendada mõistlikul moel ka naabritevahelised huvikonfliktid.³³² Meelevaldsed ega ebamõistlikud ei tohi olla ka haldusorgani põhjendused, millest lähtudes ta leiab, et konkreetnes kaasuses esinevad määratlemata õigusmõistele vastavad asjaolud;³³³
- *kuritarvitamise keeld* – kaalutusõiguse kuritarvitamine on see, kui meelevaldne või lubamatule kaalutlusele tuginev otsus motiveeritakse fiktiivselt lubatava kaalutlusega, s.o olukord, kus tegelikud motiivid ei lange kokku väljendatutega. Kuritarvitamine ilmneb või seda õnnestub tõendada tihti alles hiljem, pärast kaebetähtaja

³³⁰ Planeerimisdiskretsiooni teostamiseks vajaliku info kohta, RKHK 3-3-1-42-02, p 16; otsusega kaasneva kasu ja kahju väljaselgitamise kohta 3-3-1-64-02, p 20; 3-3-1-54-03, p 26. Määratlemata õigusmõiste sisustamisel kasutatavate faktiliste argumentide tõendamise kohta, RKHK 3-3-1-32-99, p 2. Tõendamise kohta üldiselt vt ptk 7.2.

³³¹ RKHK 3-3-1-64-02, p 14.

³³² Naabri huve tuleb küll arvestada, kuid ka neid ei saa enamikul juhtudel absolutiseerida, seades taotleja õigused sõltuvusse naabri meelevaldsest nõusolekust, RKHK 3-3-1-62-02, p 15. Koondamise korral teenistusest vabastatava ametniku väljaselgitamisel ei saa aluseks võtta täidetud tööülesannete hulka, kui ebavõrdse koormuse põhjustas asutuse enda puudulik töökorraldus, RKHK 3-3-1-45-00, p 4. Vt ka RKHK 3-3-1-61-01, p 6.

³³³ Nt põhjendus, miks konkreetset juhul on tegemist "ettevõtluses kasutatava kauba või teenusega või mitte", RKHK 3-3-1-32-99, p 1; "põllumajandusliku tootmisega tegelemise" kohta, RKHK 3-3-1-3-02, p 4. Ka määratlemata õigusmõisteid tuleb tõlgendada arvestades vastavate sätete eesmärki ja kujunemislugu, RKHK 3-3-1-25-02, p 19. Arvestada tuleb ka isikute põhjendatud huve, sealsamas, p 20 j, samuti vastava õigusvaldkonna üldpõhimõtteid (mõiste "osutatav teenus" käibemaksuarvestuses), RKHK 3-3-1-26-02, p 17; "strateegiline investor" erastamismenetluses, RKHK 3-3-1-30-02, p 41.

möödumist.³³⁴ Olgugi, et viga ei pruugi olla kohe äratuntav, on diskretsiooni kuritarvitades antud haldusakt algusest peale õigusvastane.

- *haldusõiguse üldpõhimõtted* – iga diskretsiooniotsus peab olema kooskõlas ka proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõttega.³³⁵ Neid põhimõtteid vaatleme üksikhaaval kohe lähemalt. Siinkohal olgu veel öeldud, et proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt tuleb otsuse tegemisel arvesse võetavaid kaalutlusi õigesti *väärtustada*. Ilmselt väheolulised asjaolud ei või kaaluda üles olulisi. “Päikeseprotsessis”³³⁶ leidis Riigikohus, et linnavalitsus on ületähtsustanud omaaegse linnapildi taastamisega seonduvaid avalikke huve ja alahinnanud kaebuse esitaja õigust piisavale valgusele oma eluruumis. “Jämejala pargi”³³⁷ kaasuses kaalus Pärsti Vallavolikogu vangla detailplaneeringu kehtestamisel kahte lahendusvarianti, kus põrkusid erinevad avalikud huvid: parki vangla ehitamine oleks toonud valda investeeringuid ja koos sellega lisatöökohti ning tellimusi ettevõtjatele, kuid oleks hävitanud olulise osa ajaloolisest pargist. Justiitsministeerium oli aga selle valla territooriumile nõus vanglat ehitama (investeeringuid tagama), vaid tingimusel, et lubatakse kasutada pargis asuvat haiglahoonet. Kohutu volitused taoliste huvide kaalumisel kaasa rääkida on üpris piiratud. Kohus ei saa teha poliitilist valikut keskkonna säilitamise ja tööhõive parandamise vahel, kui seadus selle koha pealt vaikib. Antud juhul aga nägi Riigikohus volikogu otsuses siiski diskretsiooniviga. Nimelt jättis volikogu arvestamata, et uusi töökohti – tõsi küll mitte Pärsti valda – tekib Eestis tervikuna ka siis, kui vangla ehitatakse mõne teise omavalitsusüksuse territooriumile, kuid parki pole sellisel juhul tarvis kahjustada. Kaalukaid põhjusi, miks vangla ehitusega oleks pidanud uued töökohad kaasnema just Pärsti vallas, kohtumenetluses välja ei koorunud. Seepärast leidis kohus, et volikogu võis avalikke huve omavahel valesti väärtustada. Peamist probleemi nägi kohus aga hoopis selles, et planeeri-

³³⁴ Omandireformi läbiviimisel olid üsna levinud juhtumid, kus eluruumi keelduti avalikes huvides erastamast, kuid hiljem müüdi eluruum mõnele teisele isikule siiski maha, mis kinnitab, et avalike huvide kaitsmise kavatsust kohalikul omavalitsusel eluruumi erastamata jätmisel tegelikult polnud, vt RKHK 3-3-1-9-98. Olukorras, kus haldusorgan teeb diskretsiooniotsuse siiralt õiguspärasest kaalutlustest lähtudes, kuid hiljem on nt uute asjaolude ilmumise tõttu võimatu sellest kaalutlusest juhinduda, tuleks uuendada menetlus esialgse diskretsiooniotsuse suhtes, nt vaadata erastamisest keeldumise otsus uuesti läbi. Tegelikult kaalutluse muutmine iseenesest ei muuda varasemat haldusakti õigusvastaseks, sest akti õiguspärasust tuleb hinnata tema andmise seisuga.

³³⁵ RKHK 3-3-1-5-97, p 3; 3-3-1-10-03, p 38.

³³⁶ RKHK 3-3-1-42-03 p 29 jj. Naabrite huvide kaalumise kohta ka RKHK 3-3-1-64-02, p 19 jj; 3-3-1-62-03, p 11; 3-3-1-67-01, p 6.

³³⁷ RKHK 3-3-1-54-03.

mismenetluses ei kogutud piisavat informatsiooni selle kohta, kuidas plaanitav ehitis mõjutaks keskkonda ja majanduslikku heaolu.

Asutus peab asjaolude kaalumisel olema ka *järjekindel*. Kui sama küsimust tuleb aja jooksul sama isiku suhtes otsustada korduvalt ning lahendid on erinevad, vaatamata sellele, et õiguslik ja faktiline olukord pole muutunud, viitab see kaalutusveale.³³⁸ Siiski ei ole õige halduspraktika ja kaalutluste muutumist täielikult välistada. Praktika muutmine isikule ebasoodsas suunas peab aga tuginema põhjendatud vajadusele, olema proportsionaalne ja motiveeritud.

Kaalutusreeglid võivad tuua kaasa *kaalutusõiguse ahenemise*.³³⁹ Tegemist on olukorraga, kus vaid üks kaalutusnormi alusel tehtav valik oleks kooskõlas kaalutusreeglitega ja seega õiguspärane. Vaatamata üldnormist tulenevale (teoreetilisele) valikuvabadusele võivad erilised asjaolud konkreetsel juhtumil kallutada otsust väga selgelt ühe valiku kasuks langetama.³⁴⁰ Nt kuigi põhimõtteliselt võib riik otsustada oma äranägemise järgi, millised välismaalased võivad tema territooriumil viibida, kitsendab seda valikuvabadust sageli õigus perekonnaelu puutumatusel. Kaalutusõiguse ahenemise korral on kohtutel lubatud jõulisemalt sekkuda kaalutusõiguse teostamisse. Üldjuhul saab kohus diskretsioonilise haldusakti (nt elamisloa) andmisest õigusvastase keeldumise korral vaid kohustada asutust küsimust uuesti läbi vaatama.³⁴¹ Ent juhul, kui ainuke õiguspärane lahendus uuel läbivaatamisel saaks kaalutusõiguse ahenemise tõttu olla haldusakti andmine, tuleb menetlusökonoomia põhimõtte kohaselt kõne alla ka kohtu poolt siduva ettekirjutuse tegemine taotletava haldusakti väljaandmiseks (RVS § 6 lg 2).

Peamine vahend diskretsioonivigade vältimiseks on *õiglane menetlus*: ametnik peab olema erapooletu ja käituma heas usus, puudutatud isikud ja ametiasutused tuleb kaasata otsuse tegemisse ning tehtud valikut tuleb põhjendada. Kui asjaosalistel lastakse kavandatava otsuse suhtes oma arvamust avaldada, siis kooruvad asutuse jaoks selgemini välja need olulised aspektid, mida kaalutusotsuse tegemisel arvestada tuleb. Ilma asjaosalisi ära kuulamata võib olla üsna raske selgitada tagajärgi, mida haldusakt neile võib põhjustada. Otsusele kirjalike põhjenduste lisamine sunnib ametnikke põhjalikumalt kõiki poolt ja vastuargumente läbi kaaluma.³⁴²

³³⁸ RKHK 3-3-1-52-02 ja 3-3-1-49-02 (mõlema otsuse p-d 13).

³³⁹ Teaduskirjanduses kasutatakse ka terminit "diskretsiooni redutseerumine nullini", K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon, 1997, lk 58 jj.

³⁴⁰ Kaalutusõiguse ahenemine varasema haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel, RKHK 3-3-1-51-03, p 22.

³⁴¹ Elamisloa näite kohta vt RKHK 3-3-1-52-02, p 11; 3-3-1-49-02, p 11.

³⁴² RKHK 3-3-1-8-02, p 6; 3-3-1-42-02, p 11; 3-3-1-62-02, p 12; 3-3-1-54-02, p 14; 3-3-1-3-03, p 12; 3-3-1-42-03, p 35.

9.4.4. Õiguse üldpõhimõtted

Lisaks juba käsitletud seaduse ülimuslikkuse ja seaduse reservatsiooni põhimõtetele mängivad haldusakti sisulise õiguspärasuse tagamisel olulist rolli veel proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise ja õiguskindluse põhimõte. Täitevvõimu jaoks on need printsiibid esmatähtsad kaalutusotsuste tegemisel. Kuid kui ei ole tegemist just rutiinsete otsustega, tuleks antava haldusakti vastavust üldpõhimõtetele alati kontrollida, sest üldpõhimõtetega vastuolus olev halduse üksikakt ei saa kohtus vaidlustamise korral jääda kehtima isegi siis, kui seadus otsesõnu nõuab sellise otsuse tegemist. Niisugusel juhul tuleb kas normi põhiseadusepärast tõlgendada või, kui see on võimatu, pöörduda olukorra lahendamiseks õiguskantsleri poole.

9.4.4.1. Proportsionaalsus

PS § 11 ls 2 sätestab, et õiguste ja vabaduste piiranguid võib kehtestada ainult siis, kui need on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. HMS § 3 lg 2 sätestab: "Halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes."³⁴³

Proportsionaalsuse põhimõte nõuab, et riik ei piiraks isikute õigusi ega tekitaks neile muid koormavaid tagajärgi tühja-tähja pärast, vaid ainult siis, kui see on hädavajalik. Ka see põhimõte nõuab, et asutus mõtleks oma otsuse piisava põhjalikkusega läbi, et vältida tarbetuid ebameeldivusi isikutele. Riigi rahakoti kaitsmisele on suunatud hoopis halduse efektiivsuse põhimõtte. Proportsionaalsus võib kergesti sattuda efektiivsusega hoopis vastuollu, kui isiku jaoks vähem koormav vahend on asutuse jaoks kulukam: nt maantee ehitamine selliselt, et isiku elamut ei tuleks lammutada, tooks kaasa maanteelõigu pikenemise ja ehituskulude suurenemise. Seega tuleb proportsionaalsuse põhimõtet arvestada seal, kus isikule tekitatakse mingi ebameeldiv tagajärg ning sellega piiratakse isiku õigust või kahjustatakse tema põhjendatud huve. Proportsionaalsuse testimine käib etapiviisiliselt:

- *meetme kohasus* - haldusotsus peab olema oluline mingi *eesmärgi* saavutamiseks. Seega tuleb esmalt kontrollida, kas üldse eksisteerib mingi eesmärk, mida tahetakse saavutada. Samuti peab see eesmärk olema *legitiimne* - demokraatliku ühiskonna jaoks vajalik. Eesmärgi legitiimsuse hindamine on küllalt kõrgetasemeline õiguspoliitiline või isegi riigifilosoofiline otsustus. Siiski peab asutus võimaliku vaidluse ennetamiseks vähemalt suutma endale selgeks teha, mille nimel ta konkreetsel juhul haldusakti annab. Edasi tuleb uurida, kas meede aitab eesmärgi saavutamisele kuidagi kaa-

³⁴³ Vt M. Triipan, Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses, *Juridica* 2001, nr 5, lk 305-313; S. Kaljumäe, Proportsionaalsuse põhimõte ning selle rakendamine Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve ja haldusajade lahendamisel, *Riigikohus* 2000, lk 897; samuti RKHK 3-3-1-14-98, p 3; 3-3-1-32-02, p 21; 3-3-1-64-02, p 10.

sa. Meetme ja eesmärgi saavutamise vahel peab olema põhjuslik seos;³⁴⁴

- *meetme vajalikkus* – isiku suhtes karne meetmeid ei tohi kasutada, kui eesmärk on võimalik saavutada isiku jaoks *leebemate vahenditega*. See näiliselt lihtne reegel on raskesti kohaldatav seal, kus haldusakti adressaadi jaoks leebema vahendi kasutamine on küll põhimõtteliselt võimalik, kuid toob kaasa suuremad halduskulud asutusele või koormavad tagajärjed kolmandale isikule. Sellistel puhkudel tuleb otsustada, kelle kanda on koormavad tagajärjed *õiglane* jätta. Kui koormava tagajärje rakendamine toimub avalikes huvides ja puudutatud isik ei võida sellest midagi enam kui ülejäänud ühiskond, siis ei ole õiglane säästa halduskulusid puudutatud isiku õiguste piiramise arvelt, vähemalt mitte täies ulatuses. Meetme proportsionaalsuse võib sellises situatsioonis taastada hüvituse maksmine (vt RVS § 16). Nõnda ei ole uue maantee ehitamisel õiglane, et selleks vajalikud maatükid võetakse omanikelt ära ilma igasuguse hüvitiseta. Kui aga meetme kasutuselevõtmise vajaduse tõi kaasa haldusakti adressaat või kolmas isik oma õigusrikkumise või riski võtmisega, siis peab ta mõistlikkuse piirides kannatama ka vajalikke ebameeldivusi. Nt ma korteris ilma loata kandvad vaheseinad lammutanud korteriomani peab enda kulud taastama endise olukorra, olgugi, et taastamine võib toimuda kolmandate isikute huvides;
- *meetme mõõdukus* – isegi kui meede on kohane ja vajalik, ei tohi teda kohaldada, kui kahju või muu koormav tagajärg, mida isikule põhjustatakse, on tunduvalt suurem, kui meetmega saavutatavad positiivsed tulemused.

Vaatleme omavolilise juurdeehituse lammutamise proportsionaalsust. Millist eesmärki see teenib? Kui seadusandja oleks soovinud lammutamise ettekirjutuse näol kehtestada karistuse õigusliku aluseta ehitamise eest, siis võiks lammutamine olla küll kohane vahend, kuid ilmselt mitte vajalik, sest isikut karistada saaks ka tunduvalt mõistlikumal viisil kui juba valminud ehitise lammutamine, nt rahatrahviga. Samuti ei pruugi lammutamisega kaasnev kahju olla korrelatsioonis õigusrikkumise raskusega.³⁴⁵ Lammutamise tegelik eesmärk saab olla vaid sisuliste ehitusnõuete ja planeeringute täitmise tagamine. Kui juurdeehitamine on toimunud küll ilma igasuguse

³⁴⁴ Vt RKHK 3-3-1-52-02, p 13; 3-3-1-49-02, p 13; 3-3-1-42-03, p 33; 3-3-1-60-03, p 24 j; põhjalikult eesmärgi legitiimsuse kohta 3-3-1-10-03, p 42. Meetme sobivuse üheks aspektiks saab pidada ka Riigikohtu üldkogu seisukohta, et “[p]roportsionaalsuse nõue tähendab ka seda, et seadusega sätestatud nõudeid oleks põhimõtteliselt võimalik nii õiguslikult kui faktiliselt täita. Kui seadusest tulenevat nõuet ei ole võimalik täita, siis ei saa see olla ka proportsionaalne.”, RKHK 3-3-1-60-03, p 30.

³⁴⁵ Vrd RKHK 3-3-1-64-02, p 15.

ehitusloata, kuid sisuliselt on ehitised ümberehitatud kujul ehitusnormidega kooskõlas, siis ei aita lammutamine kuidagi kaasa normi eesmärgi saavutamisele. Kui taoline juurdeehitus oleks osaliselt õigusnormidega vastuolus, siis saaks juurdeehituse lammutamine olla proportsionaalne vaid selles osas, mis on vajalik hoone ehitusnormidega kooskõlla viimiseks. Edasi tuleb hinnata, kui suure kahju on ehitusnormide vastane ehitised avalikule huvile ja kolmandatele isikutele põhjustanud (nt kui suures ulatuses on ta varjanud naaberkiinnistul vaate), ja võrrelda seda kahjuga, mida lammutamine põhjustaks omanikule. Võit lammutamisest ei tohi olla tühine võrreldes tekkivate kuludega. Alternatiivse ja leebema vahendina võib sellisel juhul kõne alla tulla omaniku poolt naabrile hüvitise maksmine. Võrreldes naabrile tekitatud kahjuga on palju keerulisem hinnata avaliku huvi rikkumise suurus, nt seadusevastaselt rannakaitsealale ehitatud hoone lammutamise otsustamisel. Avalikele huvidele tekitatud kahju suuruse asemel võib siin kaalumisaluseks võtta ka ebaseadusliku ehitamise käigus toime pandud õigusrikkumise raskuse.

9.4.4.2. Võrdne kohtlemine

Isikute võrdsus on üks peamisi üldise õigluse elemente ja kaitstud PS §-ga 12. Võrdsuse põhimõtte ei nõua, et kõiki isikuid peaks alati kohtlema ühetaoliselt,³⁴⁶ kuid erinev kohtlemine peab olema mõistlikul viisil põhjendatud – ratsionaalne. *Ebavõrdne kohtlemine* on erinev kohtlemine ilma põhjendatud vajaduseta või asjassepuutumatul alusel (vrd diskretsioonireeglitega ptk-s 9.4.3.2).³⁴⁷ Siin ilmneb võrdsuse ja proportsionaalsuse tihe seos ja mõningane omavaheline pörkimine. Proportsionaalsuse põhimõtte võib tuua kaasa näiliselt sarnaste, kuid sisimas erinevate kaasuste erineva lahendamise. Võtame illustreerimiseks olukorra, kus kaks ühe ja sama kuriteo koos toime pannud välismaalast taotlevad erandina elamisloa andmist. Üks on Eestis elanud vaid aasta, teine aga kolmkümmend aastat. Esimesel neist Eestis perekonda ei ole, teisel on siin abikaasa ja alaealised lapsed. Kuigi elamisloa andmisest keeldumise eesmärk – Eestis uue kuriteo toimepanemise takistamine – on mõlemal juhul võrdse kaaluga, siis kummalegi isikule põhjustab see erinevaid tagajärgi – teisele välismaalasele, erinevalt esimesest, toob riigis elamise keelamine kaasa perekonnaelu puutumatus riive. Seetõttu võib ja tulebki neid näiliselt sarnases, kuid tegelikult erinevas si-

³⁴⁶ Nt ei pea alati ühtmoodi kohtlema era- ja avalik-õiguslikku ringhäälingut, RKHK 3-3-1-14-99, p 3.

³⁴⁷ RKHK 3-3-1-61-01, p 5.

tuatsioonis olevaid isikuid kohelda erinevalt.³⁴⁸ Ebavõrdse kohtlemisega on tegemist seal, kus vahetegemise aluseks on sattunud või teadlikult valitud mittekohane s.o ebamõistlik kriteerium. Näiteks on kodakondsuse seaduses nähtud ette kuulmispuuetega isikute vabastamine keeleeksamist kodakondsuse taotlemisel. Puude kindlakstegemise eelduseks on aga vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele isiku vajadus kõrvalise abi järele igapäevaseks toimetulekuks. Kõrvalabi vajadus võib küll olla oluline sotsiaaltoetuste maksmisel, kuid sellest ei sõltu kuulmispuudega isiku või me õppida ära keel. Seetõttu on taoline kriteerium kodakondsuse taotlemisel ebaproportsionaalne ja viib ebavõrdsele kohtlemisele.³⁴⁹ Põhiseaduse § 12 lg 1 ls 2 loetleb rea erineva kohtlemise seisukohast “kahtlasi” kriteeriume, mis reeglina ei saa endast vahetegemise mõistlikku alust kujutada: rahvus, rass, nahavärvus, sugu, keel, päritolu, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, varaline ja sotsiaalne seisund. Taoliste tunnuste alusel vahetegemine kujutab endast üldjuhul *diskrimineerimist*. Siiski ei ole ka nt keeleoskuse alusel isikute erinev kohtlemine täielikult välistatud, vaid selleks peab olema eriliselt põhjendatud vajadus. Nt riigikeele oskust kõrgtasemel saab avalikus teenistuses nõuda vaid sellistel ametikohtadel, kus keeleoskus on sellisel tasemel tõepoolest vajalik.

Võrdse kohtlemise põhimõtte piirab oluliselt asutuse tegutsemisvabadust kaalutusõiguse teostamisel. Soodustuste, nt ühekordse ettevõtlustoetuse andmisest ei või ka mõislikul alusel (nt maksuvõlg) keelduda üksiku taotleja puhul, kui ülejäänud taotlejate puhul seda alust ei arvestata. Võrdse kohtlemise põhimõtte tagajärjel võib halduse siseaktidel (nt ülemuste juhenditel ja eeskirjadel alluvatele) tekkida väljapoole ulatuv mõju. Näiteks kui halduseeskiri näeb kõigile teatud tingimustele vastavatele ettevõtjatele ette toetuse maksmise ja teiste ettevõtjate puhul sellest eeskirjast juhenditakse, siis ei tohi asutus sarnases situatsioonis olevat järjekordset toetuse taotlejat teisiti kohelda. Võrdse kohtlemise põhimõtte ei takista aga üldisemate, s.o abstraktset isikute hulka puudutavate muudatuste tegemist halduspraktikas, nt edaspidi kõigi maksuvõlgadega ettevõtjate puhul toetuse maksmisest keeldumist.

³⁴⁸ Vrd RKHK 3-3-1-14-03. Samuti ei saa maareformi käigus mitme huvitatud isiku vahel maa jagamisel lugeda alati õiglaseks ühesuurruste osade eraldamist, vaid arvestada tuleb ka osade väärtust, RKHK 3-3-1-1-01, p 3. Kalapüügilubade erinev jaotus konkurentide vahel võib olla tingitud vajadusest tagada kalanduse valdkonnas investeeringute piisav tootlus, RKHK 3-3-1-43-01, p 6. Vt võrdse kohtlemise kohta avalikus teenistuses toetuste maksmisel RKHK 3-3-1-61-01, p 5; linnapea ametisse nimetamisel RKHK 3-3-1-72-03, p 20.

³⁴⁹ RKÜK 3-3-1-47-03. Ebamääraseks jäi erineva kohtlemise vajadus AS Trio asjas 1999. aastal kaebuses kultuuriministri käskkirja peale, millelega Eesti Raadio kasutusse anti teatud sagedusvahemik. Riigikohus tõi välja küll Eesti Raadio spetsiifilised avalik-õiguslikud ülesanded ja väljendas igati põhjendatud seisukohta, et Eesti Raadio saated peavad olema kättesaadavad kogu riigis, kuid ei minister ega kohtud ei selgitanud lähemalt, miks sagedusvahemike andmine avalik-õiguslikule ringhäälingule oli nende eesmärkide saavutamiseks vajalik, RKHK 3-3-1-14-99, p 3.

9.4.4.3. Õiguskindlus ja õiguspärane ootus

Õiguskindluse põhimõte nõuab, et asutus oleks oma tegevuses järjekindel ja et kord antud haldusaktidele ja lubadustele saaks ka tulevikus tugineda. Teisisõnu:

- halduse tegevus peab olema kodanikule võimalikult ettenähtav;
- haldusaktide andmine ei tohi kahjustada õiguspärast ootust.

Õiguspärane ootus on isikul põhjendatult tekkinud usk, et asutus käitub tulevikus teatud viisil, iseäranis, et asutus juhindub ka tulevikus oma varasematest otsustest. Seetõttu on detailsemad reeglid õiguspärase ootuse kaitseks kehtestatud haldusaktide muutmist ja kehtetuks tunnistamist puudutavas normistikus (HMS §-d 64–70, käsiraamatu ptk 9.8). Kuid ka esmaste haldusaktide andmisel tuleb õiguspärast ootust kaitsta, kui see on tekkinud asutuse varasemate selgituste, lubaduste või muu käitumise, sh ka tegevusetuse tulemusena. Kaitsmaks õiguskindlust, on paljude koormavate ettekirjutuste tegemiseks nähtud ette aegumistähtajad, sest asutuse kohene reageerimata jätmine sündmusele või teole võib tekitada lootuse, et koormavat otsust ei tehtagi. Nõnda tuleb maksuhalduri ettekirjutus täiendava maksusumma määramiseks teha reeglina kolme aasta jooksul alates deklaratsiooni esitamisest (MKS § 98 lg 1). Ent ka siis, kui seaduses sätestatud aegumistähtajad puuduvad, võib haldusorgan oma tegevusega olla andnud alust õiguspärase ootuse tekkimiseks. Näiteks kui ebaseaduslik juurdeehitus avastatakse koheselt ja vaadatakse pädevate ametnike poolt üle ning mõisliku aja jooksul ei järgne asutusepoolseid meetmeid juurdeehitise kõrvaldamiseks, võib omanikul tekkida õiguspärane ootus, et lammutamise ettekirjutust ei antagi. Mingit põhjendatud ootust, et haldusakt antakse, ei saa tekitada pelgalt haldusakti andmiseks *menetluse algatamine* (ei menetlusosalise taotlusel ega asutuse enda algatusel).³⁵⁰ Menetlus selleks algatataksegi, et koguda haldusakti andmise otsustamiseks tarvilikku teavet. Asutuse *põhjendamatud lubadused* anda välja mingi sisuga haldusakt või sellest hoiduda, võivad küll luua isikule õiguspärase ootuse,³⁵¹ mida saab arvestada kaalutlusotsuste tegemisel, kuid see ootus ei saa õigustada õigusliku aluseta või seadusega vastuolus oleva otsuse tegemist, samuti diskretsiooni piiridest väljumist. Kui lubadustega tekitatud õiguspärast ootust ei ole võimalik kaitsta seaduse raamidesse mahtuva haldusakti andmisega, siis tuleb teha seaduses ettenähtud haldusotsus, kuid õiguspärase ootuse rikkumine kompenseerida rahas või muul mõislikul viisil.

Õiguspärast ootust võivad kahjustada ka haldusmenetluse ajal tehtud seadusemuudatused. Kuidas seda vältida, vaatleme peagi materiaaõiguse

³⁵⁰ Planeeringu algatamise kohta, RKHK 3-3-1-62-02, p 9 j. Planeerimismenetluses ei saa planeeringu taotleja planeeringu koostamiseks kulutusi tehes loota, et planeering igal juhul kehtestatakse, see moonutaks demokraatlikku otsustusprotsessi, RKHK 3-3-1-54-03, p 42.

³⁵¹ RKHK 3-3-1-17-02, p 18.

muutumiseega kaasnevaid probleeme käsitledes (ptk 9.4.5). Mainida tuleb ka, et õiguskindlus on vajalik ka haldusorganile haldusülesannete efektiivseks täitmiseks. Seetõttu on haldusaktide vaidlustamiseks kehtestatud vaide- ja kaebetähtajad.

9.4.5. Materiaalõiguse muutumine haldusmenetluse kestel

HMS § 5 lg-s 5 on selgelt reguleeritud, kuidas käituda, kui haldusmenetluse kestel menetlusnormid muutuvad: kohaldada tuleb menetluse alguses kehtinud norme. Kui haldusmenetluse kestel muudetakse aga seadustes haldusakti andmise materiaalõiguslikke eeldusi – õiguslikku alust või ka norme, mis võivad haldusakti andmise välistada – tekib küsimus, kas lähendada tuleb *haldusmenetluse alguses* kehtinud või *akti andmisel ajal* kehtivast normistikust. Vastus pole ühene, see sõltub haldusakti iseloomust ja ka seadusandja tahtest.

- Kui õiguslik alus langeb menetluse ajal ära või kehtestatakse täiendav piirang haldusakti andmisele, ei saa isiku jaoks *koormavat* haldusakti enam välja anda. Nt kui linnavalitsus alustab vastavalt EhS § 40 lg-le 2 menetlust õigusliku aluseta ehitise lammutamise ettekirjutuse tegemiseks, kuid seadusandja tühistab vahepeal selle sätte, siis on sätte hilisem kohaldamine välistatud.
- *Soodustavate* haldusaktide andmisel on olukord keerulisem. Üldise põhimõtte kohaselt tuleb isiku taotlus soodustava haldusakti saamiseks vaadata läbi taotluse esitaja jaoks soodsama seaduseredaktsiooni kohaselt, on see siis varasem või hilisem. Nõnda tuleks elamisloa taotlus vaadata läbi taotluse esitamise hetke seisuga ja jätta tähelepanuta kõik seadusandja poolt hiljem tehtud, loa andmist karmistavad muudatused.³⁵² Iseäranis kehtib see siis, kui menetlus on asutuse süül veninud ja taotleja satuks halvemasse positsiooni kui ta oleks siis, kui otsus oleks tehtud õigeaegselt. Uue seaduseredaktsiooni kohaldamine kujutaks siin endast ebaeetsat tagasiulatuvat jõudu. Tagasiulatuva jõu saab reeglina anda vaid isikut soodustavatele sätetele. Ometi ei ole ka koormavatele sätetele tagasiulatuva jõu andmine täielikult välistatud, kui see on vajalik avalikes või teise isiku huvides ja sellega ei kahjustata õiguspärast ootust ülemäära.

Näiteks täpsustas Riigikogu 1997. aastal teise isiku omandisse antud hoonete tagastamise võimalusi ORAS § 12 lg 3 p-s 3. Varasema redaktsiooni kohaselt loeti kõik

³⁵² Kodakondsuse andmise kohta RKHK 3-3-1-5-97; elamisloa andmise kohta RKHK 3-3-1-21-01; 3-3-1-16-03, p 11; 3-3-1-11-03; 3-3-1-10-03; 3-3-1-17-03, p 20; vara tagastamise kohta RKHK 3-3-1-30-00, p 3. Viimati viidatud lahendis tugines Riigikohus oma seisukohas õiguspärase ootuse põhimõttele, leides, et taotluse esitanud isikul on õigus mõistlikule ootusele, et talle garanteeritakse õigus, mida seadus lubas talle taotluse esitamise hetkel. Seda ootust ei saa aga samastada ootusega, et otsus tehakse kindlasti isiku kasuks.

nõukogude ajal teisele isikule tasuta üle antud hooned sõltumata asjaoludest paha-uskelt omandatuiks. See avas võimaluse nende tagastamiseks endisele omanikule, kuid jättis ebaõiglasesse olukorda nõukogude ajal ehitise omandanud isikud, kes võisid olla hooned soetanud täiesti õiguspäraselt. Seaduse muudatusega selline moonutatud lähenemine heas usus omandamisele lõpetati ja Riigikohtu hinnangul esinesid kaalukad põhjused uue regulatsiooni rakendamiseks ka nendel juhtudel, kus vara tagastamise taotlused juba olid esitatud.³⁵³

Pärast haldusakti andmist seadustes tehtud muudatused ei saa haldusakti õiguspärasust mõjutada.³⁵⁴ Erandina, arvestades õiguskindluse põhimõttest tulenevaid piire, võib seadusandja näha ette juba antud haldusaktide muutmise või need ise kehtetuks tunnistada.

9.4.6. Haldusakti täidetavus

Lisaks HMS §-le 54 tuleneb § 61 lg 2 p-st 5, et haldusakt peab olema õiguslikus ja faktilises mõttes täidetav. Kodanikule ei saa peale panna ega haldus ei saa endale võtta kohustust, mille täitmine on võimatu tulenevalt loodusseadustest või mille täitmisega pandaks toime karistatav õigusrikumine (süütegu). Täidetavuse nõue hõlmab ka haldusakti arusaadavuse nõude. Haldusaktist peab selguma, milleks adressaati kohustatakse või õigustatakse või milline muu õiguslik tähendus haldusaktil on.³⁵⁵ Arusaadavuse nõue puudutab selles tähenduses vaid resolutiivosa selgust. Motiivide ebaselgus haldusakti sisulist õiguspärasust ei mõjuta. Niisugustel juhtudel on tegemist motiveerimisveaga. Motiivid, samuti muud asjaosalistele teada olevad faktid ja dokumendid võivad aga hõlbustada resolutiivosa mõistmist. Seega ei saa haldusakti resolutiivosa arusaadavust hinnata isoleeritult.³⁵⁶

³⁵³ RKHK 3-3-1-32-01. Sama probleem tõusetus maa, millel asub kolmanda isiku istandus, tagastamisel. RKHK 3-3-1-14-01. Koormava seaduse tagasiulatav jõud elamisloa andmisel, RKHK 3-3-1-10-03, p 31; 3-3-1-12-03, p 12. Vrd aga RKHK III-3/1-42/95, p III.3. Erastamise enampakkumismenetluses muudetud materiaalõiguse kohaldamine, RKHK III-3/1-15/94.

³⁵⁴ RKHK 3-3-1-3-97, p 1. Nõnda ei peetud ka võimalikuks tunnistada õigusvastaseks enne põhiseaduse jõustumist antud üksikakte, kuigi nad võidi omal ajal anda üldakti alusel, mis tänaseks on vastuolus põhiseadusega, RKHK 3-3-1-4-97, p 1; 3-3-3-1-97. Vt ka RKHK 3-3-1-33-02, p 11 ja 3-3-1-29-02, p 12, kus mõlemas leiti, et haldusõiguse üldpõhimõtete kohaselt peab haldusakt vastama selle andmise ajal kehtivale õigusele ja faktilisele olukorrale.

³⁵⁵ RKHK 3-3-1-73-03, p 15. Haldusakt, mille sisu ei ole võimalik kindlaks teha, on tühine, RKHK 3-3-1-14-02, p 23.

³⁵⁶ Nt asja RKHK 3-3-1-2-01 p-s 3 viitab kohus, et omandireformi käigus tagastatav ehitis ei nähtu küll üheselt tagastamisotsusest endast, kuid see on kindlaks määratav muude menetluses kogutud ja vormistatud dokumentidega.

9.4.7. Kõrvaltingimuste õiguspärasus

Haldusakti kõrvaltingimused (vt ptk 9.2) peavad vastama kõigile eespool kirjeldatud õiguspärasuse eeldustele.³⁵⁷ Lisaks eelnevale reguleerib HMS § 53 lg 2, millal üldse kõrvaltingimuse võib kehtestada.

Juhtumitel, kus soodustava haldusakti väljaandmine on ette nähtud "jäiga õigusega", s.o ilma diskretsioonivolitusega, ja tingimused haldusakti andmiseks on täidetud, on adressaadil õigus nõuda haldusakti väljaandmist ilma igasuguste lisapiirangute ja kõrvalklausliteta. Sellises olukorras võib aktile kõrvaltingimusi kehtestada üksnes siis, kui see võimalus tuleneb otsesõnu vastavast seadusest või määrusest.³⁵⁸ HMS § 53 lg 2 p 1 ise sellist volitust ei anna. Küll aga annavad sama lõike punktid 2 ja 3 iseseisva aluse kehtestada haldusaktile kõrvaltingimus juhul, kui haldusakti võiks jätta välja andmata:

- põhjusel, et ei ole täidetud seaduse kohaselt vajalikud *eeltingimused* haldusakti andmiseks;³⁵⁹
- asutusel on *diskretsiooniõigus* otsustamaks, kas haldusakt üldse anda või mitte.

Neil juhtudel pole täiendavat volitusnormi kõrvaltingimuse kehtestamiseks tarvis.³⁶⁰ Küll aga peab asutus kõrvaltingimuste kehtestamisel arvestama diskretsioonireeglite ja õiguse üldpõhimõtetega. Näide: TrbKS §-d 14¹–14¹⁰ ei sätesta kauplemisloale kõrvaltingimuste kehtestamise võimalust. Samas tuleks TrbKS § 14⁶ lg 1 p 5 kohaselt kauplemisluba üldse välja andmata jätta, kui kaupluse tegutsemine võib kahjustada vahetus läheduses elavate inimeste huve. Kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega võib aga elanike huve olla võimalik kaitsta ka ettevõtja jaoks leebemate vahenditega kui kogu kaupluse tegevuse keelamine. Nt kauplemisega kaasnevat müra võib olla võimalik vältida uute akende paigaldamisega. Klientide poolt reostatud ümbrus on võimalik kaupluse omanikul ära koristada. Võimalus jätta kauplemisluba üldse andmata toob HMS § 53 lg 2 p-de 2 ja 3 kohaselt kaasa võimaluse anda luba tingimusel, et kaupluseomanik hüvitab elanikele uute akende paigutamise kaaskulud ja tagab heakorra kaupluse läheduses.

³⁵⁷ Nt haldusakti selguse nõude rikkumine, mille tõttu polnud selge, kas tegu oli kõrvaltingimuse või informatiivse selgitusega, RKHK 3-3-1-73-03, p 15.

³⁵⁸ Nt EHS § 3 lg 2, vt RKHK 3-3-1-30-02, p 51.

³⁵⁹ Nt võib kauplemisloa väljaandmise otsustada ka enne nõutava eelhaldusakti (tervisekaitse tunnustuse) andmist, kui loa jõustumise seatakse sõltuvusse tunnustuse saamisest. Selleks ei ole nõutav seadusest tulenev erivolitus, RKHK 3-3-1-32-02, p 14.

³⁶⁰ Planeeringule kõrvaltingimuse kehtestamise võimalusest, RKHK 3-3-1-54-03, p 43. Vrd aga varasemat lahendit asjas RKHK 3-3-1-16-98, p 2, kus nõuti igal juhul seadusest tulenevat võimalust piirava tingimuse kehtestamiseks. Antud asjas oli koostöölepingu sõlmimise kohustuse kehtestamise näol tegemist pigem kaalutusõiguse kuritarvitamisega, mitte niivõrd kõrvaltingimuse kehtestamise põhimõttelise võimatusega.

HMS § 53 lg 2 p 2 võimaldab taotletud haldusakti tingimisi anda enne seda kui kõik haldusakti andmiseks seadusest tulenevad tingimused on täidetud. Kõrvalttingimus peab sellisel juhul täielikult tagama täitmata eeltingimuse eesmärgi saavutamise. Nt alkoholiseaduse § 30 lg 1 p 2 nõuab, et üldjuhul peab alkoholi jaemüügiga tegelev füüsilisest isikust ettevõtja olema kantud äriregistrisse. HMS § 53 lg 2 p 2 võimaldab anda jaemüügi õigust tõendava kauplemisloa ka enne äriregistrisse kandmist, kuid ainult sellise edasilükkava tingimusega, mille kohaselt alkoholi jaemüügi õigus tekib pärast äriregistri kande tegemist.

Diskretsiooniõiguslike haldusaktide andmisel peavad kehtestatavad kõrvalttingimused olema *seotud diskretsioonivolituse eesmärgiga*. See tuleneb diskretsiooni kuritarvitamise keelust. Nt välikohviku tegutsemisloale lisatud kohustus tagada tänava puhastamine on õigustatud ainult nendes piirides, kus välikohviku pidamine toob kaasa täiendava reostuse. Puhastamise kohustuse võib asendada ka tänava korrashoiul kohviku tegevusest tingitud lisatöödeks vajalike kulude hüvitamiseks rahasumma maksmise kohustusega (kõrvalkohustus). Lisakohustuse eesmärgiks ei tohi aga kujuneda haldusülesannete täitmise pealepanek ettevõtjatele, kui selleks ei ole iseisvat alust. Välikohvikult ei saa nt nõuda, et ta tagaks heakorra lisaks kohviku ümbrusele ka linna teistel tänavatel, toetaks rahaliselt linna poolt korraldatavaid üritusi vms.

9.5. Formaalne õiguspärasus

Formaalse õiguspärasuse raames hinnatakse haldusakti andmisele kehtestatud pädevus-, vormi- ja menetlusnõuetest kinnipidamist. Pädevust ja menetlust käsitletakse käsiraamatu peatükkides 2 ja 4 – 8. Seepärast puudub alljärgnev vaid haldusakti vorminõudeid ja menetlusnormidest seni veel käsitlemata erireegleid haldusakti teatavakstegemisel.

9.5.1. Haldusakti vorm

9.5.1.1. Kirjaliku vormi nõue

Kuigi haldusmenetluse läbivaks põhimõtteks on vormivabaduse printsiip (vt HMS § 5), on haldusaktide vormistamisel seda oluliselt piiratud – haldusaktid vormistatakse reeglina *kirjalikult* ning mingi muu vorm on erandina võimalik, kui seadus või määrus seda *otsesõnu lubab* või kui on vaja anda *edasilükkamatu* korraldus. Ka neil kahel erandjuhul on isikul, kellel on selleks põhjendatud huvi, õigus nõuda, et haldusakt vormistatakse tagantjärele kirjalikus vormis.

Kirjaliku nõude kehtestamine on vajalik eelkõige isikute õiguste kaitseks ning võimalike vaidluste vältimiseks. Isikul, kellele haldusakt on suunatud, peab olema võimalus üheselt aru saada, millised on tema haldusak-

tist tulenevad õigused ja kohustused. Samuti peab isik olema teadlik sellest, miks just selline otsustus tema suhtes tehti – see peab selguma haldusaktis sisalduvast põhjendusest.³⁶¹ Haldusaktis sisalduvaga mittenõustumisel annab see talle võimaluse esitada vaie või pöörduda kohtu poole. Eelkõige on kirjaliku vormistamise eesmärk vältida hilisemaid vaidlusi selle üle, milline oli haldusakti sisu selle andmise hetkel. Kirjaliku vormi nõudest ei tulene aga iseenesest kohustust vormistada haldusakt teatud tüüpi dokumendina. HMS § 55 lg 2 nõuete täitmiseks võib haldusakti vormistada nii otsusena, istungi protokollina osana kui ka ametikirjana – oluline on, et selles sisalduksid kõik vajalikud rekvisiidid (ptk 9.5.1.2).³⁶² Eriseadused ja nende alusel antud määrused võivad loomulikult vorminõudeid täpsustada.

Edasilükkamatu korraldusena, kui on lubatud kõrvale kalduda kirjaliku vormistamise nõudest, on käsitletavad kõik haldusaktid, mis tuleb anda viivituseeta, et vältida ohtu inimese elule, tervisele, varale või muule olulisele õigushüvele. Eelkõige kuuluvad siia alla järelevalveametnike suulised ettekirjutused, kui kirjaliku vormistamisega kaasnev viivitus võib põhjustada korvamatu kahju tekkimise. Näiteks ettekirjutused, millega keelatakse ohtlik tegevus või kohustatakse sooritama teatud toiminguid ohu kõrvaldamiseks. Kiiret tegutsemist nõudvate situatsioonide kohta vt ka ptk 6.5.1.2 ja 7.4.2.3.

Kirjaliku haldusakti üheks eriliigiks on *elektrooniline* haldusakt. Kirjaliku vormi nõuet ei asenda siiski mitte igasugune elektrooniline vorm, vaid ainult digitaalallkirjaga varustatud elektrondokument. HMS § 55 lg 3 sätestab, et kirjaliku vormi asemel võib haldusakti anda elektrooniliselt (s.t ilma, et arvutifailis sisalduvat haldusakti trükitaks välja), kui adressaat on sellega nõus ja haldusakt ei kuulu avaldamisele. Elektroonilise haldusakti suhtes kohaldatakse kirjalikule haldusaktile esitatavaid nõudeid, arvestades dokumendi elektroonilisest vormist tingitud erisusi. Peamiseks selliseks erisuseks on digitaalallkirja andmine käekirjalise asemel.

9.5.1.2 Haldusakti kohustuslikud elemendid

Eristatakse järgmisi haldusakti osi:

- resolutiivosa ehk haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa,
- motivatsioon ehk põhjendus,
- vaidlustamisviide,
- muud haldusakti kohustuslikud andmed.

³⁶¹ Seetõttu nõuti varasemas kohtupraktikas koormavate haldusaktide vormistamist “otsusena”, vt nt RKHK 3-3-1-4-96.

³⁶² RKHK 3-3-1-33-03, p 15; 3-3-1-41-03, p 15.

Haldusakti erinevatel osadel on erinev õiguslik tähendus – täitmiseks kohustuslik on vaid resolutiivosa. Haldusakti osi tuleb eristada ka haldusaktide vormistamise ja teatavakstegemise juures. Nimelt võimaldab HMS § 56 lg 1 esitada põhjenduse tehnilisemad ja muud raskestimõistetavad osad mitte haldusaktis endas, vaid muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Resolutsioonist ei tohi haldusorgan aga midagi välja jätta. Samuti ei pea haldusakti avalikul teatavakstegemisel avaldama motivatsiooni, kuid kindlasti on vaja ära tuua resolutiivosa. Kuna kohustus haldusakti põhjendada ei ole pelgalt vormistuslik küsimus, vaid ka iseseisev puudutatud isikute õiguste menetluslik garantii, vaadeldakse seda allpool eraldi pärast teiste haldusakti osade vormistamise käsitlust.

9.5.1.3. Resolutiivosa

HMS § 55 lg 1 sätestab:

“Haldusakt peab olema selge ja üheselt mõistetav.”

Haldusakt on üldakti konkretiseerija ehk n-ö vahepealseks etapiks õigustloova akti ja isiku vahel. Kui üldaktides väljendab riik oma seisukohata abstraktselt, siis üksikaktiga teeb riik seda konkreetsetes küsimuses. Seega peab haldusakti koostav ametnik suutma olla üldakti tõlgendajaks ja selle eesmärgi edasiandjaks. Isikule peab olema üheselt arusaadav, mida riik tema suhtes on otsustanud ning millised õigused ja kohustused sellest temale tulenevad:

- kellele on õigus millele, millistel tingimustel ja
- kes peab tegema mida, millise tähtaja jooksul.

Selguse põhimõtte tõttu tuleb resolutiivosas võimalikult täpselt järgida haldusakti aluseks oleva normi terminoloogiat, et ei tekiks kahtlust ega tõlgendamisvajadust selles, kas haldusorgan on ikka teinud vastavas alusnormis silmas peetud otsustuse.³⁶³ Muude mõistete kasutamine ei takista küll haldusorgani tegeliku tahte tuvastamist, kuid see suurendab vaidlusriski. Haldusakti tõlgendamisel ei tohi siiski anda aktile uut sisu, s.o sisu, mis ei olnud kooskõlas akti andja tegeliku tahtega.³⁶⁴

HMS § 60 lg 2 sätestab, et resolutiivosa on *kohustuslik igapähele*, sealhulgas ka haldus- ja riigiorganitele. Klassikalise haldusakti puhul koosneb resolutiivosa käsust, keelust või loast. Viimati nimetatud luba ei pane reeglina kohustusi loa adressaadile, küll aga haldusorganile endale ja kolmandatele isikutele. Resolutiivosa hulka kuuluvad ka kõrvaltingimused, sest nad mõjutavad haldusakti regulatsiooni sisu ja rakendumise eeldusi.

Näiteks ehitusloa saanud kinnistuomanikul ei saa ei riigiasutused ega naabrid keelata ehitustöid, kui need toimuvad kooskõlas ehitusloas heakskiidetud projektiga.

³⁶³ Nt on oluliseks vormiveaks loetud Vabariigi Valitsuse poolt objekti riigi omandisse jätmise otsustamise asemel vastava ettepanekuga nõustumist, RKHK III-3/1-35/95.

³⁶⁴ RKHK III-3/1-37/95.

Haldusakt, mis garanteerib adressaadile rahalise, varalise või muu soorituse (nt pensioni, sotsiaaltoetuste koduteenuse), paneb haldusorganile kohustuse seda teenust osutada niikaua, kuni haldusakt kehtib.

Kohustuslik iseloom on ka tuvastava haldusakti resolutiivosal. Seni kuni haldusakt kehtib, ei tohi resolutiivosa tuvastatud fakte keegi kahtluse alla seada.

Selline kohustuslikkus ilmneb näiteks juhul, kui ühe haldusakti olemasolu on eelduseks teise haldusakti väljaandmisele: tarbijakaitse seaduse kohaselt peab kauplemisloa taotleja olema teatud juhtudel toiduseaduse alusel tunnustatud. Tunnustamisotsuse resolutiivosa on siduv kauplemisloa andjale. Siiski võib haldusorgan resolutiivosas mingit fakti tuvastada üksnes seaduses sätestatud volituse alusel (õiguslikul alusel).

Muudel haldusakti osadel, sh põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel. Vastasel juhul saaksid haldusorganid hakata piiramatult isikutevahelisi suhteid mõjutama.

Näiteks ehitusloa andmisel peab kohalik omavalitsus tegema kindlaks, et loa taotleja on õigustatud kasutama kinnisasja, kuhu hoone tahetakse püstitada. Selleks peab ta tuvastama, et kasutusõigus tuleneb kas omandiõigusest, piiratud asjaõigusest, vara kasutusse andmise lepingust vms. Kui säärasel juhul tuvastatakse ekslikult, et loa taotleja on kinnistu omanik, siis ehitusloa resolutsioonist tulenevad õigused jäävad küll loa kehtetuks tunnustamiseni kehtima, kuid omandiõiguse ekslik tuvastamine motiveerivas osas ei muuda taotlejat õige omaniku asemel uueks omanikuks.

Keerukamate haldusaktide puhul võib olla raske eristada resolutiivosa muudest osadest. Regulatsiooni elemendid võivad olla paigutatud lisadesse, märkustesse, joonistesse jne. Kui on selge taoliste lisamaterjalide õiguslikult siduv iseloom, siis kuuluvad nad akti resolutiivosasse.³⁶⁵

9.5.1.4. Vaidlustamisviide

HMS § 57 lg 1 sätestab:

“Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.”

Sellel nõudel on tihe seos haldusorgani selgitamiskohustusega. Vaidlustamisviite eesmärgiks on tagada isikutele, kelle õigusi haldusakt võib puudutada, info selle kohta, millised on võimalused oma õiguste kaitseks ning mida, kus ja millise tähtaja jooksul sellise õiguse kasutamiseks on vaja teha. Vaidlustamisviite olemasolu või puudumine haldusaktis ei mõjuta aga otseselt haldusakti õiguspärasust ega kehtivust. Viite esitamata jätmise ainsaks võimalikuks tagajärjeks võib olla vaidlustamistähtaja ennistamine vaideorgani või kohtu poolt, kuid sedagi üksnes tingimusel, et isiku poolt kaebetähtaja möödalaskmine oli tõepoolest tingitud teadmatusest oma õiguste kaitsmise võimalustest (s.t vaidlustamisviite puudumine ei tähenda

³⁶⁵ Nt detailplaneeringu resolutiivosa osaks võib olla ka planeeringu jooniseid lahti seletav seletuskiri, RKHK 3-3-1-25-02, p 13.

automaatset kaebetähtaja ennistamist). Vaidlustamisviite olemasolul ei saa isik omakorda toetuda väitele, et ta polnud vaidlustamise korrast teadlik ning nõuda seetõttu kaebetähtaja ennistamist.

Seega, kuigi vaidlustamisviite puudumine ei mõjuta otseselt haldusakti kehtivust ega õiguspärasust, on tema äratoomine haldusorganile garantiiks, et tähtaja ennistamine kaebekorra mittetundmise tõttu on välistatud. Vaidlustamisviite olulisusest eelhaldusaktide puhul vt ptk 9.1.3.6.³⁶⁶

Võimalik vaidlustamisviide³⁶⁷: “Käesolevat ettekirjutust on võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul haldusakti teatavakstegemisest, esitades kaebuse Tallinna Halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras või vaide Tallinna Linnavalitsusele haldusmenetluse seaduses sätestatud korras.”

9.5.1.5. Muud haldusakti kohustuslikud andmed

Lisaks eespool toodud kolmele haldusakti osale (motivatsioon, resolutiivosa, vaidlustamisviide) peavad HMS § 55 lg 4 kohaselt kirjalikust haldusaktist nähtuma järgmised andmed:

- haldusakti andnud haldusorgan (vt ptk 2.1);
- haldusorgani juhi või tema poolt volitatud isiku nimi ja allkiri (vt ptk 2.2, 2.4);
- haldusakti väljaandmise aeg (seda tuleb eristada haldusakti teatavakstegemise ajast, vt ptk 9.5.3),
- muud õigusaktiga ette nähtud andmed.

Muude andmetena tulevad näiteks ettekirjutuste ehk kohustavate haldusaktide puhul kõne alla eelkõige asendustäitmist ja sunniraha puudutav (hoiatus ja selle kohustuslikud andmed AtSS § 7).

Näiteks kui on tegu nn seotud hoiatusega, s.t hoiatus asendustäitmise või sunniraha kohaldamise võimaluse kohta sisaldub haldusaktis endas, võib haldusaktis olla sätestatud nii üks sunnivahend kui ka mitu sunnivahendit (eeldusel, et määratletud on nende liigid ning rakendamise järjekord, vt AtSS § 7 lg 4):

³⁶⁶ Vaidlustamisviide võib mõjutada ka küsimust, kas puudutatud isik peab vaidlustama eelhaldusakti koheselt või saab ta seda teha pärast lõpliku haldusakti andmist, RKHK 3-3-1-48-02, p 9.

³⁶⁷ Oluline on tähelepanu pöörata sellele, kas eriseadus ei näe ette erinevat kaebetähtaega võrreldes HKMS §-ga 9 või HMS §-ga 75. Nt RKHK 28.11.2002 määruuses asjas nr 3-3-1-71-02 märkis kolleegium, et Valga linnapea vaidlustatud käskkirjas sisalduv vaidlustamisviide, mille järgi oli käskkirja vaidlustamine võimalik 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sellest haldusaktist teada sai või pidi teada saama, oli eksitav ning nägi akti vaidlustamiseks ette seaduses sätestatud lühema tähtaja. Avaliku teenistuse seaduse § 160 lg 1 sätestab: “Ametnikul on Halduskohtumenetluse seadustiku §-s 7 lg 1 sätestatud ühekuulise tähtaja jooksul õigus esitada kaebusi halduskohtule teenistusalastes küsimustes antud käskkirjade, korralduste ja otsuste ning sooritatud toimingute peale.” Selles sättes viidatakse küll kuni 31. detsembrini 1999 kehtinud halduskohtumenetluse seadustikule, kuid avaliku teenistuse seaduse nimetatud säte on kehtiv ka pärast halduskohtumenetluse seadustiku uue redaktsiooni jõustumist 1. jaanuaril 2000.

“Käesoleva ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendatakse OÜ King suhtes sunnivahendeid järgmiselt:

- 23. märtsiks 2003. a täitmata jätmise korral sunniraha 9000 krooni (NB! tuleb märkida konkreetne summa, mille ülempiiri sätestab eriseadus);
- 23. aprilliks 2003. a täitmata jätmise korral asendustäitmist, mille eeldatavad kulud on 15 600 krooni (NB! soovituslik on viidata, et tegu on eelduslike kuludega; hiljem tagasinõutavad tegelikud kulud võivad mõningal määral erine- da).”

Tüüpiline haldusakt:

<p>Ametiasutuse nimetus Haldusakti nimetus (käskkiri/otsus)</p> <p style="text-align: right;">Kuupäev, kuu, aasta, nr</p> <p><i>Haldusakti pealkiri</i> Põhjendus: faktiliste asjaolude kirjeldus, õiguslik alus Resolutsioon ehk otsustus</p> <p>Vaidlustamisviide</p> <p><i>/allkiri/</i> Ametniku nimi Ametinimetus</p>
--

9.5.2. Põhjendamine

9.5.2.1. Põhjendamiskohustuse eesmärgid

Haldusakti põhjendamise³⁶⁸ kohustusel on neli eesmärki.³⁶⁹ Isiku seisukohalt on motiveerimine vajalik selleks, et haldusakti adressaat mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti. Isik peab aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte (*halduse läbipaistvuse põhimõte*). Selles mõttes saab motiveerimiskohustust lugeda osaks üldisest haldusor-

³⁶⁸ Põhjendamise kohta vt ka A. Aedmaa, Haldusakti põhjendamise kohustus, *Juridica* 2001, nr 8, lk 529 jj.

³⁶⁹ RKHK on oma praktikas põhjendamiskohustuse nendele eesmärkidele korduvalt tähelepanu juhtinud: valdavalt on kohus viidanud otsuse kohtuliku kontrollitavuse tagamisele, nt RKHK III-3/1-35/95; 3-3-1-38-96; 3-3-1-5-97, p 3; 3-3-1-14-97, p 2; 3-3-1-27-97; 3-3-1-30-97; 3-3-1-32-97, p 2; 3-3-1-20-98, p 3; 3-3-1-21-98, p 2; 3-3-1-19-99; 3-3-1-33-99, p 2; 3-3-1-39-99, p 1; 3-3-1-14-00, p 5; 3-3-1-66-03, p 18. Vähem on toodud esile otsuse läbipaistvust puudutavad isiku jaoks, nt RKHK 3-3-1-30-02, p 27 jj; 3-3-1-1-66-03, p 18. Põhjendamise vajalikkust ilma eesmärki täpsustamata on rõhutatud nt asjades RKHK 3-3-1-4-96; 3-3-1-15-96; 3-3-1-18-96; 3-3-1-35-02, p 13; 3-3-1-66-03, p 18.

gani selgituskohustusest (HMS § 36, vt ptk 7.1). Haldusakti resolutiivosas ning põhjendustes tooduga mittenõustumisel annab motivatsioon isikule võimaluse esitada oma õiguste kaitseks vaie või pöörduda kaebusega kohtu poole. Teadmata haldusakti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid (*efektiivse õiguskaitse põhimõte*). Haldusorgani jaoks kujutab põhjendamise kohustuse täitmine *enesekontrolli*, mis kinnitab, et ollakse jõutud õigele otsusele.³⁷⁰ Kirjalike põhjenduste formuleerimine sunnib ametnikku põhjalikumalt otsuse poolt- ja vastuargumente vaagima. Seejuures on otsuse tegemisel võimalikud kaks käitumisviisi:

- ametnik teeb menetluse jooksul väljaselgitatud asjaolude alusel otsuse ja seejärel koostab põhjenduse – sellisel juhul toimub põhjenduse koostamisel otsuse järelkontroll. See lähenemine sobib lihtsamate haldusaktide puhul, kus õige lahendus on hõlpsasti ära tuntav;
- alustatakse põhjenduse koostamisest, põhjendus on arutlev ning selle käigus jõutakse loogiliselt otsustuseni, millise sisuga haldusakt anda. Selline lahenduskäik on aeganõudvam, kuid keerukamate, väga paljude tahkudega otsuste langetamisel ei pruugigi olla muud võimalust kui asuda probleemi detaile kirjalikult analüüsima.

Lisaks võimaldab põhjendamine halduskohtul (eriti kui on tegu kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega) teostada efektiivset haldusakti *kohtulikku kontrolli*. Kaalutusotsuste puhul saabki kohus kontrollida üksnes seda, kas haldusorgan järgis menetlusnorme ja kas arutluskäik otsuse tegemisel oli mõistlik.

9.5.2.2. Põhjenduskohustuse tekkimine

HMS § 56 lg 1 esimene lause näeb ette juhud, mil peab haldusakt olema alati kirjalikult põhjendatud:

- kui tegu on kirjaliku haldusaktiga;
- kui keeldutakse soodustava haldusakti andmisest (sõltumata haldusakti vormist).

Kuna HMS § 55 lg 2 kohaselt võib isik nõuda, et suuliselt antud haldusakt (nt avalikul koosolekul korrapidaja tehtavad suulised korraldused) vormistataks tagantjärele kirjalikult, siis ka selliseid haldusakte tuleb kirjalikult põhjendada.

Kuna reeglina tuleb niikuinii kõik haldusaktid vormistada kirjalikult, siis hõlmab põhjendamiskohustus praktiliselt kõiki haldusakte, nii koormavaid kui ka soodustavaid. Lihtsalt haldusakti iseloomust tingituna võib

³⁷⁰ Enesekontrolli kui haldusakti põhjendamise ühte eesmärki on eriti rõhutatud nt RKHK 3-3-1-54-03, p-s 36.

varieeruda ja menetluse efektiivsust arvestades peabki varieeruma motivatsiooni põhjalikkus.

HMS § 56 lg 4 toob ühe erandi, mil põhjenduses ei pea faktilist alust ära tooma – kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata.

Näiteks: ametnik vabastatakse teenistusest tema sooviavalduse alusel.

Taotluse osaline rahuldamine kujutab endast samaaegselt ka osalist taotluse rahuldamisest keeldumist. Adressaadi jaoks on tegemist samaaegselt nii soodustava kui ka koormava haldusaktiga. Taotluse osalist rahuldamata jätmist tuleb seetõttu igal juhul põhjendada.

Näiteks kui isik taotles sotsiaaltoetuse maksmist 1500 krooni ulatuses ja linnavalitsus rahuldab taotluse 900 krooni ulatuses, siis tuleb selgitada, miks makstakse toetust vähem kui taotleti.

Erandeid, kus haldusorgan ei ole kohustatud otsust põhjendama või on põhjendamine isegi keelatud, sätestavad ka mõned eriseadused – kuid need erandid on lubatavad üksnes väga erilistel asjaoludel.

Näiteks strateegilise kauba sisse- ja väljaveo ning transiidi seaduse § 4 lg 5² kohaselt võib loobuda faktilise aluse esitamisest, kui see on vajalik Eesti riigi julgeoleku kaalulustest lähtudes.

9.5.2.3. Motiivide põhjalikkus

Põhjenduse vormistamisel ei ole võimalik üldiselt määratleda, kui pikk peaks motivatsioon olema – see sõltub konkreetsest üksikujuhtumist, lahendatava probleemi keerukusest ja sellest, kui põhjalikult haldusorgan *uurimispõhimõttest* tulenevalt juhtumiga tegelema pidi. Pikk põhjendus ei tähenda automaatselt, et põhjendus on ka asjakohane ja õige.³⁷¹ Riigikohus on selgitanud, et “[k]ui haldusakti motiveerimiseks on esitatud üksnes asjasse mittepuutuvad või üksteist välistavad väited, siis on selline haldusakt motiveerimata.”³⁷² Teisalt ei viita motiveerimatusele ainuüksi see, et kohus ettekirjutuse õiguspärasust ja kaebaja sellekohaseid väiteid analüüsid ettekirjutuse motivatsiooni edasi arendab.³⁷³

Näiteks “Eesti Telefoni võrgusiseste kõnede” kaasuses oli Konkurentsiameti ettekirjutus hindade alandamiseks 8 lehekülge pikk. Ometi puudus motivatsioonis oluliste majandusnäitajate analüüs.³⁷⁴

Elkõige tuleks saavutada optimaalsus – põhjendus peaks olema nii pikk või lühike kui vaja arvestades konkreetse juhtumi keerukust. Pragmaatilisest seisukohast ning menetluse efektiivsuse nõudest lähtudes võib ru-

³⁷¹ Motiveerimise põhjalikkuse ja õiguste riive intensiivsuse seosest vt Tallinna Ringkonnakohtu otsust nr 2-3/118/2002.

³⁷² RKHK 3-3-1-20-98, p 4; 3-3-1-21-98, p 3. Piisavaks ei ole loetud Tarbijakaitseameti poolt ettevõtja hinnakujunduse kohta tehtud ettekirjutust, kust ei nähtu, kas amet peab rakendatavaid hindu seadust või lepingut rikkuvaiks, RKHK 3-3-1-5-00, p 1.

³⁷³ RKHK 3-3-1-21-99, p 5; 3-3-1-21-02, p 21.

³⁷⁴ RKHK 3-3-1-66-02, p 27.

tiinsete haldusaktide puhul, mida ilmselgelt keegi vaidlustama ei hakka, olla piisav ka pelgalt viide haldusakti andmise õiguslikule alusele.³⁷⁵ Motiveerimine on sellisel juhul vajalik vaid halduse enesekontrolli eesmärgil. Mida suuremad on aga raskused seaduse tõlgendamisel ja faktiliste asjaolude väljaselgitamisel, iseäranis aga mida suurem on haldusorgani kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti motiivid olema lahti kirjutatud.

Näiteks toetuse maksmisest keeldumisel, kui on ilmselge, et taotleja ei vasta kehtestatud nõuetele, piisab viitest õiguslikule alusele ja lühikesest selgitusest, millistele nõuetele ja miks konkreetselt taotleja ei vasta. Samas planeerimismenetlustes, kus on haldusorganile antud ulatuslik kaalutusõigus ning kus lisaks põrkuvad erinevad erahuvid ning era- ja avalik huvi, tuleb esitada tavapärasest hoopis põhjalikum ja ulatuslikum motivatsioon, miks võeti vastu just selline otsus planeeringu kehtestamise või kehtestamata jätmise kohta. Nt vt "Jämejala pargi" kaasust,³⁷⁶ kus Riigikohus on analüüsinud, milliseid otsuse negatiivseid mõjusid keskkonnale ning teiselt poolt positiivseid mõjusid valla ja regiooni tööhõivele, ettevõtlusele ja infrastruktuurile ning riigi kulude kokkuhoidu seoses olemasoleva hoone kasutamisega oleks tulnud arvestada Viljandi Vangla ja Vanglate Keskhaigla detailplaneeringu kehtestamisel.

Kokkuvõtteks, põhjendus peab olema:

- *lihtne ja arusaadav*: kuna haldusaktid on sageli suunatud isikutele, kellel puuduvad õigusalsed ja vastava valdkonna eriteadmised, siis tuleb tähelepanu pöörata keelekasutusele. Võimaluse korral tuleb vältida kantseliiti, erialatermineid, seaduse teksti lihtsat kopeerimist. Haldusorgan peab suutma ennast väljendada selliselt, et tavaline inimene mõistaks, milline otsus ja miks tema suhtes tehti. Ametnik peab seega olema erialaterminite lahtiseletaja ja seaduseteksti "tõlkija" tavalisele inimesele arusaadavasse keelde;
- *eesmärgipärane*: põhjendus peab olema loogiliselt üles ehitatud, nii et motivatsiooni lugedes on võimalik rekonstrueerida haldusorgani mõttekäiku. Põhjendusest peab üheselt tulenema, et arvestades antud juhtumi asjaolusid, oli võimalik üksnes taolise sisuga haldusakti andmine. See ei välista loomulikult võimalike teiste lahendusvariantide ja vastuargumentide äranimetamist motivatsioonis – vastupidi, võimalike teiste lahendusvariantide ja vastuargumentide väljatoomine motivatsioonis näitab pigem, et haldusorgan on otsuse tegemisel tõepoolest kõiki asjaolusid

³⁷⁵ Ka RKHK on otsuse nr 3-3-1-54-03 p-s 36 märkinud: "Üheks haldusõiguse, täpsemalt haldusmenetluse põhimõtteks on menetluse efektiivsuse nõue (HMS § 5 lg 2), mis kahtlemata seab piirid ka haldusakti motivatsiooni põhjalikkusele. Kuid efektiivsuse põhimõte ei saa õigustada täielikku loobumist motiveerimisest ... Ülemäärane on motivatsioon, mis on eba-proportsionaalselt mahukas, võrreldes haldusaktis lahendatava küsimuse tähtsuse ja keerukusega."

³⁷⁶ RKHK 3-3-1-54-03.

kaalunud ja arvestanud. Lisaks annab nende esitamine võimaluse haldusorganile selgitada, miks need argumendid osutusid ebapiisavateks ja lõppkokkuvõttes otsuse tegemisel kõrvale jäeti.

Tagamaks põhjenduse põhjalikkuse, võib selles viidata ka olulisematele asjakohastele menetluslikele aspektidele – näiteks võib teatud juhtudel osutada vajalikuks ära tuua sooritatud menetlustoimingute viisi põhjendused: kas ja miks kaasati kolmandad isikud või haldusorganid, milliseid tõendeid kasutati asjaolude väljaselgitamiseks, kas isikud kuulati ära jne. Loomulikult ei tohiks põhjenduses keskenduda aga üksnes menetluse kirjeldamisele, s.t sellega ei või “üle pingutada”.

Kui toimus äraakuulamine, tuleb põhjenduses kindlasti esitada selgitused, miks äraakuulamise käigus tehtud ettepanekud ja vastuväited jäeti arvestamata. Keerulisemates menetlustes, kus olulisi aspekte on väga palju, tulekski sellele pöörata peatähelepanu, sest aspektid, mida ärakuulamisel välja ei tooda, ei põhjusta eeldatavasti probleeme ka hilisemas kohtumenetluses. Samuti tuleb põhjenduses ära tuua kõrvaltingimuste kehtestamise või kehtestamata jätmise põhjused jms.

9.5.2.4. Põhjenduse osad

Riigikohus on märkinud, et haldusakti faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise. Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.³⁷⁷

Seega saab ideaalses põhjenduses põhimõtteliselt eristada kahte osa:

- haldusakti andmise *õiguslik alus* ehk viide konkreetsele õigusakti normile, mis võimaldab vastavat otsustust teha;³⁷⁸
- haldusakti andmise *faktiline alus* ehk kirjeldus tegeliku elu asjaoludest, mis tingisid haldusakti andmise.³⁷⁹ Motivatsioonis

³⁷⁷ Vt RKHK 3-3-1-13-02, p 14; 3-3-1-42-02, p 11; 3-3-1-62-02, p 11; 3-3-1-54-03, p 34; 3-3-1-66-03, p 19.

³⁷⁸ RKHK 3-3-1-4-96; 3-3-1-29-97. Kui haldusakti andmise aluseks olev seadus ei sätesta akti andmise materiaalseid aluseid, siis on korralduses tehtud viide pädevusnormile piisav, RKHK 3-3-1-5-97.

märgitavad faktilised asjaolud peavad olema tõendatud või vähemalt hilisemas halduskohtumenetluses tõendatavad, mitte oletuslikud ega üldsõnalised.³⁸⁰

Tinglikult võib siia lisada ka kolmanda osa, s.o arutluskäigu, mis selgitab, miks tuvastatud asjaolud toovad antud juhul kaasa õiguslikuks aluseks oleva normi kohaldamise (*õigusliku ja faktilise aluse loogiline sidumine*).³⁸¹ Õiguslik ja faktiline põhjendus ei tohi olla teineteist välistavad.³⁸² Kui haldusakti õigusliku aluse suhtes leidub täiendavaid erinorme, mis võivad teatud juhtudel haldusakti andmise välistada, siis tuleb põhjendada, miks erinorm kohaldatav ei ole.

Praktikas ei ole siiski haldusakti põhjenduses viidatud osade selgepiiriline eristamine mõistlik. Põhjenduse elemendid võivad omavahel läbi põimuda ja ühte sulanduda. Oluline on, et kõigi elementide kohta käiv teave oleks haldusaktist leitav. Eluliste asjaolude väljatoomisel tuleb kirjeldada vaid neid asjaolusid, millel on haldusakti andmisel õiguslik tähendus, s.o mis on olulised haldusakti andmist reguleeriva normi kohaldamisel või mida haldusorgan arvestas kaalutlusõiguse teostamisel. Loogilise sidumise osaks peab olema arvutusmetoodika selgitamine, kui haldusaktiga mõistetakse adressaadilt välja mingi rahasumma.³⁸³

Õiguslik põhjendus peab olema asjakohane, täpne, õige ja piisav. Viide normile tuleb esitada paragrahvi lõike ja punkti täpsusega.

Näiteks ei piisa linnavalitsuse poolt ettekirjutuse tegemisel sõitjateveo tegevusloa omanikule üksnes viitest KOKS § 7 lg-le 2, mis sätestab, et linnavalitsus annab üksikaktidena korraldusi (õige on viide ÜTS § 46 konkreetse lõike konkreetsele punktile), või ehitusloa andmisest keeldumisel üksnes viitest kohaliku omavalitsuse üldpõhimõtetele KOKS §-s 4 (õige EhS § 24 lg-s 1 loetletud alused). Piisavalt täpselt ei

³⁷⁹ RKHK 3-3-1-29-97, p 2; 3-3-1-32-98, p 2. Piisava motivatsiooni kohta vt nt RKHK 3-3-1-26-03, p 15. Asjas RKHK 3-3-1-27-01 selgitatakse, et põhjendus ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste kohta võib seisneda nii viitamises faktilistele asjaoludele kui ka hinnangulistes väidetes töötulemuste ja ametikohale vastavuse kohta (p 4). Siinkohal tuleks täpsustada, et asutuse hinnangud peavad siiski samuti tuginema objektiivsetele asjaoludele.

³⁸⁰ Nt kaupade või teenuste kasutusotstarbe tõendamine käibemaksu määramisel, RKHK 3-3-1-32-99, p 2. Avalikku huvi puudutavad argumendid planeerimismenetluses, RKHK 3-3-1-42-02, p 16; planeeringu kehtestamisega kaasnevad sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud, RKHK 3-3-1-54-03, p 32. Põhjendamaks, miks maksuhaldur leiab, et kuludokumendid on võltsitud, ei piisa vaid dokumendi väljastaja sellekohasest väitest, RKHK 3-3-1-12-99.

³⁸¹ RKHK 3-3-1-13-02, p 14; 3-3-1-62-02, p 12; 3-3-1-48-03, p 16; 3-3-1-54-03, p 34.

³⁸² Vt nt RKHK 3-3-1-31-00, p 6, kus faktilises põhjenduses märgiti, et omandireformi objektiks olevad maal puuduvad teisele isikule kuuluvad hooned või rajatised, kuid õiguslikus põhjenduses viidati sättele, mille kohaselt võib maa jätta tagastamata, kui seal asuvad teise isiku hooned või rajatised. Ka ei selgunud sellest korraldusest, miks jäeti tagastamata just 0,81 ha maad.

³⁸³ See on oluline eelkõige maksuettekirjutuste puhul, vt RKHK 3-3-1-20-98, p 3; 3-3-1-21-98, p 2; 3-3-1-33-99, p 2; 3-3-1-38-99, p 1; 3-3-1-39-99, p 1; 3-3-1-4-00, p 3; 3-3-1-9-00, p-d 2 j. Kapitalüügimahtude jaotamise metoodika selgitamise kohta vt RKHK 3-3-1-54-02, p 14.

saa lugeda ka ametniku teenistusest vabastamisel viitest ATS §-le 117, sest lg-s 1 on toodud kuus erinevat võimalikku alust teenistusest vabastamiseks.

Õigusaktile viitamisel tuleb ära tuua õigusakti andmed, mis võimaldavad selle identifitseerimist – eelkõige õigusakti nimetus ja teatud juhtudel (eelkõige määruste puhul) ka õigusakti andja (nt keskkonnaminister, Vabariigi Valitsus), andmise aeg, number jms.

Näiteks “Metsa vallavolikogu 10.12.2002 määruse nr 275 “Turul ja tänaval kauplemise eeskiri” paragrahvi 10 alusel ...”; “Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lõike 1 punkt 24 alusel ...”.

Kuigi tänases praktikas tuuakse haldusaktides enamasti ära ka õigusaktide avaldamismärked³⁸⁴, puudub nende järele reeglina vajadus, sest peamiselt kasutatakse elektroonilisi õigusaktide andmebaase ESTLEX ja Elektrooniline Riigi Teataja (e-RT), kusjuures Elektroonilisel Riigi Teatajal on Riigi Teataja paber kandjal ilmuva väljaandega võrdne õiguslik jõud.³⁸⁵ Avaldamismärgete pikad numbrijadad pigem koormavad haldusakti sisu ja võivad inimesi mõnikord isegi eksitada, seetõttu võib üldjuhul nende väljatoomisest loobuda. Oluline võib õigusaktide muutmise korral olla üksnes see, et haldusaktist nähtuks, millise kuupäeva seisuga kehtiv õigusakti redaktsioon haldusakti andmisel aluseks võeti. Vt pikemalt ptk-s 9.4.5. Kui haldusorgan peab vajalikuks avaldamismärke ära tuua (nt on teada, et adresaadil on võimalik kasutada üksnes paber kandjal õigusakte), siis võib seda loomulikult teha. Kohustuslik on avaldamismärke ära tuua üksnes haldusaktides, mis avaldatakse Riigi Teatajas, mingit õiguslikku tähendust esitatud avaldamismärkel siiski ei ole.³⁸⁶

HMS § 56 lg 1 lubab esitada põhjenduse mitte üksnes haldusaktis, vaid ka muus menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.³⁸⁷

Näiteks on otstarbekohane kasutada võimalust tuua põhjendused ära muus dokumendis kui haldusaktis juhul, kui motivatsioon on väga mahukas (nt planeeringute puhul, keskkonnalubade andmisel) ning selle esitamine haldusaktis täies mahus ei ole võimalik. Samuti juhul, kui põhjendus sisaldab tehnilisi loendeid, jooniseid vms.

³⁸⁴ Avaldamismärkes märgitakse Riigi Teataja vastava osa ametlik lühendtähis (nt RT I, RT III), ilmumisaasta, ande number ja artikli number (eraldatakse üksteisest komadega). Avaldamismärkes esitatakse kronoloogilises järjekorras kõik Riigi Teataja ande numbrid, kus seadusemuudatused on avaldatud (viited erinevate annete numbritele eraldatakse omavahel semikoolonitega). Kui viidatav seadus on kõiki muudatusi arvestades Riigi Teatajas või muus ametlikus väljaandes terviktekstina taasavaldatud, tuleb avaldamismärkes ära tuua seaduse algteksti avaldamise ning viimase tervikteksti taasavaldamise ja sellele järgnenud hilisemate muudatuste avaldamise andmed. Näiteks: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; ...).

³⁸⁵ Riigi Teataja seaduse § 11 lg 2.

³⁸⁶ Riigi Teataja seaduse § 13 lg-d 1 ja 4.

³⁸⁷ Nt RKHK 3-3-1-32-02, p 18 jj, kus kauplemisloa peatamise korralduse põhjendusena viidati Tervisekaitsetalituse aktile. Seda võimalust on tunnustanud ka HMS-eelne kohtupraktika, vt nt RKHK III-3/1-16/95, 3-3-1-24-97. Oluline on, et dokument, millele on haldusaktis viidatud, ei tohi olla dateeritud pärast haldusakti andmist, vt RKHK III-3/1-23/95.

Riigikohtu “Jämejala pargi” kaasuses väljendatu põhjal võib tuua järgmised põhimõtted põhjenduste muus dokumendis esitamise kohta:

- motiivid võib esitada muus dokumendis, kui selleks on põhjendatud vajadus;
- otsuse põhimotiivid tuleb kokkuvõtlikult ära tuua siiski haldusaktis endas;
- viide muule dokumendile ei tohi olla liiga üldine – isikule “... peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.”;
- viidatud dokument peab olema menetlusosalisele mõistlikul viisil kättesaadav (nii geograafiliselt kui ka õiguslikult).³⁸⁸

9.5.2.5. Kaalutusõigus ja määratlemata õigusmõiste põhjendamisel

Õigusnormis võib haldusorganile olla antud kaalutusõigus (HMS § 4 lg 2, vt ptk 9.4.3), s.t õigus otsustada, kas otsust teha (võib/tohib/on õigus), või milline otsus teha (peatada loa kehtivus, tunnistada luba kehtetuks või teha ettekirjutus). Kui tegu on kaalutusõiguse alusel (HMS § 4) antava haldusaktiga, siis tuleb põhjenduses märkida konkreetsed *kaalutlused*, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (§ 56 lg 3). Seejuures aitab kaalutusõiguse alusel tehtavaid otsustusi motiveerida § 4 lg-s 2 sisalduv: põhjenduses tuleb selgitada, milliseid asjaolusid haldusorgan arvestas ja millised järeldused ta sellest tegi. Samasugust abistavat rolli põhjendamisel täidab ka HMS § 64 lg 3, mis sätestab, milliste asjaoludega tuleb arvestada haldusaktide kehtetuks tunnistamisel, kehtivuse peatamisel ja muutmisel. Sättes nimetatud asjaoludele tuleks ka põhjenduses tähelepanu pöörata, kui need on konkreetsel juhtumil aktuaalsed. Riigikohus on korduvalt märkinud, et “[h]aldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on

³⁸⁸ RKHK 3-3-1-54-03, p-d 21 ja 36. Vt ka RKHK 3-3-1-42-02: “Volikogu vaidlustatud otsuse resolutsioonis märgitu kohaselt keelduti detailplaneeringu vastuvõtmisest vastavalt otsuse lisale. Volikogu otsuses on märkus: “lisa linnavolikogu kantseleis ning linnaplaneerimise ja maakorralduse osakonnas”. Alates 1. jaanuarist 2002 kehtiva haldusmenetluse seaduse § 56 lg 1 kohaselt võivad haldusakti põhjendused sisalduda haldusaktis endas või menetlusosalistele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Käesoleva vaidluse puhul oli selliseks dokumendi ülanimetatud õiend. Vaidlustatud haldusakti andmisel diskretsiooni teostamise õiguspärasuse kontroll pidanuks hõlmama ka akti lisaks olevat ja akti andmise aluseks olnud dokumenti, iseäranis seetõttu, et üks kaebuse esitaja väide puudutas ka akti motivatsiooni.” Eksitavalt võib sellega seoses mõjuda otsus asjas RKHK 3-3-1-82-03, p 19, kus kohus märkis, et haldusaktis ei tule viidata eraldi kõigile toimikus sisalduvatele dokumentidele, millele haldusakt tugineb. Selles asjas pidi isiku jaoks olema arusaadav, millistele andmetele tugineti. Reeglina ei saa siiski tervele toimikule viitamist pidada küllaldaseks, sest see ei taga haldusakti tegelikku kontrollitavust.

diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.”³⁸⁹

Kaalutusõiguse alusel tehtavates otsustes tuleb välja tuua antud olukorras võimalikud lahendusvariandid, et nähtuks, et kaalumine erinevate variantide vahel on tõepoolest toimunud ja seda on tehtud ratsionaalselt. Valitud lahendusvariandi puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata tema positiivsetele aspektidele; samas ei tasu vastuargumente samuti maha vaikida ning neile võib viidata, näitamaks, et otsust tehes oldi neist teadlik.

Lisaks võib õigusnormis esineda nn *määratlemata õigusmõisteid*, s.t mõisteid, mille sisu vajab tõlgendamist.

Näiteks planeering peab olema kooskõlas avalike/üldiste huvidega; tegevusluba antakse isikule, kes on usaldusväärne; reformi käigus ei tagastata sotsiaalobjekte; ametnik, kes käitub väärilt, vabastatakse ametist; kauplemisluba tunnistatakse kehtetuks, kui esineb oht inimese tervisele või ettevõtte tegevus on heade kompetega vastuolus.

Kui õigusakt ei sätesta sellise määratlemata õigusmõiste definitsiooni (avalik huvi, usaldusväärne, sotsiaalobjekt, head kombes), siis tuleb haldusakti põhjenduses ära tuua, kuidas ja miks just nii otsusetegija sellest mõistest aru saab ja seda sisustab. Kohus ei tohi määratlemata õigusmõistele tugineva haldusakti kontrollimisel küll hakata mõistet ise sisustama, kuid ta peab saama veenduda, et mõiste sisustamine ei toimunud meelevallaselt.³⁹⁰

9.5.2.6. Kollegiaalorgani otsuse motiveerimine

Kollegiaalorgani otsuste motiveerimise muudab raskeks asjaolu, et organi liikmed ei pruugi oma kaalutlusi avaldada, ka ei pea nende motiivid kattuma. Teisalt võib keelduv otsus oluliselt piirata menetlusosalise õigusi ning ta peab teadma, mis on keeldumise põhjused, kas kohtusse pöördumisel võib olla eduperspektiivi või kas ta saab midagi muud teha oma eesmärkide saavutamiseks (nt vastuvõtmata jäänud planeeringut muuta).

Riigikohus on märkinud: “Kollegiaalorgani haldusotsustus kui halduskohtus üldalustel vaidlustatav akt peab olema motiveeritud. Tagatud peab olema otsuse läbipaistvus ja kontrollitavus. Kollegiaalse haldusorgani poolt

³⁸⁹ RKHK 3-3-1-8-02, p 6; 3-3-1-42-02, p 11; 3-3-1-54-03, p 34; 3-3-1-66-03, p 18. Maksusumma ajatamisest keeldumise kui diskretsiooniotsuse motiveerimise kohta vt L. Lehis, Tulumaksuseadus: kommenteeritud väljaanne, 2000, lk 802 jj.

³⁹⁰ RKHK 3-3-1-54-02, p 14. Sama kehtib juhtude kohta, kui haldusorgan ise kasutab motivatsioonil määratlemata õigusmõisteid – ka sellisel juhul tuleb esitada tavapärasest põhjalikum põhjendus, et isikul oleks võimalik mõista kasutatud mõistete sisu (vt RKHK 3-3-1-62-02, p 12; 3-3-1-66-03, p 22). “Riigi ja kohaliku omavalitsuse huvi” lahtimõtestamise kohta vt RKHK III-3/1-35/95; “muu põhjendatud huvi” kohta vt RKHK 3-3-1-37-97, p 3; “ettevõtluses kasutatava kauba või teenuse mõiste kohta” vt RKHK 3-3-1-32-99, p 1. Viimati viidatud lahendis leidis kohus, et Maksuamet oleks pidanud argumenteerima, miks ettekirjutuses välja toodud asjaolud välistavad kauba kasutamise ettevõtluses, sest seos ei olnud ilmselge.

hääletamise teel vastu võetavat otsustust võib motiveerida kollegiaalorgani otsuses eneses. Selleks võib panna hääletamisele otsuse projekti motiivid.³⁹¹ Seega praktikas levinud arvamus, et kollegiaalse organi vastuvõetavaid haldusakte ei ole vaja põhjendada, on ekslik. "Ka demokraatlikult valitud esinduskogu ei või oma otsuseid teha meelevaldselt, vaid valikuid tuleb ratsionaalsete argumentidega põhjendada."³⁹²

Kollegiaalorganitel on soovitatav lisaks resolutsioonile läbi arutada ja hääletusele panna ka otsuse motivatsioon. Kuigi HMS kohaselt ei ole põhjendusel reeglina iseseisvat õiguslikku tähendust, on motivatsioonis toodud asjaoludel oluline tähtsus haldusakti sisu hindamisel.

Kollegiaalorgani otsuse põhjenduse võib siiski koostada ka tagantjärele pärast istungit, kuid enne haldusakti andmist, istungi protokollis või ettevalmistavate materjalide põhjal. Motiivide autentsuse eest (selle eest, et neist otsustamisel ka tegelikult juhinduti) vastutab sellisel juhul otsusele alla kirjutav isik.

Kuna kollegiaalorgan peab motiveerima ka haldusakti andmisest keeldumist, siis juhul, kui näiteks volikogule esitatud eelnõu ei kogu piisavat arvu poolthääli, tuleb volikogul põhjenda, miks eelnõu jäi vastu võtmata. Kui motiivid ei selgu volikogu liikmete varasematest sõnavõttudest, peab istungi juhataja pärast hääletusel eitava tulemuse selgumist jätkama päevakorrakorrapunkti arutelu, selgitama välja, mis olid valdavad hääletamise kaalutlused ja soovitatavalt panema need täiendavale hääletusele. Kui ükski motiiv piisavalt poolthääli ei kogu, jääb otsus põhjenduseta ja tekib selle tühistamise risk kohtu poolt (menetlus- ja vormivigade kohta ptk 9.7).

9.5.3. Haldusakti teatavakstegemine

Haldusakti puhul kehtivad kõik HMS üldosas sätestatud menetlusreeglid. Täiendavalt on menetlustoimingutest HMS 4. ptk-s täpsustatud haldusakti teatavakstegemise korda. Paralleelselt nende sätetega tuleb teatavakstegemisel järgida ka üldisi nõuded dokumentide kättetoimetamise kohta (käsiraamatu ptk 4.5).

Haldusakt tuleb teatavaks teha kõigile menetlusosalistele ja ka menetlusse kaasamata jäänud isikutele, keda haldusakt võib puudutada. See on haldusõiguses oluline põhiseaduslik põhimõte.³⁹³ Teatavakstegemise kohustuse rikkumisel haldusakt kas üldse ei jõustugi (adressaadi puhul) või ei hakka kulgema haldusakti vaidlustamise tähtajad (kolmandad isikud).

³⁹¹ RKHK 3-3-1-30-02, p 30.

³⁹² RKHK 3-3-1-54-03, p 20.

³⁹³ RKHK 3-3-1-52-99, p 3; 3-3-1-52-00 p 1. Selle põhimõtte jätkuvat tähtsust on kinnitatud asjades RKHK 3-3-1-57-02 ja RKHK 3-3-1-49-03, p 14. Enne HMS jõustumist oli teatavakstegemine reguleeritud mõnedes eriseadustes, nt ka KOKS esialgse redaktsiooni § 31 lg-s 5; ORAS § 121 lg-s 2. Vt ka RKHK 3-3-1-8-97; 3-3-1-35-98, p 1.

9.5.3.1. Teatavakstegemise vorm

HMS-eelsel perioodil oli Riigikohtu halduskolleegium seisukohal, et “[h]aldusakti teatavaks tegemine peab toimuma viisil, mis võimaldab isikul anda igakülgse hinnangu haldusakti kohta ja seeläbi otsustada, kas haldusaktiga rikutakse tema õigusi või mitte.” Nõnda ei loetud ametniku teenistusest vabastamisel piisavaks teavitamise viisiks märke tegemist tööraamatusse.³⁹⁴

HMS kohaselt võib haldusakti teatavaks tegemine toimuda:

- kättetoimetamise teel või
- vabas vormis.

Nende mooduste kohta on Riigikohus selgitanud järgmist: “Kättetoimetamine on Haldusmenetluse seaduse tähenduses haldusakti teatavakstegemise formaalsem, seadusega põhjalikumalt reguleeritud viis, mis peab tagama isiku tulemuslikuma teavitamise.”³⁹⁵ Olukordades, kus seadus otsõnu ei nõua akti teatavakstegemist tema kättetoimetamise teel, piisab vabas vormis teatamisest. Lähemal vaatlemisel selgub, et enamikul juhtudel tuleb haldusakt siiski isikule kätte toimetada. Samuti võib seadus täpsustada kättetoimetamise vormi ja korda.

Üldreegli kohaselt tuleb haldusakt kätte toimetada isikule, kellele see paneb peale kohustusi või keelde või kelle õigusi see võib muul viisil piirata, sh isikule, kelle taotlus jäetakse täielikult või osaliselt rahuldamata (nt sotsiaaltoetust makstakse taotletust vähem), samuti kolmandatele isikutele, kelle õigusi võib riiwata adressaadile antud soodustus (nt ehitusluba hoonele, mis varjab naabri eluruumis valguse). Kätte tuleb toimetada ka varasema haldusakti kehtetuks tunnistamise otsus, kui kehtetuks tunnistamine on isiku jaoks ebasoodne (HMS § 62 lg 2). Kättetoimetamise all peetakse silmas akti originaali või ametlikult kinnitatud koopia isiklikku üleandmist või tähtkirjaga saatmist. Nii haldusakti kui ka teiste menetlusdokumentide kättetoimetamist reguleerivad HMS §-d 25–32 (vt käsiraamatu ptk 4.5).

Muudel juhtudel, s.t isikute suhtes, kelle õigusi haldusaktiga ei piirata, piisab akti *vabas vormis* teatavaks tegemisest. Haldusakt tuleb küll peaaegu alati (HMS § 55 lg-s 2 sätestatud eranditega) vormistada kirjalikult, kuid see tähendab vaid otsustuse kirjaliku dokumenteerimise, mitte aga tingimata kõigi menetlusosaliste kirjaliku teavitamise kohustust. Vabas vormis teatavaks tegemiseks piisab suulisest või elektroonilisest (ka ilma digitaalallkirjata) teavitamisest, samuti sõnumi edastamisest telefoni, faksi või muu sidevahendi teel. Mõistagi ei ole juhtudel, kus piisab vabas vormis teavitamisest, ka kirjalik teavitamine ega kättetoimetamine keelatud. Vaatamata sel-

³⁹⁴ RKHK 3-3-1-52-00, p 2. Hiljem sama põhimõtte rakendamine, RKHK 3-3-1-57-02, p 11; 3-3-1-31-03, p 24 jj.

³⁹⁵ RKHK 3-3-1-10-04, p 10.

lele, et haldusorgani arvates haldusakti kellegi õigusi ei piira, on haldusakt mõistlik teatavaks teha kättetoimetamise teel, kui on ette näha, et akti üle võib puhkeda kohtulikke vaidlusi. Haldusorgan võib isiku õiguslikule puutumusele anda eksliku hinnangu. Kahtluse korral on targem haldusakt kätte toimetada või vähemalt teha teatavaks vabas vormis selliselt, et teatavakstegemist on hiljem võimalik tõendada.

Silmas tuleb pidada, et ka vormivabaduse korral on teatavakstegemise-na võimalik käsitada vaid menetlusosalise *isiklikku* teavitamist. Üldsuse informeerimiseks mõeldud kanalid ei taga veel konkreetse isiku informeerimist.³⁹⁶ Meedias avaldamist saab lugeda adressaadile teatavaks tegemiseks vaid:

- juhul, kui akt tuleb teatavaks teha enam kui sajale isikule (HMS § 31 lg 1 p 1);
- juhul, kui haldusakti ei ole isiklikult võimalik teatavaks teha (HMS § 31 lg 1 p 2);
- seaduses eraldi sätestatud juhtudel.

Haldusorgani teadetetahvil või *veebilehel* avaldamist saab isikliku teatavakstegemisega võrdsustada vaid seaduses sätestatud juhtudel. Isikult ei saa nõuda, et ta pidevalt tutvuks kõikide haldusorganite teadetetahvlite, veebilehtede ja ajakirjanduses avaldatud teadaannetega. Omal initsiatiivil info kogumiseks peab isikul olema mingi ajend.³⁹⁷ “Kostapi” kaasuses³⁹⁸ käis vaidlus maatüki enampakkumisel erastamise otsuse teatavakstegemise üle. Kaebuse esitaja oli esitanud taotluse maatüki erastamiseks ostueesõigusega. Sellele vaatamata asus vallavalitsus läbi viima sama maatüki enampakkumist, kuid kaebuse esitajat ta sellest isiklikult ei teavitanud. Riigikohus asus seisukohale, et ei saa eeldada, et ostueesõigusega erastamise taotluse esitanud isik jälgiks pidevalt ajakirjanduses enampakkumiste kuulutusi. Ajalehes kuulutamine on piisav laiale huvitatud isikute ringile, kes soovivad enampakkumisel osaleda. Nad ei saa eeldada, et riik informeerib neid toimuvatest enampakkumistest isiklikult. Selles kaasuses aga ei tahtnud kaebuse esitaja enampakkumisel osaleda. Tal puudus üldse igasugune ajend arvata, et toimub mingi enampakkumine. Riigikohus selgitas:

“Ajalehes teate avaldamise puhul pole sugugi vähetõenäoline, et teade ei pruugi puudutatud isikuni jõuda. Kolleegium ei pea võimalikuks eeldada, et valdav enamus Eesti elanikke loeks kõiki üleriigilisi päevalehti, kus neid puudutavaid teateid võidakse avaldada. ... Maa ostueesõigusega erastamise õigustatud subjektilt ei saa nõuda, et ta jälgiks ajakirjanduse vahendusel pidevalt, kas tema

³⁹⁶ RKHK 3-3-1-57-02, p 13; 3-3-1-33-03, p 13.

³⁹⁷ RKHK 3-3-1-31-03, p 30.

³⁹⁸ RKHK 3-3-1-57-02.

poolt taotletava maa suhtes on antud haldusakte, mis võivad kitsendada ostueesõigusega erastamise võimalust.”³⁹⁹

Eelnevale sarnaselt ei asenda haldusakti teatavakstegemise kohustust ka põhimõtteline võimalus uurida haldusorganilt teavet taotluse lahendamise käigu kohta.⁴⁰⁰

Teatavakstegemise vormi valikul peab haldusorgan arvestama, et tõendamiskoormus lasub temal, kui haldusorgani ja isiku vahel peaks tekkima vaidlus selle üle, kas teade haldusakti kohta on päralt jõudnud või mitte. Kuigi haldusakti vabas vormis teatavaks tegemisel ei ole nõutav tähtitud kirja saatmine, ei pruugi pelgalt otsuse postitamise fakt veel kinnitada, et otsus on adressaadini jõudnud.⁴⁰¹ Kui seadus ei sätesta teisiti, saab teatavakstegemiseks lugeda alles sõnumi jõudmise *adressaadi mõjusfääri* (postkast, faksiaparaat, adressaadi elektronpostiserverisse), mitte kõigest info vahendajani (postiasutus, meediaväljaanne). Kui haldusorgan on kättetoimetamisel teinud kõik tema poolt vajaliku, ei sõltu haldusakti jõustumine sellest, kas isik haldusaktiga ka tegelikult tutvub või mitte. Kui haldusakt on saadetud isiku registrijärgsele või haldusmenetluses haldusorganile teada antud aadressile, siis on haldusakt kätte toimetatud (HMS § 26 lg 3). Seejuures näitab Riigikohtu praktika, et juriidilise isiku suhtes kehtivad viimase seisukohast võttes rangemad kättetoimetamise reeglid kui füüsilise isiku suhtes. Juriidiline isik peab oma registrijärgses asukohas hoolitsema pidevalt posti kättesaamise eest.⁴⁰² Haldusakti postitamisel tähtiselt väljastustega saab akti lugeda teatavaks tehtuks hetkest, mil juriidilisel isikul on olnud mõistlik võimalus tähtitud kirjale postiasutusse järgi minna. Füüsilisele isikule saab aga teate kätte toimetatuks lugeda ainult pärast selle tegeliku üleandmist isikule endale või tema vähemalt 10-aastasele perekonnaliikmele (HMS § 28 lg 4), sest, erinevalt juriidilistest isikutest, ei saa inimene tagada pidevalt enda või oma esindaja kohalolekut kodusel aadressil.

Vorminõuete rikkumine haldusakti teatavakstegemisel, sh kättetoimetamise asemel isiku informeerimine muus vormis, ei välista iseenesest haldusakti kehtima hakkamist, kui tegemist ei ole HMS § 63 lg-s 2 nimetatud puudusega, mis toob kaasa haldusakti tühisuse. See tuleneb menetlus- ja vorminõuete sekundaarsest iseloomust. Ka teised formaalsed vead ei pruugi mõjutada haldusakti kehtimajäämist (vt ptk 9.7). Kehtimahakkamiseks on oluline, et oleks tõendatud haldusakti kohta teabe liikumine asutuselt adressaadile. Seega, kui seadus näeb ette haldusakti kättetoimetamise, kuid kättetoimetamise reegleid ei järgita, nt tähtitud kirjaga saatmise asemel saadetakse haldusakti ärakiri adressaadile lihtkirjaga, siis on haldusakti teata-

³⁹⁹ Sealsamas, p 13 j.

⁴⁰⁰ RKHK 3-3-1-60-01, p 6. Teadetetahvil avaldamise kohta sealsamas, p 4.

⁴⁰¹ Sealsamas, p 3.

⁴⁰² RKHK 3-3-1-37-03; 3-3-1-10-04.

vakstegemine toimunud küll vormiliselt õigusvastaselt, kuid see ei muuda teatavakstegemist olematuks. Väga raske on aga asutusel tõendada teabe jõudmist isikuni, kui talle isikliku teate saatmise asemel informeeritakse üksnes avalikkust.

Kui haldusakt on kord juba isikule teatavaks tehtud või kui haldusakt tuleb lugeda seaduse järgi teatavaks tehtuks, sest asutus on teinud isiku informeerimiseks kõik vajaliku, siis mingid hilisemad toimingud (näiteks isiku täiendava informeerimise katsed) teatavakstegemise fakti ning seega ka haldusakti kehtivust ja vaidlustamistähtaega enam ei mõjuta. Kohtupraktikas on olnud näiteid, kus akt ise või väljastusteade selle tähitult postitamisel on kohale toimetatud isiku aadressile. Seaduse järgi tuleb selline akt lugeda kättetoimetatuks, sõltumata sellest, kas isik tegelikkuses tutvus aktiga või kas ta läks pärast väljastusteade kättesaamist haldusaktile postiasutusse järele. Taolises olukorras on Maksuamet üritanud akte täiendavalt teatavaks teha maksumaksja tegevuskohta kohale minnes või teadet ajalehes avaldades. Mõnes kohtuasjas on madalama astme kohtud sellest järeldanud, et maksuamet on ise lugenud varasema kättetoimetamise "mittekehtivaks". Riigikohtu arvates täiendavad aadressaadi informeerimise katsed varasemat kättetoimetamist siiski ei mõjuta.⁴⁰³ See Riigikohtu positsioon on ka ainuvõimalik, sest kord juba toimunud kättetoimetamise tulemusena tekkinud haldusakti kehtivust ei ole võimalik haldusaktist täiendava informeerimisega kõrvaldada. Kui täiendav informeerimine isikut eksitab, siis võib seda arvestada kaebetähtaja ennistamisel või kahju hüvitamisel.

9.5.3.2. Teate sisu

Haldusakti vabas vormis teatavakstegemisel ei ole tervet haldusakti originaali või ärakirja tarvis edastada. Kuid piisav ei ole ka üksnes haldusakti andmise faktist teavitamine.⁴⁰⁴ Teade peab sisaldama vähemalt aadressaadi ja akti andja rekvisiite ning resolutsiooni, samuti motiive või vähemalt viidet menetlusosalise jaoks kättesaadavale dokumendile, kus motiivid on esitatud. Niisiis, ka vabas vormis teatavakstegemisel on mõistlik isikule edastada ikkagi kogu haldusakti sisu, kui haldusakt ei ole just ülemäära mahukas.

9.5.3.3. Avalikkuse täiendav informeerimine

HMS ja haldusmenetlust reguleerivad eriseadused keskenduvad menetlusosaliste informeerimisele. Täitevvõimu haldusorganite täiendav ülesanne on aga avalikkuse üldisem teavitamine olulisematest otsustest. Pirita

⁴⁰³ RKHK 3-3-1-37-03; 3-3-1-10-04.

⁴⁰⁴ Teenistusest vabastamise käskkirja kuupäeva ja numbri märkimine tööraamatusse – RKHK 3-3-1-52-00. Teatavakstegemise ja kättetoimetamise mõistete vahekorra – Justiitsministeerium, Haldusmenetluse normitehniline metoodika: Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirja lisa 3, 2001, <http://www.just.ee/print.php3?cath=3306>.

jõeorgu elamute ehitamist puudutanud vaidluses märkis Riigikohtu halduskolleegium:⁴⁰⁵

“Tulenevalt demokraatia põhimõttest ja heast haldustavast peab asutus kaalukatest otsustest avalikkust informeerima seaduses sätestatud intensiivsemalt, kui on ette näha, et üksnes seaduses ettenähtud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult jõuaks huvitatud isikuteni, ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid. Vastasel juhul ei oleks tagatud ka kaebeõiguse tegelik realiseerimine. Iseäranis kehtib see nõue keskkonnaalaste otsuste puhul. Käesoleval ajal väljendab seda põhimõtet Århusi konventsiooni art 6 lg 9, mille kohaselt tuleb üldsuse teavitamisel kasutada asjakohast menetlust. Ka vaidlusaluse määruse kehtestamise ajaks, s.o 2000. a detsembriks olid eespool nimetatud põhimõtted Eestis küllaldaselt levinud. Seda kinnitab ka Avaliku teabe seaduse vastuvõtmine 15. novembril 2000, mille eesmärgiks on vastavalt §-le 1 tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igapäevase juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest, ning luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle.”

Seega tuleb vaidlustes üldist huvi pakkuvate keskkonna-alaste otsuste vaidlustamise tähtaja üle arvestada:

- kas haldusorgan pidi ette nägema, et võib eksisteerida arvestatav grupp isikuid, kes võivad olla huvitatud otsuse vaidlustamisest;
- kas seaduses ettenähtud teavitamiskord tagab realselt nende isikute teadasaamise otsusest;
- millised täiendavad võimalused olid haldusorgani käsutuses huvitatud isikute teavitamiseks;
- kas nende võimaluste kasutamise kulud oleksid olnud mõistlikud.”

Demokraatia põhimõttest tulenev avalikkuse täiendava informeerimise kohustus on omaette, haldusakti andmise menetluse väline kohustus, mille rikkumine ei mõjuta enam haldusakti õiguspärasust, küll aga võib osutada mõjuvaks põhjuseks kaebetähtaja ennistamisel.

9.6. Haldusakti kehtivus

9.6.1. Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus

Haldusakti nagu iga õigusakti ja muud õiguslikku tahteavaldust iseloomustab kehtivus. Haldusakti kehtivus ja õiguspärasus on täiesti erinevad mõisted. Õiguspärasus on haldusakti vastavus õiguskorra poolt esita-

⁴⁰⁵ RKHK 3-3-1-31-03, p 26.

tavatele nõuetele. Kehtivus on haldusakti kui tahteavalduse *omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi*. Õiguspärasuse vastandmõisteks on õigusvastasus ja kehtivuse vastandmõisteks kehtetus. Reeglina ei too haldusakti õigusvastasus iseenesest (automaatselt) kaasa haldusakti kehtetust.⁴⁰⁶ Vaid mõned raskemad ja ilmselgelt äratuntavad õiguslikud vead toovad erandina kaasa haldusakti *tühisuse* ehk automaatse kehtetuse (vt ptk 9.6.5). Ka õigusvastasest haldusaktist peavad haldusorganid ja isikud niikaua juhinduma, kuni seda ei ole kehtetuks tunnistatud. Õigusvastasus võib aga kaasa tuua haldusakti tagantjärele kehtetuks tunnistamise haldusakti andnud haldusorgani, vaideorgani või kohtu poolt. Kuna hilisemad haldusakti muutmise võimalused on piiratud, peab isik, kes soovib õigusvastase haldusakti mõjust vabaneda, esitama haldusakti peale õigeaegselt kas kaebuse või vaide. Ilma haldusakti õigeaegselt vaidlustamata ei saa isik haldusakti täitmist hiljem takistada. See on haldusmenetluses äärmiselt oluline reegel, ilma selle reeglita ei ole võimalik tagada õiguskindlust.

Kehtetu on seega:

- haldusakt, mis pole veel kehtima hakanud ehk *jõustunud* (pole veel teatavaks tehtud; pole möödunud jõustumist edasilükkav tähtaeg või pole saanud sündmus, millega haldusakti jõustumine on seotud);
- haldusakt, mis vaatamata teatavakstegemisele ei ole kehtima hakanud (puudused, mis viivad *tühisuseni* – HMS § 63 lg 2);
- varem kehtinud haldusakt, mille kehtivus on hilisema tahteavaldusega kõrvaldatud, s.t mis on haldusorgani või kohtu poolt *kehtetuks tunnistatud* või *tühistatud*.

⁴⁰⁶ Enne HMS jõustumist RKHK 3-3-1-53-01, p 3; hiljem RKHK 3-3-1-14-02, p 17. Õigusvastasuse ja kehtetuse erinevusi pidas Riigikohus ilmselt vajalikuks rõhutada ka halduskohtu volituste selgitamisel, leides, et need isikud, kelle õigusi rikkuva haldusakti on kohus üksnes seadusevastaseks tunnistanud, on halvemas olukorras kui need, kelle poolt vaidlustatud haldusakt tunnistatakse kehtetuks, RKHK 3-3-1-15-96. Sama põhimõtet tunnustatakse Sakamaal, vt H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1998, lk 236. Ka inglise õiguses eristatakse pädevuse ületamise tõttu tühiseid (void) ja muude vigade tõttu tühistatavoid (voidable) haldusotsuseid. Niikaua, kuni kohus või pädev haldusorgan pole tühisust ametlikult tuvastanud, eeldatakse, et haldusotsus kehtib, vt nt S. de Smith/H. Woolf/J. Jowell, Principles of Judicial Review, 1999, lk 120 jj. EL haldusorganite õigusvastase õigusakti vastu võib esitada Euroopa Kohtule tühisuse tuvastamise kaebuse ehk tühisushagi (EÜ asutamislepingu art 230). Õigusvastast haldusotsust peetakse seega tühiseks. Kuid enne tühisuskaebuse rahuldamist eeldatakse haldusotsuse vm õigusakti õiguspärasust, mis välistab ka tema tühisusele tuginemise. Kuna tühisuskaebuse esitamiseks kehtib kahekuuline tähtaeg (EÜ asutamislepingu art 230 lg 5), siis võib tühisuse hilisem tuvastamine olla välistatud, mistõttu õigusvastast otsust tuleb ikkagi käsitada kehtivana, vt C. Koenig/M. Pechstein/C. Sander, EU-/EG-Prozessrecht, 2002, lk 163. Vrd aga varasemat seisukohta koos viidetega teiste riikide autoritele ning samas tehtud mõndustega, A.-T. Kliemann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 254, 256.

9.6.2. Kehtiva haldusakti õiguslik tähendus

Haldusakti kehtivus tähendab, et haldusakti regulatsioon omab õiguslikku jõudu.⁴⁰⁷ koormava haldusakti puhul – et on tekkinud haldusaktiga isikule peale pandud juriidiline kohustus või on jõustunud keeld; soodustava haldusakti puhul – et isikul on tekkinud haldusaktist tulenev subjektiivne õigus. Kehtiva haldusaktiga antud käsku või keeldu eirates käitub akti adressaat õigusvastaselt. Samas on tal õigus nõuda avalikult võimult ja teistelt isikutelt teda soodustavast haldusaktist kinnipidamist. Seega on kehtiv haldusakt õiguskorra osa.

HMS § 60 lg 2 sätestab:

“Kehtiva haldusakti resolutiivosa on kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele. Haldusakti resolutiivosa on haldusaktiga kindlaksmääratavaid õigusi ja kohustusi sisaldav osa. Haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel on iseseisev õiguslik tähendus ainult seaduses sätestatud juhtudel.”

Sellest sättest näeme, et haldusakti erinevatel osadel on erinev tähendus. *Haldusakti põhjenduses* tuvastatud asjaolud omavad tähtsust vaid haldusakti enda õiguspärasuse kontrollimisel. Tuvastatud asjaoludele ei saa automaatselt tugineda teistes õigussuhetes, haldusmenetlustes ja õiguslikes vaidlustes. Kui keegi on mõne haldusakti andmisel, nt maksuameti ettekirjutuse tegemisel, ehitise kasutusloa andmisel vms juhul loetud mingi vara omanikuks, siis ei muuda see teda vara omanikuks, kui vara tegelikult talle ei kuulu. Küll aga ei ole välistatud haldusakti põhjenduste kasutamine teistes õigussuhetes ühe tõendina, mida asjaolude tuvastamisel tuleb kogumis hinnata koos teiste tõenditega.

Haldusakti *resolutiivosa* (vt ptk 9.5.1.3)⁴⁰⁸ – s.o haldusaktiga kehtestatud käsk, keeld, luba vm regulatsioon – seevastu on täitmiseks kohustuslik kõigile, sealhulgas

- haldusakti adressaadile,
- kolmandatele isikutele,
- akti andnud haldusorganile,
- teistele haldusorganitele,
- muudele riigiorganitele, sh kohtutele.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ RKHK 3-3-1-21-03, p 13. Kehtetuks tunnistamine seevastu tähendab haldusakti õigusjõu kadumist, sealsamas, p 14. Vanemas dogmaatikas on eristatud veel ka haldusakti kehtivust ja toimivust, selleks puudub aga vajadus, kui üksteisest lahutada õiguspärasus ja kehtivus. Vrd A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 252.

⁴⁰⁸ Olgu mainitud, et resolutiivosa hulka kuuluvad ka kõrvaltingimused, samuti lisad, millele on asutus soovinud anda õiguslikult siduva tähenduse.

⁴⁰⁹ M. Randak, Bindungswirkungen von Verwaltungsakten, JuS 1992, lk 33.

9.6.2.1. Tähtendus adressaadi jaoks

Kohustava haldusakti resolutiivosa kohustuslikkus selle adressaadi jaoks ei vaja ilmselt põhjalikku selgitamist: haldusaktiga tehtud ettekirjutust peab ta täitma (maksma ära maksuhalduri ettekirjutusega ettenähtud maksumussumma, lammutama kohaliku omavalitsuse ettekirjutuse alusel ebaseadusliku ehitise jne).⁴¹⁰ Kui haldusakt kehtib, kehtivad ka need kohustused sõltumata sellest, kas haldusakt on õiguspärane või õigusvastane. *Keelduva* haldusaktiga langetatakse otsus, et isikul ei ole õigust taotletavale soodustusele. Isik ei saa hakata soodustust nõudma ilma, et keeldumisotsus kehtetuks tunnistataks.⁴¹¹

Koormava haldusakti *sundtäitmist* haldusakti õiguspärasus reeglina samuti ei mõjuta. Sundtäitmise toimingud, nt väljasaatmisotsuse alusel välimaalase deporteerimine, maksuettekirjutuse alusel pangakonto arestimine, ehitusjärelvalve ettekirjutuse alusel ebaseadusliku ehitise lammutamine, on küll haldustoiminguna vaidlustatavad sõltumata sellest, kas põhiakti (ettekirjutust) vaidlustati või mitte. Kuid kaebus on edukas vaid siis, kui täitetoiming ise on õigusvastane (nt puudub eelnev hoiatus sundtäitmise kohaldamise kohta, valitud on ebaproportsionaalne sunnivahend jne). AtSS § 8 lg-st 3 ilmneb, et põhiakti võimalik ega isegi hiljem tuvastatud õigusvastatus ei too kaasa täitetoimingu õigusvastasust, sest täitmine sõltub alusakti kehtivusest, mitte seaduslikkusest.⁴¹² Kuid on ka erandeid. Haldustäite põhimõtete kohaselt ei ole täitmine lubatud, "kui haldusakti täitmise ajaks on õigusnormid muutunud ja seetõttu ei tohiks sellist põhiakti enam välja anda".⁴¹³ See põhimõte on AtSS § 8 lg 3 p-s 2 väljendatud järgmiselt: "Sunnivahendit ei tohi rakendada, kui ... ettekirjutuse aluseks olnud õigusnorm on tunnistatud kehtetuks". Riigikohus leiab, et see säte väljendab üldpõhimõtet, mis käib kõigi koormavate haldusaktide täitmise ja kõigi haldustäitevahendite, mitte ainult asendustäitmise ja sunniraha määramise kohta. Üheks oluliseks juhtumiks, mil põhiakti aluseks olev õigusnorm kehtetuks tunnistatakse, on selle normi põhiseadusevastaseks tunnistamine Riigikohu poolt. Seetõttu ei saa vaatamata sellekohase ettekirjutuse jätkuvale kehti-

⁴¹⁰ Üheks näiteks, kuidas haldusakt seob tema adressaati, on "Hansapanga" kohtuasi. Tegemist oli Tarbijakaitseameti ettekirjutusega pangale tarbija õiguste taastamiseks. Kuigi pank leidis siin, et ettekirjutus on õigusvastane, leidis esimese astme halduskohus, et see kehtib ja kuulub vastuvaidlematul täitmisele, RKHK 3-3-3-2-03. Lõplik lahend ei ole selles asjas veel jõustunud.

⁴¹¹ Seetõttu tuleb kohtu kaudu pensioni nõudes taotleda ka keeldumise tühistamist, RKHK 3-3-1-6-02, p 20.

⁴¹² Vt sundtäitmise põhimõtete ja õiguslike aluste kohta ka Ü. Anton, Haldussund kui haldustäide, *Juridica* 1998, nr 8, lk 389, 391. Otsesõnu H. Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1998, lk 479. Riigikohus on rõhutanud, et täidetava haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei viiks kaebuse esitajat sihile, sest kehtivat haldusakti tuleb täita sõltumata õigusvastasusest, RKHK 3-3-1-3-04, p 14.

⁴¹³ Ü. Anton, Haldussund kui haldustäide, *Juridica* 1998, nr 8, lk 389, 392.

vusele pöörata sundtäitmisele maksuintressi nõudeid, kui intressi regulatsioon, millele ettekirjutus tugineb, on vahepeal tunnistatud põhiseadusevastaseks ja kehtetuks.⁴¹⁴ Oluline on siin, et sundtäitmise takistamiseks peab õigusnorm täitetoimingut sooritamise hetkeks juba olema Riigikohtu või akti andja poolt kehtetuks tunnistatud. Sundtäitmist ei takista ainuüksi adreassaadi väide, et ettekirjutuse alusnorm on põhiseadusevastane. Samuti ei muuda juba sooritatud täitetoimingut õigusvastaseks ettekirjutuse aluseks olnud õigusnormi hilisem kehtetuks tunnistamine. Kokkuvõtteks, ka AtSS § 8 lg 3 p 2 kohaldamisel ei ole sundtäitmise takistuseks mitte alusnormi põhiseadusevastatus ja sellega kaasnev haldusakti õigusvastatus, vaid hoopis alusnormi kehtetuks tunnistamine haldusakti andmise ja täitmise vahelisel perioodil. Siin ei teki formaalsetki vastuolu riigivõimu seaduslikkuse põhimõttega (PS § 3 lg 1), sest täitetoimingut õiguslikuks aluseks ei ole enam mitte haldusakti aluseks olnud põhiseadusevastane norm, vaid AtSS normid või muud haldusäidet reguleerivad sätted. Sisulisest küljest aga ei tohi halduse seaduslikkuse põhimõtet ülemäära absolutiseerida õiguskindluse ja avalike ülesannete täitmise efektiivsuse arvelt. Isikul peab olema võimalus tema õigusi rikkuvat haldusakti vaidlustada ettenähtud tähtaja jooksul, kuid mitte enam haldusakti sundtäitmise käigus, kui haldusakti vaidlustamise tähtaeg on möödunud.

Seevastu, kui maksuhalduri või ehitusjärelvalve ettekirjutuse tegemisel tuvastatakse ettekirjutuse motiivides, et adreassaat rikkus kas maksuõiguse või ehitusõiguse norme, siis ei ole sellisel tuvastusel siduvat iseloomu: adreassaat võib need asjaolud ka hiljem teiste tõenditega ümber lükata, kui keegi üritab neile oma nõudmistes tugineda (haldusakti tähenduse kohta tsiviil- ja kriminaalmenetluses lähemalt allpool ptk-des 9.6.2.3 ja 9.6.2.4).

9.6.2.2. Tähendus haldusorganite jaoks

Täitmiseks ei ole kohustuslik mitte ainult kohustav, vaid ka *soodustav* haldusakt. See ei panne küll kohustusi peale adreassaadile, küll aga akti andnud asutusele endale või muudele isikutele. Riigiabi määramise otsusest tuleneb kohustus riigiabi välja maksta, isiku avalikku teenistusse võtmise käskkirjast kohustus maksta palka, üliõpilase immatrikuleerimisest avalik-õigusliku ülikooli kohustus võimaldada üliõpilasel osaleda õppetöös. Teisalt ei tohi asutus anda isikule ka haldusaktis ettenähtust suuremat soodustust, sest see võib kahjustada kolmandate isikute õigusi. Nt on keelatud pakkumismenetluse lõpptulemuste fikseerimise järel teha neis muuda-

⁴¹⁴ RKHK 3-3-1-4-04, p 10.

tusi lepingu sõlmimisel, sest see muudaks kogu pakkumismenetluse mõtte- tuks ja looks korrupsiooniohu.⁴¹⁵

Jällegi pole oluline see, kas kehtiv haldusakt on õiguspärase, otstarbe- kas, põhjendatud jne.⁴¹⁶ Avalik-õiguslikud *load* ei loo küll asutusele kohus- tusi aktiivseks tegevuseks, kuid välistavad asutuse poolt loaga lubatud te- gevuse (ehitamise, kauplemise) takistamise. Kui loaga lubatud tegevuse keelamiseks tekib tagantjärele ilmnenu- d asjaolude tõttu siiski vajadus, tuleb esmalt luba kehtetuks tunnistada ja seejärel tegevus keelata. Varem antud akti resolutiivosaga ei tohi oma tegevuses vastuollu minna ei akti andnud ega teised haldusorganid. Haldusakti regulatsioonil on *eelotsustuslik* ehk *prejuditseeriv toime* hilisemate otsuste suhtes. Teoreetilises kirjanduses kasu- tatakse selles kontekstis ka haldusakti *materiaalse õigusjõu*⁴¹⁷ mõistet.

Näide 9.4: Linnavolikogu kehtestas detailplaneeringu, milles nähti osahüing P kin- nistule ette uue suure kaubanduskeskuse ehitamine. Seejärel taotles P kaubandus- keskuse jaoks ehitusluba. Linnavalitsus keeldub ehitusloa väljaandmisest põhjendu- sel, et suur kaubanduskeskus ei sobi ümbruskonda ega vasta seetõttu linna ehitus- määruses sätestatud miljöövärtuslike hoonestusaladele ehitamise põhimõtetele (vt EhS § 19 lg 4 p 4).

Toodud näites satub linn oma varasema õigusjõus otsusega vastuollu. Kuigi ehituslubade andmisel tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse ehi- tusmäärusega (EhS § 24 lg 1 p 2) ja keeldumine võiks olla sellest aspektist lähtudes põhjendatud, ei tohi linn unustada, et otsus antud asukohta kau- banduskeskuse põhimõttelise sobivuse üle on langetatud juba detailplaneer- ringu kehtestamisel. Õigusjõud takistab varasema otsuse meelevaldset üm- bervaatamist. Antud juhul võib seda teha vaid planeeringu selgesõnalise kehtetuks tunnistamise või muutmise teel arvestades seaduses sätestatud tingimusi (HMS § 64 jj). Ehitusloa andmise menetluses tuleb kõne alla vaid diskussioon hoone detailsemate arhitektuursete aspektide üle planeeringu- ga jäetud mänguruumi piires, mitte terve ehitise sobivuse kahtluse alla

⁴¹⁵ RKEK 3-3-1-15-01, p 27 j. Hilisemas pakkumismenetluses ei saa muuta ka pakkumise kutse dokumentide tingimusi, seetõttu ei mõjuta nende õigusvastasus enam hilisemate otsust õiguspärasust, kui kutse dokumente õigeaegselt ei vaidlustata, RKHK 3-3-1-79-03, p 11. Korrupsiooniohu kohta E. Andresen, Korrupsiooni tõkestamine riigihankemenetluses, teoses: P. Pruks (koostaja), Korrupsiooni piiramisest Eestis, 2002, lk 68.

⁴¹⁶ Õigus nõuda ühistatud vara tagastamist sõltumata tagastamisotsuse õiguspärasusest, RKHK 3-3-1-2-01 p 1.

⁴¹⁷ A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 252. Haldusakti formaalse õigusjõuga puutume kokku HMS §-des 64 jj. Formaalne õigusjõud ehk vaidlustamatus väljendub hal- dusakti kehtetuks tunnistamise ja muutmise piirangutes, mis tekivad pärast haldusakti muutmist vaidlustamatuks (vt käsiraamatu ptk 9.8.1.2). Materiaalse õigusjõu mõiste kohta I. Pilving, Haldusakti tühistamine halduse poolt, Juridica 1998, nr 8, lk 392, 393; M. Randak, Bindungswirkungen von Verwaltungsakten, JuS 1992, lk 33, 34.

seadmine.⁴¹⁸ Samas ei takista planeeringus tehtud otsustus kaubanduskeskuse asukoha sobivuse kohta kuidagi ehitusloa andmata jätmist muudel motiividel (projekti mittevastavus ehitusnormidele, maakasutusõiguse puudumine jne).⁴¹⁹

Näide 9.5: Aktsiaselts K rajas valla territooriumile tootmishoone, mille tegevuse käigus tekkivat heitvett tuleb hakata juhtima lähedalasuvasse jõkke. Selleks andis asukohajärgne keskkonnateenistus K-le vee erikasutusloa. Järgnevalt taotles K vallalt tootmishoonele kasutusluba. Vallavalitsus keeldub kasutusloa väljaandmisest põhjusel, et veekogu reostamine on vastuolus valla avalike huvidega (EhS § 34 lg 1 p).

Ka selles näites võib keeldumiseks olla küll põhimõtteline õiguslik alus, kuid otsus tootmistegevuse keskkonnasobilikkuse kohta on teise haldusorgani poolt juba langetatud. Selle muutmiseks vallavalitsusel pädevust ei ole ja niikaua, kuni vee erikasutusluba kehtib, tuleb vallavalitsusel seda oma otsustes arvestada. (Lisaks sellele ei ole olnud vald ka oma seisukohtades järjekindel, sest vee erikasutuseks peab olema kohaliku omavalitsuse eelnev nõusolek.) “Kõneminutihindade” kaasuses juhtis Riigikohus eelnevale sarnaselt tähelepanu sellele, et Sideameti varasemad otsused kõneminutihindade seaduslikkuse kohta võivad Konkurentsiametil takistada neid hindu konkurentsi kahjustavaks tunnistada, kuigi põhimõtteliselt on telekommunikatsiooniettevõtted allutatud nii Sideameti kui ka Konkurentsiameti järelevalvele. “Ühe ameti varasem otsustus, isegi kui see ei ole vormistatud kirjaliku haldusaktina, võib teise ameti sekkumise välistada, kui see kahjustab ettevõtja õiguspärast ootust. Konkurentsiametil puudub volitus tunnistada kehtetuks Sideameti haldusakte.”⁴²⁰ Riigikohus osutas siinjuures asjaolule, et Sideameti otsus telekommunikatsiooniteenuse hinna seaduslikkuse kohta võib väljenduda nii ameti tegevusetuses (mittesekkimises) kui ka formaalses haldusaktis. Mõlemal juhul tekib Konkurentsiameti hilisema sekkumise korral ettevõtja õiguspärase ootuse kahjustamise oht, mis iseeneest ei välistaks siiski Konkurentsiameti poolt ettekirjutuse tegemist täielikult. Formaalse haldusakti vormis otsustamisel tekib aktil aga õigusjõud, mis kohustab Konkurentsiametit akti selle kehtivusajal igal juhul silmas pidama. Konkurentsiameti ettekirjutus oleks sellisel juhul vastuolus HMS § 60 lg 2 ls-ga 1.

Iga haldusakti puhul vajab tema õigusjõu ulatus täpsemat piiritlemist lähtudes haldusakti *reguleerimisesemest* ehk sellest, millistele aspektidele

⁴¹⁸ Sarnaselt pidas Riigikohus “Päikeseprotsessis” vajalikuks selgitada, kas naabrit häiriva ärihoone püstitamine oli valgust varjaval kujul ette nähtud juba detailplaneeringus või jättis detailplaneering linnavalitsusele mänguruumi naabri huvide kaalumiseks ehitusloa andmisel, RKHK 3-3-1-25-02, p 21; 3-3-1-42-03, p 19 j.

⁴¹⁹ Mingit eelotsustuslikku mõju ei ole menetluse algatamise otsustel ja vaheotsustel, isegi kui eriseadus näeb ette nende vormistamise haldusaktina, nagu nt PlanS § 18 lg 1 detailplaneeringu vastuvõtmise puhul. Mainitud otsusega ei määrata veel kindlaks, kas planeering kehtestatakse või mitte. Vt RKEK 3-3-1-15-01, p 32.

⁴²⁰ RKHK 3-3-1-66-02, p 38.

haldusakti regulatsioon on *kontsentreeritud*.⁴²¹ Tihti on säärane piiritlemine üpris keeruline, sest alati ei pruugi olla väga selge, milline asjaolu on hõlmatud akti resolutiivosaga, milline aga on vaid haldusakti andmise menetluses tuvastatud ja motiivides märgitud asjaolu.⁴²²

Näited: 1) Maksuamet, tehes ettekirjutuse kinnistu omandamisest tuleneva maamaksu kohta, peab tuvastama, kas isik on kinnistu omandanud või mitte. Kuid ettekirjutuse tegemisel ei ole Maksuametil, nagu me eespool selgitasime, voli muuta tegelike omandisuhteid. Ettekirjutuse resolutsioon käib seega vaid maksukohustuse kohta ja see ei hõlma omandiküsimust. Seega, maksuettekirjutus võib jääda küll kehtima, kuid teised asutused ei saa maksumaksja omandiõigusele tuginedes teha omi ettekirjutusi (nt KOV ehitusõiguslikke ettekirjutusi), kui see maksumaksja tegelikult ei ole omanik. **2)** Seevastu kõneminutihindade seaduslikkuse kontrollimisel peab Sideamet selgitama telekommunikatsiooniettevõtte hinnakujunduse vastavust nii üldistele konkurentsinoormidele kui ka TrbKS-s ja selle rakendusaktides sätestatud erinõuetele. Tunnistades hinnakujunduse oma akti resolutiivosas seaduslikuks, on sellega hõlmatud nii hinnakujunduse konkurentsikui ka telekommunikatsioonioiguslikud aspektid.

Eriti kaelamurdvaks muutub haldusakti õigusjõu ulatuse hindamine *mitmeastmelistes menetlustes*, kus ühe küsimuse lahendamiseks näevadki seadused ette järgemööda mitme haldusakti andmise, tihti ka erinevate asutuste poolt. Mitmeastmelises menetluses ei too varasema akti õigusvastatus iseenesest kaasa sellele tugineva haldusakti õigusvastasust, sest hilisema akti õiguspärasus sõltub eelneva akti kehtivusest, mitte õiguspärasusest.⁴²³ Haldusaktidele võivad astmelises menetluses lisanduda veel osa- ja eelhaldusaktid ning teiste asutuste kooskõlastused. Juba ainuüksi väikepoe tegevuse alustamiseks võib olla vajalik tegevuskoha aluse maatüki sihtotstarbe muutmise, ehitusluba vajalikeks ümberehitustöödeks, kasutusluba ruumide kasutusotstarbe muutmiseks, toidukäitlemisõiguse tunnustamine tervisekaitsetalituse poolt ja lõpuks ka veel kauplemisluba kaupluse tegevuse alustamiseks soovitud asukohal. Suurettevõtete ja ohtlike rajatiste puhul tulevad lisaks mängu veel planeeringud, keskkonnamõtjude hindamine,

⁴²¹ Nõnda leidis Riigikohus, et lennuväljale selle kasutamiseks sertifikaadi väljaandmisega ei otsustata lennuväljaluse maa kuuluvust ega selle tagastamist omandireformi menetluses, mistõttu sertifikaat ei saa rikkuda omandireformi õigustatud subjekti õigusi, RKHK 3-3-1-26-99, p 4. Enamamastud maksusumma tagastamine ei tähenda, et maksuamet on tunnistanud maksukohustuslase taotluse õiguspäraseks ega või selle aluseid enam edaspidi kontrollida, RKHK 3-3-1-19-03, p 11; 3-3-1-18-03, p 15. Detailplaneering ei määra täpselt kindlaks, milline hoone kinnistule ehitatakse, see sõltub ehitise projektist, RKHK 3-3-1-42-03, p 21.

⁴²² Mõistagi ei saa täitmiseks kohustuslik olla haldusakt, millega üks haldusorgan oma pädevust ületades sekkub teise haldusorgani pädevuses oleva küsimuse lahendamisse. Selline haldusakt on organi pädevusest väljuvas osas tühine. Vrd RKHK 3-3-1-40-98, p 1, kus Vabariigi Valitsus sekkus kohaliku omavalitsuse pädevuses olevasse vara tagastamise menetlusse.

⁴²³ RKHK 3-3-1-65-02, p 13.

keskkonnaloa, riiklikud tegevuslitsentsid jpm.⁴²⁴ Euroopa Liiduga liitumine toob veel täiendavalt kaasa selle, et mitmeastmelises menetluses võivad teha erinevaid vaheotsuseid Euroopa Komisjon või teiste liikmesriikide asutused. Isegi õiguslikult kogenud menetlusosalise jaoks on taolises aktide labürindis kerge tekkima “õigusjõu lõks”.⁴²⁵ Vaidlustades mõne otsuse menetluse varases staadiumis (nt detailplaneeringu, mis näeb ette lihtsalt teatud korruste arvuga ehitise), pole välistatud, et kaebus jääb rahuldamata kaebeõiguse puudumise tõttu, sest lõplik isiku õigusi rikkuv otsus (ehitusluba, kust nähtuks, millise kujuga ehitist täpselt kavandatakse) on veel tegemata ja pole teada, kas kaebuse esitaja õigusi hakataksegi rikkuma. Oodates aga ära lõpliku otsuse (ehitusloa), võidakse selle vaidlustamine pareerida väitega, et põhimõtteline otsus, mis näeb ette kaebaja õigusi riivava tegevuse, tehti juba varasema aktiga (otsustati ehitada n-korruselise hoone, isiku õigusi oleks piiratud pärast seda niikuinii). Esialgse otsuse vaidlustamist takistab aga selleks ajaks juba möödunud kaebetähtaeg. Kuna säärased olukorrad on küllalt tavalised, pole imestada, et kohtutes kohtab tihti inimesi, kes igaks juhuks vaidlustavad kõiki haldusotsuseid, mis nende arvates võivad kunagi saatuslikuks saada.

“Õigusjõu lõksust” pääsemiseks tuleb alandada kas kaebeõiguse läve esialgsete otsuste vaidlustamiseks (vaidlustamiseks peab piisama juba tulevikus toimuda võiva õiguste rikkumise tõenäosusest) või ennistada pärast lõpliku otsuse tegemist esialgse otsuse vaidlustamise tähtaeg. Eesti kohtupraktika on läinud suuresti viimast teed, lubades vaidlustada omandireformis eelhaldusakte pigem koos lõpliku haldusaktiga, kui eelhaldusakti andmisel. Koheselt saab vaidlustada eelakte, mis kindlasti või suure tõenäosusega toovad kaasa õiguste rikkumise (vt ptk 9.1.3.6). Õigusjõu lõks võib aga tekkida ka mitte ühes haldusmenetluses eelhaldusaktidega seoses, vaid erinevates menetlustes üksteisest sõltumatute aktidega seoses. Siin võib aktide vahele jääda mitu pikka aastat ja tagantjärele vaidlustamine võib tõsiselt kahjustada kolmanda isiku õigusi. Seda tuleb kaebetähtaja ennistamisel arvestada. Kui kaebetähtaega ei ennistata, tuleb varasema akti kehtetuks tunnistamine kõne alla vaid haldusorgani enda poolt kooskõlas HMS §-dega 64 jj. Säärasel juhul võib kehtetuks tunnistamisest mõistlikumaks osutada kahju hüvitamine. Et hilisemaid probleeme ja kahjunõudeid vältida, tuleb haldusorganitel isikutele senisest paremini selgitada erinevate

⁴²⁴ Vrd kasutusloa ja kauplemisloa seoste kohta RKHK 3-3-1-38-03, p 18 jj; 3-3-1-62-03, p 9 jj. Võimalikuks on peetud nt reklaamiseadusega vastuolus oleva hasartmängureklaami keelamist Tarbijakaitseameti ettekirjutusega vaatamata reklaamiloa kehtivusele. Ilmneb, et kohtu tõlgenduse kohaselt ei reguleeri kohaliku omavalitsuse antav reklaamiluba reklaami lubatavust mitte kogu reklaamiseaduse mõttes, vaid üksnes ehituslikust ja linnakujunduslikust aspektist. Vt Tallinna HK 3-265/2002. Õigem oleks siiski lahendus, mille kohaselt linn või vald käsitleb loa andmisel kontsentreeritult, vajadusel teisi haldusorganeid kaasates, kõiki reklaami seaduslikkuse avalik-õiguslikke aspekte.

⁴²⁵ H.-G. Kamann/M. Selmayr, *Das Risiko der Bestandskraft*, NVwZ 1999, lk 1041.

vaheotsuste tähendust ja selgitada õigust pöörduda vajadusel kohtusse (HMS §-d 36 ja 57). Kaabeõigus tuleks haldusakti vaidlustamisel anda kõigil juhtudel, mil haldusakt loob senisest oluliselt tõenäolisema võimaluse, et tulevikus võidakse isiku seisukorda halvendada. HMS sätted ei võimalda nõustuda kirjanduses avaldatud seisukohaga, et kohus saab alati jätta varasema õigusvastase haldusakti arvestamata. Nt K. Merusk⁴²⁶ leiab, et õigusvastane planeering tuleb vaidluses ehitusloa väljaandmise üle jätta kohaldamata tulenevalt PS § 15 lg-st 1. Varasema haldusakti võiks kooskõlas põhiseaduse selle sättega isegi põhiseadusevastaseks tunnistada, kuid see säte ei nõua veel põhiseaduse vastase üksikakti kohtuvaidluses kohaldamata jätmist. Kohaldamata jätmise kohustus tuleneb hoopis PS § 152 lg-st 1 ja see laieneb vaid üldaktidele (õigustloovatele aktidele). Selle vaheteoga võimaldab põhiseadus anda üksikaktide õigusjõule kindlama kaitse kui üldaktide õigusjõule. See on loomulik, sest üksikakti tema konkreetsuses tuleb kohe- selt vaidlustada. Üldakti regulatsioon ei ole aga enne konkreetsel juhul kohaldamist tihti selge ja õiguskord ei annagi üldaktide suhtes üksikisikule kohest kaebevõimalust. Teistsuguse tõlgenduse korral absolutiseeritaks halduse seaduslikkuse põhimõtet ülemäära võrreldes õiguskindluse põhi- mõttega. Paindliku lahenduse mõlema põhimõtte realiseerumiseks annab HMS § 64 jj regulatsioon, samuti võimalus ennistada mõjuval põhjusel va- rasema haldusakti vaidlustamise tähtaeg. Samuti peaks halduskohus de- tailplaneeringu "kohaldamata jätmisel" hakkama ehitusloa üle käivas vaid- luses tekkiva tühiku täitmiseks ise planeerimisdiskretsiooni teostama. Sel- leks puudub tal aga pädevus.

9.6.2.3. Tähendus kolmandate isikute ja tsiviilkohtute jaoks

Haldusakti materiaalne õigusjõud mõjutab kaudselt ka *kolmandate isiku- te* õigusi. Haldusakt, mis annab ühele isikule õiguse midagi teha, keelab samaaegselt teistel isikutel seda tegevust takistada. Üksikisikud peavad haldusaktist juhinduma ka siis, kui neid haldusmenetlusse ei kaasatud.⁴²⁷ Haldusaktist võivad seega tuleneda ka *absoluutsed* – kõigi isikute suhtes maksmapandavad – õigused, mitte ainult *relatiivsed* – s.o vaid adressaadi ja akti andja vahelises suhtes tähtsust omavad – õigused.

Näide 9.6: Niikaua, kuni ehitusluba kehtib, ei saa naaber nõuda ehitusloas ettenäh- tud ehitustöödest hoidumist, kuigi luba võidi väljastada naabri õigusi rikkudes (ole- tagem, et ehitis või selle kasutamine toob naabri jaoks kaasa lubamatud kahjulikud mõjutused). Samuti ei saa naaber pärast ehitise valmimist väita, et ehitamine oli

⁴²⁶ Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, 1997, lk 98.

⁴²⁷ Õigusvastane kaasamata jätmine võib tuua kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise, mitte aga automaatse kehtetuse kolmanda isiku suhtes.

õigusvastane, kui ehitusluba ehitamise ajal kehtis ja ehitamine jäi loaga lubatud piiridesse.⁴²⁸

Säärases olukorras peab kolmas isik oma õigusi kaitsma ehitusluba vaidemenetluses või halduskohtus vaidlustades. Naabril ei oleks abi tsiviilhagi esitamisest kinnistuomaniku vastu, sest niikaua, kuni ehitusluba kehtib, käitub kinnistuomanik õiguspäraselt, kui tema tegevus jääb ehitusloaga kindlaksmääratud piiridesse. Ehitusloa reguleerimisalasse kuulub ka küsimus, ega projekteeritud ehitis ei kahjusta ülemääraselt naabri õigusi. Kui üldkohus juhinduks kinnisasja arendaja tegevuse õiguspärasuse hindamisel õigusjõus ehitusloa asemel muudest tõenditest ja oma õiguslikest hinnangutest, siis võiks ta sisuliselt tunnistada ehitusloa kehtetuks ja asuda ise teostama diskretsiooni, mis ehitamise reguleerimisel kuulub seaduse järgi täitevvõimu pädevusse. Seega seob kehtiva haldusakti resolutiivosa lisaks puudutatud kolmandale isikule paratamatult ka adressaadi ja kolmanda isiku vahelist tsiviilvaidlust läbivaatavat *üldkohut*. Tulemus võib mõneti üllatada, sest ilmneb, et haldusorgani otsus on tsiviilkohtu jaoks koguni suurema tähtsusega kui halduskohtu oma – TsMS §-st 94 ja HKMS §-st 97 nähtub, et tsiviilasja läbivaatav üldkohus ei ole halduskohtu poolt tuvastatud asjaoludega seotud. Kuid vastuolu tegelikult ei ole. Nii nagu kohus peab vaidluse lahendamisel arvestama seadusi ja määrusi kui üldakte, peab ta kinni pidama ka täitevvõimu poolt tehtud ja viimase pädevusse kuuluva test üksikotsustest. Seda kinnitas Riigikohtu tsiviilkolleegium “Kähari” asjas:

“Kohtuvõim ei saa täitevvõimu tehtud otsuseid muuta väljaspool korralist kaebemenetlust, milleks Eesti õiguskorras on halduskohtumenetlus. Selle tõttu on kehtiva haldusakti resolutiivosa, vaatamata võimalikule õigusvastasusele, üldjuhul siduv ka haldusaktiga seotud tsiviilvaidlust lahendavale kohtule. See põhimõte on nüüdseks väljendatud haldusmenetluse seaduse § 60 lg-s 2. Üldkohus on tsiviilkohtumenetluses siiski pädev tuvastama, kas haldusakt kehtib ja kas ta on õiguspärane, kui sellest sõltub mõne tsiviilasja lahendamine, kuid kehtivat haldusakti ei saa tsiviilkohtumenetluses tunnistada kehtetuks.”⁴²⁹

Viidatud kohtuasjas tegi Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet talunikule ettekirjutuse tagastada talle makstud nõuandetoetus. Talunik ei olnud ettekirjutust vaidlustanud, see kehtis ning riigi hagi läbivaatamisel tekkis küsimus, kas ettekirjutus on tsiviilkohtu jaoks siduv või saab ta

⁴²⁸ RKHK 3-3-1-67-01, p 2; 3-3-1-25-02, p-d 12, 25. See peab paika isegi siis, kui ehitusluba on tagantjärele seadusevastaseks tunnistatud, kuid ehitamise ajal siiski kehtis, RKHK 3-3-1-28-99, p 2. Tsiviilkorras on võimalik kahjunõue esitada ehitusloa taotlemisel valeandmeid esitanud või ehitusloaga lubatud piirest väljunud omaniku vastu, RKHK 3-3-1-56-02, p 10.

Vt ka F.-J. Peine, Öffentliches und Privates Nachbarrecht, JuS 1987, lk 169, 176.

⁴²⁹ RKTk 3-2-1-17-03, p 12.

kontrollida ka ettekirjutuses esitatud nõude aluseid sisuliselt. HMS § 60 lg 2 kohaldamise korral oleks riigi hagi tulnud rahuldada ilma ettekirjutuse õiguspärasust kontrollimata. Tsiviilkolleegium asus aga seisukohale, et seadusandja, nähes ettekirjutuse täitmisele pööramise ainsa võimalusena ette hagi esitamise üldkohtule, soovis antud juhul ja analoogilistel juhtudel teha HMS § 60 lg-st 2, s.o haldusakti siduvusest, erandi. Hagimenetlusel üldkohutus poleks mõtet, kui kohus peaks hagi rahuldama ilma nõuet sisuliselt kontrollimata.⁴³⁰ Riigikohtu halduskolleegium juhindus haldusakti tsiviilprotsessuaalse siduvuse põhimõttest juba 1995. a vaidluses ettevõtte asutamislõa õigusliku tähenduse üle. "EKE Projekti" vaidluses osutas kolleegium sellele, et kohus ei saa seadusevastast ettevõtte asutamislõa "kohaldada ega kohaldamata" jätta, küll aga saab asutamislõa vaidlustada halduskohtus.⁴³¹

Kolmandaid isikuid ja tsiviilkohtuid siduv resolutiivosa õigusjõud on hädavajalik õiguskindluse kaitseks.⁴³² Näiteks ehitusloa eesmärk on lahendada kõik vaidlused seoses ehitise lubatavusega (ka naabrile põhjustatavate kahjulike mõjutustega seonduvad) enne ehitamisega alustamist. Tulenevalt tsiviilõigusele omastest pikkadest hagi aegumise tähtaegadest pole välistatud hagi esitamine alles siis, kui ehitis on juba valminud. Kui luba väljastatakse ja seda ei ole koheselt vaidemenetluses või halduskohtus vaidlustatud, siis tekib ehitama asuval isikul õiguspärane ootus, et tema tegevus on õiguspärane ja seda enam ei keelata.⁴³³ Kuna taolistes vaidlustes põimuvad naabrite vahelised tsiviilõiguslikud suhted tihedalt avaliku õigusega ja avalike huvidega, siis on ka õiguspoliitiliselt õigem jätta need küsimused täitevvõimu, mitte kohtuvõimu otsustada (täitevvõimu otsust saab mõistagi vaidlustada halduskohtus – kuid siin on tunduvalt lühemad kaebetähtajad, sobiv esialgse õiguskaitse mehhanism ning väljakujunenud põhimõtted ja praktika avaliku huvi kaalumiseks).

Samuti on kehtiva haldusakti resolutiivosa siduv *halduskohtu* jaoks, v.a juhul, kui kaebus ongi esitatud haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Ka halduskohus ei tohi täitevvõimu otsustesse sekkuda väljaspool just selle

⁴³⁰ Sealsamas, p 13. Antud asja kohta tuleb mainida, et hagimenetluse asemel oleks taoliste ettekirjutuste puhul otstarbekas seaduses näha ette nende sundtäitmine iseseisva täitedokumendina, sarnaselt nt maksuhalduri ettekirjutusele (TMS § 1 lg 1 p 9). Oma õigusi kaitsta ja ettekirjutuse õiguspärasust kontrollida saaks isik sellisel juhul halduskohtumenetluses, mis on mõistlik, arvestades, et vaidlus ettekirjutuses lahendatava nõude üle ongi avalikõiguslik, mitte eraõiguslik.

⁴³¹ RKHK III-3/1-8/95, p 2.

⁴³² Detailplaneeringu näitel, RKHK 3-3-1-42-02, p 20.

⁴³³ Seevastu ettevõtlustoetuse tagasinõudmise asjas üldkohtule nõude põhjendatuse sisulise hindamise võimaluse andmine ei riku kellegi õiguspärasest ootust.

otsuse suhtes algatatud korralist kaebemenetlust.⁴³⁴ Iseäranis peab halduskohus lõpliku haldusakti vaidlustamise korral juhinduma eelhaldusaktiga kindlaksmääratud asjaoludest, kui eelhaldusakti peale ei ole kaebust esitatud. Nõnda tuleb halduskohtul arvestada ka kohaliku omavalitsuse poolt valesti arvatud maa maksustamishinda, kui hinna arvutamise kui eelhaldusakti peale pole ei varem ega ka koos maksuteate vaidlustamisega kaebust esitatud. Uurimispehmoõttest ja efektiivse õiguskaitsese nõudest tulenevalt võib kohtul tekkida kohustus juhtida kaebuse esitaja tähelepanu vajadusele vaidlustada õige haldusakt.⁴³⁵

Nii nagu adressaatide jaoks, pole ka kolmandate isikute ega kohtute jaoks iseseisvat õiguslikku tähendust haldusakti andmise käigus tuvastatud ega selle põhjendavas osas mainitud faktilistel asjaoludel. Ka siin tuleb tähelepanelikult uurida, kui kaugemale haldusakti reguleerimisese ulatub.

Näited: 1) Ehitusluba ei reguleeri ehitise alla jääva kinnisasja tsiviilõiguslikku kasutusõigust. Ehitusloa alusel ei ole võimalik hakata ehitama teise isiku maale, ilma, et teine isik selleks nõusolekut oleks andnud (EhS § 12 lg 2 ls 2). Kui seda siiski tehakse, ei ole omanikul takistusi tsiviilkorras omandikaitsese hagi esitamiseks kohtule.⁴³⁶ **2)** Kui maksuamet kvalifitseerib näiteks täiendava tulumaksu määramise ettekirjutuses kinklepingu ümber töövõtulepinguks, siis ei mõjuta see pooltevahelisi tsiviilõiguslikke suhteid. Maksuameti pädevuses ei ole lahendada tsiviilõiguslikku vaidlust, vaid ainult tuvastada maksuõigussuhteid mõjutavaid asjaolusid. Tuvastatud asjaolud ei oma aga iseseisvat tähendust.

Eelnevast tulenevalt ei ole maksuameti ettekirjutusel siduvat iseloomu ka pankrotimenetluses, kus ettekirjutusega (motivatsiooniga) tuvastatud maksunõue konkureerib teiste võlausaldajate nõuetega. Resolutiivosa teisi võlausaldajaid ei seo, sest selle regulatsioon oli suunatud ainult pankrotistunud maksmaksja kohustuse tekkimisele, mitte paralleelselt kolmandate isikute nõudeõiguste reguleerimisele. Võlausaldaja võib ka pärast maksuettekirjutuse õigusjõu tekkimist vaidlustada pankrotimenetluses esitatud maksunõude halduskohtus, selles vaidluses ei ole vahet, kas maksunõue oli võlgnikule eelnevast esitatud haldusaktiga või mitte. Sellises vaidluses on

⁴³⁴ Nt seni, kuni pole vaidlustatud ÕVVTK komisjoni otsust vara õigusvastase võõrandamise aegse omaniku tuvastamise kohta, ei saa selles küsimuses halduskohtus muude haldusaktide vaidlustamisel arutelu tõstatada, RKHK 3-3-1-40-00, p 3. Kohus kasutab siin haldusakti õigusjõu tähistamiseks mõistet "seadusjõud". HKMS varasema redaktsioonil päevil, mil kohtul oli volitus vaid haldusakti kehtetuks tunnistada, peeti lubamatuks koguni motiivides vaidlustamata haldusakti seadusevastasust hinnata ja seadusevastasuse faktile oma otsust rajada, kui kaebust selle haldusakti peale otseselt esitatud ei olnud. Seega lähtuti ka tollal põhimoõttest, et vaidlustamata haldusaktist tuleb kohtul juhinduda. Vt RKHK III-3/1-42/95, p III.1; III-3/1-44/95; planeeringu kehtivuse ja selle õigusliku tähenduse küsimuses RKHK 3-3-1-37-97, p 3.

⁴³⁵ RKHK 3-3-1-14-02, p 25.

⁴³⁶ Sama puudutab ka kaasomanike vahelise kokkuleppe puudumist enne kaasomandis oleva hoone ümberehitamist. Ehitusluba ei saa asendada ega kinnitada kaasomanike kokkulepet. Ehitusloa andmisel ei pea ehitusjärelvalve asutus lahendama kaasomanike enamuse ja vähemuse vahelisi vaidlusi asja kasutamise üle, RKHK 3-3-1-67-01, p 2.

haldusaktis tuvastatud asjaolud käsitatavad vaid ühe tõendina. Seevastu võlgnikul ei teki pankrotimenetluses uut maksuotsuse vaidlustamise võimalust, kui maksuotsus on jäänud õigeaegselt vaidlustamata.⁴³⁷

9.6.2.4. Täendus kriminaal- ja väärteomenetluses

Kriminaal- ja väärteomenetluses on haldusakti siduvus problemaatiline, sest süüteo koosseisule vastavaid asjaolusid saab tuvastada vaid kohus või kohtuväline menetleja kõrgendatud garantiidega menetluses (eelkõige PS §-d 22 ja 25), mitte aga haldusorgan haldusmenetluses.⁴³⁸ Enamik küsitavaid olukordi langeb siiski ära, sest haldusakti andmise menetluse käigus vaikumisi või haldusakti põhjenduses sõnaselgelt tuvastatud asjaoludel puudub niikuinii igasugune siduv iseloom. Säärastel asjaoludel võib süüteo menetlemisel olla tõendusväärtus vaid ühe võimaliku tõendina.⁴³⁹ Kui maksuameti otsusega (ettekirjutusega) tuvastatakse, et maksumaksja on nt käibemaksusumma väärarvutuse tõttu maksnud ettenähtust vähem käibemaksu, ja maksuhaldur määrab selle alusel maksuotsusega täiendavalt tasumisele kuuluva käibemaksu, siis ei tähenda see, et võimalikus paralleelses kriminaalasjas (KarS § 388 lg 1) oleks väärarvutuse fakt automaatselt tuvastatud. Väärarvutuse tuvastamine ei kuulu maksuotsuse reguleerimisesemesse. Otsuse tegemisel on maksuametil üksnes volitus määrata kindlaks tasumisele kuuluv maksusumma (MKS § 95 lg 1), mitte aga teha eelotsustusi süüteoasjade suhtes.

Küll võib aga haldusakti resolutiivosaga kaasnev õigusjõud siduda süüteoasjas kohut või kohtuvälist menetlejat, sest resolutiivosa puhul ei ole enam tegemist pelgalt süüteo koosseisu kuuluvate faktiliste asjaolude hindamisega, vaid süüdistatava või kellegi kolmanda õiguste või kohustuste reguleerimisega. Nii võib kehtiva, kuigi õigusvastase ettekirjutuse täitmata jätmine tuua kaasa vastutuse süüteo eest. Nt AvTS § 54¹ lg 1 sätestab väärteovastutuse Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutuse täitmata jätmise eest. Erinevus eeltoodud maksuettekirjutuse näitest tuleneb karistatavate tegude erinevusest. Maksuettekirjutuse puhul on karistatavaks teoks maksusumma väärarvutus, see ei ole ettekirjutusega reguleerimisesemega hõlmatud ega siduvalt tuvastatud. AvTS § 54¹ lg 1 alusel karistamisel on aga karistatavaks teoks just haldusaktiga reguleeritud kohustuse täitmata jätmine. Selle kohustuse kehtivus saab sõltuda vaid haldusakti enda kehtivusest, mitte muudest tõenditest ega ka mitte haldusakti õiguspärasusest.⁴⁴⁰ Kuid mõis-

⁴³⁷ RKTk 3-2-1-103-02, vt isäranis p 13, mille kohaselt 30-päevane tähtaeg halduskohtusse pöördumiseks kehtib olenemata sellest, kas maksunõue rajaneb haldusaktil või mitte.

⁴³⁸ RKÜK 3-1-1-120-03, p 16.

⁴³⁹ Sealsamas, p 17.

⁴⁴⁰ Sideameti ettekirjutuse täitmata jätmine kaabellevifirma poolt, RKKK 3-1-1-64-01. Haldusotsuse kehtivusest juhendus Riigikohtu kriminaalosalakond ka esimesel iseseisvusperioodil, A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, 1937, lk 21.

tagi tuleb lisaks haldusaktist tuleneva kohustuse väljaselgitamisele tõendada ka seda, et kohustust rikuti.

LS § 74¹ lg 1 sätestab vastutuse mootorsõiduki juhtimise eest vastava kategooria mootorsõiduki juhtimise õiguseta isiku poolt. Juhtimisõiguse tekkimine sõltub vaid juhtimisõigust tõendava dokumendi – juhiloa – kehtivusest. Kui isikul on pädeva asutuse poolt väljastatud kehtiv juhiluba, siis ei ole võimalik mingisuguste teiste tõenditega tõendada, et tal tegelikult juhtimisõigus puudub. Samuti on LS § 74³⁰ lg-s 1 sätestatud väärtete – sõiduki peatamise märguande eiramise – puhul määrava tähtsusega peatamise märguande (haldusakt).

Problemaatiline on, kuidas mõista KarS § 276 koosseisu – võimuesindaja *seadusliku* korralduse eiramine. Võimuesindaja korralduseks selle sätte tähenduses võib ilmselgelt olla ka kohustav haldusakt, ettekirjutus. Kuid kas selle väärtete objektiivsed tunnused on olemas vaid juhul, kui korraldus oli nii materiaalselt kui ka formaalselt õiguspärane?⁴⁴¹ Taoline regulatsioon ei oleks kindlasti mõistlik, sest tühiseimagi vormivea tõttu võiks olla välistatud vastutus muidu igati põhjendatud ja vajaliku korralduse eiramise eest. See võib põhjendamatult ohustada korraldusega kaitstavaid avalikke huve ja kolmandate isikute õigusi. “Seaduslikkust” antud sättes ei tohiks seega täielikult samastada “õiguspärasusega” HMS § 54 tähenduses. Seetõttu sai seadusandja KarS §-s 276 pidada ebaseaduslikeks vaid selliseid korraldusi, mille vead võivad haldusakti muuta tühiseks või tuua kaasa kehtetuks tunnistamise.

9.6.2.5. Tuvastava haldusakti tähendus

HMS § 60 lg 2 ei anna selget vastust, milline on tuvastava haldusakti õiguslik mõju. Selle lõike teise lause kohaselt mõistetakse resolutiivosa all vaid *õigusi ja kohustusi kindlaksmääravat osa*, s.o käske, keelde, lube või muul viisil õigusi või kohustusi tekitavaid, lõpetavaid või muutvaid regulatsioone. See määratlus ei tundu hõlmavat tuvastava haldusakti resolutsiooni, mille sisuks ei ole veel ühegi õiguse ega kohustuse tekitamine, vaid õiguslikku tähendust omava fakti kindlakstegemine (nt puude raskusastme määramine, vara õigusvastaselt võõrandamise fakti kindlakstegemine). Tegemist on siiski vaid ebaõnnestumisega normi keelelisel sõnastamisel. Et tuvastav haldusakt saaks üldse vastata HMS § 51 lg 1 tunnustele, s.o õigus-suhteid reguleerida, peab tuvastus olema õiguslikult siduv avaliku võimu hilisemate otsuste suhtes.⁴⁴² Seda järeldust kinnitab ka § 60 lg 2 ls 3, mis välistab selgesõnaliselt vaid põhjenduses tuvastatud asjaolude iseseisva

⁴⁴¹ KarS kommentaari kohaselt on korraldus seaduslik, kui see on antud pädevuse piires ja õigusaktides ettenähtud korras. N. Aas, teoses: J. Sootak/P. Pikamäe (koostajad), Karistus-seadustik. Kommenteeritud väljaanne, 2002, lk 519.

⁴⁴² Seda kinnitab ka kohtupraktika omandireformimenetluses “subjektiotsuste” vaidlustamisel. Taoline otsus on tuvastav eelhaldusakt, sellega tehti vara tagastamise komisjoni poolt kindlaks okupatsiooniaastatel vara õigusvastase võõrandamise fakt, endine omanik jms. Kohalik omavalitsus, kelle pädevuses on vara tagastamise otsustamine, oli nende faktidega seotud, vt RKHK 3-3-1-34-96; 3-3-1-32-97, p 3.

õigusliku tähenduse. Tuvastava haldusakti puhul toimub asjaolude kindlakstegemine resolutiivosas, tuvastatu kuulub seega akti reguleerimisesmesse.

Tuvastav haldusakt on nt puude raskusastme määramine ja lisakulude tuvastamine arstliku ekspertiisi komisjoni või ekspertarsti poolt (PISTS § 2² lg 1). Seni, kuni komisjoni või ekspertarsti otsus kehtib, peab puuetega inimestele sotsiaaltoetusi määrav pensioniamet sellest juhinduma. Kohtupraktikas on tööülesannete täitmisel invaliidistunud töötaja töövõime kaotuse protsendi tuvastamist pensioniameti vaegurluse ekspertiisi komisjoni poolt loetud vaikumisi siduvaks ka tööandjale. Vastasel juhul ei saaks tööandjal olla kaebeõigust taolise otsuse vaidlustamiseks.⁴⁴³

Tuvastava haldusakti õigusjõud ei saa siiski ulatuda kriminaal- ega väärteomenetlusse, sest kõik süüteoaluste tunnustele vastavad faktilised asjaolud peab tuvastama kohus või kohtuväline menetleja ja tuvastava haldusakti eesmärk ei ole süüteoaluste eelotsustuse tegemine. Seetõttu ei ole kriminaal- ega väärteomenetluses siduvust joobe tuvastamise ekspertiisiakti, kuigi viimane kujutab endast tuvastavat haldusakti. Küll on ta aga siduv politseile haldussunni ja liiklusjärelvalve teostamisel – tuvastatud joobega juhti ei või uuesti sõidukirolli lubada, kuigi politseinik võib teda kaineks pidada, samuti vastupidi – ekspertiisi käigus kaineks tunnistatud juhti ei saa politseinik lugeda ebakaineks ja sõiduki juhtimist sel põhjusel keelata.⁴⁴⁴

9.6.3. Kehtivuse algus

HMS § 61 lg 1 lähtub põhiseaduslikust eeldusest, et haldusakt ei saa kehtida, s.t tekitada õigusi ega kohustusi, kui seda pole adressaadile *teatavaks tehtud* (ptk 9.5.3).⁴⁴⁵ Kellelki ei saa ju nõuda, et ta juhinduks õigusaktist, millest tal ei ole võimalik teadlik olla. Eriseadustega ja haldusakti endaga võib ette näha akti hilisema, mitte aga teatavakstegemisest varasema jõustumise. HMS § 61 lg-ga 1 on kooskõlas ka KOKS § 23 lg 3 ja § 31 lg 5, mille kohaselt volikogu otsus ja korraldus jõustuvad teatavakstegemisest. Ka nendes sätetes tuleb teatavakstegemise all mõista adressaadi, mitte kellegi kolmanda, isiklikku teavitamist vastuvõetud otsusest või korraldusest. *Menetlus- ja vormivead* haldusakti teatavakstegemisel tema kehtimahakka-

⁴⁴³ Tartu Rnk 2-3-197/2003.

⁴⁴⁴ "Ludvigi" kaasuses jättis Riigikohus siiski lahtiseks, kas joobe tuvastamise akt on haldusakt või haldustoiming. Selgesõnaliselt leidis kohus aga, et kummalgi juhul ei saa haldusmenetluses tuvastatud joobe olla väär- või kuriteoasja menetleva ametniku jaoks ettemääratud tähendusega – RKHK 3-3-1-77-03. Joobe tuvastamise õiguslik olemus oli käesoleva käsi- raamatu valmimise hetkel veel arutusel Riigikohtu üldkogus.

⁴⁴⁵ Samale põhimõttele on Riigikohus viidanud seoses maatüki maksustamishinna määramisega, RKHK 3-3-1-3-01; seoses maksuhalduri ettekirjutusega, RKHK 3-3-1-49-03, p 16. Kehtivuse ja teatavakstegemise omavahelist seost mainitakse ka asjas RKHK 3-3-1-60-01. See põhimõte võib sattuda vastuollu varasemate seadustega, mis sätestavad näiteks kehtimahakkamise otsuse vastuvõtmise ajal või otsuses endas näidatud ajal (nt KOKS § 23 lg 3 ja § 31 lg 5).

mist ei takista. Teatavakstegemisega on reeglina aga tegemist vaid juhul, kui adressaati on haldusaktist isiklikult teavitatud (ptk 9.5.3.1).

Kuni teatavakstegemiseni haldusakti õiguslikult ei eksisteeri. Sellest tuleneb ka, et kui seadus näeb haldusakti andmisel ette aegumistähtaja, siis tuleb haldusakt selle tähtaja jooksul adressaadile teatavaks teha, vastasel juhul tekib adressaadil pärast aegumistähtaja möödumist õiguspärane ootus eeldada, et haldusakti ei antagi.

Ettekirjutus täiendava maksusumma määramiseks tuleb teha kolme aasta jooksul. See tähendab, et ettekirjutus peab kolme aasta jooksul olema maksukohustuslasele teatavaks tehtud. Aegumistähtajast kinnipidamiseks ei piisa vaid ettekirjutuse allkirjastamisest.⁴⁴⁶

Lisaks adressaadile tuleb haldusakt teha teatavaks ka kõigile teistele menetlusosalistele, kuid see enam haldusakti jõustumist ei mõjuta. Adressaadile teatavaks tegemisega jõustub ta ka kolmandate isikute suhtes. Seevastu kolmanda isiku teavitamine ei jõusta haldusakti ei tema enda, adressaadi ega ka kelle teise jaoks.

9.6.4. Kehtivuse lõpp

Haldusakti kehtivus lõpeb:

- kehtetuks tunnistamisega haldusakti andnud või mõne teise pädeva haldusorgani poolt kas vaidemenetluses või vastavalt HMS §-dele 64 jj (vt käsiraamatu ptk 9.8);
- tühistamisega halduskohtu poolt (HKMS § 26 lg 1 p 1);
- tähtaegses haldusaktis ettenähtud tähtaja möödumisel (vt HMS § 53 lg 1 p 1);
- haldusaktist tuleneva kohustuse täitmisel või õiguse täielikul ärakasutamisel;
- muudel seaduses sätestatud juhtudel, nt ehitusloa puhul ehitustööde mittealustamisel kahe aasta jooksul (EhS § 25 lg 2).⁴⁴⁷

Erinevatel alustel kehtivuse lõppemistel on erinevad õiguslikud tagajärjed. *Halduskohtu* poolt haldusakti tühistamisel loetakse, et haldusakt pole kunagi kehtinud. Tühistatud haldusakt tuleb tagasi täita (RVS § 11) ja selle alusel saadu (ettevõtlus- või sotsiaaltoetus, pension jne) tagastada (RVS § 22 lg 1). Tühistatud haldusakti alusel tehtud toimingud muutuvad küll tagantjärele alusetuteks, kuid kedagi ei saa nende eest vastutusele võtta, sest enne tühistava kohtuotsuse tegemist haldusakt siiski kehtis ja sellest võis ja tuligi juhinduda. Nt ei saa distsiplinaarkorras karistada haldusorgani raamatupidajat, kes teeb hiljem tühistatud korralduse alusel toetuse saajale väljamak-

⁴⁴⁶ RKHK 3-3-1-49-03.

⁴⁴⁷ Vt kaabelvilubade kehtivuse lõppemise kohta seoses uue seaduse jõustumisega, RKHK 3-3-1-36-02, p 10 jj.

se. Küll aga tekib haldusorganil toetuse saaja vastu alusetu rikastumise nõue. *Haldusorgan* võib oma varasema haldusakti seadusega lubatud piirides kehtetuks tunnistada põhimõtteliselt nii edasiulatuvalt kui ka tagasiulatuvalt. Edasiulatuval kehtetuks tunnistamisel ei lange seni sooritatud toimingute õiguslik alus ära. Püsiva toetuse määramisel tähendab see näiteks, et varasemat toetust ei ole võimalik isikult tagasi nõuda, küll aga ei saa isik nõuda maksete jätkamist tulevikus. Haldusakti *tähtaja möödumisel* ja haldusaktist tuleneva *kohustuse täitmisel* või *õiguse ärakasutamisel* lõppeb kehtivus alati vaid edasiulatuvalt. Tagasiulatuvalt jääb haldusakt juba sooritatud toimingute õigusliku alusena alles. Nõnda ei saa maksumaksja, kes on täitnud maksuettekirjutuse, nõuda haldurile makstud summa tagastamist põhjendusega, et makse õiguslik alus on ära langenud.

9.6.5. Tühine haldusakt

Tühisus on üks haldusakti kehtetuse vorme. Tühisus on haldusakti *automaatne* kehtetus oluliste puuduste korral seaduses sätestatud juhtudel (HMS § 63 lg 2). Muude vigade korral kehtib haldusakt vaatamata õigusvastasusele, kuni pädev haldusorgan või kohus ta kehtetuks tunnistab või tühistab. Tühisus on "automaatne" kehtetus, kuna tühisuse tekkimiseks ei ole kellegi tarvis täiendavat toimingut ega tahteavaldust. Tühisus tuleneb otse seadusest. Pädev haldusorgan või kohus võib juba eksisteerivat tühisust lihtsalt konstateerida, s.t tühisuse tuvastada (HMS § 63 lg 4).⁴⁴⁸

Tühisuse korral on haldusakt kehtetu *algusest peale*. Õiguslikult ei ole ta kunagi kehtinud. Temast ei teki kellelegi mingeid õigusi ega kohustusi, ka ei saa ta olla ühegi järgneva toimingu õiguslikuks aluseks. Tühise haldusakti alusel makstud raha on võimalik tagasi nõuda alusetu rikastumise sätete alusel. Tühise ettekirjutuse võib jätta täitmata, ilma et seda peaks vaidlustama. Kui tühise haldusakti alusel asutakse läbi viima täitemenetlust, on isikul võimalus vaidlustada täitetoiming, kuna puudub täitmise alusdokument (erinevalt juhtumist, mil haldusakt on küll õigusvastane, kuid ikkagi kehtiv – sellisel juhul on haldusakt võimalik siiski täitmisele pöörata). Teisalt ei saa tühine haldusluba olla loa adressaadi tegevuse õiguslikuks aluseks. Tühise ehitus- või kauplemisloa alusel ehitamine või kauplemine on keelatud. Tühise loa alusel tegutsemise eest karistada saab aga vaid siis, kui isik pidi aru saama, et luba on tühine. Vastasel juhul välistab vastutuse süüteokosseisule vastava asjaolu mitteteadmine (KarS § 17).

Tühisus ehk kehtetus algusest peale on vajalik absurdsetest olukordadest hoidumiseks õiguspraktikas ning vältimaks kohtute koormamist *ilmselgelt õigusvastaste* haldusaktide vaidlustamisega (nt juhtumid, kus igapähele on selge, et isik ei esinda ühtegi haldusorganit jne), samuti selleks, et isik taolisele haldusaktile tuginedes ei saaks kahjustada avalikke huve. Seetõttu

⁴⁴⁸ RKHK 3-3-1-21-03, p 14.

on HMS § 63 lg-s 2 tühisuse alustena loetletud sellised puudused, mille puhul on haldusakti õigusvastasus eelduslikult kõige selgemini äratuntav, mille puhul haldusakti täitmine on võimatu või mille puhul haldusakt ei ole kontrollitav:

- haldusaktist ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
- haldusaktist ei selgu haldusakti adressaat;
- haldusakti ei ole andnud pädev haldusorgan;
- haldusakt kohustab toime panema õigusrikkumise;
- haldusaktist ei selgu õigused ja kohustused⁴⁴⁹, kohustused on vastukäivad või haldusakti ei ole muul objektiivsel põhjusel võimalik mitte kellelgi täita.⁴⁵⁰

Paraku võib ka loetletud vigade esinemine olla vaieldav. HMS ise küll sellist klauslit ette ei näe, kuid kohtupraktikas loetakse haldusakt tühiseks vaid tingimusel, et viga on ilmselge. Üsna tihti võib vaieldav olla pädevuse puudumine või ületamine. Asjas "Pärnu Vangla" polnud ükski asjaosaline pööranud tähelepanu sellele, et vaide oli ministri asemel vaadanud läbi ministeeriumi asestantsler. See, kas vaide pidi läbi vaatama minister või võis seda teha mõni ministeeriumi ametnikest, ilmnes mitme õigusnormi koostoimes. Seetõttu ei saa taolist pädevuse ületamist lugeda ilmselgeks ega vaideotsust tühiseks.⁴⁵¹ Vea selguse kriteerium on vajalik ka *õiguskindluse* kaitseks. Kui viga ei olnud kergesti äratuntav, siis võis isikul tekkida õiguspärane ootus, et haldusakt kehtib ja jääbki kehtima. Lugeses sellise akti tagantjärele tühiseks, võib akti usaldanud isik jääda äärmiselt ebasoodsasse olukorda.

Üksikutel tühisuse eeldustel ei ole siinkohal põhjust pikemalt peatuda. HMS § 63 lg 2 p-d 1 ja 2 peaksid olema üheselt mõistetavad. Pädevusega seonduv on lahti kirjutatud käsiraamatu 2. ptk-s.⁴⁵² Punkti 4 puhul olgu rõhutatud, et siin ei peeta mingil juhul silmas mitte igasugust haldusakti, vaid üksnes sellist, mis sunnib akti adressaati rikkuma seadusest tulenevat kohustust, s.t tegema midagi, milleks ka haldusaktiga ei saa luba anda, iseäranis panema toime kuri- või väärteo. Tühiseks tuleb lugeda ka esialgse õiguskaitse määrust (HKMS § 12¹ lg 3 p 2) rikkuvad haldusaktid, sest haldusorganil ei ole pädevust kohtumäärust muuta.⁴⁵³

⁴⁴⁹ Kohtupraktikas on laiemalt loetud tühiseks kõik haldusaktid, mille sisu ei ole võimalik kindlaks teha, RKHK 3-3-1-14-02, p 23.

⁴⁵⁰ Loetelu on ammendav. Seetõttu ei too nt volitatud ametniku allkirja puudumine kaasa haldusakti tühisust, kui on tõendatud, et haldusakt tegelikult üldse anti, vt RKHK 3-3-1-60-00, p 2.

⁴⁵¹ RKHK 3-3-1-21-03, p 13; 3-3-1-32-03, p 19.

⁴⁵² Vt siiski RKHK 3-3-1-65-02: nõutava kooskõlastuse puudumine haldusakti andmisel ei tähenda, et asutus oleks oma pädevust ületanud.

⁴⁵³ Varasemas praktikas on taolised haldusaktid loetud lihtsalt seadusevastasteks, RKHK III-3/1-15/94.

Hoolimata püüdlusest tagada tühisuse regulatsiooniga õiguslik selgus, ei ole vaidlused tühisuse üle välistatud. Halduskohtusse on sellisel juhul võimalik pöörduda tuvastamiskaebusega (HKMS § 6 lg 3 p 3). Tuvastamiskaebusel puudub tähtaeg, kuid selle esitamiseks peab esinema õiguskaitsevajadus, s.t kodaniku ja halduse vahel peab esinema vaidlus, mis võib kahjustada isiku huve. Tühise akti andnud haldusorgan võib tühisuse ka ise kindlaks teha (HMS § 63 lg 4).⁴⁵⁴ Tühisuse kindlakstegemine kujutab endast haldusakti, seda võib vaidlustada halduskohtus tühistamiskaebusega.⁴⁵⁵

9.7. Menetlus- ja vormivigade tagajärjed

Menetlus- ja vormivigade rikkumisel võib põhimõtteliselt tulla kõne alla kolm erinevat tagajärge:

- 1) haldusakt on tühine (vt ptk 9.6.5);
- 2) haldusakt on kehtetuks tunnistatav (vt ptk 9.8) või kohtu poolt tühistatav;
- 3) haldusakt jääb vaatamata rikkumisele kehtima.

Menetlus- ja vorminõuete eesmärk on eelkõige tagada materiaaõiguse õige kohaldamine ehk sisuliselt õige haldusakti andmine. Juhul, kui küsimus otsustati sisuliselt õigesti, kuid esineb formaalseid puudusi, tekib küsimus, kas haldusakt tuleks ainuüksi selle pärast tunnistada kehtetuks. Kuni HKMS 1999. a redaktsiooni jõustumiseni 1. jaanuaril 2000. a ei pööranud halduskohtud valdavalt tähelepanu sellele, kas viga haldusakti andmisel oli sisuline või formaalne. Haldusakt tunnistati õigusvastaseks ja seda õigustatult, sest ka formaalsete vigadega haldusakt on õigusvastane.⁴⁵⁶ Uue redaktsiooni jõustumisel anti halduskohtutele volitus haldusakte tühistada. Tühistamist hakkasid kohtud põhjalikumalt läbi kaaluma: ainuüksi formaalne

⁴⁵⁴ Sisuliselt võivad tühisusele tugineda ka teised haldusorganid, keda tühisus mõjutab. Iseäranis võib pädev haldusorgan anda pädevust ületanud asutuse tühise haldusakti asemel samas küsimuses uue kehtiva haldusakti. Kuid selline tühisuse tuvastamine ei ole, erinevalt HMS § 63 lg-s 4 nimetatust, kellelegi siduv.

⁴⁵⁵ Kehtiva haldusakti tühistamist ja tühise haldusakti tühisuse tuvastamist tuleb rangelt eristada, sest seni kehtinud haldusakti tühistamise korral senised õigussuhted muutuvad, tuvastamisel aga konstateeritakse lihtsalt olemasolevat õiguslikku olukorda, RKHK 3-3-1-21-03, p 14.

⁴⁵⁶ Sellele vaatamata jäeti ka HKMS varasema redaktsiooni päevil kaebusi mõnikord rahuldama, kui haldusakti seadusevastasus oli vaid vormiline, vt nt motiveerimisvead relvamüügilitsentsi tühistamisel RKHK III-3/1-18/94, III-3/1-16/95; relvaloa kehtetuks tunnistamisel 3-3-1-14-97; eluruumi mitteerastamisel 3-3-1-37-97, p 2; panga tegevuslitsentsi tühistamisel 3-3-1-4-98, p 2. Asjas RKHK 3-3-1-32-97 tuli kohtutel enne haldusakti seadusevastaseks tunnistamist selgitada, kas motivatsiooni puudumine võis takistada haldusakti vaidlustamist ja kontrollimist (p 2). On ilmne, et HMS § 58 idee eksisteeris üldpõhimõttena õiguskorras juba enne HMS jõustumist.

õigusvastatus (nt puudulik motiveerimine) ei pruugi alati tühistamist kaasa tuua.⁴⁵⁷

HMS § 58 sätestab:

“Haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist.”.

Kui sisuliselt õige, kuid menetlus- või vormiveaga haldusakt tuleks igal juhul kehtetuks tunnistada, oleks see menetluse ökonoomia seisukohalt ebaõige, sest võib esineda juhtumeid, kus pärast kehtetuks tunnistamist tuleks sama sisuga haldusakt uuesti anda. Kuna haldusmenetlus tuleks uuel otsustamisel algusest peale läbi viia, siis tooks see kindlasti kaasa olulisi viivitusi, kuigi lõpptulemus sellest ei muutuks. Haldusorganite enda kulud (tööaeg ja rahalised kulud) menetluse uuel läbiviimisel suurenevad, kuid tulemus oleks sama. Sõltuvalt valdkonnast (nt ehitus- ja keskkonnaõigus, samuti ettevõtjatele tegevuslubade andmine) võib taoline viivitus olla väga komplitseeritud ja kulukas ka haldusakti adressaadile – see raskendab äritegevuse planeerimist ning kahjustab ettevõtluskeskkonda.⁴⁵⁸

Näiteks kolmas isik – kauplemisluba taotlenud isiku naaber – vaidlustab väljastatud kauplemisloa põhjusel, et ta on jäetud ära kuulamata. Tunnistades loa kehtetuks ilma analüüsita, kas ärakuulamine oleks kaasa toonud loa andmisest keeldumise või loa väljastamise teistel tingimustel, võib kolmas isik saada teatud lühikeseks ajaks eelise, millele tal tegelikult õigust ei ole, kuna samasisuline luba tuleks ikkagi välja anda. Sellise viivitusega võib ettevõtjale aga olla tekkinud suur majanduslik kahju.

HMS § 58 mõjutab ka kohtumenetlust: menetlusviga saab reeglina vaidlustada vaid koos haldusaktiga, sest enamikul juhtudel menetlustoimingud iseseisvalt isiku õigusi ei riku.⁴⁵⁹ Haldusakti sisulise õiguspärasuse kontrollimine kohe esimeses kohtumenetluses on lähtudes menetlusökonoomiast kindlasti otstarbekam kui näiteks üksnes motiveerimise vea tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamine ning küsimuse saatmine haldusorganile uueks otsustamiseks. Seega lähtub HMS § 58 eelkõige menetlusökonoomia ja efektiivsuse põhimõtetest.

Kõik eespool öeldu ei tähenda aga kindlasti mitte seda, et menetlusvigate sanktsioneerimata jätmine vähendab nende järgimise kohustuslikkust. Lubamatu on kaalutlemine, kas viia läbi korrektne menetlus (kui suured on sellega kaasnevad aja- ja rahakulud) või loobuda menetlusnõuete järgimi-

⁴⁵⁷ Vt motiveerimis- ja ärakuulamisvigade kohta RKHK 3-3-1-27-01, p 7; 3-3-1-26-01, p 3; legaliteedipõhimõtte rikkumise kohta maksumenetluses RKHK 3-3-1-54-01, p 1.

⁴⁵⁸ Saksakeelset selleteemalist kirjandust on väga palju, vt nt H. Sodan, Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern, DVBl 1999, lk 729; F. Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren, 2002, lk 307 jj. Saksa ja inglise õiguse võrdlus vt D. Bergner, Grundrechtsschutz durch Verfahren, 1998, lk 265.

⁴⁵⁹ RKHK 3-3-1-32-96.

sest (kas ja kui suur on sellisel juhul haldusakti tühistamise risk). Menetlus- ja vorminõudeid tuleb kindlasti järgida. Nende järgimine suurendab ühest küljest menetluse tulemuse õiguspärasuse tõenäosust ning teisalt väljendab ka respekti menetlusosaliste suhtes, kes on menetlusse kaasatud ning kellega haldusakt n-ö eelnevalt läbi arutatakse. Haldusorgan ei tohi unustada, et materiaalõigust teeniva iseloomu kõrval on ausal ja õiglasel menetlusel ka iseseisev immateriaalne väärtus. Puudutatud isiku ignoreerimine menetluses võib riivata inimväärikust, ametnike salatsemine võib põhjustada korruptsioonikahtlusi ning menetluse venimine stressi ja majanduslikku kahju. Õigusvastase menetlusega inimväärikuse alandamine ja stressi põhjustamine võib ekstreemsetel juhtudel tuua kaasa mittevaralise kahju hüvitamise kohustuse (RVS § 9 lg 1).⁴⁶⁰

Menetlusnormide olulisust rõhutab ka asjaolu, et mitmetes valdkondades (eriti planeerimismenetlustes) on haldusorganile antav kaalutusõigus pigem reegel kui erand, mistõttu menetlusnormid omavad äärmiselt suurt kaalu õige ja õiglase otsustuse tegemisel. Menetlusnormide rikkumisel on keeruline välja selgitada, kas see avaldas mõju kaalutusotsuse sisule või mitte. Kaalutusotsuse võib jätta jõusse vaid juhul, kui kohus on täielikult veendunud, et vaatamata menetlus- või vorminõude rikkumisele ei oleks haldusorgan saanud teistsugust otsust teha.

HMS § 58 kohaldamise *eeldused*:

- rikutud on menetlus- või vorminõudeid;
- rikkumine ei võinud mõjutada asja otsustamist.

HMS § 58 kohaldamise *tagajärg*:

- isik ei saa nõuda kehtetuks tunnistamist, kui see ei mõjutanud asja sisulist otsustamist;
- haldusakti õigusvastasus.

9.7.1. HMS § 58 kohaldamise eeldused

9.7.1.1. Menetlus- või vorminõuete rikkumine

HMS § 58 viitab üldiselt menetlus- ja vorminõuete rikkumisele, s.t hõlmatud on kõik võimalikud menetlus- ja vormivead niivõrd, kuivõrd seadus ei sätesta teisiti.

⁴⁶⁰ Asjas RKHK 3-3-1-27-02 leidis Riigikohus, et menetluse venimine võib põhjustada hingelisi kannatusi, mis võib kaasa tuua mittevaralise kahju hüvitamise kohustuse.

Riigikohtu halduskolleegium on käsitlenud nt järgmiste menetlus- ja vorminõuete tähelepanuta jätmise võimalikkust:

- tõendite kogumise nõuete rikkumine (RKHK 3-3-1-2-03; 3-3-1-6-03; 3-3-1-9-03);
- ekspertiisi määramise otsustamine (RKHK 3-3-1-53-03);
- otsuse allkirjastamata jätmise kui vorminõude rikkumine (RKHK 3-3-1-60-00);
- haldusaktide motiveerimine (RKHK 3-3-1-27-01; 3-3-1-14-02; 3-3-1-66-02; 3-3-1-54-03; 3-3-1-66-03);
- teise haldusorgani kooskõlastuse puudumine (RKHK 3-3-1-65-02; 3-3-1-38-03);
- ärakuulamisnõude täitmine (RKHK 3-3-1-74-03; 3-3-1-70.03);
- volikogu istungi juhtimine volikogu vale liikme poolt (RKHK 3-3-1-35-01);
- taotluse esitamiseks kehtestatud vorminõuete rikkumine (RKHK 3-3-1-9-04).

HMS § 58 ei ole kohaldatav, kui:

- seadus näeb ette erandi nimetatud normi suhtes. Eelkõige ei ole HMS § 58 kohaldatav juhul, kui haldusakt on tühine sama seaduse § 63 mõttes. Lisaks võivad eriseadused sisaldada nn absoluutseid kehtetuks tunnistamise aluseid (need ei ole siiski absoluutsed tühisuse alused). Selliseid absoluutseid kehtetuks tunnistamise aluseid võiks võrrelda kohtumenetluse olulise protsessinormide rikkumisega (TsMS § 333; HKMS § 45 lg 2; KrMS § 339; VäMS § 150);⁴⁶¹
- haldusakti õigusvastasus puudub, nt kui menetlus- või vormiviga ei muutnud haldusakti õigusvastaseks, kuna oli äärmiselt "ebaoluline" (ilmselge ebatäpsus HMS § 59 tähenduses);
- tegu on materiaalõigusliku veaga;
- haldusakt on antud välise pädevuse nõudeid rikkudes. Kuigi pädevusnõue on üks formaalse õiguspärasuse tingimustest menetluse ja vorminõuete kõrval, on välise pädevuse rikkumise tagajärjeks tühisus HMS § 63 lg 2 alusel (või kehtetuks tunnistatavus, kui rikkumine ei ole ilmselge⁴⁶²). Kui välise pädevuse rikkumine ei olnud ilmselge, tuleb haldusakt siiski vaidlustamise korral kehtetuks tunnistada, sest välispädevuse rikkumine on tõsisem viga kui menet-

⁴⁶¹ Absoluutsed kehtetuks tunnistamise alused peaksid olema siiski pigem erandiks kui reeglilik, kuna need võivad olla vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega. Kuigi õiguspärane haldusmenetluse läbiviimine on reeglina menetlustulemuse õiguspärasuse eeltingimuseks ning õiguspärasel haldusmenetlusel on ka iseseisev protseduuriline väärtus, siis menetlusnormide rikkumise range sanktsioneerimine seadusandja poolt ilma, et õiguse rakendajale jäetaks võimalust valida võimalike tagajärgede vahel (kas tunnistada haldusakt kehtetuks või mitte) lähtuvalt menetlusnormi rikkumise kaalukusest, ei ole alati proportsionaalne seadud eesmärgi suhtes kaitsta isiku õigust õiguspärasele menetlustulemusele (rikutud menetlusnorm võis ka mitte mõjutada asja sisulist otsustamist). Vt nt ka RKPK otsust asjas nr 3-4-1-1-03, millega tunnistati "Maa enampakkumisega erastamise korra" punkti 47 kolmas lause kehtetuks osas, milles see kohustas korraldama igal juhul uut enampakkumist, kui enampakkumise tulemused jäeti kinnitamata põhjusel, et rikuti enampakkumise korda või erastamise korraldaja rahuldada erastamise kohta esitatud protesti.

⁴⁶² RKHK 3-3-1-32-03.

lus- või vormiviga. Välispädevuse rikkumise korral puudub haldusorgani tegevusel vajalik legitiimsus. Kui rikutakse sisepädevust (vt selle kohta ptk 2.4), on HMS § 58 kohaldatav.

Menetlusosalise õigusvastane käitumine haldusmenetluses ei ole käsitatav haldusakti õigusvastasuse põhjusena (s.t menetlusveana), välja arvatud juhul, kui haldusorgan pidi seadusest tulenevalt menetlusosalise tegevusele reageerima sellisel viisil, mis oleks välistanud haldusakti andmise. Küll aga on menetlusviga haldusakti andmine ilma isiku taotluseta, kui õigusaktid lubavad menetlust algatada vaid taotluse alusel.⁴⁶³ Puudused haldusakti andmise taotluses ei keela haldusakti andmist, kui haldusakti andmise materiaalõiguslikud alused on puudustele vaatamata haldusmenetluses tuvastatavad.⁴⁶⁴

9.7.1.2. Väljend "... ei võinud mõjutada asja otsustamist"

Haldusorgan või kohus, kes kehtetuks tunnistamise taotluse, vaide või kaebuse saab, peab hindama, kas viga võis mõjutada haldusakti sisu – kas kõikide õigusaktist tulenevate vormi- ja menetlusnõuete järgimisel oleks lõppotsustus olnud teistsugune. Kui analüüsimise tulemusel tekib kahtlus, et otsus oleks võinud olla teistsugune (näiteks oleks keeldutud loa andmisest või oleks antud teistsugustel tingimustel), tuleks haldusakt tunnistada kehtetuks. Lõpliku otsuse tegemisel, kas tunnistada menetlus- või vormiveaga haldusakt kehtetuks või mitte, tuleb kaaluda ühest küljest sisulise vea tõenäosust ja selle hinda, teisalt aga menetluse kordamisega kaasnevaid kulusid.

Mõju avaldamine või mitteavaldamine sõltub suures osas vea liigist – näiteks haldusakti vormistamise nõuded, v.a motiveerimise kohustus üldreeglina haldusakti sisu korrektsust ei mõjuta. Liiga lühike ja blanketne põhjendus seevastu võib viidata sellele, et kõiki asjas tähtsust omavaid asjaolusid ei ole välja selgitatud ning seega ei ole nendega otsuse tegemisel ka arvestatud, mistõttu teistsuguse sisuga otsuse tegemise tõenäosus on suur. Sama kehtib juhtudel, kui isikud on jäetud ärakuulamata või pole kogutud vajalikke tõendeid. Samuti on keerukate diskretsioonotsuste tegemisel (näiteks planeerimismenetlustes) menetlusvigadel eriti suur roll otsuse sisu määramisel ning tõenäosus, et haldusakt oleks rikkumise vältimisel jäetud andmata või olnud teistsuguse sisuga, väga suur. Motiveerimata haldusakti kohta hilisemas kohtumenetluses toodud põhjendused võivad osutada otsituiks.⁴⁶⁵ Sellistel juhtudel ei ole ilmselge, milline oleks tulemus olnud menetluse korrektsel läbiviimisel, ning mõju mitteavaldamine haldusakti sisule on raskesti kontrollitav. Mida suurem on haldusorganile jae-

⁴⁶³ RKHK 3-3-1-9-04, p 16.

⁴⁶⁴ Vrd RKHK III-3/1-3/95, p 3.

⁴⁶⁵ RKHK 3-3-1-66-03, p 20; 3-3-1-74-03, p 14.

tud diskretsiooniruum, seda tõenäolisem on menetlusnõuete eiramisel vea tekkimine.

Riigikohus on märkinud: "Halduskolleegium on korduvalt väljendanud oma seisukohta, et menetlusnormidel on oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. Menetlusnormide tähendus õiguste kaitsel on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud."⁴⁶⁶ "Antud juhul süvendab ebaõiglane menetlus ehitusloa sisulise õigsuse ja huvide õiglase tasakaalustamise suhtes eespool üleskerkinud kahtlusi. Kohtul ei ole võimalik veenduda, et ehitusloa andmisel saavutati erinevaid huve tasakaalustatult arvestav lahend. Seega pole HMS § 58 kohaldamiseks alust ja ehitusloa tühistamine on põhjendatud."⁴⁶⁷

Oluline menetlusviga on haldusakti andmine ilma taotluseta, kui seaduse kohaselt võib haldusakti anda ainult taotluse alusel ja see taotlus jäi tähtaegselt esitamata.⁴⁶⁸ Kui taotluse esitamiseks tähtaega ei olnud, tõendab adressaadi hilisem vastav tahteavaldus, kus kinnitatakse, et haldusakti andmine vastab tema soovidele, reeglina seda, et taotluse esitamata jätmine ei mõjutanud asja otsustamist sisuliselt. Taotluse esitamata jätmist ei saa pidada oluliseks menetlusveaks, kui taotlus jäi esitamata asutuse puudulike või eksitavate selgituste tõttu. Menetlusviga on ka ebapiisav tõendite kogumine ja see võib viia asja ebaõigele otsustamisele, kui kogumata tõenditest tulenevalt oleks võinud anda teistsuguse haldusakti. Puuduliku tõendusmaterjali alusel antud akt võib jääda jõusse, kui kõik olulised tõendid kogutakse hiljem ja nende põhjal saab veenduda, et teistsugune otsus oleks olnud võimatu või väga ebatõenäoline.⁴⁶⁹ Aegumistähtaja ületamine viib igal juhul valele otsusele ja seega ka otsuse kehtetuks tunnistamisele, sest aegumistähtaja eesmärk on täielikult välistada pärast tähtaja möödumist vastavasisulise otsuse tegemine.⁴⁷⁰ Allkirja puudumine sisuliselt õigel haldusaktil ei tohi mõjutada sellest juhindumist.⁴⁷¹ Motivatsioonis valele sättele viitamine ei tähenda veel, et haldusaktil tegelikult puuduks õiguslik alus.⁴⁷²

⁴⁶⁶ RKHK 3-3-1-32-03, p 14.

⁴⁶⁷ RKHK 3-3-1-42-03, p 38; vt ka RKHK 3-3-1-8-02, p 6; 3-3-1-42-02, p 11; 3-3-1-54-03 p-d 34-37.

⁴⁶⁸ Tööandja eluruumiks tunnistamise taotluse esitamise tähtaja rikkumise kohta vt RKHK III-3/1-2/95; III-3/1-20/95; omandireformi käigus vara kompenseerimine tagastamise asemel, RKHK 3-3-1-2-01, p 8; vara tagastamine ilma avalduseta, RKHK 3-3-1-51-01, p 3.

⁴⁶⁹ Vrd RKHK 3-3-1-9-96. Vormivead tõendina kasutatud raamatupidamisdokumentides vt RKHK 3-3-1-15-02, p 14; RKHK 3-3-1-26-02, p 13.

⁴⁷⁰ Vrd RKHK 3-3-1-11-97; 3-3-1-18-99.

⁴⁷¹ RKHK 3-3-1-60-00, p 2; 3-3-1-53-01, p 3. Sama kehtib ka haldusaktiga kaasneva täiendava teavitamise kohustuse kohta, mis on eelduseks uute haldusaktide andmisele. Nt vormilised minetused omandireformimenetluses tagastatud vara vastuvõtmise tähtaja teatavakstege misel ei takista tagastamiskorralduse kehtetuks tunnistamist vara tähtaegselt vastu võtmata jätmise korral, RKHK 3-3-1-40-01, p 4.

⁴⁷² Vrd RKHK 3-3-1-17-98, p 4; 3-3-1-21-99, p 3.

Ka vähem- ja enampakkumistel on menetlusnormidel tavalisest olulisem roll. Juba väike vormiline eksimus võib seada pakkujad ebavõrdsesse olukorda või võimaldada neil "kokkumängu".⁴⁷³

9.7.2. HMS § 58 õiguslik tagajärg

9.7.2.1. Kehtetuks tunnistamise välistamine

HMS § 58 viitab, et "kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda" – seega on norm suunatud haldusorganitele, kellele on esitatud kehtetuks tunnistamise taotlus (HMS § 64 jj), vaideid lahendavatele haldusorganitele (HMS § 71 jj) ning kohtule (HKMS § 6 lg 2 p 1). Neil on õigus jätta taotlus, vaie või kaebus rahuldamata. Seega täpsustab HMS § 58 ka RVS §-i 4, mis reguleerib haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude kui õiguskaitselahendi materiaalõiguslikke aluseid.

Kui isik esitab kehtetuks tunnistamise nõude, kuid nõuet läbivaatav organ jõuab veendumusele, et vaidlustatud vormi- või menetlusnormi rikkumine ei mõjutanud otsuse sisu, tuleb haldusakt jätta kehtetuks tunnistamata (tühistamata). See tähendab, et selline haldusakt jääb kehtima, kuigi tegelikult on ta (formaalselt) õigusvastane.

Isegi kui formaalselt õigusvastane haldusakt tunnistatakse kehtetuks, sest kohus või vaideorgan ei saa menetlus- või vormivea tõttu akti sisulises õiguspärasuses veenduda, ei tähenda see iseenesest, et asutus ei võiks korrektses menetluses samasisulist akti uuesti anda, tehes nt motiveerimatuse tõttu kehtetuks tunnistatud maksuotsuse asemel uue samasisulise, kuid motiveeritud otsuse.⁴⁷⁴ Oluline on, et vahepeal ei tohi olla tekkinud muid akti andmist välistavaid asjaolusid (nt ei tohi olla möödunud koormava haldusakti andmise tähtaeg).⁴⁷⁵

HMS § 58 sätestab, et isik ei saa nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, s.t antud norm ei välista haldusorgani enda initsiatiivil menetlus- või vormiveaga haldusakti kehtetuks tunnistamist. Taolise veaga haldusakti

⁴⁷³ Nt enampakkumise sammu kehtestamata jätmine. Sammu eesmärk on välistada olukord, kus ebareaalselt väikesele pakkumisele järgneb koheselt teadlikult ebareaalselt suur pakkumine, eesmärgiga sellest hiljem loobuda ja "mängida" võit selliselt "kätte" ebareaalselt väikese pakkumise teinud isikule. Vt RKHK 3-3-1-34-98, p 2. Vead pakkumismenetluses toovad tihti kaasa mitte ainult lõppotsuse tühistamise, vaid kogu eelneva menetluse kordamise. Seda juhul, kui menetlust kordamata ei ole võimalik tegelikku võitjat selgitada, nt olukord, kus keegi on enne pakkumiste tegemist menetlusest kõrvaldatud, vrd RKHK 3-3-1-20-99. Kui on võimalik tuvastada, kes oleks menetluse õiguspärasel läbiviimisel võitjaks osutunud, tuleb ta võitjaks kuulutada, mitte menetlust korrata, sest menetluse kordamisel ei pruugi tema pakkumine enam parimaks osutada. Kuna aga tal oli esimesest pakkumisest tulenevalt õigus lepingu sõlmimisele, ei oleks menetluse kordamisel tagatud efektiivne õiguskaitselahendamine ega haldusmenetluse toimumine mõistliku aja jooksul, RKPK 3-4-1-1-03.

⁴⁷⁴ RKHK 3-3-1-18-03, p 18; 3-3-1-36-03, p 14.

⁴⁷⁵ Maksuettekirjutuse näitel vt RKHK 3-3-1-32-99, p 5.

saab haldusorgan tunnistada kehtetuks, tuginedes HMS § 64 jj sätetele, mis reguleerivad õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist. Kaalutus-õiguse teostamisel, kas tunnistada haldusakt kehtetuks või mitte, tuleb aga kindlasti arvestada teiste isikute õigustega ning avalike huvidega. Menetlus- või vormivea tõttu kehtetuks tunnistamine peaks aset leidma üksnes juhtudel, kui esinevad ülekaalukad era- või avalikud huvid, mis seda nõuavad. Sellega on eelkõige tegu juhul, kui haldusakti sisulise õiguspärasuse suhtes on menetlusnormide rikkumisest tulenevalt tõsiseid kahtlusi. Kindlasti tuleb arvestada ka haldusakti adressaadi (nt kauplemisloa omaniku) ja kolmandate isikute õiguste ja huvidega. (vt kehtetuks tunnistamise kommentaare ptk-s 9.8).

HMS § 58 mõjutab ka kaebeõigust halduskohtumenetluses ning vaideõigust. Menetlustoiminguid ei saa reeglina iseseisvalt, s.o sõltumata menetluse lõpptulemusest, vaidlustada. "Menetlustoiminguid saab iseseisvalt vaidlustada, kui menetlusnõude rikkumine toob kaasa menetlusosalise subjektiivse õiguse rikkumise sõltumata menetluse lõpptulemusest (nt saab viivituse korral esitada kohustamiskaebuse). Samuti saab menetlustoiminguid vaidlustada, kui menetlusnõude rikkumisel on nii oluline tähendus, et rikkumine mõjutab igal juhul hilisema haldusakti sisu."⁴⁷⁶

9.7.2.2. Haldusakti õigusvastasus

HMS § 58 eesmärgiks on välistada isikute õigus nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, kui haldusakt on sisuliselt õiguspärane. Samas, menetlus- või vormiveaga haldusakt on ja jääb õigusvastaseks. See tähendab, et HMS § 58 välistab üksnes materiaalse õigusvastasuse. Haldusakti formaalse õigusvastasuse tuvastamine võib omakorda olla aluseks täiendavate õiguskaitsevahendite rakendamisele.

Näiteks võib rikkumine olla aluseks kahju hüvitamise nõudele, kui menetlus- või vorminõuete mittejärgimise läbi on tekitatud kahju. Kahju hüvitamise nõude eelduseks on see, et peavad esinema RVS-s sätestatud alused (nt tegeliku kahju tekkimine, põhjuslik seos jne).⁴⁷⁷ Halduskohtumenetluses ei saa kohtule esitatud tühistamiskaebust pidada põhjendamatuks, kuna menetlus- või vormiveaga haldusakt on ja jääb õigusvastaseks. Halduskohus peab tühistamiskaebuse sellisel juhul rahuldama osaliselt ning tunnistama haldusakti õigusvastaseks. Sellest tulenevalt tuleb õigusabikuld kaebaja kasuks välja mõista vaatamata sellele, et kaebus rahuldati osaliselt.

9.7.3. Ilmse ebatäpsuse parandamine

Nii nagu kõigi kirjalike tekstide koostamisel, nii ka haldusaktide andmisel võib haldusaktide sõnastamisel ja vormistamisel kirjutatavasse teksti

⁴⁷⁶ RKHK 3-3-1-53-03, p 18.

⁴⁷⁷ Näiteks kohtupraktikas on käsitletud moraalse kahju hüvitamist omandireformi käigus vara tagastamise küsimuse otsustamisega viivitamisest üle mõistliku aja piiri (RKHK 3-3-1-27-02). Oluline on siiski rõhutada, et menetlustoimingu ja kahju vahel peab olema põhjuslik seos, vt RKHK 3-3-1-9-03.

sattuda kas kiirustamisest või lihtsalt “käevääratusest” tulenevaid kirja-, arvutamise- või muid taolisi vigu. Seejuures on sageli selge, et tegu on tõepoolest üksnes tähelepanematusest tuleneva veaga ning see ei mõjuta haldusakti sisu. Pärast haldusakti teatavakstegemist isikutele omandab haldusakt õigusjõu ning haldusorgan ei või selles enam suvaliselt muudatusi teha. Seega tekib küsimus, kuidas taolisi vigu parandada.

Haldusaktide muutmist reguleerivad HMS § 64 jj. Tegu on keerulise protsessiga, mis nõuab erinevate asjaolude arvestamist ning vastandlike huvide kaalumist (vt kommentaare ptk-s 9.8.6.1). Vältimaks taolise komplitseeritud menetluse läbiviimist, näeb HMS § 59 paranduste tegemiseks ette lihtsustatud korra:

“Haldusorgan parandab seadusega haldusakti muutmiseks ettenähtud menetluskorda järgimata haldusaktis kirjavea ja muu ilmse ebatäpsuse, mis ei mõjuta haldusakti sisu. Haldusorgan teeb haldusakti parandamise teatavaks haldusakti adressaadile.”

Analoogiline vigade parandamine on ette nähtud ka kohtumenetluses (vaata nt TsMS § 237).

9.7.3.1. Ilmse ebatäpsuse mõiste

Ilmse ebatäpsusena on käsitletavad eelkõige kirjavead, aga ka arvutusvead ja muud ilmselged “näpuvead”, mis võivad tekkida kiirustamise, hoolituse või lihtsalt tähelepanematuse tõttu. Näiteks kui tegevusloa andmise otsuses on “AS Mets” asemel kirjutatud “AS Nets” või kui sotsiaaltoetuse maksmise otsuses on toodud summa 500 krooni asemel 500 000 krooni. Siiski tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et haldusakti saab lihtsustatud korras muuta ehk parandada üksnes juhtudel, kui viga:

- saab lugeda ilmselgeks ebatäpsuseks ja
- viga ei mõjuta haldusakti sisu.

“Ilmselge ebatäpsuse” nõue viitab piltlikult sellele, et mõistlikult käituv inimene (tavaline inimene), kellele haldusakt on suunatud või kelle õigusi haldusakt puudutab, võib kohe pärast haldusaktiga tutvumist kahtluseta järeldada, et haldusorgan on oma tahte väljendamisel teinud vea.

Teise eeltingimuse - viga ei tohi mõjutada haldusakti sisu - hindamine sõltub konkreetsetest asjaoludest. See, mis ühel juhul võib mitte mõjutada haldusakti sisu, võib teisel juhul omada olulist õiguslikku tähendust. Oluline on, et haldusakt oma vigasel kujul ei vastaks haldusorgani tegelikule tahtele ning see on või peaks olema arusaadav ka haldusakti adressaadile.

Näiteks kui tänaval kauplemise luba ühele ja samale kohale taotlevad OÜ Saabas ja OÜ King, siis juhul, kui kauplemisloa otsuses on loa saajana kirjas OÜ Ving, siis on selge, et tegu on ilmselge ebatäpsusega, mille võib parandada HMS §-s 59 sätestatud korras. Samas, kui taotlejad kandsid nimetusi OÜ King, OÜ Sing ja OÜ Saabas, siis ka ühe tähega eksimine (OÜ Ving) mõjutab haldusakti sisu, kuna ei ole selge, kes on loa saajaks.

Ka arvutusvigade puhul võib nende lugemine "ilmselgeks ebatäpsuseks, mis ei mõjuta haldusakti sisu" olla teatud juhtudel kerge otsustada, näiteks kui toetuse maksmise otsuses on ilmselgelt nulle rohkem või kui taotlusest, õigusaktidest ning muudest materjalidest või haldusaktis endas toodud arvutuskäigust nähtub, et arvutamisel on tekkinud mehhaaniline viga. Samas võib ka väikse summaga eksimisel olla isiku jaoks suur tähendus, eriti kui parandamine seisneks isiku jaoks koormavama otsustuse tegemises. Viga ei ole ilmne, kui haldusakti on asunud juba täitma ja eksimus avastatakse tagantjärele. Sellisel juhul saab haldusakti muuta vaid HMS §-s 64 jj sätestatud korras.

Ebaoluliseks veaks võib olla ka ebatäpse terminoloogia kasutamine, kui haldusakti andja tegelik tahe on vaieldamatult tuvastatav. Sõnastuslikud ebatäpsused ei too tingimata kaasa haldusakti õigusvastasust.⁴⁷⁸

Ilmne ebatäpsus või olla tekkinud nii haldusakti andmisel haldusakti koostava ametniku eksimuse tõttu kui ka hiljem tingituna muudest välistest asjaoludest. Nimetatud normi saab kasutada juhtudel, kui muutuvad mingid haldusaktis otsesest õiguslikku tähendust mitteomavad andmed, mille parandamine ei mõjuta haldusakti sisu. Näiteks saab tuginedes HMS §-le 59 parandada haldusakti adressaati iseloomustavaid andmeid (nimi, kontaktandmed, aadress vms). Siiski, ka siin tuleb tähelepanu pöörata sellele, et teatud juhtudel võib andmete muutus omada õiguslikku tähendust.

Näiteks kui haldusakti adressaadi muutuse on tinginud pärast haldusakti andmist toimunud muutused adressaadi juriidilises vormis (nt aktsiaseltsi kujundatakse ümber osaühinguks) ning õigusakti kohaselt saab vastavat tegevusluba omada üksnes aktsiaseltsina tegutsev äriühing, on § 59 kasutamine lubamatu: tegevusluba ei saa minna üle. Eriseaduses võib olla sätestatud ka õigusjärgluse korras juriidilisele isikule kuuluva loa edasiandmise keeld.

Vigu tõendite kogumisel ja hindamisel ning haldusakti aluseks olevate faktiliste asjaolude tuvastamisel ei saa haldusorgan HMS §-s 59 sätestatud korras parandada. Ilmse ebatäpsuse kõrvaldamise korras ei saa muuta ega täiendada ka haldusakti motiive.

Fakti, et haldusakt anti puudulikult motiveerituna, ei saa kõrvaldada ka HMS § 64 jj alusel. Nimetatud sätetega kooskõlas võidakse küll uusi motiive lisada või olemasolevaid ära jätta, kuid sellel ei ole mingisugust õiguslikku tähendust, sest objektiivses reaalsuses juba aset leidnud sündmust (puudulik motiveerimine) ei ole võimalik õigusliku tahteavaldusega olematuks lugeda. HMS motiivide parandamist ette ei näe ning selleks puudub ka vajadus. Kui puudulike motiividega haldusakti kehtima jäämist on võimalik tagantjärele õigustada tuginedes HMS §-le 58, siis tuleb hinnata, kas motiveerimisviga mõjutas sisulist otsustamist. Kui halduskohus on tunnistanud

⁴⁷⁸ Ka enne HMS-i jõustumist jäeti väheolulised ebatäpsused tähelepanuta, nad ei olnud haldusakti seadusevastaseks tunnistamise aluseks, nt talupidajale maa andmine "põliseks kasutamiseks" "tähtajatu kasutamise" asemel (vt RKHK III-3/1-3/95).

nt vallavalitsuse korralduse puudulikult motiveerituks, kuid korralduse kooskõlas HMS §-ga 58 siiski kehtima jätnud, ei ole mingit vajadust selles motiivide parandamiseks.

9.7.3.2. Parandamine

Haldusaktis ilmse ebatäpsuse parandamise algatajaks võib olla nii haldusorgan (kas avastades vea ise või temale laekunud teabe alusel, nt keegi juhib sellele tähelepanu) kui ka haldusakti adressaadi avalduse alusel, kes palub ebatäpsuse parandada. Ebatäpsuse parandamine ise ei ole haldusakt, vaid toiming, kuna ta ei vasta sellisele haldusakti tunnusele nagu "suunatus isiku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele". Ebatäpsuse parandamine ei muuda haldusakti tegelikku sisu, vaid toob haldusorgani tahte selgemalt esile. Seega on tal üksnes deklaratiivne iseloom.⁴⁷⁹

Kui isiku esitatud avalduse alusel haldusorgan keeldub ebatäpsuse parandamisest, on tegu toiminguga sooritamisesest keeldumisega. Selle kohta vt pikemalt ptk 14.2.1.4.

Põhimõtteliselt on parandamiseks kolm moodust:

- 1) olemasolevas haldusaktis tõmmatakse vigane tekst maha, kirjutatakse korrektne tekst ning lisatakse juurde mäрге, et parandus on õige, paranduse tegemise kuupäev ning paranduse teinud isiku nimi ja/või allkiri;
- 2) vormistatakse uus otsus, käskkiri või korraldus, kus sätestatakse näiteks:

"Tuginedes HMS §-le 59 parandada Metsa vallavalitsuse 23. märtsi 2003. a otsuses "Tegevusloa andmine" äriühingu nimi OÜ Ving, asendades selle nimega OÜ King."

Nimetatud otsus, käskkiri või korraldus lisatakse dokumendiregistrisse senise haldusakti juurde;

- 3) koostatakse uus vigadeta haldusakt, millel on algse haldusaktiga sama kuupäev ja number; vajadusel võib sellesse lisada märkuse selle kohta, millised vead on kelle poolt ja mis kuupäeval kõrvaldatud.

§ 59 sätestab nõude, et parandamine tuleb teha teatavaks haldusakti adressaadile (HMS § 25 jj). Kui algne ebatäpsusega haldusakt on tehtud teatavaks ka teistele isikutele, siis oleks soovitatav ka neid sellest teavitada, kuigi HMS seda otseselt ei nõua. Kui ebatäpsusega haldusakti alusel on välja antud tegevusluba, tunnistus või muu haldusakti andmise kohta väljastatud

⁴⁷⁹ Samal seisukohal saksa kirjanduses valitsev arvamus, vt koos kriitikaga A. Musil, Die Berichtigung von Verwaltungsakten wegen offenbarer Unrichtigkeiten gemäß § 42 VwVfG und § 129 AO, DÖV 2001, lk 947–948 jj.

tõend (HMS § 55 lg 5), siis selle ümbervahetamine sõltub konkreetsetest asjaoludest ja vajadustest.

9.8. Haldusakti kehtetuks tunnistamine ja muutmine

9.8.1. Üldist

Haldusakti kehtivus võib üldjuhul iseenesest lõppeda vaid haldusakti lõpliku täitmise (realiseeritakse haldusaktiga antud õigus või pandud kohustus) või haldusakti kehtivusaja lõppemisega (HMS § 61 lg 2). Ülejäänud haldusakti kehtivuse lõpetamise viisid on selle tühistamine halduskohu poolt ja kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt.⁴⁸⁰

Haldusakti kehtivus ei ole reeglina seotud tema õiguspärasusega. Ka õigusvastane haldusakt on *kehtiv* ja seda tuleb järgida. Vaid sellisel juhul, kui haldusakti õigusvastatus väljendub HMS § 63 lg-s 2 loetletud aluste esinemises, on tegemist niivõrd ränga õigusvastasusega, et haldusakt on *tühine*, s.t kehtetu algusest peale, mistõttu seda ei tule ka täita. Haldusakti tühisust on võimalik täiendavalt üksnes tuvastada (vt ptk 9.6.5). Õigusvastatus, mis ei "küündi" haldusakti tühisuseni, annab üksnes võimaluse haldusakti vaidlustamiseks (sätestatud tähtaegade piires) ja võib olla aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamisele.

Haldusakti kehtetuks tunnistamine on pädeva haldusorgani tahteavaldusega haldusakti kehtivuse kõrvaldamine. Kehtetuks tunnistamisel haldusakti kehtivus lõpeb (võimalik nii edasiulatuvalt kui tagasiulatuvalt, vt ptk 9.8.1.4) ning haldusakt ei ole enam kellelegi täitmiseks kohustuslik. Sellega on haldusakt kaotanud oma õigusjõu.⁴⁸¹

Haldusakti kehtivuse kõrvaldamise pädevus on ka halduskohtul, kuid tulenevalt halduskohtumenetluse seadustikust ei kasutata selle tähistamiseks mitte terminit "kehtetuks tunnistamine", vaid "tühistamine".⁴⁸² Haldusakti *tühistamine* tähendab haldusakti tunnistamist kehtetuks tagasiulatuvalt, täpsemalt – kehtetuks algusest peale. Tühistamine ei muuda kehtivat haldusakti tühiseks, vaid üksnes kehtetuks. Haldusakt lakkab kehtimast tühistamisotsuse jõustumise hetkest.⁴⁸³ Halduskohtumenetluses haldusakti tühistamisega toimub seega haldusakti kehtivuse kõrvaldamine tagasiulatuvalt, selle akti andmise hetkest alates.

⁴⁸⁰ Haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta vt lisaks I. Pilving, Haldusakti tühistamine halduse poolt, *Juridica* 1998, nr 8, lk 392–397; samuti I. Pilving, Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, *Juridica* 2002, nr 3, lk 139–147.

⁴⁸¹ RKHK 3-3-1-21-03.

⁴⁸² Mõistete "kehtetuks tunnistamine" ja "tühistamine" kohta vt täpsemalt A. Aedmaa, Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine, *Õiguskeel*, 2001, nr 5, lk 34–37.

⁴⁸³ RKHK 3-3-1-21-03.

Ka haldusorgani poolt haldusakti tagasiulatuva kehtetuks tunnistamise tähistamiseks kasutatakse eriseadustes vahel terminit "tühistama". Paraku ollakse eriseadustes selle termini kasutamise eabajärjekindlad ning mõnikord räägitakse eriseaduses tühistamisest hoopis haldusakti edasiulatuva kehtetuks tunnistamise tähenduses.⁴⁸⁴ Korrekne oleks sellistel juhtudel kasutada mõistet "tunnistatakse kehtetuks". Kuid olenemata sellest, kas eriseadustes räägitakse haldusorgani poolt haldusakti tühistamisest või kehtetuks tunnistamisest, tuleb sellistel juhtudel lisaks eriseaduses sätestatud juhinduda ka HMS §-des 64–70 sätestatust.

9.8.1.1. Seos eriseadustega

Haldusmenetluse seadus kui üldseadus annab üksnes üldised alused haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Tihti on eriseadustes sätestatud konkreetsed alused, mille puhul on haldusorganil õigus või isegi kohustus haldusakt kehtetuks tunnistada. Eelkõige on eriseadustes näiteks lubade kehtetuks tunnistamise alustena välja toodud loa või muu soodustava haldusakti adressaadi enda tegevus, mille eest on avalike huvide kaitsmise või n-ö "karistamise" eesmärgil ette nähtud haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalus.

Maagaasiseaduse § 35 lg 1 p 1 kohaselt võib Energiaturu Inspektsioon tunnistada kehtetuks gaasi impordi, müügi või muu maagaasiseaduse § 27 lg-s 2 sätestatud tegevusalal tegutsemiseks vajamineva tegevusloa juhul, kui selgub, et tegevusloa omanik on esitanud tegevusloa taotlemisel teadlikult eksitavaid või tegelikkusele mittevastavaid andmeid või võltsitud dokumente.

Jahiseaduse § 16 lg 2 p 3 kohaselt tunnistatakse jahipiirkonna kasutusõiguse luba kehtetuks, kui jahipiirkonna kasutajal on rohkem kui üks kehtiv karistus jahiseaduse või selle alusel antud õigusaktide nõuete rikkumise eest.

Hoolikalt tuleb sellistel juhtudel järgida seda, kas haldusorganile on eriseaduses tehtud kohustuseks haldusakt kehtetuks tunnistada, või on see haldusorgani diskretsiooniõigus (vt diskretsiooni kohta ptk 9.4.3).

Olukord, kus eriseaduses ei ole loetletud konkreetseid haldusakti kehtetuks tunnistamise aluseid, ei tähenda samas kaugeltki seda, et sellist haldusakti ei saakski üldse kehtetuks tunnistada. Selliste haldusaktide kehtetuks tunnistamine on täiesti võimalik, sealjuures tuleb lihtsalt arvestada HMS §-des 64–70 sätestatud üldise regulatsiooniga.

Tihti võib esineda aga ka juhte, kus eriseaduses on loetletud konkreetsed kehtetuks tunnistamise alused ning loetelust ega mujalt seadusest ei nähtu, et tegemist oleks mitteammendava loeteluga. Sellest hoolimata on ka sellistel juhtudel võimalik, kui see ei lähe vastuollu eriseaduses toodud loetelu mõttega, haldusmenetluse seaduse kui üldseaduse haldusakti kehtetuks tunnistamise aluste rakendamine. Sealjuures kuuluvad aga kindlasti

⁴⁸⁴ Vt näiteks ravimiseaduse § 10 lg 8: "Ravimite jaemüügi tegevusluba tühistatakse, kui on muutunud tingimused, mille põhjal tegevusluba väljastati."

kohaldamisele haldusmenetluse seaduse menetluslikud nõuded haldusakti kehtetuks tunnistamisele (näiteks HMS § 70 lg 1 – kehtetuks tunnistamine tuleb vormistada haldusaktiga).

Turvaseaduse § 31 kohaselt võib turvatöötaja väljaõpet korraldava isiku koolitusloa kehtetuks tunnistada, kui olukorra muutumise tõttu ei vasta turvatöötajate õpet korraldav isik enam nõuetele, mis olid tegevusloa väljaandmise aluseks; kui turvatöötaja õppe korraldaja ei täida turvaseaduse või selle alusel antud õigusakti nõudeid; kui turvatöötaja õppe korraldaja on loa väljaandjale teadlikult esitanud võltsitud dokumendi või valeandmeid.

Ehkki see turvaseaduse eeltoodud loetelust otseselt ei tulene, saaks mõeldavaks pidada koolitusloa kehtetuks tunnistamist ka näiteks juhul, kui koolitusloa andmise kõrvaltingimuseks oli nõue arendada ja täiustada oma iga-aastast õppekava vastavalt Euroopas tunnustatud sellealastele õppekavadele. Turvatöötaja õppe korraldaja seda nõuet aga ei täida. Sellisel juhul oleks kehtetuks tunnistamise aluseks HMS § 66 lg 2 p 3.

Haldusmenetluse seaduse haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsioon kuulub kohaldamisele kõikidel haldusorgani poolt haldusakti kehtetuks tunnistamise juhtudel, v.a siis, kui kehtetuks tunnistamine toimub vaidemenetluse raames. Seda üldregulatsiooni kohaldatakse niivõrd, kui võrd eriseadus ei sätesta vastavates küsimustes otseselt erisusi. Juhtumid, kus eriseadus sätestab üldsõnaliselt haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluse, ei tähenda, et sel puhul haldusmenetluse seaduse kehtetuks tunnistamise regulatsiooni järgima ei peaks. Näiteks KOKS § 33¹ annab igapähele õiguse taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusevastaselt kitsendatud tema õigusi. Sellise taotluse lahendamisel ja haldusakti muutmise küsimuse otsustamisel tuleb samuti arvestada haldusmenetluse seaduses haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta käivaid asjakohaseid sätteid, näiteks isiku usaldust haldusakti kehtimajäämise suhtes (HMS § 67), samuti asjakohaseid menetlus- ja vormistamisnõudeid.⁴⁸⁵ Haldusmenetluse seaduse regulatsioonist ei saa mööda ka teenistusliku järelevalve korras haldusakti kehtetuks tunnistamisel kõrgemalseisva organi poolt (VVS §-d 93–101, KOKS § 66¹). Ka sellistel juhtudel tuleb, arvestades neist eriseadusest tulenevaid erisusi, lähtuda haldusmenetluse seaduse regulatsioonist.

9.8.1.2. Usalduse kaitse põhimõte

Vältimaks arusaamatusi teema mõistmisel tagapool, tuleb etteruttavalt peatuda veidi ka usalduse kaitse põhimõttel. Kui haldusakti kehtetuks tunnistamiseks või tühistamiseks ei ole selleks ette nähtud tähtaja jooksul keegi vaiet või kaebust esitanud, tekib sellise haldusakti adressaadil (aga samuti ka teistel isikutel, kelle õigusi või huve haldusakti puudutab, ning samuti ka avalikkusel laiemalt) ootus, et haldusakt jääbki kehtima. Sellisel juhul on

⁴⁸⁵ RKHK 3-3-1-51-01. Täpsemalt käsitletakse KOKS § 33 lg 1 alusel esitatud taotluse menetlemist ptk-s 9.8.5.3.

tegemist vaidlustamatu haldusaktiga, mis on omandanud juba nn õigusjõu. Haldusakti õigusjõud tähendab, et selle reeglipärane vaidlustamine ei ole enam võimalik ning et ka haldus ise ei tohi kergekäeliselt seda haldusakti muutma või kehtetuks tunnistama hakata – ta on ise samuti enda antud haldusaktiga seotud.⁴⁸⁶ Haldusakti õigusjõu kategooria tuleneb õigusriigi ühest printsiibist – *õiguspärase ootuse* printsiibist (PS § 10). Selle printsiibi (põhimõtteliselt samaväärsetena kasutatakse selle tähistamiseks mõisteid “õiguskindluse printsiip” või “usalduse kaitse printsiip”) kohaselt peab isikul olema õigus ja võimalus usaldada haldusakti, mille vaidlustamistähtaeg on möödunud, ning tegutseda tuginedes teadmisele, et haldusakt on õiguspärane ja jääb kehtima. Avalik võim peab isiku sellist õiguspärasust kaitsma. Sellepärast ongi möödunud vaidlustamistähtaegadega haldusakti muutmise või kehtetuks tunnistamise võimalused piiratud olenevatest sellest, kas seda taotleb kolmas isik või soovib seda teha haldusorgan ise. Haldusmenetluse seaduses väljendub see isiku usaldusega arvestamise kohustus (§ 67).

Arvestada tuleb, et usalduse kaitse põhimõtte arvestamise kohustus on üksnes juhtudel, kui haldusakti kehtetuks tunnistamine on kellegi kahjuks. Kui haldusakti kehtetuks tunnistamine kellegi õigusi ega huve ei kahjusta, siis ei saanud ka kellelgi olla kaitstavat ootust sellise haldusakti kehtimajäämise suhtes. Sellisel juhul on primaarsem halduse seaduslikkuse põhimõte, mille järgimiseks on vajalik, et kõik haldusaktid oleksid õiguspärased. Alles siis, kui haldusakti kehtetuks tunnistamine võib kahjustada kellegi õigusi, asuvad konkureerima usalduse kaitse ja halduse seaduslikkuse põhimõtte, ning võib osutada võimalikuks, et viimane peab esimese ees taanduma. Samuti on ette nähtud rida erandeid, mil isiku usaldust kaitsma ei pea. Täpsemalt käsitletakse seda teemat allpool ptk-s 9.8.4.

Juhtudel aga, kui haldusakti vaidlustamise tähtaeg ei ole veel möödunud või kui haldusakt on tähtaegselt vaidlustatud, ei saa haldusaktiga soodustatud isikul olla tekkinud õiguspärasust ootust, et seda haldusakti ei vaidlustatagi ning et see jääb kehtima. Seetõttu ei ole ka näiteks vaidmenetluses ega ka halduskohtumenetluses haldusakti kehtetuks tunnistamisel vajalik arvestada kellegi usaldusega vaidlustatud haldusakti kehtimajäämise suhtes. Erandina on siiski Riigikohus leidnud, et kui kaebetähtaeg hakkab kulgema haldusakti andmise hetkest oluliselt hiljem, võib usalduse kaitse motiivil jääda vaidlustatud haldusakt tühistamata ka kohtu poolt.⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ I. Pilving, Haldusakti tühistamine halduse poolt, *Juridica* 1998, nr 8, lk 393.

⁴⁸⁷ RKHK 3-3-1-41-02, p 12-13.

9.8.1.3. Kaalutusõigus kehtetuks tunnistamisel, kehtetuks tunnistamise liigid

HMS § 64 lg-st 2 tulenevalt on haldusorganil haldusakti kehtetuks tunnistamisel üldjuhul *kaalutusõigus*. Haldusmenetluse seadusest tuleneb haldusakti kehtetuks tunnistamise kohustus ainult HMS § 65 lg-s 3 sätestatud juhtumil (vt ptk 9.8.2.3) ning keelatud on haldusakti kehtetuks tunnistamine vaid HMS § 67 lg-s 2 sätestatud asjaolude esinemisel (vt ptk 9.8.4). Seega saab isik üldjuhul nõuda üksnes seda, et haldusorgan teostaks oma diskretsiooniõigust kehtetuks tunnistamise küsimuse lahendamisel õiguspäraselt. Kaalutusõigust peab haldusorgan rakendama ka siis, kui ta kavatses kehtetuks tunnistada haldusakti, mille vaidlustamise tähtaeg ei ole veel möödunud.

Kaalutusõiguse teostamisel arvestab haldusorgan HMS § 64 lg-s 3 sätestatud asjaoludega (kehtetuks tunnistamise tagajärjed, menetluse põhjalikkus jne). Tegemist on mitteammendava loeteluga, olenevalt konkreetsetest olukorradest võib kaalumisele tulla veel täiendavaid asjaolusid. Näiteks on isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel olulisel kohal proportsionaalsuse printsiip, s.t kehtetuks tunnistamine peab olema sobiv, vajalik ja ei tohi kahjustada isiku õigusi rohkem kui vaja.

Näide 9.7: Isikule on maavanema korraldusega erastatud maad, isik on aga lisaks erastatud maale alustanud maaharimist ka naabermaatükkidel. Maa erastamise korralduse kehtetuks tunnistamine ei ole sellises olukorras sobiv, selle asemel tuleb isikule teha ettekirjutus omavolilise maakasutuse lõpetamiseks.

Näide 9.8: Isik rikub tootlustusettevõttes sanitaarnõudeid. Isikule antud tegutsemisloa kehtetuks tunnistamine ei ole vajalik, kui avalikkuse ja kolmanda isiku õigused saavad kaitstud ettevõtte tegevusloa peatamise ja isiku õigusrikkumise kõrvaldamiseks kohustamise kaudu.⁴⁸⁸

Näide 9.9: Alkohoolsete jookide ja toidukaupadega kauplev ettevõtja rikub alkoholi-seaduse nõudeid. Kui õigusnorm näeb sellise rikkumise eest ette üheselt tegutsemisloa kehtetuks tunnistamise, siis tuleb kehtetuks tunnistada luba ainult alkohoolsete jookidega kauplemise osas, loa tervikuna (s.t ka toidukaupade müümise loa) kehtetuks tunnistamine kahjustaks isiku õigusi ülemäära.

Ainuüksi haldusakti vormivead või selle andmisel tehtud menetlusvead ei pruugi HMS 58 kohaselt viia haldusakti kehtetuks tunnistamisele, kui need vead ei võinud mõjutada asja otsustamist. Sellistel juhtudel haldusakti kehtetuks tunnistamine tähendaks, et samasugune haldusakt tuleks nangunii hiljem välja anda. Samuti ei tähenda kirjaviga või muu ilmne ebatäpsus haldusaktis selle kehtetuks tunnistamise vajadust. Sellise vea saab haldusorgan parandada ilma haldusakti kehtetuks tunnistamata või muutmata (HMS § 59). Täpsemalt vt ptk 9.7.2–9.7.3.

Oluline on haldusmenetluse seaduse haldusakti kehtetuks tunnistamist reguleerivate sätete kohaldamisel arvestada HMS § 64 lg-t 4. Selle sätte ko-

⁴⁸⁸ RKHK 3-3-1-32-02.

haselt tuleb nn *topeltnõjuga* haldusaktide puhul, kus haldusakti kehtetuks tunnistamine on ühe isiku kahjuks, kuid teise isiku kasuks (ehk siis algne haldusakt on ühte isikut soodustav kuid teist koormav), lähtuda haldusmenetluse seaduse neist sätetest, kus reguleeritakse haldusakti kehtetuks tunnistamist isiku kahjuks.

Näide 9.10: Kui topeltnõjuga haldusakti (ehitusluba, üürnikega elamu tagastamine jne) kehtetuks tunnistamist taotleb koormatud isik või kui haldusorgan on asunud seda otsustama enda initsiatiivil, tuleb alati lähtuda HMS §-dest 66–67 (haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks). Kui aga sellise haldusakti kehtetuks tunnistamist soovib isik, kellele see haldusakt soodustuse andis (loa adressaat) ja teiste isikute õigusi sellise haldusakti kehtetuks tunnistamine rikkuda ei saa, siis lähtutakse HMS §-st 65 (haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kasuks), sest pole isikut, keda kehtetuks tunnistamine kahjustaks.

Küsimus, kas kehtetuks tunnistamine toimub kellegi kahjuks või kellegi kasuks, on aluseks ka haldusmenetluse seaduse kehtetuks tunnistamise regulatsiooni enda liigendamisele – isiku kasuks kehtetuks tunnistamist käsitleb § 65, isiku kahjuks kehtetuks tunnistamist käsitlevad §-d 66 ja 67. Nende sätete siseselt toimub haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluste edasine liigitamine sõltuvalt sellest, kas kehtetuks tunnistatav akt on õigusvastane või õiguspärane, ning kas see toimub edasiulatuvalt või tagasiulatuvalt. Põhimõtteliselt on võimalikud kombinatsioonid neist kõigist kuuest kriteeriumist lähtudes. Ka alljärgnevalt haldusaktide kehtetuks tunnistamist täpsemalt käsitledes keskendutakse eraldi peatükkides isiku kasuks (ptk 9.8.2) ja kahjuks (ptk 9.8.3) haldusakti kehtetuks tunnistamisele, seejuures käsitletakse õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist ja õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamist eraldi alampeatükkides. Enne nende probleemide juurde asumist peatutakse aga edasiulatava ja tagasiulatava kehtetuks tunnistamise küsimusel.

9.8.1.4. Edasiulatuva ja tagasiulatava kehtetuks tunnistamine

Edasiulatuva kehtetuks tunnistamine tähendab, et haldusakt on kehtetu alates selle kehtetuks tunnistamise hetkest tulevikus (*ex nunc*). Edasiulatava kehtetuks tunnistamisega soovitakse muuta õigussuhteid üksnes tulevikus, alates kehtetuks tunnistamise hetkest. Haldusakti varasema regulatsiooni tõttu tekkinud õiguslikud ja faktilised tagajärjed on õiguspärased ja jäävad kehtima, nende tagasitaitmist ei toimu.

Näide 9.11: Isikule on perioodiliste maksetena tasumiseks määratud rahaline toetus. Mingi ajavahemik hiljem tunnistatakse see haldusakt edasiulatuvalt kehtetuks. Seega tulevikus, alates kehtetuks tunnistamise ajahetkest, isikul selle haldusakti alusel enam soodustuse saamise õigust ei ole ja talle enam toetust ei maksta. Juba saadud toetus on aga saadud õiguslikul alusel ja kuulub talle.

Tagasiulatuva kehtetuks tunnistamine tähendab üldjuhul, et haldusakt tunnistatakse kehtetuks algusest peale (*ex tunc*). Sellega on haldusaktis olnud regulatsioon uuesti olematu ning selle faktilised tagajärjed tuleb kõrvaldada osas, milles see on võimalik. Võimalik on tagasiulatuva kehtetuks

tunnistamine ka mitte haldusakti andmisest peale, vaid mingist konkreetsest, juba möödunud ajahetkest alates.

Näide 9.12: Isiku suhtes antakse 1. märtsil otsus talle perioodilise toetuse määramiseks. See tunnistatakse 1. mail tagasiulatavalt kehtetuks alates 1. aprillist.

Oluline vahe edasiulatava ja tagasiulatava kehtetuks tunnistamise vahel seisneb selles, et tagasiulatava kehtetuks tunnistamise korral on võimalik nõuda selle haldusakti faktiliste tagajärgede *tagasitäitmist* HMS § 69 lg 1 alusel. Kui haldusakti faktilised tagajärjed väljendusid haldusorgani poolt isikule raha, asja või muu soodustuse andmises, siis tuleb see HMS § 69 lg 1 kohaselt tagastada või hüvitada võlaõigusseaduse alusetu rikastumise sätete järgi (§-d 1027–1042). Kui haldusakti alusel on midagi saanud haldusorgan, kohaldatakse riigivastutuse seadust (HMS § 69 lg 2). Haldusekandjalt alusetult saadu tagasinõudmise seadust on selles seaduses §-d 22–24, kuid ka seal viidatakse võlaõigusseaduse alusetu rikastumise sätetele.⁴⁸⁹

Näide 9.13: Kui toetuse määranud haldusakt tunnistatakse kehtetuks tagasiulatavalt alates selle andmise hetkest, siis on see haldusakt kehtetu algusest peale. Haldusakti alusel väljamakstud raha on isik saanud seega alusetult ja see kuulub tagastamisele võlaõigusseaduse sätete järgi.

Seevastu näite 9.12 puhul, kus 1. märtsist alates perioodilise toetuse määranud haldusakt tunnistati kehtetuks 1. mail, kuid seda tagasiulatavalt alates 1. aprillist, on võimalik isikult tagasi nõuda üksnes pärast 1. aprilli makstud toetus. Enne seda kuupäeva saadud toetus on saadud õiguslikul alusel ja selle tagastamist nõuda ei saa.

Eeltoodu tõttu maksab silmas pidada, et haldusakti edasiulataval kehtetuks tunnistamisel on mõtet vaid siis, kui see ei ole veel lõplikult täidetud. Kui haldusakt on lõplikult täidetud, s.t sellega antud kohustus või õigus lõplikult realiseeritud, siis on see akt ka oma kehtivuse kaotanud ja enam ta kellelegi õigusi või kohustusi ei tekita. Näiteks igasugune ühekordsete soodustuste andmine, mille alusel on raha või asjad juba üle antud; ühekordsete kohustuste pealepanek, mis on isiku poolt juba täidetud (maksuettekirjutus). Sellise haldusakti kehtetuks tunnistamine edasiulatavalt peale seda,

⁴⁸⁹ Mõnes eriseaduses võib olla ka täiendavaid viiteid haldusakti alusel saadu tagastamise kohta. Näiteks aiandustoodete seaduse § 67 lg-d 1–3 sätestavad, et valeandmete alusel või eksimuse mõjul makstud, samuti ka sihtotstarbeliselt kasutamata või tunnustamisotsuse kehtetuks tunnistamise ajaks kasutamata aiandustoetus tuleb riigieelarve tuludesse tagasi maksta. Sama paragrahvi lg 4 kohaselt esitab § 67 lg-tes 1–3 nimetatud asjaolude avastamisel Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Ameti järelevalveametnik toetusraha saajale toetusraha või selle osa tagasimaksmise nõude. Kui isik toetusraha või selle osa riigieelarve tuludesse tagasi ei maksa, nõutakse raha välja kohtu kaudu. Nõude esitamise tähtaeg on aiandustoetuse maksimisest arvates kolm aastat.

Eeltoodud normides on täpsemalt reguleeritud toetusraha tagasimaksmise aluseid ja korda. Selline regulatsioon ei ole aga ilmselgelt ammendav, mistõttu tuleb reguleerimata küsimustes kohaldada HMS § 69 lg-t 1 ja sellest normist tulenevalt võlaõigusseaduse alusetu rikastumise sätteid.

kui see on juba täies ulatuses täidetud, oleks mõttetu, kuna sellisel juhul ei oleks kellelgi õigus nõuda selle haldusakti tagasitaitmist.

9.8.2. Haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kasuks

Isiku kasuks on võimalik kehtetuks tunnistada nii õiguspärasest kui õigusvastast haldusakti. Kuna haldusakti kehtetuks tunnistamine toimub isiku kasuks, on selle kehtetuks tunnistamine oluliselt lihtsam kui isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamine, kuna pole vajadust kaaluda isiku usaldust ehk õiguspärasest ootust haldusakti kehtimajäämise suhtes.

Alljärgnevalt käsitletakse kõigepealt õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist isiku kasuks, seejärel õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamist isiku kasuks ning viimasena olukorda, kus haldusorgan on kohustatud haldusakti isiku kasuks kehtetuks tunnistama olenemata selle õigusvastasusest.

9.8.2.1. Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine

Isiku kasuks õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist reguleerib HMS § 65 lg 1, lubades seda teha nii edasiulatuvalt kui tagasiulatuvalt. Isiku kasuks õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamisel on põhiliseks kriteeriumiks see, kas haldusakt on õigusvastane või mitte. Kuid ka sellise haldusakti kehtetuks tunnistamisel tuleb kohaldada kaalutusõigust ja arvestada HMS § 64 lg-s 3 sätestatud asjaolusid. Seetõttu ei pruugi alati üksnes haldusakti õigusvastasus ja asjaolu, et selle kehtetuks tunnistamine on üksnes ühe isiku kasuks ja mitte kellelgi kahjuks, viia veel selle haldusakti kehtetuks tunnistamiseni.

Kui on puudunud eriregulatsioon, on senises halduspraktikas üldjuhul õigusvastaseid haldusakte kehtetuks tunnistatud tagasiulatuvalt, s.t haldusakt loetakse õiguslikult mitteeksisteerinuks selle andmisest alates. Haldusakti alusel toimunud raha või asjade tagastamine toimub sellisel juhul vastavalt HMS §-le 69 (vt ptk 9.8.1.4).

Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel lähtutakse eelkõige selle andmise ajal valitsenud õiguslikust ja faktilisest olukorrast. Tähtis on seega see, kas haldusakt oli ajal, mil ta välja anti, õigusvastane või mitte.

Võimalik on ka olukord, kus haldusakt on küll andmise ajal õigusvastane, kuid haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamise ajal valitseva õigusliku regulatsiooni ja faktiliste asjaolude kohaselt oleks see haldusakt õiguspärane. Sellisel juhul tuleb akt tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistada, selle alusel tekkinud faktilised tagajärjed tagasi täita või selle tõttu tekkinud kahju hüvitada ning anda uus haldusakt, kui vastava küsimuse reguleerimine haldusaktiga on endiselt vajalik.

Kui sellisel juhul haldusakti alusel juba tekkinud tagajärjed ja uue, samasisulisena antava haldusakti alusel tulevikus tekkivad tagajärjed oleksid identselt kattuvad, ei saa välistada, et § 64 lg-tes 2 ja 3 sätestatud kaalutusõigust kasutades jätab haldusorgan algse haldusakti siiski kehtima (või siis ei toimu vähemalt vahepealset faktiliste asjaolude tagasitüütmist, kuna need tekiksid nagunii uuesti). Sellisel juhul jääb aga siiski kehtima õigusvastane haldusakt – haldusakti õigusvastasust hinnatakse eelkõige selle andmise ajal valitsenud õiguslikust ja faktilisest olustikust lähtudes. Seetõttu ei ole välistatud selle hilisem tühistamine kohtus, sellega seotud kahju hüvitamise nõuded ja muud haldusorgani jaoks ebaseeldivad tagajärjed.

Näide 9.14: Järelevalveametnik on teinud restoranile ettekirjutuse, millega kohustas teda ümber ehitama suitsetamiseks ette nähtud ruumide ventilatsioonisüsteemi nii, et suitsetamisruum oleks alarõhuline ja vastaks teistele tubakaseaduse §-st 19 tulenevatele nõuetele. Hiljem selgus, et ettekirjutuseks puudus alus, sest ettekirjutuse tegemise hetkel ei olnud tubakaseaduse rakendussätetest tulenevalt tubakaseaduse § 19 veel jõustunud. Vahepeal möödunud aja jooksul on aga see säte jõustunud ja restorani omanik peaks nüüd niikuinii oma ettevõttes suitsetamiseks ettenähtud ala ventileerimise viima vastavusse tubakaseaduse nõuetega. Sellisel juhul oleks mõeldav, et algne ettekirjutus jäetakse jõusse, kuna selle kehtetuks tunnistamisel tuleks samasisuline ettekirjutus niikuinii kohe uuesti välja anda. Ettekirjutuse jõussejätmine ei muuda aga fakti, et algselt oli ettekirjutus õigusevastane, mistõttu ettekirjutuse adreassaadil võib olla tekkinud kahju hüvitamise nõue lisakulutuste tõttu, mida ta ettekirjutust koheselt täitma asudes kandis ja mida ta ei oleks pidanud hiljem tubakaseaduse nõudeid täitma asudes tegema.

9.8.2.2. Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine

Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgan poolt ja kooskõlas selle andmise hetkel kehtiva õigusega, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ja vorminõuetele vastav (HMS § 54). Sellise õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine on üldjuhul lubamatu.

Kui õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamist õigustab vajadus viia halduse mittelegaalne tegevus kooskõlla õigusaktidega, siis õiguspärase akti muutmiseks on vajalik mingi muu ajend. Andmise hetkel õiguspärase haldusakti hilisem muutmine on enamasti tingitud vajadusest kohandada akt *hiljem* aset leidnud olukorra muudatustele. Näiteks võib see olla vajalik juhul, kui faktilised asjaolud või õiguslik regulatsioon on muutunud sellisel viisil, et kehtiv haldusakt ei ole enam nendega kooskõlas. Haldusakt on küll õiguspärane, sest ta on kooskõlas haldusakti andmise ajal kehtinud õigusega ja arvestab sel ajal olnud faktiliste asjaoludega, kuid ei ole enam vastavuses muutunud olustikuga. Selliselt võib pärast õiguslike või faktiliste asjaolude muutumist tekkida ka olukord, kus haldusakti kehtetuks tun-

nistamisel (ja vajaduse korral uue väljaandmisel) muutuks isiku olukord soodsamaks.⁴⁹⁰

Näide 9.15: Ettevõttele on väljastatud vee erikasutusluba, milles on märgitud ka suurim heitvee saastemäär vastavalt kehtivates õigusaktides kehtestatud ülemmäärale 3,0 milligrammi liitris. Mõne aja pärast tõstetakse õigusaktides saaste lubatavat ülemmäära 5,0 milligrammini liitri kohta. Ettevõtte erikasutusluba on küll õiguspärane, kuna see oli kooskõlas loa andmise ajal kehtinud õigusega, kuid kehtivast õigusest tulenevalt oleks ettevõtjal õigus suuremale saastemäärale, mis võib põhjustada erikasutusloa tingimuste muutmise.

Näide 9.16: Samuti võib ehitise lammutamine olla põhjuseks, miks tuleb muuta naabrusesse välja antud ehitusluba, milles oli algselt ette nähtud ehitatava elamu kõrguse piirang. Oletagem, et ehitatava elamu kõrguspiirangu eesmärk oli tagada kõrvalasuva maja normaalne valgustatus. Kui see naabermaja on nüüdseks lammutatud, siis puudub vajadus ka ehitatava elamu kõrguse piiramiseks, mistõttu ehitusluba võib selles osas muuta (faktiliste asjaolude muutumine).

Haldusmenetluse seaduses on õiguspärase haldusakti isiku kasuks kehtetuks tunnistamise tingimused sätestatud 65 lg-s 2:

“Õiguspärase haldusakti võib edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada isiku kasuks, välja arvatud juhul, kui sama sisuga haldusakt tuleks uuesti välja anda või kui kehtetuks tunnistamine oleks vastuolus seadusega.”

Seega on õiguspärase haldusakti isiku kasuks kehtetuks tunnistamine välistatud juhtudel, kui:

- 1) sama sisuga haldusakt tuleks uuesti välja anda;
- 2) kehtetuks tunnistamine on vastuolus seadusega.

Järelikult ei piisa kehtetuks tunnistamisel üksnes sellest, et faktilised asjaolud või õiguslik regulatsioon on muutunud. Kui samasugune haldusakt tuleks ka käesoleval ajal välja anda, ei tohi õiguspärast haldusakti kehtetuks tunnistada.

Eeltoodud ehitusloa kõrgusepiirangu ja naabermaja lammutamise näite (9.16) puhul on küll naabermaja lammutatud, kuid säilinud võib olla selle kinnistu sihtotstarve elumumaana. Sellisel juhul ei ole välistatud, et naaberkinnistule ehitatava hoone kõrguse piirang tuleb ikkagi ehitusloas säilitada. Vastasel juhul võib see takistada naaberkinnistule uue elamu ehitamise kavatsusi, samuti võib piirang ehitise kõrgusele tuleneda vahepeal vastu võetud detailplaneeringust jne.

Isiku kasuks õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamise vajadus võib tuleneda ka otseselt mõnest eriseadusest. Samas võib seadusega olla otsesõnaliselt sätestatud ka keeld mingit liiki õiguspärase haldusaktide kehtetuks tunnistamisele.

⁴⁹⁰ Eluruumi erastamata jätmise mõjuvateks põhjusteks olnud faktiliste asjaolude äralangemisel langeb ära ka eluruumi erastamisest keeldumise alus ning üürnikul tekib õigus erastada tema kasutuses olev eluruum. Vt RKHK 3-3-1-13-03, p 11.

9.8.2.3. Isiku kasuks haldusakti kehtetuks tunnistamise kohustus

Nagu eespool (ptk 9.8.1.3) märgitud, otsustab haldusorgan üldreeglina haldusakti kehtetuks tunnistamise oma kaalutusõiguse kohaselt. Sellest üldreeglist kehtestab isiku kasuks kehtetuks tunnistamise osas erandi HMS § 65 lg 3:

“Kui langeb ära kehtvalt õigusi piirava haldusakti andmise alus õiguslike või faktiliste asjaolude muutumise tõttu, tuleb haldusakt isiku taotlusel tunnistada kehtetuks asjaolude muutumisest alates.”

HMS § 65 lg-s 3 sätestatu on erandlik selle poolest, et selles on sätestatud isiku õigus nõuda otseselt haldusakti kehtetuks tunnistamist. Selles normis sätestatud aluste esinemine välistab haldusorgani tavapärase diskretsiooniõiguse – kui haldusorgan on tuvastanud HMS § 65 lg-s 3 sätestatud asjaolud, on tal kohustus haldusakt kehtetuks tunnistada.

Need haldusorganit haldusakti isiku kasuks kehtetuks tunnistamiseks kohustavad asjaolud on järgmised:

- 1) haldusakt on isiku õigusi piirav;
- 2) õiguste piiramine on kestev.

Haldusakt on isiku *õigusi piirav*, kui see haldusakt keelab või välistab õiguse kasutamise osaliselt või täielikult, seab õiguse kasutamisele täiendavaid tingimusi või raskendab oluliselt õiguse kasutamist.⁴⁹¹ Et haldusakt oleks õigusi kehtvalt piirav, peavad selles kehtestatud keelud või kohustused olema jätkuva iseloomuga. Samuti on õigusi kehtvalt piiravatena käsitletavad keelud või kohustused, mis on küll tähtjalised, kuid mille lõppemise tähtaeg ei ole veel saabunud.

Isiku õigusi kehtvalt piirav ei ole haldusakt, millega keelduti isikule soodustava haldusakti (loa, toetuse vmt) andmisest. Sellisel juhul saab asjaolude muutumisel isik esitada lihtsalt uue taotluse ja see vaadatakse läbi muutunud asjaolusid arvestades. Algset haldusakti, millega keelduti soodustava haldusakti andmisest, eraldi kehtetuks tunnistama ei pea, sest sellega võeti seisukoht üksnes isiku eelmise taotluse suhtes ning see ei oma reguleerivat iseloomu isiku poolt esitatava uue taotluse suhtes.

Isiku õiguste piiramine ei tohi olla toimunud minevikus – siis puudub vajadus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Õiguste piiramine peab jätkuma vähemalt haldusakti kehtetuks tunnistamise ajal.

Kestvalt isiku õigusi piirav on haldusakt, millega kohustatakse teda ehitist lammutama ning lammutamise tähtpäev ei ole veel saabunud ega ehitist lammutatud. Kestva piiranguga ei ole enam tegemist, kui isik on ehitise lammutanud. Samuti piirab kehtvalt isiku õigusi näiteks tema kaupluses toiduainete müümise keeld, kui kauplus ülejäänud kaupadega kauplemist jätkab.

⁴⁹¹ RKHK 3-3-1-9-02.

Isiku õigusi kehtvalt piirav haldusakt tunnistatakse kehtetuks asjaolude muutumisest alates. Kui asjaolud on muutunud enne haldusakti kehtetuks tunnistava otsuse tegemise aega, tuleb haldusakt kehtetuks tunnistada asjaolude muutumisest alates. Sellisel juhul tuleb haldusakt kuni selle hetkeni tagasi täita – tagastada saadud raha, asjad vms vastavalt HMS §-le 69.⁴⁹²

9.8.3. Kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks

Isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamine on märksa keerulisem kui haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kasuks. Mängu tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamisest kahjustatud isiku usaldus haldusakti kehtimajäämise suhtes. Usaldust haldusaktide kehtimajäämise suhtes kaitseb õiguskindluse põhimõte, mille sisuks tavakeeles väljendatuna on riigil lasuv kohustus mitte käituda isiku suhtes sõnamurdlikult (vt ptk 9.8.1.2). Õiguskindluse põhimõte ei välista haldusaktide kehtetuks tunnistamist täielikult, kuid nõuab, et isiku usaldust akti kehtetuks tunnistamise kaalumisel tõsiselt võetaks. Haldusorganil tekib kohustus kontrollida, kas isikul on õiguspärane ootus haldusakti kehtimajäämise suhtes ja kas see on sellise kaaluga, et surub tahaplaanile teise isiku õiguse või avaliku huvi selle haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.

Veelkord tuleb rõhutada, et HMS § 64 lg-st 4 tulenevalt peab üht isikut kahjustava, kuid teist soodustava haldusakti kehtetuks tunnistamisel alati lähtuma sätetest, mis reguleerivad kehtetuks tunnistamist isiku kahjuks (HMS §-d 66–67). Seega tuleb isikut soodustavate, samuti ka topeltoimuga haldusaktide kehtetuks tunnistamise juures alati lähtuda neist sätetest. Isiku kasuks haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsioonist (HMS § 65) tuleb lähtuda üksnes siis, kui haldusakt tunnistatakse kehtetuks isiku kasuks ja see ei riiva ühegi teise isiku huve. Seepärast võib väita, et praktikas võivad osutada rohkem kohaldatavaks just HMS §-d 66–67.

9.8.3.1. Õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine

Vaatamata õiguskindluse põhimõttele on õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalused siiski avaramad kui õiguspäraste haldusaktide puhul.⁴⁹³ Et nendest sätetest juhinduda, tuleb haldusakti õigusvastasus esmalt veenvalt tuvastada.

Nagu eespool märgitud, lähtutakse kehtetuks tunnistatava haldusakti õiguspärasuse hindamisel *haldusakti andmise ajal* kehtinud õiguslikust ja faktilisest olukorrast. HMS § 66 lg 1 kohaselt võib õigusvastase haldusakti,

⁴⁹² Praktikas ei pruugi tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine ja haldusakti tagasitäitmine alati tähtsust omada. Näiteks juhul, kui ehitise lammutamise ettekirjutuse tinginud asjaolud langevad ära ning isik ei ole ehitist lammutanud, ei ole alates asjaolude äralangemisest kuni kehtetuks tunnistamise otsustamiseni üldjuhul ka midagi tagasi täita.

⁴⁹³ Enne haldusmenetluse seadust peeti õigusvastaste haldusaktide kehtetuks tunnistamist lausa kohaliku omavalitsuse kohustuseks. Vt RKHK 3-3-1-7-98, p 3.

arvestades HMS §-s 67 sätestatud usalduse kaitse põhimõttega seonduvat, tunnistada isiku kahjuks nii edasiulatuvalt kui tagasiulatuvalt. Kas haldusakt tunnistatakse kehtetuks edasiulatuvalt või tagasiulatuvalt, sõltub juba konkreetsetest asjaoludest. Enamikul juhtudel toimub õigusvastase haldusakti kehtetuks tunnistamine tagasiulatuvalt haldusakti kehtestamise ajast. Selliselt kehtetuks tunnistatud haldusakt on kehtetu algusest peale ja kuulub tagasitaitmisele HMS §-s 69 sätestatud korras. Õigusvastase haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise vajadused võivad olla põhjustatud eelkõige eriseaduse sätetest, mis näevad ette edasiulatuva kehtetuks tunnistamise (näiteks igasuguste lubade kehtetuks tunnistamine põhjusel, et loa taotlemisel on esitatud valeandmeid). Samuti võib see kõne alla tulla ka toetuse maksmisel. Näiteks võib olla määratud ettevõtlustoetuse tagasiandmine ülemäära koormav, mistõttu tunnistatakse toetuse määramise otsus kehtetuks edasiulatuvalt.

Kuna õigusvastase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamisel keskendub peatähelepanu usalduse kaitsega seonduvale küsimusteringile, mida on põhjalikumalt puudutatud allpool (vt ptk 9.8.4), siis praegu sellel küsimusel pikemalt ei peatuta.

9.8.3.2. Õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine

Nagu eelnevalt (vt ptk 9.8.2.2) märgitud, on õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine üldjuhul lubamatu. Isiku kasuks võib see toimuda juhul, kui muutunud õigusliku või faktilise olustiku tõttu satuks isik haldusakti kehtetuks tunnistamisel soodsamasse olukorda (HMS § 65 lg 2).

Isiku kahjuks õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamise alused on sätestatud HMS § 66 lg-s 2:

“Haldusakti, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui:

- 1) see on lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- 2) haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima;
- 3) haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud;
- 4) isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt.”

Eeltoodud säte loetleb neli juhtu, millal on haldusakt võimalik, hoolimata selle õiguspärasusest, isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks tunnistada. Sellistel juhtudel ei ole põhjus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks

mitte selle õigusvastasuses, vaid haldusakti adressaadi tegevuses või muudes asjaoludes.

Etteruttavalt tuleb märkida, et samasugustel alustel on võimalik õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamine ka tagasiulatuvalt. Erandiks on HMS § 66 lg 2 p-s 2 sätestatud asjaolu, mille problemaatikat tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisel käsitleme allpool. Praegu peatume aga lühidalt kõigil HMS § 66 lg-s 2 toodud kehtetuks tunnistamise alustel.

- *Kehtetuks tunnistamise reservatsioon seaduses või haldusaktis.* – HMS § 66 lg 2 p-s 1 sätestatud alus võimaldab haldusakti kehtetuks tunnistamist juhul, kui selleks on reserveeritud võimalus eriseaduses või haldusaktis eneses. Eriseaduses haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluse loetlemine on, nagu eespool korduvalt märgitud, väga levinud erinevate soodustavate haldusaktide – lubade, tunnustamiste, registreeringute jt taoliste haldusaktide puhul. Sellisel juhul ei kuulu HMS § 67 lg 4 p-s 2 sätestatust tulenevalt arvestamisele isiku usaldus haldusakti kehtimajäämise suhtes.

Toiduseaduse § 42 lg 4 p-de 1–5 kohaselt võidakse toidutoorme või toidu importija tegevusluba kehtetuks tunnistada, kui tegevusloa omanik on korduvalt sisse vedanud kehtestatud nõuetele mittevastavat toidutooret või toitu; on korduvalt esitanud asjaomasele järelevalveasutusele teadvalt valeandmeid; on esitanud tegevusloa väljastajale teadvalt valeandmeid ja talle on sellest olenemata tegevusluba väljastatud.

Kui haldusakti hilisemat kehtetuks tunnistamist tahetakse hõlbustada haldusakti sellekohase reservatsiooni lisamisega (HMS § 66 lg 2 p 1 teine osa), siis tuleb silmas pidada, et sellekohane reservatsioon ei tohi olla abstraktne ja alati kehtetuks tunnistamist lubav (näit “käesoleva haldusakti välja andnud organ võib haldusakti igal ajal selle õigusvastasusest olenemata kehtetuks tunnistada”), vaid see peab olema seotud konkreetse tingimusega, mille saabumisel võidakse haldusakt kehtetuks tunnistada. Kehtetuks tunnistamise võib siduda näiteks õigusliku regulatsiooni või faktiliste asjaolude muutumisega, lisakohustuse või haldusaktiga antud soodustuse täitmisega vmt.

- *Hiljem muutunud õiguslik või faktiline olustik.* – Järgmise haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluse (HMS § 66 lg 2 p 2) näol on tegemist paljuski HMS § 65 lg-ga 2 sarnase sättega. Nagu HMS § 65 lg 2, nii on ka HMS § 66 lg 2 p 2 kohaldamise põhieelduseks see, et pärast õiguspärase haldusakti andmist on õiguslik või faktiline olustik muutunud sellisel määral, et oleks võimalik anda varasemalt antud haldusaktiga võrreldes teistsugune haldusakt. HMS § 65 lg 2 puhul oleks varasema haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kasuks (vt ptk 9.8.2.2), HMS § 66 lg 2 p 2 puhul aga isiku kahjuks. Seetõttu on isiku kahjuks õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamiseks vajalik veel üks oluline eeldus – et oleks olemas

mingi oluline avalik huvi, mis on kaalukam isiku õiguspärasest ootusest haldusakti kehtimajäämise suhtes (HMS § 66 lg 2 p 2 teine osa).⁴⁹⁴

Näide 9.17: Ettevõtja vee erikasutusloas on lubatud loodusesse lastava heitvee saaste maksimaalmääraks ühes liitris 10 milligrammi. Selline oli ka õigustloovas aktis loa väljaandmise ajal võimaldatud maksimaalmäär, seega on see haldusakt õiguspärane. Seejärel muutub aga mitmete teiste, ettevõtja tegevusega mitteseotud tegurite tõttu veekogu looduslik olukord väga halvaks. On võimalik, et veekogu seisundi paranemisele aitaks kaasa ettevõtja vee erikasutusloas lubatud saastemäära vähendamine või hoopis erikasutusloa kehtetuks tunnistamine ja saastamise täielik lõpetamine. Sellisel juhul tuleb haldusorganil otsustada ettevõtja usaldust (kui see on olemas) ja kolmandate isikute õigusi (veekogu kaldal elavad elanikud, muud veekogu senisel kujul säilimisest huvitatud isikud) ning avalikke huve kaaludes erikasutusloa saastemäära kehtetuks tunnistamise või muutmise küsimus. Avalike huvide kaalumise kohta vt ptk 9.8.4.1.

Õigusliku olukorra muutumise tõttu õiguspärase haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamist võimaldavaid näiteid on võimalik tuua ka omandireformist.⁴⁹⁵

- *Lisakohustuse täitmata jätmine.* – Järgmisena annab HMS § 66 lg 2 p 3 võimaluse tunnistada haldusakt kehtetuks ka juhul, kui haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud. Haldusakti kõrvaltingimusena lisakohustuse sätestamise võimalus tuleneb HMS § 53 lg 1 p-st 2.⁴⁹⁶

Oluline on, et lisakohustus vastaks haldusakti kõrvaltingimuste nõuetele – peab olema sisulises seoses haldusakti põhiregulatsiooniga, olema proportsionaalne, täidetav jne (kõrvaltingimuse kohta vt ptk 9.2 ja 9.4.7). Tõsi, ka juhul, kui haldusakti kõrvaltingimusena kehtestatud lisakohustus on õigusvastane, tuleks seda täita. Seega oleks ka haldusorganil lisakohustuse täitmata jätmisel võimalik haldusakt kehtetuks tunnistada. Kuna aga haldusakti kehtetuks tunnistamine on kaalutlusotsus, saaks haldusorgan kehtetuks tunnistamise otsustamisel arvesse võtta ka seda, et lisakohustus oli õigusvastane, ning jätta haldusakti kehtetuks tunnistamata. Lisaks tuleb siinkohal märkida, et haldusorgani poolt haldusakti põhiregulatsiooniga meelevaldses seoses lisakohustuse kehtestamine,

⁴⁹⁴ Näiteks võib hoone ümberehitamiseks antud ehitusloa tunnistada kehtetuks, kui tagantjärele hoone seisund halveneb ja see võib muuta ümberehitamise ohtlikuks. Vt RKHK 3-3-1-67-01, p 4.

⁴⁹⁵ Alates 2. märtsist 1997 jõustunud omandireformiga seonduvate õigusaktide muutmise seaduse § 15 lg 4 ja selle seadusega omandireformi aluste seadusesse sisse viidud § 7 lg 4 rakendamise kohta vt RKHK 3-3-1-13-00 ja 3-3-1-37-00.

⁴⁹⁶ HMS § 53 lg 3 annab ka iseseisva haldusakti kehtetuks tunnistamise aluse – kui kõrvaltingimuse kehtivuse lõppemisel muutub haldusakt õigusvastaseks. RKHK lahendis nr 3-3-1-22-03 oli haldusakti kõrvaltingimus algusest peale õigusevastane, kuid ainuüksi kõrvaltingimuse kehtetuks tunnistamisel oleks vajalik küsimus jäänud üldse reguleerimata, mistõttu haldusorgan pidi kehtetuks tunnistama kogu haldusakti (vt lahendi p 12).

eesmärgiga reserveerida omale tulevikus lihtsam võimalus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, ei ole mõttekas. Sellisel juhul võib isik lihtsalt pöörduda halduskohtusse ja saavutada kõrvaltingimuse tühistamise halduskohtu poolt.

- *Saadud vara mitteeesmärgipärane kasutamine.* – Õiguspärase haldusakti saab isiku kahjuks kehtetuks tunnistada ka juhul, kui isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt (HMS § 66 lg 2 p 4). See on võimalik eelkõige juhtumil, kus haldusakti alusel antakse isikule mingi rahaline või muul materiaalsel viisil väljenduv toetus kindlaks sihtotstarbeks (näiteks rahaline toetus kalakasvatajale uute kalatiikide kaevamiseks). Kui isik saadud raha või muud kehalist eset sihtotstarbekohaselt ei kasuta (nt ostab kalakasvatuseks saadud raha eest omale linna korteri), siis on võimalik asjade või raha üleandmise aluseks olev haldusakt kehtetuks tunnistada. HMS § 66 lg 2 p 4 võimaldab aga ainult haldusakti edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamist. Seega, kui haldusorgani eesmärk on toetusena välja makstud raha ka tagasi saada, siis oleks haldusakti edasiulatuv kehtetuks tunnistamine mõttekas ainult juhul, kui vastav raha või kehaline ese ei ole veel isikule üle antud või on isikule soodustus määratud perioodiliste maksetena. Sellisel juhul jääkski asi või raha isikule üle andmata või siis lõpeks perioodiliste maksete tegemine alates edasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise hetkest (viimasel juhul ei saaks aga perioodiliste maksetena juba välja makstud raha tagasi nõuda). Kui haldusorgani eesmärk on aga juba jagatud rahaline või kehaline soodustus tagasi saada, siis tuleb kohaldada HMS § 66 lg-s 3 sätestatud õiguspärase haldusakti isiku kahjuks tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamise võimalust.

Tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine

Tagasiulatuvalt on HMS § 66 lg 3 (koostoimes § 65 lg 2 p-dega 1, 3 ja 4) kohaselt võimalik õiguspärast haldusakti tunnistada isiku kahjuks kehtetuks põhimõtteliselt samadel juhtudel kui edasiulatuvaltki:

- 1) kui see on lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- 2) kui haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud;
- 3) kui isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt.

Tagasiulatuvalt haldusakti kehtetuks tunnistamine annab võimaluse ka selle haldusakti tagasitäitmiseks. Nii annavad HMS § 66 lg 3 ja lg 2 p 4 oma koostoimes võimaluse ka eeltoodud näite puhul põllumajandustoetuse

andmise aluseks olnud haldusakti tagasiulatuval kehtetuks tunnistamisel nõuda põllumajandustoetus tagasi vastavalt HMS §-le 69.

Tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamine põhjusel, et haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude või õigusnormi tõttu välja andmata (s.t HMS § 66 lg 2 p 2 sätestatud alusel), on aga teatud määral piiratud. Sel alusel on võimalik haldusakti kehtetuks tunnistada üksnes asjaolude muutumise hetkest alates ja seda üksnes tingimusel, et isik, kelle kahjuks haldusakt kehtetuks tunnistatakse, jättis süüliselt täitmata kohustuse teatada nende asjaolude olulisest muutumisest (HMS § 66 lg 4). Sätte kohaldamise vajadus võib kõne alla tulla eelkõige olukorras, kus isik, vältimaks tema suhtes soodsa haldusakti kehtetuks tunnistamist, püüab seda takistada vastavatest asjaoludest teatamata jätmisega.

Näide 9.18: Kindla sissetulekuta isikule määratakse igakuine toetus, kuid ühtlasi kohustatakse isikut teada andma, kui tal endal tekivad perioodilised sissetulekud. Mõne aja möödudes leiabki isik tööd, kuid soovides edasi saada ka igakuist toetust, ei teata ta sellest toetuse määranud haldusorganile. Kui haldusorgan saab isiku tööleasumisest teada, võib ta toetuse määranud haldusakti tunnistada kehtetuks alates isiku tööleasumise momendist ning nõuda tagasi talle pärast tööleasumist makstud toetuse HMS § 69 lg 1 alusel.

Selles sättes peetakse silmas üksnes faktilistest asjaoludest teatamata jätmist.⁴⁹⁷ Oluline on, et isikul oleks olnud tõepoolest teatamiskohustus – et õigustloovast aktist või haldusaktist endast oleks tulenenud otseselt kohustus selliste asjaolude muutumisest teatada. Süülist teatamiskohustuse rikkumist ei ole toimunud olukorras, kus isikule kohustust teatamiseks kuskilt ei tulenenudki.

Süü mõistet ei ole haldusõiguses avatud. Avatud on need karistusõiguses ja tsiviilõiguses. Kuivõrd haldusõigusele on lähemad siiski tsiviilõiguse üldpõhimõtted, maksab süü küsimuses juhinduda VÕS §-s 104 sätestatud süü mõistest. Süü vormid on hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Hooletus on käibes vajaliku hoole järgimata jätmine. Raske hooletus on käibes vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine. Tahtlus on õigusvastase tagajärje soovimine võlasuhte tekkimisel, täitmisel või lõpetamisel (VÕS § 104 lg-d 2–5).

Selliste süü mõistete sisustamine HMS § 66 lg 4 tähenduses ei ole lihtne ülesanne. Samas ei ole tingimata nõutav, et haldusorgan HMS § 66 lg 4 alusel haldusakti kehtetuks tunnistamisel täpselt formuleeriks, millises süü vormis teatamiskohustust rikuti. Süülise teatamiskohustuse rikkumisega on kindlasti tegemist siis, kui on tuvastatud, et isik teadis vastavate asjaolude muutusest, kuid ei teatanud sellest. Süüga võib olla tegemist aga ka sellisel juhul, kui isik oleks antud asjaoludel pidanud asjaolude muutusest teadlik olema, kuid ei olnud sellest teadlik oma hooletuse tõttu.

⁴⁹⁷ Õigusnormi muutumisest teavitamise kohustuse pealepanek isikule oleks ebaloomulik arvestades haldusorgani eeldatavat igapäevatööd vastavas õigusvaldkonnas.

Näide 9.19: Teatud tegevusalal tegutsemiseks pidi äriühingul olema vastutuskindlustuse leping, samuti oli tal kohustus teatada selle kehtivuse lõppemisest. Äriühing ei saa tagantjärele vabandada, et ei teadnud lepingu kehtivuse lõppemisest – äriühing peab oma tegevusalal tegutsemiseks nõutavate dokumentide kehtivusaega rangelt silmas pidama, samuti teavitab kindlustusandja isikut suure tõenäosusega lepingu kehtivuse lõppemisest.

Võimalik on ka, et faktiliste asjaolude muutumisest teadasaamine eeldab järelepärimiste tegemist kolmandatelt isikutelt – näiteks on vee erikasutusloa omanikul kohustus teavitada haldusorganit veekogu vee seisundi halvenemisest (näited 9.15 ja 9.17). See eeldab, et ta pöördub perioodiliselt (näiteks iga kuu) pädevasse ettevõttesse, kes veekogu seisundit kontrollib, küsib veeproove ja nende halvenemisel teavitab loa andnud haldusorganit. HMS § 66 lg-s 4 sätestatud süüga on tegemist näiteks juhul, kui isik jätab mõnel kuul vett kontrollivasse ettevõttesse pöördumata; ei küsi alati kõiki vajaminevaid andmeid; võrdleb andmeid eelmise kuu omadega valesti; teeb saadud andmete paber- või elektroonilisele kandjale salvestamisel vea vmt ning jätab seetõttu tähele panemata vee seisundi halvenemise.

9.8.4. Usalduse kaitse

Õiguspärase ootuse printsiibi rõhutamine väljendub haldusmenetluse seaduses eelkõige §-s 67, mis reguleerib isiku õiguspärase ootusega arvestamist ehk usalduse kaitset. Isiku usaldust on vajalik arvestada üksnes siis, kui haldusakt tunnistatakse kehtetuks *isiku kahjuks*. Ei ole tähtis, kas tegemist on õigusvastase või õiguspärase haldusaktiga. Viimase puhul tuleb küll märkida, et kuivõrd HMS § 66 lg-s 2 sätestatud asjaolud kattuvad peale ühe erandi § 67 lg-s 4 sätestatud alustega, omab õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamisel õiguspärane ootus tähtsust üksnes siis, kui õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamise aluseks on HMS § 66 lg 2 (selles sättes on õiguspärase ootusega arvestamise kohustus ka eraldi väljendatud).

Topeltnõjuga haldusaktide puhul, mille kehtetuks tunnistamine on küll ühe isiku kasuks, kuid teise isiku kasuks, lähtutakse, nagu eespool juba mainitud, samuti haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamist reguleerivatest sätetest (HMS § 64 lg 4).

Meie tänases õiguspraktikas kiputakse õiguspärase ootuse põhimõtet tihti kuritarvitama, kasutades seda täiesti kohatutes kontekstides. Haldusmenetluse seaduse tähenduses on õiguspärasel ootusel kindel sisu, tema tekkimiseks peab olema alus (kehtiva haldusakti näol), kontrollida tuleb, kas õiguspärane ootus on üldse tekkinud (isik on asunud oma elukorraldust haldusaktist lähtudes muutma) ja kas ei esine usaldust või selle kaitset välistavaid tingimusi (vt ptk 9.8.4.3).

Ühinemine EL-ga võib tuua kaasa vajaduse taas hakata kehtetuks tunnistamise kaalumisel pigem eelistama halduse seaduslikkuse põhimõtet, sest EL õiguse vastaste haldusotsuste kehtimajäämine õiguspärase ootuse motiivil võib takistada ühtse siseturu arengut. Võib tekkida EL normide defitsiit. Haldusmenetluse seadus ei ole siiski EL õigusega vastuolus. Vajadust tagada siseturu areng võib kehtetuks tunnistamisel arvestada täienda-

va argumendina EL normi vastase haldusotsuse kehtetuks tunnistamise kasuks.⁴⁹⁸

9.8.4.1. Usalduse arvestamine

Nagu iga haldusakti kehtetuks tunnistamisel (v.a HMS § 65 lg-s 3 sätestatud juhul) tuleb haldusorganil ka isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel rakendada oma kaalutusõigust ning arvestada HMS § 64 lg-s 3 mitteammendavalt loetletud asjaolusid.

Lisaks HMS § 64 lg-s 3 sätestatule tuleb isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel kaaluda järgmisi asjaolusid (sätestatud HMS § 67 lg-s 1):

- 1) isiku usaldust, et haldusakt jääb kehtima;
- 2) avalikku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks;
- 3) koormatud isiku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks (kui on tegemist topeltnõjuga haldusaktiga).

Nimetatutest esimese puhul tuleb arvestada, et soodustatud isiku paljas usaldus haldusakti kehtima jäämise suhtes ei välista veel haldusakti kehtetuks tunnistamist. Kaitstavaks muutub isiku usaldus alles siis, kui see on endaga kaasa toonud ka reaalsed tagajärjed, mis on sätestatud HMS § 67 lg-s 2. Üksnes moraalne löök oodatud soodustusest ilmajäämise näol ei kujuta endast piisavat õiguspärast ootust. "Ainuuksi isiku lootus, et haldusakti alusel antakse talle tulevikus soodustus (asi, raha, õigus vms), ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel olla kaalukam kui halduse õiguspärasuse põhimõte, kui haldusakt on õigusvastane sisuliselt (materiaalses mõttes) või oluliste vormi- ja menetlusvigade tõttu."⁴⁹⁹ Isiku lootust tuleb seega haldusakti kehtetuks tunnistades küll arvesse võtta, kuid paljas lootus ei ole veel akti kehtetuks tunnistamist välistavaks asjaoluks.

Millal muutub isiku usaldus sellisel määral kaitstavaks, et seda tuleb tema kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamisel määravana arvestada? Selle kohta on Riigikohtu halduskolleegium märkinud järgmist: "Õiguspärase ootuse põhimõttele saab isik tugineda sisuliselt õigusvastase või olulise menetlus- ja vormiveaga antud haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel siis, kui haldusaktist tulenenud põhjendatud lootuse mõjul on isik käitunud teisiti, kui ta oleks tõenäoliselt käitunud ilma haldusakti andmiseta. Haldusaktist juhendumine peab koostoimes haldusakti hilisema kehtetuks tunnistamisega olema osutunud isikule kahjulikuks. Näiteks võib isik haldusakti kehtivust usaldades olla muutnud oma elukorraldust või olla

⁴⁹⁸ D. H. Schewing, *Europäisierung des Verwaltungsrechts*, Die Verwaltung 2001, lk 106, 113 jj.
F. Schoch, *Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft*, teoses: W. Berg (koostaja), *Die Wissenschaft von Verwaltungsrecht*, 1999, lk 139.

⁴⁹⁹ RKHK 3-3-1-51-01.

teinud kulutusi, lootes tulevase soodustuse saamisele.”⁵⁰⁰ Kontrollimisel, kas haldusaktist juhendumine oli isikule kahjulik, tuleb hinnata ühelt poolt seda olukorda, milles isik oleks siis, kui akt kehtetuks tunnistataks ning teiselt poolt seda hüpoteetilist olukorda, milles ta oleks olnud siis, kui haldusakti poleks üldse antudki.

Haldusmenetluse seaduses on need juhtumid, millal isiku usaldus on väljendunud reaalses elus sellisel viisil, et haldusakti tema kahjuks kehtetuks tunnistamine on lubamatu, loetletud HMS § 67 lg-s 2. Nendeks on juhtumid, kus isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades:

- 1) kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara;
- 2) teinud tehingu oma vara käsutamiseks;
- 3) on muul viisil muutnud oma elukorraldust.

Kõikide nende juhtumite lisatingimus on, et isiku huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Seega saab haldusakti jätta kehtetuks tunnistamata üksnes siis, kui esinevad *mõlemad* tingimused – vähemalt üks eelnevast loetelust ja see, et isiku huvi oleks kaalukam avalikust huvist. Siinkohal tuleb märkida, et ehkki HMS § 67 lg-d 2 ja 3 seda otseselt ei maini, tuleb HMS § 67 lg-st 1 tulenevalt topeltmõjuga haldusakti puhul lisaks avalikule huvile arvesse võtta ka haldusaktiga koormatud isiku huvi kui üht haldusakti kehtetuks tunnistamise kasuks rääkivat argumenti.

Näide 9.20: Haldusakti alusel saadud vara ärakasutamise juhtumina tuleb kõne alla olukord, kus isikule on haldusakti alusel üle antud raha (näiteks sotsiaaltoetus) või muud vara (näiteks tagastati maja või maa) ja isik on selle ära kasutanud (raha ära kulutanud, maja või maa ära müünud).

Tehing vara käsutamiseks hõlmab eelkõige juhtumid, kus isik on teinud tehingu vara võõrandamiseks või asjaõigusega koormamiseks või andnud vara võlaõigusliku lepingu alusel teise isiku kasutusse.⁵⁰¹ Näiteks on isik juba sõlminud ostu-müügi lepingu oma maja müümiseks kavatsusega elama asuda tagastatud majja; on võtnud laenu ja seadnud selle tagatiseks oma majale hüpoteegi, lootuses laenusumma ja haldusaktiga antud ettevõtlustootusega koos alustada ettevõtlust.

Elukorralduse muutmine võib seisneda näiteks selles, et isik on linnavalitsuse poolt antud maja tagastamise korralduse alusel asunud tagastatud majas remonti tegema; on naturalisatsiooni korras antud kodakondsuse alusel asunud kasutama Eesti kodaniku õigusi jne.

Kui on tuvastatud, et isik on haldusakti usaldades käitunud HMS § 67 lg-s 2 sätestatud viisil ning ei esine HMS § 67 lg-s 4 sätestatud usaldust välistavaid asjaolusid (vt ptk 9.8.4.3), tuleb hakata kaaluma, kas isiku usaldus on kaalukam kui haldusakti kehtetuks tunnistamist sooviva kolmanda isiku huvi või avalik huvi.⁵⁰² Sellises olukorras peab haldusorgan hindama, milli-

⁵⁰⁰ Samas.

⁵⁰¹ P. Pärna/V. Kõve, Asjaõigusseadus, Kommenteeritud väljaanne, 1996, lk 125.

⁵⁰² RKHK 3-3-1-51-01, p 2.

sed huvid või õigused on rohkem kaitsmist väärivad ning vastavalt lange-tama oma kaalutusotsuse, arvestades ka teisi tähtsust omavaid asjaolusid.

Mida mõista *avaliku huvi* all? Avalik huvi (kasutatakse ka mõistet üldi-ne huvi) võib hõlmata kogu avalikkuse huve (riigi julgeolek ja tema asutus-te toimimine, rahvuse ja kultuuri säilimine, avalik kord, majanduskasv, tööhõive, sotsiaalne õiglus, maksutulude laekumine, riigisaladuse kaitse jne) ja õigusi (õigus elu ja tervise kaitsele, puhtale elukeskkonnale jne), aga ka konkreetsema huvigrupi huve (autoga liiklejate huve, et autoteed oleksid hõlpsasti läbitavad). Seega võib avalik huvi olla konkreetsele isikule taan-damatu – ei ole võimalik välja tuua isiklikku seost konkreetse isiku ja vaid-lusaluse olukorra vahel. Avaliku huvi alusel (avaliku huvi esindajana) ei ole aga üksikisikul üldreeglina võimalik nõuda õigusvastase haldusakti kehte-tuks tunnistamist. See õigus on üksnes isikul, kelle subjektiivseid õigusi haldusakt rikub. Samas võib aga avaliku huvi kaitsmise eesmärk olla tihti väga mõjukas ajend teatud halduse üksikotsustuste tegemiseks – näiteks tunnistatakse toidu käitlemise nõudeid rikkuva ettevõtte tegutsemisluba kehtetuks eelkõige põhjusel, et vältida inimeste (avalikkuse) tervise ohtu sattumist; liiklusmärke paigaldatakse ohutu liiklemise tagamiseks; saasta-mise piirangud kehtestatakse puhta keskkonna tagamiseks jne.

Küsimuse all on näidetes 9.15 ja 9.17 puudutatud vee erikasutusloa kehtetuks tunni-stamine, kuna selles lubatud saastemäär on liiga kõrge. Erikasutusloa kehtetuks tun-nistamine oleks ettevõtja kahjuks, kuna ta ei saa ilma selleta oma tegevust (vähemalt mitte senisel viisil) jätkata. Seetõttu tuleb kaaluda ettevõtja usaldust (mitte lihtsalt huvi) erikasutusloa kehtima jäämiseks ühelt poolt ja avalikku huvi selle kehtetuks tunnistamiseks teiselt poolt. Üksnes lootus erikasutusloa kehtimajäämisele ei ole veel alus jätta luba kehtetuks tunnistamata. Selline usaldus peab olema väljendatud reaalses tagajärgedes – näiteks asjaolus, et ta on ostanud oma tehasesse uusi sead-meid; võtnud tootmishoone sisseseadet tagatisena kasutades laenu oma ettevõtte arendamiseks; sõlminud lepinguid, mille täitmine eeldab seniste tootmismahdade jätkumist jne.

Avaliku huvina selle erikasutusloa kehtetuks tunnistamiseks saastemäära osas on vaadeldav aga igatihe õigus puhtale elukeskkonnale ja saastamata loodusele. Ava-likkuse all võivad erilise huvigrupina arvesse tulla ka näiteks lähedalasuva asula elanikud, kes kardavad joogivee puhtuse pärast oma kaevudes. Samuti võib arvesse tulla asjaolu, et senise saastemäära jätkudes muutub kohalik avalik ujumiskoht ini-meste seas ebapopulaarseks, väheneb läbisõitjate arv, mille tõttu kannatavad oma-korda kahju oma äritegevusega suveperioodile orienteerunud kohalikud ettevõtjad jne.

9.8.4.2. Usaldamisest tekkinud kahju hüvitamine

Kui isik on haldusakti usaldanud, kuid see tunnistatakse siiski kehte-tuks, on isiku usalduse reaalses tagajärgede kompenseerimiseks ette näh-tud hüvitise võimalus. Et hüvitamise kohustus tekiks, peab olema tegemist HMS § 67 lg-s 2 sätestatud juhtumiga – isik on haldusakti usaldanud ja selle tagajärjed on reaalselt väljendunud, kuid sellest hoolimata on avalik huvi (topeltnõuuga haldusakti puhul ka kolmanda isiku huvi) selle haldusakti

kehtetuks tunnistamiseks nii suur, et surub isiku usalduse tahaplaanile ja haldusakt tunnistatakse kehtetuks. HMS § 67 lg 3 sätestab:

“Kui ülekaalukast avalikust huvist tulenevalt tunnistatakse haldusakt isiku kahjuks kehtetuks, hüvitatakse isikule varaline kahju, mis tal haldusakti kehtima jäämise usaldamise tõttu on tekkinud või kindlasti tekib.”

Varaline kahju saab olla üksnes selline kahju, mida isik ei oleks saanud mingil juhul siis, kui kehtetuks tunnistatud haldusakti ei oleks olnud.

Näide 9.21: Tagasiulatavalt tunnistatakse kehtetuks isikule maa erastamise korraldus. Sellisel juhul võivad isikule hüvitamisele kuuluda näiteks maa põllumajanduslikuks kasutamiseks tehtud vajalikud kulutused (kulutused maa ülesharimisele, põllukultuuri seemnele, harimisele jne). Ehitusloa kehtetuks tunnistamise korral võib hüvitamisele kuuluda juba ostetud ehitusmaterjal, võimalikud leppetrahvid ehitustöötajatega lepingu ennetähtaegse lõpetamise pärast jne.

HMS § 67 lg 3 reguleerib eelkõige juhtumeid, kus haldusakti kehtetuks tunnistamine on õiguspärane. Säte võimaldab ka sellise kahju hüvitamist, mis ei ole hüvitamise otsustamise ajaks veel tekkinud, kuid mis tekib tulevikus kindlasti (näiteks ei pruugi olla isik veel leppetrahve ära maksnud, kuid ta peab seda tulevikus tegema). Haldusmenetluse seadus ei sätesta sellise kahju hüvitamiseks täiendavaid materiaaõiguslikke aluseid. Seetõttu tuleb kohaldada riigivastutuse seaduse ja võlaõigusseaduse vastavaid sätteid, arvestades konkreetse situatsiooni (õiguspärase haldusakti õiguspärase kehtetuks tunnistamisega tekitatud kahju). Vaidluse korral lahendab vaidluse kui avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise nõude halduskohus.

Kui kehtetuks tunnistamine toimub õigusvastaselt (haldusakti ei oleks tohtinud kehtetuks tunnistada), siis on ka sellega tekitatud kahju õigusvastane. Sellisel juhul tuleb kahju hüvitada riigivastutuse seaduse alusel.

9.8.4.3. Usalduse välistamine

Nagu eespool märgitud, võib haldusorgan kaalutlusotsuse tulemusena haldusakti kehtetuks tunnistada ka siis, kui isik on haldusakti usaldanud ja sellele vastavalt käitunud. Lisaks on olemas ka rida aluseid, mille esinemisel ei pea haldusorgan isiku usaldust ega sellest tingitud käitumist akti kehtetuks tunnistamisel üldse arvestama. Loomulikult ei ole usaldust välistavate asjaolude esinemisel võimalik ka kahju hüvitamine HMS § 67 lg 3 järgi haldusakti kehtetuks tunnistamise eest.

Usaldust välistavad asjaolud on sätestatud HMS § 67 lg-s 4. Selle sätte kohaselt:

“Isik ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamisel tugineda usaldusele, kui:

- 1) halduskohtule haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaebuse esitamise tähtaeg ei ole veel möödunud, samuti haldusakti kehtetuks tunnistamise kaebuse läbivaatamise ajal;
- 2) kehtetuks tunnistamise võimalus on ette nähtud seaduses või selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- 3) isik ei ole täitnud haldusaktiga seotud lisakohustust;
- 4) isik ei ole kasutanud haldusakti alusel üle antud raha või asja eesmärgipäraselt;
- 5) isik oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest oma süü tõttu teadlik;
- 6) haldusakt on antud isiku esitatud ebaõigete või mittetäielike andmete alusel või pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena.”

Vaatleme neid usaldust välistavaid asjaolusid lähemalt.

- *Vaidlustamise tähtaja kestmine.* – Kindel reegel on, et õiguspärast ootust ei teki seni, kuni haldusakt on veel vaidlustatav, s.t selle vaidetähtaeg või kohtusse tühistamiskaebuse esitamise tähtaeg ei ole veel möödunud. Enne vaidlustamise tähtaegade möödumist on haldusakt küll kehtiv, kuid ei ole veel omandanud lõplikku õigusjõudu. Kui on esitatud kaebus või vaie ja selle menetluse tulemusena tunnistatakse haldusakt kehtetuks, ei saa samuti keegi õiguspärasele ootusele tugineda, sest tähtaegselt vaide või kaebuse esitamine on haldusakti õigusjõu saabumise edasi lükanud.
Võib ka juhtuda, et taotlus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks saabub hetkel, mil ei ole veel möödunud vaide esitamise tähtaeg. Sellisel juhul peab seda käsitlema vaidena ning tuleb alustada vaidemenetlust.⁵⁰³
- *Kehtetuks tunnistamise reservatsioon.* – Isiku õiguspärase ootuse võib välistada ka seaduses või haldusaktis ette nähtud võimalus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. See usalduse kaitset välistav asjaolu on sätestatud ka isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamise võimaluste loetelus, HMS § 66 lg 2 p-s 1 (vt ptk 9.8.3.2). Neil juhtudel ei teki isikul kaitstavat usaldust seetõttu, et isik pidi seaduses või haldusaktis sätestatud haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalikkusest teadlik olema ja tal ei saanud tekkida kindlat ootust, et haldusakti ei tunnistata kunagi kehtetuks. Kui kehtetuks tunnistamise võimalus on tingimuslik, siis juhul, kui kehtetuks tunnistami-

⁵⁰³ RKHK 3-3-1-32-03, p 16.

se tingimused pole täidetud, on isikul õiguspärane ootus, et haldusakti ei tunnistata kehtetuks.

Näide 9.22: Tegemist on loaga ilutulestikuatribuutika müügiks. Nii loas kui vastavat tegevust reguleerivas seaduses on sätestatud võimalus, et luba tunnistatakse kehtetuks, kui loa adressaat rikub ilutulestikuatribuutika müügi või hoiustamise nõudeid. Kui isik ei ole neid nõudeid rikkunud, on tal õiguspärane ootus, et tema luba (sel põhjusel) kehtetuks ei tunnistata.

- *Lisakohustuse täitmata jätmine või saadu mitteeesmärgipärane kasutamine.* – Ka HMS § 67 lg 4 punktides 3 ja 4 esitatud alused on kattuvad HMS § 66 lg 2 punktides 3 ja 4 (vt ptk 9.8.3.2) esitatuga, mistõttu siinkohal neil alustel pikemalt peatuda ei ole mõtet. Sellistel juhtudel on isik ise põhjistanud haldusakti kehtetuks tunnistamise võimalikkuse ja ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamise vältimisel tugineda oma usaldusele selle kehtimajäämise suhtes.
- *Isiku teadlikkus haldusakti õigusvastasusest.* – Õiguspärane ootuse põhimõtte eeldab isiku heauskset usaldust haldusakti kehtimajäämise suhtes. Välistatud on õiguspärane ootuse põhimõtte kaitsmine olukorras, kus isik oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest teadlik oma süü tõttu (HMS § 67 lg 4 p 5). VÕS § 104 lg-test 2–5 (vt ptk 9.8.3.2) juhindudes saab väita, et kui isik antud asjaoludel oleks võinud haldusakti õigusvastasusest teadlik olla, kuid ta ei olnud sellest teadlik omaenda hooletuse, raske hooletuse või tahtluse tõttu, siis sellise isiku usaldust haldusorgan kaitsma ei pea.

Näide 9.23: Isik esitas taotluse ühekorruselise maja tagastamiseks õigusvastaselt võõrandatud varana. Talle tagastati aga kolmekorruseline maja. Tegelikuses oli maja seega endisel individualiseeritaval kujul säilimata ja selle tagastamine järelikult õigusvastane. Asjaolu, et isikule tagastati ja anti üle taotletud ühekordse maja asemel kolmekorruseline maja, näitab, et isik pidi tagastamise õigusvastasusest teadlik olema.

Isegi kui isik, kellele see maja tagastati, ei ole seda ise vastu võtnud ega oma silmaga näinud (elab näiteks välismaal), on see vaadeldav juhtumina, kus ta ei olnud haldusakti õigusvastasusest teadlik oma süü tõttu. Isik oleks pidanud tutvuma tagastamise korraldusega, vara üleandmise-vastuvõtmise aktiga ja muude dokumentidega, kust oleks nähtunud, et tagastatav maja on kolmekorruseline. Et ta seda ei teinud, siis ei olnud ta tagastamise õigusvastasusest enda hooletuse tõttu teadlik ja kaitstavat usaldust tal ei teki.

- *Isik mõjutas haldusorganit õigusvastaselt.* – Enesestmõistetavalt ei saa õiguspärast ootust tekkida isikul, kes õigusvastaselt mõjutas haldusorganit õigusvastast haldusakti andma ning haldusakti anti selle mõjutamise tulemusena. HMS § 67 lg 4 p-s 6 on toodud levinumad sellise mõjutamise võimalused (ebaõigete andmete esitamine või pettus jne), kuid see loetelu ei ole ammendav. Nii kuulub muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise hulka ka näiteks altkäemaksu andmine.

Võimalik on aga ka olukord, kus isik on ebaõigeid andmeid esitanud haldusorgani süül. Kui ebaõigete andmete esitamise põhjuseks oli haldusorgani tegevus ja isik ei olnud ega pidanudki olema haldusakti õigusvastasusest teadlik, siis tuleb ikkagi sellise isiku usaldust haldusakti kehtimajäämise suhtes arvestada (HMS § 67 lg 5).

Näide 9.24: Haldusorgan ei ole teavitanud isikut kõigist dokumentidest, mida tuleks menetluse käigus esitada. Isik esitabki üksnes haldusorgani poolt soovitud dokumendid, mis aga oma puudulike andmete tõttu viivad õigusvastase haldusakti andmiseni. Kui isik ei olnud teadlik ega pidanudki olema teadlik, et ta oleks pidanud veel mingeid andmeid esitama, siis tuleb sellise isiku usaldust haldusakti kehtetuks tunnistamisel ikkagi arvestada (usalduse võib aga seada kahtluse alla näiteks asjaolu, et isik on varem juba sellist haldusakti taotlenud ja seetõttu pidanudki teadma, millised dokumendid ja andmed tuleb haldusorganile esitada). Isiku süüks ei saa panna ka näiteks seda, kui haldusorgani poolt taotluse vmt esitamiseks antud blanketid olid puudulikud või isiku jaoks arusaamatud või ei olnud isikule antud võimalust esitatud andmeid täpsustada.

Sellel alusel haldusakti kehtetuks tunnistamine eeldab, et valeandmete esitamine oleks põhjuslikus seoses haldusakti õigusvastasusega. Kui haldusakt oleks ka ilma valeandmete esitamiseta samasugusel kujul välja antud, ei ole alust selle muutmiseks.

Näide 9.25: Ehitusloa taotleja on öelnud oma vanuseks 22 aastat, kuigi tegelikkuses on ta 40-aastane. See ei saa kuidagi mõjutada ehitusloa andmise aluseid. Küll võivad aga hoopis tõsisemad tagajärjed olla vanuse kohta valeandmete esitamisel näiteks avalikku teenistusse kandideerimisel või pensioni taotlemisel.

9.8.5. Kehtetuks tunnistamise menetlus

9.8.5.1. Kehtetuks tunnistamine

Varasemat haldusaktiga kehtestatud regulatsiooni muutev uus otsustus on oma olemuselt *haldusakt*, sest ta vastab kõikidele HMS § 51 lg-s 1 toodud tunnustele.⁵⁰⁴ Ka HMS § 70 lg 1 kohaselt toimub haldusakti kehtetuks tunnistamine eraldiseisva haldusaktiga. Kuidas kehtetuks tunnistamine on vormistatud või pealkirjastatud, ei oma tähtsust. Seega peab kehtetuks tunnistamisele eelnema sisuliselt samasugune haldusmenetlus kui esialgse haldusakti andmisele, sest, nagu eespool märgitud, tuleb kehtetuks tunnistamise otsustamisel arvestada paljude erinevate asjaolude ja huvidega. Seda ülesannet on võimatu täita ilma asjaosalisi kaasamata. Seetõttu tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamist vaadelda menetluse uuendamisena, omaette haldusmenetluse etapina.

Kehtetuks tunnistamise otsus peab olema sõnastatud *selgelt*. Sellest peab üheselt nähtuma, milline akt ja mis hetkest alates on otsuse jõustumisel oma kehtivuse kaotanud. Teoorias tuntakse ka küll nn "konkludentset" kehtetuks tunnistamist. Viimane kujutab endast varasema haldusaktiga

⁵⁰⁴ RKHK 3-3-1-51-02, p 12.

vastuolus oleva uue haldusakti andmist ilma, et selles selgesõnaliselt varasema akti saatusest juttu tehtaks. Kui on arusaadav, et asutus on oma varasemat seisukohta selles küsimuses soovinud muuta, kehtib uus haldusakt ja varasem vastupidine akt tuleb lugeda kehtetuks tunnistatuks. Kuid taolisi olukordi on soovitatav praktikas kindlasti vältida, sest neil juhtudel võidakse sattuda vastuollu õigusselguse põhimõttega ja hilisem akt võib HMS § 63 lg 2 p 5 kohaselt koguni tühiseks osutada.⁵⁰⁵

Samuti on soovitatav vältida olukorda, mis on senises halduspraktikas mõnikord ette tulnud – antakse haldusakt, mis tunnistatakse hiljem kehtetuks, kuid seejärel, soovides õigussuhet reguleerida samamoodi nagu seda tegi algne haldusakt, tunnistatakse kehtetuks algse haldusakti kehtetuks tunnistatud haldusakt. Sellisel juhul muutub algne haldusakt küll taas kehtivaks, kuid selline algse haldusakti taasjõustamine n-ö “kehtetuks tunnistamise kehtetuks tunnistamise kaudu” ei ole kooskõlas hea halduse ja õigusselguse põhimõtetega ja võib põhjustada asjatut segadust.⁵⁰⁶ Kui üks haldusakt on kehtetuks tunnistatud, kuid hiljem leitakse, et selles oli õigulik küsimus õigesti lahendatud, siis tuleb anda selles küsimuses uus ja iseseisev, esialgse haldusaktiga analoogilise sisuga haldusakt, mitte aga “tunnistada kehtetuks tunnistamine kehtetuks”.

9.8.5.2. Pädevus

Haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustab haldusorgan, kelle pädevuses oleks kehtetuks tunnistatava haldusakti andmine selle kehtetuks tunnistamise ajal. Üldreeglina on selleks sama haldusorgan, kes andis ka algse haldusakti. Kui vahepeal on haldusorganite pädevust muudetud ja algse haldusaktiga analoogiliste haldusaktide andmine on antud mõne teise haldusorgani pädevusse, siis otsustab “uus” haldusorgan ka algse haldusakti kehtetuks tunnistamise üle (HMS § 68 lg 2). Selline pädevuse ümberjaotumine toimub põhjusel, et kehtetuks tunnistav haldusakt peab vastama tema andmise ajal kehtivale õigusele. Haldusorgani muutumisega ei ole tegu juhul, kui ühe ametniku asemel tuleb tööle teine isik.

Kui esialgne haldusakt anti pädevust ületades, võib haldusakti kehtetuks tunnistada nii organ, kes selleks tegelikult pädev oleks olnud, kui ka seesama haldusorgan, kes pädevust ületades haldusakti tegelikult andis (HMS § 68 lg 2). Antud säte peab mõistagi silmas eelkõige välispädevuse ületamist, sest üksnes sisepädevuse ületamine ei pruugi kaasa tuua haldusakti kehtetuks tunnistamist (HMS § 58).

⁵⁰⁵ Kohtupraktikas on selliseid haldusakte teatud tingimustel siiski aktsepteeritud. Vt RKHK 3-3-1-58-03, p 11 ja 12.

⁵⁰⁶ Mitme üksteist muutva haldusakti kohta vt näiteks RKHK 3-3-1-47-02. Samas võib haldusakti motiivatsioonist siiski ilmned, et varasemat haldusakti taasjõustada ei soovita, vt RKHK 3-3-1-58-03, p 13.

Näide 9.26: Linnavalitsus teeb kaupluseomanikule ettekirjutuse kaupluse sanitaaringimuste kooskõlla viimiseks toiduseadusega. Kuna riiklik järelevalve toidukäitlemise valdkonnas ei kuulu kohaliku omavalitsuse, vaid hoopis Tervisekaitseinspeksiooni pädevusse, on selline ettekirjutus antud pädevust ületades. Selle võib tunnistada kehtetuks nii linnavalitsus ise (täpsemalt siiski tunnistada selle tühisust, vt järgmist lõiku) kui ka Tervisekaitseinspeksioon. Samas ei välista kehtetuks tunnistamine inspeksiooni poolt hiljem uue samasisulise ettekirjutuse tegemist.

Unustada ei tasu ka seda, et ilmselgelt välispädevust rikkudes antud haldusakt on juba iseenesest tühine ja selle kehtetuks tunnistamiseks puudub vajadus ning see pole õigusdogmaatilisel võimalikkil (kuna haldusakt ei kehti). Kui sellises situatsioonis siiski soovitakse kindlalt haldusakti tühisust deklareerida, siis saab akti andnud organ seda teha HMS § 63 lg-st 4 lähtudes. Kui akti andnud organ keeldub tühisust kindlaks tegemast, võib sellest järeldada, et pädevuse ületamine ei ole ilmselge, mistõttu haldusakt veel kehtib ja pädev organ võib selle kehtetuks tunnistada.

Võimalik on, et teenistusliku järelevalve korras tunnistatakse haldusakte kehtetuks ka kõrgemalseisvate haldusorganite poolt (vt VVS §-e 93–101, KOKS § 66¹).

9.8.5.3. Isiku taotlus

Menetluse uuendamise ajendiks on isiku taotlus või haldusorgani enda initsiatiiv. HMS § 68 lg 1 kohaselt võib isik taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist üksnes juhul, kui ta võib taotleda HMS § 44 alusel haldusmenetluse uuendamist. HMS § 44 lg 1 sätestab:

“Haldusorgan uuendab menetlusosalise taotlusel haldusmenetluse, kui:

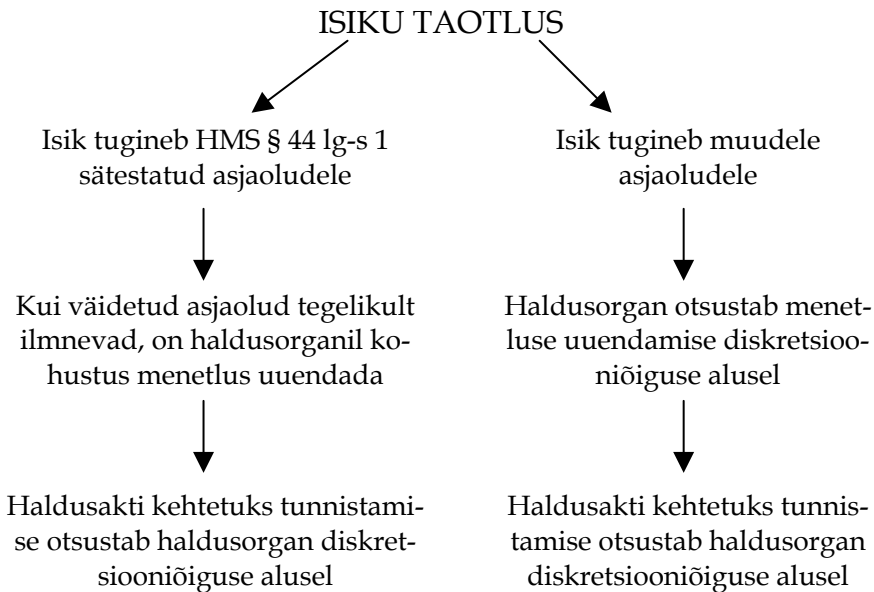
- 1) taotluse esitaja õigusi kehtvalt piirava haldusakti andmise aluseks olnud asjaolu või õigusnorm on ära langenud;
- 2) asjas ilmnevad uued olulised tõendid, mis ei olnud isikule haldusmenetluse ajal teada;
- 3) jõustunud kohtuotsusega on tuvastatud, et haldusakt on antud või toiming on sooritatud pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena või et haldusorgani nimel tegutsenud isik on haldusmenetluse käigus pannud toime kuriteo;
- 4) jõustunud kohtuotsusega on tühistatud kohtuotsus, millel haldusakt põhines.”

HMS § 68 lg-t 1 tuleb seega mõista selliselt, et kui on tegemist mõne HMS § 44 lg-s 1 sätestatud alusega ja kui taotlus menetluse uuendamiseks on esitatud haldusorganile ühe kuu jooksul eelnimetatud asjaolude teada-
saamisest alates (HMS § 44 lg 3), siis ei ole haldusorganil diskretsiooniõigust selle taotluse menetlusse võtmise otsustamisel. Kui haldusorgan tuvastab, et sellised asjaolud tõepoolest esinevad, siis *tuleb* taotlus menetlusse

võtta, menetlus uuendada ja otsustada taotluse rahuldamine või rahuldamata jätmine.

Lisaks eeltoodud asjaoludele võib isik taotluse haldusakti kehtetuks tunnistamiseks esitada ka muudele asjaoludele tuginedes. Eelkõige oleks selliseks asjaoluks haldusakti õigusvastasus (kui ei taotleta õiguspärase haldusakti kehtetuks tunnistamist). Sellise, muudele asjaoludele tugineva taotluse saamisel on haldusorganil diskretsiooniõigus otsustada, kas võtta taotlus menetlusse ja uuendada haldusmenetlus või mitte, ning, kui otsustatakse asi menetlusse võtta, tuleb seejärel otsustada, kas taotlus rahuldada ja haldusakt kehtetuks tunnistada või mitte.

Lihtsustatult võiks menetluse uuendamist haldusakti kehtetuks tunnistamisel ning selle seost diskretsiooniõigusega väljendada järgmise skeemiga:



Näide 9.27: Kohtuotsusega on vallavalitsuse ametnik Y mõistetud süüdi altkäemaksu võtmises isikult A. Altkäemaksu eest oli ametnik Y aidanud kaasa sellele, et isikule A väljastati ehitusluba. Vallavalitsusse tuleb ehitusloa andmise menetluses varasemalt osalenud isik B, kes teatab, et selline kohtuotsus on tehtud ja palub ehitusloa kehtetuks tunnistada. Kõigepealt peab vallavalitsus veendumas selles, et selline kohtuotsus on tehtud ja kas taotlus menetluse uuendamiseks on esitatud õigeaegselt. Kui selgub, et selline kohtuotsus on tõepoolest tehtud, siis peab haldusorgan isiku taotluse menetlusse võtma ning puudub alus selle menetlusse võtmisest keeldumiseks. Küsimus aga, kas ehitusluba tõesti kehtetuks tunnistada, tuleb otsustada hal-

dusorgani kaalutusõiguse kohaselt (arvesse tuleb võtta, kuidas ehitusluba B õigusi rikub, kas ehitusloa andmist mõjutab A kaasaaitamine või oleks see antud niikuinii jne).

Kui aga B esitab vallavalitsusse lihtsalt avalduse A-le väljastatud ehitusloa kehtetuks tunnistamiseks põhjendusel, et see on õigusvastane, siis on haldusorganil kaalutusõigus nii menetluse uuendamise otsustamisel kui ka haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel.

Menetlus tuleks uuendada situatsioonides, kus halduse seaduslikkuse põhimõttel on suurem kaal kui õiguskindluse põhimõttel. Oluline on ka haldusorgani senise praktika järgimine – kui analoogilistes küsimustes on haldusorgan varem menetluse uuendanud ja ei esine erinevust põhjustavaid asjaolusid, tuleks taotlus menetluse võtta.

Menetluse uuendamise ainsaks pooltargumendiks ei saa olla üksnes isiku väide, et haldusakt on õigusvastane. Seda eriti juhul, kui haldusakti kehtetuks tunnistamist taotleb isik, kes ei oma ilmselgelt haldusaktiga mingit seost ja kelle subjektiivseid õigusi see ei riku. Kui haldusorgan leiab, et haldusakt ei ole õigusvastane ega põhjusta isikule rasket olukorda ning seega puudub igasugune alus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks, siis võib haldusorgan, viidates haldusakti vaidlustamatusele ja seetõttu juba tekkinud õigusjõule, jätta menetluse uuendamise taotluse rahuldamata.⁵⁰⁷

Näide 9.28: Vallavalitsuse sotsiaalametnik määras vallaelanik B-le sotsiaaltoetust. Sotsiaaltoetuse saamise tähistamisele ei kutsunud B oma kauaaegset tuttavat A-d, mispeale viimane solvus ja esitas vallavalitsusele taotluse B-le toetuse määramine kehtetuks tunnistada, viidates sellele, et B käis tegelikkuses alles hiljuti tööl, mistõttu talle sotsiaaltoetuse määramiseks alust ei ole. Kuna A ei olnud sotsiaaltoetuse määramisel menetlusosaline ning ta ei ole esitanud ka HMS § 44 lg-s 1 sätestatud andmeid, siis on vallavalitsusel kaalutusõigus, kas menetlus uuendada või mitte. Selle otsustamisel tasub arvesse võtta ühelt poolt nii seda, kui suur oli B-le makstud toetus ja kas seda raha oleks saanud kasutada oluliselt otstarbekamalt, ning teiselt poolt ka seda, kui tõesed võivad A väited olla ja kui keeruline või kulukas on nende väidete õigsuse kontrollimine. Vastavalt on võimalik nii menetluse uuendamine ja sellisel juhul diskretsiooniõiguse alusel toetuse määramise kehtetuks tunnistamine kui ka menetluse uuendamata jätmine.

Kui asutus on haldusakti kehtetuks tunnistamise taotluse vastu võtnud ja asunud seda sisuliselt läbi vaatama, siis on ta ühtlasi ka varasema haldusmenetluse uuendanud. Kui organ siiski kehtetuks tunnistamisest keeldub, saab isik sellise keeldumise (taotletud haldusakti andmisest keeldumine on HMS § 43 lg 2 kohaselt haldusakt) täies ulatuses halduskohtus või vaidemenetluses vaidlustada. Kui aga asutus keeldub kehtetuks tunnistamise taotluse läbivaatamisest üldse, s.t ei uuenda varasemat menetlust, ei saa ka isik esitada kaebust kehtetuks tunnistamisest keeldumise peale, vaid ainult selle peale, et asutus ei võtnud tema taotlust sisulisele menetlemise-

⁵⁰⁷ P. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 1993, lk 328–330.

le.⁵⁰⁸ Menetluse uuendamata jätmine on menetlustoiming, mitte haldusakt, sest taotlust sisuliselt läbi ei vaadata.

Haldusmenetluse seadusest laiemad võimalused menetluse uuendamise taotlemiseks annab kohaliku omavalitsuse aktide puhul KOKS § 33 lg 1, mis sätestab:

“Igaühel on õigus taotleda volikogult või valitsuselt nende poolt vastuvõetud õigusaktidesse muudatuste tegemist või nende tühistamist, kui nendega on seadusvastaselt kitsendatud tema õigusi”.

Seega kohustab KOKS § 33 lg 1 menetlust alati uuendama ehk kehtetuks tunnistamise taotluse sisuliselt läbi vaatama, kui seda taotleb isik, kelle õigusi varasem haldusakt rikub. Kuid see ei tähenda, et kohalikul omavalitsusel oleks kohustus varasem akt kindlasti kehtetuks tunnistada.⁵⁰⁹ Pärast KOKS § 33 lg 1 alusel menetluse uuendamist tuleb varasema otsuse saatus otsustada HMS §-dest 64–70 lähtudes, s.o reeglina ühe isiku õiguste või avaliku huvi rikkumist ja teise isiku õiguspärasest ootust kaaludes.⁵¹⁰ Samuti ei saa KOKS § 33 lg-s 1 nimetatud taotlust esitada mitu korda, kui ei esine HMS § 44 lg-s 1 nimetatud menetluse uuendamist tingivaid asjaolusid.⁵¹¹

Eelmisena toodud näite (näide 9.28) puhul sotsiaaltoetuse saanud vallaelanik B-st ja sellega rahulolematust A-st KOKS § 33 lg 1 siiski ei rakendu, sest B-le sotsiaaltoetuse määramine ei saanud kuidagi rikkuda A õigusi. Küll aga võib õiguste kitsendamist eeldada juhtudel, kus taotluse haldusakti kehtetuks tunnistamiseks esitab koormava haldusakti adressaat, samuti ka topeltnõjuga haldusaktist koormatud isik. Sellistel juhtudel tuleb menetlus uuendada KOKS § 33 lg 1 alusel ja taotlus sisuliselt läbi vaadata.

9.8.5.4. Haldusorgani initsiatiiv

Haldusorgani seadusliku tegutsemise (seaduse reservatsiooni) põhimõttest (PS § 3) tulenevalt peab haldusorgan ka ise oma haldusakte revideerides ja nende hulgast õigusvastaseid avastades otsustama nende kehtetuks tunnistamise vajaduse. Ka siin tegutseb haldusorgan oma kaalutusõigust kasutades. Menetluse uuendamise küsimuse otsustamisel tuleb lähtuda neist õigusnormidest, mis olid haldusakti andmisel asjassepuutuvad, aga arvestada tasub ka halduse seaduslikkuse ja õiguspärase ootuse printsiipi. Kui ükski asjaolu ei räägi haldusakti kehtimajäämise kasuks (puudu-

⁵⁰⁸ Riigikohtu seisukoha järgi saab kohus isegi juhtumil, kui isik on esitanud kaebuse üksnes haldusakti, millega keelduti varasema haldusakti muutmise, tühistamise, teha haldusorganile ka ettekirjutuse varasema akti tühistamiseks. Vt RKHK 3-3-1-51-02, p 22. Varasema haldusakti muutmise keeldumise peale esitatud kaebuste kohta vt ka RKHK 3-3-1-50-00 (isik taotles vormiliselt küll menetluse uuendamist, kuid tegelikkuses viinuks see esialgse haldusakti korduvale vaidlustamisele halduskohtus) ja 3-3-1-53-00 (kohus leidis, et menetluse uuendamisest keeldumine ei riku isiku õigusi, sest haldusorganil puudus uuendamise kohustus).

⁵⁰⁹ RKHK 3-3-1-49-99, p 1; 3-3-1-51-02, p 19.

⁵¹⁰ RKHK 3-3-1-51-01, p 2; RKHK 3-3-1-51-02, p-d 17–18.

⁵¹¹ RKHK 3-3-1-51-02, p 20.

vad õiguspärase ootusega isikud), siis tuleb menetlus uuendada ja haldusakt kehtetuks tunnistada. Kui aga on asjaolusid, mis räägivad haldusakti kehtimajäämise poolt, siis tuleb kontrollida, kas on haldusakti kehtetuks tunnistamise kasuks rääkivaid huvisid (avalik huvi, koormatud isiku huvi, halduse seaduslikkuse nõue) ja kas nende realiseerimine on võimalik ainult vastava haldusakti kehtetuks tunnistamise korral. Kui sellised huvid puuduvad, tuleb menetlus jätta uuendamata, vastupidisel juhul aga uuendada.⁵¹²

9.8.5.5. Menetluse läbiviimine

Nagu eespool märgitud, loetakse haldusakti kehtetuks tunnistamist haldusmenetluse eraldi etapiks, kus toimub menetluse uuendamine (HMS § 44). Menetlustoiminguid tuleb sooritada samal viisil nagu tavalises haldusakti andmise menetluses, kuid seejuures arvestatagu, et juba tehtud menetlustoiminguid, mille uus sooritamine ei annaks haldusakti kehtetuks tunnistamise seisukohalt midagi, ei ole vaja enam korrata. Näiteks andmeid, mille mittemuutumist saab eeldada, ei ole vaja uuesti koguda.

HMS § 40 lg 1 sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Seetõttu on oluline, et enne haldusakti kehtetuks tunnistamist kuulataks kindlasti ära ka isik, keda selline kehtetuks tunnistamine võib *kahjustada* (soodustava haldusakti adressaat, teist isikut koormava akti andmist taotlenud isik). Ilma kahjustatud isiku ärakuulamiseta ei ole ju võimalik otsustada ka tema usalduse kaitsmisväärsuse üle, samuti on puudutatud isikute ärakuulamine vajalik diskretsiooniõiguse õiguspäraseks teostamiseks ning võimaldab paremini arvesse võtta kõiki olulisi asjaolusid. Ärakuulamiskohustuse täitmine ei sõltu sellest, kas menetlus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks algas isiku taotlusel või haldusorgani taotlusel. Küll võib aga haldusorgani initsiatiivil algatatud menetluse puhul olla ärakuulamist vajavate isikute ring laiem, sest isiku taotlusel alanud menetlusel on selle isiku arvamus kehtetuks tunnistamise kohta juba olemas (mis ei tähenda, et seda ei võiks täiendavate järelepärimistega täpsustada).

Puhtalt kehtetuks tunnistatava haldusakti õiguspärasuse hindamisel lähtutakse selle haldusakti andmise ajal kehtinud õiguslikust ja faktilisest olustikust. Hinnates aga haldusakti kehtetuks tunnistamise vajalikkust, tuleb juhendada ka kehtetuks tunnistamise otsustamise ajal kehtivast õiguslikust ja faktilisest olustikust. Mõlema ajahetke õiguslike ja faktiliste asjaolude arvessevõtmine on vajalik selleks, et vältida olukordi, kus haldusakt tunnistatakse küll kehtetuks, kuid samas tuleb samasugune haldusakt uuesti välja anda, haldusakti kehtetuks tunnistamine võib kahjustada käesoleval ajal kolmanda isiku õigusi vms.

⁵¹² P. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 1993, lk 327.

Haldusakti kehtetuks tunnistamise küsimuse otsustab haldusorgan, nagu eespool korduvalt rõhutatud, oma kaalutusõiguse kohaselt. Tal ei ole otsesest kohustust haldusakti kehtetuks tunnistada (v.a HMS § 65 lg-s 3 sätestatud juhul), vaid ta peab otsuseni jõudma oma kaalutusõiguse õiguspärase teostamise tulemusena.

9.8.5.6. Menetluse lõpp

Otsustades haldusakti kehtetuks tunnistamise kasuks, tuleb anda sellekohane haldusakt. Oluline on selles haldusaktis ka haldusakti kehtetuks tunnistamise hetke väljatoomine, vastasel juhul loetakse see kehtetuks alates kehtetuks tunnistava haldusakti jõustumise hetkest (HMS § 68 lg 3). Kui on tegemist tagasiulatuvalt kehtetuks tunnistamisega, siis on kehtetuks tunnistavas haldusaktis soovitatav ära näidata ka haldusakti järgi saadu tagastamise või hüvitamise viis ja võimalused vastavalt HMS §-le 69. Reguleerides haldusaktis ka seda küsimust on aga oluline, et isik oleks eelnevalt ära kuulatud ka selles küsimuses.

Kui isiku taotlus haldusakti kehtetuks tunnistamiseks jäetakse rahuldamata, tuleb vastavalt HMS § 43 lg-le 2 anda selle kohta vastav haldusakt. Kui haldusorgan otsustab varasema akti tühistamata jätta, siis on selline diskretsioon halduskohtu poolt HKMS § 19 lg-s 6 sätestatud piirides kontrollitav.⁵¹³

9.8.6. Haldusakti muutmise ja kehtivuse peatamine

Haldusmenetluse seaduses haldusakti kehtetuks tunnistamise suhtes sätestatu kuulub kohaldamisele ka juhtudel, kui haldusakti *muudetakse või peatatakse selle kehtivus*⁵¹⁴ (HMS § 64 lg 1 teine lause). Mõlemad kujutavad endast kehtetuks tunnistamise "väiksemaid vendi". Muutmisel tunnistatakse haldusakt kehtetuks osaliselt ja/või lisatakse talle või tema asemele täiendav regulatsioon. Kehtivuse peatamisel kõrvaldatakse haldusakti kehtivus ajutiselt (erinevalt kehtetuks tunnistamisest, mille puhul see toimub jäädavalt). Mõlemad meetmed võivad olla vajalikud halduse seaduslikkuse tagamiseks või vahepeal muutunud olude arvestamiseks, mõlemad võivad aga kahjustada ka isikute õiguspärast ootust. Seetõttu puudub nende nähtuste puhul vajadus eriregulatsiooni järele ja võib juhinduda aktide kehtetuks tunnistamise normistikust.

Haldusakti muutmisega HMS § 64 lg 1 ls 2 tähenduses on tegemist vaid juhul, kui muudetakse haldusakti resolutiivosa, motiivide tagantjärgi muutmisel õiguslikku tähendust ei ole.

⁵¹³ RKHK 3-3-1-51-02.

⁵¹⁴ RKHK 3-3-1-32-02, p 16.

9.8.6.1. Haldusakti muutmine

Haldusakti muutmisega muudetakse haldusakti regulatsiooni. Selline muutmine võib samuti olla ühe isiku kasuks või teise kahjuks, olla edasiulatuv või tagasiulatuv, muudetav regulatsioon võib olla õiguspärane või õigusvastane, seetõttu tuleb silmas pidada haldusakti kui terviku kehtetuks tunnistamise kohta käivaid sätteid.

Eespool korduvalt kirjeldatud saastemäärade näidetes (näited 9.15 ja 9.17) oli haldusaktiks vee erikasutusluba. Saasteainete suurim lubatav sisaldus ärajuhitavas heitvees on aga vaid üks vee erikasutusloa andmetest (veeseaduse § 9 lg 2 p 4). Kui saastemäär on liiga suur, ei tähenda see vee erikasutusloa kui terviku kehtetuks tunnistamise vajadust, vaid üksnes selles sätestatud heitvee saastemäära vähendamise vajadust, mida saab teha erikasutusloa muutmise kaudu.

Haldusakti muutmise alla kuulub ka haldusakti *osaline kehtetuks tunnistamine* – sellisel juhul jääb haldusakt küll tervikuna jõusse, kuid osa tema regulatiivsusest kaotab kehtivuse. Ka sellisel juhul tuleb juhinduda haldusakti kui terviku kehtetuks tunnistamise kohta käivatest sätetest. Isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel tuleb võimalusel kindlasti kaaluda, kas isiku jaoks ei oleks vähem koormavam haldusakti osaline kehtetuks tunnistamine või muutmine ja kas selliselt oleks tagatud avalikkuse ja kolmandate isikute huvid. Jaatava vastuse korral tuleb kasutada haldusakti osaliselt kehtetuks tunnistamise võimalust.

Silmas tuleb pidada ka seda, et haldusakti osaline kehtetuks tunnistamine ei tohi muuta haldusakti kehtima jäävat osa õigusvastaseks.

Näide 9.29: Õigusvastane on kioskipidaja kauplemisluba tühistada, kuid samal ajal jätta jõusse kauplemisloa kõrvalkohustus, mis nõuab isikult oma kioski ümbruse puhastamist.

Haldusakti muutmine ei ole aga HMS §-s 59 sätestatud ilmse ebatäpsuse parandamine haldusaktis (vt ptk 9.7.3).

9.8.6.2. Haldusakti kehtivuse peatamine

Haldusakti kehtetuks tunnistamise kohta käivate sätete kohaldamine on vajalik ka juhtumil, kui haldusakti kehtivus peatatakse. Väga levinud on peatamine eelkõige erinevate lubade puhul, kus loa adressaadi tegevuses mingite tunnuste ilmnemisel vastav luba peatatakse.

Kuna sellise peatamise esialgne tagajärg on analoogiline haldusakti kehtetuks tunnistamisele – haldusaktiga antud õigust või kohustust ei ole võimalik realiseerida – siis tuleb ka haldusakti peatamisel arvestada haldusakti kehtetuks tunnistamise regulatsiooniga. Selline kehtetuks tunnistamise regulatsiooni järgimine on siiski võimalik vaid teatud ulatuses. Näiteks on kaheldav haldusakti tagasiulatuvalt peatamise otstarbekus. Samuti on üldjuhul seadustes sätestatud kindlad alused, mille esinemisel haldusakt peatatakse ning enamasti ei ole need seotud haldusakti õiguspärasuse või

õigusvastasusega selle andmise ajal, s.t lähtuda tuleb niikuinii eriregulatsioonist.

Nagu haldusakti kehtetuks tunnistamine, nii ei tohi ka haldusakti peatamine toimuda kergekäeliselt. Riigikohus on märkinud, et loa peatamise otsustamisel peab haldusorgan arvestama proportsionaalsuse põhimõttega: peatamine peab olema sobiv ja vajalik eesmärgi saavutamiseks ning kaalu-
ma üles kõik võimalikud vastuargumendid. Loa peatamine saab olla vajalik
vaid siis, kui ei leidu muid vahendeid loa peatamise eesmärgi saavutamiseks.⁵¹⁵

⁵¹⁵ RKHK 3-3-1-32-02.

10. Avatud menetlus

10.1. Mõiste, olemus

Sageli tuleb haldusorganil teha otsuseid, mille tulemused mõjutavad paljude inimeste ja ühiskonnagruppide huve. Seetõttu on vaja protseduuri, mille käigus on võimalik mõjutatud isikute arvamused enne otsuse tegemist efektiivselt välja selgitada ja vajadusel arvesse võtta. Menetlus peab tagama huvitatud isikutele otsuse tegemises reaalse osalemise võimaluse ning samas peab haldusorgan tegema otsuse mõistliku aja jooksul ning ülemääraste kuludeta. Enne haldusmenetluse seaduse kehtima hakkamist oli isikute kaasamise regulatsioon neid puudutavate otsuste tegemisse eklektiline ning reeglina hõlmas vaid üksikuid praeguse HMS 3. peatükiga reguleeritud küsimusi (v.a planeerimismenetlus), puudus isikute kaasamist reguleeriv üldine raamistik. Seetõttu ei olnud alati tagatud huvitatud isikute õigeaegne ning efektiivne kaasamine.

Üheks lähtekohaks haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätete väljatöötamisel oli EN soovitus nr R(87)16 liikmesriikidele suurt hulka inimesi mõjutavate haldusmenetluste kohta.⁵¹⁶ Avatud menetlust kohaldatakse reeglina konfliktialtide küsimuste lahendamisel ning menetluse käigus püütakse jõuda kõiki osapooli enim rahuldava tulemuseni, näiteks kasutatakse avatud menetlust keskkonnakasutust ning maa-alade planeerimist puudutavate otsuste tegemisel. Avatud menetlus ei ole küll võluvitsaks keerukatele küsimustele õigete lahenduste leidmisel, kuid selle kaudu on võimalik huvigruppide esindajatel esile tõsta oma seisukohti ning menetluse tulemust vastavalt mõjutada ja ühtlasi jõuda ühiskonda sel ajahetkel enim rahuldava tulemuseni.

Avatud menetlust tuleb rakendada juhul, kui eriseaduses tehakse (vastavalt HMS § 46 lg-le 1) viide haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätete kohaldamisele.⁵¹⁷ Avatud menetluse sätete kohaldamise kohustust saab tulenevalt HMS § 46 lg-st 1 sätestada seadusega, seega ei sobi taoliseks regulatsiooniks alamalseisvad õigusaktid. Tulenevalt HMS § 46 lg-st 2 kohaldatakse avatud menetluse sätteid ka õigusakti muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetlusele, kui avatud menetluse läbiviimine on kohustuslik

⁵¹⁶ *Recommendation No R(87)16 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Procedures Affecting a Large Number of Persons.*

⁵¹⁷ Avatud menetluse sätete kohaldamisele on tehtud viited järgmistes seadustes: saastuse kompleksse kontrolli ja vältimise seadus, loomakaitse seadus, keskkonnamõju hindamise ja keskkonnanauditeerimise seadus, jäätmeseadus, välisõhu kaitse seadus, maakorraldusseadus, maapõueseadus, veeseadus, kohanimeseadus.

õigusakti andmiseks. Seega, kui eriseaduses tehakse viide avatud menetluse sätete kohaldamisele haldusakti andmisel (vt nt maapõueseaduse § 9 lg 1¹), siis tuleb lähtudes HMS § 46 lg-st 2 kohaldada avatud menetluse sätteid ka haldusakti muutmise ja kehtetuks tunnistamise menetlusele. Mistahes erisused HMS § 46 lg-st 2 (nt avatud menetluse sätete mittekohaldamine haldusakti kehtetuks tunnistamisele), peavad olema sätestatud eriseaduses, haldusorgan ei saa vastava erisuse puudumisel avatud menetluse sätete kohaldamise üle otsustada kaalutusõigust kasutades. Avatud menetluse sätete kohaldamine on ülemäärane pigem formaalset laadi muudatuste (äriühingut puudutavad muudatused, nt loa omaniku nimi loa võõrandamisel) tegemisel haldusakti, seetõttu oleks otstarbekas eriseaduses välistada menetluse kohaldamine teatud muudatustele. Avatud menetlust on võimalik edukalt kombineerida ka teiste menetluse ratsionaalsust tagavate ja kompromisse võimaldavate võtetega, nt osa- ja eelhaldusaktid, kõrvalttingimused jne.

Lisaks eelkirjeldatud avatud menetluse sätete kohaldamise kohustusele sätestab HMS ka avatud menetluse läbiviimise võimaluse (§ 46 lg 1). Sel juhul võib haldusorgan avatud menetluse läbi viia ka seaduses sätestamata juhtudel, kui see on vajalik asja lahendamiseks ega kahjusta oluliselt menetlusosaliste huve. Menetlusliigi valikul on haldusorgani kaalutusõigus piiratud kahe asjaoluga – asja lahendamiseks peab avatud menetluse kohaldamine olema vajalik (nt küsimus puudutab hulga inimeste õigusi või huve ja n-õ tavapärase haldusmenetluse rakendamine ei ole mingil põhjusel otstarbekas) ning samas ei kahjusta see oluliselt menetlusosaliste huve (avatud menetluse läbiviimine võib olla menetlusosalisele oluliselt kallim ning aeganõudvam). Kuna HMS ei sätesta, et avatud menetluse regulatsiooni kohaldamise initsiatiiv peaks alati tulenema haldusorganilt, siis on ka menetlusosalistel õigus taotleda selle rakendamist. See, kas avatud menetlust kohaldatakse või mitte, on haldusorgani kaalutusotsustus. Kahtlemata kuulub avatud menetluse kohaldamise taotlemise õigus taotluse esitajale, kuna just tema on avatud menetluses kulude kandjaks (kulud sellest, et valitakse keerukam ja aeganõudvam menetlus) ja isikuks, kelle huve võib taoline menetlus selle pikaajalisuse tõttu kahjustada. Kui taotluse esitaja taotleb avatud menetluse läbiviimist, peaks haldusorgan seda reeglina ka lubama, kui sellega ei rikuta just teiste menetlusosaliste õigusi.

Avatud menetluse sätete kohaldamine toob endaga kaasa nii positiivseid kui ka negatiivseid tagajärgi – otsus arvestab suurema hulga inimeste huvidega, kuid õigusakti menetlus muutub pikemaks ja kallimaks. Seega tuleb igal üksikul juhul otsustada, kas keerukamast menetlusest saadav kasu ületab sellele kulutatud ressursse või oleks sama tulemus saavutatav ka lihtsalt isikute ärakuulamisega. Näiteks ehitusloa andmisel reeglina avatud menetlust tavaliselt ei kasutata, samas võib see olla vajalik, kui planeer-

ring jätab otsustajale olulise kaalutusruumi ehitise kõrguse või krundi täisehitusmahu suhtes ning kolmandate isikute õiguste riive on tõenäoline.

Näide 10.1: Planeering näeb ette miljööväärtuslikus aedlinnas krundile A kuni kolmekordse hoone, täisehitusmahuga kuni 75 %, ehitamise. Krundi omanik A on esitanud linnavalitsusele ehitusloa taotluse. Piirnevatel krundidel elavad isikud B ja C ning kohalik muinsuskaitseelts soovivad ehitusloa andmisele avatud menetluse sätete kohaldamist, kuna elamu erineb oluliselt ümbritsevast hoonestusest ning tõenäoliselt varjutab maksimaalse täisehitusmahu juures kõrvalkrundid. Kohaliku omavalitsuse ametnik D leiab, et avatud menetluse sätete kohaldamiseks ei ole alust, kuna planeerimismenetlus on läbi viidud avatud menetlusena ning ehitusseadus ei näe avatud menetluse sätete kohaldamist ette.

Toodud näites on B ja C õiguste rikkumine võimalik (võib väheneda nende kinnisasjale langev valgus), mistõttu tuleb kõigi puudutatud isikute jaoks optimaalse lahenduse leidmiseks kaasata nad menetlusse. Kas selleks tuleb läbi viia avatud menetlus, sõltub asjaoludest. Kui puudutatud isikute ring on raskesti määratav, siis on otstarbekas kasutada avatud menetlust.

Tulenevalt HMS § 46 lg-st 3 võib haldusorgan jätta rahuldamata ilmselgelt põhjendamatu taotluse avatud menetlust läbi viimata, kuid sel juhul tuleb ära kuulata taotluse esitaja arvamus ja vastuväited. Sätete eesmärgiks on vältida aja ning ressursside kulutamist keerulisele menetlusele, kui juba menetluse algstaadiumis on selge, et taotlus on ilmselgelt põhjendamatu. Ilmselgelt põhjendamatu on taotlus, milles isik nõuab midagi, mida talle seadusest tulenevalt ei ole võimalik mitte mingitel tingimustel lubada (nt taotleb isik maavara kaevandamise luba või ehitusluba loodusreservaadis). Taotluse kvalifitseerimine põhjendatuks või põhjendamatuks ei ole reeglina siiski menetlust läbiviimata võimalik, mistõttu sätete rakendamisala on suhteliselt kitsas, kohaldudes vaid tõepoolest erandlikele juhtudele.

Avatud menetluse läbiviimisel kohalduvad ka muud haldusmenetlust reguleerivad sätted vastavalt avatud menetluse eesmärgile ja olemusele (nt kutsete saatmine, protokollimine, dokumendi kättetoimetamine jne).

Avatud menetlust käsitlevas peatükis kasutatakse terminit "õigusakt". Enamikul juhtudel, mil avatud menetluse sätteid kohaldatakse, antakse välja mõni halduse üksikakt (nt keskkonnaluba, kehtestatakse planeering), mistõttu on õigustatud küsimus, miks kasutatakse avatud menetlust käsitlevas peatükis termi haldusakt asemel hoopis terminit õigusakt. Põhjuseks on asjaolu, et kuna avatud menetluse käigus on võimalik anda nii üksikakte kui ka üldakte (määrusi) või sõlmida halduslepinguid, siis on vajalik leida nii üksikakti, halduslepingut kui ka üldakti hõlmav mõiste, milleks on sobilik "õigusakt".

HMS § 89 lg-st 2 tulenevalt kohaldatakse määruse andmisele HMS 3. peatüki, s.o avatud menetluse sätteid. Paragrahvist 89 ei tulene siiski igakordne kohustus määruste andmisele avatud menetluse sätteid kohaldada, selleks on vajalik vastavast eriseadusest tulenev kohustus või määruse andja *ad hoc* otsustus.

Planeerimismenetlus on üks olulisemaid avatud menetluse sätete kohaldamisalasid. Samas ei ole planeerimisseaduses viidet haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätetele, mistõttu ei saa HMS § 46 lg-t 1 arvestades rangelt võttes rääkida avatud menetluse rakendamisest planeerimise käigus haldusmenetluse seaduse mõttes. Planeerimisele kui haldusmenetlusele kohalduvad siiski kõik haldusmenetluse seaduse üldpõhimõtted vaatamata HMS § 112 lg-st 2 tuleneva viite puudumisele.⁵¹⁸ Samuti võib haldusmenetluse seaduse avatud menetluse sätteid planeerimismenetlusele kohaldada haldusorgani otsusel. Planeerimismenetlusele kohaldatakse avatud menetlust, mis on sätestatud planeerimisseadusega, s.t planeerimismenetluse näol on tegemist avatud menetlusega, mis on tervikuna reguleeritud eriseaduses.

10.2. Menetluse alustamine

Taotlus avatud menetluses õigusakti andmiseks tuleb esitada kas kirjalikus vormis või digitaalallkirjaga kinnitatult elektroonilises vormis (HMS § 47 lg 1), seega ei kehti siin üldine haldusmenetluse vormivabaduse põhimõte. Avatud menetluse algatamiseks ei ole alati vajalik taotluse esitamine, mõnel juhul, näiteks õigusakti muutmisel või kehtetuks tunnistamisel, võidakse menetlus algatada haldusorgani initsiatiivil.

Avatud menetluses eristatakse mitut isikute gruppi, kelle menetlusõiguslik seisund on menetluse erinevates etappides mõnevõrra erinev. HMS § 47 lg 2 p-des 1-2 nimetatud isikud (avatud menetluse käigus antava haldusakti adressaat ja isik, kelle õigusi haldusakt võib piirata), on tulenevalt HMS § 11 lg 1 p-dest 2-3 *menetlusosalised*.

Arvestades avatud menetluse eesmärki anda otsuse langetamisel kaasarääkimise võimalus võimalikult paljudele isikutele, kes on või võivad olla menetluse tulemusest mõjutatud, on teatavad menetluslikud õigused antud veel tervele reale isikutele. Avatud menetluses eristatakse peale menetlusosaliste veel *huvitatud isikuid*, *puudutatud isikuid* (isik, kelle õigusi võib antav õigusakt puudutada) ja *kaasatud isikuid* (HMS § 11 lg 2 - isik, kelle huve haldusakt võib puudutada ja kelle haldusorgan on menetlusosalisena kaasanud). Nimetatud isikute eristamine on vajalik, kuna nende õigused avatud menetluses on mõnevõrra erinevad.

Isikuks, kelle õigusi haldusakt võib piirata (HMS § 47 lg 2 p 2), tuleks lugeda isik, kelle õigusi antav haldusakt võib negatiivses mõttes mõjutada, s.t isikud, kelle õiguslik seisund haldusakti andmise tulemusel halveneb (nt kinnisasja omanik, kelle kinnisasjale langeks tulevikus vähem valgust, kui menetletav planeering vastu võetakse) - ülaltoodud isik on koos haldusakti adressaadiga käsitletavat menetlusosalistena.

⁵¹⁸ Vt RKHK 3-3-1-32-03.

Huvitatud isikuks tuleks pidada isikut, kelle isiklikke huvisid (majanduslikud, ideelised, sotsiaalsed huvid) menetluse tulemus puudutab. Seega ei saa menetluses vastuväiteid esitada haldusmenetluse seaduse kohaselt igaüks, vaid vastuväite esitamiseks peab huvitatud isik näitama, kuidas kavandatav tegevus tema huve puudutab ning milliseid kasulikke või kahjulikke tagajärgi seoses isiku huvidega toob. Vastuväitest peaks selguma, milline talle kuuluv õigushüve on huvitatud isiku arvates ohustatud ning kuidas kavandatav tegevus seda hüve kahjustaks. Vastuväide ei pea olema õiguslikult põhistatud, isikul ei pruugi olla vastavaid eriteadmisi, kuid sellest peaks ilmnema vähemalt faktilised suhted, mida õigusakt puudutab. Selleks, et isik muutuks menetlusosaliseks HMS § 11 lg 1 mõttes, on vajalik *õigusliku* huvi olemasolu, s.t isik peab viitama mingile õigusega kaitstavale huvile. Vastuväiteõiguse omandamiseks piisab aga õigustatud huvist, mis tähendab, et isik võib piirduda vaid väidetega kavatsuse otstarbetuse või kokkusobimatuse kohta tema huvidega.⁵¹⁹ Menetluse tulemus võib huvitatud isiku huvidest lähtuvalt olla negatiivne või positiivne, s.t huvitatud isikuks tuleb lugeda nii menetluse tulemusest “kaotavat” kui ka “võitvat” isikut.

Puudutatud isikuks (HMS § 49 lg 1 – isikul, kelle õigusi võib avatud menetluse korras antav õigusakt puudutada) tuleks lugeda isikud, kelle õigustesse või kaitsmisväärtesse huvidesse sekkutakse või kelle individuaalset õiguslikku sfääri rikutakse negatiivsel viisil.⁵²⁰

Kaasatud isik on isik, kelle huve haldusakt võib puudutada ja kelle haldusorgan on menetlusosalisena kaasanud. Kaasamise eeltingimuseks on nõue, et menetluse tulemus peab puudutama kaasatava isiku subjektiivseid õigusi. Kuigi kaasamine nõuab teatud eelduste olemasolu, tekib isikul kaasamisega automaatselt menetlusosalise õiguspositsioon ning seda sellest hoolimata, kas eeldused ka tõepoolest täidetud on ja kas isik menetlusvõimet omab või mitte. Seega, kui haldusorgan kaasab mõne isiku, siis tuleb lugeda see isik kaasatud isikuks hoolimata sellest, kas tema subjektiivseid õigusi menetluse tulemus ka tegelikult puudutab või mitte. Kaasatud isikuteks tuleks lugeda kõik isikud, kes on menetlusse astunud, sõltumata sellest, kuidas neid on menetluse algatamisest teavitatud – kas individuaalse kutsega või teate avaldamisega ajalehes.

Avatud menetluse algatamisest on haldusorgan kohustatud *posti teel* teatama antava haldusakti adressaadile; isikule, kelle õigusi haldusakt võib piirata; haldusorganile, kes peab õigusakti andmise kooskõlastama või selle eelnõu kohta arvamust avaldama, samuti haldusorganile, kelle haldusakti eeldab avatud menetluse korras õigusakti andmine. Seejuures ei tulene seadusest kohustust edastada nendele isikutele taotluse, eelnõu ja seletuskirja

⁵¹⁹ Vt N. Siitam, Avalikkus avatud menetluses osalejana, *Juridica* 2001, nr 5, lk 296–304.

⁵²⁰ Samas.

koopiat postiga. Kogu materjalist koopia edastamine koos teatega on kulkas, isik ei pruugi menetlusest ka huvitatud olla. Teate eesmärgiks on edastada informatsioon, mille alusel isik suudab otsustada, kas menetlus puudutab tema õigusi või huve või mitte. Kui isik leiab, et ta soovib menetluses osaleda, võib ta esitada haldusorganile teabenõude materjalidest koopia saamiseks või tutvuda nendega loa andja asukohas. HMS § 11 lg-st 2 tulevalt võib haldusorgan menetlusosalisena kaasata muid isikuid ja organeid, kelle huve haldusakt võib puudutada (kaasatud isik). Seega võib (aga ei pea) haldusorgan saata menetluse algatamise kutsed ka sellistele isikutele, kelle õigusi haldusakt küll ei piira, kuid võib haldusorgani arvates puudutada. Kuna haldusorganil on väga raske prognoosida, kes loevad end isikuteks, kelle huve antav haldusakt võib puudutada, siis kaasatakse sellised isikud tavaliselt avaliku teadaande kaudu.

Kõiki teisi isikuid peale HMS § 47 lg-s 2 nimetatute teavitatakse menetluse algatamisest teate avaldamisega vähemalt ühes üleriigilise levikuga ajalehes. Kui avatud menetlus viiakse läbi kohalikku elu puudutava küsimuse otsustamiseks, võib avaldada menetluse algatamise teate kohalikus või maakondlikus ajalehes. Kohalikku elu puudutavaks küsimuseks tuleks lugeda eelkõige üht omavalitsuse haldusterritooriumi hõlmavat otsustust, seejuures on oluline, et otsus, olgugi et jäädes ühe omavalitsuse piiresse, ei mõjutaks naabervalda või linna (kui otsustuse tulemusel tabaksid naabervalda elanikke kahjulikud mõjutused, nt putukad, tolm, suits vms). Kui otsustusest on mõjutatud ka naaberomavalitsuse elanikud, ei saa küsimust vaid kohalikku elu puudutavaks lugeda ning teade tuleks avaldada üleriigilises või maakondlikus ajalehes. Teate avaldamise kohta valides tuleks lähendada otsustusest huvitatud isikute ringist põhimõttel, et eelistada tuleks suurema lugejate ringiga teate avaldamise kohta väiksemale. Haldusorgan võib avaldada ka dubleerivaid teateid erinevates väljaannetes, sest HMS § 47 lg 3 nõuab *vähemalt* ühe teate avaldamist. HMS § 47 lg 5 reguleerib, kes kannab teate avaldamisega kaasnevad kulud. Säte räägib küll teate avaldamise kulude kandmisest, kuid juhul, mil on vajalik mitme teate avaldamine, tuleks ka need jätta taotleja kanda. Haldusorgan ei tohi asjatult teateid erinevates ajalehtedes taotleja kulul dubleerida, mitme teate avaldamine peab olema põhjendatud ning vajalik. Seadusandlikult vajab korrastamist teadete avaldamise koht, hetkel on osa teadete avaldamise koht kindlaks määratud eriseadusega, teiste puhul aga on küsimus reguleeritud HMS-s, tavapärane on seetõttu olukord, kus ühe menetluse käigus avaldatakse osa teateid ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded ning osa üleriigilise levikuga ajalehes. See võib aga takistada teabe jõudmist huvitatud isikuteni.

Selleks, et isikud, kes sooviksid olla kaasatud ja peaksid menetluses osalema, saaksid positsioneerida enda huve seoses antava õigusaktiga, peab avaldatav teade olema piisavalt informatiivne. HMS § 47 lg 2 sätestab kohustuslikud teates käsitletavat küsimused – teatesse tuleb märkida esitatud

taotluse sisu, antava õigusakti eelnõu ning taotluse väljapaneku aeg, koht ning ettepanekute ja vastuväidete esitamise aeg. Riigikohus on rõhutanud, et teate avaldamisel tuleb lähtuda selle eesmärgist, mitte pelgalt seadusest tulenevatest vorminõuetest.⁵²¹ Seega peab haldusorgan siiski igakordselt otsustama, kas seadusest tulenevaid komponente sisaldav teade on antud olukorras piisavalt informatiivne või tuleks teates käsitleda mõnd täiendavat aspekti.

Ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks peab olema aega vähemalt kaks nädalat alates eelnõu ja taotluse väljapaneku algusest (HMS § 49 lg 2) või kaks nädalat alates teate avaldamisest, sõltuvalt sellest, kumb neist lei-dis aset hiljem. Kui menetluse algatamise teate avaldamise ajal on teada, et viiakse läbi avalik istung, siis võiks menetluse algatamise teatesse lisada ka avalikku istungit puudutava informatsiooni (kuupäev, koht, kella-aeg), et lühendada menetluse aega. Praktilistel põhjustel on soovitatav teatesse avaliku istungi aeg märkida ja istung pidada isegi juhul, kui haldusorgan ei pea istungi läbiviimist sisulistel kaalutlustel vajalikuks. Tuleb arvestada, et avaliku istungi pidamise taotlusi saab esitada avaliku väljapaneku lõpuni, ning kui eelnevalt ei ole teatatud avaliku istungi läbiviimisest, siis tuleb vastavalt HMS § 50 lg-le 4 teavitada sellest menetlusosalisi saates neile kutse vähemalt 10 päeva enne istungi toimumist. Seega võib viimasel väljapaneku päeval esitatud taotlus avaliku istungi läbiviimiseks pikendada kogu menetlust vähemalt 10 päeva võrra, arvestades ka kutsete saatmiseks kuluvat aega pikeneb menetlus tõenäoliselt enam kui 10 päeva võrra.

Menetluse algatamise teate avaldamise kulud kannab taotleja. Seejuures ei laiene see kohustus HMS § 47 lg-s 2 nimetatud teadete saatmise kuldetele. HMS § 47 lg 5 kohaselt kannab taotleja vaid teate *avaldamise* kulud.

Kui haldusorgan on teate avaldamisel eksinud (näiteks on teates väljapaneku aeg ettenähtust lühem või ei ole mainitud dokumentidega tutvumise kohta vms) ning osutub vajalikuks avaldada veel teinegi teade, siis täiendava teate avaldamise kulud tuleb kanda haldusorganil, kuivõrd uue teate avaldamine on tingitud haldusorgani tegevusest. Seejuures tekib küsimus, millise eksimuse korral on vajalik uue teate avaldamine ning millise puhul mitte. Uus teade tuleks avaldada, kui tegevuse kirjeldus teates on tegelikult oluliselt erinev (näiteks teatatakse, et luba taotletakse veekogu tõkestamiseks, kuid tegelikult soovitakse lisaks tõkestamisele ka süvendada). Viga on vaja avalikult parandada kindlasti juhul, kui on eksitud menetlustoimingu kestuse, koha, kellaaja suhtes, sest valedele andmetele tuginedes ei ole isikul võimalik oma menetlusõigusi teostada.

Kui avatud menetluse käigus antavaks õigusaktiks on üldakt, nt kohaliku omavalitsuse määrus, siis teatatakse avatud menetluse algatamisest posti teel ainult haldusorganit, kes peab õigusakti andmise kooskõlastama

⁵²¹ RKHK 3-3-1-31-03.

või selle eelnõu kohta arvamust avaldama, samuti haldusorganit, kelle haldusakti andmist eeldab avatud menetluse korras õigusakti andmine. Teisi isikuid tuleb menetluse algatamisest informeerida teate avaldamisega ajalehes.

10.3. Väljapanek, ettepanekud ja vastuväited

Avatud menetluse käigus antava õigusakti eelnõu koos seletuskirjaga ning taotlus pannakse avalikkusele tutvumiseks ning ettepanekute ja vastuväidete esitamiseks välja. Dokumentidega peab olema võimalik tutvuda vähemalt ettepanekute ja vastuväidete esitamise tähtaja lõpuni. HMS § 48 lg-st 1 tulenevalt on dokumentidega tutvumise õigus avalikkusel, s.t *igaiühel*.

Haldusmenetluse seadusest ei tulene nõudeid seletuskirja sisule. Üksikakti seletuskirjaks tuleb lugeda haldusakti faktilist ning õiguslikku motiivatsiooni, mis peaks nähtuma eelnõust või olema sellele lisatud eraldi dokumendina, seejuures peab eelnõust selgelt nähtuma, et see on seotud mingite täiendavate materjalidega.

Üldaktile (nt heakorraeeskiri) lisatud seletuskiri peab selgitama ja põhjendama, miks valiti eelnõus olevad lahendused ning milliseid alternatiivseid lahendusi kaaluti. Üksikakti seletuskiri peab olema nii põhjalik, et avalikkus (potentsiaalsed huvitatud ja puudutatud isikud) oleks võimeline selle põhjal prognoosima oma õiguste või huvide ohustatust või mõjutatust kavandatavast tegevusest. Seletuskiri peab olema kirjutatud viisil, et see on arusaadav n-ö keskmisele inimesele, erialaterminite kasutamisel tuleb lisada nende sisu avavad selgitused. Olulised, kuid tavalisele inimesele raskesti mõistetavad järeldused, eriti kui need on väljendatud mingi koefitsiendi, määra vms kaudu, tuleb "tõlkida" tavakeelde ning selgitada nende tähendust konkreetsetes taustsüsteemis.

Peale taotluse, õigusakti eelnõu ning seletuskirja pannakse välja ka mistahes muud asjassepuutuvad dokumendid, mille haldusorgan ise on koostanud või taotleja on menetluse käigus haldusorganile esitanud. Väljapanekul tuleb eksponeerida kõiki olulisi materjale, millele õigusakti eelnõus või seletuskirjas viidatakse. Kindlasti ei piisa vaid materjalide loetelu lisamisest, olgugi et materjalid võivad põhimõtteliselt isikule kättesaadavad olla (nt raamatukogus). Materjalide hankimise kohustust ei saa panna isikule, kes selleks, et ta saaks oma menetlusõigusi adekvaatselt teostada ning vältida argumenteerimata kriitika tegemist, peaks tegema eelnõu ja seletuskirjaga tutvumisest oluliselt enam pingutusi ja kulutusi (nt külastama avalikku väljapanekut Põlvas, seejärel Rahvusraamatukogu Tallinnas, et hankida vajalik teos). Välja ei tohi panna andmeid, mille avaldamine on seadusega või seaduse alusel keelatud (ärisaladus, riigisaladus jne). Olukord on komplikseeritud, kui juurdepääsupiiranguga andmed, nt ärisaladus, on eelnõu suhtes seisukohavõtuks olulise tähendusega. Sel juhul tuleb püüda siiski

avaldada nii palju teavet kui ärisaladust kahjustamata on võimalik, ning avalikkusele tutvumiseks tuleb esitada vaid need materjalid, mis ärisaladust ei kahjusta. Mõistagi jääb avalikkusel teatava osa suhtes eelnõust või seletuskirjast seisukoht võtmata, otsuse tegemisel peab haldusorgan seda arvestama. Haldusorgan peaks püüdma võimalikke vastuväiteid ja ettepanekuid, mis oleksid võinud tõusetuda, kui ärisaladust sisaldav osa oleks väljas olnud, ise välja tuua, ja ei tohi eeldada, et eelnõu või seletuskirja ärisaladusega kaitstud osa suhtes avalikkusel ettepanekud või vastuväited puuduvad.

Avaliku väljapaneku eest vastutab menetlust läbiviiv haldusorgan (HMS § 48 lg 4). Seega on haldusorgan kohustatud tagama nii väljapaneku toimumise koha olemasolu, väljapandavate materjalide olemasolu kogu avaliku väljapaneku kestel, kui ka reaalse juurdepääsu väljapandud dokumentidele. Avaliku väljapaneku võib korraldada korraga mitmes kohas, kuid kindlasti tuleb avalik väljapanek korraldada kohas, kus tulevikus tegetsema hakatakse või mis kavandatavast tegevusest kõige rohkem mõjutatud on. Näiteks taotletakse keskkonnaluba tegetsemiseks Misso vallas, sel juhul tuleb avalik väljapanek korraldada kindlasti tegevuskohas (s.o Misso vallas), kui haldusorgan peab vajalikuks, võib avaliku väljapaneku korraldada lisaks tegevuskohale ka teistes kohtades. Väljapaneku korraldamine ei tähenda tingimata eraldi ruumide rentimist, avalikustatud dokumendid võib jätta mõne ametniku kätte (näidates selle ära ka menetluse algatamise teates), kes huvilistele nendega tutvumist võimaldab. Üldakti väljapaneku koht peab katma selle hilisema mõjuala (nt kohaliku omavalitsuse haldusterritoorium) ning eelnõu võiks olla kättesaadav mitmes kohas näiteks kõigis kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil olevates avalikes raamatukogudes, et juurdepääs ning ettepanekute ja vastuväidete esitamise võimalus oleks tagatud kõigile seda soovivatele isikutele. Ärakuulamise kohta vt lähemalt ptk 7.4.

HMS § 49 lg-st 1 tulenevalt on huvitatud isikul ja puudutatud isikul õigus määratud tähtaja jooksul esitada menetlust läbiviivale haldusorganile eelnõu või taotluse kohta ettepanekuid ja vastuväiteid. Vastuväidete esitamiseks määrab haldusorgan tähtaja, mis ei või olla lühem kui kaks nädalat. Haldusmenetluse seadusega ei kehtestata ettepanekutele ja vastuväidetele kohustuslikku vormi, seega võib isik esitada neid nii kirjalikus, suulisel kui ka elektroonilisel vormis. Ettepanekute ja vastuväidete esitaja on vaba ka esitatavate seisukohtade sisu osas, asjassepuutumatud arvamused on menetluse hilisemas etapis võimalik motiveeritult kõrvale jätta, millised ettepanekud on asjakohased ja millised mitte seda tuleb haldusorganil analüüsida. Riigikohtu hinnangul ei pea avaliku väljapaneku käigus tehtavad ettepanekud olema kantud algatatud detailplaneeringuga samadest eesmärkidest. Planeeringu käigus tuleb arvestada kõiki põhjendatud huve. On loomulik, et erinevad huvid planeerimismenetluse käigus põrkuvad. Ettepanekute tegemise õiguse mõte seisnebki eeskätt selles, et isikutel oleks või-

malik kaitsta oma või avalikke huve, mis võivad olla vastuolus planeeringu algatajate eesmärkidega. Väljapanekul võib teha igasuguseid ettepanekuid algatatud planeeringu lahenduste muutmiseks, samuti ettepanekuid täiendavate menetlustoimingute sooritamiseks ja täiendava informatsiooni kogumiseks.⁵²² HMS § 49 lg-st 5 tuleneb, et suulised ettepanekud ja vastuväited protokollitakse. Oluline on tähele panna, et kui õigusakti eelnõu ning taotlusega tutvumise õigus oli *igaihel*, siis ettepanekuid ja vastuväiteid saavad esitada ainult huvitatud ja puudutatud isik. "Igaühest" saab puudutatud või huvitatud isik hetkest, mil ta esitab ettepaneku või põhjendatud vastuväite ning isik on kvalifitseeritav huvitatud või puudutatud isikuna. Üldakti suhtes on huvitatud isikuks kõik isikud.

Huvitatud isikule ja puudutatud isikule ettepanekute ja vastuväidete esitamise võimaluse andmine täidab mitmeid eesmärgi. Avatud menetluse käigus on huvitatud ja puudutatud isikute kaasamisega võimalik koguda mitmekülgset informatsiooni, avalikkus võib omada olulist teavet, mida haldusorganil pole; asjakohaste ettepanekute ja vastuväidete arvestamine viib ühiskonnale sobiva lahenduse leidmisele s.o akt on avalikkuse silmis legitimeeritud; osapoolte vahel kokkuleppe saavutamine vähendab ka haldusakti vaidlustamise juhtumeid. Seega ei tohiks huvitatud ja puudutatud isikutelt saadud ettepanekutesse ja vastuväidetesse suhtuda kergekäeliselt ega pidada avalikku väljapanekut ja ettepanekute/vastuväidete esitamist paljaks formaalsuseks. Riigikohus on märkinud: "... ilmnenu menetlus- ja motiveerimisvead tekitavad kaalutlusotsuse sisulises õiguspärasuses kahtlusi. Formaalsete vigade tõttu ei ole võimalik ligikaudseltki selgitada, kas positiivsed sotsiaalsed ja majanduslikud mõjud ning riigil tekkiv kokkuhoid kaaluvad üles keskkonnakahju, kas keskkonnakahju kompenseerimine on reaalne ja millised kulutused see kaasa toob."⁵²³

Ettepanekuteks ja vastuväideteks tuleks lugeda mistahes huvitatud või puudutatud isikutelt selles menetlusetapis saadud seisukohti, mis oma *sisult* on sellena käsitatavad. Oluline ei ole see, kuidas huvitatud või puudutatud isik ise ettepanekuid või vastuväiteid sel hetkel nimetab, pealkirjastades selle arvamuse, avaldusena, taotlusena vms.

Taotluse esitajale tuleb enne asja otsustamist anda võimalus ettepanekute ja vastuväidetega tutvumiseks ning nende kohta arvamuse avaldamiseks. Selles etapis ei tähenda asja otsustamine mitte asja lõplikku otsustamist, s.t otsustamist, milline õigusakt välja anda, vaid silmas peetakse ettepanekute ja vastuväidete arvestamise otsustamist, seega siis otsustust, millistest ettepanekutest ja vastuväidetest lähtuvalt õigusakti eelnõud tuleks muuta. Kuna ettepanekud ja vastuväited võivad olla ja sageli ongi tingitud taotleja ja huvitatud või puudutatud isiku vastandlikest huvidest, siis tuleb

⁵²² RKHK 3-3-1-54-03.

⁵²³ RKHK 3-3-1-54-03.

menetluses anda arvamuse avaldamiseks ja tulevase õigusakti sisu kujundamiseks võrdsed võimalused mõlemale poolele.

Haldusmenetluse seadus ei anna taotluse esitaja arvamuse avaldamiseks tähtaega ega reguleeri, kuidas menetlustoiming tuleks läbi viia. Seega on menetlustoimingu läbiviimise viis ja tähtaeg jäetud haldusorgani otsustada lähtuvalt haldusmenetluse üldpõhimõtetest. Taotleja võib avaldada arvamust vabas vormis, kui haldusorgan ei ole ette näinud arvamuse avaldamise kohustuslikku vormi. HMS § 49 lg-st 5 tulenevalt suulised arvamused protokollitakse. Haldusorgan peab andma taotluse esitajale arvamuse avaldamiseks mõistliku tähtaja, milline tähtaeg on mõistlik, seda tuleb iga kord eraldi otsustada, arvestades tehtud ettepanekute hulka ja kaalu. HMS §-st 49 ei tulene haldusorganile selgesõnalist kohustust edastada taotluse esitajale koopiat kõigist esitatud ettepanekutest ja vastuväidetest, haldusorgan peab tagama tutvumise võimaluse, menetlustoimingu vormi (saates koopia või võimaldades haldusorgani asukohas tutvumist) valib haldusorgan kaalutlusõiguse alusel.

Kui õigusakti eelnõud või taotlust muudetakse pärast väljapanekut isiku kahjuks, kelle õigusi eelnõu või taotlus puudutab, teavitab haldusorgan teda sellest posti teel ja annab talle võimaluse tutvuda eelnõu või taotlusega ja esitada selle kohta ettepanekuid ja vastuväiteid. Säte kohustab haldusorganit teavitama vaid menetlusosalisi. Arvestades siiski laia isikute ringi, kes võivad olla taotlusest huvitatud, kuid kes ei ole end positsioneerinud avaliku väljapaneku käigus ettepanekuid või vastuväiteid esitades (võimalik, et ka rahulolu tõttu eelnõuga ja taotlusega), siis oleks otstarbekas avaldada teade vastavatest muudatustest ajalehes või Ametlikes Teadaannetes. Eraldi ärakuulamine selles menetlusetapis või kogunisti uus väljapanek ei ole reeglina siiski kohustuslik, puudutatud isikutel on võimalik oma seisukohta avaldada avalikul istungil. Avaliku istungi läbiviimise kohustus juhul, kui peale väljapanekut muudetakse oluliselt eelnõu või taotlust, on lähtudes avatud menetluse üldprintsipiidest obligatoorne; vastasel juhul viiakse avatud menetlus läbi teadlikult "lahja" taotluse suhtes ning taotleja avab oma kaardid alles peale avalikkuselt heakskiidu saamist.

Haldusorgan peaks saatma sel juhul puudutatud isikule teate, et õigusakti eelnõu või taotlus on muudetud ning teavitama muudetud õigusakti taotluse või eelnõuga tutvumise võimalustest. Sarnaselt taotleja arvamuse avaldamise regulatsioonile, ei ole sätestatud tähtaega ka puudutatud isiku ettepanekute ja vastuväidete esitamisele. Sel juhul tuleb samuti lähtuda haldusmenetluse üldpõhimõtetest.

10.4. Istung

Asja arutamine istungil ei ole avatud menetluse käigus alati kohustuslik. Tulenevalt HMS § 50 lg-st 2 võib õigusakti andmise otsustada ilma ava-

likul istungil arutamiset, kui tähtaja jooksul ettepanekuid või vastuväiteid ei esitatud ja menetlusosalised loobusid asja arutamisest avalikul istungil, seejuures peavad olema täidetud mõlemad eeltoodud tingimused või asja otsustamise võimalus ilma asja avalikul istungil arutamiset on ette nähtud seadusega. Üldakti andmisel peaks olema istungite korraldamine reegliks, erandina võiks sellest loobuda, kui mitte keegi ei ole esitanud eelnõu kohta ettepanekuid ega vastuväiteid. Üldakt kohaldub peale kehtestamist individuaalselt määratlemata isikutele s.t potentsiaalselt on akti mõjualas kõik isikud, mistõttu tuleks akti menetluse kaudu püüda saavutada võimalikult tasakaalustatud tulemus.

HMS § 50 lg 1 kohaselt on õigus avalikul istungil suuliselt asja kohta arvamust avaldada *menetlusosalisel*. Menetlusosaliseks tuleks lähtudes avatud menetluse eesmärgist lugeda peale HMS § 47 lg-s 2 nimetatud isikute ka huvitatud ja puudutatud isik ja ka kaasatud isik. Seega kõik isikud, kes on asjaga seotud läbi oma menetlusseisundi (§ 47 lg-s 2 nimetatud isikud), ning isikud, kes on esitanud ettepanekuid ja vastuväiteid. Taolise regulatsiooni pinnalt, mis räägib avaliku istungi juures vaid menetlusosalistest, tekib mitmeid praktilisi probleeme. Esmalt tekib küsimus, kas menetlusse saab astuda ka alles avalikul istungil ning kas menetlusosalised on seotud avaliku väljapaneku käigus esitatud ettepanekute ja vastuväidetega. Ühest küljest on avalik istung ette nähtud siiski vaid väljapaneku käigus esitatud ettepanekute ja vastuväidete arutamiseks, nii haldusorgan kui ka taotluse esitaja on ette valmistanud just ettepanekute ning vastuväidetega seonduvad seisukohad, samuti kaotab suure osa oma väärtusest ettepanekute ja vastuväidete esitamise etapp menetluses, kui neid saab esitada ka hilisemas menetluse etapis. Teisalt aga ei ole ilmselt praktiliselt võimalik piirata arutavate teemade ringi, ilma et ei kahjustataks avatud menetluse läbiviimise eesmärki – arvestada avalikkuse seisukohtadega otsusetegemise võimalikult varases etapis ning seeläbi legitimeerida tehtavad otsustused. Arutelu käigus tõstatub alati ettepanekute ja vastuväidete pinnal toimuva arutelu käigus uusi ettepanekuid ning vastuväiteid, mistõttu ei ole mõistlik diskussiooni kunstlikult summutada. Puhtpraktiline on ka küsimus, kuidas tagada, et istungil osaleksid sõnaõigusega vaid eelnevalt ettepanekuid või vastuväiteid esitanud isikud, ilmselt ei ole see otstarbekas ega vajalik. Kui peale avalikku väljapanekut on muudetud eelnõu või taotlust, tuleb istungil muudatusi arutada.

Praktikas on avalikul istungil osalemiseks olnud kõigil vaba juurdepääs ning võimalus arutelu osaleda, taoline praktika võiks ka jätkuda. Küll aga vajab konkreetsemat reguleerimist teemade ringi, mida istungil eelkõige arutatakse. Arutusele tulevad teemad peaksid olema seotud eelnevates menetlusetappides esitatud ettepanekute ning vastuväidetega. See tähendab, et ettepanekud ja vastuväited tuleb esitada avaliku väljapaneku ajal, sest nii haldusorgan kui ka taotluse esitaja peavad selleks, et adekvaatselt reageeri-

da tehtud ettepanekutele ja vastuväidetele, olema saanud võimaluse enda ettevalmistamiseks. Kui istungil arvamust avaldavad isikud on eelnevalt teadlikud esitatud taotlusest ning eelnõust ja saanud seega piisava aja enda ettevalmistamiseks, siis n-ö "vaba mikrofoni" korral haldusorganil või taotluse esitajal seda võimalust ei ole. Keskkonnalubade menetlustes on avalikule istungile kaasatud ka eksperdid, kuivõrd paljudele küsimustele saab vastata vaid eriteadmistega isik, taotluse esitajat ega haldusorganit ei saa määramatusega panna ka olukorda, kus nad peavad igaks juhuks kaasama terve rea eksperte, millega kaasnevad haldusakti taotlejale kulutused. Nagu öeldud vähendab avalikul istungil mistahes küsimuste arutamine eelnevate menetlusetappide tähtsust – avalikkuse esindajad ei tutvu materjalidega avaliku väljapaneku kestel ega esita ka ettepanekuid või vastuväiteid ning ilmuvad alles avalikule istungile, kus tutvudes kohapeal materjalidega esitavad oma ettepanekud ja vastuväited. Otstarbekas oleks käsitada ettepanekute ja vastuväidetena vaid selliseid ettepanekuid ja vastuväiteid, mis on esitatud selleks ette nähtud menetlustoimingu kestel, hilisemaid arvamuseavaldusi võib, kuid ei pea arvestama, samuti ei ole vaja nendega mitteametustamist põhjendada.

Kui istung otsustatakse korraldada, otsustab haldusorgan õigusakti andmise pärast asja arutamist avalikul istungil. Istungi toimumisest teavitatakse isikuid HMS §-s 47 sätestatud korras. Kui avaliku istungi toimumise aega ei ole teatavaks tehtud menetluse algatamise teates, saadetakse menetlusosalisele kutse vähemalt 10 päeva enne istungit. Kuna kutse avaldatakse HMS §-s 47 sätestatud korras, siis kannab avaliku istungi kutse avaldamise kulud taotleja. Kutsed saadetakse *menetlusosalistele* haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 7. jaos sätestatud korras.

Tulenevalt HMS § 45 lg-st 5 tuleb istung protokollida.

10.5. Teatavakstegemine

Avatud menetluse käigus antud haldusakt tehakse teatavaks üldises korras (vt lähemalt ptk 9.5.3). Vabariigi Valitsuse ja ministrite poolt antud määrused tehakse teatavaks Riigi Teataja seaduses sätestatud korras ning kohaliku omavalitsuse määrused vastavalt kohaliku omavalitsuse seaduses sätestatule. KOKS § 23 lg 1 kohaselt avalikustatakse volikogu õigusaktid valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Kui valla või linna põhimääruses ei ole sätestatud teisiti, loetakse volikogu määrus avalikustatuks pärast tema väljapanekut valla- või linnakantseleis. Volikogu määrused jõustuvad kolmandal päeval pärast nende avalikustamist, kui õigusaktis eneses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise tähtaega. KOKS § 23 lg-st 6 tulenevalt saadetakse üldist tähtsust omavad volikogu määrused Riigikantseleile avaldamiseks kinnitatud ärakirjana nii paber kandjal kui elektroonili-

sel kujul Riigikantselei poolt antud tehniliste juhiste kohaselt nädala jooksul pärast aktille allakirjutamist.

11. Vaidemenetlus

11.1. Vaidemenetluse mõiste

Haldusmenetluse seadus ei sisalda mõiste "vaidemenetlus" legaaldefiniitsiooni. HMS §-des 71–87 sisalduvast regulatsioonist võib järeldada, et vaidemenetlus on haldusmenetluse etapp, kus haldusorgani poolt kontrollitakse isiku taotluse (vaide) alusel haldusakti või toimingu õiguspärasust ja otstarbekust. Sisuliselt on tegemist seega vaidluse lahendamisega haldusorganis, täitevvõimu enesekontrolli protseduuriga, mille algatab menetlusosaline.

Kuivõrd haldusmenetluse seadus on üldseadus, siis laieneb selles sätestatud vaidemenetluse regulatsioon ka kõigile eriseaduste regulatsiooni alusel antud haldusaktide või sooritatud toimingute vaidlustamisele. Piisava ja põhjaliku vaidemenetluse regulatsiooni olemasolul eriseaduses juhendatakse üksnes eriseadusest. Üheks selliseks põhjaliku vaidemenetluse eriregulatsiooni näiteks on maksukorralduse seaduse 14. peatükis (§-d 137–151) sätestatud vaidemenetluse regulatsioon.

Kui aga mõnes eriseaduses on reguleeritud vaid üksikud vaide esitamisega seotud küsimused, siis tuleb reguleerimata vaidemenetluse nüanssides juhendada haldusmenetluse seaduse vaidemenetluse regulatsioonist. Tavaliselt piirdub selline eriseaduste hõre regulatsioon üksnes menetlustähtaegade, vaideorgani ja tema pädevuse ning mõningate teiste nüansside väljatoomisega. Eksitada ei tohi end lasta sellest, kui eriseaduses on haldusorganile esitatavat taotlust nimetatud mitte "vaideks", nagu haldusmenetluse seaduses, vaid näiteks "kaebuseks" vmt. Kui selline eriseaduses sätestatud taotlus vastab oma olemuselt vaide tunnustele (s.t vaidlustatakse haldusorganis haldusakti või toimingut), tuleb käsitleda seda vaidena ja selle lahendamisel juhendada eriseaduses reguleerimata küsimustes haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidemenetluse regulatsioonist.

11.1.1 Vaidemenetluse funktsioonid

Õiguskirjanduses on rõhutatud eelkõige kolme vaidemenetluse funktsiooni:

- kodanike õiguste kaitse;
- halduse enesekontrolli teostamine;
- halduskohtute koormuse vähendamine.

11.1.1.1 Õiguste kaitse funktsioon

Vaidemenetlus annab isikule täiendava võimaluse lisaks kohtulikule kontrollile oma õiguste kaitseks. Lisaks on see kontroll laiem kui halduskohtus – halduskohus saab kontrollida üksnes haldusakti või toimingu õiguspärasust, vaidemenetluses kontrollitakse aga peale õiguspärasuse täiendavalt ka akti või toimingu otstarbekust (viimane on oluline just diskretsiooniotsuste vaidlustamisel). Selliselt toimub vaidemenetluses haldusakti või toimingu kontroll täies ulatuses. Samuti on vaidemenetlus isiku jaoks oluliselt lihtsam, odavam ja kiirem kui halduskohtumenetlus.⁵²⁴

11.1.1.2 Halduse enesekontrolli funktsioon

Vaidemenetluses on nii haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorganil, kellele HMS § 73 lg 1 kohaselt vaie esitatakse (*lähteorgan*), kui ka vaiet lahendaval haldusorganil (*vaideorgan*) võimalus tehtud vigu parandada või ebaotstarbekaid lahendusi muuta.⁵²⁵ Samuti võib vaiete suur hulk mingis valdkonnas tervikuna anda märku puudustest vastavas regulatsioonis või haldusorgani töös. Nende märguannete põhjal saab haldus oma tegevust vastavalt korrigeerida või juhtida tähelepanu regulatsiooni puudlikkusele õigustloovate aktide tasandil.⁵²⁶

11.1.1.3. Kohtute koormuse vähendamise funktsioon

Vaided, mis vaidemenetluse korras rahuldatakse, ei jõua kaebusena halduskohtusse. Samuti võib isik vaide mitterahuldamise korral jätta kohtusse pöördumata, kui talle vaideotsuses piisavalt veenvalt ära põhjendatakse, et tema vaie on alusetu. Seega on vaidemenetlus abiks kohtute koormuse vähendamisel.

Kuivõrd Eestis ei ole vaidemenetluse läbimine enne üldises korras halduskohtusse pöördumist kohustuslik, võib see vähendada eelnimetatud funktsioonide tähtsust (eelkõige kergendusfunktsiooni tähtsust) võrreldes riikidega, kus vaidemenetlus on kohustuslik. Samas on nende funktsioonide arvestamine vaide lahendamisel haldusorgani jaoks siiski soovitatav, sest see võimaldab vaidemenetlusest saada suuremat positiivset efekti nii vaide esitaja kui ka haldusorgani jaoks. Haldusorgan peaks eelkõige püüdma realiseerida enesekontrolli funktsiooni, sest see aitab selgitada vaiete põhjusi laiemas plaanis ja võimaldab lõppkokkuvõttes võtta ette kohaseid samme nende põhjuste likvideerimiseks.

⁵²⁴ Kohtuvälise, sealhulgas vaidemenetluse eeliseid on Riigikohtu poolt rõhutatud ka asjas RKHK 3-3-1-58-00.

⁵²⁵ F. Hufen, *Verwaltungsprozessrecht*, 2000, lk 73–74.

⁵²⁶ J. G. Brouwer/A. E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, 1998, lk 60.

11.2. Vaidemenetluse algatamise õigus

Haldusmenetluse seaduse § 71 lg 1 sätestab:

“Isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide.”

Sellest sättest tuleneb nn *vaiდეõiguse* kriteerium – vaiet ei või esitada mitte igauks, ka mitte iga menetlusosaline, vaid üksnes isik, kelle õigusi on rikutud või vabadusi piiratud, s.t isik, kellel on vaiდეõigus. HMS § 71 lg 1 ei näe ette võimalust, et vaiet võiks esitada isik, keda haldusakt või toiming üldse ei puuduta, s.t vaiet ei ole võimalik esitada kellegi kolmanda isiku huvides või lihtsalt objektiivse õiguspärasuse kaitsmiseks õiguskorras. Samuti ei või vaiet esitada haldusorgan ise, ka mitte HMS § 11 lg 1 p-s 4 sätestatud arvamust või kooskõlastust andev haldusorgan.

Kolmanda isiku huvides vaide esitamise keeld ei tähenda aga seda, et vaiet ei võiks esitada *esindaja* kaudu. Esindaja kaudu vaidemenetluses (nagu üldse haldusmenetluses) osalemine on täiesti lubatud (HMS § 13 lg 1, vt ptk 3.6). Küll tuleb aga vaide esitamisel arvestada sellega, et erinevalt kohtumenetlusest ei võimalda haldusmenetluse seadus vaidemenetluses õigusabikulate väljamõistmist vaidluses kaotajaks jäänud isikult.

“Isiku” all tuleb mõista nii füüsilist isikut kui ka juriidilist isikut. Kuigi juriidiliste isikute puhul on vaide esitajaks valdavalt eraõiguslik juriidiline isik, ei saa ilmselt välistada ka mõne avalik-õigusliku juriidilise isiku, näiteks kohaliku omavalitsusüksuse või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt vaide esitamist. Oluline on sealjuures, et haldusakti andnud või toiminguga sooritanud haldusorgani poolt esindatav juriidiline isik ja vaiet esitav avalik-õiguslik juriidiline isik oleksid erinevad.⁵²⁷

Haldusmenetluse seadus ei sätesta otseselt, mida mõista vaiდეõiguse all. HMS § 71 lg-st 1 tulenevalt tekib vaiდეõigus isikul, kelle õigusi on rikutud või vabadusi piiratud. Samasuguse kriteeriumi alusel – “haldusakti või toiminguga on rikutud isiku õigusi või piiratud vabadusi” – saavad isikud oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse (HKMS § 7 lg 1, sõltuvalt kaebusest võib vajalik olla üksnes põhjendatud huvi, vt sama sätte teist lauset). Seega on kaebeõigus halduskohtumenetluses ja vaiდეõigus

⁵²⁷ Avalik-õiguslik juriidiline isik on ka riik, kuid riigi poolt vaide esitamise võimalikkus on kaheldav. Riigikohtu halduskolleegium on leidnud, et riik teostab kohaliku omavalitsuse üle järelevalvet maavanema ja kohtu kaudu Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 p-des 1, 4 ja 10 ning § 85 lg-tes 1–4 sätestatud viisil. Vt RKHK 3-3-1-28-97. Seega, vastuolude korral kohaliku omavalitsusega peaks riik oma huvisid realiseerima maavanema kaudu. Samuti on Riigikohus märkinud, et maa erastamisega mittenoustumisel saab riik VVS § 94 lg-te 1 ja 2 järgi teenistusliku järelevalve korras kehtetuks tunnistada maavanema antud maa erastamise korralduse, mitte aga pöörduda kohaliku omavalitsuse maa erastamise eeltoimingute vaidlustamiseks halduskohtusse. Vt RKHK 3-3-1-6-01.

vaidemenetluses oma sisult kattuvad. Seetõttu saab HMS § 71 lg-s 1 sätestatud õiguste ja vabaduste rikkumise mõiste sisustamisel kasutada halduskohtuliku kaebeõiguse määratlemisel esitatud seisukohti.⁵²⁸

11.2.1. Vaideõigus koormava haldusakti puhul

Üldreegel on, et koormava haldusakti adressaadil on *alati* õigus koormavat haldusakti vaidlustada (nn “adressaaditeooria”). Ka Riigikohus on rõhutanud, et õigusvastane kohustuste või keeldude kehtestamine haldusaktiga rikub alati haldusakti adressaadi õigusi.⁵²⁹ Seega vaideõiguse olemasolu ei ole täiendavalt vaja kontrollida juhtudel, kui on selgunud, et vaide esitajat kohustati haldusaktiga midagi tegema (kästi lammutada ehitis, tehti ettekirjutus maksu tasumiseks vmt) või keelati mingi tegevus (keelati kauplemine, majale juurdeehituse tegemine vmt). Samuti saab koormava haldusaktina vaadelda ka soodustava haldusakti andmisest keeldumist (isiku taotlus tegevusloa või toetuse saamiseks jäeti rahuldamata). Eelnimetatud juhtudel on selge, et juhul, kui selline haldusakt oli õigusvastane, siis rikkus see ka isiku õigusi (piiras neid ilma õigusliku aluseta). Vaide põhjendatus, s.t kas akt oli haldusorgani arvates õigusvastane või mitte, selgub alles vaide läbivaatamisel.

11.2.2. Vaideõigus teiste haldusaktide ja toimingute puhul

Ka juhtudel, kus ei ole tegemist koormava haldusakti vaidlustamisega selle adressaadi poolt, ei pruugi vaideõiguse olemasolu kindlakstegemine enamasti kuigi keeruline olla. Paljudel juhtudel on seos haldusakti või toiminguga ja seda vaidlustava isiku vahel piisavalt selgelt nähtav ning on ilmselge, et kui sellist haldusakti või toimingut ei oleks antud, oleks isik õiguslikus mõttes soodsamas olukorras.

Kaebeõigust põhjalikumalt käsitletud Riigikohtu erikogu lahendite järgi tuleb õiguste ja vabadustena mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi: põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi.⁵³⁰ See Riigikohtu seisukoht annab esiteks loetelu, kust võivad kaitstavad õigused või vabadused tuleneda. Teiseks kriteeriumiks on, et kaitstav õigus peab olema subjektiivne, s.t konkreetsele subjektile kuuluv. Subjektiivne avalik õigus on subjektile õigusnormiga antud õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist.⁵³¹ Siin leiab veelkord väljenduse eespool juba mainitud

⁵²⁸ Kaebeõiguse kohta halduskohtumenetluses vt näiteks I. Pilving, Right of Action in Estonian Administrative Procedure, *Juridica International* 1999, lk 55–66; E. Vene, Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebeõigusest kohtupraktika pinnalt, Riigikohus 2001, lk 1129–1144.

⁵²⁹ RKEK 3-3-1-8-01; 3-3-1-15-01.

⁵³⁰ RKEK 3-3-1-8-01; 3-3-1-15-01.

⁵³¹ K. Merusk/I. Koolmeister, *Haldusõigus*, 1995, lk 51.

põhimõte, et vait ei saa esitada kellegi kolmanda isiku huvides või lihtsalt objektiivse õiguskorra kaitsmise eesmärgil. Vaide esitaja saab kaitsta üksnes enda õigusi.

Järgnevalt annab Riigikohtu erikogu oma lahendites kaebeõiguse olemasolu kindlakstegemiseks selliseid juhtnööre: "Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi."⁵³² Riigikohtu selles seisukohas leiab väljenduse õigusteoorias nn "kaitsenormiteooria" all tuntud põhimõte, mille kohaselt lähtutakse subjektiivse õiguse olemasolu kontrollimisel samuti sellest, kas väidetavalt rikutud õigusnormi eesmärk on kaitsta kellegi huve. Lisaks tuleb Riigikohtu arvates arvesse võtta ka isiku huvi kaalukust, s.t seda, kas isiku huvi väärib kaitset.

Võttes aluseks Riigikohtu eeltoodud seisukohad, võib soovitada vaidemenetluses vaideõiguse tuvastamist alustada küsimusest, kas vaidlustatud toiming või haldusakt võis üldse omada selliseid tagajärgi, mis võisid rikkuda vaide esitaja huve. Kolmandate isikute suhtes õiguslike tagajärgede olemasolu on vähetõenäoline näiteks igasuguste rahaliste toetuste jagamisel (v.a juhul kui keegi teine otseselt sellest toetusest ilma jäi). Leides, et vaidlustatud haldusakt või toiming omas vaide esitaja suhtes tagajärgi või faktilist mõju, tuleb kontrollida, kas selliselt rikutud huvi peab kaitsma ka mõni õigusnorm, eelkõige siis see õigusnorm, mida võidi halduse poolt rikkuda (või mida väidetavalt halduse poolt rikuti). Seejärel tuleb kontrollida, mis on selle normi eesmärk. Kas see norm on kehtestatud üksnes haldusorgani huvides, üldsuse huvides, konkreetse üksikisiku huvides või mingil muul põhjusel? Enamikul juhtudel võib normist tõenäoliselt ilmnedä kehtestamine mitme subjekti huvides. Kui ilmneb, et sätte eesmärgiks oli ka kaitsta vaide esitaja huvi ning vaide esitaja huvi on piisavalt kaalukas, siis võib öelda, et sellel isikul on vaide esitamise õigus olemas ning vaideõiguse puudumine vaide menetlusse võtmist ei takista.

11.2.3. Vaideõigus ebaotstarbekuse motiivil esitatud vaide puhul

Eespool toodud Riigikohtu haldusprotsessuaalse kaebeõiguse osas võetud seisukohast ei ole siiski vaideõiguse tuvastamisel alati võimalik juhinduda. Seda põhjusel, et kui halduskohtumenetluses kontrollitakse ainult haldusakti õiguspärasust, siis vaidemenetluses on kontrolliobjektiks lisaks õiguspärasusele ka otstarbekus. Vaideõigus vaidemenetluses on seega

⁵³² RKEK 3-3-1-8-01; 3-3-1-15-01.

laiem kui kaebeõigus halduskohtumenetluses. Nii on põhimõtteliselt võimalik ka olukord, kus haldusakti või -toiminguga ei ole rikutud ühtegi õigusnormi, kuid see on ebaotstarbekas ning vaie esitatakse üksnes sellise ebaotstarbekuse kõrvaldamise eesmärgil. Sellisel juhul ei ole otseselt kaitse- normiteooriast lähtumine võimalik, sest puudub rikutud õigusnorm. Praktikas peaks juhtum, kus vaidlustatakse üksnes akti või toimingu otstarbekust, olema siiski üsna harvaesinev. Nimelt tulenevad halduse käitumis- võimalused üldjuhul siiski otseselt või kaudselt õigusest – näiteks on ebaotstarbekas haldusakt või toiming enamikul juhtudel ka ebaoproportsionaalne (rikutud HMS § 3 lg-t 2) või on akti andmisel rikutud diskretsioonireegleid (HMS § 4).

Kui siiski on vajalik kontrollida vaideõiguse olemasolu üksnes ebaotstarbekuse motiividel esitatud vaide puhul, siis tuleb lähtuda samadest üldpõhimõtetest nagu üldise vaideõiguse kontrollimisel. Nagu halduskohtumenetluses on lubamatud nn “populaarkaebused”, ei tohi ka vaidemenetluses olla lubatud “populaarvaie”. Alles peab jääma vaidemenetluse subjektiivse õiguskaitse põhimõte, s.t et valet võib esitada üksnes see isik, kelle õigusi või vabadusi haldusakt või toiming piirab. Otstarbekuse motiivil ei saa, nagu õiguspärasuse motiivilgi, tulla valet esitama keegi, kellel ei ole puutumust haldusakti või toiminguga. Peab nähtuma selge seos ebaotstarbeka haldusakti või toimingu ning vaide esitaja õiguslikult ja faktiliselt kahjustatud olukorra vahel.

11.2.4. Vaidemenetluse võimaluse välistamine

HMS § 71 lg 2 välistab vaide esitamise võimaluse teatud haldusorganite haldusaktide või toimingute peale. Selle sätte kohaselt ei saa valet esitada sellise haldusorgani akti või toimingu peale, kelle üle teostab teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsus. VVS § 94 lg 1 kohaselt on Vabariigi Valitsusel järelevalvepädevus ministeeriumi, Riigikantselei ja maavalitsuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Seega, kui haldusmenetlust läbi viinud haldusorganiks on ministeerium, Riigikantselei või maavalitsus, siis ei saa isik selles haldusmenetluses oma rikutud õigusi kaitsta vaide esitamisega, vaid ta peab pöörduma otse halduskohtusse.

Sellise regulatsiooniga on ilmselt soovitud vähendada nii Vabariigi Valitsuse kui talle teenistusliku järelevalve korras alluvate organite töökoormust. HMS § 71 lg 2 ei välista muidugi isiku poolt oma õiguste kaitseks erinevate märgukirjade, avalduste ja muude taotluste saatmist vastavatele organitele ning ei ole välistatud, et see võib viia lõppkokkuvõttes ka isiku jaoks soodsale tulemusele. Kuid valides sellise mitteformaalse võimaluse oma õiguste kaitseks, riskib isik ise võimalusega, et kui tema taotlust ei rahuldata, siis ei ole tal enam tähtja möödumise tõttu võimalik halduskoh-

tusse pöörduda. Ka tähtaja ennistamine sellistel juhtudel ei pruugi olla alati võimalik.

Selle põhjus on asjaolus, et HKMS § 9 lg 3, mis võimaldab 30 päeva jooksul kohtueelse menetluse lõppemisest kohtusse pöörduda, peab silmas seadusega reguleeritud kohtueelset menetlust, mitte aga kirjavahetust või läbirääkimisi väljaspool seaduses ettenähtud õiguskaitsemenetlust.⁵³³ Eelkõige saab seadusega reguleeritud kohtueelse menetluse all mõista vaidemenetlust.

11.3. Vaidemenetluse ese

11.3.1 Haldusakti või toiminguga vaidlustamine

HMS § 72 lg 1 sätestab:

“Vaidemenetluse korras võib taotleda:

- 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist;
- 2) haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist;
- 3) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toiminguga sooritamiseks.”

HMS § 72 lg 1 p-des 1 ja 2 sätestatud taotluste puhul on tegemist juhtumitega, kus vaide esitaja soovib haldusaktist või selle osast vabaneda. Vaide esitaja võib sellisel juhul olla ise otseselt koormava haldusakti adreesaat (maksuettekirjutus) või võib ühele isikule adresseeritud haldusakt rikkuda kolmanda isiku õigusi (ehitusluba). Halduskohtusse sellise taotlusega esitatud kaebuse tähistamiseks kasutatakse sageli väljendit “tühistamiskaebus”.

HMS § 72 lg 1 p-s 3 sätestatud taotlusega soovitakse haldusorganilt teatud soorituse teostamist. Üldjuhul peaksid sellised haldusaktid või toimingud olema taotleja jaoks soodustava iseloomuga. Samas ei pruugi see alati nii olla või vähemalt ei pruugi haldusorganile taotletava toiminguga või haldusakti soodustav iseloom haldusorgani jaoks ilmselge olla (näiteks taotlus mingi teabe andmiseks). Sellist taotlust sisaldava kaebuse tähistamiseks halduskohtumenetluses kasutatakse tihti terminit “kohustamiskaebus”.

Võimalik on, et isik peab enda õigusi rikkuvaks vaid osa haldusaktist.

Näide 11.1: Isikule tehakse ettekirjutus tasumata maksusumma ja sellelt arvestatud intresside maksmiseks. Isik nõustub maksusumma suurusega, kuid leiab, et intresside nõudmiseks puudub alus, kuna need on arvestatud vale meetodika alusel.

Isikule tehakse ettekirjutus omavolilise ehitise lammutamiseks. Isik on nõus küll ehitist lammutama, kuid leiab, et selleks antud tähtaeg on liiga lühike.

⁵³³ RKHK 3-3-1-32-03.

Sellisel juhul saab isik nõuda haldusaktist üksnes selle osa kehtetuks tunnistamist, mis tema õigusi rikub. Isiku õigusi rikkuvaks võib osutada ka haldusakti kõrvaltingimus (HMS § 53, vt pkt 9.2 ja 9.4.7). Oluline on aga sealjuures, et eriseadus ei keelaks haldusakti osalist vaidlustamist (HMS § 72 lg 1 p 2).

11.3.2. Haldusmenetluse toimingute vaidlustamine

HMS § 72 lg 2 kohaselt vaidlustatakse haldusmenetluse toiming koos haldusaktiga ehk siis *koos sisulise otsusega* (erandid sellest reeglist on toodud HMS § 72 lg-s 3). Selline piirang on vajalik välistamiseks olukorda, kus isik vaidlustab vaidmenetluses talle tõenäoliselt negatiivselt lõppeva haldusmenetluse iga toimingute ning saavutab lõppkokkuvõttes haldusmenetluse sellisel määral venimise, et haldusakti väljaandmiseks ei ole enam vajadust.

Näide 11.2: Rannas suvehooajal kioskit pidav isik ei soovi, et rannas kauplemise õigus antaks veel ühele isikule. Kui senine putkapidaja saaks vaidlustada iga uue tegutsemisloa menetluses läbi viidava menetlustoimingute, võiks ta saavutada menetluse sellisel määral venimise, et tegutsemisloa andmise otsuseni jõutakse nii hilja, et vana kioskipidaja on enamiku rannahooajast saanud kaubelda monopoolses seisundis (või leiab uue tegutsemisloa taotleja ise, et järelejäänud aja jooksul ei ole rannas kauplemine enam tulutoov ning loobub taotlusest).

Samuti, tulenevalt HMS §-st 58, võivad menetlusvead olla haldusakti kehtetuks tunnistamise aluseks ainult siis, kui need võisid mõjutada asja otsustamist. Enne haldusakti andmist (asja sisulist otsustamist), ei pruugi aga selge olla, kas menetlusveaga võib mõjutada asja otsustamist või mitte. Ka sel põhjusel ei ole otstarbekas võimaldada menetlustoimingute vaidlustamist enne haldusakti väljaandmist.

Erandlikult on menetlustoimingute või lõplikule haldusaktile eelneva haldusakti vaidlustamine teatud olukorras siiski õigustatud. Seda juhtudel, kui tegemist on sedavõrd olulise menetlusveaga, mis juba menetluse käigus võimaldab jõuda järeldusele, et sellise menetluse tulemusena antav lõplik haldusakt ei saagi olla sisuliselt õiguspärane. Enne lõplikku haldusakti saab kaebuse esitada ka juhul, kui menetlustoiming rikub isiku õigusi sõltumata menetluse lõpptulemusest. Erandi tegemise alus võib tuleneda eriseadusest, aga ka protsessiökonomika põhimõttest.⁵³⁴

Näiteks kui jäetakse sooritamata eriseadusest tulenevad kohustuslikud menetlustoimingud enne haldusakti vastuvõtmist (ekspertiisi teostamine, keskkonnamõjude hindamine, avalikkuse kaasamine vmt), siis on ilmselge, et menetluse lõpptulemus ei saa olla õige, kuna asja otsustamisel jäävad arvesse võtmata määravat tähtsust omavad asjaolud. Keelates selliste menetlustoimingute vaidlustamise enne menetluse lõppemist, raisatakse asjalt ressursse ja aega, kuna on selge, et sellise menetluse lõpptulemus on õigusvastane ja menetlus tuleb uuesti läbi viia.

⁵³⁴ RKHK 3-3-1-53-03; 3-3-1-8-02.

11.3.3. Muude toimingute vaidlustamine

HMS § 72 lg 3 sätestab:

“Haldusaktist eraldi võib vaidlustada:

- 1) viivituse;
- 2) tegevusetuse;
- 3) ametiisiku taandamisest keeldumise;
- 4) haldusakti andmise taotluse tagastamise;
- 5) muu seaduses sätestatud toimingut.”

Ülaltoodud säte loetleb toimingud, mida on võimalik vaidlustada haldusaktist eraldi, ootamata ära lõplikku haldusakti. Suuremat tähtsust omab tõenäoliselt HMS § 72 lg 3 p-des 1 ja 2 sätestatud võimalus viivituse või tegevusetuse vaidlustamiseks. Kui haldusakti väljaandmisele suunatud menetlus venib üle seadusega ettenähtud tähtaja (või kui tähtaega ei ole sätestatud, siis üle isiku arvates mõistliku aja), on isikul võimalus koheselt esitada vaie, taotledes ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks.⁵³⁵

Isiku jaoks ei pea olema selge, kas menetluse venimine on põhjustatud viivitusest või tegevusetusest. Viivitusega on tegemist siis, kui haldusakti andmise tähtpäevaks on haldusorgan küll menetlust alustanud (sooritanud kohaseid menetlustoiminguid), kuid ei ole menetlust lõpetanud (välja andnud haldusakti). Tegevusetusega on tegemist siis, kui haldusorgan ei ole haldusakti andmise ajaks menetlust alustanud (ei ole teinud ühtegi menetlustoimingut) ega ka menetlust lõpetanud (haldusakti välja andnud).⁵³⁶ Vaides ei pea aga isik esile tooma, kas ta vaidlustab viivitust või tegevusetust, piisab, kui ta näitab lihtsalt, et menetlus on veninud ja taotleb vastavalt HMS § 72 lg-le 3 haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks kohusavat ettekirjutust.

Ühiseks jooneks HMS § 73 lg 3 p-des 1–4 sätestatud toimingute vaidlustamisel on taotluse sisu. Kõikidel neis sätetes nimetatud juhtudel peaks isik esitama kohustamistaotluse, s.t taotlema vastavalt haldusakti andmist või toimingute sooritamist, ametiisiku taandamist, haldusakti andmise taotluse

⁵³⁵ Kui vaideorganiks on HMS § 73 lg-test 2 või 3 tulenevalt lähteorgan, on sellise taotluse eesmärk muidugi mitte ettekirjutuse tegemine, vaid haldusakti andmine või toimingute sooritamine. Ehkki HMS § 85 sätestatud vaiet läbi vaatava haldusorgani volituste hulgas ei ole otseselt võimalust vaide rahuldamiseks ja haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks, tuleb siiski asuda seisukohale, et vaideorganiks olev lähteorgan peab saama ise haldusakti anda või toimingute sooritada (võimatu on ju, et lähteorgan teeb ise endale ettekirjutuse haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks). Seda tõlgendust kinnitab ka HMS § 80 lg 2, mis annab niikuinii lähteorganile alati võimaluse vaide rahuldada.

⁵³⁶ K. Merusk, Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel, *Juridica* 1994, nr 2, lk 49.

menetlusse võtmist või (kui vaiet lahendab kõrgemalseisev haldusorgan) vastava ettekirjutuse tegemist pädevale haldusorganile.

11.4. Vaidealluvus

HMS § 73 sätestab:

- “(1) Kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.
- (2) Kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan.
- (3) Kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.”

HMS § 73 lg 1 sätestab üldreegli – vaideorganiks on lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostav organ. Sellest reeglist sätestavad erandi HMS § 73 lg-d 2 ja 3 – kui lähteorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole või selleks on minister, on vaideorganiks lähteorgani ise.

Alati toimub aga vaide esitamine *lähteorgani* kaudu – s.t vaie esitatakse sellele haldusorganile, kes haldusakti andis või toimingut sooritas. Ka juhul, kui eriseaduses on ette nähtud vaideorganiks mitte teenistuslikku järelevalvet teostav organ, vaid mõni muu organ, kuid sätestamata on vaide esitamise kord, tuleb ikkagi lähtuda HMS-st ja esitada vaie lähteorgani kaudu.

Kõrgemalseisva organi poolt vaide lahendamine on levinud lahendus ka teistes maades. Eelkõige püütakse sellega saavutada vaide lahendaja suuremat erapooletust, sest samal haldusorganil võib olla psühholoogiline takistus tunnistada oma vigu, pigem püütakse valitud lahendusi kaitsta. Samuti aitab kõrgemalseisva haldusorgani poolt vaide läbivaatamine saada terviklikumat pilti alamalseisvate haldusorganite tööst ja seal tekkivatest üldisematest probleemidest. Need teadmised omakorda võivad aidata kaasa selliste probleemide tekkepõhjuste kõrvaldamisele.

Alljärgnevalt käsitletakse täpsemalt HMS §-s 73 sätestatud vaideorganeid. Silmas tuleb aga pidada, et selle paragrahvi lõigetest 1 ja 3 tulenevalt võib eriseadustega olla vaiete lahendamine antud ka teistsuguste vaideorganite kätte.

11.4.1. Teenistuslikku järelevalvet teostav organ kui vaideorgan

Teenistuslikku järelevalvet riiklikul tasandil üldiselt reguleerivad Vabariigi Valitsuse seaduse p-d 93-101 ning kohalike omavalitsuste tasandil

KOKS § 66¹. Erinevate organite järelevalvepädevus, s.t küsimus, millistel organitel on milliste organite üle teenistusliku järelevalve teostamise õigus, on reguleeritud VVS §-des 94–98. Vaidealluvuse seisukohalt tuleb eristada, olenevalt järelevalveorganist, kolme liiki teenistuslikku järelevalvet:

- 1) Vabariigi Valitsuse järelevalve;
- 2) ministri järelevalve;
- 3) teiste organite järelevalve.

Vabariigi Valitsuse teostatav teenistuslik järelevalve välistab järelevalvega kaetud organite peale vaide esitamise võimaluse (HMS § 71 lg 2; vt ka ptk 11.2.4) ning ministri järelevalvega kaetud haldusorganid on ise vaideorganiteks (HMS § 73 lg 3; vt ka ptk 11.4.2). Seega on reeglipärasest vaidealluvust võimalik rakendada üksnes juhtumitel, kui on vaidlustatud VVS §-des 96–98 või KOKS § 66¹ lg-s 1 sätestatud haldusorganitele teenistusliku järelevalve korras alluvate organite haldusakte või toiminguid.

Märkimist väärib, et maavanema poolt VVS § 85 sätestatud korras kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatav järelevalve ei ole teenistuslik järelevalve. Seetõttu ei ole kohalike omavalitsuse organite peale võimalik esitada vaidet maavanemale.

Alljärgnev tabel iseloomustab täpsemalt, millised organid on reeglipärase vaidealluvuse puhul lähte- ja millised vaideorganeiks.

Lähteorgan	Vaideorgan	Õiguslik alus
Ametite või inspeksiioonide kohalikud asutused ja nende ametiisikud	Ministeeriumi ameti või inspeksiiooni peadirektor	VVS § 96 lg 1
Riigikantselei ametiisikud ja Riigikantselei hallatavad asutused ning nende juhid	Riigisekretär	VVS § 97
Maavalitsuste ametiisikud ning maavalitsuse hallatavad riigiasutused ja nende juhid	Maavanem	VVS § 98 lg 1
Valla- või linna ametiasutused ja nende ametiisikud ning ametiasutuste hallatavad asutused ja nende juhid	Valla- või linnavalitsus	KOKS § 66 ¹ lg 1

Eelnev käsitlus andis ülevaate teenistusliku järelevalve süsteemist lähtudes Vabariigi Valitsuse seadusest ja kohaliku omavalitsuse korralduse

seadusest. Eriseadustest võib leida ka seda teenistusliku järelevalve süsteemi täpsustavaid või muutvaid sätteid. Näiteks arhiiviseaduse § 18 lg 3 kohaselt teostab Rahvusarhiivi (mis on arhiiviseaduse § 18 lg-st 1 tulenevalt Riigikantselei halduses olev valitsusasutus) teenistujate üle teenistuslikku järelevalvet riigiarhivaar.

11.4.2. Lähteorgan kui vaideorgan

Haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan võib HMS § 73 lg-test 2 ja 3 tulenevalt olla vaideorganiks kahel juhul:

- 1) kui tema üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister;
- 2) kui tema üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole.

VVS § 95 lg 1 kohaselt teostab minister teenistuslikku järelevalvet ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse üle. Seega, kui soovitakse vaidlustada mõne sellise haldusorgani akti või toimingut, on vaide lahendajaks akti andnud või toimingu sooritanud organ ise. Minister vaiet ei lahenda. Eriseadustes võib sellest reeglist leida siiski ka erandeid, kus on ette nähtud, et vaie esitatakse otse ministrile.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 62¹ ja narkootiliste ja psühhotroopsete ainete seaduse § 13¹ kohaselt võib vaide esitada otse sotsiaalministrile; teeseaduse § 25⁶ lg 1 kohaselt võib vaide esitada majandus- ja kommunikatsiooniministrile.

Märkida tuleb, et HMS § 73 lg 3 ja VVS § 95 opereerivad väljendiga *ministri* teostatav teenistuslik järelevalve. Kuid eriseadustest võib leida ka väljendit *ministeeriumi* teostatav teenistuslik järelevalve. Kuna HMS § 73 lg 3 välistab vaidemenetluse vaid ministri puhul, on seega ministeeriumi poolt teostatava teenistusliku järelevalve puhul vaidemenetlus võimalik. Sellistel juhtudel on vaideorganiks ministeerium.

Rakenduskõrgkooli seaduse § 30 kohaselt teostab rakenduskõrgkooli tegevuse üle teenistuslikku järelevalvet ministeerium, kelle valitsemisalasse rakenduskõrgkool kuulub. Seega on rakenduskõrgkooli toimingut või haldusakti vaidlustamiseks vaja esitada vaie rakenduskõrgkooli kaudu vastavale ministeeriumile.

HMS § 73 lg-st 2 tulenevalt lahendavad teenistusliku järelevalvega katmata haldusorganid enda haldusaktide või toimingute peale esitatud vaided ise. Selline olukord võib tekkida näiteks valla- või linnavalitsuse või valla- või linnavolikogu poolt antud haldusakti puhul, kuna KOKS § 66¹ lg-st 1 tulenevalt ei ole sellisel juhul haldusorganit, kes sooritaks kohaliku omavalitsusüksuse valitsuse või volikogu üle teenistuslikku järelevalvet.

Juhul, kui lähteorgan toimib ka vaideorganina, on, nagu eespool märgitud, raskem saavutada vaideorgani erapooletust. Selle tagamiseks on soovitatud, et võimaluse korral vaataks sellisel juhul vaiet läbi mitte haldusakti andnud või toimingut sooritanud ametnik ise, vaid mõni teine selle haldus-

organi ametnik (soovitavalt selle ametniku ülemus).⁵³⁷ Ka on sellisel juhul paremini tagatud, et vaidemenetlus ei kulge algses haldusmenetluses “sissekäidud rada pidi”. Asjaga esimest korda kokku puutuv ametnik võib märgata ja suuremat tähtsust omistada asjaoludele, mis algses haldusmenetluses tähele panemata jäid ning mis lõppkokkuvõttes viisidki vale lahenduseni. Samuti maksab lähteorganil vaiet läbi vaadates silmas pidada, et oma vigu mitte tunnistades ja vaiet rahuldamata jättes on üsna tõenäoline, et asi jõuab lõppkokkuvõttes kohtusse, kus isiku kaebus võidakse rahuldada. Vahepeal möödunud aja tõttu võib aga isiku õigusliku ja faktilise olukorra taastamine olla raskem ja tuua endaga kaasa mitmesuguseid komplikatsioone.

11.5. Vaide esitamise tähtaeg

HMS § 75 sätestab:

“Vaie haldusaktile või toimingule tuleb esitada 30 päeva jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama.”

Ülalolevast paragrahvist tuleneb vaide esitamise üldtähtaeg. Kui eriseadusega on ette nähtud teistsugune tähtaeg vaide esitamiseks, siis tuleb juhinduda sellest tähtajast.

Soovides näiteks vaidlustada Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni ettekirjutust või toimingut, tuleb kaevandamiseseaduse § 29 lg 3 kohaselt vaie esitada Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni peadirektorile kümne tööpäeva jooksul ettekirjutusest või toimingust teada saamise päevast arvates.

Haldusmenetluses tähtaegadega üldiselt seonduvaid küsimusi on puudutatud käsiraamatu ptk-s 5.2. Seal käsitletud põhimõtted on kohaldatavad ka HMS §-s 75 sätestatud vaidetähtaja puhul. Eripärad vaidetähtaja puhul tulenevad selle *kulgemahakkamise hetkest* – päevast, mil isik haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama. Samamoodi arvestati tähtaega 1. jaanuarist 2000 kuni 31. detsembrini 2001 kehtinud halduskoh-tumenetluse seadustiku § 9 lg-s 1 haldusakti või toimingu peale kaebuse esitamiseks.⁵³⁸ Seetõttu on siinkohal asjakohased Riigikohtu halduskollegiumi poolt sellele sättele antud tõlgendused, mida allpool lähemalt tutvustatakse.

⁵³⁷ P. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 1993, lk 229.

⁵³⁸ Kaebuse esitamise tähtaegade kohta halduskohtumenetluses vt näiteks M. Saunanen, *Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses*, *Juridica* 1998, nr 10, lk 520–523; E. Vene, *Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes*, *Riigikohus* 2002, lk 1338–1355.

11.5.1. Haldusakti vaidlustamise tähtaeg

Riigikohus on märkinud, et haldusaktist teadasaamise päevaks tuleb üldjuhul lugeda päeva, millal haldusakti andnud haldusorgan tegi isikule kaevatava haldusakti teatavaks. "Haldusakti teatavaks tegemine peab toimuma viisil, mis võimaldab isikul anda igakülgse hinnangu haldusakti kohta ja seeläbi otsustada, kas haldusaktiga rikutakse tema õigusi või mitte."⁵³⁹ Haldusakti teatavakstegemine on reguleeritud HMS §-s 62 (vt ptk 9.5.3).

Kui isik on haldusakti kätte saanud, siis tuleb vaide esitamise tähtaja jooksul otsustada ka, kas seda vaidlustada või mitte. "Selles, kas haldusakt rikub isiku õigusi ja huve või mitte, peab puudutatud isik selgusele jõudma seaduses sätestatud tähtaja jooksul, kasutades selleks vajadusel professionaalset erialast abi, ning otsustama ka akti vaidlustamise küsimuse. ... Kaebuse esitamise tähtaja jooksul peab haldusakti adressaat jõudma selgusele, kas akti vaidlustamine on tema õiguste kaitsmiseks vajalik või mitte."⁵⁴⁰ Seega tuleb vaide esitamise tähtaja jooksul isikul välja selgitada haldusakti õiguslik tähendus enda suhtes ja otsustada selle vaidlustamise vajalikkus. Otsustades vaidlustamise kasuks, peab isik ühtlasi langetama valiku, kas ta pöördub kohe kohtusse või esitab enne vaide. Otsustades viimase kasuks, peab ta ka vaide esitama tähtaja jooksul.

Teiselt poolt ei saa eeltoodud vaidetähtaja jooksul õiguste rikkumise väljaselgitamise kohustust alati ka üle tähtsustada. Riigikohus on rõhutanud ka seda, et kaebuse (kohaldatav ka vaide puhul) esitamise tähtaeg ei saa hakata kulgema varem, kui mõistlikult käituval kaebajal oleks üldse võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi. Õiguskindluse tagamise motiivil ei tohi isikult, kellel temast sõltumatutel asjaoludel veel polnudki võimalik leida, et tema õigusi rikutakse, kaebega õigust ära võtta kaebuse esitamise tähtaja möödalaskmise põhjendusega.⁵⁴¹

11.5.2. Toimingu vaidlustamise tähtaeg

Toimingust teadasaamise päeva ei ole nii lihtne määratleda. Lähtudes analoogiast Riigikohtu seisukohaga haldusaktist teadasaamise ja selle vaidlustamise tähtaja kulgemahakkamise kohta, on võimalik ilmselt tuletada mõningaid seisukohti ka toimingu vaidlustamise tähtaja kohta. Nii võib ilmselt väita, et aktiivse toimingu vaidlustamiseks peab isikul olema piisa-

⁵³⁹ RKHK 3-3-1-60-01; 3-3-1-52-00.

⁵⁴⁰ RKHK 3-3-1-38-01.

⁵⁴¹ Selliseid probleeme võib tekkida just eelhaldusaktide puhul. Riigikohus on leidnud, et kui eelhaldusaktiga on lõplikult kindlaks määratud lõpliku haldusakti sisu, siis saab seda vaidlustada üksnes haldusakti vaidlustamiseks ette nähtud üldise tähtaja jooksul (RKHK 3-3-1-38-01; 3-3-1-48-02). Kui aga alles eelhaldusakti ja lõpliku haldusakti koostoimes selgub, et isiku õigusi rikutakse või vabadusi piiratakse, siis ei saa ka kaebetähtaeg hakata kulgema varem (RKHK 3-3-1-48-02, p 8).

vat teavet selle toimingu sooritamise kohta, mis võimaldaks tal selle toimingu tähendust enda jaoks teadvustada. Teave peab võimaldama isikul otsustada, kas see toiming võib tema õigusi rikkuda või mitte. Vaidlustamise tähtaja jooksul peab isik jõudma selgusele, kas toiming rikub tema õigusi või mitte ja vastavalt otsustama ka, kas ta esitab selle suhtes vaide või mitte. Kui isik on teadlik toimingu toimumisest, kuid tal puudub täpsem info selle toimingu olemusest, siis peab ta mõistliku aja jooksul astuma kohaseid samme selle teabe väljaselgitamiseks. Kui sel põhjusel on ületatud vaidlustamise tähtaega, võib see osutada mõjuvaks põhjuseks tähtaja ennistamisele.

Erinevalt aga haldusakti teatavakstegemisest, kus vaidluse korral vaidetähtaja kulgemahakkamise üle on võimalik tugineda postitemplitele, väljavõttele saabunud ja saadetud kirjade kaustast vmt, peab toimingu vaidlustamise tähtaja puhul tihti tuginema eeskätt faktilistele asjaoludele (kas isik sellistel asjaoludel pidi toimingust teada saama või mitte). Võimalik on muidugi, et haldusorgan järgib hea halduse põhimõtteid ja teavitab isikut toimingu soorimisest. Sellisel juhul algaks vaidetähtaeg toimingu soorimisest teatamisest.

11.5.3. Tegevusetuse või viivituse vaidlustamise tähtaeg

Keeruline on HMS § 75 sätestatud tähtaja kohaldamine tegevusetuse või viivituse vaidlustamisele. Tegevusetus ja viivitus on mõlemad toimingu alaliigid (nende erinevuse kohta vt ptk 11.3.3). Seega tuleks vaie viivituse või tegevusetuse peale esitada samuti 30 päeva jooksul sellest teadasaamisest alates. Selge on aga, et pahatihti on nii lühikese aja jooksul isikul raske, kui mitte võimatu aru saada, kas haldusorgan on viivitanud või mitte (ei pruugi olla sätestatud, millal haldusakt täpselt antakse või toiming sooritatakse, isik ei saa neist teadlik olla jne), mistõttu viivitusest või tegevusetusest teadasaamise hetke on väga raske üheselt määratleda.

Riigikohus on märkinud, et tegevusetuse vaidlustamine peab toimuma mõistliku aja jooksul.⁵⁴² Ilmselt tuleb ka HMS § 75 kohaldamisel viivituse või tegevusetuse peale esitatud vaide suhtes eelkõige lähtuda sellest, millal isik väidab end olevat viivitusest või tegevusetusest teada saanud. Ja kui vaie on esitatud vähegi mõistliku tähtaja jooksul teadasaamisest alates, siis ei ole põhjust viia asja tähtaja ennistamise menetluseni või vait tähtaja möödumise pärast tagastada.

11.5.4. Tähtaja ennistamine

HMS § 77 annab võimaluse vaide esitamise tähtaja ennistamiseks HMS §-s 34 sätestatud tingimustel (ennistamise kohta vt ptk 5.2.3). Tulenevalt

⁵⁴² RKHK 3-3-1-49-99.

nende kahe paragrahvi koostoimest saab välja tuua järgmised vaidetähtaja ennistamise tingimused:

- 1) vaidetähtaja möödalaskmine toimus mõjuvatel põhjustel (HMS § 34 lg 1);
- 2) taotlus vaidetähtaja ennistamiseks või vaie ise peab olema esitatud kahe nädala jooksul pärast vaide õigeaegset esitamist takistanud asjaolu äralangemist (HMS § 34 lg 2);
- 3) tegelikust vaidetähtaja lõpust ei ole möödunud rohkem kui üks aasta (HMS § 34 lg 3).

Haldusmenetluse tähtaegade ennistamist üldisemalt on käsitletud käsi-raamatu ptk-s 5.2.3. Seal on puudutatud ka seda, millised võivad olla mõjuvad põhjused tähtaja ennistamisel. Vaidetähtaja ennistamise juures tuleb viidata veel mõnele kohtupraktikas kujundatud seisukohale. Nii näiteks tuleb olukorras, kus haldusakti ei ole isikule teatavaks tehtud, kuid ta kehtib sellegipoolest (näiteks on ehitusluba tehtud teatavaks selle taotlejale, kuid mitte ehitatava objekti naabritele), ning isik on haldusaktist teada saanud mingil muul moel (haldusakti olemasolule viidatakse haldusorgani poolt saadetud kirjas; naabruses alustatakse ehitustegevust ja sellest saab järeldada ehitusloa olemasolu vmt), siis peab isik seda vaidlustada soovides astuma ise mõistliku aja jooksul kohaseid samme selleks, et haldusakt talle teatavaks tehtaks. Kui ta on mõistliku aja jooksul astunud kohaseid samme akti saamiseks, võib see osutada mõjuvaks põhjuseks haldusakti vaidlustamise tähtaja ennistamisel.⁵⁴³ Mõjuvateks põhjusteks halduskohtusse pöördumise tähtaja ennistamisel on kohtupraktika pidanud ka vaidlustamisviite puudumist haldusaktis (see on sätestatud ka otseselt HMS § 57 lg-s 3), samuti ka haldusorgani poolt jagatud eksitavaid lubadusi isiku õiguste taastamiseks.⁵⁴⁴ Kaebuse tähtaegsuse hindamisel omab tähtsust ka see, kas ja kuidas on haldusorgan täitnud oma selgitamiskohustust.⁵⁴⁵ Neid asjaolusid saab mõjuvaiks pidada ka vaidetähtaja ennistamisel.

Kategooriline keeld menetlustähtaja ennistamiseks on tulenevalt HMS § 34 lg-st 3 juhtumil, kui tegelikust vaidetähtaja lõpust on möödunud üle ühe aasta. Ka see norm on sätestatud eelkõige õiguskindluse huvides.

HMS § 34 lg 4 kohaselt otsustab menetlustähtaja ennistamise üle menetlustoimingut läbiviiva haldusorgani juht või tema poolt volitatud isik. Kuigi HMS ei sätesta sõnaselgelt, kas vaidetähtaja ennistamise küsimuse lahendab lähteorgan või vaideorgan, tuleneb HMS § 79 lg 1 p-st 3 siiski, et vaide ennistamise küsimuse lahendab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan, s.t lähteorgan enne vaide edastamist kõrgemalseisvale haldusorganile.

⁵⁴³ RKHK 3-3-1-52-00; 3-3-1-60-01.

⁵⁴⁴ RKHK 3-3-1-58-00, p 3.

⁵⁴⁵ RKHK 3-3-1-48-02, p 9.

Ennistamata jätmine ja selle põhjused tuleb kirjalikult kajastada HMS § 79 lg-s 3 sätestatud vaide tagastamisest teatavas dokumendis. HMS §-st 77 ega §-st 34 ei tulene, et tähtaja ennistamine peaks olema vormistatud eraldi dokumendiga. Seetõttu võib järeldada, et tähtaja ennistamise korral ei ole eraldi dokumenti selle kohta vormistada vajalik. Seetõttu ei ole välistatud, et *lähteorgan* ennistab tähtaja vaikimisi – edastab selle pädevale vaideorganile lahendamiseks või asub seda ise lahendama.

11.6. Ettevalmistav menetlus

11.6.1. Vaide esitamine

HMS § 76 sätestab:

“Vaidele esitatavad nõuded

- (1) Vaie esitatakse kirjalikult või suuliselt. Suuline vaie protokollitakse haldusorganis ning sellele võetakse esitaja allkiri.
- (2) Vaides märgitakse:
 - 1) haldusorgani nimetus, kellele vaie on esitatud;
 - 2) vaide esitaja nimi või nimetus, postiaadress ja sidevahendite numbrid;
 - 3) vaidlustatava haldusakti või toimingu sisu;
 - 4) põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi;
 - 5) vaide esitaja selgelt väljendatud taotlus;
 - 6) vaide esitaja kinnitus selle kohta, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust;
 - 7) vaidele lisatud dokumentide loetelu.
- (3) Vaidele kirjutab alla selle esitaja või tema esindaja. Vaide esitaja esindaja lisab volikirja või muu volitust tõendava dokumendi, kui seda ei ole esitatud varem.”

HMS § 76 lg 1 võimaldab vaide esitamist kirjalikult või suuliselt. Seda sätet tuleb kohaldada koostoimes HMS § 14 lg-te 1 ja 2 regulatsiooniga, mis võimaldab samuti taotlust esitada kirjalikult või suuliselt ning viimasel juhul paneb haldusorganile kohustuse selle protokollimiseks. Protokollijaks on haldusorgan, kes toimingu sooritas või haldusakti andis ja kelle kaudu seega vaie esitatakse (lähteorgan). Kirjalikkuse osas vorminõudeid ei ole, seega tuleb menetleda nii käsikirjas kui masinkirjas vaideid.

Silmas tuleb pidada, et vaie ei pruugi alati olla pealkirjastatud vaidena, samuti ei pruugi seal olla selgesõnalist HMS §-s 72 sätestatud taotlust. Riigikohtu halduskollegium on sellise olukorra lahendamiseks andnud järgmisi juhiseid: “Taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb uurimisprintsipiibist lähtudes arves-

tada isiku tegeliku tahtega. Kui puudutatud isik esitab vaidetähtaja (HMS § 75) jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vaiet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud Haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.”⁵⁴⁶ Seega peab haldusorgan välja selgitama, kas isik on soovinud esitada vaiet või mitte, ja kui tegemist on vaidega, siis mis on vaide esitaja konkreetne taotlus. Vaideks ei ole kohus lugenud näiteks pöördumist, milles avaldatakse pahameelt selle üle, et vaatamata halduskohtu määrusele, millega ehitusloa täitmine peatati, ehitustegevus siiski jätkub, ja pöördumisest ei olnud võimalik välja lugeda, et isik soovis haldusorganilt tema õigusi rikkuva ehitusloa tühistamist.⁵⁴⁷

11.6.2. Haldusorgani nimetus

Haldusorgani nimetuse all, kellele vaie on esitatud, tuleb mõista selle haldusorgani nimetust, kes peaks vaide lahendama. HMS §-st 73 järelduvalt tuleks selle all mõista haldusorganit, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Samas võib selline nõue tavainimesele olla küllaltki koormav – juhul, kui haldusaktis ei ole korrektset vaidlustamisviidet, kus oleks näidatud täpselt vaide lahendamiseks pädeva organi nimetus, siis eeldab see nõue, et isik suudaks VVS-st, KOKS-st või mõnest teisest seadusest leida üles vastavad sätted ja lugeda neist välja, millise haldusorgani nimetus tuleb vaidesse märkida. Haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani seisukohast on aga selline puudus väga kergesti kõrvaldatav – haldusorganile peaks väga hästi olema teada, kas tema üle sooritatakse teenistuslikku järelevalvet või mitte. Seega HMS § 76 lg 2 p-s 1 sätestatud nõude järgimata jätmine või eksimus selles ei tohiks olla HMS § 78 järgi puuduseks, mille peaks isik tingimata ise kõrvaldama, ammugi mitte HMS § 79 lg 1 p 2 järgi vaide tagastamise aluseks.

11.6.3. Õiguste rikkumise põhjendamine

Vaides tuleb välja tuua vaidlustatud akti ja toimingut sisu ning samuti ka põhjused, miks see isiku arvates tema õigusi rikub. Nende põhjuste väljatoomise vajalikkus on konkreetsest olukorrast sõltuvalt erinev. Kui haldusakti adressaat vaidlustab koormavat haldusakti, siis peaks üldjuhul

⁵⁴⁶ RKHK 3-3-1-32-03.

⁵⁴⁷ Tallina RnK 2-3/445/2002.

olema vaiet läbivaatavale organile koheselt selge, miks haldusakt isiku õigusi rikub. Sellistes selgetes olukordades (näiteks maksuettekirjutuse vaidlustamine) oleks liigne formaalsus nõuda, et vaide esitaja selgitaks veel põhjalikult, miks ta peab haldusakti enda õigusi rikkuvaks. Kui on raske märgata seost haldusakti või toiminguga ning vaide esitaja vahel (haldusakti vaidlustamine kolmanda isiku poolt), siis on kaebeõiguse põhjaliku kontrollimise huvides tõepoolest vajalik, et vaide esitaja põhjendaks oma arvatavat õiguste rikkumist. Selleks piisab üldjuhul lihtsalt sellest, kui isik näitab ära, millised on need õiguslikud või faktilised asjaolud, mis vaide esitaja arvates tema õigusi piiravad. Ei ole vajalik, et vaide esitaja otseselt formuleeriks neid oma subjektiivseid õigusi, mida tema arvates rikutakse. Õiguste rikkumine võib avalduda erinevalt, olenevalt sellest, mida vaidega taotletakse (kui haldusakti kehtetuks tunnistamist, siis rikub isiku õigusi juba antud haldusakt; kui toiminguga sooritamist või haldusakti andmist, siis rikutakse isiku õigusi sellega, et vastavaid sooritusi ei teostata). Ei ole tarvis viidata ka konkreetsele paragrahvile, piisab kui isik esitab vabas vormis sisulise põhjenduse, miks tema meelest on haldusotsus õigusvastane.

11.6.4. Puuduste kõrvaldamine vaides

HMS § 78 sätestab, et kui vaie ei vasta HMS §-s 76 sätestatud nõuetele, aitab haldusorgan puudused kõrvaldada või annab isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Vaides puuduste kõrvaldamine on üldjoontes sarnane puuduste kõrvaldamisega taotluses (selle kohta vt ptk 6.2.3.5). Erinevusena annab HMS § 78 ka võimaluse, et haldusakti andnud või toiminguga sooritanud haldusorgan aitab ise puudused kõrvaldada. Seega saab haldusorgan ise oma võimaluste piires puudusi kõrvaldada, tülitamata selleks vaide esitajat (näiteks märkida või parandada õigeks vaiet lahendava organi nimetuse).

HMS § 78 ei reguleeri, kas selline puuduste kõrvaldamiseks võimaluse andmine toimub vastava dokumendi kättetoimetamisega või teatatakse sellest vabas vormis. Sellegipoolest tuleb aga, nagu taotluses puuduste kõrvaldamise puhulgi, asuda seisukohale, et selline teade tuleb isikule teatavaks teha kättetoimetamisega (vt ptk 6.2.3.5).

Tähtaja määramisel tuleb arvestada, et HMS §-st 78 ei tulene lühema kui 10-päevase tähtaja määramise võimalust. Seetõttu tuleks tähtaja määramisel püüda tagada, et näiteks posti teel saadetud dokumendi puhul jääks selle ajavahemiku sisse võimalikult vähe kirja teeloleku aega, sest see võimaldab isikul puuduste kõrvaldamisel maksimaalselt ära kasutada talle selleks seadusega (HMS §-ga 78) ette nähtud aega.

HMS § 78 ei nõua, et need 10 päeva peaksid olema tööpäevad. Seega võib tähtaja määramisel arvata sinna sisse ka puhkepäevad. Kui aga tähtaja

lõpuks olev tähtpäev ei lange tööpäevale, lõpeb TsMS § 41 lg-st 3 tulenevalt tähtaeg järgmisel tööpäeval (tähtaegade kohta vt ptk 5).

11.6.5. Vaide tagastamine

HMS § 79 sätestab:

“(1) Vaie tagastatakse, kui:

- 1) isikul puudub õigus vaie esitada;
 - 2) vaide esitaja ei ole määratud tähtjaks vaide puudusi kõrvaldanud;
 - 3) mööda on lastud vaide esitamise tähtaeg ning seda ei ennistata;
 - 4) samas asjas on olemas jõustunud kohtuotsus;
 - 5) samas asjas toimub kohtumenetlus.
- (2) Kui vaie ei kuulu haldusorgani pädevusse, tagastab haldusorgan vaide, selgitades, kuhu isik peab pöörduma, või edastab vaide pädevale haldusorganile, teatades sellest vaide esitajale.
- (3) Vaide tagastamisest teatatakse isikule posti teel vaide esitamisest alates seitsme päeva jooksul. Teates tuleb vaide tagastamist põhjendada ning selgitada edasikaebamise korda.”

Millise asjaolu kontrollimisest alustada kõigepealt? HMS § 79 ülesehitust silmas pidades on see veidi paradoksaalne, kuid ilmselt peaks haldusorgan kõigepealt lahendama küsimuse, kas tema on üldse pädev haldusorgan, kellele tuli selline vaie esitada (HMS § 79 lg 2). Pädevuse puudumisel ei saa ta otsustada HMS § 79 lg-s 1 sätestatud küsimuste üle.

Kui vaide esitaja on eksinud haldusorgani valikul ja esitanud vaide valele haldusorganile, siis on haldusorganil HMS § 79 lg-st 2 tulenevalt kaks võimalust:

- 1) tagastada isikule vaie ja selgitada, kes on pädevaks haldusorganiks, kuhu ta peab pöörduma;
- 2) edastama vaide pädevale haldusorganile, teatades sellest vaide esitajale.

Neid võimalusi peaks haldusorgan kasutama koheselt ja tarbetut viivitust vältides peale seda, kui on selgunud, et vaie on esitatud valele organile. Vastasel juhul ei ole välistatud, et isik võib minetada vaidetähtaja. Valik, kas edastada vaie pädevale organile ise või lasta seda teha vaide esitajal, sõltub konkreetsetest asjaoludest (vt ptk 8.2.1.1 ebapädeva haldusorgani kohta)

Võib juhtuda ka, et isik esitab vaide ekslikult otse vaideorganile, mitte lähteorgani kaudu, nagu on nõutav. Sellisel juhul on võimalik, et vaideorgan saadab vaide ise lähteorganile, andes lähteorganile võimaluse

vaie läbi vaadata ja sellega nõustumise korral vaie rahuldada (HMS § 80 lg 2). Lähteorganile saatmise kasuks räägib ka see, et lähteorgani pädevuses on kontrollida, kas vaie vastab nõuetele ja anda vastavalt võimalus puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 78). Välistatud ei ole ka, et vaide lähteorganile saatmist otseselt ei toimu, kuid lähteorganilt nõutakse seisukohta vaide põhjendatuse osas. Seisukoht võib väljenduda vaidega mittenõustumises või sellega nõustumises ja vastavalt haldusakti kehtetuks tunnistamises, selle andmises või toimingu sooritamises. Sellise lähteorgani ja vaideorgani vahelise suhtlusega hoitakse vaidemenetluse läbiviimise aega kokku rohkem kui vaide lähteorganile automaatse edasisaatmisega. Teiselt poolt eeldab see aga, et vades ei oleks vaja puudusi kõrvaldada, vastasel juhul peaks sellega hakkama tegelema vaideorgan ise.

Kui selgub, et vaide saanud organ on pädev sellega edasi tegelema, siis on haldusorgani jaoks ilmselt mõistlikum vaide kontrollimist jätkata neist asjaoludest, mis on kõige lihtsamad tuvastada ja mis on samas alati vaide tagastamise alusteks. Ei ole mõttekas jätkata vaide kontrollimist asjaoludest, mis võivad olla suhteliselt keeruliselt tuvastatavad (näiteks vaideõiguse olemasolu) ja jõuda hiljem järeldusele, et vaie tuleb nagunii tagastada. Näiteks HMS § 79 lg 1 p-des 4 ja 5 loetletud vaide tagastamise aluste olemasolu – kui samas asjas on jõustunud kohtuotsus või toimub kohtumenetlus – on haldusorgani jaoks kõige lihtsam selgitada, kuna haldusorgan, kelle haldusakti või toimingu peale halduskohtusse kaebus esitati, pidi selles halduskohtumenetluses ise pooleks olema (HKMS § 14 lg 2 p 2). Järgmisena tuleks otsustada, kas vades on puudused kõrvaldatud, kui selleks oli vastavalt HMS §-le 78 antud tähtaeg.

Kui ühtegi vaide tagastamise alust seni esinenud ei ole, võib järgmisena ette võtta vaidetähtaja ja vaideõiguse küsimuse. Kui vaide esitamise tähtaeg on mööda lastud ja selle ennistamise alused ei ole ilmselged, siis tuleb anda võimalus tähtaja ennistamise taotluse esitamiseks ning sellele vastavalt otsustada, kas ennistamise põhjused esinevad või mitte (vt ptk 11.5.4).

Vaideõiguse väljaselgitamise nõue ettevalmistavas menetluses on erinev võrreldes halduskohtumenetlusega. Viimases kontrollitakse kaebeõiguse olemasolu alles asja sisulise arutamise käigus ning kui leitakse, et isikul kaebeõigust ei ole (vaidlustatud akt või toiming ei riku tema õigusi) siis jäetakse kaebus rahuldamata olenemata selle õigusvastasusest. Vaidemenetluses tuleb aga vaideõigust kontrollida juba asja ettevalmistavas staadiumis ning selle puudumisel vaie tagastada. Ilmselt tuleb aga ka vaidemenetluses juhtumil, kus ettevalmistavas menetluses leitakse, et vaideõigus on olemas, kuid vaide sisulisel läbivaatamisel leitakse, et isikul ikkagi ei ole vaideõigust, jätta samuti vaie rahuldamata olenemata selle põhjendatusest. Kui sealjuures oli selgunud, et haldusakt tuleks ikkagi muuta või kehtetuks tunnistada, saab haldusorgan seda teha tavapärasel viisil, arvestades HMS §-des 64–70 sätestatut.

Näide 11.3: Liinilubade jagamise konkursil tuleb võitjaks aktsiaselts A. Vaide võitjaks tunnistamise otsuse peale esitab osäühing B, kes ütleb, et on konkursil teiseks jäänud osäühingu W õigusjärglane. Hiljem selgub, et B esitas võltsitud dokumendid ja et tegelikult tal mingit õigusjärglust teiseks tulnud juriidilise isiku suhtes ei ole ja seega ei riku aktsiaseltsi A võitjaks tunnistamise otsus ka tema õigusi. Kuna vaie on juba arutusele võetud, tuleb see jätta rahuldamata, sest vaide rahuldamise eelduseks on õiguste rikkumine või vabaduste piiramine. Kui aga haldusorgan on oma otsust teistkordselt uurides avastanud, et liiniloa andmise otsus oli tõesti õigusvastane, saab ta selle ise kehtetuks tunnistada, kui tal selleks pädevus on. Kui kehtetuks tunnistamine toimub vaidemenetluse jooksul, ei pea haldusorgan HMS § 67 lg 4 p-st 1 tulenevalt arvestama ka aktsiaseltsi A õiguspärasest ootust otsuse kehtimajäämise suhtes.

HMS § 79 lg 1 p 1 tuleb mõista selliselt, et see on kohaldatav vaide tagastamise alusena nii siis, kui isikul ei ole vaideõigust (vaidlustatav akt või toiming ei riku tema õigusi), kui ka siis, kui vaidemenetlus on asjas välistatud (tulenevalt HMS § 71 lg-st 2, vt ptk 11.2.4) või kui vaidluse objekt ei saa olla vaidemenetluse ese (vt ptk 11.3). Näiteks kui vaidlustatakse ennatlikult menetlustoiming, mida võib vaidlustada vaid koos lõpliku haldusaktiga, siis on võimalik HMS § 72 lg-st 2 ja § 79 lg 1 p-st 1 tulenevalt vaie tagastada, kuna sellise toimingu peale ei ole isikul õigust vaiet esitada.

HMS § 79 lg 3 reguleerib vaide tagastamisest teatamist. Tegemist ei ole haldusaktiga, vaid üksnes menetlustoiminguga. Isikule ei tekitata iseseisvalt pöördumatuid õigusi või kohustusi, tal säilib võimalus (kui tähtaeg seda võimaldab) uuesti samas asjas vaidemenetluse algatamiseks. Vaide tagastamisega on haldusorgan üksnes tuvastanud mingi vaidemenetlust mittevõimaldava asjaolu. Sellest hoolimata on seadusandja pidanud vajalikuks vaide tagastamisest teatamist põhjalikult reguleerida, rõhutades põhjendamise ja edasikaebamise korra märkimise vajadust.

HMS § 79 lg 3 kohaselt vaide tagastamisest teatatakse isikule posti teel. HMS § 26 lg-st 1 tulenevalt (kuna HMS § 79 lg 3 ei näe ette, et vaide tagastamise teade tuleks isikule teatada lihtkirjaga või väljastusteatega tähtkirjaga), tuleb vaide tagastamise teade saata isikule vaites märgitud aadressil tähtkirjaga.

Vaide tagastamisest teatamise tähtaega – seitsme päeva jooksul vaide esitamisest alates – ei ole võimalik järgida juhtudel, kui isikule anti HMS §-s 78 sätestatud 10-päevane tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks. Sellisel juhul tuleb vaide tagastamisest teatada seitsme päeva jooksul kümnapäevase puuduste kõrvaldamise tähtaja möödumisest või puuduste kõrvaldamisest alates.

Teates tuleb vaide tagastamist põhjendada. Põhjenduses tuleb viidata HMS § 79 lg-s 1 loetletud alustele, mille esinemine vaites tingis selle tagastamise. Lisaks tuleb põhjendada, miks on haldusorgan seisukohal, et selline alus vaites esineb (vastavalt HMS § 79 lg-s 1 sätestatud alusele näidata ära, miks isikul ei ole vaideõigust, miks tähtaega ei ennistata vmt).

Samuti tuleb teates selgitada edasikaebamise korda. Selgitamine on vajalik isikule kaebeõiguse tagamiseks. Sisuliselt on tegemist vaidlustamisviite lisamisega, kus peab vastavalt HMS § 57 lg-le 1 olema välja toodud info vaide tagastamise peale kaebamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.

Vaidemenetluses tehtud menetlustoimingute (eelkõige siis vaide tagastamise) peale edasikaebamise erikorda haldusmenetluse seaduses sätestatud ei ole. Selliste toimingute vaidlustamiseks tuleks isikul pöörduda otse kohtusse, s.t tõlgendada HMS § 72 selliselt, et seal peetakse silmas üksnes algse haldusakti või toimingu sooritamise menetlust. Vastupidine seisukoht, et vaidemenetluse toimingute peale kaebamine peab toimuma üldkorras, viib "kinnisele ringile" – lähteorgani poolt vaide tagastamist saab vaidlustada vaide esitamisega sellesama lähteorgani kaudu vaideorganile. Sellisel juhul kontrollib vaideorgan, kas vaide tagastamine lähteorgani poolt oli õiguspärane. Veel "kinnisemaks" muutub ring siis, kui lähteorgan ja vaideorgan esinevad ühes haldusorganis – siis peaks lähteorgan kontrollima, kas ta tagastas vaide õiguspäraselt. Sellises menetluse "nõiaringis" mõistliku tulemuse saavutamine on väheusutatav, mistõttu isikul oleks soovitatav pöörduda otse kohtusse, vaidlustades kas vaide tagastamist kui toimingut või veelgi mõistlikum – vaidlustatud haldusakti või toimingut enast. Viimasel juhul võib tekkida küll probleem kohtusse pöördumise tähtaajaga – 30-päevane tähtaeg haldusakti teatavakstegemisest on tõenäoliselt poolelijäänud vaidemenetluse tõttu möödunud, kuid HKMS § 9 lg 3 kohaldamine on küsitav, kuna kohtueelses menetluses ei ole vaide suhtes sisulist otsust tehtud. Sellisel juhul võiks kohus probleemi ületada HKMS § 9 lg 3 laiendava tõlgendamise ja kaebuse tähtaegseks lugemise või siis mõjuval põhjusel tähtaja ennistamise teel.

11.6.6. Vaide edastamine

HMS § 80 sätestab:

- “(1) Kui vaie vastab käesolevas seaduses sätestatud nõuetele, edastab haldusorgan vaide koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.
- (2) Kui haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud, võib ta ise selle rahuldada.”

Kui haldusorgan ei leia vaidest puudusi, mis oleks nimetatud HMS § 79 lg-s 1, siis tuleb vaie edastada haldusorganile, kes selle sisuliselt lahendab. Paragrahv 80 lg-s 1 sätestatud tähtaja järgimine ei ole jällegi võimalik juhul, kui kohaldati HMS §-s 78 sätestatud 10-päevast tähtaega puuduste kõrvaldamiseks. Sellisel juhul tuleb vaie edastada seitsme päeva jooksul vaides puuduste kõrvaldamisest.

Vaidele lisatavate dokumentide näol tulevad arvesse nii vaide esitaja poolt esitatud dokumendid kui ka dokumendid, mida on pidanud vajalikuks koos vaidega esitada lähteorgan ise. Välistada ei saa, et haldusorgan lisab ka omapoolse seisukoha vaide põhjendatuse osas.

Kui lähteorgan on asjas samaaegselt ka vaideorganiks, siis saab ta vaide edastamise asemel hakata vaiet sisuliselt lahendama. Seda tehes lähtub ta HMS §-des 81–86 vaideorgani jaoks sätestatud regulatsioonist (vt ka ptk 11.8.1).

11.6.7. Asja lahendamine lähteorgani poolt

HMS § 80 lg-ga 2 on haldusorganile, kelle tegevust vaidlustatakse, antud võimalus oma õigusvastast tegevust ise heastada ja isiku vaie rahuldada. Nii nagu peaks vaidemenetlus toimima filtrina halduskohtute jaoks, peaks vaide läbivaatamine lähteorgani poolt toimima filtrina vaideorgani jaoks.⁵⁴⁸ Lähteorganil on, nagu vaideorganilgi, pädevus kontrollida nii haldusakti või toimingu otstarbekust kui ka õiguspärasust. Vaide rahuldamise üle otsustamisel lähteorgani poolt tuleb arvestada üldiste haldusmenetluse põhimõtete ja regulatsiooniga. Lähteorgan võib asja otsustama asuda siis, kui vaie vastab HMS §-s 76 sätestatud nõuetele (kui mittenõuetekohasus takistab asja otsustamist) ja ei esine HMS § 79 lg-s 1 sätestatud vaide tagastamise aluseid.

Vaide rahuldamise või vaideorganile edastamise otsustab lähteorgan vastavalt oma äranägemisele. Võimalik on ka olukord, et lähteorgan leiab vaide üksnes osaliselt põhjendatud olevat ja rahuldab vaide vastavas osas. Ülejäänud osas järgneb vaidemenetlus vaideorganis. Välistatud ei ole, et vältimaks segadust üksteist osaliselt kehtetuks tunnistavate haldusaktidega, tunnistab lähteorgan kaevatud haldusakti täies ulatuses kehtetuks ning annab välja uue, muudetud haldusakti. Menetlus vaideorganis jätkub siis uue haldusakti selle osa suhtes, mida isik endiselt oma õigusi rikkuvaks peab (kui isik soovib vaidemenetluse jätkumist). Millise kirjeldatud võimaluse lähteorgan valima peaks, sõltub juba konkreetsetest asjaoludest.

Näide 11.4: Restoranipidaja esitab vaide ettekirjutuse peale, millega peatati tema toidu käitlemise luba põhjusel, et toidust oli leitud tervisele ohtlikku bakterit. Ühtlasi kohustati ettekirjutusega lõpetama ka vanade elektriahvide kasutamine toiduks valmistamisel. Ettekirjutuse teinud organ leiab vaiet läbi vaadates, et elektriahvide kasutamise keelamine ei olnud põhjendatud ja teeb uue ettekirjutuse, mille sisuks on üksnes tegutsemisloa peatamine. Uue ettekirjutuse lisab ta vaideorganile saadetavate materjalide hulka, andes oma sellisele tegevusele ka põhjenduse. Vaidlus üksnes tegutsemisloa peatamise üle jätkub vaideorganis.

Kui lähteorgani poolt vaide rahuldamisega võidakse piirata kolmanda isiku õigusi, siis tuleb see isik enne vaide rahuldamise küsimuse otsustamist ära kuulata (vt HMS § 40). Lähteorgani otsus, mis koormab kolmandat isi-

⁵⁴⁸ P. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 1993, lk 229.

kut, tuleb sellele isikule koos vaidlustamisviitega teatavaks teha. Siis on tegemist juba uue haldusaktiga, mille peale võib kolmas isik algatada uue vaidemenetluse või halduskohtumenetluse.

Nagu eespool mainitud, ei saa lähteorgan vaide rahuldamisel lähtuda otseselt HMS § 85 p-des 2-3 sätestatud haldusorgani volitustest vaide läbi vaatamisel. Need volitused on sätestatud lähtudes üldreeglist, et vaide vaatab läbi kõrgemalseisev haldusorgan. Erinevus seisneb eelkõige selles, et haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks pädeval haldusorganil puudub vajadus endale ettekirjutuste tegemiseks. Haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani volitused vaide rahuldamisel oleksid HMS §-dest 72 ja 85 tulenevalt eelkõige järgmised:

- 1) tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) anda haldusakt, sooritada toiming või otsustada asi uuesti;
- 3) sooritada toimingu tagasitaitmine.

Vaide rahuldamise korral ei ole selle edasisaatmine vaideorganile enam loomulikult vajalik. Kui vaideorganiks on asjas lähteorgan, siis on tal võimalik valida, kas ta rahuldab vaide kohe HMS § 80 lg 2 järgi, või viib HMS §-de 81-86 alusel vaidemenetluse lõpuni nagu kõrgemalseisev vaideorgan.

11.6.8. Haldusakti täitmise peatamine

HMS § 81 kohaselt võib vait lahendav haldusorgan haldusakti täitmise peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adreassaadi või kolmanda isiku õiguste kaitseks. Haldusakti täitmise peatamise võib tingida ükskõik milline HMS §-s 81 sätestatud alustest. Võimalik on ka nende kõigi koosinemine. Arvestada tuleb aga, et asudes haldusakti peatamisega kaitsma üht neist väärtustest, ei tohi ülemääraselt rikkuda teisi (näiteks kolmanda isiku õiguste kaitsmiseks haldusakti peatamine ei tohi ülemäära kahjustada haldusakti adreassaadi õigusi). Kui adreassaadi või kolmanda isiku õigused või avalik huvi on omavahel vastandlikud, tuleb otsustada, mis neist on antud olukorras rohkem kaitsmist vääri, ning vastavalt sellele otsustada, kas haldusakt peatada või mitte. Avalikku huvi ei saa aga üle tähtsustada. Nii ei saa piisavaks avalikuks huviks pidada seda, et akti peatamine takistab efektiivset avalikku haldust.⁵⁴⁹

Vaidlustatud haldusakti täitmise peatamine on võimalik ka halduskohtumenetluses. Seda võib halduskohtus teha siis, kui vastasel juhul oleks kohtuotsuse täitmine raskendatud või osutuks see võimatuks (HKMS § 12¹ lg 2). Enne viidatud sätte jõustumist oli samuti halduskohtu poolt haldusakti täitmise peatamine võimalik, kuid seaduses oli täpsustamata, mis põhjusel see võimalik oleks. Sel ajal kujunenud kohtupraktika pidas peatamist

⁵⁴⁹ RKHK 3-3-1-57-01.

samuti põhjendatuks siis, kui vastasel juhul oleks kohtuotsuse täitmine ras-
kendatud või osutuks see võimatuks.⁵⁵⁰ Haldusakti täitmise peatamine on
põhjendatud, kui peatamata jätmise loob kaebaja jaoks sellise olukorra, kus
tema õigused saavad pöördumatult kahjustatud. Haldusakti täitmise pea-
tamise otsustamiseks peab välja selgitama, kas haldusakt, mille täitmise
peatamist taotletakse, saab luua selliseid tagajärgi, mille kõrvaldamine pea-
le asjas sisulise vaidluse lahendamist pole enam võimalik.⁵⁵¹

Lähtudes analoogiast halduskohtumenetlusega, tuleks ka vaidemenet-
luses haldusakti täitmise peatamisel soovitatavalt võtta arvesse seda, kas
haldusakti adressaadi või kolmanda isiku õigused või avalik huvi on hal-
dusakti peatamata jätmisel pöördumatult kahjustatud või mitte. Haldusakti
täitmise peatamine ei ole seetõttu vajalik näiteks juhtumil, kus haldusakt
võib küll kellegi õigusi teatud määral piirata, kuid on selge, et piiratavale ei
too see kaasa pöördumatuid tagajärgi ning kui vaie rahuldatakse, on tekki-
nud tagajärjed hõlpsasti kõrvaldatavad.

Riigikohtu halduskollegium on tüüpiliseks näiteks haldusakti (antud lahendis mit-
mekorruselise elamu katusekorruse renoveerimiseks antud ehitusloa) pöördumatute
tagajärgede kohta pidanud ehitise seisundi halvenemist, konstruktsioonide osalist
varisemist või kokkukukkumist ja sellega suure tõenäosusega kaasnevaid kehavigas-
tusi, vara hävimist või kahjustamist. Samuti toonitas Riigikohus, et kahju rahalise
hüvitamise võimalus ei tähenda, et tegemist ei ole pöördumatute tagajärgedega. Ra-
haline hüvitus ei kõrvalda kehavigastust ega vara hävimise või kahjustamise fakti.⁵⁵²

Haldusakti peatamist ei välista see, et pöördumatute tagajärgede saa-
bumine pole peatamise otsustamise hetkel kindel. Arvestama peab ka taga-
järgede saabumise ohuga. Vaid siis, kui ollakse veendunud, et tagajärgede
saabumine on välistatud või äärmiselt vähetõenäoline, ei pea tagajärgedega
arvestama.⁵⁵³

11.7. Vaide läbivaatamine

HMS § 83 sätestab:

- “(1) Vaiet läbi vaadates kontrollitakse haldusakti andmise õiguspä-
rasust ja otstarbekust.
- (2) Vaiet läbi vaadates uuritakse dokumentaalseid tõendeid, kuula-
takse ära asjast huvitatud isikute seletused ja ekspertide arva-
mused ning tunnistajate ütlused, vaadeldakse asitõendeid ja
teostatakse paikvaatlusi.”

Vaide sisulisel läbivaatamisel tuleb seega kontrollida nii haldusakti või
toimingu õiguspärasust kui ka otstarbekust. Arvestades asjaolu, et HMS on

⁵⁵⁰ RKHK 3-3-1-39-96.

⁵⁵¹ RKHK 3-3-1-8-00.

⁵⁵² RKHK 3-3-1-67-01, p 5.

⁵⁵³ Sealsamas, p 3.

üldseadus, tuleb juhtudel, kus eriseadustes on olemas osaline regulatsioon spetsiifilise vaidemenetluse jaoks, kuid ei ole selgesõnaliselt piiratud kontrolliulatust üksnes haldusakti või toimingu õiguspärasusega, kontrollida ka otsuse otstarbekust.

Võimaliku küsimuste lahendamise järjekorrana vaide kontrollimisel on pakutud järgnevat skeemi. Kõigepealt tuleb leida vastus küsimusele, kas:

- 1) haldusakt või toiming on õigusvastane;
- 2) seejärel, kas vaidlustatud haldusakt või toiming rikub vaide esitaja õigusi;
- 3) ning viimasena, kui vastused neile küsimustele on eitavad ja isiku õigusi on piiratud õiguspäraselt, tuleb kontrollida, kas vaidlustatud haldusakt või toiming on ebaotstarbekas.⁵⁵⁴

11.7.1. Õigusvastasus

Vaide läbivaatamisel tuleb algset haldusakti või toimingut kontrollida igakülgset ja põhjalikult, andmaks hinnangut selle õiguspärasusele. Kontrollida tuleb nii asja formaalset (vormilist ja menetlusõiguslikku) kui ka materiaalõiguslikku ehk sisulist poolt.

Kuigi haldusakti või toimingu õiguspärasust hinnatakse haldusakti andmise või toimingu sooritamise aja õiguslikkus ja faktilises raamistikus, tuleb vaide rahuldamise küsimuse otsustamisel arvestada ka seda õigusliku regulatsiooni ja neid faktilisi asjaolusid, mis on olemas vaideotsuse (HMS § 86) tegemise ajal. Nii tuleb arvesse võtta näiteks pärast vaidlustatud otsust, kuid enne vaideotsust kehtivas õiguses või faktilises olustikus toimunud asjakohaseid muudatusi, mille tulemusena oleks vaideotsuse tegemise ajal haldusakt või toiming õiguspärane. See nõue tuleneb vaidemenetluse olemusest – ka vaideorgan on haldusorgan, kelle põhiülesandeks on kehtiva õiguse alusel täitevvõimu teostamine. Seetõttu oleks olukord, kus vaideorgan kontrolliks haldusakti üksnes haldusakti andmise ajal valitsenud õiguslikku ja faktilist olukorda silmas pidades, jättes tähelepanuta vahepeal selles toimunud muutused, vastuolus vaidemenetluse eesmärgi ja haldusorgani funktsioonidega. Eelkõige on kehtiva õiguse arvestamine oluline kohustamisvaiete läbivaatamisel – ei ole ju võimalik anda haldusakti või sooritada toimingut, kui kehtiv õiguslik regulatsioon seda vaideotsuse tegemise ajal enam ei võimalda ja seetõttu tuleks praegu isiku taotluse rahuldamisest keelduda.

Samamoodi on küsitav ka haldusakti kehtetuks tunnistamine, kui see on vaideotsuse tegemise ajal kehtiva õigusega või faktiliste asjaoludega kooskõlas ja haldusorgan peaks samasuguse haldusakti uuesti välja andma. Haldusakt on sellisel juhul vastuolus selle andmise ajal kehtinud õigusega,

⁵⁵⁴ P. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 1993, lk 284.

kuid õiguslik regulatsioon või faktilised asjaolud on vahepeal muutunud ja haldusakt on nendega kooskõlas, seega kehtiva õiguse järgi õiguspärane.

Sellistel juhtudel ei ole välistatud, et haldusorgan jätab haldusakti kehtetuks tunnistamata (kuna samasugune haldusakt tuleks kehtiva õiguse kohaselt nagunii uuesti välja anda), kuid kui algselt õigusvastase haldusaktiga tekitati isikule kahju, võib isikul tekkida õigus saada selle eest hüvitist. Sama kehtib ka juhul, kui haldusakti andmisest keelduti õigusvastaselt ja kehtiv õigus vaideotsuse tegemise ajal soovitud haldusakti andmist enam ei võimalda.

Näide 11.5: Isikut kohustati likvideerima varisemisohklik ehitis. Ettekirjutuse aluseks oli õigusnorm, mille kohaselt kuulub ehitis likvideerimisele, kui isik ei ole varasema ettekirjutusega varisemisohkliku ehitise kordategemiseks ettenähtud tähtaja jooksul ehitist korda teinud ega varisemise ohtu kõrvaldanud. Vaidemenetluse ajal selgub aga, et ehitise kordategemiseks ettenähtud tähtaeg ei olnud lammutamisettekirjutuse tegemise ajaks veel möödunud ja seetõttu ei saanud isikule sellist lammutamisettekirjutust teha. Küll on aga ehitise kordategemise tähtaeg möödunud vaideotsuse tegemise ajaks. Tegemist on seega muutusega faktilistes asjaoludes (käesoleva näite modifikatsioon õigusliku regulatsiooni muutumise kohta oleks juhtum, kus õigusnorm, mis nägi ette tähtaja jooksul korda tegemata ehitise likvideerimise, ei oleks kehtinud lammutamisettekirjutuse tegemise ajal, kuid kehtiks juba vaideotsuse tegemise ajal). Kui selline ettekirjutus tehtaks vaideotsuse ajal, oleks see õiguspärane. Haldusorganil on sellisel juhul võimalik kaalutlusõiguse alusel otsustada, kas vaie rahuldada (tühistada ettekirjutus) ja anda uus ettekirjutus, või jätta vaie rahuldamata ning ettekirjutus kehtima.

Kui isik on lammutamisettekirjutuse aga vaide esitamise ajaks juba täitnud ning siis selgub, et lammutamisettekirjutus oli õigusvastane, siis saaks põhimõtteliselt tulla kõne alla ka kahju hüvitamine. Kuna antud näite puhul tulnuks ehitis vaideotsuse tegemise ajal nagunii lammutada, siis tuleks kahju hüvitamine üldjuhul kõne alla üksnes siis, kui tõendatakse, et isik oleks täitnud algse ettekirjutuse, s.t kõrvaldanud ehitise varisemisohklikkuse enne seda, kui oli olemas õiguslik ja faktiline alus lammutusettekirjutuse tegemiseks, sest siis ei oleks isikule lammutusettekirjutust enam teha saanud (tõsi, välistatud ei ole ka, et isik kandis liiga varase lammutamisega mingeid lisakulutusi vmt).

Vaideorgani kui täitevvõimu teostaja staatusest järeldub ka see, et kui haldusakti andmisel rakendas lähteorgan kaalutlusõigust või sisustas määratlemata õigusmõistet, siis on vaideorganil kontrolli teostamisel samasugune pädevus nagu oli lähteorganil. See tähendab, et vaideorganil on võimalik kontrollida, kas kaalutlusõigust ka sisuliselt õigesti rakendati või kas määratlemata õigusmõistet õigesti sisustati. Vaideorgan, erinevalt halduskohtust, ei piirdu üksnes diskretsioonireeglite järgimise kontrollimisega.

11.7.2. Õiguste rikkumine

Kui on selgunud, et haldusakt või toiming oli õigusvastane, siis tuleb kontrollida, kas see ka vaide esitaja õigusi rikub. Sisuliselt on tegemist täiendava kontrolliga, sest isiku õiguste rikkumist oli vaja kontrollida juba ettevalmistavas menetluses ja õiguste mitterikkumisel tuli vaie tagastada (HMS § 79 lg 1 p 1). Kuna vaide sisulisel lahendamisel võis aga ilmned

täiendavaid asjaolusid, millele ettevalmistavas menetluses lähteorgan tähelepanu pöörata ei teadnud, siis ei ole välistatud, et alles vaide sisulisel läbivaatamisel ilmneb, et isiku õigusi tegelikult siiski ei rikuta. Kui selgub, et haldusakt või toiming, hoolimata oma õigusvastasusest, vaide esitaja õigusi ei riku, jääb vaie rahuldamata (vt ptk 11.6.5 vaideõiguse puudumise osa).

11.7.3. Otstarbekus

Kui haldusakt või toiming on õigusvastane, siis puudub üldjuhul vajadus edaspidiseks otstarbekuse kontrolliks, sest õigusvastasuse tõttu tuleb vaie nagunii rahuldada. Kui lisaks õigusvastasusele on haldusakt aga ka ilmselgelt ebaotstarbekas ja on alust arvata, et lähteorgan võib asja uuesti otsustades anda uuesti samasuguse ebaotstarbeka haldusakti, siis peab vaideorgan selle ärahoidmiseks juhtima vaideotsuses tähelepanu ka haldusakti ebaotstarbekusele.

Kui vaide läbivaatamisel selgub, et haldusakt või toiming on õiguspärane, siis võib vaideorgan otstarbekuse kontrolli teostada vaid juhul, kui ta on välja selgitanud, et haldusakt või toiming sellegipoolest piirab isiku õigusi.

Haldusakti või toimingu otstarbekuse kontrollimiseks hinnatakse haldusakti või toimingu tagajärgi, s.t selle sisulist õiglust, mitte õiguspärasust. Ebaotstarbekus võib ka nii märkimisväärne olla, et muutub õigusvastasuseks, näiteks kui on rikutud proportsionaalsuse printsiipi. Ebaotstarbekas on haldusakt või toiming juhul, kui selle sisu on küll õiguslikult võimalik, kuid see ei ole hädavajalik või ei ole piisavalt kohane (näiteks ehitise lammutamiseks kohustava haldusaktiga kohustatakse seda läbi viima põhjendamatu lühikese tähtaja jooksul). Samuti ka juhtudel, kui haldusabinõude kasutusele võtmine ei olnud üldse vajalik

Näide 11.6: Isikut kohustatakse läbi viima kahjuritõrjet oma põllul. Sealjuures kohustatakse õigusaktidest tulenevalt teda kasutama kulukaid ettevaatus- ja kaitseabinõusid, et mürk ei leviks tuulega naaberkinnisasjadele ega ohustaks sealseid põllutaimi, loomi ega inimesi. Kui aga naaberkinnisasjadel ei ela inimesi, ei ole loomi ega selliseid põllukultuure, keda mürk võiks ohustada ning kõigele lisaks on mürk ka madalast ohuklassist, siis võib selline lisakohustus olla ebaotstarbekas, ehkki formaalselt õiguspärane.

11.7.4. Toimingud vaide läbivaatamisel

HMS § 83 lg 2 loetleb konkreetsed menetlustoimingud, mida tuleb vaide läbivaatamisel tõendite kogumiseks ja hindamiseks sooritada. Ilmselgelt ei pruugi kõigi loetletud menetlustoimingute sooritamine (näiteks ekspertide arvamuste ärakuulamine) olla alati vajalik. Milliseid menetlustoimingud sooritada, sõltub juba konkreetselt haldusasjast. Sooritama peaks eelkõige neid toiminguid, mis on vajalikud vaide õigeks lahendamiseks. Näiteks võib konkreetsel juhul paikvaatlus anda rohkem teavet tähtsust

omavatest asjaoludest kui suure hulga dokumentaalsete tõendite uurimine või tunnistajate ütluste kuulamine.

Vaideorgan ei tohi vaide läbivaatamisel lähtuda haldusorgani poolt asja lahendamisel aluseks olnud andmetest ja tõenditest ilma neid omapoolset kontrollimata (v.a juhul, kui vaide esitaja neid ei vaidlusta). Paljuski oleneb tõendite hindamiseks sooritatavate menetlustoimingute valik eelnevalt toimunud haldusmenetluse põhjalikkusest. Kui eelnevalt toimunud haldusmenetluses on mingeid tõendeid juba kogutud ja neid põhjalikult hinnatud, ning on ilmne, et nende uus kogumine ja hindamine ei anna juurde enam mingit uut teavet, ei saa vastavate tõendite uut ja põhjalikku hindamist ka väga rangelt nõuda. Kui on aga alust arvata, et samade tõendite hindamisega võib saada uut teavet, siis tuleb haldusorganil neid tõendeid ka hinnata. Kui sellises olukorras jäetakse tõendid hindamata ja vastavad menetlustoimingud sooritamata, siis saab seda vaadelda kui HMS § 6 sätestatud uurimispõhimõtte rikkumist.

Samu tõendeid tuleks uuesti uurida, kui väidetakse, et menetlusosaline või tunnistaja on jätnud midagi rääkimata; et ilmastikuolude muutumisel saab paikvaatluse abil tõestada seda, mida varem oli protsessiosaline küll väitnud, kuid mida paikvaatlus ei kinnitanud; juhitakse tähelepanu toimunud ekspertiisi puudustele või vastuoludele tunnistajate ütluses; ilmneb et ei ole tähelepanu pööratud mingile osale tunnistaja ütluses jne.

Uurimispõhimõttest tulenevalt tuleb vaidemenetluses vajaduse korral koguda ja hinnata ka uusi tõendeid. HMS § 83 lg-s 2 sätestatud menetlustoimingute liigid tõendite kogumiseks vastavad HMS § 38 lg-s 2 sätestatud tõendite liikidele. Vastavalt peab ka vaidemenetluses tõendite kogumine toimuma HMS §-des 39–40 sätestatud viisil. Uute tõendite kogumiseks võib ajend tulla menetlusosaliselt (esitatakse taotlus ekspertiisi tegemiseks, tunnistaja ärakuulamiseks, palutakse välja nõuda dokumente vmt). Samuti peab aga ka haldusorgan ise olema aktiivne ja leides, et mingi tõendi hindamine võib omada tähtsust vaide lahendamisel, peab ta sooritama vajalike toiminguid nende tõendite kogumiseks ja hindamiseks.

HMS § 83 lg-s 2 sätestatud ärakuulamine tuleb vaidemenetluses läbi viia kindlasti vähemalt nende isikute suhtes, kelle jaoks kavatakse vaideorgan teha *negatiivse otsuse* (näiteks kui kolmas isik on vaidlustanud naabri ehitusloa, siis tuleb ehitusloa adressaat enne loa tühistamist või muutmist ära kuulata). See tuleneb HMS § 40 lg-test 1 ja 2, mille kohaselt enne haldusakti andmist või menetlusosalise suhtes sellise toimingu sooritamist, mis võib kahjustada tema õigusi, peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Samuti on ärakuulamise vajadust õiguskirjanduses rõhutatud otstarbekuse kontrolli puhul. Ärakuulamine peab toimuma HMS § 40 lg-s 1 sätestatud viisil.

11.7.5. Vaide läbivaatamise tähtaeg

HMS § 84 sätestab:

- “(1) Kui seadus ei sätesta teisiti, lahendatakse vaie 10 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest vait läbivaatavale haldusorganile.
- (2) Kui vait on vaja täiendavalt uurida, võib vait läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Tähtaja pikendamise teade edastatakse vaide esitajale posti teel.”

HMS § 84 lg 1 sõnastusest võib järeldada, et vaide läbivaatamise tähtaeg hakkab kulgema hetkest, kui vaie on saadetud vaideorganile. Määrav on seega edastamise, mitte kättesaamise aeg. Tähtaja regulatsioon ei reguleeri juhtumit, kus vaideorgan puudub ja vait peab lahendama lähteorganise. Neil juhtudel tuleb vaide läbivaatamise tähtaega hakata lugema hetkest, kui haldusorgan on saanud vaide, mis vastab HMS nõuetele (s.t vaidest on kõrvaldatud võimalikud puudused). Sellest hetkest peaks HMS § 80 lg 1 järgi algama haldusorgani poolt vaide edastamise tähtaeg vaideorganile. Järelikult juhtudel, kus vaideorganiks on lähteorgan, mistõttu ei ole vaide kellelegi edastamine ega seega ka tähtaeg edastamise jaoks vajalik, saab vaide lahendamise tähtaeg alata kohe HMS nõuetele vastava vaide saamisest. Selliselt on nii kõrgemalseisval vaideorganil kui ka haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorganil vaide lahendamiseks ühepikkune tähtaeg.

Tähelepanu peab juhtima sellele, et vaide läbivaatamiseks on seadusega võimalik ette näha teistsugust tähtaega. Enamasti võibki eriseadustes, kus on ette nähtud vaide või kaebuse esitamise võimalus avaliku võimu tegevuse peale, leida eriregulatsiooni vaide esitamise tähtaja osas.

Eespool juba puudutatud Tehnilise Järelevalve Inspeksiooni peadirektoril on kaevandamiseseaduse § 29 lg 4 kohaselt talle esitatud vaide läbivaatamiseks aega 14 tööpäeva.

Vaide täiendavaks uurimiseks on võimalik vaide läbivaatamise 10-päevast tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Termin “täiendav uurimine” näol on tegemist määratlemata õigusmõistega. Täiendava uurimise võib põhjendada vajadus uurida asja põhjalikumalt kui seda võimaldab 10-päevane tähtaeg. Tähtaega on võimalik pikendada ka lühemalt kui 30 päeva võrra (näiteks 13. päeva võrra). Välistatud ei ole ka tähtaja pikendamine mitmel korral, kuid seda üksnes juhul, kui läbivaatamise tegelik tähtaeg kogupikkuses ei ületa 40 päeva piiri.

11.8. Vaideotsus

11.8.1. Vaideotsuse liigid

HMS § 85 (Haldusorgani volitused vaide läbivaatamisel) sätestab:

“Vaiet sisuliselt lahendades on haldusorganil õigus vaideotsusega:

- 1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed;
- 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks;
- 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks;
- 4) jätta vaie rahuldamata.”

HMS § 85 sätestab võimalikud otsused, mida võib haldusorgan vaide läbivaatamise tulemusena teha. Nende volituste vahel valimine sõltub eelkõige vaites esitatavast taotlusest ja sellest, kas haldusorgan selle rahuldab.

Otseselt ei tulene sellest regulatsioonist võimalust anda haldusakt, sooritada toiming, otsustada asi uuesti või täita toiming tagasi. Kui aga vaide läbivaatajaks on *lähteorgan*, siis, nagu eespool märgitud, on selline võimalus hädavajalik, kuna sellistel juhtudel ei ole võimalik kellelegi ettekirjutust teha. HMS § 85 eesmärgist on siiski võimalik sellist võimalust järeldada, sest ettekirjutus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks peab lõppkokkuvõttes viima samasugusele tulemusele nagu haldusakti andmine või toimingu sooritamine ise. Seetõttu saab lähteorgan vaiet rahuldades vastavalt vajadusele ise anda haldusakti, sooritada toiming, otsustada asja uuesti või täita toiming tagasi.

Vaadates HMS § 85 sõnastust, on ilmne, et kokkuvõtvalt on haldusorganil vaide läbivaatamisel üksnes kaks võimalust – kas rahuldada vaie või jätta see rahuldamata. Seega, haldusmenetluse seaduse alusel puudub võimalus teha isiku olukorda halvendavat otsust. Haldusorgan võib küll vastava haldusakti hiljem kehtetuks tunnistada, kuid sealjuures peab ta arvestama HMS §-des 66 ja 67 sätestatuga ning arvestama, et möödunud on haldusakti vaidlustamise tähtaeg ning isikul on tekkinud õiguspärane ootus haldusakti püsijäämise suhtes.

Näide 11.7: Isiku taotluse alusel määrati talle sotsiaaltoetus. Isik leidis, et see määrati talle õigusvastaselt liiga väikeses ulatuses ja esitas vaide. Vaide läbivaatamisel kõiki asjaolusid uurides leiab haldusorgan, et isikule määrati toetust hoopis liiga suures ulatuses. Haldusorganil ei ole aga võimalik vaidemenetluse käigus seda haldusakti muuta või kehtetuks tunnistada, vaid ta peab jätma selle lihtsalt rahuldamata. Enda initsiatiivil võib haldusorgan selle haldusakti küll hiljem kehtetuks tunnistada, kuid kuna on möödunud haldusakti vaidlustamise tähtaeg, peab ta arvestama soodustatud isiku usaldust akti kehtimajäämise suhtes ja teisi haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistamist reguleerivaid sätteid (vt ptk 9.8.3–9.8.4)

Tunnistades haldusakti või selle osa kehtetuks, tuleb vastavalt kõrvaldada ka haldusakti faktilised tagajärjed. Faktiliste tagajärgede kõrvaldamine võib toimuda nii toimingute teel (tagastatakse kehtetuks tunnistatud maksuettekirjutuse alusel tasutud maksusumma) kui ka uute haldusaktide andmise teel (kehtetuks tunnistatud ehitusloa alusel juba ehitamist alustanud isikule tehakse ettekirjutus, millega kohustatakse juba valminud ehitiseosad likvideerima).

Asja uuesti otsustamine tuleb kõne alla eelkõige juhul, kui vaie on esitatud haldusakti või selle osa kehtetuks tunnistamiseks. Tunnistades haldusakti või selle osa kehtetuks, peab haldusorgan aga tihtipeale vastava haldusakti regulatsiooni esemeks olnud küsimuse uuesti otsustama. Selliselt on see justkui lisaresolutsioon haldusakti või selle osa kehtetuks tunnistamise resolutsioonile

Toimingu tagasitaitmine on vajalik juhtudel, kui toiminguga on õigusvastaselt piiratud isiku õigusi ning isiku õiguste taastamiseks on vajalik toimingu tagasitaitmine. Sisuliselt on tegemist toimingu faktiliste tagajärgede kõrvaldamisega.

Näide 11.8: Isikule antakse tagasi politsei poolt õigusvastaselt ära võetud auto. Materiaalõigusliku baasina saab siin kohaldada RVS § 6 (toimingu sooritamine) ja § 11 (tagajärgede kõrvaldamine).

11.8.2. Vaideotsuse vorm

Vaideotsuse vorminõuded on sätestatud HMS §-s 86. Sisuliselt on vaideotsuse näol tegemist haldusaktiga, mistõttu see peab vastama lisaks HMS §-s 86 sätestatud nõuetele ka haldusaktile esitatavatele nõuetele. Ouline on resolutsiooni märkimine vaideotsuses – milline HMS §-s 85 sätestatud otsustus on vaide esitaja taotluse suhtes langetatud.

Kui vaie rahuldatakse ning vaideorganiks on lähteorgan, siis peab juhtudel, kui taotleti haldusakti andmist, andma lähteorgan kaks haldusakti. Ühes, vaideotsuses, konstateeritakse, et isiku vaie rahuldatakse. Teise haldusaktina antakse soovitud haldusakt. Võimalik on ka kahe akti andmine ühes dokumendis (formaalses mõttes vaideotsuses sisalduvad nii vaideotsus kui soovitud haldusakt).

Vaideotsuse resolutiivosa, millega rahuldati vaie ehitusloa väljaandmisest keeldumise kehtetuks tunnistamiseks, võiks olla näiteks selline:

“1. Rahuldada A vaie.

2. Tunnistada N linnavalitsuse 1. juuni 2003. a korraldus nr 127 kehtetuks.

3. Rahuldada A 10. märtsi 2003. a taotlus ja anda välja ehitusluba ärihoone ehitamiseks aadressil Pikk tn 271.”

Kui vaie rahuldatakse täies ulatuses, ei tulene HMS §-st 86 otseselt selle põhjendamise kohustust. Sellegipoolest tuleb selle põhjendamist vajalikuks pidada, kuna vaideotsusega võidi rikkuda kolmanda isiku õigusi, kelle kaebeõigust võib vaideotsuse põhjendamata jätmine kahjustada (motivee-

rimise nõuete kohta vt ptk 9.5.2). Otsesõnu on nõutav vaideotsuse põhjendamise siis, kui vaie jäetakse rahuldamata (HMS § 86 lg 2). Põhjenduses peavad olema välja toodud nii õiguslikud kui faktilised asjaolud, millest lähtudes ei pidanud vaideorgan vaiet põhjendatuks.

Selgitamiskohustus halduskohtule kaebuse esitamisega seonduva kohta tähendab vaidlustamisviite märkimise nõuet. Tähtis on välja tuua, millistest sätetest antud juhul halduskohtusse pöördumisel peab juhinduma (HMS § 87, halduskohtumenetluse seadustik), samuti millise tähtaja jooksul see toimub (halduskohtu poole pöördumise tähtjad on sätestatud HKMS §-s 9). Tähtaeg tuleks märkida selliselt, et isik saaks aru, et pärast selle tähtaja möödumist ei ole isikul enam võimalik halduskohtusse sellise kaebusega pöörduda (nt "pärast 30-päevase tähtaja möödumist on halduskohtusse pöördumine haldusakti tühistamise kaebusega võimalik vaid siis, kui kohus ennistab mõjuvate põhjuste olemasolul tähtaja").

11.8.3. Halduskohtusse pöördumine

Vaidemenetluses rikutud õiguste kaitsmise võimalused on sätestatud HMS §-s 87 (edasikaebamise õigus):

- "(1) Isikul, kelle vaie jääb vaidemenetluses rahuldamata või kelle õigusi on vaidemenetluses rikutud, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus (RT I 1999, 31, 425; 33, õiend; 40, õiend; 96, 846; 2000, 51, 321) sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.
- (2) Halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras võib halduskohtusse esitada kaebuse:
- 1) haldusakti või selle osa kehtetuks tunnistamiseks, mille kehtetuks tunnistamist on rahuldamata jäänud vaidega taotletud;
 - 2) haldusakti andmiseks, mille väljaandmist on rahuldamata jäetud vaidega taotletud;
 - 3) vaideotsuse peale, kui sellega on rikutud isiku õigusi vaidemenetluse esimest sõltumatult."

Eeltoodud sättest tulenevalt võib halduskohtusse pöörduda isik:

- 1) kelle vaie jäi rahuldamata (seega vaide esitaja);
- 2) kelle õigusi vaidemenetluses rikuti.

Esimese subjekti määratlemisel ei tohiks raskusi tekkida. Teise subjekti määratlemisel on kriteeriumiks asjaolu, et tema õigusi on vaidemenetluses rikutud. Selleks võib olla näiteks kolmas isik, kelle õigusi või kohustusi vaide rahuldamine puudutas (naabri vaide alusel tunnistati kehtetuks isiku ehitusluba).

Samuti on võimalik, et isiku õigusi rikuti juba HMS § 80 lg 2 alusel lähteorgani poolt vaide või selle osa rahuldamisega. Näiteks tunnistas lähteor-

gan naabri poolt esitatud vaide saamisel ise ehitusloa osaliselt kehtetuks, ehitusloa ülejäänud osa suhtes jätkus vaidemenetlus vaideorganis ja vaie jäi rahuldamata. Kui ehitusloa adressaat leiab, et lähteorgan rikkus ehitusloa osaliselt kehtetuks tunnistades tema õigusi, siis võib ta esitada selle peale kaebuse halduskohtusse. Kuna vaideorgan lähteorgani otsust selle vaidemenetluse raames nagunii enam läbi vaadata ei saa, siis võib isik halduskohtusse pöörduda kohe, ootamata ära lõplikku vaideotsust. Välistatud ei ole, et selline isik algatab lähteorgani otsuse peale ka eraldiseisva vaidemenetluse.

Sellised kolmandad isikud võivad halduskohtusse pöördudes vaidlustada vaideotsust nii materiaalse õiguspärasuse seisukohast kui ka põhjusel, et jäeti järgimata vaidemenetluse reegleid (näiteks ei kuulatud kolmandat isikut enne teda soodustava haldusakti kehtetuks tunnistamist ära).

Halduskohtusse esitatava kaebuse liigid on loetletud HMS § 87 lg-s 2. Selle sätte punktid 1 ja 2 käsitlevad eelkõige neid kaebusi, mida võib esitada vaide esitaja. Ehkki HMS § 87 lg 2 ei räägi otseselt toimingute peale kaebuse esitamise võimalusest, saab siiski eeldada, et ka toimingute peale on võimalik kaebust halduskohtusse esitada. Seda põhjusel, et HMS § 72 lg 1 p 3 võimaldab vaidemenetluse korras taotleda ka toimingute sooritamist, samuti võimaldab toimingute vaidlustada ka HMS § 72 lg 3. Seega peab saama toimingute vaidlustada ka halduskohtus pärast vaidemenetluse läbimist.

HMS § 87 lg 2 p-s 3 on sätestatud võimalus esitada kaebus ka vaideotsuse peale. Seda saab esitada eelkõige ülalmainitud kolmas isik, kelle jaoks soodne haldusakt vaideotsusega kehtetuks tunnistati.

Võimalik on, et vaideotsuse peale esitab halduskohtusse kaebuse ka vaide esitaja ise. See võib osutada vajalikuks eelkõige vaidemenetluse normide rikkumisel, mis viisid ebaõige vaideotsuseni ja mida ei saa kõrvaldada halduskohtus (näiteks ei saa halduskohus hinnata ise diskretsiooniotsuse sisulist õigsust, kuid saab kohustada vaideorganit õiguspäraseks diskretsiooni teostamiseks).

11.8.4. Muud vaidemenetluse lõppemise võimalused

Reeglina peaks vaidemenetlus lõppema vaideotsusega või vaide rahuldamisega lähteorgani poolt. Kuna vaidemenetlus on aga sisuliselt haldusmenetluse üks osa, kus isiku taotluse (vaide) alusel otsustatakse haldusakti (vaideotsuse) andmine, siis on põhimõtteliselt võimalikud ka muud HMS § 43 lg-s 1 sätestatud menetluse lõppemise viisid. Seega võib vaidemenetlus lõppeda ka sellega, et vaide esitaja võtab oma vaide enne vaideotsust tagasi, tema taotlus jäetakse läbi vaatamata (alused selleks tulenevad HMS §-st 79) või vaide esitaja surma või lõppemise korral, kui ei ole võimalik õigusjärglus.

Väljastada ei saa ilmselt ka seda, et lähtudes HMS § 98 lg-st 1 sõlmib vaideorgan vaideotsuse tegemise asemel vaide esitajaga kokkuleppe (halduslepingu), mille tulemus rahuldab nii vaide esitajat kui haldusorganit (näiteks vaie võetakse tagasi ja haldusakti muudetakse osaliselt). Viimasel juhul ei tohi kokkuleppe tulemus (haldusakti või toimingu muutmine või muutmata jätmine) olla kindlasti vastuolus seadusega ega kahjustada kolmandate isikute õigusi.

12. Haldusleping

12.1. Halduslepingu mõiste

Nii õiguslikke kui ka faktilisi toiminguid iseloomustava tunnuseks on haldusmenetluse seaduses alati esile tõstetud selliste otsuste tegemise *ühepoolsust* – haldusakti andvaks ning toimingut sooritavaks isikuks on avaliku võimu esindaja, sõltumata sellest, kas tegemist on riigiasutusega, kohaliku omavalitsuse asutuse või avalikke ülesandeid täitma volitatud eraõigusliku isikuga.

HMS § 51 mainib haldusakti mõiste kirjeldamisel otsesõnu, et “haldusakt on haldusorgani poolt... antud...”. Sama kehtib ka määruste andmise ning toimingute sooritamise kohta. HMS § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mida *haldusorgan annab* piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks, § 106 lg 1 aga täiendab, et toiming on *haldusorgani tegevus*, mis ei ole õigusakti andmine ning mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.

Haldustegevuse ühepoolsus ei ole aga haldustegevust läbivalt iseloomustavaks jooneks – sarnaselt eraõiguslike õigussuhete reguleerimisele on ka haldusõigussuhete loomine, muutmine ning lõpetamine võimalik kahe või enama poole vaheliste *kokkulepete* alusel. Erinevate poolte vahelisi kokkuleppeid on tavaliselt harjutud pidama osaks eraõiguslike suhete reguleerimisest. Veelgi enam, kokkulepe kujutab endast kesksel mõistet eraõiguse sfääris üldilse ning sellele mõistele tugineb ka eraõiguslike õigussuhete üks mahukamaid alavaldkondi – lepinguõigus.

Eraõiguse aluspõhimõtted Eesti õiguskorras fikseerib tsiviilseadustiku üldosa seadus. TsÜS § 67 lg 1 järgi loetakse tehinguks toimingut või omavahel seotud toimingu kogumit, milles sisaldub kindla õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus. Kui tehingu tegemiseks on vajalik kahe või enama isiku kahepoolne tahteavaldus, siis kujutab see endast mitmepoolset tehingut, mille sünonüümiks kasutab TsÜS mõistet leping.

Kuna lepingu olemuse avamisel on kesksel kohal *tahteavalduse* mõiste, siis vajab ka see mõiste põhjalikumat käsitlemist. Tahteavaldus väljendab kas avalduse tegija soovi tuua avaldusega kaasa õiguslikke tagajärgi (otsene tahteavaldus) või väljendub see teos, millest võib järeldada tahet tuua kaasa õiguslik tagajärg (kaudne tahteavaldus). Välistatud ei ole isegi vaikimise või tegevusetuse kaudu tehtud tahteavaldused, eelduseks on vaid tahteavalduse sellise vormi tulenev seadusest, isikute kokkuleppesest või nendevahelisest praktikast.

Tulles tagasi haldusõiguse juurde, tekib küsimus, kas ja kuidas saab eraõiguses kesksel kohal asuvaid tahteavalduse ning lepingu mõisteid kasutada isikute ning avaliku võimu vaheliste õigussuhete määratlemisel. Õiguse erinevad harud – avalik õigus, eraõigus, karistusõigus – on kompleksse

õiguskorra erinevad osad ning selle süsteemi moodustavad aluspõhimõtted on rakendatavad kõigis õigusvaldkondades.

Karistusõiguses, täpsemalt kriminaalmenetluses, on üha enam rakendamist leidnud lihtmenetlus, mis paljuski põhineb erinevate menetlusosaliste vahel saavutataval kokkuleppel (KrMS § 372). Teiselt poolt jällegi võib traditsiooniliselt karistusõiguslike meetmetega lahendatav isiku ähvardamine ning vägivald avaldada oma mõju ka tsiviilõiguses (TsÜS § 96).

Avaliku õiguse kontekstis on tahteavalduseks haldusorgani või haldusvälise isiku (menetlusosalise) poolt antud ning vahetult õiguslike tagajärgede loomisele suunatud avaldus.

Tahteavalduseks on ka menetluse alguses või käigus esitatav taotlus, mida võib kirjeldada ka isiku tahteavaldusena, mis on suunatud vahetult õiguslike tagajärgede loomisele (haldusakti andmisele, toimingute sooritamisele või halduslepingu sõlmimisele) ning millel on avaliku võimu ning indiviidi vahelisi õigussuhteid reguleeriv iseloom. Tahteavaldusi avalikus õiguses on teisigi – üksikisiku esitatav tulumaksudeklaratsioon, haldusorgani kooskõlastus jne. Ka haldusakt kujutab endast sisuliselt haldusorgani tahteavaldust.

Peatüki alguses kirjeldatud põhjustel ei ole võimalik tegevuse ühepoolse puudumise tõttu käsitleda mitmepoolseid haldusõigusega seotud kokkuleppeid haldusakti, määruse ega toiminguna ning seetõttu on kasutusele võetud mõiste *haldusleping*, mis kujutab endast kahe või enama tahteavalduse põhjal sooritatud tehingut, mille sisuks on haldusõigussuhete tekkimine, muutumine või lõppemine. Sisuliselt sarnast sõnastust kasutatakse ka HMS § 95 esimeses lauses:

“Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid.”

Halduslepingu sätestamine haldusmenetluse seaduses on vajalik ennekoike selleks, et muuta praktiline haldustegevus paindlikumaks ning erinevate olukordadega paremini arvestavaks. Halduslepingu sisuline tähendus seisneb asjaolus, et haldusorganitel on nüüd võimalus avalik-õiguslikke suhteid tekitades, luues ning lõpetades kasutada haldusakti andmise – ühepoolse otsuse – asemel halduslepingu sõlmimist – mitmepoolset toimingut.

Lepingu alusel õigussuhete tekitamise, muutmise ning lõpetamise eesmärgiks on haldusmenetluses reeglina soov tagada menetlusosaliste senisest ulatuslikum *kaasamine*. Haldusorgani poolt ühepoolset antavad haldusaktid (eriti siis, kui tegemist on kohustavate haldusaktidega) võivad kodanikule tihti tunduda ühepoolsete, avaliku võimu poolt pealesurutute ning sellest tulenevalt ka ebaõiglastena. Kui menetlusosaline aktsepteerib küll seaduse nõudeid, ent tunnetab, et tema soovide ning arvamustega ei ole menetluse käigus piisaval määral arvestatud, siis võib see temas tekitada alateadlikku protesti haldusorgani otsuse ning selle vabatahtliku täitmise vastu.

Halduslepingu puhul on aga lepingu jõustumine vahetult seotud nii haldusorgani kui ka menetlusosalise tahteavaldusega ning nende vastastikkuse kooskõllaga, mistõttu menetlusosalisel on võimalik tavalisest enam

menetluse käiku mõjutada. Ühtlasi tekib halduslepingu puhul reeglina vähem vaidlusi õigusakti kehtivuse ning õiguspärasuse teemal, kuna halduslepingule allkirja andes võib eeldada, et pooled on lepingu sisuga tutvunud ning andnud oma nõusoleku täita lepingust tulenevaid kohustusi. Seetõttu võib halduse tegutsemist avalike ülesannete lepingulises vormis täitmisel nimetada ka *konfliktide lepinguliseks lahendamiseks*.⁵⁵⁵

Kuna ühepoolse haldusakti andmisel võivad menetlusosaliste soovid menetluse puuduliku läbiviimise korral arvestamata jääda, siis saabki halduslepingu positiivse küljena rõhutada ka põhiseaduse tasandil PS § 13 lg 2 näol kajastamist leidnud avaliku võimu *omavoli piiramise* aspekti – haldusorgan ei või endale võtta seadusevastaseid kohustusi, halduslepingu sõlmimine saab toimuda üksnes pooltevahelise kokkuleppe korral ning seetõttu on haldusleping sobivaimaks õiguslikuks instrumendiks olukordades, kus avaliku võimu sekkumine ühepoolsete käskude ning keeldude vormis võib osutada ebaproportsionaalselt karmiks vahendiks või kus risk avaliku võimu omavoli ilmnemiseks on eriti suur.

Mõõteseaduse § 13² lg 1 kohaselt täidab metroloogia keskasutuse ülesandeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hallatav valitsusasutus, ent halduslepingu alusel võib nende ülesannete täitmise halduslepingu alusel üle anda nõuetele vastavale juriidilisele isikule. Vastava hallatava riigiasutuse puudumise korral võib eraõigusliku juriidilise isiku ühepoolne kohustamine metroloogia keskasutuse ülesannete täitmiseks tähendada avaliku võimu omavoli, mis on vastuolus PS §-st 29 tuleneva ettevõtlusvabadusega. Omavoli risk on väiksem siis, kui ühepoolse kohustuse seadmise asemel sõlmitakse kahepoolne haldusleping.

Halduslepingu vormi kasutades jätab haldusorgan piltlikult öelduna kõrvale talle seadusega tagatud võimaluse teha ühepoolne, autoriteetne ning täitmisele kuuluv otsus, sõlmides selle asemel osapoolte kokkulepet ning konsensust eeldava, ent samas kohustava ning täitmisele kuuluva halduslepingu.

Ravikindlustuse seaduse § 36 lg 1 kohaselt sõlmib haigekassa tervishoiuteenuse osutajaga ravi rahastamise lepingu. Selline leping on haldusleping, mille suhtes kohaldatakse HMS 7. peatüki sätteid (HMS § 35 lg 2). Antud olukorras on seadusandja leidnud, et ühepoolse korralduse vormis ravi rahastamise asemel on otstarbekam sõlmida tervishoiuteenuse osutajatega halduslepingud, kuna taolisel juhul on mõlemal osapoolel võimalus otsustada, kas nad peavad vajalikuks kokkuleppe sõlmimist, millised oleksid kokkuleppe sõlmimise üksikasjalikumad tingimused jne.

Vajadus halduslepingu sätestamiseks haldusmenetluse seaduses tuleneb muuhulgas tänapäeval haldusorganite pädevusse kuuluvate ülesannete sisu muutumisest. Lisaks üldise avaliku korra tagamisele on üha enam haldusorgani pädevusse antud ka *avalike teenuste* osutamise ülesandeid, selliste teenuste osutamine on aga kõige otstarbekam kokkuleppe teel loodavate õigusaktide kaudu. Haldusleping leiab kasuta-

⁵⁵⁵ Konfliktide lepingulist lahendamist kasutatakse ka teistes õigusvaldkondades. Tüüpiliseks näiteks on siin kriminaalmenetluses kasutatav lihtmenetluse kokkuleppe (KrMS § 372), mille eesmärgiks on menetluses osalejate erinevate huvide tasakaalustamine ning seeläbi nende poolt sisuliselt enam aktsepteeritud kokkuleppeni jõudmine seaduslikul, ent samas võimalikult efektiivsel ning vähem kulutusi nõudval viisil.

mist ka avalik-õiguslike ülesannete delegeerimisel eraõiguslikele isikutele, mis tulevalt põhiseaduse § 3 seaduslikkuse nõudest saab toimuda üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel. Nn partnerluslepingud haldusorganite ning eraõiguslike isikute vahel (*public-private-partnership*) on tänapäeval muutunud kõige olulisemaks ning laialt levinuimaks halduslepingu rakendamise valdkonnaks.

Halduslepingute kasutamine avalike teenuste osutamisel tekitab aga omakorda küsimuse, kuidas on võimalik teineteisest eristada halduslepinguid ning eraõiguslikke lepinguid (nt töövõtuleping). Nende kahe lepinguliigi eristamine pole mitte üksnes teoreetilise tähendusega, näiteks võib see mõjutada pädeva kohtu valikut. Otsustavaks kriteeriumiks eraõigusliku lepingu eristamisel halduslepingutest on *avaliku võimu volituste üleandmise fakti olemasolu*.

Liiklusest kõrvaldatud sõidukite teisaldamise ja parkimise korraldamise üleandmine riigi või kohaliku omavalitsuse korrakaitseorganilt eraõiguslikule juriidilisele isikule kujutab endast avaliku võimu ülesannete üleandmist eraõiguslikule isikule. Riigikohus on märkinud: "Avaliku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida aga nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslikke lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi."⁵⁵⁶ Kirjeldatud seisukohale tuginedes tegi kohus järelduse, et kui korrakaitseorgan ei ole eraõiguslikule isikule andnud üle otsustusõigust teisaldatavate sõidukite valikul ning sõidukite omanikel tekkis õigus-suhe teisaldamise otsustajaga, mitte aga teisaldamise läbiviinud ettevõttega, siis tuleb korrakaitseorgani ning teisaldusettevõtte vahelist lepingut lugeda tsiviilõiguslikuks lepinguks.

Haldusleping kui üks halduse õigusaktide liik on traditsiooniliselt omane *soodustavale haldusele* – enamasti on halduslepingu sisuks mõne avaliku võimu poolt menetlusosalisele garanteeritava õiguse või soodustuse tingimuste täpsem reguleerimine või mõlema osapoolle nõusolekul avalike ülesannete jaotamine haldusorgani ning eraõiguslike isikute vahel. Isegi nendel vähestel juhtumitel, kus halduslepingu sõlmimise ajendiks on olnud koormava haldusakti andmine, on lepingu eesmärkide hulgas ka menetlusosalise seisukohast soodsad tulemused.

Näide 12.1: Riikliku järelevalve teostamise tulemusena soovib järelevalveametnik A teha ettevõtjale E ettekirjutuse ettevõtte tootmisprotsessis esinevate puuduste kõrvaldamiseks. Tagamaks ettekirjutuses sisalduvate nõuete efektiivset täitmist, teeb A (olles eelnevalt olukorda E-ga arutanud) otsuse sõlmida haldusakti andmise asemel haldusleping. Halduslepinguga kohustub ettevõtja E küll kokkulepitud tähtaja jooksul puudused omal kulul kõrvaldama, ent teisalt sisaldub lepingus haldusorgani kinnitus, et puuduste tähtaegse kõrvaldamise korral ei rakendata ettevõtja suhtes haldussunnivahendeid või väärtegude eest ettenähtud karistusi.

⁵⁵⁶ RKHK 3-3-1-64-00.

Nt saastetasu seadus näeb saasteainete või jäätmete keskkonda viimisega tekitatava võimaliku kahju vähendamise ning ennetamise eesmärgil ette saastetasu maksmise kohustuse. Saastetasu tuleb maksta saasteainete või jäätmete keskkonda viimise korral. Kuna aga saastetasu üldiseks eesmärgiks on keskkonnale tekitatud kahju kompenseerimine, siis on SaasteTS § 19 kohaselt võimalik saastetasu asendamine saasteainete või jäätmete vähendamisele suunatud keskkonnakaitse meetmete finantseerimisega (SaasteTS § 19). Saastetasu asendamine toimub saastaja ja keskkonnaministri vahel sõlmitud lepinguga, milles määratletakse saastaja kohustused saasteainete või jäätmete vähendamise osas, lepingu kehtivusaeg jne. Taoline leping kujutabki endast kohustava haldusakti asendamist halduslepinguga poolte kokkuleppel.

Halduslepingut ning haldusakti omavahel võrreldes tuleb märkida, et mõlemad õigusaktid on *võrdväärse tugevusega* – nad on kehtivuse korral akti adreessaatide suhtes võrdväärselt siduvad ning täitmisele kuuluvad, samuti laienevad halduslepingule haldusakti andmise eelduseks olevad eeldused (seaduslik alus, pädevus jne).

Vaatamata kõigile halduslepingut iseloomustavatele positiivsetele külgedele ei saa halduslepingut siiski pidada imevahendiks, mis lahendaks kõik haldusaktide andmisega tekkinud probleemid. Kogu avaliku halduse ning ühiskonna vahelist suhtlust on võimatu üle viia lepingulisele tasandile, kuna teatud olukordades (eriti just koormava halduse korral) võivad haldusorgani ning menetlusosaliste huvid teineteisest märkimisväärselt erineda, ühe poole vastasseis lepingu sõlmimisele takistaks aga tervet menetlust ning muudaks halduslepingute sõlmimise sisuliselt võimatuks.

Halduslepingu laialdane kasutamine on mõnikord viinud ka eksliku arvamuseni, nagu oleks halduslepingu sõlmimise kaudu haldusorganil võimalik ületada tema tegevusele seadusega ettenähtud tegevuspiiranguid. Nii see siiski olla ei või – halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel peab selgelt tuginema õiguslikule alusele ning täidetud peavad olema samad eeldused, mis seadus tavalise haldusakti andmiseks haldusorganile ette on kirjutanud. Sama ideed väljendab ka HMS § 97 lg 2 ls 2: haldusorgan ei või võtta endale halduslepinguga kohustusi, mis ületavad tema pädevuse.

Relvaseaduse § 43 lg 3 p 8 kohaselt on relva soetamisloa või relvaloa väljastanud politseiprefektuur kohustatud tunnistama väljastatud loa kehtetuks, kui (luba omav) juriidiline isik on lõppenud või asutus on likvideeritud. Antud olukorras näeb seadus ette haldusorgani (politseiprefektuuri) selge kohustuse juriidilist tähendust omava fakti (juriidilise isiku lõppemine või asutuse likvideerimine) ilmnemisel relva soetamisloa või relvaluba kehtetuks tunnistada. Seadusega määratletud piire ületav ning seetõttu õigusvastane oleks järelikult haldusorgani ning relvaluba omanud juriidilise isiku või asutuse vaheline kokkulepe, millega nähtaks ette relvaloa või relva soetamisloa üleminek kolmandale isikule juriidilise isiku või asutuse lõppemise korral.

Halduslepingu mõiste saab määratleda HMS § 95 ning § 96 lg 1 alusel. Olulisemad elemendid selle mõiste määratluses on *haldusõigussuhte* olemasolu ning asjaolu, et vähemalt üks lepingupool on haldusorgan.⁵⁵⁷ Viidatud

⁵⁵⁷ RKHK 3-3-1-64-00, p 10.

sätete põhjal ei saa aga teha üheseid järeldusi selle kohta, millal on haldusorgan õigustatud halduslepingut sõlmima ning millised on halduslepingu sõlmimise eeltingimused. Seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt on haldusorgan kahtlemata õigustatud halduslepingut sõlmima siis, kui selleks on olemas seadusest tulenev selgesõnaline volitus.

Mõõteseaduse § 13² lg 1 kohaselt võib metroloogia keskasutuseks muuhulgas olla ka juriidiline isik, kellega majandus- ja kommunikatsiooniminister on sõlminud halduslepingu mõõteseadusest tulenevate avalike ülesannete täitmiseks. Otsuse tegemine halduslepingu sõlmimise vajalikkuse üle on seadusandja poolt jäetud täitevvõimule vabaks otsustamiseks ning majandus- ja kommunikatsiooniministril on võimalus olukorda hinnates teha valik, kas luua riigihalduse süsteemis toimiv metroloogia keskasutus või anda see funktsioon üle mõnes muus vormis tegutsevale juriidilisele isikule.

Halduslepingu kokkuleppelisest iseloomust tulenevalt puudub haldusorganil reeglina lepingu sõlmimise kohustus – seadusandja on jätnud haldusorganile vaba valiku otsustamaks, kas ta peab halduslepingu sõlmimist antud olukorras vajalikuks ning otstarbekaks. Teisalt ei tohi aga haldusorgani poolne lepingu sõlmimisest keeldumine tuua endaga kaasa olukorda, kus haldusorgani soovimatuse tõttu lepingut sõlmida jääks täitmata mõni oluline avalik ülesanne. Seetõttu on seadustes halduslepingu sõlmimise võimalust tihti kajastatud *alternatiivse võimalusena* senisele tavapärasele ühepoolsele kohustavale reguleerimisele.

Tulles tagasi mõõteseaduse juurde, võib täheldada, et ka siin on halduslepingu sõlmimine üksnes üheks alternatiiviks, mitte aga ainuvõimalikuks lahenduseks riikliku ülesande täitmisel. Kui halduslepingu sõlmimine juriidilise isikuga ei peaks osutama otstarbekaks või kui on loodud metroloogia keskasutus, siis võib haldusorgan lepingu sõlmimisest ka loobuda. Lepingu sõlmimise absoluutset kohustust seaduses sätestatud ei ole.

Rohkesti küsimusi on tekitanud halduslepingu sõlmimise lubatavus olukorras, kui seadus või määrus näeb küll ette haldusorgani kohustuse aktiivseks tegevuseks avalike ülesannete täitmisel, ent samas ei ole otsesõnu täpsustatud, millises vormis tuleks neid avalikke ülesandeid täita. Põhiliseks õiguslikuks vahendiks, mille abil haldusorgan talle pandud ülesandeid täidab, on traditsiooniliselt olnud haldusakt, ent kas haldusorganil on õigus haldusakti andmise asemel sõlmida haldusleping isegi siis, kui tal puudub selleks vahetult eriseadusest tulenev volitus?

Maaelu- ja põllumajandusturu korraldamise seaduse § 51 näeb ette nõuandetoetuse, mis kujutab endast rahalise abi vormis konsulentide osutatavate individuaalsete nõuandeteenuste maksumuse hüvitamist. Toetuse saamiseks tuleb esitada taotlus, ning toetus väljastatakse otsuse alusel 20 päeva jooksul nõuetekohase taotluse esitamise momendist alates. Seadus näeb seega ette nõuandetoetuse väljastamise otsuse (haldusakt) alusel, ent põhimõtteliselt oleks võimalik ka toetuse väljastamine halduslepinguna – toetuse taotleja esitaks toetust väljastavale haldusorganile sooviavalduse lepingu sõlmimiseks, haldusorgan määratleks seadusele tuginedes nõuandetoetuse väljastamise tingimused ning poolte õigused ja kohustused ja esitaks halduslepingu eelnõu taotluse esitajale tutvumiseks. Kui mõlemad pooled on jõudnud kokkuleppele lepingu sisus (sisulise otsuse kaal on suurem siis, kui haldusorganile on antud ula-

tuslik kaalutusõigus), siis toimub lepingu allkirjastamine ning jõustamine tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras.

Kirjeldatud näite põhjal ilmneb, et haldusakti ning halduslepingu sisuline erinevus on minimaalne ning tavapärase haldusakti andmise asemel võib haldusorgan sõlmida halduslepingu. Sama seisukohta kinnitab ka HMS § 98 lg 1:

“Haldusorgan võib haldusakti andmise asemel sõlmida üksikjuhtumi reguleerimiseks halduslepingu isikuga, kellele haldusakt oleks muidu suunatud, kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmist.”

HMS § 98 lg-t 1 tuleb tõlgendada nõnda, et kui seadus või määrus ei näe otseselt ette üksnes haldusakti andmise võimalust (nt sätestab riikliku järelevalve käigus puuduste avastamise korral ettekirjutuse vormis haldusakti andmise), siis on haldusorgan alati kas omal initsiatiivil või menetlusosalise taotlusel õigustatud haldusakti andmise asemel halduslepingut sõlmima. Järelikult tuleb haldusakti andmisel halduslepingu sõlmimist kavandades tutvuda esmalt seaduse või määruse sõnastusega, ning kui õigusakti sõnastus viitab üksnes haldusakti sõlmimise võimalusele (“ettekirjutus”, “korraldus”, “otsus”), siis tuleks haldusakti vormi järgida. Kui aga õigusakti sõnastus on üldisem (nt “toetuse väljastab kohalik omavalitsus”) või seadus näeb alternatiivsete võimalustena ette nii haldusakti andmise kui ka halduslepingu sõlmimise, siis on mõeldav HMS § 98 lg 1 regulatsiooni rakendamine. Loomulikult jäävad halduslepingu sõlmimisel haldusakti asemel kehtima samad eeldused, mis algse haldusakti andmise korralgi (õiguspärasus, võrdne kohtlemine, proportsionaalsus jne), pealegi teeb otsuse haldusakti vormi asendamisest halduslepinguga lõppastmes siiski haldusorgan, olgugi et menetlusosaline võib omal initsiatiivil selle algatada.

Haldusorganil on HMS § 98 lg 1 alusel küll võimalus anda ühepoolseid ning adressaadi suhtes kohustuslikke haldusakte, ent samas tuleb meeles pidada, et haldusorganite tegevuse põhieesmärgiks ei ole mitte aktide andmine iseenesest, vaid eelkõige ikkagi aktides sisalduvate ülesannete ning kohustuste võimalikult efektiivne täitmine. Kui olukorra iseloomust tulenevalt peaks haldustegevus haldusakti andmise asemel olema efektiivsem ning mõlemat poolt rahuldavam halduslepingu vormis, ning õigusakt sellist vormivahetust ei välista, siis ei ole takistatud haldusakti asemel halduslepingu sõlmimine. Ühtlasi ei too selline vormivahetus iseenesest endaga kaasa veel halduslepingu vormi kuritarvitust, kuna HMS § 97 lg 2 kohaselt saab haldusorgan niikuinii lepingut sõlmida üksnes oma pädevuse piires. Teisalt ei saa haldusakti andmise asemel halduslepingu sõlmimise korral kannatada ka teise poole – menetlusosalise – huvid, kuna HMS § 98 eeldab, et haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepingus isikule pandavad kohustused peavad olema vastavuses lepingu eesmärgiga ja lepingust tulenevate haldusorgani kohustustega.

Eelneva põhjal võib aga tekkida küsimus, kas ja milleks on siis üldse vajalik halduslepingu sõlmimine haldusakti asemel. Haldusmenetluse seadus näeb ju menetluses osalevatele isikutele ette piisavad õigused menetluse käigu mõjutamiseks – menetlusosalistel on võimalus esitada haldusorganile asja kohta oma arvamusi ja vastuväiteid (HMS § 40), saada selgitusi (HMS § 36), kohustus osaleda menetluses (HMS § 38 lg 3), pealegi laienevad HMS § 100 kohaselt halduslepingule ka haldusakti õiguspärasuse eeldused. Ning tõepoolest, vahest kõige suurem erinevus halduslepingu ja haldusakti vahel ongi vormilist laadi: nimelt piisab haldusakti andmiseks üksnes ühe poole nõusolekust, haldusleping aga eeldab menetluse osapoolte konsensusst lepingu sõlmimise küsimuses. Järelikult on haldusakti asemel halduslepingu sõlmimise eesmärk ennekõike psühholoogilist laadi – menetlusosalisele antakse halduslepingu sõlmimise kaudu võimalus vahetult osaleda õigussuhete tekitamisel, muutmisel ning lõpetamisel ja selline tihedam kaasatus võib menetlusosalist tavalisest enam distsiplineerida lepinguga võetud kohustusi korrapäraselt täitma.

12.2. Halduslepingu liigid

Halduslepinguid, nagu haldusaktegi, on võimalik liigitada erinevatel alustel. Alljärgnevalt on lähemalt käsitletud kahte kõige olulisemat liigitusviisi – halduslepingute liigitamist poolte õigusliku seisundi alusel (koordinatsioonilised ning subordinatsioonilised halduslepingud) ning halduslepingute liigitamist nende sisu üldistusastme alusel (üksikjuhtumeid ning piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivad halduslepingud).

12.2.1. Koordinatsiooniline ja subordinatsiooniline haldusleping

Koordinatsiooniline haldusleping on haldusõigussuhteid reguleeriv kokkulepe, mis on sõlmitud õiguslikult staatusest samaväärsete haldusorganite vahel (lepingu osapooled on avaliku halduse kandjad). Halduslepinguks ei ole aga ühe avaliku halduse kandja erinevate asutuste vahel sõlmitav kokkulepe (nt kokkulepe ministriumide vahel), sellisel juhul on tegemist mitteametlike, toiminguna käsitlevate õigussuhetega.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 65 lg 1 kohaselt põhinevad kohalike omavalitsusorganite ning riigi valitsusasutuste suhted seadusel ja lepingul. Kui sellise lepingu objektiks on avaliku ülesande üleandmine riigiasutusele kohaliku omavalitsusele, siis on sellise lepingu korral tegemist halduslepinguga. Tüüpiliseks selliseks juhtumiks on maavanema ning kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitav haldusleping tuletõrje- ning päästetööde teostamiseks, mille kohaselt laienevad kohaliku omavalitsuse päästeasutusele maavalitsuse hallatava päästeasutuse õigused ja kohustused lepingus ettenähtud ulatuses. Suhted maavanema kui riigi keskvoimu esindaja ning kohaliku omavalitsuse vahel on koordinatsioonilist laadi, s.t nad ei allu teineteisele, pigem asetsevad võrdväärse partnerina üksteise kõrval. Koordinatsiooniliseks halduslepinguks võib olla ka kahe või enama kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitud haldusleping tuletõrje- ning päästetööde teostamise koordineerimiseks, ka sellisel juhul on tegemist eraldiseisvate ning võrdväärsete üksustega.

Subordinatsiooniline haldusleping seevastu on haldusõigussuhteid reguleeriv kokkulepe, mis on sõlmitud avaliku võimu esindaja (riik, KOV, muu avalik-õiguslik juriidiline isik või muu seaduse alusel avaliku halduse ülesandeid täitev isik) ning füüsilise ja eraõigusliku juriidilise isiku vahel. Sõna "subordinatsiooniline" viitab sealjuures teatava alluvussuhte olemasolule, mis väljendub tavapäraselt isiku kohustuses täita avaliku võimu esindaja poolt seaduse alusel antud õigusakte. Tavaliselt on sellisteks lepinguteks haldusakti andmise asemel sõlmitud halduslepingud, ent sinna hulka kuuluvad ka näiteks riigi (või kohaliku omavalitsuse või mõne muu avalik-õigusliku juriidilise isiku) ning erinevate mittetulundusühingute (või sihtasutuste, äriühingute jne) vahel sõlmitud õigusliku sisuga kokkulepped.

Jahiseaduse § 9 lg 2 kohaselt on jahipiirkonna kasutusõiguse loa taotlemise õigus muuhulgas mittetulundusühingul, mille liikmeteks on füüsilised isikud, samuti äriühingul, mille vähemalt üheks põhikirjas nimetatud tegevusalaks on jahinduse korraldamine. Jahipiirkonna kasutusõiguse loas määratakse kindlaks rida tingimusi, sealhulgas jahilukite hooldustööde ulatus ja maht, jahilukite minimaalne ja maksimumaalne lubatud arvukus jne. Kui jahipiirkonna kasutusõiguse loa menetlemise ajal jõuavad pooled kokkuleppele, et otstarbekam oleks haldusakti andmise asemel poolte õigusi ja kohustusi sisaldava halduslepingu andmine, siis kujutaks selline leping endast subordinatsioonilist halduslepingut – lepingu pooled ei ole oma õiguslikult staatusest küll võrdväärsed (kuna raske on võrrelda mittetulundusühingut riigiga tervikuna) ning reeglina rakendatakse nendevahelistes suhetes pigem haldusakti vormi, ent välistatud ei ole samas ka halduslepingu sõlmimine, kus mõlema poole õigused ja kohustused oleksid piisava täpsusega määratletud.

Halduslepingute liigitamine poolte õigusliku seisundi erinevuse kaudu ei ole siiski kõige paremaks liigitusaluseks. Probleeme tekitab ennekõike termini "alluvussuhe" kasutamine halduslepingute teema kontekstis. Nagu käesoleva peatüki alguses sai mainitud, on lepingute (sealhulgas ka halduslepingute) iseloomulikuks tunnuseks nende sõlmimise vabatahtlikkus, mis väljendub lepingu osapoolte vaba tahteavalduse näol. Siin aga ilmneb mõningane vastuolu alluvussuhtega – kuna haldusakti andmise korral ei pruugi isik alati sellega nõus olla, ning kui taoline haldusakt asendatakse halduslepinguga, siis kas selline olukord ei ole vastuolus halduslepingu sisulise olemusega? Teisalt jällegi säilib ka subordinatsiooniliste halduslepingute puhul lepingu sõlmimise vabadus. Osapooltel on vaba valik otsustamiseks, kas nad soovivad lepingu sõlmimist või mitte, erinevused tekivad alles siis, kui vähemalt üks pooltest ei nõustu lepingu sõlmimisega. Sellisel juhul jääb koordinatsiooniline haldusleping osapoolte vahel (näiteks riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel) sõlmimata, subordinatsiooniliste halduslepingute puhul näeb aga kehtiv õigus halduslepingu sõlmimisest keeldumise korral reeglina ette haldusorgani (ühepoolse) haldusakti andmise võimaluse.

Eesti haldusmenetluse seadus mõisteid "koordinatsiooniline" ning "subordinatsiooniline haldusleping" ei kasuta, ent HMS § 96 lg 1 tekstist on

kaudselt siiski tuletatav lepingute liigitamine poolte õigusliku seisundi alusel:

“Vähemalt üks halduslepingu pool on riik, kohaliku omavalituse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid.”

Seaduse selline sõnastus kehtestab ühese eelduse, et vähemalt üks lepingu pooltest peab olema avaliku halduse kandja (avalik-õiguslik juriidiline isik või seaduse alusel enda nimel avalikke ülesandeid täitev eraõiguslik isik). Nii koordinatsiooniliste kui ka subordinatsiooniliste halduslepingute korral on see eeldus täidetud ning erinevused põhinevad üksnes lepingu teise osapoolte õiguslikul staatusel.

12.2.2. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping

Halduslepingute liigitamise teiseks kriteeriumiks on lepingu adressaatide ring ning sellele alusele tuginevalt eristatakse *üksikjuhtumit reguleerivat* halduslepingut ning *piiritlemata arvu juhtumeid* reguleerivat halduslepingut. Vastava liigituse sisaldab HMS § 95 teine lause:

“Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks.”

Reguleerimisobjekti määratletuse astme alusel toimuv liigitus on analoogne kahe teise haldustegevuse vormi – haldusakti ning määruse – eristamisega. HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakti oluliseks tunnuseks muuhulgas selle suunatus üksikjuhtumi reguleerimisele, HMS § 88 seevastu sätestab määruse olulise tunnuseks selle suunatuse piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Siit edasi minnes saabki teha järelduse, et üksikjuhtumi reguleerimiseks antud haldusleping kujutab endast kokkuleppelisel viisil üksikakti andmist, piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping aga kokkuleppelisel viisil üldakti andmist.

Üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu korral on lepingust üheselt tuletavad lepingu osapooled ning kolmandatele isikutele saab lepinguga täiendavaid kohustusi luua üksnes nende isikute nõusolekul. Lepingu reguleerimisele on piisavalt täpselt määratletud (piisab ka näiteks isikute täpselt kindlaksmääramisest üldiste tunnuste alusel). Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepingute korral ei ole lepingu pooled ja menetlusosalised kolmandad isikud (s.t isikud, kellele lepingust tulenevad konkreetsed õigused ja kohustused) üksikasjalikult määratletavad, sama kehtib ka lepingu reguleerimiseseme kohta.

Muinsuskaitseaduse § 15 lg 1 kohaselt toimub muinsuskaitsealaks tunnistamine Kultuuriministeeriumi ettepanekul Vabariigi Valitsuse määrusega, milles sätestatakse muinsuskaitseala ja selle kaitsevööndi piirid ning märgitakse esmakordne kaitse alla võtmise aeg. HMS § 95 alusel oleks seadusest tuleneva volitusnormi alusel (HMS § 97 lg 1) mõeldav muinsuskaitseala loomine ka näiteks piiritlemata arvu juhtumeid

reguleeriva halduslepingu vormis (hetkel küll selline volitusnorm puudub). Halduslepingu poolteks võiksid sellisel juhul olla näiteks Vabariigi Valitsus riigi esindajana ühel pool ning muinsuskaitseala alla jääva maa omanik(ud) teiselt poolt, lepingus määratletak kindlaks muinsuskaitseala ning selle kaitsevööndi piirid, kaitse alla võtmise aeg, poolte õigused ning kohustused muinsuskaitsealuse maa kasutamisel ning haldamisel. Kuna halduslepingu sõlmimine maaomanikega võib mõnikord tekitada raskuseid ning arvestada tuleb nende võimaliku vastuseisuga, siis peaks seadusandja piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivaid halduslepinguid puudutavate volitusnormide lisamisel seadustesse jätma haldusorganile võimaluse halduslepingu sõlmimise luhtumise korral siiski ühepoolse määruse andmiseks, kuna muinsuskaitsealist väärtust omav objekt vajab siiski riiklikku kaitset ning kokkuleppele jõudmise võimatus ei tohi selle eesmärgi saavutamisel lõplikuks takistuseks saada.

Piiritlemata arvu juhtumeid käsitleva halduslepingu sõlmimisele on haldusmenetluse seaduses ette nähtud rida täiendavaid nõuded võrreldes tavalise, üksikjuhtumeid reguleeriva halduslepinguga. Nende nõuete kehtestamise vajalikkus tuleneb asjaolust, et enamasti ei ole piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivate halduslepingute korral võimalik kaasata lepingu sõlmimise menetlusse kõiki isikuid, kelle õigusi ja kohustusi sõlmitav haldusleping võib puudutada. Seetõttu on õiguste riive oht piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivate halduslepingute sõlmimise korral märkimisväärselt suurem kui üksikjuhtumit käsitlevate halduslepingute korral, kus lepinguga õigustatud ning kohustatud pooled on selgemini esile toodud. Alljärgnevalt on toodud loetelu piirangutest ning täiendavatest nõuetest, mis haldusmenetluse seadus piiritlemata arvu juhtumeid reguleerivate halduslepingute suhtes on kehtestanud:

- lepingu võib sõlmida üksnes seaduses sisalduva volitusnormi alusel (HMS § 97 lg 1);
- leping sõlmitakse kirjalikult tsiviilõiguslike lepingute sõlmimiseks ettenähtud korras (HMS § 99 lg 2);
- leping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras (HMS § 101 lg 4).

Nagu näha, erineb piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva haldusleping üksikjuhtumeid käsitlevast halduslepingust ennekõike kahe lisatingimuse – seaduses sisalduv volitusnorm ning jõustumine analoogselt määruse jõustumisega. Mõlemad tunnused viitavad piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriva halduslepingu olemuslikule seosele määrusega, kuna ka määruse puhul on selle andmise eelduseks seaduses sisalduva volitusnormi olemasolu (HMS § 90 lg 1) ning mõlemad õigusaktid jõustuvad kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui õigusaktis endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva (HMS § 93 lg 2).

12.2.3. Avalike ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamine halduslepingu alusel (delegeerimisleping)

2003. aasta juulis jõustus haldusõiguse üldosa seaduste hulka kuuluv *halduskoostöö seadus*, mille üheks eesmärgiks oli muuhulgas riigi ja kohaliku omavalitsuse avaliku halduse ülesannete iseseisvaks täitmiseks volitamise tingimuste ja korra kehtestamine. Seaduse jõustumisega täideti oluline lünk senises õiguslikus olustikus, kuna seniajani oli avalike ülesannete täitmise volitamise täpsem korraldus põhjalikumalt reguleerimata, mistõttu puudus selgus, kas ja millistel tingimustel võiks selline volitamine aset leida. Teema ise on aga üha suuremat tähendust omav, kuna üha enam on levimas avalike ülesannete täitmise volitamine halduslepingu abil eraõiguslikele isikutele. Halduskoostöö seadusega soovitavaks tulemuseks aga ongi rahaliste vahendite ebatõhusa kasutamise vältimine ning avalike teenuste kõrge kvaliteedi tagamine. Avalik võim ei ole tingimata kohustatud kõiki talle pandud ülesandeid iseseisvalt täitma ning tihtipeale võivad avaliku halduse eesmärgid olla odavamalt ning kvaliteetsemalt saavutatavad kolmandate isikute kaasamise teel.

Halduslepingu alusel saab üle anda selliseid avalikke ülesandeid, mis:

- ei eelda võimuvolitusi (nn avalikud teenused). Halduslepinguga toimub eelkõige selliste teenuste üleandmine, mille saamiseks on kodanikel subjektiivne avalik õigus;
- eeldavad täidesaatva riigivõimu volituste olemasolu. Tegemist on ülesannete üleandmisega, millega kaasneb täidesaatva riigivõimu volituste (nt ettekirjutuste tegemise, lubade väljastamise õiguse) üleandmine.

Halduslepingu alusel avaliku võimu ülesandeid üle andes muutub uus ülesannete täitja ise nende ülesannete täitmise eest vastutavaks ja ta muutub haldusorganiks HMS § 8 tähenduses. Oma tegevuses on nad küll seotud seadustega, ent samas ei allu nad riigi või kohaliku omavalitsuse otsesele juhtimisele – avalik võim saab teostada küll seaduslikkuse, ent mitte otstarbekuse kontrolli. Samas jääb RVS § 12 kohaselt isikute ees materiaalselt vastutavaks ülesande üleandja (s.t KOV või riik), kes omakorda võib tekitatud kahju eest tasutud summa regressi korras ülesande täitjalt sisse nõuda.

Ülesande üleandmine halduslepingu alusel vajab *seadusest tuleneva volitustnormi olemasolu* (HKS § 3 lg-d 1 ja 2). Kui volitustnorm on olemas, siis tuleb enne halduslepingu sõlmimisele asumist koostada analüüs, milles antaks hinnang haldusülesande volitamise majanduslikule põhjendatusele, kirjeldataks riigile või kohalikule omavalitsusele kaasnevate kulude suurus, haldusülesande täitmise järjepidevuse ja kvaliteedi abinõusid, samuti õiguslikku ja faktilist mõju isikutele, kelle suhtes avalikku ülesannet täidetakse (HKS § 5 lg 2). Analüüs tuleb vormistada kirjalikult ning muuta avalikuks AvTS sätestatud korras, halduslepingut sõlmides on aga seda analüüsi

võimalik kasutada otsusele lisatava seletuskirja ning otsuse faktilise põhjenduse koostamise alusena.

Kui haldusülesande volitamise eeltingimused on täidetud, siis tuleb järgmisena leida vastus küsimusele, kes on *pädev* vastavat otsust tegema. HKS § 6 lg 1 kohaselt on riigi haldusülesande volitamisel otsuse tegemiseks pädevaks isikuks haldusülesannet seni täitnud riigiasutuse põhimäärust kinnitama õigustatud ametiisik (nt minister, riigisekretär, maavanem, Vabariigi Valitsus). Kohaliku omavalitsuse tasandil on haldusülesande täitmiseks volitamise õigus volikogul, kes ühtlasi volitab lepingut sõlmima valla- või linnavalitsuse (HKS § 9).

Haldusülesannet eraõiguslikule isikule üle andes tuleb järgida riigihangete seaduses teenuste tellimise hankelepingu sõlmimisele kehtestatud tingimusi ning korda, arvestades HKS §-s 13 sätestatud erisustega. Erisusteks on muuhulgas riigihangete korra rakendamine sõltumata haldusülesande täitmise tellimuse maksumusest (§ 13 lg 1), kohustus kontrollida isiku usaldusväärstust (§ 12 lg 2), samuti ei kohaldata vaidluste lahendamisele riigihangete menetluse vaidlustuste esitamise korda. Sõlmitava halduslepingu kohustuslike tingimuste loetelu kehtestab HKS § 10, muuhulgas peab lepingus sisalduma üleantava haldusülesande täpne kirjeldus, haldusülesande täitmise rahastamine ning järelevalve teostamise kord.

Haldusülesannete üleandmine ei lõpe halduslepingu sõlmimisega veel täielikult – ülesande üleandja peab kindlasti säilitama järelevalve lepingu täitmise üle. Seetõttu tuleb halduslepingus ära nimetada järelevalvet teostav organ, samuti muud järelevalvet puudutavad üksikasjad. Järelevalve väljendub näiteks ülesande täitja kohustuses taotlema teatud toimingute sooritamiseks (nt ettevõtte omandi üleminek) järelevalveorgani nõusolekut (HKS § 15). Kui aga ülesannet täitev isik ei suuda tagada avaliku ülesande täitmist piisava kvaliteediga, siis on võimalik HKS § 11 alusel halduslepingu ühepoolne lõpetamine järelevalvet teostava asutuse initsiatiivil.

Lõpetuseks väärrib märkimist veel asjaolu, et enne HKS jõustumist sõlmitud ning kehtivad halduslepingud, mille sisuks oli riigi haldusülesande täitmise volitamine, jäävad endiselt kehtima eeldusel, et ülesande täitmiseks volitatud isik vastab HKS-s (eriti aga selle §-s 12) sätestatud nõuetele (HKS § 22).

12.3. Halduslepingu õiguspärasus

Halduslepingu sõlmimise õiguspärasuse eeldused on haldusmenetluse seaduses sätestatud otsese viitena haldusakti ning määruse õiguspärasuse aluseid sisaldavatele sätetele. HMS § 100:

“ Haldusleping on õiguspärane, kui ta vastab käesoleva seaduse §-des 54–57 või §-des 89–91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuete-

le. Nimetatud nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.”

Viidatud paragrahv ei loetle siiski ammendavalt kõiki halduslepingu õiguspärasuse eeltingimusi. Nõnda näiteks on halduslepingu vormilise õiguspärasuse kindlaks eelduseks selle *kirjalik vorm*. HMS § 55 lg 2 kohaselt antakse haldusakt reeglina kirjalikus vormis, ent sellest reeglist on seaduse või määruse alusel võimalik teha erandeid, samuti võib haldusakti muus vormis anda edasilükkamatu korralduse tegemiseks. Halduslepingu saab seevastu sõlmida üksnes kirjalikus vormis (HMS § 99 lg 3). Tõsi, kuna haldusmenetluse seaduse näol on tegemist kogu haldusõiguse valdkonda hõlmava üldseadusega, siis pole välistatud juhtumid, kus eriseadusega nähakse ette võimalus sõlmida haldusleping mõnes muus vormis. Erinevalt haldusaktist ei saa aga halduslepingu kirjalikust vormist teha erandeid määruse alusel, samuti puudub üldise aluse näol võimalus edasilükkamatute ülesannete täitmise eesmärgil halduslepingu sõlmimiseks mõnes muus vormis. Taolise vormipiirangu kehtestamine lähtub erinevatest põhjustest. Esmalt täidab kirjaliku vormi nõue *tõendavat funktsiooni*, kuna kirjaliku lepingu korral on lepinguosalistel pooltel, samuti asjast huvitatud kolmandatel isikutel võimalik hilisemate arusaamatuste või vaidluste tekkimise korral tutvuda lepingu sätetega ning seeläbi saavutatakse suurem õiguskindlus lepinguga loodavates õiguslikes suhetes. Teiseks annab lepingu kirjalik vorm pooltele hea ülevaate lepingu sõlmimise tulemusena toimuvatest muudatustest õiguslikus olustikus, mistõttu võib loota, et menetlusosalised ei sõlmi lepingut ülepeakaela ning on teadlikud selle sisust (*hoiatav funktsioon*). Ning kolmandaks – lepingu kirjalik vorm aitab teda eristada teistest mitteametlikest, tihti suulises vormis sõlmitavatest kokkulepetest, mis oma sisult ei pruugi olla suunatud õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele ning lõpetamisele (*selgitav funktsioon*). Selliste mitteametlike kokkulepete sõlmimine kujutab endast HMS-i mõttes faktilist laadi toimingut ning seetõttu ei laiene sellele halduslepingut puudutavad sätted.

Näide 12.2: Liiklusõnnetuse toimumiskohale saabunud politseinik peatab juhuslikult möödaskäiva auto ning palub autojuhil viia õnnetuses kergelt kannatada saanud liikleja traumapunkti. Kui autojuht sellega nõustub, siis on tegemist mitteformaalse kokkuleppe sõlmimisega, mis kujutab endast faktilist toimingut ning millele ei laiene HMS § 99 lg-st 3 tulenev kirjaliku vormi nõue. Küll aga võib autojuht vajaduse korral hiljem pöörduda politsei poole ning taotleda tõendi väljastamist, mis tõendaks autojuhi kaasamist liikleja traumapunkti toimetamisele.

Halduslepingu üldisest kirjaliku vormi nõudest tulenevalt tuleb kirjalikult vormistada ka halduslepingu muutmise ning lõpetamine. Kuna haldusleping ei pruugi luua õiguseid ja kohustusi üksnes menetlusosalistele, siis tuleb lepinguga kolmandate isikute õiguste piiramise korral lepingu sõlmimine teatavaks teha ka nendele kolmandatele isikutele, leping aga saab jõustuda alles kolmanda isiku poolt sellekohase kirjaliku nõusoleku andmisest alates. Sama nõue kehtib ka siis, kui halduslepingu sõlmimise

vältimatu eeldusena on ette nähtud lepingu kooskõlastamine teise haldusorgani poolt, sellisel juhul tuleb enne lepingu sõlmimist ning jõustumist saavutada kooskõlastust andva haldusorgani kirjalik nõusolek. Kui kooskõlastuse andja ei ole oma arvamust tähtjaks andnud ega taotlenud tähtja pikendamist, siis võib lepingu sõlmida ka ilma teise haldusorgani arvamusega (HMS § 16 lg 2).

Halduslepingu õiguspärasuse nõudest tulenevalt peab sõlmitav leping olema *antud päeva haldusorgani poolt*. Vastavalt haldusorgani pädevuse üldisele määratlusele (HMS § 8 lg 1) toimub haldusorgani määramine avaliku halduse ülesannete täitmiseks seaduses või määruises sisalduva pädevusnormi alusel. Sõltuvalt volitusnormi sisust võib pädevust omavaks haldusorganiks olla nii asutus, kollegiaalorgan kui ka konkreetne isik. Eristamist vajavad haldusorgani sisene ja väline pädevus: välise pädevuse alusel määratletakse lepingut sõlmiv haldusorgan, sisemisele pädevusele tuginedes aga konkreetne isik, kes haldusorgani nimel sõlmitavale halduslepingule alla kirjutab.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 18 lg 4 alusel sõlmib Tervishoiuamet (THA) halduslepingu kiirabibrigaadiga kiirabiteenuse osutamiseks sotsiaalministri määrusega kehtestatud tingimustel ning korras. Seadus ning selle alusel antud sotsiaalministri määrus ei täpsusta, kes konkreetset peaks THA nimel lepingu sõlmima ning allkirjastama. Vastuse sellele küsimusele leiab Tervishoiuameti sisepädevust reguleerivast õigusaktist – THA põhimäärusest. Põhimääruse § 17 p-st 5 lähtuvalt sõlmib ameti nimel lepinguid ameti peadirektor.

Haldusleping peab olema sõlmitud *lepingu sõlmimise hetkel kehtiva õiguse alusel*. Välistatud pole olukorrad, kus haldusleping muutub seadustes või määrustes tehtavate muudatuste tulemusena õigusvastaseks, ent sarnaselt haldusaktidele ei tähenda see automaatselt lepingu kehtetuks muutumist. Vältimaks õigusvastaste lepingute ülemäära suurt osakaalu haldusõiguses on nii seadustes, määrustes kui ka lepingutes endis võimalik sätestada nn kaitsenorme – näiteks kehtestada leping tähtjalisena (nõudes lepingut pikendades selle tingimuste seadusega vastavusse viimist) või nähes ühe lepingulise tingimusena ette lepingu muutmise või lõpetamise reservatsiooni õiguskorras toimuvate oluliste muutuste korral.

Halduslepingu õiguspärasuse elementideks on veel *proportsionaalsus* ning *kaalutlusvigade puudumine*. Nagu peatüki alguses sai juba mainitud, ei erine haldusorgani kohustused lepingu sõlmimisel märkimisväärselt kohustustest haldusakti andmisel – kuna nii haldusakti kui ka halduslepingu reguleerimisesemeks on haldusõigussuhete reguleerimine, siis tuleb ka lepingu sõlmimisel teha valik erinevate regulatiivsete alternatiivide vahel, valides neist välja kõige efektiivsema, sobivaima ning mõõdupärasema. Lepingu sõlmimisel kaalutlusõigust rakendades tuleb siiski jääda seadusega antud volituse piiridesse, arvestades ühtlasi lepingu eesmärgi ning avalikust huvist tulenevate reeglitega.

12.4. Sõlmimise käik

Üksikjuhtumi reguleerimiseks antava halduslepingu sõlmimise menetluse üksikasju HMS eraldi ei sätesta, selle asemel on viidatud üldisemalt haldusmenetluse seaduse esimesele osale (üldosa), mida kohaldatakse lepingu sõlmimisel niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega. Lisaks kohalduvad halduslepingu sõlmimisele ka tsiviilõiguslike lepingute kohta käivad sätted (HMS § 105 lg 1). Eriseaduseks HMS-i suhtes on ka halduskoostöö seadus, seetõttu tuleb haldusülesannete üleandmiseks lepingute sõlmimisel esmalt kohaldada HKS-i ning alles siis HMS-i. Seega kujutab halduslepingu sõlmimise käik endast iselaadset sulamit haldusmenetluse seadusest ning võlaõigusseadusest. Kui aga mõlemad seadused peaksid olema teineteisega vastuolus, siis kuuluks kohaldamisele konkreetset halduslepinguid käsitlev haldusmenetluse seadus.

HMS § 35 lg 3 kohaselt algab haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks vastava *ettepaneku* tegemisega. Kuna HMS ei kirjelda lähemalt halduslepingu kui kokkuleppe saavutamiseiga seonduvaid üksikasju, siis on siinkohal vajalik analoogia korras täiendavalt võlaõigusseaduse kasutamine. VÕS § 9 lg 1 kohaselt sõlmitakse leping pakkumuse (oferdi) esitamise ning sellele nõustumuse (aktsepti) andmise teel, samuti muul viisil tahteavalduste vahetamise teel. Halduslepingu sõlmimise ettepanek kujutab endast seega pakkumust VÕS § 16 mõttes, ta peab olema kirjalikus vormis, piisavalt määratletud ning väljendama ettepaneku tegija tahet olla nõustumise korral sõlmitava lepinguga õiguslikult seotud. Enne pakkumuse esitamist (s.t haldusmenetluse algatamist) on võimalik eelläbirääkimiste läbiviimine VÕS § 14 alusel, nendel läbirääkimistel puudub õiguslik tähendus, ent nad võivad hõlbustada hilisemat lepingu sõlmimise menetlust.

Pakkumuses võib sisalduda selle kehtivuse tähtaeg, näidates ühtlasi ära, millise ajani on võimalik nõustumust esitada. Kui pakkumuse vastu võtnud isik nõustub tähtaja jooksul talle esitatud pakkumisega, siis väljendab ta omalt poolt lepingu sõlmimise tahet nõustumuse esitamisega (VÕS § 20). Sarnaselt pakkumusele peab ka nõustumine olema esitatud kirjalikus vormis. Kui pakkumise vastu võtnud isik nõustub pakkumuses esitatud lepingu ning selle tingimustega olulises osas, ent teeb mõningaid väheolulisi muudatusi, siis loetakse leping koos muudatustega jõustunuks, eeldusel et pakkumuse esitaja ei vaidle nendele tingimustele viivitamata vastu. Kui aga isik esitab pakkumusele olulisi muudatusi sisaldava vastuse, siis loetakse selline tegevus pakkumuse tagasilükkamiseks ning uue pakkumuse esitamiseks.

Sõltumata sellest, kas menetluse tulemusena lõpuks haldusleping sõlmitakse või mitte, loetakse haldusmenetlus pakkumuse esitamisega alanuks ning sellest momendist tekivad lepingu osalistel menetlusosalise õigused (õigus saada selgitusi, tutvuda dokumentidega, olla ära kuulatud jne). Me-

netlusosaliste õiguste tagamise vajalikkusel on ka teised põhjused – vaata-mata poolte näilisele võrdsusele võib tihti esineda olukordi, kus menetlus-osaline on lausa sunnitud lepingut sõlmima, kuna sõlmimata jätmisel olek-sid (majanduslikud) tagajärjed isiku jaoks tuntavalt karmid.

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 35 kohaselt sõlmib haigekassa tervis-hoiuteenuste osutajatega ravi rahastamise lepinguid. Arvestades haigekassa domi-neerivat positsiooni lepingute sõlmimisel, võivad väiksemad tervishoiuteenuse osu-tajad sattuda ebavõrdsesse olukorda, mistõttu on eriti oluline ka neile menetluses ak-tiivse osalemise võimaluse tagamine.

Kui lepinguosalisel pooled on omavahel lepingu tingimustes kokku-leppele jõudnud ning esitatud pakkumisele on vastatud nõustumusega, siis loetakse leping sõlmituks ning menetlus lõpetatuks. Sama kinnitab ka HMS § 43 lg 3: halduslepingu sõlmimise menetlus lõpeb reeglina halduslepingu sõlmimisega, ent menetluse lõppemise alusena tulevad kõne alla veel ka kokkulepe halduslepingu sõlmimata jätmise kohta, ühe poole otsus jätta haldusleping sõlmimata ning halduslepingu poole surm või lõppemine. Sõlmitud haldusleping jõustub tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ette-nähtud korras (HMS § 101 lg 1) – haldusleping kui kirjalik leping loetakse sõlmituks, kui lepingupooled on lepingudokumendi allkirjastanud või va-hetanud kummagi lepingupoole poolt allkirjastatud lepingudokumendid või kirjad (VÕS § 11 lg 4). Üksikjuhtumit käsitlev haldusleping võib jõustu-da ka hiljem, kui pooled on selles nõnda kokku leppinud.

Mõnevõrra erinev on lepingu jõustumise korraldus siis, kui üksikjuh-tumit reguleeriva halduslepingu jõustumise eelduseks on kolmanda isiku või haldusorgani nõusolek. Selliseid lepinguid esineb siis, kui sõlmitav hal-dusleping piirab kolmanda isiku õiguseid, mistõttu on vajalik kolmanda isiku kaasamine menetlusse iseseisva menetlusosalisena, lepingu saab aga sõlmida üksnes tema nõusoleku korral. Sarnane on olukord ka siis, kui teise haldusorgani nõusolekut vajava haldusakti andmise asemel otsustatakse sõlmida haldusleping, sel juhul ei jõustu sõlmitav leping enne teise haldus-organi nõusoleku saamist (v.a HMS § 16 lg-s 2 sätestatud erandid).

12.5. Halduslepingu kehtivus, tühisus, täitmine

Analoogselt lepinguõigusest tuntud *pacta sunt servanda* põhimõttele kuuluvad ka kehtivad halduslepingud täitmisele vastavalt lepingus sätesta-tud poolte õigustele ja kohustustele. Halduslepingu lõppemise õiguslikud alused sarnanevad põhimõtteliselt haldusakti kehtivuse lõppemise õigusli-kele alustele. HMS § 61:

“Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimise-ni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti.”

Halduslepingu kehtivusaja lõppemise eelduseks on halduslepingu *täht-ajalisus* – s.t lepingu oluliseks osaks on muuhulgas ka selle kehtimise täht-

aeg. Halduslepinguga antud õiguse lõpliku realiseerimisega võib tegu olla näiteks siis, kui isik on halduslepingu alusel saanud sihtotstarbelist toetust ning selle vastavalt otstarbele ära kulutanud. Halduslepinguga pandud kohustuse täitmise näitlikuks juhtumiks on järelevalvealase ettekirjutuse jõustamine halduslepingu vormis, leping loetakse kehtetuks haldusorgani ettekirjutuses sisalduvate kohustuste täitmise korral.

Haldusakti ning halduslepingu sisuline sarnasus ilmneb ka *halduslepingu tühiseuse* regulatsiooni juures. Haldusleping loetakse tühiseks siis, kui tühine oleks sama sisuga haldusakt või esinevad asjaolud, mis tingiksid tsiviilõigusliku lepingu tühiseuse. Haldusakti tühiseuse alused sätestab HMS § 63 lg 2, lepingu tühiseuse alused aga tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) erinevad sätted. Tühiseks lepinguks on TsÜS sätete kohaselt näiteks esindusõiguseta isiku poolt sõlmitud leping⁵⁵⁸ (TsÜS 129 lg 1), näilik leping (TsÜS § 89 lg 2), käsutuskeeldu rikkuv leping (TsÜS § 88), heade kommete ja tavade vastuolus olev leping (TsÜS § 86) jne. Tühisel lepingul puuduvad algusest peale õiguslikud tagajärjed, lepingu järgi saadu kuulub aga tagastamisele alusetu rikastumise sätete alusel.

Halduslepingu muutmise ning kehtetuks tunnistamisele toimub aga erinevalt haldusakti muutmisest ning lõpetamisest *tsiviilseadustes* sätestatud korras. Eelkõige tulevad vastavate seadustena kõne alla TsÜS ning VÕS. Halduslepingu avalik-õiguslikust karakterist tulenevalt nähakse HMS § 102 tekstis siiski ette mitmed halduslepingu muutmise ja lõpetamise erialused, mis erinevad tsiviilõiguses tuntud alustest.

VÕS § 13 lg 1 kohaselt võib lepingut muuta ning kehtetuks tunnistada:

- lepingupoolte kokkuleppel;
- lepingus sätestatud muul alusel;
- seaduses sätestatud muul alusel.

Nagu näha, kattuvad siin halduslepingu lõppemise alused tsiviilõiguslike lepingute lõppemise alustega – leping võib lõppeda lepingupoolte eraldi kokkuleppe alusel (pooled sõlmivad pakkumuse ning nõustumuse teel kokkuleppe, mille sisuks on algse halduslepingu kehtivuse lõpetamine), lepingus sätestatud muul alusel (nende aluste hulka kuulub ka lepingus tähtaja sätestamine) ning seaduses sätestatud muul alusel. Viimane lepingu lõppemise alus – lepingu lõppemine seaduses sätestatud alusel – vajab HMS § 102 tõttu aga põhjalikumat käsitlemist:

⁵⁵⁸ Siinkohal võib tekkida küsimus, kas kõik pädevust ületades sõlmitud lepingud on tühised või tuleks tühiseks lugeda üksnes sise- või üksnes välispädevust ületavad lepingud. Õiguskindluse aspektist lähtuvalt tuleks tühiseks lugeda üksnes välispädevust ületavad lepingud – kui haldusorgani nimel sõlmis lepingu selleks ebapädev haldusorgani esindaja (sisepädevus), siis ei ole selline leping iseenesest veel tühine, küll aga on leping tühine siis, kui lepingu sõlminud haldusorganil puudus üleüldse õigus taolist lepingut sõlmida (välispädevus).

Nimelt sätestab HMS § 102 lg 2 ühe konkreetselt halduslepingute suhtes kohalduva lõpetamise aluse:

“Haldusorgan võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist.”

Esmapilgul võib tunduda, et haldusorganile antud lai volitus muudab halduslepingu muutmise ning lõpetamise liialt ühepoolseks ning haldusorgani keskseks, ent seda tasakaalu aitab säilitada sama paragrahvi lõige 4:

“Kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliselt raskemaks, võib raskustesse sattunud pool, keda ei ole käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud, nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või teine pool sellest keeldub, võib raskustesse sattunud pool pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega.”

Mõlemad halduslepingu lõpetamise seaduses sätestatud alused eeldavad lepingu sõlmimise momendiga võrreldes lepingu *õiguslike või faktiliste tausttingimuste põhjalikku muutumist*. Sarnaselt lepinguõigusele vastanduvad siin teineteisele kaks põhimõtet – ühelt poolt põhimõtte, mille kohaselt kuuluvad sõlmitud lepingud osaliste poolt täitmisele (*pacta sunt servanda*), teisalt aga põhimõtte, mis näeb ette võimaluse lepingut muuta või lõpetada, kui lepingu sõlmimise aluseks olnud asjaolud on muutunud ja sellega kaasneb ühtlasi lepingupoolte kohustuste vahekorra oluline muutumine (*clausula rebus sic stantibus*, tsiviilõigusliku põhimõtte kohta vt VÕS § 97). Mõlemal juhul ei ole lepingu ühepoolne muutmise või kehtetuks tunnistamine võimalik ilma teisi lepinguosalisi kaasamata – lepingu lõpetamise korral ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu tõttu peab haldusorgan lepingu muutmist või lõpetamist põhjendama ning hüvitama sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3), lepingu lõpetamisel kas haldusorgani või muu lepinguosalise initsiatiivil on vajalik teise poole teavitamine ning eelduseks on ka teise poole kooskõlastuse olemasolu, kooskõlastuse puudumise korral aga tuleb raskustesse sattunud poolel halduslepingu lõpetamise taotlusega pöörduda (haldus)kohtu poole (HMS § 102 lg 4).

Enim raskusi nende sätete rakendamisel võivad tekitada määratlemata õigusmõisted “avaliku huvi raske kahjustamine” ning “lepingu täitmise oluliselt raskemaks muutumine”. Ülekaaluka huvi raske kahjustamise ohu lisamise vajalikkus lepingu lõpetamise alusena võib tunduda vaieldavana, kuna see võib viidata kaudselt lepingupoolte ebavõrdsusele ning haldusorgani võimalusele omal äranägemisel lepingut muuta või kehtetuks tunnistada. Niivõrd lihtne see siiski pole: lepingut avaliku huvi kahjustamise vältimise eesmärgil lõpetades peab haldusorgan oma otsust põhjendama ning hüvitama teisele poolele tekitatud kahju ning need meetmed tasakaalustavad võimaliku ebavõrdsuse ohu. Pigem iseloomustab HMS § 102 lg-s 2 too-

dud lõpetamise alus ilmekalt halduslepingu erinevust tavalisest tsiviilõiguslikust lepingust – halduslepingu sõlmimise ajendiks on alati haldusõiguslike suhete reguleerimine ning seetõttu peavad nii haldusorgan kui ka haldusega lepingulisesse suhtesse astuv isik halduslepingu puhul enesele teadvustama, et lisaks asutuse või isiku huvidele tuleb laiemalt arvestada ühiskonna kui terviku (üldsuse) huvidega.

Sellise nõude näol on tegemist omamoodi VÕS § 97 edasiarendusega – kui VÕS § 97 sätestab üldiselt, et lepingu muutmine on võimalik lepingu aluseks olnud asjaolude ning poolte kohustuste vahekorra olulisel muutmisel, siis HMS § 102 lg 2 konkretiseerib asjaolude muutumise nõuet, sõnastades, et olulise asjaolude muutumisena tuleb haldusõiguslike lepingute sõlmimisel käsitleda ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise ohu teket. *Raske kahjustamisena* tulevad sealjuures kõne alla juhtumid, kus lepingust tulenevate kohustuste edasise täitmise korral ületaksid lepingust põhjustatud rahalised ning mitterahalised kulud tunduvalt lepingu lõpetamisega pooltele tekkiva rahalise kahju.

Veesaaduse § 6 lg 3 kohaselt nimetatakse vee kasutamist veekogu või põhjaveekihi seisundit mõjutavate ainete, ehitiste või tehnovahenditega vee erikasutuseks. Vett erikasutuseks tarbida soovival isikul peab olema tähtajaliselt väljastatav vee erikasutusluba (VeeS § 9 lg 1). Veesaaduse puhul eeldatakse küll, et luba antakse haldusakti vormis, ent samas pole HMS § 98 alusel täielikult välistatud ka vee erikasutusloa andmine halduslepingu vormis, milles oleksid ühtlasi sätestatud VeeS § 9 lg-s 2 nimetatud tingimused. Kui vee erikasutusloa leping on keskkonnateenistuse ning vee kasutaja vahel sõlmitud, siis kehtib see kuni lepingus märgitud tähtaja lõppemiseni, ent mõeldav on ka selle enneaegne kehtetuks tunnistamine ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamise või sellise ohu tekke korral. Ülekaaluka avaliku huvina saab antud kontekstis käsitleda näiteks seda, kui loa andmise järel selgub, et vee erikasutuse tõttu jäävad lähedalasuvad majapidamised veeta, tekib tõsine kahju keskkonnale tervikuna, taimestikule jne. Sellisel juhul on võimalik lepingu lõpetamine lisaks VeeS § 9 lg-s 11 toodud alustele ka HMS § 102 lg 2 alusel. Halduslepingu taolisel lõpetamisel peab lõpetamise otsus olema faktiliselt ning õiguslikult põhjendatud (analüüs erikasutuse mõjust keskkonnale), ent varalise kahju hüvitise arvutamisel tuleb arvestada, kas isikul tekkis heauskne lootus, et leping kehtib kuni tähtaja lõpuni või pidi ta arvestama ka võimalusega, et leping võidakse ennetähtaegselt lõpetada. Kui isik oli teadlik lepingu lõpetamise võimalikkusest, siis pidi ta selle asjaoluga ka arvestama ning eraldi varalise kahju hüvitamine ei saa kõne alla tulla.

Üldiste huvide raske kahjustamise tingimust tuleb tõlgendada kitsendavalt – ei piisa üksnes põhjendusest, et lepingu edasine täitmine toob riigielarvele enam kahju kui kasu, põhjendus peab sisaldama selgitust selle kohta, milline on lepingu seos üldsuse (ühiskonna) huvidega ning milles seisneb lepingu lõpetamisel üldsuse huvide vastane tegevus. Piisavaks põhjenduseks § 102 lg 2 rakendamisel ei saa olla ka halduslepingu õigusvastasus, sarnaselt haldusakti kehtetuks tunnistamisele tuleb siingi arvestada lepingupoole usaldusega lepingu kehtimajäämise vastu, samuti kaaluda avalikku huvi ning erahuvi.

Näide 12.3: Haldusorgan on tellinud eraõiguslikult ettevõtjalt avalikes huvides teenuse kaalutlusõigust rakendades, tehes aga seda hinna eest, mis tunduvalt ületab

analoogse teenuse eest tavaliselt pakutava hinna. Kaalutusõiguse piiride ületamine on üheks halduslepingu õigusvastasuse aluseks, kuid kui lepingu teine pool ei teadnud sellest, ei pidanudki sellest teadma, ei olnud mõjutanud ähvarduse või pettusega lepingu sõlmimist jne, siis jääb leping haldusorgani põhjustatud õigusvastasusele vaatamata siiski kehtima (kui pooled lepingu lõpetamises omavahel kokkulepet saavutada ei suuda), olles pooltele täitmiseks kohustuslik.

Küsitavusi tekitab ka see, kas ülekaaluka avaliku huvi raske kahjustamine peab olema tingimata tekkinud *pärast* halduslepingu sõlmimist, või saab HMS § 102 lg 2 alusel kehtetuks tunnistada ka selliseid lepinguid, mille tingimused kujutasid endast avaliku huvi rasket kahjustamist juba *enne* lepingu sõlmimist. Haldusmenetluse seaduse üldise eesmärgi, samuti HMS § 102 lg 2 sõnastuse järgi ei tohi haldusorgan sõlmida lepinguid, mis toovad endaga kaasa avaliku huvi raske kahjustamise. Olukorra lahenduse võti peitub selles, kas haldusorgan teadis õigusvastasusest või mitte. Kui haldusorgan ei olnud halduslepinguga kaasnevast avaliku huvi kahjustamisest teadlik ning avastab selle fakti alles pärast lepingu sõlmimist, siis saab HMS § 102 lg-t 2 rakendada, kui ta aga oli avaliku huvi kahjustamisest teadlik, siis tuleb lisaks HMS § 102 lg 2 rakendamisele arvestada haldusorganil ka distsiplinaarsanktsioonidega avaliku huvi kahjustamise tõttu.

HMS § 104 lg 2 sisaldab teise halduslepingu muutmise ning lõpetamise aluse, mis võimaldab lepingut lõpetada mõlemal osapoolel, tehes seda siis, kui lepingu täitmine on muutunud pärast selle sõlmimist oluliselt raskemaks. Lepingu muutmise või kehtetuks tunnistamise algatamine sellisel alusel on võimalik kõigil osapooltel. Selle sätte näol on tegemist VÕS § 97 väljundiga haldusõiguses – mõlemal juhul on eelduseks lepingus sisalduvate kohustuste täitmise raskemaks või võimatuks muutumine, lepingu täitmise kulude oluline suurenemine jne. Kuna tegemist on seadusest tuleneva halduslepingu lõpetamise alusega, siis ei saa lepingus selle normi rakendamist välistada.

Erinevalt halduslepingu lõpetamisest avaliku huvi raske kahjustamise korral ei ole HMS § 104 lg 4 alusel lepingut lõpetades võimalik lepingut koheselt lõpetada, selle asemel peab raskustesse sattunud pool esmalt püüdma (lepingut tervikuna kehtima jättes) probleeme lepingu muutmise teel teise osapoollega suheldes lahendada. Täitmise oluliselt raskemaks muutumise fakt vajab igal üksikjuhul eraldi tõendamist, vastav kohustus lasub raskustesse sattunud poolel, kes peab halduslepingu täitmisega seonduvaid raskuseid põhjendama teistele osapooltele saadetas teates (nõudes). Oluliselt raskemaks muutunuks saab lepingu täitmist lugeda näiteks siis, kui lepingupool ei ole võimeline enam lepingust tulenevaid kohustusi täitma, õiguslik olukord on seadusemuudatuste tõttu muutunud, lepingu osapoolteks olnud juriidiline isik kuulub lõpetamisele, lepingu edasine täitmine toob endaga kaasa märkimisväärse kahju tekke vms.

Teeseaduse § 4 kohaselt jagunevad liiklemiseks kasutatavad rajatised avalikeks ning erateedeks, kusjuures eratee kasutamine on lubatav üksnes eratee omaniku loal.

Teeomanik võib sõlmida Maanteeameti (riikliku tähtsusega teed) või valla- või linnavalitsusega (kohaliku tähtsusega teed) halduslepingu, millega eratee määratakse avalikku kasutusse. Lepingus määratakse muuhulgas hüvitis eratee omanikule ning teehoiukulude kandjad. Kui aga näiteks mõne aja möödudes avatakse eratee läheduses suur tehas ning kolmekordistub erateel liiklejate arv, siis kasvab suurte veokite liiklemistihedusest tingituna ka teehoiutööde kulu. Eratee omanik võib sellises olukorras nõuda halduslepingu muutmist ning hüvitise määra tõstmist, kuna lepingu sõlmimise momendil ei olnud ta teadlik liikluskoormuse hüppelisest kasvust, mis põhjustab teehoiutööde olulise kasvu.

Lepingupoolte huvide teineteisega vastavusse viimine võib igal üksikjuhtumil olla erinev. Säte ei kohusta raskustesse sattunud poolt lepingu muutmisega kaasnevaid kulusid teisele poolele hüvitama, ent samas pole see ka välistatud, sõltudes poolte vahel saavutatavast kokkuleppest. Kulude hüvitamise asemel võivad pooled kokku leppida ka teistes meetodites, mis lepingulises suhtes tekkinud ebahühtlust aitaksid tasakaalustada.

Näide 12.4: Maanteeamet ei nõustu teeomaniku taotlusega suurendada talle teehoiukuludena eraldatavat summat, ent teeb selle asemel ettepaneku anda osa teehoiutöid (nt pindamine) üle täitmiseks Maanteeametile.

Seaduse sõnastus eeldab, et pooled peaksid raskustesse sattumise korral saavutama omavahel mõistliku kokkuleppe, kui aga seda saavutada ei suudeta, siis kuulub tekkinud vaidlus lahendamisele halduskohtus.

HMS § 105 lg-st 1 saab tuletada võimaluse kasutada halduslepingu muutmisel ja lõpetamisel tekkivate küsimuste lahendamisel lisaks haldusmenetluse seadusele ka TsÜS ning VÕS (eriti selle § 97) sätteid. Sarnaselt lepingu sõlmimisele peab ka lepingu muutmine ning lõpetamine toimuma kirjalikus vormis, haldusorganil tuleb ühtlasi arvestada halduslepingu õiguspärasusele esitatavate nõuetega, eelkõige halduslepingu muutmise ja lõpetamise põhjendamise vajalikkusega. Põhjendus võib sisalduda nii halduslepingu muutmise või lõpetamise kokkuleppes eneses kui ka haldusorgani ettevalmistatud seletuskirjas.

Halduslepingu teema lõpetuseks vaatleks lähemalt ka halduslepingu vaidlustamise korda. Halduslepingust tulenevate vaidluste lahendamine toimub halduskohtus, aluseks sellele on HKMS § 3 lg 1 p1, mille järgi kuulub avalik-õiguslike vaidluste lahendamine halduskohtu kompetentsi. Kuna halduskohtumenetluse seadustik võeti vastu enne haldusmenetluse seaduse jõustumist, siis ongi seaduse tekstis kasutatud huvitavat ülesehitust, mille järgi on haldusleping haldusaktiks HKMS mõttes. Halduslepingut omakorda määratletakse selles seaduses analoogselt haldusmenetluse seadusega kui avalik-õiguslike suhteid reguleerivat lepingut. Halduslepingust tulenevate vaidluste lahendamiseks on seega ette nähtud üldjoontes sama kord, mis haldusakti põhinevate kohtuvaidluste korralgi. Mõningad erinevused tulenevalt halduslepingu erilaadsest iseloomust siiski on – nii näiteks toimub kohtualluvuse valik lepingu sõlmimise koha alusel, ent seaduses või lepingus on võimalik teistsuguse vaidealluvuse sätestamine (HKMS § 8 lg 4).

13. Määrus⁵⁵⁹

13.1. Määruse mõiste

Erinevalt mitmetest teistest riikidest hõlmab Eesti HMS lisaks üksikaktidele ka üldakte – määrusi. HMS 6. peatükis antakse määruse mõiste ning kehtestatakse peamised nõuded määruste õiguspärasusele ja kehtivusele. Määruste andmise menetluse täpsema normistiku sätestavad eriseadused.

HMS § 88 sätestab:

“Määrus on õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks.”

Nimetatud mõistest tulenevad kaks olulist tunnust – esiteks on määrus antud haldusorgani poolt, teiseks reguleerib ta piiritlemata arvu juhtumeid, s.t on üld- ehk õigustloov akt vastandina üksik- ehk haldusaktile.

13.1.1. Määrus kui haldusorgani kehtestatud õigusakt

Võimude lahususe põhimõttest tuleneb, et õigusloome funktsioon peaks kuuluma üksnes seadusandjale – parlamendile. Arvestades ühiskondlike suhete muutumisega üha keerukamaks ja komplekssemaks, ei tule legislatiivorganid tänapäeval enam üksi toime neile pandud ülesannetega, mistõttu tunnustatakse teatud tingimustel täidesaatvate organite õigust kehtestada üldnorme. Seeläbi välditakse seaduste ülekoormamist tarbetute detailidega ning tagatakse seaduste paindlik rakendamine. See tähendab, et täidesaatev võim, kelle põhiülesandeks on seaduste elluviimine, saab piiratud ulatuses kehtestada seadusandja asemel õigusnorme.

Tulenevalt põhiseaduses sätestatud demokraatia põhimõttest peab olulisemad küsimused ühiskonnas otsustama siiski seadusandja ning ta saab oma ülesandeid delegeerida täidesaatvale võimule (haldusorganitele) vaid piiratud ulatuses. Õigusteoorias eristatakse *intra legem* ehk seadust täpsustavaid määrusi, *praeter legem* ehk seadust asendavaid määrusi ning *contra legem* ehk seadust muutvaid või tühistavaid määrusi. Reeglina võib täidesaatev võim anda üksnes *intra legem* määrusi – täitevvõimul on lubatud seadusi täpsustada, kui ta ei või kehtestada iseseisvaid uusi regulatsioone.

⁵⁵⁹ Soovitatav kirjandus käesoleva peatüki kohta: K. Merusk teoses: E.-J. Truuväli (koostaja), Eesti Vabariigi Põhiseadus, 2002, lk 436 jj, 450 jj; A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932; K. Merusk/I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995; V. Olle. Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid, Juridica 2002, nr 8, lk 523 jj; R. Sõlg, Haldusaktid, Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal, Eesti Haldusjuhtimise Instituut, Tallinn, 1999, kättesaadav internetis aadressil <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/haldusaktid.html>.

Võimude lahususe põhimõttest tulenevalt on Eestis *contra legem* määrused põhiseadusega täielikult välistatud, *praeter legem* määrusi võib kehtestada erandjuhtudel üksnes seadusandja selge loa olemasolul.⁵⁶⁰

Riigikohus on märkinud, et avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks peavad olema sellised põhimõtted nagu avaliku võimu rajanemine õigusele (põhiseaduse preambula), seaduslikkus (§ 3 lg 1), võimude lahusus ja tasakaalustatus (§ 4) ning demokraatlik õigusriik (§ 10). Just loetletud põhimõtete realiseerumise tagamiseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioon olema lahutatud ja täpselt piiritletud. Ühtlasi peab ka nende funktsioonide täitmine toimuma kooskõlas põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus ja ka pädevuse ületamine kahjustavad õiguskindlust ning loovad ohu põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igauhe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks.⁵⁶¹

Määrusandlusõiguse piiride kindlaksmääramise ülesanne lasub seadusandjal ning teha tuleb seda kooskõlas põhiseadusega volitusnormis. Seadusest tuleneva volitusnormi olemasolu, kehtivus ja vastavus ettenähtud nõuetele on määruse materiaalse õiguspärasuse eelduseks.

Määrusi annavad HMS § 88 kohaselt haldusorganid (vt ka ptk 2.1). Eesti õiguskorras on neli kategooriat organeid, kellele on antud määruste kehtestamise õigus. Põhiseadus näeb *expressis verbis* sellise õiguse ette *Vabariigi Valitsusele* (PS § 87 p 6) ja *ministritele* (PS § 94 lg 2). Nimetatud organite määrustele ning seaduste eelnõudele, mis sisaldavad volitusnorme määruste kehtestamiseks, on nõuded kehtestatud Vabariigi Valitsuse seadusega ning Vabariigi Valitsuse 28.09.99 määrusega nr 279 kinnitatud "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirjaga". Volitusnormide lubatavust ja sõnastamist reguleerivad ka Riigikogu kodukorra seaduse § 92 lg 1 alusel Riigikogu juhatuse vastu võetud "Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnilise eeskirja" §-d 14 ja 15.

Lisaks Vabariigi Valitsusele ja ministritele annavad määrusi ka *Eesti Panga president*, *avalik-õiguslikud ülikoolid* ning *kohalikud omavalitsused*. Eesti Panga presidendi määrusandlusõigus tuleneb Eesti Panga seaduse § 1 lg-st 5 ja § 11 lg-test 5 ja 6. Ülikooliseaduse § 15 lg 1 kohaselt võtab avalik-õigusliku ülikooli nõukogu oma pädevuse piires vastu määrusi. Kohalike omavalitsuste organite (linna- ja vallavolikogud ja -valitsused) määruste andmist reguleerib KOKS. Ka kõigi nimetatud organite määrusandlusõigus on tagasiviidav põhiseadusele: PS § 111 sätestab Eesti Panga ülesande kor-

⁵⁶⁰ RKPK 3-4-1-3-96, p-d 2-3. Viidatud otsuse punktis 3 on pikemalt analüüsitud tingimusi, millal on lubatav *praeter legem* määruste kehtestamine.

⁵⁶¹ RKPK 3-4-1-3-96, p 2; tulenevalt kohalike omavalitsuste autonoomiast on kohaliku omavalitsuse puhul määrusandlusõigus siiski laiem, vt kohaliku elu küsimuste lahendamiseks määruse andmise kohta ptk 13.2.1 ja 13.2.4.

raldada raharinglust ning seista hea riigi vääringu stabiilsuse eest, § 38 lg 2 kohaselt on ülikoolid ja teadusasutused seaduses sätestatud piires autonoomsed, § 154 lg 1 deklareerib kohalike omavalitsuste õiguse ise otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi.

13.1.2. Määrus kui üldakt

Määrus on *üldakt*, mis on antud haldusorgani poolt piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Ta on õigustloov akt ehk seadus materiaalses tähenduses, mis reguleerib määratlemata arvu juhtumeid – tekitab õigusi ja kohustusi määratlemata arvule isikutele väljaspool haldusorganisatsiooni. Määruses sisalduv regulatsioon on antud piiramatul arvu isikute käitumise reguleerimiseks piiramatul arvul juhtudel.

Näide 13.1: Kohalik omavalitsus kehtestab kasside ja koerte pidamise korra konkreetsel kohaliku omavalitsuse territooriumil – tegu on üldaktiga, s.t kehtestatakse määrusega; kehtestatakse keeld jalutada konkreetses linnapargis X koertega – tegu on üldkorralduse ehk üksikaktiga, kuna reguleeritakse asja avalik-õiguslikku seisundit (territoorium on individuaalsete tunnuste alusel piiritletud ning reguleeritav tegevus seondub konkreetse territooriumiga).

Vaata üld- ja üksikaktide eristamise kohta ka üldkorralduse kommentaare ptk-s 9.1.5.2.

HMS §-s 88 on silmas peetud vaid neid määrusi, mis on suunatud *haldusorganisatsioonist väljapoole* kolmandatele isikutele. Juhendid ja eeskirjad haldusametnikele ei ole määrused. Taolisi juhendeid võib asutus anda ilma määruste suhtes kehtivaid nõudeid järgimata, iseäranis ei ole sise-eeskirja kehtestamiseks tarvis volitusnormi.⁵⁶²

Tuleb tunnistada, et Eesti õiguspraktikas ei ole välja kujunenud ühtset praktikat asutusesiseste ehk internsete ja asutusest väljapoole suunatud ehk eksternsete õigusaktide eristamisel. Teiste sõnadega – probleeme on tekitanud küsimus, millise aktiga tuleks kehtestada asutusesisesed üldise iseloomuga õigusaktid, mille eesmärk on korraldada suhteid õigusakti kehtestaja enda ametkonnas ametkonna töökorralduse ja teenistusküsimuste lahendamisel (asjaajamiskorrad, sisekorraeeskirjad, eelarved jms). Seejuures on riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste praktika erinev.

VVS § 50 lg 1 kohaselt annab minister määrusi, mis on § 51 lg 1 kohaselt õigustloovad aktid, ning käskkirju, millega reguleeritakse teenistusalaseid ja muid üksikküsimusi. Kuigi VVS ei erista internseid ja eksternseid õigusakte, siis praktikas on enam levinud käskkirja kasutamine internsete üldise iseloomuga õigusaktide kehtestamiseks. See tähendab, et ministri käskkirjale on omistatud n-ö dualistlik iseloom – ta on samal ajal nii eksternseks ük-

⁵⁶² RKHK 3-3-1-14-97, p 2. Määruseks ei loetud asjas RKHK 3-3-1-14-99 ka ministri poolt avalik-õigusliku ringhäälingu kasutusse antud raadiosagedusvahemike jaotamist erinevate programmide vahel (p 4). Seetõttu ei vajanud sagedusvahemike jaotamine programmide vahel ka seadusandja volitust.

sikaktiks kui ka internseks üksik- ja üldise iseloomuga aktiks. Internset määrust reeglina ei kasutata.

Käskkirjale dualistliku iseloomu omistamist toetab asjaolu, et seeläbi on tagatud ühtne praktika kõigis riigiasutustes: kuna näiteks riigisekretäril ja maavanematel puudub eksternse üldakti andmise õigus ja nad saavad anda vaid üksikakte, siis kehtestatakse kõigis riigi haldusorganites asutusesisesed aktid aktiga, mille nimetus viitab üksikaktile (käskkiri, korraldus vms).

Kohalike omavalitsuste puhul sätestavad KOKS § 49 lg 2, § 50 lg 1 p 3, § 55 lg 4 p 9 ja § 57 lg 5, et sisemise töö korraldamiseks antakse käskkirju. Kuigi praktikas kehtestatakse nt valla- ja linnaeelarved ning asjaajamiskorrad reeglina volikogu määrusega ja sisekorraeeskirjad vastava organi käskkirjaga, ei saa seda vaatamata riigiasutuste kohta öeldule pidada siiski õigusvastaseks. Selline vorm on täiesti õiguspärane, lihtsalt kohalike omavalitsuste praktika on läinud siseaktide kehtestamisel erinevat teed võrreldes riigiasutustega. Lisaks sarnaneb kohaliku omavalitsuse eelarve pigem riigieelarvele, mis võetakse vastu seadusena (PS § 115),⁵⁶³ mitte ministeeriumi või muu riigiasutuse eelarvele. Vt ka ptk 9.1.6.

13.2. Määruse õiguspärasus

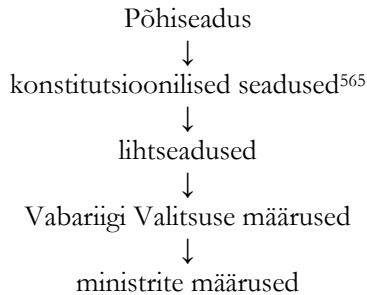
Määruse õiguspärasuse eeldused tulenevad HMS § 89 lg-st 1. Määrus peab:

- olema kooskõlas kehtiva õigusega,
- vastama vorminõuetele,
- olema antud seaduses ettenähtud korras,
- olema antud volitusnormi alusel volitusnormis nimetatud haldusorgani poolt.

13.2.1. Kooskõla kehtiva õigusega

Kooskõla kehtiva õigusega tähendab eelkõige materiaalselt õiguspärasust. Kuna määrusandlusõigus on seadusandja poolt delegeeritud üldaktide andmise õigus, siis tähendab see, et määruused peavad olema kooskõlas kõrgemalseisvate üldaktidega – eelkõige seaduste ja põhiseadusega. Lisaks on oma hierarhia ka määrustel: ministrite määruused peavad olema kooskõlas Vabariigi Valitsuse määrustega, kohaliku omavalitsuse puhul peavad valla- või linnavalitsuse määruused olema kooskõlas volikogu määrustega.

⁵⁶³ RKÜK 3-4-1-1-00 p-d 10-12: "Riigikohtu üldkogu märgib, et Eesti kehtiv õigus ei erista seadust materiaalses ja formaalses mõttes. Seadus on õigustloov akt, mis sisaldab õigusnorme. Eesti õiguspraktikas on seadusi, mis sisaldavad nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone. Selliseks seaduseks on seadus "1999. aasta riigieelarve". ... Seadust, mis sisaldab nii õigusnorme kui ka üksikregulatsioone, käsitab Riigikohus õigustloova aktina."

Riigi haldusorganite üldaktide hierarhia:⁵⁶⁴

Kuhu asetuvad selles süsteemis kohaliku omavalitsuse üldaktid, sõltub sellest, millist küsimust kohaliku omavalitsuse määrus reguleerib: kas riigi- või kohaliku elu küsimust. Taoline eristus tuleneb juba põhiseadusest. Lisaks sellele, et vahetegemisest sõltub kohaliku omavalitsuse määruste asetus õigusaktide hierarhilises süsteemis, sõltub sellest ka küsimus, kas määruse kehtestamise eelduseks on volitusnormi olemasolu või mitte (vt ptk 13.2.4).

Kui tegu on *riigi ülesannetega*, kuuluvad kohaliku omavalitsuse määrused ühtsesse hierarhilisse süsteemi riigi haldusorganite määrustega ning nad peavad olema viimastega kooskõlas.

Näiteks enne TrbKS peatüki III¹ jõustumist 01.06.2002 reguleeris kauplemislubade väljaandmist Vabariigi Valitsuse 4.04.1995. a määrusega nr 165 kinnitatud "Kaupluse töö üldeeskiri" ja Vabariigi Valitsuse 4.08.1998. a määrusega nr 174 kinnitatud "Teeninduseeskiri". Nimetatud määruste alusel kehtestasid kohalikud omavalitsused määrusega kauplemislubade väljaandmise korrad. Kauplemislubade väljaandmise pädevuse delegeerimine kujutab endast riigi ülesannete panemist kohalikele omavalitsustele, s.t kehtestatud määrused pidi tingimata olema kooskõlas aluseks olevate Vabariigi Valitsuse määrustega (loomulikult ka TrbKS-ga, teiste seaduste ja põhiseadusega).

Kui tegu on *kohalike ülesannete* täitmisega, ei kuulu kohalike omavalitsuste määrused eespool toodud hierarhilisse süsteemi ja nad on võrdsed riigi haldusorganite määrustega. Taolisi kohaliku elu küsimusi reguleerivad määrusi nimetatakse ka statuutideks. Kuigi statuudid on oma õiguslikult jõult võrdsed riigi haldusorganite määrustega, peavad nad kindlasti olema kooskõlas põhiseaduse ja seadustega.

Riigi- ja kohaliku elu küsimuste eristamine on sageli keerukas ning sellest annavad tunnistust nii õigusteaduslikud käsitlused kui ka kohtuprakti-

⁵⁶⁴ Käsitluse lihtsustamiseks ei hõlma toodud skeem Euroopa Liidu õigusakte.

⁵⁶⁵ Need on PS §-s 104 nimetatud seadused, mille vastuvõtmiseks on kehtestatud kõrgendatud hääldenõue - Riigikogu koosseisu hääldenõue.

ka.⁵⁶⁶ Seadusandja on püüdnud seda lihtsustada, tuues KOKS § 6 lg-tes 1 ja 2 näidisloetelu kohaliku elu küsimustest. Loetelu ei ole aga ammendav ning sellele viitab ka § 6 lg 3: lisaks paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi, mis on talle pandud teiste seadustega või mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada. See tähendab, et seadusega ei ole võimalik kõiki kohaliku elu küsimusi ette näha. Taolist kohaliku omavalitsuse ülesannete "avastamise õigust" on tunnustanud ka Riigikohus.⁵⁶⁷

Lisaks riigi- ja kohaliku elu küsimuste eristamise vajadusele tuleb silmas pidada asjaolu, et põhiseadus näeb mitmetel juhtudel ette formaalse seaduse reservatsiooni, et teatud kindlaid küsimusi saab reguleerida üksnes Riigikogu poolt vastu võetud õigusaktidega. See puudutab eelkõige põhiõiguste ja -vabaduste piirangute kehtestamist (PS II peatükk), konstitutsioonilisi seaduseid (PS § 104) ja põhiseaduslike institutsioonide töökorraldust (nt õiguskantsler, riigikontroll jne). Nimetatud küsimustes ei saa seadusandja kehtestada delegatsiooninormi täidesaatvale võimule määrmiseks, sest vastav regulatsioon saab sisalduda üksnes seaduses.⁵⁶⁸ Ka kohalikud omavalitsused ei saa antud küsimusi reguleerida.

Näiteks PS § 32 kohaselt saab omaniku nõusolekuta omandit võõrandada üksnes seaduses sätestatud juhtudel ja korras. § 34 sätestab võimaluse seadusega ette nähtud juhtudel ja korras piirata liikumisvabadust. Õigust koguneda ja pidada koosolekuid võib samuti piirata üksnes seadusega ette nähtud juhtudel ja korras (§ 47).

⁵⁶⁶ Vt nt Ü. Madise, Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses, 2001; V. Olle, Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid, *Juridica* 2002, nr 8, lk 523 jj; V. Olle jt teoses: E.-J. Truuväli (koostaja), Eesti Vabariigi põhiseadus, Kommenteeritud väljaanne, 2002, lk 642 jj. Riigikohtu praktika riigi- ja kohaliku elu küsimuse eristamise keerukuse kohta – RKPK 3-4-1-2-00, milles tunnistati kehtetuks Narva Linnavalitsuse määrused, mis reguleerisid ilma seadusest tuleneva volituseta piirirežiimi kui riigielu küsimust; samuti RKPK 3-4-1-3-00, milles tunnistati kehtetuks Keila Vallavolikogu määrus, mis reguleeris Keila valla territooriumil tulirelvadest laskeharjutuste korraldamist (kaitsejõudude lasketiirudele ja laskepaikadele esitatavate nõuete kehtestamine loeti riigielu küsimuseks).

⁵⁶⁷ RKPK 3-4-1-11-98, II osa; 3-4-1-2-00, p 16.

⁵⁶⁸ Riigikogu juhatuse vastu võetud "Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnilise eeskirja" § 15 loetleb järgmised valdkonnad, milles seadusandja ei tohi ainupädevuse tõttu anda volitusnorme: põhiõiguste ja -vabaduste kitsendamise tingimused ning juhud; riigi territooriumi haldusjaotuse, kodakondsuse saamise, rahvahääletuse korraldamise või rahvusvahemuste kultuuriautonomiamise alused; Vabariigi Presidendi, Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste kord ning nende organite ja Vabariigi Valitsuse, Riigikontrolli, Eesti Panga ja õiguskantsleri võimkonda või ametihüvesid reguleerivaid sätteid; rahanduse, riigieelarve, riigi välis- ja siselaenu ning varaliste kohustuste alused, samuti riiklike maksude, lõivude, koormiste ja trahvide määrad ning sundkindlustuse maksed ja nende rakendamise tingimused; karistused, kohtulik vastutus, kohtukorraldust ja -menetluskorda reguleerivad sätteid; riigikaitse ja välissuhtlemise alused; riiklikud kohustused kohalikule omavalitsusele; muud riigielu olulisi küsimusi reguleerivad sätteid, mida Eesti Vabariigi põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida üksnes seadusega.

Seega peaksid kohalikud omavalitsused määruste andmisel kindlasti meeles pidama kahte olulist põhimõtet:

- põhiõigusi (nt liikumisvabadus, ettevõtlusvabadus), mida saab põhiseaduse kohaselt piirata üksnes seadusega, ei tohi kohalikud omavalitsused kohaliku omavalitsuse õigusaktiga piirata;
- põhiõigusi, mida ei tohi üldse piirata (nt PS § 18), ei tohi ka kohalik omavalitsus piirata.

Kui põhiseaduse kohaselt tuleb mingi küsimus reguleerida seadusega (põhiseaduse kohaselt tuleb mõne põhiõiguse puhul sätestada seadusega üksnes piirangu materiaalõiguslikud alused, mõne põhiõiguse puhul nii alused kui ka piiramise menetluskord), siis on volitusnormi sätestamine vastavas küsimuses lubamatu. Seadus võib anda kohalikule omavalitsusele ja teistele täidesaatvatele organitele volituse reguleerida piirangute kehtestamist üksnes ulatuses, mis jääb väljapoole seaduse reservatsiooni. Näiteks võib kohalik omavalitsus seaduse alusel reguleerida piirangu elluviimise tehnilisi küsimusi (millised organid või ametnikud sellega tegelevad, asutustevaheline teabe vahetamine vms), mis selgitavad ja abistavad seaduse kohaldamist. Täidesaatvat võimu saab volitada andma üksnes *intra legem* ehk seadust täpsustavaid määrusi. Volitusnormi kehtestamine küsimustes, mis põhiseaduse kohaselt tuleb reguleerida seadusega, tähendaks *praeter legem* ehk seadust asendava määruse andmist ning oleks vastuolus põhiseadusega.⁵⁶⁹

Formaalse seaduse reservatsiooni mittejärgimisest põhjustatud probleeme kajastab ka Riigikohtu praktika. Oluline on märkida, et Riigikohus on nimetatud küsimust käsitlenud eelkõige sisuliselt – ta on lähtunud valdkonna olemuslikust kuuluvusest põhiseaduses ettenähtud formaalse seadusega reguleeritava küsimuse sfääri. Eelkõige põhineb taoline järeldus nn keelenõuete kaasustel, kus asjaolust, et keelenõue on üks valimistsensusest, tuletas Riigikohus, et antud küsimuse reguleerimiseks delegatsiooni andmine täitevvõimule on lubamatu, sest vastav regulatsioon saab sisalduda üksnes valimisseaduses, mis PS § 104 kohaselt on konstitutsiooniline seadus.⁵⁷⁰

Lisaks on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium käsitlenud formaalse seaduse nõude järgimist kohalike omavalitsuste tegutsemisel

⁵⁶⁹ RPK III-4/1-2/94; 3-4-1-3-96, p 2; 3-4-1-8-02, p 13.

⁵⁷⁰ RPK 3-4-1-1-98; 3-4-1-7-98. Samast põhimõttest lähtub ka RKÜK 3-3-1-47-03, p 39: "Riigikohtu üldkogu märgib, et kodakondsuse seadus on konstitutsiooniline seadus, mille olemuslikku reguleerimisesemesse kuuluvat ei saa reguleerida lihtseadusega."

maksude kehtestamisel ja kogumisel üksnes seaduse alusel,⁵⁷¹ seadusega põhiõiguste ja -vabaduste piiramisel⁵⁷² ning maksude sätestamisel seadusega.⁵⁷³

Lisaks sellele, et tuleb tagada määruste kooskõla kõrgemalseisva õigusega määruse andmise ajal, on oluline silmas pidada, et määruse kehtestajal lasub kohustus jälgida varem kehtima hakanud määruste kooskõla ka uue kõrgemalseisva õigusega – seaduste muudatustega ning uute seadustega.⁵⁷⁴

13.2.2. Vorminõuetele vastavus

Määruste põhilised vorminõuded tulenevad HMS §-st 92, mis sätestab, et määrus antakse kirjalikult ning selles märgitakse määruse andnud haldusorgani nimetus (kohaliku omavalitsuse puhul valla või linna volikogu või valitsus), määruse andmise kuupäev ja number ning määruse pealkiri.

Haldusorgani nimetamine on oluline tulenevalt asjaolust, et määruseid saab anda vaid piiratud hulk haldusorganeid (vt ptk 13.1.1), kusjuures haldusorgani nimetamata jätmine on aluseks määruse tühisusele (HMS § 94 lg 2 p 2, vt ptk 13.3.3).

Seejärel tuleb viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile. Kui määruse annab haldusorgan edasivolituse alusel, tuleb viidata ka edasivolitusele. Juhtude kohta, mil volitusnormi ei pea olemas olema ning see ei pea sellele ka viitama, vt ptk 13.2.4. Kui tegu on määrust muutva või kehtetuks tunnistava määrusega, tuleb selles nimetada ka muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse pealkiri, number, andmise kuupäev ja avaldamismärge.

Määrusele kirjutatakse alla ja määrus avaldatakse seaduses ettenähtud korras.

⁵⁷¹ RPKK otsus asjas nr III-4/1-4/93: "Põhiseaduse § 157 lg 2 järgi on kohalikul omavalitsusel seaduse alusel õigus kehtestada ja koguda makse. Kuna kohalikud omavalitsused tegutsevad põhiseaduse kohaselt seaduste alusel, siis ei saa Riigikogu oma seadusandlike volitusi kohalike omavalitsuste tegevuse reguleerimise alal delegeerida. Maksukorralduse seaduse §-s 7 lg 2 ja 5 sätestatud rahandusministri ülesanne määratleda kohalike maksude olemus ja kehtestada nende kooskõlastamise ja registreerimise kord Rahandusministeeriumis on Riigikogu poolne seadusandlike volituste delegeerimine täidesaatvale riigivõimule."

⁵⁷² Vt näiteks RPKK III-4/1-8/94, millega tunnistati kehtetuks Tallinna Linnavalitsuse määrused, mis piirasid PS §-s 32 sätestatud omandi kasutamist (määrused reguleerisid parkimise ja sundteisaldamise korraldamist, võimaldades muuhulgas rakendada sõiduki ratta lukustamist); RPKK 3-4-1-3-97, millega tunnistati kehtetuks Valga linnavalikogu määrus, milles piirati PS §-s 34 sätestatud liikumisvabadust; RPKK 3-4-1-4-02, millega tunnistati kehtetuks Tallinna Volikogu, Kesklinna Valitsuse ja Vanema õigusaktid, millega piirati PS §-s 11 sätestatud ettevõtlusvabadust.

⁵⁷³ Vt nt RPKK 3-4-1-2-98 (põhimõtteid korrati otsuses nr 3-4-1-10-00).

⁵⁷⁴ RPKK 3-4-1-2-97, p 4; toodud seisukohta korrati otsuses nr 3-4-1-5-00, p 30.

Kohaliku omavalitsuse määruste puhul kirjutab volikogu määrustele alla volikogu esimees või tema asendaja, valitsuse määrustele vallavanem või linnapea ja valla- või linnasekretär (KOKS § 23 lg 4, § 31 lg 6, § 49 lg 10). Määrused avalikustatakse valla või linna põhimääruses sätestatud korras (KOKS § 23 lg 1, § 31 lg 1), üldist tähtsust omavad volikogu määrused saadetakse Riigikantseleile avaldamiseks elektroonilises Riigi Teatajas (KOKS § 23 lg 6, RTS § 7¹ lg 3).

KASE VALLAVOLIKOGU
MÄÄRUS

05.07.2003 nr 458

Ehitismääruse muutmine

Määrus kehtestatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 100, 642; 2002, 29, 174; 36, 220; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390 ja 393; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22) § 22 lõike 1 punkti 29 ja planeerimisseaduse (RT I 2002, 99, 579) § 5 alusel ning koosõlas ehitusseaduse (RT I 2002, 47, 297; 99, 579; 2003, 25, 153) § 19 lõikega 4.

Kase Vallavolikogu 04.02.2003 määruses nr 69 "Kase Valla ehitismäärus" (KO 2003, 15, 25) tehakse järgmised muudatused:

1. ...
2. ...

/allkiri/

Volikogu esimees

13.2.3. Seadusega ettenähtud määruse andmise kord

Haldusmenetluse seaduse menetlust reguleerivat osa määruste andmise menetlusele üldiselt ei kohaldata. Seda reguleerivad eriseadused – riigi haldusorganite määruste puhul VVS, kohaliku omavalitsuse määruste puhul KOKS. Viimases on täpsemalt sätestatud volikogu ja valitsuse istungite kokkukutsumise ja läbiviimise kord, istungite protokollimine, hääletamine jms.

Erandina kohaldatakse määruste andmise menetlusele haldusmenetluse üldpõhimõtteid (HMS §-d 1-7) ning avatud menetluse sätteid (HMS §-d 46-50). Viimasel juhul tuleb siiski silmas pidada asjaolu, et avatud menetluse sätteid tuleb kohaldada üksnes vastava eriviite olemasolul eriseaduses, mis näeb ette määruse andmise avatud menetluse korras, või kui seda peab vajalikuks haldusorgan ning see ei kahjusta oluliselt menetlusosaliste huve (HMS § 46 lg 1). Kuna määruste andmisel menetlusosaliste õiguste rikkumise võimalus harilikult puudub, siis on avatud menetluse kasutamine praktiliselt alati võimalik. Eriti soovitatav on see laialdast ühiskondlikku arutelu ja konsensust vajavate õigusaktide puhul, nt kohaliku omavalitsuse heakorra eeskirjad jms. Avatud menetluse kohta pikemalt vt ptk 10.1.

13.2.4. Volitusnorm

HMS § 90 lg 1 näeb ette, et määruse võib anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Nimetatud nõuet volitusnormi olemasoluks ei kohaldata volitusnormita antud määruse kehtetuks tunnistamisel haldusorgani poolt. Sellisel juhul võib määruse anda volitusnormile viitamata ning õigustus taolise määruse andmiseks tuleneb põhiseaduse §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttest – riigivõimu tohib teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Erandiks on lisaks ka juhtum, kui kohaliku omavalitsuse organ annab kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks määruse – sellisel juhul võib anda määruse volitusnormita, välja arvatud juhul, kui seaduses on volitusnorm olemas. Vt riigi- ja kohaliku elu küsimuse eristamise kohta pikemalt ptk 13.2.1.

Näiteks on kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks ehitusmääruse ja kohaliku jäätmekehtestamine, kuid nimetatud juhtudel on volitusnorm seaduses olemas, vastavalt PlanS § 5 ja JäätS § 10 lg 1. Sama kehtib kohaliku omavalitsuse poolt enda eelarvest täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise kohta (vastav volitusnorm on SHS § 23 p 1). Üldine volitusnorm valla või linna eelarvest toetuste maksmise kohta tuleb ka KOKS § 22 lg 1 p-st 5.

Delegatsiooni- ehk volitusnormi kehtestamise kaudu antakse normis nimetatud organile seadusandliku võimu teostamise õigus määruse kehtestamiseks. Volitusnormi on defineeritud ka kui seadusandlusorgani akti, mis üksikuteks või paljudeks konkreetseteks juhtudeks annab teatud organile õiguse teha seda, mida ta ise oleks võinud teha.⁵⁷⁵

Eristatakse *üldvolitust* ehk generaaldelegatsiooni ja *erivolitust* ehk spetsiaal delegatsiooni. Üldvolitus on üldiselt määratud volitus määruste kehtestamiseks teatud valdkonnas; erivolitus on ühekordne volitus konkreetse määruse kehtestamiseks.

⁵⁷⁵ A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, 1932, lk 179.

Näiteks KOKS § 22 lg 1 p 36¹ annab kohaliku omavalitsuse volikogule õiguse heakorra tagamiseks kehtestada heakorraeeskirjad, p 36³ avaliku korra tagamiseks avaliku korra eeskirjad, SHS § 23 p 1 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu maksta kohaliku omavalitsuse eelarvest täiendavaid sotsiaaltoetusi volikogu poolt kehtestatud korras. Kõigil juhtudel on tegu üldvolitusega vastava valdkonna reguleerimiseks; ei ole määratletud, mitme määrusega seda tuleks teha, samuti ei ole täpsustatud määruste sisu. Erivolituse näitena võib tuua maamaksuseaduse § 5 lg 1, mis kohustab kohalikku omavalitsust kehtestama maamaksu määrad – tegu on volitusega konkreetse määruse kehtestamiseks, kusjuures volitus on piiratud kindlate tingimustega.

Riigi haldusorganite määruste puhul võib reeglina kasutada üksnes spetsiaaldelegatsiooni – see tagab kooskõla õigusriigi ja demokraatia põhimõtetega. Üldvolituse sätestamine on lubatav väga harva (vt nt VVS § 27 lg 3).⁵⁷⁶ Kui sätestatakse volitusnorm kohalikule omavalitsusele määruse kehtestamiseks, siis juhul, kui on tegu riigiülesandega, on reeglina lubatud samuti üksnes erivolitus. Kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks antav volitus võib olla ka generaaldelegatsioon (nagu eespool mainitud, võib kohaliku elu küsimuseks antava määruse puhul volitusnorm ka puududa).

Delegatsiooninorm on alati suunatud tulevikku ning seda tuleb eristada juba olemasoleva õigusakti sanktsioneerimisest, mille tulemusena tunnustatakse juba kehtivat õigusakti ning kohustatakse seda rakendama ka tulevikus. See tähendab, et delegatsiooninorm kui *üksnes tulevikku suunatud volitus* ei saa õiguspäraseks muuta ehk legaliseerida varem antud õigusakti.⁵⁷⁷

Kuigi esmapilgul tundub selge, mida pidada volituseks määruste andmiseks ja mida mitte, siis praktikas ei ole see alati üheselt selge. Näiteks on õigusteoorias väljendatud seisukohta, et delegatsioon võib tuleneda ka seaduse sisust ja mõttest. Eeltingimuseks sellele on aga asjaolu, et taoline järeldus peab olema isikule üheselt arusaadav – tal peab olema võimalus eeldada, et täidesaatev võim või kohalik omavalitsus hakkab määrusega mingit küsimust reguleerima, ning ühtlasi ka selge, millise sisuga kehtestatav regulatsioon võib olla.⁵⁷⁸

⁵⁷⁶ Riigikogu juhatase vastu võetud "Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnilise eeskirja" § 14 lg 3 teine lause sätestab: "Üldjuhul on sobimatu selline volitusnorm, millega antakse volitatavale üldvolitus reguleerida mingit suhete valdkonda tervikuna." Vt ka RKHK 3-3-1-29-96. Õiguspäraseks on loetud nt volitus kehtestada "sõitjate veo eeskiri", RKHK 3-3-1-28-98, p 2; 3-3-1-29-98, p 2.

⁵⁷⁷ Vt RPKK 3-4-1-5-98, p 3; RKHK 3-3-1-29-96 ja 3-3-1-30-96.

⁵⁷⁸ K. Merusk/I. Koolmeister, Haldusõigus, 1995, lk 97.

Vaadates Riigikohtu praktikat, tundub, et Eestis on valdav siiski seisukoht, mille kohaselt peaks seaduses olema otsene volitusnorm⁵⁷⁹ ning et üldisest "õiguslikust raamistikust" ei piisa.

Probleeme on tekitanud ka viite- jms normide eristamine volitusnormidest. Näiteks on Riigikohus pidanud nentima, et välismaalaste seaduse § 2, mille kohaselt seaduses sätestatud õiguslikke toiminguid teevad Vabariigi Valitsuse volitatud riigiasutused, ei saa olla ministri määruse andmise aluseks – toodud säte volitas Vabariigi Valitsust üksnes määrama riigiasutusi, kes annavad üksikakte või teevad muid individuaalse iseloomuga toiminguid.⁵⁸⁰ Samuti märkis Riigikohus, et TrbKS § 1 lg 2, mis sätestas, et seadusega reguleerimata küsimustes kohaldatakse muid õigusakte, oli viitenorm, mida ei saa käsitada delegatsiooninormina.⁵⁸¹

Riigikohus on rõhutanud, et PS §-dest 87 ja 94 tuleneb põhimõte, et täidesaatev võim ei tohi teha toiminguid, mis on vastuolus seadusega.⁵⁸² Kuna ka mittetegutsemine on toiming, siis juhul, kui seaduses kasutatakse konstateerivat või otseselt kohustavat sõnastust ("peab andma", "annab", "määratletakse määruses"), on täidesaatev võim *kohustatud tegutsema* ja vastava rakendusakti kehtestama. Üksnes lubava vormeli kasutamine ("võib anda", "võib kehtestada") annab täidesaatevale võimule otsustusruumi.⁵⁸³

Otseselt on toodud seisukohta määrusandluse teostamise kohustuslikkuse suhtes väljendatud nn metsamaterjali kaasuses, millele on viidatud ka hilisemates kolleegiumi lahendites. Otsuses asuti seisukohale, et volitusnorm pole mitte üksnes volitus määruste andmiseks, vaid ka korraldus selleks, kuna juhul, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust ei ole kehtestatud, võib seaduse rakendamine osutada võimatuks. Täidesaateva võimu tegevusetus ei tohi takistada seaduse elluviimist.⁵⁸⁴

Kõik eespool riigi haldusorganite kohta öeldu kehtib ka kohaliku omavalitsuse tegevuse kohta. Kui seadus näeb ette kohaliku omavalitsuse määramise kehtestamise, tuleb see kehtestada – kehtestamata jätmine on õigusvastane.

⁵⁷⁹ Vt nt RPKK 3-4-1-3-96, p 3: "Õiguse teooria kohaselt peab täitevvoimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse ...". Samas ka antud lahendis hiljem kaudselt mõeldakse, et otsese volitusnormi puudumisel võib piisata ka lihtsalt sellest, et õiguse subjekt jõuab seadusega tutvumisel kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvoim anda halduse üldakti.

⁵⁸⁰ RPKK III-4/1-12/94.

⁵⁸¹ RPKK 3-4-1-3-96, p 4.

⁵⁸² RPKK 3-4-1-3-96, p 2.

⁵⁸³ Vabariigi Valitsuse 28.09.99 määrusega nr 279 kinnitatud "Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskirja" § 4 lg 4 sätestab, et volitusnormi sõnastusest peab üheselt tulenema, kas määramise kehtestamine on õigus või kohustus.

⁵⁸⁴ RPKK 3-4-1-5-98, p 4. Nimetatud seisukohta korrati otsuses nr 3-4-1-5-00, p-s 32.

HMS § 90 lg-st 1 saab tuletada, et volitusnorm peab sisaldama antava volituse sisu (ehk eseme), eesmärgi (ehk suuna) ja ulatuse:

“Määruse võib anda ... kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.”

See säte kordab põhimõtteliselt Riigikohtu mitmetes lahendites rõhutatut, et riigivõimu teostamise demokraatlikkuse kontrolliks, üldiseks õiguskindluseks ning põhiseaduslike õiguste ja vabaduste kaitseks on vajalik piirata täidesaatvat võimu, mistõttu tuleb volitusnormis täpsustada määruse andmiseks pädev haldusorgan ning volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Delegatsiooninorm võib lisaks kehtestada ka muid tingimusi täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik eelkõige selleks, et igapäev saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.⁵⁸⁵

Antava volituse ulatuse kindlaksmääramise nõue keelab seadusandjal valdkonna täieliku üleandmise, s.t reeglina on keelatud piiramatut delegatsioon või ülddelegatsioon (v.a eespool nimetatud erandjuhud). Sisu ja eesmärgi kindlaksmääramine peaks takistama seda, et määruse kehtestaja võiks anda määrusi suvalise sisuga.⁵⁸⁶

Riigikohus on viidanud ka Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele, kus on samuti väljendatud seisukohta, et täidesaatev võim võib teostada talle antud volitust seadusandluse kehtestamiseks üksnes piiratud ulatuses. Vastupidine läheks vastuollu seaduslikkuse põhimõttega. Sellest tulenevalt peab seadus määrama piisava selgusega kindlaks kompetentsele täidesaatavale organile delegeeritud otsustamisõiguse ulatuse ja teostamise viisi, pidades silmas käsitatava abinõu seaduslikku eesmärki anda üksikisikule vajalik kaitse meelevaldse sekkumise eest.⁵⁸⁷

13.2.5. Edasivolitus

HMS § 91 lg 1 kohaselt võib haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, määruse andmise õiguse teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud.⁵⁸⁸ Sama paragrahvi teine

⁵⁸⁵ Eelkõige võib siin n-ö pretsedentotsusena ära tuua RKPK 3-4-1-3-96, p 3, milles väljendatud põhimõtteid on korduvalt tsiteeritud ka järgnevatel lahendites.

⁵⁸⁶ Riigikogu juhataste vastu võetud “Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnilise eeskirja” § 14 lg 3 sätestab: “Volitusnorm peab esitama volituse sisu ja ulatuse, see tähendab kindlaks määrama küsimused, milles tuleb kehtestatava seaduse sätteid täpsustada või kehtestada nende rakendamiseks vajalik kord. Üldjuhul on sobimatu selline volitusnorm, millega antakse volitatavale üldvolitus reguleerida mingit suhete valdkonda tervikuna.”

⁵⁸⁷ RKPK 3-4-1-3-96, p 1, kus viidati Euroopa Inimõiguste Kohtu kaasusele 8691/79(02.08.1984) – “Malone v Ühendatud Kuningriigid”.

⁵⁸⁸ Minister ei tohi näiteks talle antud volitust korra kehtestamiseks delegeerida ilma seadusliku aluseta kohalikule omavalitsusele, vt RKHK 3-3-1-28-98, p 3; 3-3-1-29-98, p 3. Vt ka Riigikogu juhataste vastu võetud “Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnilise eeskirja” § 14 lg-d 1 ja 2.

lõige kordab KOKS §-s 22 sätestatut. Lähtuda tuleb järgmistest põhimõtetest:

- kui tegu on küsimusega, mis on KOKS § 22 lg 1 või eriseaduse kohaselt volikogu ainupädevuses, saab määruse kehtestada üksnes volikogu – *edasivolitamine on lubamatu*;
- kui küsimuse otsustamine on seaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse, kohaliku omavalitsusüksuse või kohaliku omavalitsusorgani pädevuses, on määruse andmise õigus volikogul, kes võib selle *edasi volitada valitsusele*;⁵⁸⁹
- kui tegu on kohaliku elu küsimusega, mida seadus ei reguleeri ja mille kohalik omavalitsus “avastab”, siis sellistel juhtudel KOKS otseselt ei sätesta, kellel on vastava määruse kehtestamise õigus – probleemide vältimiseks oleks see soovitatav reguleerida valla või linna põhimääruses.

Edasivolitamine on õigus, mitte kohustus. Lisaks, delegeerida saab üksnes selliseid õigusi, mis volitajal endal olemas on, s.t volitaja ei või edasivolitamisel väljuda volitusnormi raamest. Küll võib volitaja edasivolitamisel kehtestada piiranguid, nt ette näha aja, mille jooksul tuleb määrus kehtestada.⁵⁹⁰

13.3. Määruse kehtivus

Kuna määruste lahutamatuks eeltingimuseks on volitusnormi olemasolu (erandiks on kohaliku omavalitsuse poolt kohaliku elu küsimuse reguleerimiseks antav määrus ja määrus, millega tunnistatakse kehtetuks volitusnormita antud määrus), siis ka määruse kehtivuse alg- ja lõpphetk sõltub volitusnormi kehtivusest.

Kui volitusnormi olemasolu on kohustuslik, kuid see siiski puudub, ei tähenda see automaatselt, et määrus ei omanda kehtivust ning ei saa kaasa tuua õiguslikke tagajärgi. Tegu on määruse sellise puudusega, mis annab aluse selle kehtetuks tunnistamiseks kas haldusorgani enda või Riigikohutu⁵⁹¹ poolt (HMS § 90 lg 3, § 93 lg 1). Tulenevalt õiguskindluse põhimõttest ei loeta sellist määrust automaatselt tühiseks (HMS § 94), kuna kodanik ei pea teadma, kas konkreetsel juhul volitusnorm oli olemas või puudus.

⁵⁸⁹ Mõiste “valla- või linnavalitsus” all peetakse siinkohal silmas kollegiaalset linnapeast ja abilinnapeadest või vallavanemast ja abivallavanematest koosnevat otsustuskogu, mitte aga täidesaatvat asutust. Haldusorgani mõiste ja sisepädevuse jaotamise kohta kohalikus omavalitsuses vt ptk 2.4.2.

⁵⁹⁰ Alusetu edasivolitamise tulemusena antud üldakte on Riigikohus oma varasemas praktikas lugenud “juriidiliselt kehtetuteks”, RKHK III-3/1-10/94.

⁵⁹¹ Vt nt RPKP otsuseid nr III-4/1-12/94; 3-4-1-3-96; 3-4-1-4-98; 3-4-1-5-98; 3-4-1-8-98.

13.3.1. Määruse jõustumine

Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva (HMS § 93 lg 2 esimene lause). Sama põhimõtet kordavad KOKS § 23 lg 1 volikogu määruste ja KOKS § 31 lg 4 valitsuse määruste kohta.⁵⁹² Üksnes seaduses ettenähtud juhul saab määrus jõustuda eespool nimetatust varem (§ 93 lg 2 ls 2).

HMS § 93 lg 3 reguleerib juhtumeid, kui määrus on antud volitusnormi alusel, mis sisaldub Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud, kuid veel jõustumata seaduses – sellisel juhul ei jõustu määrus enne seaduse jõustumist. Enne seaduse jõustumist saab selle rakendamiseks kehtestada määruse üksnes pärast seda, kui volitusnorm on jõustunud. RTS § 6 kohaselt jõustub volitusnorm määruse andmiseks 10. päeval pärast seaduse Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses ei ole sätestatud volitusnormi jõustumise teist tähtpäeva. Viidatud säte korda lisaks ka põhimõtet, mille kohaselt sellise volitusnormi alusel antav määrus ei saa jõustuda enne seaduse jõustumist, kui seaduses ei sätestata otseselt teisiti.

Näiteks 01.11.2003 võetakse vastu seadus, mis näeb ette kohaliku omavalitsuse kohustuse kehtestada seaduse rakendamiseks määrus. Rakendussätete kohaselt jõustub seadus 01.01.2004. Kohalik omavalitsus saab vastava määruse anda üksnes pärast seda, kui volitusnorm on jõustunud, s.t alates 10. päevast pärast seaduse avaldamist Riigi Teatajas. Määrus ise ei saa reeglina jõustuda enne seaduse jõustumist 01.01.2004, kui seadus otseselt ei sätesta teisiti.

Obligatoorne on järjekord, mille kohaselt peab määruse andmisele eelneva volitusnormi andmine, mitte aga vastupidi, s.t ilma volitusnormita antud määrust ei saa õiguspäraseks muuta hiljem antud volitusnormiga ehk tagantjärei sanktsioneerimisega.⁵⁹³

13.3.2. Kehtivuse lõppemine

Määrus kehtib, kuni (HMS § 93 lg 1):

- selle tunnistab kehtetuks haldusorgan. Kui võetakse vastu määrus, mis tunnistab kehtetuks vana määruse, siis tuleb uues määruses ära tuua kehtetuks tunnistatava määruse pealkiri ja number ning määruse andmise kuupäev ja määruse avaldamismärge (HMS § 92 lg 4);
- selle tunnistab kehtetuks Riigikohus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses;

⁵⁹² Ka Riigi Teataja seaduse § 5 lg 13 sätestab, et elektroonilises Riigi Teatajas avaldatud kohalike omavalitsuste määrused jõustuvad KOKS-s sätestatud korras.

⁵⁹³ RKPK 3-4-1-5-98, p 3.

- kehtivusaja lõppemiseni (nn tähtajalised määrused). Sellisel juhul ei ole määruse eraldi kehtetuks tunnistamine haldusorgani poolt vajalik;
- volitusnormi kehtetuks tunnistamiseni:
 - 1) kui volitusnorm muutub kehtetuks (nt kogu seadus lõpetab kehtivuse, kehtivas seaduses tunnistatakse kehtetuks üksnes volitusnorm), siis muutub automaatselt kehtetuks ka määrus; määruse eraldi kehtetuks tunnistamine ei ole vajalik;
 - 2) kui kehtivas seaduses korrigeeritakse volitusnormi, nt asendatakse uue sõnastusega, milles volitusnormi ulatus ja maht esmapilgul ei muutu, siis formaalselt selle alusel antud määrus kehtetuks ei muutu, kuid selguse huvides oleks vajalik kontrollida, kas määrus vastab kõigile (uutele) seadusest tulenevatele nõuetele ning vastavalt tuleks määrust korrigeerida (anda määrus uues redaktsioonis, korrigeerida viidet delegatsiooninormile vms).

Viidatud probleem, mis saab juhul, kui volitusnorm on tunnistatud või muutub kehtetuks, on tekitanud palju küsimus Riigikohtu praktikas. Üldreeglikuks peaks olema, nagu eespool märgitud, et kuna määrusandlusõigust saab teostada üksnes volitusnormi alusel, siis juhul, kui volitusnorm kaotab kehtivuse, peaks kehtivuse kaotama ka normi alusel antud määrus.⁵⁹⁴ Samast põhimõttest lähtub ka HMS ideoloogia, mis näeb ette, et eraldi määruse kehtetuks tunnistamine peaks toimuma üksnes juhtudel, kui volitusnorm puudus (§ 90 lg 3).

Toodud põhimõtte määruse automaatselt kehtetusest laieneb ka juhtudele, kui uus seadus sisaldab sõnastuselt vana seadusega täpselt samasugust volitusnormi.⁵⁹⁵ Kuigi näiliselt võib volituste ulatus ja maht olla samasugune, tuleb silmas pidada, et määrus ei ole seotud mitte üksnes volitusnormiga, vaid kogu seadusega, mistõttu vaatamata volitusnormi sõnastusele võib määrus sattuda vastuollu uue seaduse muude sätetega. Seega juhtudel, kui võetakse vastu uus seadus, mis sisaldab vana seadusega võrreldes samasuguse volitusnormi, tuleb määrus kehtestada uuesti. Seejuures ei piisa üksnes määruse preambula muutmisest ja viite asendamisest viitega uue-

⁵⁹⁴ RKPK 3-4-1-5-00 p 29: "Põhiseaduse § 87 p 6 sätestab, et Vabariigi Valitsus annab määruisi seaduse alusel ja täitmiseks. See säte tähendab ka seda, et valitsus annab määruisi selle seaduse kehtivuse ajaks, milles on määruisi jaoks delegatsiooninorm."

⁵⁹⁵ RKPK 3-4-1-5-00 p-s 30 on rõhutatud, et juhul, kui uus seadus kehtestab delegatsiooninormi, siis tuleb selle delegatsiooninormi alusel anda uus määrus ning eelmise seaduse alusel antud määrus tuleb tunnistada kehtetuks. Eelmise seaduse delegatsiooninormiga analoogiline delegatsiooninorm uues seaduses ei pane uue seaduse ajaks kehtima eelmise seaduse alusel antud määrust ning seda määrust saab uue seaduse kehtivuse ajal rakendada vaid juhtudel, kui uue seaduse rakendussätetes on see sõnaselgelt ette nähtud.

le seadusele; sellele peab kindlasti eelnema kontroll, kas kehtestatav määrus ka sisuliselt vastab uuele seadusele.

Näiteks seoses uue planeerimiseaduse jõustumisega muutus kehtetuks planeerimis- ja ehitusseadus. Mõlema seaduse kohaselt pidi kohalik omavalitsus kehtestama ehitusmääruse (vastavalt volitusnormid PlanS § 5, PES § 4).

Samas ei ole õiguslik olustik siiski alati mitte nii üks-üheselt käsitletav ning arusaam, mis lähtub üksnes põhimõttest, et volitusnormi kehtetuks muutumisel muutub kehtetuks ka selle alusel antav määrus, võib viia vastuoluni Põhiseaduses sätestatud muude põhimõtetega (nt õiguskindlus). Riigikohus on oma praktikas pidanud tegelema mitmel korral juhtumiga,⁵⁹⁶ kus võetakse vastu uus seadus, mis sisaldab sõnastuselt vana seadusega täpselt samasugust volitusnormi, kuid uue seaduse alusel on jäetud uus määrus välja andmata ning kohaldatakse kehtetuks tunnistatud seaduse alusel välja antud määrust.

Ka nendes lahendites rõhutatakse eespool toodud üldreeglit, et vana seaduse alusel välja antud määrus ei saa jääda kehtima uue seaduse vastuvõtmisel, v.a juhul, kui see on otseselt uue seaduse rakendussätetes ette nähtud. Taoline järeldus on tehtud kolme juba varasemalt Riigikohtu praktikas väljendatud⁵⁹⁷ olulise põhimõtte alusel:

- "...enne delegatsiooninormi antud Vabariigi Valitsuse määruse kohaldamine rikub õiguskindluse põhimõtet. Arvestades delegatsiooninormi tulevikku suunatud olemust, on õiguse adressaadil alus eeldada, et täitevvõimu asjakohast üldakti tuleb otsida ajast, mis järgneb delegatsiooninormi andmisele. Õiguse adressaadilt ei saa nõuda, et ta otsiks oma käitumise korraldamiseks täitevvõimu akte, mis on antud enne sellise seaduse vastuvõtmist, mis peab vajalikuks ühes või teises valdkonnas täpsustavat õiguslikku reguleerimist täitevvõimu aktidega.”;
- “Õiguse adressaadil peab olema kindlustunne, et talle kohustuslik täitevvõimu akt on kooskõlas seadusega ning ta ei pea kontrollima selle akti seaduslikkust. Kui rakendatav täitevvõimu akt on antud enne delegatsiooninormi, siis pole õiguse adressaadil sellist kindlustunnet ja ta on pandud olukorda, kus ta on sunnitud kontrollima akti seaduslikkust.”;
- “Tulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõtetest peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav.”.

Siiski on Riigikohus viidatud lahendites möönnud, et vastus küsimusele, kas uue seaduse ajal võiks teatud juhtudel kohaldada ka vana seaduse alusel välja antud määrust, kuna täidesaatev võim ei ole täitnud tal lasuvat kohustust uue määruse väljaandmiseks, sõltub sellest, kas tegemist on soo-

⁵⁹⁶ RPKP 3-4-1-5-00; 3-4-1-3-01.

⁵⁹⁷ Tegemine on RPKP 3-4-1-5-98 p-s 5 väljendatud seisukohtadega.

dustava või koormava määrusega. Kui määrus on isiku jaoks soodustava iseloomuga, siis tuleb seda isiku usalduse kaitse huvides kohaldada ka uue seaduse kehtivuse ajal, hoolimata sellest, et määrus oli antud üksnes vana seaduse kehtivuse ajaks. Välja tuleb selgitada, millised tagajärjed on määruse kohaldamisel isikule ja missuguse iseloomuga määruse andmist seadus eeldas.

Probleeme võib tekitada ka situatsioon, kui määrus on antud mitme volitusnormi alusel ning üks neist muutub või tunnistatakse kehtetuks. Mitme volitusnormi alusel ühe määruse andmise positiivseks küljeks on võimalus vähendada määrusandluse mahtu – ei ole vaja “tuhnida” arvukates määrustes, vaid piisab ühe määrusega tutvumisest. Negatiivseks küljeks on aga vajadus iga üksiku volitusnormi muutmise või kehtetuks tunnistamise korral hakata muutma tervet määrust; ühtlasi on selgusetu, kui suures osas säilib regulatsioon, millele seaduse muudatus ei laiene.

Seega, reeglilik peaks olema “üks volitusnorm – üks määrus”, kuid põhjendatud juhtumitel (seaduse rakendusaktide arusaadavus, sisuline kattumine) on võimalik ka määruse andmine mitme volitusnormi alusel.

Kindlasti tuleks õiguspraktikas vältida olukordi, kus uue seaduse jõustumisel jäävad vana seaduse alusel kehtestatud määrused kehtima “... nii-võrd kui-võrd ...”. Kahjuks selliseid näiteid aga esineb.

13.3.3. Määruse tühisus

Määruse tühisus tähendab seda, et määrus ei omanda kunagi kehtivust ning ei too kaasa õiguslikke tagajärgi. Sisuliselt on määruse tühisus analoogne haldusakti tühisusele (HMS § 63, vt ptk 9.6.5), erinevad on vaid tühisuse alused.

Määrus on HMS § 94 lg 2 kohaselt tühine, kui:

- seda ei ole kehtivas korras avaldatud – korratakse PS § 3 lg-st 2 tulenevat põhimõtet, mille kohaselt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud õigusaktid;
- määrusest ei nähtu selle andnud haldusorgan – kuna üldkohustuslike õigusnorme saavad kehtestada üksnes piiratud hulk haldusorganeid, siis on haldusorgani nimetamine määruses äärmiselt tähtis vorminõue.

14. Toiming

Näide 14.1: Välisriigi saatkonna ees toimunud registreerimata meelevaldus kasvas üle kähmluseks demonstrantide ja politseinike vahel. Politseinikud kasutasid korraldustele mitteallunud meelevaldajate suhtes kumminuia, mille tõttu 17-aastane meelevaldaja M sai kergeid kehavigastusi. M vanemad soovivad teada, millistel õiguslikel alustel tohib alaealise suhtes jõuvahendeid kasutada ja kas antud olukorras peeti nendest kinni, samuti, kui M õigusi rikuti, millised õiguskaitseabinõud võivad kõne alla tulla.

Näide 14.2: Tervisekaitseinspeksiooni poolt ühest Tallinna kauplustest võetud proovist ilmnes, et hiljuti OÜ T poolt Eestisse imporditud, Tšiili veinitootja V valmistatud vein sisaldas tervele kahjulikku ainet dietüleenglükooli. Inspeksiooni peadirektor soovib teada, kas ta peaks AvTS § 30 lg-st 3 tulenevalt koheselt hoiatama tarbijaid võimalikust ohust või uurima eelnevalt leitud aine võimalikku mõju.

Näide 14.3: Linnaelanik L eluruumi aknad avanevad kaitsejõudude väeosa territooriumi poole. Aknast 25 meetri kaugusel algab väeosa õppeväljak, kus nii hommikuti kui õhtuti toimuvad riviõppused. L kaebab, et teda häirib pidev kaitsevaelaste marsimine ja laulmine ning ülemate käsklused.

14.1. Toimingu mõiste

HMS § 106 lg 1 sätestab: “Toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes.” Lisaks haldusaktide või ja määruste andmisele ning lepingute sõlmimisele seisneb halduse tegevus suures osas just *toimingute läbiviimises*.⁵⁹⁸ Toiminguteks peetakse kõiki selliseid asutuste meetmeid, mis ei kujuta endast õigusakti andmist, s.o tahteavaldust õiguste või kohustuste tekitamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks.

14.1.1. Näiteid toimingutest

A.-T. Kliimann kirjutas 1939. aastal:⁵⁹⁹

“[R]iik oma faktilises tegevuses, näiteks, ehitab koole ja teadusning kunstiasutisi ja kultuurimaju, istutab parke ja korraldab väljakuid, sillutab teid ja tänavaid, rajab trammiliine, raudteid, loob liiklemis- ja sideasutisi, posti-, telefoni-, telegraafi- ja raadioleviseadiseid, asutab vaestemaju, töömaju ja rahvamaju, saunu, basseine, haiglaid ja sanatooriume ... , õpetab, koolitab

⁵⁹⁸ Õiguskeeles kasutatakse toimingu sünonüümina ka mõisteid “reaaltoiming” ja “faktiline tegevus”. Käsiraamatu autorid soovivad hakata terminit “reaaltoiming” kasutama kitsamas tähenduses – vaid füüsiliste muutuste tekitamiseks mõeldud toimingute tähistamiseks. Reaaltoimingud koos teabetoimingutega moodustaksid kogu toimingute hulga. Vrd liigitust teoses K. Merusk, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses, Juridica 2001, nr 8, lk 519–520.

⁵⁹⁹ A.-T. Kliimann, Õiguskord, 1939, lk 220 j.

ja kasvatab lapsi, täisealisi, publikut ja üksikuid rahva- ja kutsekihte, ... revolutsioneerib, reformib ja aktiveerib era- ning ühismajandust, asustab maid, kultiveerib soid ja metsi, avab ärisid ja asutab vabrikuid, tehaseid, töökodasid, jõujaamu ja kaevandeid, ... valvab korra üle teil, väljakuil ja tänavail, etendusil, meelevaldusil ja koosolekuil, asutisis ja lokaales.”

Toiminguid võib grupeerida väga erineval viisil, näiteks võib eristada:

- riigiteenistujate igapäevast tööd (õpilaste õpetamine koolis, haige ravimine, tee remontimine, ehitise lammutamine, tulekahju kustutamine, dokumendi vormistamine, lihtne kirjavahetus eraisiku ja asutuse vahel, koosolekul osalemine);
- vahetu sunni kasutamist (kumminuialööök, lask tulirelvast, kinnipidamine arestikambris ja vanglas, asja valdusest äravõtmine);
- rahalisi sooritusi (raha väljamaksmine ja vastuvõtmine, sh pangarve kaudu);⁶⁰⁰
- teenuste osutamist (puudega inimese abistamine sotsiaalhoolekandetöötaja poolt);
- tehniliste seadmete käitamist ja avalike asjade kasutamise korraldamist (soojustõrjumise tööseadmine, heitmete paiskamine loodusesse, linna parkide, väljakute ja staadionide haldamine);
- informatsiooni töötlemine (päringutele vastamine, pressiteated, andmete avaldamine kodulehel, andmekogude pidamine ja riskasutus);
- nõustamine, nt töötü nõustamine Tööturuameti poolt, tarbijale õiguslase nõu andmine Tarbijakaitseameti poolt, politseiniku soovitus, mida teha tülika naabriga;
- arengukavade ja tegevusstrateegiate vastuvõtmine, kui sellega ei panda haldusevälistele isikutele peale õiguslikke kohustusi;⁶⁰¹
- kinnitamistoimingud (notariaalne ja ametlik kinnitamine);
- ametiasutuste mitteformaalsed kokkulepped eraisikuga;
- tegevusetus ja viivitus (mittereageerimine eraisiku õigusrikkumisele, avaldusele vastamata jätmine).

Üheks selgemini eristuvaks toimingu eriliigiks on *teabetoimingud*, s.o mitteregulatiivse informatsiooni kogumine, töötlemine ja edastamine.⁶⁰²

⁶⁰⁰ Maksusumma tagastamise kui reaaltoimingu kohta L. Lehis, Tulumaksuseadus, 2000, lk 802.

⁶⁰¹ RKHK 3-3-1-81-03, p 19.

⁶⁰² Vt RKHK 3-3-1-65-03, p 9.

Toiminguks HMS tähenduses on seega isiku tegevuse jälgimine, selle kohta märkmete tegemine, fotografeerimine ja videolindile jäädvustamine, dokumentide kogumine, andmekogusse kannete tegemine ükskõik mis vormis, andmete kustutamine ja muutmine ning teiste andmetega sidumine andmekogus, andmete edastamine asutuse siseselt või väljapoole asutust, AvTS alusel teabenõudele vastamine, dokumentidele juurdepääsu võimaldamine, ajakirjandusele teabe edasiandmine, selle internetti väljapanek jne.

14.1.2. Toimingute eripära

Toimingu definitsioonis sisalduv vastandamine õigusaktidele ei tähenda, et toimingu sooritamine ei võiks üldse kaasa tuua *õiguslikke tagajärgi*, vaid seda, et toimingus puudub õigussuhteid reguleeriv tahteavaldus. Ka ei saa toimingu puhul rääkida tema kehtivusest, sest toimingu õiguslikud tagajärjed sõltuvad ainult toimingu sooritamise faktist, mitte haldusorgani tahtest. Seetõttu pole ka ei vaide- ega halduskohtumenetluses võimalik toimingut kehtetuks tunnistada (õiguskaitse kohta vt ptk 14.2.6; täpsemalt toimingu ja õigusaktide piiritlemise kohta ptk 9.1.3).

Nagu ka toodud näidetest nähtub, ei pruugi toiming, erinevalt õigusaktist, kujutada endast alati ühte konkreetset, ajateljele selgelt paigutatavat meetet, vaid toiminguks võib olla ka mõni pikemaajalisem, *vältav tegevus*, nt tee ehitamine, ettevõtte üle teostatav järelevalve, seadme tööshoidmine, interneti kaudu infole ligipääsu võimaldamine, tegevusetus. Vajadusel võib pikemaajalise faktilise tegevuse jaotada konkreetsemateks toiminguteks, nt koolis toimuva õppetöö konkreetseteks õpetajate poolt rakendatavateks meetmeteks.

Toiming on haldusasutuste igapäevases tegevuses kõige sagedasem tegevusvorm, tema õiguslik tähendus on aga väiksem kui halduse õigusaktidel, mistõttu ka HMS-s on spetsiifilisi, toimingu kohta käivaid reegleid vähem. Üldse on toiminguid puudutatavate sätete lülitamine HMS-i teiste Euroopa riikide haldusmenetluse seadustega võrreldes ebatavaline. Toimingute puhul on ka meie seaduses eriliselt rõhutatud nende vormivabadust (HMS § 107 lg 2 esimene lauseosa), sest toimingute arvukuse tõttu võib liigne reguleerimine tuua kaasa avaliku halduse tegevuse lämmatamise. See-eest eriseadustes võib kohata ka küllalt täpseid reegleid teatud intensiivselt põhiõigustesse sekkuvate toimingute kohta, nt erivahendite kasutamise kohta politsei poolt (PolS § 14 jj). Mõned aastakümned tagasi peeti halduse faktilist tegevust ka Euroopa demokraatlikes riikides suuresti õigusväliseks nähtuseks, õiguskaitse oli tagatud vaid lünklikult.

Tänaseks on siiski mõistetud, et ka toimingud võivad tugevasti riivata isikute õigusi. Nt tarbijate hoiatamine ohtliku kauba eest võib ettevõtja jaoks mõjuda samamoodi nagu sellise kauba müügi keelamine. Seetõttu võimaldatakse toiminguid kohtutes vaidlustada ning toimingute suhtes

kohaldatakse vähemalt haldusõiguse üldisi põhimõtteid või koguni analoogia alusel haldusaktide suhtes kehtivaid reegleid. See tendents ilmneb ka ELPH hea halduse sätetest (art 41 lg 2 p 1), mis muuhulgas nõuab isiku ärakuulamist enne "mis tahes individuaalmeetme võtmist".⁶⁰³ See keelekasutus viitab selgelt nii individuaal-konkreetsetele haldusaktidele, kui ka mõnda konkreetset isikut lähemalt puudutavatele reaaltoimingutele. HMS koostamisel peeti vajalikuks tagada haldusõiguse *kõige elementaarsemate põhimõtete* järgimine ka toimingute sooritamisel: toiminguga võib isiku õigustesse sekuda vaid seaduse alusel, kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja kaalutusreeglid järgides (HMS § 107). Menetluslikest nõuetest on peamine puudutatud isiku ärakuulamise kohustus ja sellega seoses ka asjaosalistele menetluse alustamisest teatamise, neile dokumentidega tutvumise võimaldamise ja menetlusse puutuvate küsimuste selgitamise kohustus (HMS § 36, § 37 ja § 40 lg 2). Ärakuulamise õigus on siiski kitsam ja seda võib piirata enamatel juhtudel kui haldusakti puhul (HMS § 40 lg 3 p 5). Toimingu motiveerimist on isikul õigus nõuda ainult tagantjärele (HMS § 108).

14.1.3. Eraõiguslikud toimingud

HMS § 106 lg 1 kohaselt ei loeta HMS tähenduses toiminguteks *eraõiguslikes suhetes* sooritatavaid toiminguid. Kuid nii eraõiguslikus suhtes tehtud tahteavaldused kui ka reaaltoimingud võivad paralleelselt mõjutada ka avaliku võimu kandja ja eraisiku vahelisi avalik-õiguslikke suhteid, mistõttu puhtalt eraõigusliku tahteavalduse või toimingu asemel võib meil tegemist olla *hübriidse akti või toiminguga*, millele üheaegselt avaldab mõju nii era- kui ka avalik õigus, sh ka HMS (nt linnale kuuluva maatüki rendile andmine olukorras, kus seda soovib kasutada mitu huvitatud isikut). See tõttu on HMS § 106 lg-s 1 toodud definitsioon ebaõnnestunud. Praktikas tuleb toiminguna käsitada kõiki avalik-õiguslike suhete raames sooritatavaid haldustoiminguid, sõltumata sellest, kas nad mõjutavad paralleelselt ka eraõiguslikke suhteid.⁶⁰⁴

14.1.4. Menetlustoimingud

HMS § 106 lg 2 kohaselt ei kohaldata seaduse 8. ptk sätteid menetlustoimingutele. Mille poolest erinevad menetlustoimingud muudest toimingutest? HMS 8. ptk ja ka seaduse eelnevates osades toimingute kohta käivad sätted puudutavad vaid sääraseid toiminguid, mis lõpetavad haldusmenetluse. Toimingud, mille sisuks on *mõne teise haldusotsuse ettevalmistamine* – menetlustoimingud – ei allu nendele reeglitele, vaid üksnes haldusme-

⁶⁰³ Inglise keeles "any individual measure".

⁶⁰⁴ Nõnda on avalik-õiguslikud nt notari toimingud eraõiguslike tehingute tõestamisel, RKHK 3-3-1-3-99, p 1. Asjas RKHK 3-3-1-24-01 loeti avalik-õiguslikus suhtes sooritatavaks toiminguks ühe omavalitsuse poolt teisele koolituskulude tasumist (p 1).

netluse üldpõhimõtetele ja konkreetsetele nende kohta kehtivatele sätetele. Vastasel juhul muutuks haldusmenetluse läbiviimine üldse võimatuks. Kuna ka menetluse alustamine kujutab endast menetlustoimingut, tuleks sellise lähenemise korral ka enne menetluse alustamist läbi viia haldusmenetlus, kuulata ära puudutatud isikud jne, mis oleks aga absurdne.⁶⁰⁵

Menetlustoiming on kohtus iseseisvalt vaidlustav, kui ta riivab menetlusosalise või menetlusvälise isiku õigusi *sõltumata menetluse lõppresuldaadist*, nt menetluse otstarbeks äridokumentide äravõtmine, teisele menetlusosalisele konfidentsiaalse teabe avaldamine vms. Sellisel juhul rakendub menetlustoimingu suhtes erandina sisuliselt sama õiguslik režiim, mis lõplike toimingute puhul (ärakuulamise ja põhjendamise kohustus, seaduslikkuse nõuded, õiguskaitsevahendid), sest riive tõttu on neil isiku õiguste jaoks osaliselt lõplik, mitte ainult menetluslik iseloom.

14.1.5. Täitetoimingud

Kui menetlustoiminguid eelnevad haldusakti andmisele vm haldusotsuse tegemisele, siis *täitetoimingud* viivad haldusaktis ettenähtut ellu.

Nt Pensioniameti poolt määratud pensioni väljamaksmine, maksuhalduri poolt määratud maksusumma kinnipidamine, migratsiooni ameti otsuse alusel väljasaadetava välismaalase toimetamine piiripunkti.

Täitetoiminguid HMS §-s 106 sätestatud mõistemääratlusest välja jäetud ei ole. Täitetoimingule tulebki seetõttu HMS-i kohaldada niivõrd, kui võrd muude seadustega ei ole reguleeritud teisiti. Üldiseks haldustäitemenetlust reguleerivaks seaduseks on Eestis AtSS. Asendustäitmine on adreessaadi poolt vabatahtlikult täitmata jäetud haldusaktide täitmine asutuse enda poolt või asutuse tellimusel kolmanda isiku poolt, kuid adreessaadi kulul (AtSS § 11 lg 1): nt ehitise lammutamise ettekirjutuse täitmata jätmise korral võib linnavalitsus ise mõnelt ehitusfirmalt tellida ehitise lammutamiseks vajalikud tööd. Lammutamine loetakse sellisel juhul linnavalitsuse toiminguks.

Kõigi täitetoimingute puhul tuleb siiski arvestada neile omase erisusega: kuna nendega viiakse ellu juba varasemat haldusotsustust, siis ei eelne neile endile reeglina enam *iseseisvat haldusmenetlust*, vähemalt mitte täies mahus. Täitetoimingule eelnevat täitemenetlust tuleb vaadelda eelnenud haldusmenetluse jätkuna. Nt kui pensioni maksmine on juba otsustatud, siis ei alga pensioni reaalsel väljamaksmisel (pangaarvele ülekandmisel) uus, toimingu sooritamisele suunatud haldusmenetlus. Praktiline tähendus on haldus- ja täitemenetluse seosel eelkõige menetlusosaliste õiguste suhtes. Kui välismaalane on juba otsustatud Eestist välja saata, siis enne selle otsuse

⁶⁰⁵ Mõistagi ei laiene HMS ka kriminaal- ja väärteomenetluse toimingutele, samuti kohtu toimingutele kohtumenetluse raames, kuigi mõningaid kriminaalmenetluse toiminguid saab erandina vaidlustada ka halduskohtus, vt RKÜK 3-3-1-38-00.

tegemist oli tal õigus nõuda enda seisukoha ärakuulamist. Pärast otsuse tegemist ei saa ta aga nõuda täiendavat ärakuulamist seoses väljasaatmise täideviimise toimingutega, kui täideviimisel peetakse täpselt kinni otsusega kindlaksmääratud.

Haldustäitmenetluse efektiivsuse huvides ei ole ka sunniraha määramisel ega asendustäitmise raames ette nähtud menetlusosalise ärakuulamise kohustus. Võimalikud vastuväited haldusakti täitmise suhtes tuleb esitada juba haldusakti andmisele eelnevas menetluses. Kuid, kuna isiku ärakuulamine ei ole ka ühelgi juhul keelatud, võib ettekirjutuse adressaat enda ärakuulamist siiski taotleda. Ärakuulamise võimaldamise üle peab asutus otsustama kohusepärase diskretsiooni põhimõtetest lähtudes. Kui taotlusest nähtub, et isikul võib olla asendustäitmise või sunniraha määramise vastu kaalukaid vastuväiteid (AtSS § 8 lg 3), peab asutus võimaldama neid esitada.

14.1.6. Internsed toimingud

Täitevvõimu õigusaktide puhul eristab HMS selgelt *väljapoole suunatud* (eksternseid) ja haldusaparaadi *sisemisi* (internseid) akte, sõltuvalt sellest, kas õigusakti adressaadiks on eraisik või osa täitevvõimu enda struktuurist, vahetegemise aluste kohta vt täpsemalt ptk 9.1.6. Toimingute puhul on selline vahetegemine raskendatud, sest toimingutel ei pruugi olla selget adressaati. Kuid HMS-s asutusele peale pandud kohustuste tekkimiseks (menetlusest teavitamine, ärakuulamine, motiveerimine) peab toiming rii-vama haldusvälise isiku õigusi (vt nt HMS § 40 lg 2). Seega HMS sääraseid toiminguid, mille mõju jääb vaid asutuse siseseks, praktiliselt ei puuduta. Selliste toimingute peale ei saa ka esitada vaiet ega halduskohtulikku kaebust, sest need ei riku kellegi õigusi.

14.2. Toimingu õiguspärasus

Halduse õigusaktide õiguspärasuse kohta öeldut, mis kehtib ka toimingute suhtes, ei hakka me siinkohal kordama.⁶⁰⁶ Toome välja vaid toimingu sooritamisele suunatud menetluse erisused võrreldes õigusaktide andmisega.

14.2.1. Menetlus

14.2.1.1. Menetluse algus

Nagu haldusaktidegi puhul, võib menetlus toimingu sooritamiseks *alata* isiku taotlusega või ametiasutuse enda poolt esimese menetlustoimingu sooritamise (HMS § 35 lg 1).

⁶⁰⁶ Nt pädevusnõuded. Vt arengukava kehtestamise pädevuse kohta RKHK 3-3-1-81-03, p 20.

14.2.1.2. Menetlusosaliste õigused

Menetlusosaliste ring on toimingu sooritamisel iseenesest sama, mis haldusakti andmisel, kuid HMS-s sätestatud menetlusosalise õigused ei laiene neile kõigile ühtmoodi. Menetlusosaliste hulk, keda tuleb menetluse alustamisest *teavitada* ja kelle arvamus *ära kuulata*, on toimingu puhul tunduvalt kitsam, kui haldusaktide puhul. HMS § 40 lg 2 kohaselt tuleb enne toimingu sooritamist *ära kuulata*⁶⁰⁷ vaid selline isik, kelle õigusi võib toiming kahjustada.⁶⁰⁸ See eeldab, et:

- 1) toimingul oleks üleüldse *individuaalne iseloom* (vrd EL põhiõiguste harta art 41 lg 2 p 1), mille tõttu teavitatav menetlusosaline või nende grupp peab eristuma ülejäänud isikutest.

Individuaalne iseloom on isiku suhtes sunni ja jõu kohaldamisel, tema vara kasutamisel (nt päästetöödeks), isiku märgukirjale vastamisel, isikule raha maksmisel või temalt raha vastuvõtmisel, konkreetsele isikule teenuse (nt sotsiaalhoolekandeteenuse) osutamisel, igasugusel konkreetse isiku andmete töötlemisel, sh isiku kohta hoiatuste jm andmete avaldamisel, isikuga sõlmitavatel mitteformaalsetel kokkulepetel. Seevastu linnatänavade remontimine takistab küll oluliselt linnaelanike liiklemist, kuid see mõju on üldine, mitte individuaalne. Individuaalne võib linnatänavade remontimise mõju olla isiku jaoks, kelle kinnistusse või hoonesse pääs muudetakse remondi tõttu võimatuks või väga raskeks. Ka avaliku võimu kandja kinnistutelt, hoonetest, rajatistest ja seadmetest väljuvad kahjulikud mõjutused (müra, hais jne) ei ole individuaalsed, ka mitte vahetu naabri jaoks, v.a juhul kui mõjutusi teadlikult suunatakse just sellele naabrile.

- 2) toiming peab *kahjustama* ehk ebasoodsalt riivama isiku õigusi. Soodustavad toimingud ärakuulamist ei nõua. Ka kolmandat isikut, keda adressaadi jaoks soodne toiming võib häirida, ei pea *ära kuulama* (nt sotsiaalhoolekandeteenuse osutamine võib mõneti häirida puudega inimese naabrit). Kategooria "individuaalselt puudutatud isik" hõlmab siiski laiemat isikute hulka kui haldusakti adressaatide ring. Nt hoiatuse adressaadiks on hoiatatavad isikud, tihti avalikkus tervikuna, kuid individuaalselt puudutatud ei ole sellisel juhul mitte hoiatuse adressaadid, vaid andmesubjekt – isik, kelle kohta hoiatus avaldatakse või kelle toote või teenuse eest üldsust hoiatatakse. Soodustavast toimingust vormivaba keeldumine või toimingu vaikimisi sooritamata jätmine ei vaja ärakuulamist, sest need sammud ei võta isikult õigust toimingut asutuselt uuesti taotleda. Kui aga toimingu sooritamise või keeldumise üle tuleb seadusest tulenevalt otsustada haldusaktiga (pensioni maksmine, enamakstud maksusumma tagastamise peatamine), siis rakendub

⁶⁰⁷ Nagu ptk-s 6.5.1.2 selgitatud, langevad ärakuulamis- ja selgitamisõiguse subjektide ring põhimõtteliselt kokku.

⁶⁰⁸ Kirjanduses on avaldatud ka arvamust, et õiguste riivamine ei tohi ärakuulamisõiguse tekkimiseks olla ebaoluline, M. Hochhuth, Vor schlichthoheitlichem Verwaltungseingriff anhören?, NVwZ 2003, lk 30, 33, rõhutades samas ka erinevate toimingute heterogeensusest tulenevat vajadust täiendavate erandite järele.

HMS § 40 lg 2 asemel haldusaktidele eelneva ärakuulamise reeglilik (HMS § 40 lg 1), mis nõuab seisukoha esitamise võimalust ka keeldumiste korral.

Reeglina võib eeldada, et asutusesiseste toimingutega ei kaasne õiguste riivamist. Erandiks on aga näiteks isikuandmete töötlemine, kuid sellest teavitamine on reguleeritud erinormidega (IKS § 15).

- 3) teavitatava ja ärakuulatava isiku õiguste kahjustamine peab olema *selgelt ettenähtav*. Kuna toiminguga kaasnev õiguste riivamine on faktiline, mitte õiguslik, siis võib riive prognoosimine olla keeruline. HMS § 40 lg-s 2, mida täiendab sama paragrahvi lg 3 p 5 teine alternatiiv, on üritatud selgitada, et kui toimingu puhul ei ole riivatavate isikute ring koheselt arusaadav, siis ei pea asutus tegema täiendavaid jõupingutusi selleks, et menetlusosalisi välja selgitada. Haldusakti puhul sellist erandit tehtud ei ole ja siin kehtib menetlusosaliste ringi selgitamisel uurimisprintsüüp, mis kohustab asutust puudutatud isikute ringi kindlaks määrama, välja arvatud juhul, kui sellega kaasneksid ebamõistlikud kulud. Kui aga muid kanaleid pidi (nt ajakirjanduse kaudu) toimingu sooritamise kavatsusest teada saanud isik ise pöördub asutuse poole ja seetõttu saab selgeks, et tegemist on isikuga, keda toiming kahjustab, siis tuleb tema vastuväited ära kuulata.

Nt ehitusloa kui haldusakti puhul tuleb uurida, milliseid naabreid võib senise kogemuse põhjal ehitusloa alusel hoone rajamine häirida (nt kelle akendes varjata valguse). Ohtliku toote eest hoiatamisel tuleb tootja, maaletooja ja/või müüjaga eelnevalt ühendust võtta, kui need isikud on teada (nt vastavas andmekogus üles tähen-datud). Kui nende kindlakstegemine nõuab aga täiendavaid uuringuid (tutvumist erinevate kaupluste sortimendiga), siis võib ärakuulamine ära jääda.

Lisaks eespool loetletud erisustele kehtivad toimingute puhul mõistagi ka üldised ärakuulamisõigusest tehtud erandid, nagu viivitusega kaasnev oht, menetlusosaliste suur arv, menetluse eesmärgi nurjamise oht jne (HMS § 40 lg 3), teisalt võivad eriseadused ärakuulamist otsesõnu rõhutada või kohustada asutust korraldama laiapõhjalist arutelu

Täies ulatuses laieneb menetlusosalistele *õigus tutvuda toiminguga seotud andmete ja dokumentidega* (eraldi toimikut keegi vaevalt toimingu jaoks sisse seadma hakkab). Kuna dokumentidega tutvumise õigus laieneb üldisest infovabadusest tulenevalt ka menetlusvälistele isikutele, siis selle õiguse tekkimise seisukohast ei ole tähtis, kas menetlusosalist on menetlusest eelnevalt teavitatud või mitte (s.t kas ta tuleb ära kuulata või mitte). Tutvumisõiguse ulatus aga sõltub juba isiku puutumusest toimingusse ja toiminguga kaasneva õiguste riive intensiivsusest. Sellest tulenevalt tuleb nt otsustada, kas menetlusosalisel lubatakse tutvuda kolmanda isiku kohta käivate andmetega või mitte. Erisusi pole ettenähtud ka *selgitamiskohustuse* osas.

14.2.1.3. Nõutavad eeltoimingud

Menetluse lõpptulemusena sooritatav toiming on õigusvastane, kui enne seda jäi läbi viimata seaduse või määruse kohaselt nõutav eeltoiming, nt notari tõestamistoimingu puhul tehinguosalise volituste kontrollimine,⁶⁰⁹ olulise arengukava kehtestamisel keskkonnamõtjude hindamine⁶¹⁰ vms.

14.2.1.4. Menetluse lõpp

Vastavalt HMS § 43 lg-le 4 lõpeb toimingu menetlus toimingu sooritamise, põhjendatud otsusega toimingut mitte sooritada, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbivaatamata jätmisega, või toimingu adressaadi surma või lõppemise korral, kui toiming on seotud adressaadi isikuga. Otsuse jätta toiming sooritamata võib teha nii kirjaliku haldusakti kujul (sellisel juhul pole isikul õigust otsust vaidlustamata sama toimingut uuesti nõuda) või vormivaba otsusega, mille puhul põhjendusi selgitatakse isiku nõudel kas suuliselt või tagantjärele kirjalikult (HMS § 108 lg 1). Kas keeldumise kohta tuleb vormistada haldusakt, sõltub vastavast materiaaõiguslikust eriregulatsioonist (kui on ette nähtud otsustuse kirjalik vormistamine ja põhjendamine, siis võib eeldada, et seadusandja peab silmas keelduva haldusakti vormistamist).⁶¹¹ Asutus võib aga ka muudel juhtudel langetada toimingu sooritamise kohta otsuse haldusaktiga, pädevus selleks tuleneb toimingu sooritamise pädevusest. Toimingust keeldumisel peab aga olema vaidlustamisviide, vastasel juhul võib talle õiguslikult siduva toime omistamine osutada taotlejat eksitavaks.

Teabenõude täitmisest keeldumisele ei ole kirjalikku vormistamise ega põhjendamise nõuet AvTS §-s 23 kehtestatud. Seega nõude rahuldamata jätmisest võib teatada lihtsalt toimingu vormis. Teabevaldaja võib aga vormistada ka sellekohase haldusakti, mis võimaldab edaspidi jätta täpselt samasisulised taotlused läbi vaatamata ilma keelduva haldusaktita kujutab aga iga uus teabenõue endast taotlust uue haldusmenetluse algatamiseks.⁶¹²

⁶⁰⁹ RKHK 3-3-1-3-99, p 2.

⁶¹⁰ RKHK 3-3-1-81-03, p 28 jj.

⁶¹¹ Haldusakti andmine on nõutav nt enamtasutud maksusumma (osalisel) tagastamata jätmisel võlgnevuste tasaarvestamiseks, RKHK 3-3-1-50-99, p 2; samuti enammaksu tagastamise peatamisel, RKHK 3-3-1-17-98, p 1. Lihtsam ja selgem oleks kindlasti, kui toimingust keeldumine oleks alati kas haldusakt või toiming. Kõigi keeldumiste käsitlemine haldusaktidena oleks aga liiga elukauge ja tooks kaasa ebamõistlikud formaalsused, iseäranis selliste asutuste nagu haiglad, koolid, vanglad jne igapäevases tegevuses. Teine alternatiiv – kõigi keeldumiste lugemine toiminguteks – ei oleks paljudel juhtudel kooskõlas kehtiva õigusega ja võiks seada ohtu isikute õigused.

⁶¹² See järeldus on vaieldav, sest Riigikohus on viidanud teabenõude rahuldamisest keeldumist käsitledes haldusakti vorminõuetele, RKHK 3-3-1-57-03, p 23. Teabenõude mitterahuldamise käsitlemine toiminguna ei tähenda mõistagi, et asutus ei peaks järgima kaalutusreegleid. Küll aga ei ole asutus kohustatud toimingut motiveerima vastavasisulise taotluseta (HMS § 107 lg 2 ja § 108 lg 1).

14.2.2. Vorm

HMS § 107 lg 2 rõhutab toimingu puhul eriliselt haldusmenetlusele omast vormivabaduse põhimõtet: "Toimingu sooritamise viisi, ulatuse ja aja määrab haldusorgan omal äranägemisel". Mõistagi tuleb täpselt järgida kõiki eriseadustest tulenevaid spetsiifilisi vorminõudeid, ja kui toimingu sooritamine asutuse poolt valitud viisil kahjustaks isikut rohkem kui muud asutuse seisukohast samaväärsed võimalused, peab asutus hoiduma isiku tarbetust kahjustamisest. Kirjaliku dokumentatsiooni vormistamine toimingu kohta on vajalik vaid erinormides sätestatud juhtudel.

14.2.3. Sisuline õiguspärasus

14.2.3.1. Seaduse ülimuslikkus ja seaduse reservatsioon

HMS § 107 lg 1 mainib ära seaduse ülimuslikkuse ja seaduse reservatsiooni põhimõtted toimingu puhul. Seaduse tekstis on erisuseks küll see, et HMS § 54 kohaselt kehtib seaduse reservatsioon ehk seadusliku aluse nõue kõigi haldusaktide puhul, seevastu HMS § 107 lg-st 1 tulenevalt aga vaid isikut koormavate toimingute puhul. Praktilist erinevust siin siiski ei ole, sest ka õigusliku aluseta antud haldusakti vaidlustamine tuleb tegelikus elus kõne alla vaid siis, kui see haldusakt kedagi koormab.

14.2.3.2. Diskretsioonireeglid ja üldpõhimõtted

Sarnaselt haldusaktidega tuleb ka toimingute puhul kohaldada diskretsioonireegleid ja õiguse üldpõhimõtteid: võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, õiguspärane ootus.

Isiku mainet kahjustava teabe avaldamisel tuleb igal üksikjuhul eraldi kaaluda, kas see aitab kaasa mingite avalike eesmärkide saavutamisele. Milleks näiteks on hea maksuvõlglaste andmebaasi avaldamine Maksuameti poolt? Näiliselt peaks häbiposti sattumise oht tugevdama maksudistsipliini ja sundima võlgnikke oma kohustusi kiiresti täitma. Lähemal uurimisel selgub, et paljudel juhtudel ei pruugi võlglaste avalikustamine maksude laekumist kuidagi parandada. Raskes majanduslikus olukorras või pankrotis võlgnikul ei pruugi ka kõige intensiivsema avaliku surve korral olla võimalik võlga tasuda, pigem võib maine kahjustamine tema maksevõimet veelgi vähendada. Kui hakata aga võlglasti selekteerima selle järgi, kas nende kohta andmete avaldamine tagab maksude parema laekumise või mitte, siis tekib küsimus isikute võrdsest kohtlemisest. Siiski on põhiseaduspärase kohelda erinevas olukorras olevaid isikuid pigem erinevalt kui ühtmoodi koormavalt. Õige põhimõtte oleks see: maksuvõlglaste kohta info avaldamine on lubatud seal, kus teisiti ei ole võimalik teda oma kohustust täitma sundida. Üldjuhul aga on riigi käsutuses küllalt repressiivseid vahendeid sundimaks maksumaksjat oma kohustusi täitma.

Reaaltoimingud, sh riiklik informatsioon, ei tohi omandada karistusliku iseloomu (v.a mõõdukuse piiresse jäävad distsiplinaarmedmed koolides, kaitseväes, vanglates jms asutustes). Karistuste kohaldamine peab toimuma tugevamate õiguslike garantiidega menetluses kui seda on informaalne toimingumenetlus. Info õigusrikkumiste ja võlgade kohta mõjub aga karistavalt. Seejuures ei ole säärase "karistuse" raskus avaliku võimu poolt kontrollitav, sest avalikustamisega kaasneva häbi suurus sõltub avalikkuse reaktsioonist, mis ei juhindu tihti mitte süüteo tegelikust raskusest, vaid juhuslikest, tihti meediapoolse manipuleerimise tulemusena kujunevatest kriteeriumidest. Seetõttu ei saa põhiseadusepäraseks pidada ka ettepanekuid avaldada internetis karistusregister. Õiguse üldpõhimõtete kohta vt lähemalt käsiraamatu ptk 9.4.

14.2.3.3. Haldusakti kehtivuse mõju toimingu õiguspärasusele

Kui *toimingu sooritamine otsustati eelnevalt haldusaktiga* ja see haldusakt kehtib, siis tuleb toiming selle alusel sooritada vaatamata haldusakti võimalikule õigusvastasusele.⁶¹³ Toimingu õiguspärasust reguleerib sellisel juhul konkreetne haldusakt, mitte üldisema iseloomuga seadus. Kui tagantjärele ilmneb toimingu aluseks olnud haldusakti õigusvastasus, siis võib asutus kaaluda selle haldusakti muutmist, viimast võib aga omakorda takistada õiguspärase ootuse põhimõte.

Nt kui ettevõtjale on vastava haldusaktiga juba otsustatud maksta toetust ja ettevõtja palub määratud toetuse enda pangaarvele üle kanda, siis peab asutus ülekande tegema sõltumata sellest, kas tegelikult oli toetuse määramiseks alust või mitte, v.a juhul, kui haldusakt oli tühine.⁶¹⁴ Eelnevast rangem on siiski isiku suhtes asendustäitmise või sunniraha kohaldamise regulatsioon, AtSS § 8 lg 1 p-st 2 tulenevalt ei tohi sunnivahendit kohaldada, kui täidetava ettekirjutuse õiguslik alus on ära langenud, see ei mõjuta aga muid haldusaktide alusel sooritamisele kuuluvaid toiminguid (lähemalt vt ptk 9.6.2.1).

Ka avaliku võimu kandja tegevuse tõttu naabrile põhjustatud *kahjulike mõjutuste* õiguspärasuse hindamisel tuleb esmalt selgitada välja, millised haldusaktid reguleerivad avaliku võimu kandjale kuuluval kinnistul lubatavat tegevust. Müra, hais jm kahjulikud mõjutused võivad kaasneda nt omavalitsusüksusele kuuluvate tehniliste rajatiste tegevusega (puhastus-

⁶¹³ RKHK 3-3-1-2-01, p 3: "Vastavalt Halduskohtumenetluse seadustiku § 6 lg 2 p-le 2 võib kaebusega nõuda sooritamata toimingu sooritamist. Kohus peab sellise kaebuse rahuldama, kui vastustaja on kohustatud sooritama toimingu, kaebuse esitajal on õigus nõuda toimingut vastustajalt, toimingut ei ole vaatamata kaebaja taotlusele veel sooritatud ja ei esine muid põhjendatud vastuväiteid, millest tulenevalt õigus toimingule võiks olla ära langenud. Kohustus toiming sooritada ja sellele vastav õigus nõuda toimingut võib tuleneda seadusest, muust õigustloovast aktist, haldusaktist või halduslepingust. Kui haldusakt on kehtiv ja näeb ette õiguse nõuda toimingut, on pädev haldusorgan kohustatud toimingu sooritama, s.t haldusakti täitma, sõltumata haldusakti õiguspärasusest, põhjendatusest või otstarbekusest."

⁶¹⁴ Alusetu ettevõtlustoeatuse tagasinõudmise kohta vt RKTk 3-2-1-17-03.

seadmed, pumbajaamad, katlamajad); avalike teedega, ka raudteede ja lennuväljadega (müra ja öösel aknasse paistev tänavavalgustus); linnaväljakutel ja haljasaladel peetavate kontsertide, laatade jm rahvaüritustega; lasteaedade, koolide ja spordiväljakutega (laste kilked, lärm); kaitseväe territooriumidega (riviharjutused, laskmine). Kahjulike mõjutuste lubatav tase sõltub kohalikest oludest – kesklinnas on lubatav suurem liiklusega kaasnev lärm kui maapiirkonnas. Konkreetsemalt aga sõltub kinnistutel lubatav tegevus detailplaneeringutest, samuti hoonete ja rajatiste ehitus- ja kasutuslubadest. Kui detailplaneering näeb näiteks kinnistul ette kaitseväe õppeväljaku, siis ei saa naabrid keelata ega piirata selle väljaku sihtotstarbelist kasutamist. Kas planeering on õiguspärane või mitte, pole seejuures tähtis. Kui peaks tõesti olema võimalik asutuse töö tema maatükil ja talle määratud ruumides naabreid vähem häirivamal viisil ümber korraldada selliselt, et see ei kahjusta kuidagi avaliku ülesande täitmist (nt paigutada tänavalatern elamust veidi eemale), siis võib asutusel erandina tekkida ka kohustus organiseerida oma toimingud teisiti. Kõne alla tuleb ka mõjutustega tekitatud kahju hüvitamine AÕS § 143 lg 2 kohaselt. Mis puudutab ühekordseid või perioodiliselt korduvaid rahvaüritusi, siis nende korraldamine kuulub olemuslikult avalike väljakute, parkide jms juurde ja naaber neid põhimõtteliselt keelata ei saa, küll aga saab ta nõuda öörahu ja küllaldaselt määral avaliku korra tagamist.

14.2.4. Nõuded teabetoimingutele

HMS küll ei sätesta erinõudeid teabetoimingutele, kuid need on tuletatavad haldusõiguse üldpõhimõtetest ja AvTS-st. Haldusmenetluse eelstaadiumides toimuva infovahetusega (menetlusest teavitamine, selgitamiskohustus, dokumentide tutvustamine) seoses oleme neile põhimõtetele ka juba viidanud. Teabenõudele vastamisel, info internetti väljapanekul, koodaniku nõustamisel, avalikkuse hoiatamisel jne tuleb tagada teabe adekvaatus. Seejuures tuleb teabes eristada *faktiväiteid* ja *väärtushinnanguid*. Faktiväiteid saab hinnata skaalal "tõene-mittetõene", väärtushinnanguid sel viisil hinnata ei saa, kuid nad peavad olema mõistlikult põhjendatud või vähemalt põhjendatavad.

Põhimõtteliselt on enesestmõistetav, et demokraatliku õigusriigi asutused võivad väljastada vaid *tõest* informatsiooni. Info tõepärasuse kohustus ei laiene ainult info avaldamisele, vaid andmesubjektil on ka õigus nõuda,

et juba tema kohta riiklikes andmekogudes sisalduv teave oleks tõene.⁶¹⁵ Kuid tänapäevase infotulva tingimustes jõuab asutuste valdusse hulgaliselt ka kaheldava tõeväärtusega teavet. Faktide kontrollimine on paljudel juhtudel aeganõudev; vahel mõistlike kulude juures isegi võimatu. Samas peab asutustesse jõudnud teave reeglina olema kodanikule juurdepääsupiiranguteta. Seega ei saa asutus vastutada kõigi tema valduses olevate dokumentide sisulise õigsuse eest. Vastasel juhul muutuks riik universaalseks uurimisasutuseks, mis peaks täitma kõiki mõeldavaid kodanike tellimusi info hankimiseks. Küll aga tuleb kontrollimata info edastamisel juhtida kodaniku tähelepanu info võimalikule puudulikkusele. Üldse tuleb igasuguse info väljastamisel, nii konkreetsele isikule kui ka avalikkusele, püüda vältida väärarvamuste tekkimist. Hea halduse nõuded ei ole täidetud, kui asutuse lünklikult, laialivalguvalt, teaduslikult või kantseleikeeles esitatud väiteid on võimalik tagantjärele juuksekarva lõhki ajades tõeseks lugeda, kuid keskmisele kodanikule jääb infoga tutvudes selle sisust hoopis teine mulje või ei jõua oluline sõnum kodanikuni. Seega peab asutus arvestama auditooriumi suutlikkust tekstist aru saada.⁶¹⁶

Kui Tervisekaitseinspeksioon nt viitab oma hoiatuses, et konkreetse tootja vein sisaldab lubamatuid aineid, siis üldsus järelgab sellest ilmselt, et vein on ebakvaliteetne ja tervisele ohtlik. Mõningane aine lubatud koguse ületamine ei pruugi aga alati tähendada, et toode on ohtlik. Seetõttu tuleb üldsuse informeerimisel edastada teavet viisil, mis on arusaadav ka tavakodanikule, mitte ainult erialaspetsialistile.

Väärtushinnangute (kommentaariid, et miski on halb ja miski hea) esitamisele tuleb avalikul haldusel olla ettevaatlik. Hinnangud inimestele, nende tegudele ja nähtustele peavad kujunema ühiskonnas vaba diskussiooni vormis, mitte riikliku ajuloputuse tulemusena. Siiski on hinnangute andmine ja ka argessiivsemad auditooriumi mõjutusmeetodid tihti hädavajalikud üldise kasu eesmärgil või elu, tervise jm väärtuste kaitsel (nt turvavööga sõitmise propageerimine, tarbijate hoiatamine ohtliku kauba eest). Väärtushinnangute andmine võib olla vajalik ka info arusaadavuse tagamiseks. Eeltoodud tootehoiatuse näite puhul ei ole oluline mitte niivõrd avastatud keemilise ühendi nimi ja hulk, kuivõrd selgitus, mida see ühend tarbijale kaasa võib tuua. Teatud annus agressiivsust võib osutada tarvilikuks ka

⁶¹⁵ Nt isikul on õigus nõuda tema kohta rahvastikuregistris sisalduvate ebaõigete, mittevajalike, puudulike või aegunud andmete parandamist, RKHK 3-3-1-18-98; hoone tegelikul omanikul on õigus nõuda, et talle kuuluva hoone kohta ei säilitataks hooneregistris vääraid, puudulikke, aegunud või eksitavaid andmeid, RKHK 3-3-1-59-02, p 14. Isiku õigusi ei riku aga andmekogus (nt autoregistris) peetavad valeandmed, kui ta on need ise andmekogu pidajale esitanud ja andmekogu pidajal ei olnud seadusest tulenevat kohustust andmete õigsust kontrollida, RKHK 3-3-1-2-00, p 1.

⁶¹⁶ Info täielikkuse nõudest tuleneb see, et kui isikut soovitakse mingist asjaolust teavitada, siis tuleb tähelepanu pöörata kõigile aspektidele, mis seda asjaolu võivad mõjutada. Nt kui Haigekassa teavitab isikut ravikindlustussuhte lõppemisest, siis ei tohi piirduda vaid ühe ravikindlustussuhte äralangemise kontrollimisega, sest isik võib olla kindlustusega hõlmatud ka muudel alustel, RKHK 3-3-1-65-03, p 10 j.

asutuse ja ajakirjaniku, poliitiku või huvigrupi esindaja vahelises avalikus diskussioonis.

Olulist rolli isikut puudutava teabe avaldamisel mängivad ka teate vorm, toon, intensiivsus ja detailsus. Avaliku sektori *veebilehtedel* tuleb vältida kirevat vormingut (vilkuvad ja liikuvad tekstid, mitmevärviline taust) ning lehekülje ülekoormamist arvutimälu ülemäära koormavate elementidega (fotod, animatsioonid), mis erasfääris on tihti tähelepanu tõmbamiseks vältimatud. Kogu avaliku sektori kodulehtede ülesehitus peaks alluma ühtsetele põhimõtetele, et kodanik ei peaks iga asutuse lehel hakkama uuesti uurima, kust talle vajalikku teavet tuleks otsida. Samal põhjusel ei tohi lehekülgi ilma põhjendatud vajaduseta ümber korraldada. Kuna juurdepääsuõigus hõlmab ka õiguse dokumenti kopeerida, peab asutuse poolt internetis kättesaadavaks tehtud elektrondokumenti olema võimalik kerge vaevaga kasutaja arvutisse alla laadida või välja trükkida.⁶¹⁷ Elektroonilise teabe vormi juures on oluline ka failiformaat, milles andmed on välja pandud. Avalikkusele mõeldud info olgu esitatud sellisel kujul, et kõik inimesed saaksid seda ilma ülemääraste pingutusteta lugeda. Seetõttu tuleks kõigil juhtudel, kus see vähegi võimalik on, esitada andmed HTML-formaadis (tavalsed veebileheküljed, mille vaatamiseks läheb vaja ainult veebilehitsejat) ja jälgida, et need oleksid loetavad kõigi peamiste võrgulehitsetega (s.o *MS Internet Explorer v. 4.0* ja uuemad; *Netscape Navigator/Communicator v. 4.0* ja uuemad; *Opera 6.0* ja uuemad; *Mozilla*). Leheküljed peaksid olema navigeeritavad ning olulisem informatsioon leitav ja loetav ka mittegraafiliste lehitsete (nt *Lynx*) abil.

Andmeid, mis on mõeldud peamiselt väljatrükkimiseks ja mille puhul on esmatähtis nende kujunduse säilimine (nt mitmesugused blanketid ja vormid, aga ka jooniseid sisaldavad kasutusjuhendid), on paljudel juhtudel otstarbekas välja panna PDF-formaadis (*Portable Document Format*), sest see on kujunenud üldkasutatavaks ja selles formaadis dokumentide vaatamiseks üldjuhul vajalikku lisaprogrammi *Adobe Acrobat Reader* (alates versioonist 6.0 on nimeks *Adobe Reader*) on võimalik kasutada enamikus arvutites. PDF-formaadi kasutamisega ei tohi aga üle pingutada, sest 1) sellised dokumendid avanevad enamikus arvutites palju aeglasemalt kui sama infot sisaldavad HTML-dokumendid, eriti närvesööv on see nt juhul, kui PDF-faile on palju ja ei ole täpselt teada, millises neist vajalik info asub, kuid lugeja peab iga dokumendi avanemist ootama ~30 sekundit, samas avaneksid sama infot sisaldavad HTML-dokumendid vähem kui 2 sekundiga; 2) *Acrobat Reader* ei ole paigaldatud sugugi kõigisse arvutitesse ja seetõttu ei pruugi kõik inimesed PDF-formaadis dokumente vaadata saada. Ehkki *Acrobat Reader* on tasuta programm ja internetist vabalt allalaaditav, on

⁶¹⁷ Vt ka Eesti riigiasutuste avalike veebilehtede koostamise juhendit, <http://www.riik.ee/kord/wwwjuhend.html>.

võimalik, et kasutajad ei oska või ei saa seda paigaldada. Seega ei tohiks PDF-formaadis välja panna dokumente, mida saaks sama hästi või veelgi paremini esitada HTML-formaadis. Dokumendid, mille PDF-formaadis esitamine on vajalik, tuleks võimaluse korral välja panna (või vähemalt neis sisalduv oluline info) dubleeritult – nii PDF-formaadis kui ka HTML-formaadis.

Vältida tuleb avalikkusele mõeldud dokumentide “ülesriputamist” MS Excel'i, MS Word'i, Open Office 'i või muus spetsiifilises formaadis, sest nende lugemise võimalust igas arvutis ei saa eeldada. Vastava tarkvara legaalne installeerimine on paljude jaoks rahaliselt või tehniliselt ülejõu käiv. Spetsiifilises formaadis dokumente võib välja panna juhul, kui selleks on põhjendatud vajadus või kui dokumendil on piiratud auditoorium, kes eelduslikult suudab selliselt esitatud andmeid probleemideta kasutada. Näiteks võib esineda vajadus teha Excel'i formaadis andmebaas kättesaadavaks just selleks, et mingis valdkonnas tegutsevatel spetsialistidel oleks võimalik seda ise edasi töödelda. Seega – ka teabe edastamise elektroonilise vormi valikul on oluline proportsionaalsuse põhimõte.

14.2.5. Teavitamine ja motiveerimine

Erinevalt haldusaktide teatavakstegemisest ei ole sooritatud toimingust teavitamist HMS-s üldnormidega ette nähtud, kuigi vastavaid kohustusi kohtab eriseadustes (nt IKS § 15 lg 1). Kuigi reeglina eeldatakse, et puudutatud isik saab toimingust tema faktilise mõju kaudu niikuinii teada, võib teavitamine olla nõutav *hea halduse* põhimõtetest tulenevalt. Seda juhul, kui ilma kohese teavitamiseta võiks õiguste kaitsmine olla raskendatud.

Aktuaalseks võib see kohustus muutuda siis, kui toimingu adressaadiks on alaealine. Kuigi õpilane võib koolipoolsetest toimingutest olla teadlik, võib nii õiguskaitseks kui ka pedagoogilistel eesmärkidel olla vajalik vanema informeerimine lapse suhtes tarvitusele võetud meetmetest.

Tulenevalt suhteliselt suurest vormivabadusest, ei ole toimingute sooritamisel vajalik nende kohene motiveerimine, kuigi see ei ole ka keelatud. Puudutatud isikul on õigus aga nõuda toimingu motiveerimist *tagantjärele* (HMS § 108 lg 1). See on vajalik efektiivse õiguskaitse tagamiseks, et isikul oleks enne vaide või halduskohtuliku kaebuse esitamist võimalik hinnata oma šansse vaidluses võitjaks tulla. Sisuliselt eksisteeris säärane võimalus ka enne HMS jõustumist, tulevalt AVS-ga antud võimalustest. HMS pigem piiritles seda võimalust ja konkretiseeris motiveerimise taotlemise korda. Nimelt tuleb motiveerimist HMS § 108 lg 2 kohaselt taotleda “viivitamata” pärast toimingust teadasaamist. Taotluse esitamiseks lubatud aega ei tohi siiski tõlgendada liiga lühikesena. Isikul peab olema võimalus toimingu tähendust mõista, samuti ei saa nõuda, et ta jätaks taotluse koostamise pärast kõrvale kõik oma muud tegemised. Kuni 5-päevane ajavahemik peaks seega olema reeglina alati aktsepteeritav. Võimalik on ka selle tähtaja ennis-

tamine. Ennistamine võib osutada asutusele kohustuslikuks, kui viivituse tõttu kellegi huve ei kahjustata.

Motiveerimisel on asutusel mõistlik selgitada, mis konkreetselt taotlejat huvitab, et mitte raisata ressursse taotleja jaoks ebaoluliste selgituste peale. Taotleja võib nõuda samasisusliste selgituste esitamist, mis haldusaktidegi puhul: õiguslik ja faktiline alus, juhtumi asjaolude ja üldise normi omavahe-line loogiline sidumine, diskretsiooniotsuse puhul ka kaalutlused, millest lähtuti (HMS § 56 lg-d 2 ja 3).

Seaduse järgi tuleb motiivid esitada kirjalikult, kuid asutus ja taotleja võivad leppida kokku ka motiivide esitamises muus vormis. Kui motivatsioon sisaldub osaliselt või täielikult juba mõnes olemasolevas, menetlusosalisele hõlpsasti kättesaadavas dokumendis, siis ei pea asutus motivatsiooni üle kordama ja ta võib piirduda sellele dokumendile viitamisega või vajadusel ka dokumendi ära kirja isikule saatmisega.

14.2.6. Õiguskaitse

Isikul, kes arvab, et ebaseadusliku haldustoiminguga on kahjustatud tema õigusi, on mitmeid võimalusi enda kaitseks:

- pöörduda halduskohtusse;
- esitada haldusorganile või järelvalvet teostavale asutusele vaie;
- kaevata õiguskantslerile;
- pöörduda probleemiga poliitikute või ajakirjanduse poole;
- pidada asutusega mitteformaalseid läbirääkimisi (ei maksa midagi, kuid enamasti ka ei aita kodanikku).

Efektiveimad, kuid samas formaalse menetluse tõttu kodaniku jaoks kõige koormavamad õiguskaitsevahendid on kaebuse esitamine halduskohtule ja vaie. Kaebuse ja vaidega on võimalik esitada RVS-s sätestatud nõudeid:

- kestva toimingu *katkestamist* (RVS § 4);
- kavandatava toimingu *ärajätmist* (RVS § 5);
- õigusvastaselt sooritamata jäänud toimingu *sooritamist* (RVS § 6)
- *kahju hüvitamist* rahalise hüvitise või faktiliste tagajärgede kõrvaldamise teel (RVS § 7 jj - selleks tuleb vaide asemel esitada haldusorganile taotlus vastavalt RVS § 17 lg-le 1; võimalik on pöörduda ka otse halduskohtu poole).

Peamine haldusaktide vastu suunatud õiguskaitsevahend – haldusakti kehtetuks tunnistamine (tühistamine; RVS § 3) – toimingu puhul kõne alla ei tule, sest faktilisel toimingul ei saa kunagi olla õiguslikku kehtivust.

Nii haldusorgani kui ka kohtu poole pöördumine eeldab, et toiming *riikub isiku õigusi* (HMS § 71 lg 1; HKMS § 7 lg 1). Halduskohtus on võimalik

taotleda ka haldustoimingu õigusvastaseks tunnistamist, selleks ei piisa aga pelgalt õiguste rikkumisest, tuvastamiskaebuse esitamiseks peab kaebajal olema ka eriline põhjendatud huvi – õigusvastasuse kindlakstegemine peab aitama isikul oma õigusi kaitsta (isiku rehabiliteerimise vajadus või soov vältida õigusrikkumise kordumist). Kui toiminguga on tekkinud kahju, on lubatud esmalt esitada kaebus toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks ja selle kaebuse rahuldamise korral esitada hiljem kahjunõue.

Sõnastik⁶¹⁸

Ametiasutus – riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine (ATS § 2 lg 1).

Ametlik kinnitamine – allkirja, ära kirja, väljatrüki või väljavõtte õigsuse kinnitamine haldusorgani poolt (HMS § 22 lg 1).

Avalik teenistuja – isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses (ATS § 4 lg 1).

Avalik teenistus – töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses (ATS § 1 lg 1).

Avalik õigus – avaliku võimu ning üksikisiku vahelisi õigussuhteid reguleeriv õiguse valdkond.

Avaliku võimu kandja – riik, kohalik omavalitsus, avalik-õiguslik juriidiline isik või muu avalikke ülesandeid avalik-õiguslikul alusel teostav isik (RVS § 2 lg 1).

Avatud menetlus – huvitatud isikute laiendatud kaasamist võimaldav haldusmenetluse eriliik (HMS § 46).

Asi – kehaline ese (TsÜS § 49 lg 1).

Avaldus (taotlus) – isiku nõue (taotlus) või seisukoht (avaldus), mis on väljendatud üheselt mõistetavas suulises, kirjalikus või muus vormis

Delegatsiooninorm, vt volitusnorm.

Diskretsioon, vt kaalutusõigus.

Eraõigus – isikute erahuvidest lähtuvaid õigussuhteid reguleeriv õiguse valdkond.

Esindaja – esindatava isiku nimel esindusõiguse alusel tegutsev isik (TsÜS § 117 lg 1).

Ettekirjutus – haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost (AtSS § 4 lg 1).

Füüsiline isik – inimene (TsÜS § 7 lg 1).

⁶¹⁸ Sõnastikus toodud mitmetähenduslike mõistete seletamisel on eelistatud haldusmenetluses tavaliselt kasutatavat tähendust.

Haldusakt – haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt (HMS § 51 lg 1).

Haldusekandja, vt *avaliku võimu kandja*.

Halduskohus – avalik-õiguslikke vaidluseid lahendav ning teisi seadusega ettenähtud ülesandeid täitev kohus (HKMS § 3 lg 1).

Haldusleping – haldusõigussuhteid reguleeriv leping (HMS § 95).

Haldusorgan – seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik (HMS § 8 lg 1).

Haldusõigus – avaliku õiguse haru, mille normid reguleerivad haldusorganite moodustamist ja tegevust ning selle käigus tekkivaid õigussuhteid.

Hea haldustava – avalik-õiguslikes suhetes rakendatav käitumisviis, mis seisneb haldustegevuse eesmärgipärasel ja efektiivsel, samuti võimalikult lihtsal ja kiirel läbiviimisel, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lg 2).

Inimõigused – põhiõigused, mis ei ole piiritletud kindla isikute ringiga, vaid laienevad võrdselt kõigile inimestele.

Juriidiline isik – seaduse alusel loodud eraõiguslik või avalik-õiguslik õigussubjekt (TsÜS § 24).

Kaalutusõigus – haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1).

Kehtivus – õigusakti omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi.

Kehtetuks tunnistamine – õigusakti kehtivuse lõpetamine (HMS § 64 lg 1).

Kohalik omavalitsus – omavalitsusüksuse võimuorganite õigus, võime ja kohustus korraldada ja juhtida kohalikku elu (KOKS § 2 lg 1).

Kohaliku omavalitsuse üksus – vald või linn.

Kuritegu – seaduses sätestatud süütegu, mille eest on füüsilisele isikule põhikaristusena ette nähtud rahaline karistus või vangistus ja juriidilisele isikule rahaline karistus või sundlõpetamine (KarS § 3 lg 2).

Leping – tehing kahe või enama isiku (lepingupooled) vahel, millega lepingupool kohustub või lepingupooled kohustuvad midagi tegema või tege mata jätma (VÕS § 8 lg 1).

Luba – haldusakt, millega isikule antakse õigus või kinnitatakse olemasolevat õigust teha soovitud tegu.

Menetlusosaline – haldusmenetluses osalev isik, kes algatas menetluse või kelle õigusi menetlus riivab (HMS § 11 lg 1).

Määrus – õigusakt, mille haldusorgan annab haldusvälistele isikutele piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks (HMS § 88).

Proportsionaalsus (mõõdupärasus) – haldustegevuse kohasus, vajalikkus ja mõõdukus seatud eesmärgi suhtes (HMS § 3 lg 2).

Põhiõigused – isikutele põhiseadusega tagatud õigused, mis kuuluvad riigi põhialuste hulka.

Põhjendamine (motiveerimine) – haldusakti andmise õiguslike ning faktiliste põhjuste selgitamine (HMS § 56).

Reaaltoiming, vt *toiming*.

Riik – avalik-õiguslik organisatsioon, mida iseloomustavateks elementideks on rahvas, territoorium ning suveräänsus.

Seadus – seadusandliku organi antav üldise sisuga normide kogum (seadus materiaalses mõttes), mis on antud seaduse vormis (seadus formaalses mõttes).

Subjektiivne õigus – isikule õigusnormidest tulenev õigus oma huvide realiseerimiseks.

Tehing – toiming või seotud toimingute kogum, milles sisaldub vähemalt üks kindla õigusliku tagajärje kaasatoomisele suunatud tahteavaldus (TsÜS § 67 lg 1).

Toiming – haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes (HMS § 106 lg 1).

Täitemenetlus – avalik-õiguslike lahendite täitmise menetlus (TMS § 1).

Tähtaeg – kindlaksmääratud ajavahemik, millega on seotud õiguslikud tagajärjed (TsÜS § 134 lg 1).

Tühisus – kehtivuse puudumine algusest peale (HMS § 63 lg 1).

Tühistamine – tagasiulatuv kehtetuks tunnistamine.

Uurimispõhimõte – haldusorgani kohustus välja selgitada menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud, kogudes selleks vajaduse korral omal algatusel täiendavaid tõendeid (HMS § 6).

Vaidemenetlus – haldusmenetluse osa, mille raames kontrollitakse haldusorgani poolt isiku taotluse (vaide) alusel haldusakti või toimingut õiguspärasust ja otstarbekust (HMS § 72).

Vaidlustamisviide – viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1).

Volitus – tehinguga esindatavalt esindajale antud esindusõigus (TsÜS § 117).

Volitusnorm – seadusest tulenev õigus või kohustus kehtestada seaduse rakendamiseks määrus.

Vormivabadus – haldusorgani õigus määrata menetlustoimingu vorm ja muud haldusmenetluse üksikasjad kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 5 lg 1).

Võrdne kohtlemine – sarnases olukorras olevate isikute ühetaoline kohtlemine sõltumata isikuid iseloomustavatest asjaoludest (PS § 12).

Väärtegu – süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahaträhv või arest (KarS § 3 lg 4).

Õigus – õigusnormide, -aktide ja -põhimõtete kogum.

Õigusakt – haldusorgani antav ning kohustuslikku laadi õigusliku reguleerimise vahend.

Õigusjärglus – õiguste ja kohustuste üleminek ühelt isikult teisele (TsÜS § 6 lg 1).

Õiguskindlus – õiguse üldpõhimõte, mis sisaldab avaliku võimu tegutsemise ettenähtavuse ning isikule ebasoodsate normide tagasiulatava mõju keeldu.

Õiguskord – süstemaatiliselt korrastatud õigusnormide kogum.

Õigusnorm – üldkehtiv ning kohustuslik käitumisreegel.

Õiguspärane ootus (usalduse kaitse) – igatühe õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et tema suhtes rakendatav seadus jääb kehtima.

Õiguspärasus – õigusakti nõuetele vastavus (nt haldusakti andmine pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalsus, kaalutusvigade puudumine ning vastavus vorminõuetele, HMS § 54).

Õigusriik – riik, kus avaliku võimu tegevus on allutatud õigusele.

Õigussubjekt – õiguste ja kohustuste kandja; õigusvõimeline isik.

Õigussuhe – õiguslikult reguleeritud suhe.

Üksikakt – käitumisjuhiseid üksikjuhtumiks sisaldav õigusakt.

Üldakt – abstraktset hulka juhtumeid reguleeriv õigustloov akt.

Üldkorraldus – üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud haldusakt (HMS § 51 lg 2).

Kirjandus

- A. Aarnio, *Õiguse tõlgendamise teooria*, Tallinn: Juura 1996
- A. Aedmaa, Haldusakti põhjendamise kohustus, *Juridica* 2001, nr 8, lk 529
- A. Aedmaa, Haldusakti tühistamine vs kehtetuks tunnistamine, *Õigusekeel* 2001, nr 5, lk 34
- K. Ahi, Korruptsiooni otseselt tõkestavate õigusaktide analüüs, teoses: P. Pruks (koostaja), *Korruptsiooni piiramisest Eestis*, Tartu: *Iuridicum* 2002
- K. Ahi/L. Saarniit, Eetikakoodeksite ja eetika infrastruktuuri osa korruptsiooni ennetamisel, *Juridica* 2000, nr 8, lk 492
- M. Albertini, *Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates*, Bern: Stämpfli 2000
- M. Altnurme/I. Pilving, *Haldusmenetlus Eesti kehtivas õiguses*, Justiitsministeerium 1999
- E. Andresen, Korruptsiooni tõkestamine riigihankemenetluses, teoses: P. Pruks (koostaja), *Korruptsiooni piiramisest Eestis*, Tartu: *Iuridicum* 2002
- T. Annus, Haldus ja õigus Eestis, *Juridica* 1999, nr 7, lk 314
- T. Annus, Riigi funktsioonide delegeerimine eraõiguslikele isikutele kohtutäiturite näitel, *Juridica* 2002, nr 4, lk 224
- T. Annus, *Riigiõigus*, Tallinn: Juura 2001
- Ü. Anton, Haldussund kui haldustäide, *Juridica* 1998, nr 8, lk 389
- R. Bauer, *Das Recht auf eine gute Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Frankfurt am Main: Lang 2002
- D. Bergner, *Grundrechtsschutz durch Verfahren: eine rechtsvergleichende Untersuchung des deutschen und britischen Verwaltungsverfahrensrechts*, München: Vahlen 1998
- W. Brohm, *Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand und Wettbewerb*, *NVwZ* 1994, lk 281
- J. G. Brouwer/A. E. Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Nijmegen: *Ars Aequi Libri* 1998
- M. Bullinger, *Das Recht auf eine gute Verwaltung nach der Grundrechtshcharta der EU*, teoses: C.-E. Eberle (koostaja), *Der Wandel*

- des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart: Festschrift für Winfried Brohm, München: Beck 2002
- D. Ehlers, Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft, DVBl 1998, lk 497
- E. Eisenberg, Die Anhörung des Bürgers im Verwaltungsverfahren und die Begründungspflicht für Verwaltungsakte, Baden-Baden: Nomos 1999
- H.-U. Erichsen (koostaja), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl, Berlin: de Gruyter 1998
- D. Foulkes, Administrative Law, 8th ed, London: Butterworths 1995
- D. J. Galligan, Due Process and Fair Procedures, Oxford: Clarendon 1996
- M. Hochhuth, Vor schlichthoheitlichem Verwaltungseingriff anhören?, NVwZ 2003, lk 30
- W. Hoffmann-Riem, Modernisierung von Recht und Justiz, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2001
- F. Hufen, Fehler im Verwaltungsverfahren: ein Handbuch für Ausbildung und Praxis, 4. Aufl, Baden-Baden: Nomos 2002
- F. Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. München: Beck 2000
- H. D. Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Neuwied: Luchterhand 1997
- S. Kaljumäe, Proportsionaalsuse põhimõte ning selle rakendamise Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve ja haldusajade lahendamisel, Riigikohus 2000: Lahendid ja kommentaarid (2001), lk 897
- H.-G. Kamann/M. Selmayr, Das Risiko der Bestandskraft, NVwZ 1999, lk 1041
- E. Kergandberg, Põhiõiguste menetluslikust dimensioonist, Juridica 2003, nr 1, lk 8
- J. Klesment, Administratiivmenetluse seadusest, Linnad ja alevid 1936, lk 4
- A.-T. Kliimann, Administratiivakti teooria, Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1932
- A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1937
- A.-T. Kliimann, Õiguskord, Tartu: Akadeemiline Kooperatiiv 1939
- C. Koenig/M. Pechstein/C. Sander, EU-/EG-Prozeßrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 2002
- K. Kuusikko, Neuvonta hallinnossa, Helsinki: Kauppakaari 2000
- R. Känd, Administratiivmenetlusest, Maaomavalitsus 1938, lk 2.
- L. Lehis, Maksumaksja õiguste kaitse maksumenetluses, Juridica 1997, nr 3, lk 128

- L. Lehis, Tulumaksuseadus: kommenteeritud väljaanne, Tartu: Casus 2000
- Ü. Madise, Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, *Juridica* 2003, nr 1, lk 38
- Ü. Madise, Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses. Magistratöö, Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2001
- J. Martínez Soria, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis, *EuR* 2001, lk 682
- H. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl, München: Beck 1998
- K. Merusk, Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, Tallinn: Juura 1997
- K. Merusk, Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid, *Juridica* 2000, nr 8, lk 499
- K. Merusk, Halduskohtu mõiste, organisatsioon ja pädevus haldusvaidluste lahendamisel, *Juridica* 1994, nr 2, lk 47
- K. Merusk, Halduslepingu vaidlustamine halduskohtus: probleemid ja võimalikud lahendused, *Juridica* 1999, nr 9, lk 457
- K. Merusk, Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses, *Juridica* 2001, nr 8, lk 519
- K. Merusk, Presumptions of Law for Ensuring Fundamental Rights in Administrative Proceeding, *Juridica International* 7 (2002), lk 76
- K. Merusk/I. Koolmeister, Haldusõigus, Tallinn: Juura 1995
- Lord Millet, The Right to Good Administration in European Law, *Public Law* 2002, lk 309
- A. Musil, Die Berichtigung von Verwaltungsakten wegen offener Unrichtigkeiten gemäß § 42 VwVfG und § 129 AO, *DÖV* 2001, lk 947
- R. Narits, Õiguse entsüklopeedia, 2. trükk, Tallinn: Juura 2002
- V. Olle, Kohaliku omavalitsuse ülesannete struktuur ja liigitamiskriteeriumid, *Juridica* 2002, nr 8, lk 523
- V. Olle, Kohalikust rahvaalgatusest *de lege ferenda*, *Juridica* 2001, nr 8, lk 546
- V. Olle, Ühise esindaja instituut haldusmenetluses, *Juridica* 2003, nr 8, lk 525
- T. Oppermann, Euroopa õigus, Tallinn: Juura 2002
- F.-J. Peine, Öffentliches und Privates Nachbarrecht, *JuS* 1987, lk 169
- R. J. Pierce/S. A. Shapiro/P. R. Verkuil, Administrative Law and Process, 3rd ed, New York: Foundation Press 1999
- I. Pilving, Haldusakti tühistamine halduse poolt, *Juridica* 1998, nr 8, lk 392

- I. Pilving, Right of Action in Estonian Administrative Procedure, *Juridica International* 4 (1999), nr 1, lk 55
- I. Pilving, Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas, *Juridica* 2002, nr 2, lk 106; nr 3, lk 139
- P. Pärna/V. Kõve, *Asjaõigusseadus: Kommenteeritud väljaanne*, Tallinn: Juura 1996
- M. Randak, Bindungswirkungen von Verwaltungsakten, *JuS* 1992, lk 33
- L. Ritter/W. D. Braun/F. Rawlinson, *European Competition Law*, 2nd ed, The Hague: Kluwer 2000
- M.-S. Sahku, Kohaliku omavalitsuse vara kasutusse andmise põhimõtted, *Juridica* 2001, nr 8, lk 541
- M. Saunanen, Kaebuse esitamise tähtaeg halduskohtumenetluses, *Juridica* 1998, nr 10, lk 520
- D. H. Schewing, Europäisierung des Verwaltungsrechts, *Die Verwaltung* 2001, lk 106
- E. Schmidt-Aßmann, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs-idee*, Berlin: Springer 1998
- E. Schmidt-Aßmann (koostaja), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 11. Aufl, Berlin: de Gruyter 1999
- F. Schoch, Die Europäisierung des Allgemeinen Verwaltungsrechts und der Verwaltungsrechtswissenschaft, teoses: W. Berg (koostaja), *Die Wissenschaft von Verwaltungsrecht, Die Verwaltung* 1999, Beiheft 2, lk 139
- H. Schulze-Fielitz, Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, teoses: N. Dose/R. Voigt (koostaja), *Kooperatives Recht*, Baden-Baden: Nomos 1995
- J. Schwarze, Der Staat als Adressaat des europäischen Wettbewerbsrechts, *EuWZ* 2000, lk 613
- N. Siitam, Avalikkus avatud menetluses osalejana, *Juridica* 2001, nr 5, lk 296
- S. de Smith/H. Woolf/J. Jowell, *Principles of Judicial Review*, London: Sweet & Maxwell 1999
- H. Sodan, Unbeachtlichkeit und Heilung von Verfahrens- und Formfehlern, *DVBf* 1999, lk 729
- J. Sootak/P. Pikamäe, *Karistusseadustik: Kommenteeritud väljaanne*, Tallinn: Juura 2002
- P. Stelkens/H.-J. Bonk/M. Sachs (koostajad), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, München: Beck 1998
- R. Sõlg, Haldusaktid. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnike pädevuskoolituse õppematerjal, Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1999,

- <http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/haldusaktid.html>
- T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford: Oxford Univ. Press 1999
- M. Triipan, Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses, *Juridica* 2001, nr 5, lk 305
- E.-J. Truuväli (koostaja), *Eesti Vabariigi põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne*, Tallinn: Juura 2002
- E. Vene, Kohtupraktika halduskohtusse kaebuse esitamise tähtajaga seonduvates küsimustes, *Riigikohus* 2002: Lahendid ja kommentaarid (2003), lk 1338
- E. Vene, Mõningaid tähelepanekuid haldusprotsessuaalsest kaebõigusest kohtupraktika pinnalt, *Riigikohus* 2001: Lahendid ja kommentaarid (2002), lk 1129
- W. Wade/C. Forsyth, *Administrative Law*, 8th ed, Oxford: Oxford Univ. Press 2000
- P. Weides, *Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren*, 3. Aufl, München: Beck 1993

Viidatud kohtulahendid

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

EIÕK 6538/74 (26.04.1979) – “Sunday Times v Suurbritannia”

EIÕK 31827/96 (03.05.2001) – “J.B. v Šveits”

Euroopa Kohtu lahendid

EuK 17/74 – “Transocean Marine Paint”

EuK 85/76 – “Hoffmann-La Roche”

EuK C-49/88 – “Al-Jubail Fertilizer”

Riigikohtu lahendid

1993

RKPK III-4/1-4/93 (04.11.1993), RT I 1993, 72/73, 1052

1994

RKPK III-4/1-2/94 (12.01.1994), RT I 1994, 8, 130

RKPK III-4/1-8/94 (02.11.1994), RT I 1994, 80, 1379

RKPK III-4/1-12/94 (11.01.1995), RT I 1995, 9, 112

RKTK III-2/1-15/94 (22.04.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/2/1-15/94.html>

RKHK III-3/1-6/94 (16.06.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-6/94.html>

RKHK III-3/1-8/94 (08.09.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-8/94.html>

RKHK III-3/1-10/94 (11.11.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-10/94.html>

RKHK III-3/1-15/94 (16.12.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-15/94.html>

RKHK III-3/1-17/94 (21.12.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-17/94.html>

RKHK III-3/1-18/94 (21.12.1994),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-18/94.html>

RKHK III-3/1-19/94 (13.01.1995),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-19/94.html>

1995

RKHK III-3/1-2/95 (17.02.1995), RT III 1995, 3, 40
RKHK III-3/1-3/95 (17.02.1995), RT III 1995, 3, 41
RKHK III-3/1-7/95 (05.05.1995), RT III 1995, 7, 90
RKHK III-3/1-8/95 (26.05.1995), RT III 1995, 8, 103
RKHK III-3/1-10/95 (16.06.1995), RT III 1995, 9, 115
RKHK III-3/1-13/95 (09.06.1995), RT III 1995, 9, 114
RKHK III-3/1-14/95 (15.09.1995), RT III 1995, 14, 169
RKHK III-3/1-15/95 (29.09.1995), RT III 1995, 14, 172
RKHK III-3/1-16/95 (22.09.1995), RT III 1995, 14, 170
RKHK III-3/1-17/95 (29.09.1995), RT III 1995, 14, 173
RKHK III-3/1-20/95 (29.09.1995), RT III 1995, 14, 174
RKHK III-3/1-21/95 (17.11.1995), RT III 1996, 4, 59
RKHK III-3/1-22/95 (13.10.1995), RT III 1995, 16, 202
RKHK III-3/1-23/95 (20.10.1995), RT III 1995, 16, 203
RKHK III-3/1-24/95 (27.10.1995), RT III 1995, 17, 213
RKHK III-3/1-26/95 (06.10.1995), RT III 1995, 14, 176
RKHK III-3/1-28/95 (20.10.1995), RT III 1995, 16, 204
RKHK III-3/1-29/95 (27.10.1995), RT III 1995, 17, 214
RKHK III-3/1-30/95 (10.11.1995), RT III 1995, 18, 229
RKHK III-3/1-33/95 (27.10.1995), RT III 1995, 17, 215
RKHK III-3/1-35/95 (10.11.1995), RT III 1995, 18, 230
RKHK III-3/1-36/95 (10.11.1995), RT III 1995, 18, 231
RKHK III-3/1-37/95 (01.12.1995), RT III 1996, 4, 61
RKHK III-3/1-39/95 (01.12.1995), RT III 1996, 4, 63
RKHK III-3/1-42/95 (08.12.1995), RT III 1996, 5, 72
RKHKIII-3/1-44/95 (12.01.1996),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3/1-44/95.html>

1996

RKPK 3-4-1-3-96 (20.12.1996), RT I 1997, 4, 28
RKEK 3-2-1-34-96 (17.06.1996), RT III 1996, 24, 330
RKHK 3-3-1-3-96 (08.03.1996), RT III 1996, 13, 186
RKHK 3-3-1-4-96 (09.02.1996), RT III 1996, 10, 147
RKHK 3-3-1-9-96 (15.03.1996), RT III 1996, 13, 188
RKHK 3-3-1-15-96 (03.05.1996), RT III 1996, 17, 240
RKHK 3-3-1-18-96 (31.05.1996), RT III 1996, 22, 298

RKHK 3-3-1-22-96 (14.06.1996), RT III 1996, 23, 316
RKHK 3-3-1-26-96 (27.09.1996),
<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-26-96.html>
RKHK 3-3-1-29-96 (11.10.1996), RT III 1997, 3, 29
RKHK 3-3-1-30-96 (02.12.1996), RT III 1996, 29, 382
RKHK 3-3-1-32-96 (18.10.1996), RT III 1996, 28, 375
RKHK 3-3-1-34-96 (01.11.1996), RT III 1997, 1, 5
RKHK 3-3-1-38-96 (22.11.1996), RT III 1997, 2, 17
RKHK 3-3-1-39-96 (06.12.1996), RT III 1997, 2, 18

1997

RKPK 3-4-1-2-97 (06.10.1997), RT I 1997, 74, 1267
RKPK 3-4-1-3-97 (06.10.1997), RT I 1997, 74, 1268
RKHK 3-3-3-1-97 (07.03.1997), RT III 1997, 10, 115
RKHK 3-3-1-3-97 (28.02.1997), RT III 1997, 10, 113
RKHK 3-3-1-4-97 (21.02.1997), RT III 1997, 9, 103
RKHK 3-3-1-5-97 (24.03.1997), RT III 1997, 12 136
RKHK 3-3-1-8-97 (21.03.1997), RT III 1997, 13, 143
RKHK 3-3-1-11-97 (11.04.1997), RT III 1997, 17, 180
RKHK 3-3-1-14-97 (30.05.1997), RT III 1997, 21/22, 234
RKHK 3-3-1-15-97 (06.06.1997), RT III 1997, 21/22, 235
RKHK 3-3-1-18-97 (13.06.1997), RT III 1997, 24, 251
RKHK 3-3-1-24-97 (19.09.1997), RT III 1997, 29, 305
RKHK 3-3-1-25-97 (19.09.1997), RT III 1997, 29, 306
RKHK 3-3-1-27-97 (03.10.1997), RT III 1997, 30, 320
RKHK 3-3-1-28-97 (17.10.1997), RT III 1997, 30, 321
RKHK 3-3-1-29-97 (31.10.1997), RT III 1997, 31/32, 341
RKHK 3-3-1-30-97 (07.11.1997), RT III 1997, 31/32, 342
RKHK 3-3-1-32-97 (05.12.1997), RT III 1998, 2, 16
RKHK 3-3-1-33-97 (05.12.1997), RT III 1998, 2, 17
RKHK 3-3-1-37-97 (19.12.1997), RT III, 1998, 6, 62

1998

RKPK 3-4-1-1-98 (05.02.1998), RT I 1998, 14, 230
RKPK 3-4-1-2-98 (23.03.1998), RT I 1998, 31/32, 432
RKPK 3-4-1-4-98 (27.05.1998), RT I 1998, 49, 752
RKPK 3-4-1-5-98 (17.06.1998), RT I 1998, 58, 939

RKPK 3-4-1-7-98 (04.11.1998), RT I 1998, 98/99, 1618
RKPK 3-4-1-8-98 (23.11.1998), RT I 1998, 103, 1727
RKPK 3-4-1-11-98 (22.12.1998), RT I 1998, 113/114, 1887
RKHK 3-3-1-4-98 (20.02.1998), RT III 1998, 8, 90
RKHK 3-3-1-6-98 (06.03.1998), RT III 1998, 9, 103
RKHK 3-3-1-7-98 (13.03.1998), RT III 1998, 11, 123
RKHK 3-3-1-8-98 (13.03.1998), RT III 1998, 11, 124
RKHK 3-3-1-9-98 (13.03.1998), RT III 1998, 11, 125
RKHK 3-3-1-11-98 (13.03.1998), RT III 1998, 11, 126
RKHK 3-3-1-13-98 (20.03.1998), RT III 1998, 12, 137
RKHK 3-3-1-14-98 (13.04.1998), RT III 1998, 13, 148
RKHK 3-3-1-16-98 (08.05.1998), RT III 1998, 17, 181
RKHK 3-3-1-17-98 (08.05.1998), RT III 1998, 17, 182
RKHK 3-3-1-18-98 (08.05.1998), RT III 1998, 19, 196
RKHK 3-3-1-20-98 (19.06.1998), RT III 1998, 24, 239
RKHK 3-3-1-21-98 (19.06.1998), RT III 1998, 24, 240
RKHK 3-3-1-22-98 (11.09.1998), RT III 1998, 25, 252
RKHK 3-3-1-23-98 (18.09.1998), RT III 1998, 26, 255
RKHK 3-3-1-24-98 (18.09.1998), RT III 1998, 26, 256
RKHK 3-3-1-27-98 (09.10.1998), RT III 1998, 29, 291
RKHK 3-3-1-28-98 (02.10.1998), RT III 1998, 26, 258
RKHK 3-3-1-29-98 (02.10.1998), RT III 1998, 26, 259
RKHK 3-3-1-32-98 (16.10.1998), RT III 1998, 29, 293
RKHK 3-3-1-34-98 (03.12.1998), RT III 1999, 1, 17
RKHK 3-3-1-35-98 (11.12.1998), RT III 1999, 2, 35
RKHK 3-3-1-36-98 (11.12.1998), RT III 1999, 2, 33
RKHK 3-3-1-40-98 (22.01.1999), RT III 1999, 5, 58

1999

RKHK 3-3-1-3-99 (12.02.1999), RT III 1999, 8, 80
RKHK 3-3-1-4-99 (19.02.1999), RT III 1999, 8, 81
RKHK 3-3-1-6-99 (22.03.1999), RT III 1999, 10, 102
RKHK 3-3-1-12-99 (05.04.1999), RT III 1999, 12, 119
RKHK 3-3-1-14-99 (19.04.1999), RT III 1999, 13, 126
RKHK 3-3-1-15-99 (26.04.1999), RT III 1999, 14, 135
RKHK 3-3-1-18-99 (03.05.1999), RT III 1999, 14, 137
RKHK 3-3-1-19-99 (10.05.1999), RT III 1999, 15, 148

RKHK 3-3-1-20-99 (17.05.1999), RT III 1999, 17, 165
RKHK 3-3-1-21-99 (17.05.1999), RT III 1999, 17, 166
RKHK 3-3-1-25-99 (25.05.1999), RT III 1999, 18, 173
RKHK 3-3-1-26-99 (07.06.1999), RT III 1999, 20, 189
RKHK 3-3-1-27-99 (22.06.1999), RT III 1999, 22, 208
RKHK 3-3-1-28-99 (07.06.1999), RT III 1999, 20, 190
RKHK 3-3-1-32-99 (18.10.1999), RT III 1999, 27, 251
RKHK 3-3-1-33-99 (05.10.1999), RT III 1999, 25, 239
RKHK 3-3-1-36-99 (01.11.1999), RT III 1999, 28, 259
RKHK 3-3-1-38-99 (18.10.1999), RT III 1999, 27, 252
RKHK 3-3-1-39-99 (18.10.1999), RT III 1999, 27, 253
RKHK 3-3-1-40-99 (08.11.1999), RT III 1999, 29, 273
RKHK 3-3-1-41-99 (01.11.1999), RT III 1999, 28, 260
RKHK 3-3-1-42-99 (15.11.1999), RT III 1999, 29, 274
RKHK 3-3-1-45-99 (29.11.1999), RT III 1999, 30, 291
RKHK 3-3-1-48-99 (20.12.1999), RT III 2000, 2, 14
RKHK 3-3-1-50-99 (07.02.2000), RT III 2000, 5, 46
RKHK 3-3-1-52-99 (21.02.2000), RT III 2000, 6, 59
RKHK 3-3-1-53-99 (14.02.2000), RT III 2000, 6, 58

2000

RKÜK 3-4-1-1-00 (17.03.2000), RT III 2000, 8, 77
RKÜK 3-4-1-10-00 (22.12.2000), RT III 2001, 1, 1
RKÜK 3-3-1-38-00 (22.12.2000), RT III 2001, 2, 14
RKPK 3-4-1-2-00 (09.02.2000), RT III 2000, 5, 45
RKPK 3-4-1-3-00 (08.03.2000), RT III 2000, 7, 70
RKPK 3-4-1-5-00 (12.05.2000), RT III 2000, 13, 140
RKPK 3-4-1-6-00 (28.04.2000), RT III 2000, 12, 125
RKHK 3-3-1-4-00 (03.04.2000), RT III 2000, 11, 116
RKHK 3-3-1-5-00 (27.03.2000), RT III 2000, 9, 86
RKHK 3-3-1-8-00 (27.03.2000), RT III 2000, 9, 87
RKHK 3-3-1-9-00 (17.04.2000), RT III 2000, 11, 117
RKHK 3-3-1-11-00 (18.05.2000), RT III 2000, 14, 149
RKHK 3-3-1-13-00 (22.05.2000), RT III 2000, 14, 150
RKHK 3-3-1-14-00 (22.05.2000), RT III 2000, 14, 151
RKHK 3-3-1-15-00 (12.06.2000), RT III 2000, 17, 180
RKHK 3-3-1-16-00 (19.06.2000), RT III 2000, 18, 189

RKHK 3-3-1-17-00 (19.06.2000), RT III 2000, 18, 190
RKHK 3-3-1-20-00 (30.05.2000), RT III 2000, 15, 164
RKHK 3-3-1-27-00 (06.06.2000), RT III 2000, 16, 173
RKHK 3-3-1-30-00 (20.06.2000), RT III 2000, 18, 191
RKHK 3-3-1-31-00 (20.06.2000), RT III 2000, 18, 192
RKHK 3-3-1-34-00 (22.06.2000), RT III 2000, 18, 195
RKHK 3-3-1-37-00 (03.10.2000), RT III 2000, 22, 239
RKHK 3-3-1-40-00 (10.10.2000), RT III 2000, 23, 248
RKHK 3-3-1-41-00 (31.10.2000), RT III 2000, 25, 270
RKHK 3-3-1-44-00 (07.11.2000), RT III 2000, 27, 294
RKHK 3-3-1-45-00 (24.10.2000), RT III 2000, 25, 269
RKHK 3-3-1-52-00 (21.12.2000), RT III 2001, 1, 4
RKHK 3-3-1-56-00 (22.12.2000), RT III 2001, 1, 5
RKHK 3-3-1-58-00 (25.01.2001), RT III 2001, 3, 25
RKHK 3-3-1-59-00 (19.01.2001), RT III 2001, 3, 23
RKHK 3-3-1-60-00 (06.02.2001), RT III 2001, 5, 52
RKHK 3-3-1-62-00 (22.02.2001), RT III 2001, 7, 77
RKHK 3-3-1-63-00 (06.02.2001), RT III 2001, 5, 53
RKHK 3-3-1-64-00 (29.01.2001), RT III 2001, 5, 50
RKHK 3-3-1-65-00 (29.01.2001), RT III 2001, 5, 51
RKHK 3-3-1-66-00 (13.02.2001), RT III 2001, 6, 64
RKHK 3-3-1-69-00 (06.02.2001), RT III 2001, 5, 54

2001

RKÜK 3-4-1-7-01 (11.10.2001), RT III 2001, 26, 280
RKPK 3-4-1-2-01 (05.03.2001), RT III 2001, 7, 75
RKPK 3-4-1-3-01 (22.02.2001), RT III 2001, 6, 62
RKEK 3-3-4-1-01 (15.06.2001), RT III 2001, 24, 258
RKEK 3-3-4-4-01 (20.12.2001), RT III 2002, 4, 32
RKEK 3-3-1-8-01 (20.12.2001), RT III 2002, 4, 33
RKEK 3-3-1-15-01 (20.12.2001), RT III 2002, 4, 34
RKKK 3-1-1-64-01 (01.06.2001), RT III 2001, 19, 202
RKTK 3-2-1-64-01 (17.05.2001), RT III 2001, 17, 185
RKHK 3-3-1-1-01 (27.02.2001), RT III 2001, 8, 85
RKHK 3-3-1-2-01 (06.03.2001), RT III 2001, 8, 87
RKHK 3-3-1-3-01 (13.03.2001), RT III 2001, 9, 101
RKHK 3-3-1-6-01 (20.03.2001), RT III 2001, 10, 108

RKHK 3-3-1-14-01 (20.04.2001), RT III 2001, 14, 142
RKHK 3-3-1-21-01 (04.05.2001), RT III 2001, 16, 170
RKHK 3-3-1-24-01 (10.05.2001), RT III 2001, 16, 172
RKHK 3-3-1-26-01 (07.04.2001), RT III 2001, 16, 173
RKHK 3-3-1-27-01 (08.05.2001), RT III 2001, 16, 168
RKHK 3-3-1-31-01 (20.06.2001), RT III 2001, 22, 235
RKHK 3-3-1-32-01 (11.06.2001), RT III 2001, 20, 214
RKHK 3-3-1-33-01 (27.06.2001), RT III 2001, 23, 249
RKHK 3-3-1-35-01 (27.06.2001), RT III 2001, 22, 250
RKHK 3-3-1-38-01 (19.06.2001), RT III 2001, 22, 234
RKHK 3-3-1-39-01 (27.09.2001), RT III 2001, 25, 266
RKHK 3-3-1-40-01 (22.11.2001), RT III 2001, 31, 330
RKHK 3-3-1-43-01 (20.11.2001), RT III 2001, 31, 329
RKHK 3-3-1-49-01 (23.10.2001), RT III 2001, 28, 303
RKHK 3-3-1-51-01 (07.12.2001), RT III 2002, 1, 1
RKHK 3-3-1-52-01 (22.11.2001), RT III 2001, 31, 331
RKHK 3-3-1-53-01 (26.11.2001), RT III 2001, 33, 344
RKHK 3-3-1-54-01 (06.11.2001), RT III 2001, 30, 318
RKHK 3-3-1-57-01 (29.11.2001), RT III 2001, 33, 346
RKHK 3-3-1-60-01 (18.12.2001), RT III 2002, 2, 11
RKHK 3-3-1-61-01 (06.03.2001), RT III 2001, 8, 86
RKHK 3-3-1-67-01 (21.12.2001), RT III 2002, 4, 37

2002

RKPK 3-4-1-4-02 (10.04.2002), RT III 2002, 12, 120
RKPK 3-4-1-8-02 (05.11.2002), RT III 2002, 30, 326
RKEK 3-3-4-2-02 (10.04.2001), RT III 2002, 13, 138
RKEK 3-3-4-3-02 (15.03.2002), RT III 2002, 10, 98
RKEK 3-3-4-4-02 (09.04.2002), RT III 2002, 13, 137
RKEK 3-3-4-7-02 (12.11.2002), RT III 2002, 32, 349
RKTk 3-2-1-103-02 (15.12.2002), RT III 2003, 2, 22
RKHK 3-3-1-3-02 (01.02.2002), RT III 2002, 6, 54
RKHK 3-3-1-4-02 (08.02.2002), RT III 2002, 7, 61
RKHK 3-3-1-6-02 (21.02.2002), RT III 2002, 8, 75
RKHK 3-3-1-7-02 (26.02.2002), RT III 2002, 8, 77
RKHK 3-3-1-8-02 (18.02.2002), RT III 2002, 7, 61
RKHK 3-3-1-9-02 (07.03.2002), RT III 2002, 9, 87

RKHK 3-3-1-12-02 (19.02.2002), RT III 2002, 7, 62
RKHK 3-3-1-13-02 (19.03.2002), RT III 2002, 12, 123
RKHK 3-3-1-14-02 (03.04.2002), RT III 2002, 12, 124
RKHK 3-3-1-15-02 (03.04.2002), RT III 2002, 12, 125
RKHK 3-3-1-17-02 (27.03.2002), RT III 2002, 11, 110
RKHK 3-3-1-19-02 (07.03.2002), RT III 2002, 9, 87
RKHK 3-3-1-21-02 (28.05.2002), RT III 2002, 16, 187
RKHK 3-3-1-25-02 (14.05.2002), RT III 2002, 15, 172
RKHK 3-3-1-26-02 (19.06.2002), RT III 2002, 20, 236
RKHK 3-3-1-27-02 (06.06.2002), RT III 2002, 18, 204
RKHK 3-3-1-29-02 (21.05.2002), RT III 2002, 16, 185
RKHK 3-3-1-30-02 (20.06.2002), RT III 2002, 21, 242
RKHK 3-3-1-31-02 (30.05.2002), RT III 2002, 18, 203
RKHK 3-3-1-32-02 (17.06.2002), RT III 2002, 20, 232
RKHK 3-3-1-33-02 (18.06.2002), RT III 2002, 20, 234
RKHK 3-3-1-35-02 (13.06.2002), RT III 2002, 20, 231
RKHK 3-3-1-36-02 (19.06.2002), RT III 2002, 20, 237
RKHK 3-3-1-40-02 (02.10.2002), RT III 2002, 24, 270
RKHK 3-3-1-41-02 (16.10.2002), RT III 2002, 26, 294
RKHK 3-3-1-42-02 (10.10.2002), RT III 2002, 25, 284
RKHK 3-3-1-43-02 (24.10.2002), RT III 2002, 28, 310
RKHK 3-3-1-47-02 (04.11.2002), RT III 2002, 30, 328
RKHK 3-3-1-48-02 (15.10.2002), RT III 2002, 26, 292
RKHK 3-3-1-49-02 (11.11.2002), RT III 2002, 32, 350
RKHK 3-3-1-51-02 (04.11.2002), RT III 2002, 30, 329
RKHK 3-3-1-52-02 (11.11.2002), RT III 2002, 32, 351
RKHK 3-3-1-53-02 (08.11.2002), RT III 2002, 30, 331
RKHK 3-3-1-54-02 (13.11.2002), RT III 2002, 32, 353
RKHK 3-3-1-56-02 (08.10.2002), RT III 2002, 25, 283
RKHK 3-3-1-57-02 (01.10.2002), RT III 2002, 24, 269
RKHK 3-3-1-59-02 (11.11.2002), RT III 2002, 32, 352
RKHK 3-3-1-61-02 (13.11.2002), RT III 2002, 32, 354
RKHK 3-3-1-62-02 (06.11.2002), RT III 2002, 30, 330
RKHK 3-3-1-64-02 (26.11.2002), RT III 2002, 35, 377
RKHK 3-3-1-65-02 (18.11.2002), RT III 2002, 33, 355
RKHK 3-3-1-66-02 (18.12.2002), RT III 2003, 2, 17
RKHK 3-3-1-71-02 (28.11.2002), RT III 2002, 35, 378

2003

RKÜK 3-3-1-47-03 (10.12.2003), RT III 2004, 1, 1
RKÜK 3-1-1-120-03 (17.02.2004), RT III 2004, 7, 69
RKPK 3-4-1-1-03 (17.02.2003), RT III 2003, 5, 48
RKEK 3-4-1-1-03 (17.02.2003), RT III 2003, 5, 48
RKEK 3-3-4-1-03 (23.09.2003), RT III 2003, 27, 285
RKTK 3-2-1-17-03 (10.03.2003), RT III 2003, 7, 81
RKHK 3-3-1-2-03 (16.01.2003), RT III 2003, 3, 26
RKHK 3-3-1-3-03 (16.01.2003), RT III 2003, 3, 27
RKHK 3-3-1-6-03 (27.01.2003), RT III 2003, 3, 29
RKHK 3-3-1-8-03 (27.02.2003), RT III 2003, 6, 60
RKHK 3-3-1-9-03 (27.02.2003), RT III 2003, 6, 61
RKHK 3-3-1-10-03 (17.03.2003), RT III 2003, 8, 83
RKHK 3-3-1-11-03 (17.03.2003), RT III 2003, 8, 84
RKHK 3-3-1-12-03 (18.03.2003), RT III 2003, 9, 86
RKHK 3-3-1-13-03 (12.02.2003), RT III 2003, 5, 49
RKHK 3-3-1-14-03 (04.04.2003), RT III 2003, 11, 110
RKHK 3-3-1-15-03 (11.04.2003), RT III 2003, 13, 126
RKHK 3-3-1-16-03 (17.04.2003), RT III 2003, 15, 140
RKHK 3-3-1-17-03 (17.04.2003), RT III 2003, 15, 141
RKHK 3-3-1-18-03 (09.04.2003), RT 2003, 11, 112
RKHK 3-3-1-19-03 (09.04.2003), RT III 2003, 11, 113
RKHK 3-3-1-20-03 (07.03.2003), RT III 2003, 7, 71
RKHK 3-3-1-21-03 (07.03.2003), RT III 2003, 7, 72
RKHK 3-3-1-22-03 (03.04.2003), RT III 2003, 11, 108
RKHK 3-3-1-25-03 (20.03.2003), RT III 2003, 10, 97
RKHK 3-3-1-26-03 (10.04.2003), RT III 2003, 11, 114
RKHK 3-3-1-29-03 (16.04.2003), RT III 2003, 13, 128
RKHK 3-3-1-31-03 (07.05.2003), RT III 2003, 18, 167
RKHK 3-3-1-32-03 (04.04.2003), RT III 2003, 11, 111
RKHK 3-3-1-33-03 (23.04.2003), RT III 2003, 15, 143
RKHK 3-3-1-36-03 (16.04.2003), RT III 2003, 13, 129
RKHK 3-3-1-37-03 (20.05.2003), RT III 2003, 20, 183
RKHK 3-3-1-38-03 (10.06.2003), RT III 2003, 22, 213
RKHK 3-3-1-41-03 (19.05.2003), RT III 2003, 20, 182
RKHK 3-3-1-42-03 (13.06.2003), RT III 2003, 23, 229

- RKHK 3-3-1-44-03 (20.05.2003), RT III 2003, 20, 184
RKHK 3-3-1-48-03 (12.06.2003), RT III 2003, 23, 226
RKHK 3-3-1-49-03 (20.06.2003), RT III 2003, 24, 238
RKHK 3-3-1-51-03 (20.06.2003), RT III 2003, 24, 239
RKHK 3-3-1-53-03 (18.06.2003), RT III 2003, 24, 236
RKHK 3-3-1-54-03 (14.10.2003), RT III 2003, 31, 317
RKHK 3-3-1-56-03 (10.10.2003), RT III 2003, 30, 308
RKHK 3-3-1-57-03 (23.10.2003), RT III 2003, 32, 324
RKHK 3-3-1-58-03 (30. 09. 2003), RT III 2003, 28, 288
RKHK 3-3-3-2-03 (16.10.2003), RT III 2003, 32, 322
RKHK 3-3-1-60-03 (25.02.2004), RT III 2004, 7, 70
RKHK 3-3-1-61-03 (30.09.2003), RT III 2003, 28, 289
RKHK 3-3-1-62-03 (10.10.2003), RT III 2003, 30, 309
RKHK 3-3-1-64-03 (20.10.2003), RT III 2003, 32, 323
RKHK 3-3-1-65-03 (10.11.2003), RT III 2003, 34, 349
RKHK 3-3-1-66-03 (28.10.2003), RT III 2003, 32, 325
RKHK 3-3-1-70-03 (25.11.2003), RT III 2003, 36, 372
RKHK 3-3-1-71-03 (26.22.2003), RT III 2003, 36, 373
RKHK 3-3-1-72-03 (06.11.2003), RT III 2003, 34, 348
RKHK 3-3-1-73-03 (24.11.2003), RT III 2003, 36, 371
RKHK 3-3-1-74-03 (17.11.2003), RT III 2003, 35, 360
RKHK 3-3-1-77-03 (22.12.2003),
<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-77-03.html>
RKHK 3-3-1-79-03 (19.12.2003), RT III 2004, 2, 17
RKHK 3-3-1-81-03 (29.01.2004), RT III 2004, 5, 47
RKHK 3-3-1-82-03 (14.01.2004), RT III 2004, 4, 39

2004

- RKHK 3-3-1-1-04 (23.02.2004), RT III 2004, 7, 73
RKHK 3-3-1-3-04 (05.02.2004), RT III 2004, 6, 57
RKHK 3-3-1-4-04 (29.01.2004), RT III 2004, 5, 48
RKHK 3-3-1-6-04 (15.03.2004),
<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-6-04.html>
RKHK 3-3-1-7-04 (15.03.2004),
<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-7-04.html>
RKHK 3-3-1-8-04 (11.03.2004),
<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-8-04.html>

RKHK 3-3-1-9-04 (11.03.2004),

<http://www.nc.ee/rkis/lahendid/tekst/3-1-9-04.html>

RKHK 3-3-1-10-04 (03.03.2004), RT III 2004, 8, 83

Ringkonnakohtute lahendid

Tallinna RnK 2-3/445/02 (27.05.2002)

Tallinna RnK 2-3/101/02 (01.07.2002)

Tallinna RnK 2-3/118/02 (19.06.2002)

Tallinna RnK 2-3/276/02 (18.10.2002)

Tallinna RnK 2-3/155/03 (09.07.2003)

Tallinna RnK 2-3/185/03 (10.02.2003)

Tallinna RnK 2-3/195/03 (04.06.2003)

Tallinna RnK 2-3/717/2003 (08.12.2003)

Tartu RnK 2-3-86/2002 (17.05.2002)

Tartu RnK 2-3-159/2002 (21.06.2002)

Tartu RnK 2-3-47/2003 (21.02.2003)

Tartu RnK 2-3-100/2003 (30.12.2003)

Tartu RnK 2-3-158/2003 (12.11.2003)

Tartu RnK 2-3-197/2003 (17.12.2003)

Esimese astme halduskohtute lahendid

Tallinna HK 3-1146/2001 (07.01.2002)

Tallinna HK 3-216/2002 (23.01.2002)

Tallinna HK 3-265/2002 (08.02.2002)

Märksõnastik

- Ametiabi 7.2.3
Ametlik kinnitamine 9.5.3.1
Ametnik 2.2; 2.4.1; 2.4.3; 2.6.2.3; 2.6.3; 9.1.6
Ametiisik vt ametnik
Andmekogu 4.3; 4.4; 9.1.3.2; 14.1.1
Apostille vt ametlik kinnitamine
Arengukava vt poliitilised dokumendid
Asutus vt haldusorgan
Avaldus vt taotlus
Avalik huvi 1; 7.2.4; 9.4.3.2; 9.4.4.1; 9.6.2.3; 9.8.4.1; 11.6.8
Avalik teave 6.2.5; 7.1.2; 7.1.6; 7.3.1; 7.3.3; 9.5.3.3; 14.1
Avalik teenus vt haldusülesanded
Avalik väljapanek 7.4.3.1; 10.3
Avalik õigus 1.1.2; 9; 9.1.2; 9.1.5.2; 14.1.3
Avaliku võimu kandja 2.2; 9.1.1; 9.1.2; 9.1.3.6; 12.1; 12.2.1; 14.1.3
Avatud menetlus 6.5.2; 6.5.3; 7.4.2.3; 9.1.5.2; 10
Delegatsiooninorm vt volitusnorm
Demokraatia 2.4.2; 6.5; 6.5.1.2; 7.4.1.1; 9.4.2; 9.4.4.1; 9.4.2; 9.5.3.3; 13.1.1;
13.3.2
Digitaalalkiri 1.1.3.7; 6.2.3.4; 9.5.3.1
Diskretsioon vt kaalutusõigus
Diskrimineerimine vt võrdne kohtlemine
Distiplinaarmenetlus 2.6.3.1; 7.4.1.1; 7.4.3; 9.6.4; 14.2.3.2
Eelarve vt poliitilised dokumendid
Efektiivsus 1.4; 9.2; 9.4.4.1; 9.6.2.1; 12.1; 12.2.3; 14.1.5
Ekspert vt tõend; eksperdi arvamus
Erapooletus 2.6; 7.4.3.1
Eraõigus 1.1.2; 9; 9.1.2; 12.1; 14.1; 14.1.3
Esindus 3.6; 6.5.2; 7.4.2.3; 7.4.3.1; 11.2
Ettekirjutus vt haldusakt
Haldusakt 9
 Eelhaldusakt 6.2.3.4; 6.4.1; 9.1.3.5; 9.1.3.6; 9.1.7; 9.6.2.2; 9.6.2.3;
 11.5.1
 Jõustumine 1.1.3.7; 9.2; 9.5.3; 9.5.3.1; 9.6.1; 9.6.3;
 Kehtivus 1.1.3.7; 1.4; 9.2; 9.3; 9.5.3.1; 9.6; 9.8.1; 14.2.3.3

- Kehtivuse peatamine vt haldusakti kehtetuks tunnistamine
- Koormav haldusakt 1.1.3.1; 6.5.1.2; 7.4.2.3; 9.1.3; 9.1.7; 9.4.2; 9.4.5;
9.5.3.1; 9.6.2; 9.8.2.3
- Kõrvaltingimused 7.4.1.2; 9.2; 9.4.7; 9.8.3.2; 9.8.4.3
- Muutmine vt haldusakti kehtetuks tunnistamine
- Mõiste 1.1.2; 9.1; 12.1; 14.2.1.4
- Osahaldusakt vt haldusakt; eelhaldusakt
- Resolutiivosa 1.1.3.6; 4.5.4; 9.4.2; 9.4.6; 9.5.1.3; 9.5.3.2; 9.6.2; 9.6.2.2;
9.8.6
- Soodustav haldusakt 3.1.3; 6.1; 7.4.2.3; 9.1.7; 9.6.2; 9.6.2.2; 9.4.5;
9.5.3.1
- Topeltmõjuga haldusakt 3.1.2; 3.1.3; 9.1.7; 9.8.1.3; 9.8.3; 11.2.2
- Tuvastav haldusakt 9.1.3; 9.1.3.3; 9.1.3.6; 9.6.2.5
- Tühistamine vt haldusakti kehtetuks tunnistamine
- Tühisus 1.1.3.7; 2.3.5; 2.5; 9.6.1; 9.6.5; 9.7; 9.8.1; 9.8.5.2
- Õigusjõud 9.1.3.3; 9.1.3.6; 9.1.3.8; 9.6.1; 9.6.2.2; 9.6.2.3; 9.8.1.2;
14.2.3.3
- Haldusakti kehtetuks tunnistamine 7.2.4; 9.1.3.8; 9.1.7; 9.2; 9.4.4.3; 9.6.1;
9.6.2.2; 9.6.4; 9.7.3; 9.8
- Edasiulatavalt 9.8.1.4; 9.8.2.1; 9.8.2.2; 9.8.3.1; 9.8.3.2
- Isiku kahjuks 1.1.3.10; 9.2; 9.5.3.1; 9.6.1; 9.6.2.2; 9.8.1.2; 9.8.3
- Isiku kasuks 2.3.2; 2.3.5; 9.6.2.2; 9.8.2
- Kehtetuks tunnistamise välistamine 9.1.3.6; 9.6.1; 9.6.2.2; 9.7.2.1;
9.8.4.1
- Menetlus 2.3.3; 9.1.3.8; 9.5.3.1; 9.8.5
- Tagasiulatavalt 9.8.1.4; 9.8.2.1; 9.8.2.3; 9.8.3.1; 9.9.3.2; 9.9.5.6
- Õiguspärane haldusakt 9.2; 9.8.2.2; 9.8.2.3; 9.8.3.2
- Õigusvastane haldusakt 9.7.2.2; 9.8.2.1; 9.8.3.1
- Haldusekandja vt avaliku võimu kandja
- Halduseraõigus 9.1.2; 14.1.3
- Halduskohus 1.3; 1.1.3.8; 7.2.1; 7.4.1.2; 9.4.3.1; 9.6.1; 9.6.2.3; 9.6.4; 9.7
Kaebetähtaeg 9.1.5.2; 9.5.3; 9.5.3.1; 9.5.3.3; 9.6.2.2; 9.6.5
Kaebeõigus 3.1.3; 3.2; 7.4.3.6; 9.1.3.6; 9.1.5.2; 9.1.6; 9.5.2.1; 9.6.2.1;
9.6.2.2; 9.6.5; 11.2; 11.6.5; 14.1.6; 14.2.6
Kaebuse põhjendatus 7.4.3.2; 9.1.6; 9.4.2; 9.3; 9.6.1; 9.6.2.2; 9.6.2.3;
9.6.5
Pöördumine halduskohtusse 1.1.3.7; 1.1.3.8; 9.1.3.6; 9.3.1.7; 9.1.5.2;
9.1.6; 9.5.1.4; 9.5.3.1; 9.5.3.3; 9.6.5; 9.7.2.1; 11.8.3; 12.5; 14.2.5;
14.2.6
- Halduskoostöö 2.3.3; 9.1.2; 12.2.3
- Haldusleping 1.1.2; 3.1.3; 8.3; 9; 9.1.4; 12

Haldusmenetlus

Algus 1.1.3.1; 1.1.3.2; 3.1.1; 6.1; 6.3; 7.2.5.3; 8.5.2; 9.1.3.5; 9.1.3.8;
9.4.4.3; 9.4.5; 9.8.5.4; 14.2.1

Kiirendamine 5.4.1; 5.4.2; 7.1.11; 7.4.2.3; 7.4.3.6; 9.1.3.6

Lõpp 6.2.6; 8; 9.1.3.5; 14.2.1.4

Mõiste 1.1.2

Haldusmenetluse seadus

Eelnõu 1.2; 7.4.2.3; 9.1.3.6; 9.4.2; 14.1.2

Reguleerimisala 1.1.2; 1.3

Haldusorgan 2; 7.3.3; 7.4.3.1; 9.6.2.2; 13.1.1

Haldusorgan menetlusosalisena 1.1.3.2; 2.3.3; 3.1.4; 3.3; 6.4.3; 6.5.2;
9.1.3.6; 12.2.3

Kollegiaalorgan 2.1; 2.4.2; 9.1.3.8; 9.5.2.6

Lähteorgan 11.1.1.2; 11.4; 11.6.7; 11.8.1; 11.8.2; 11.8.3

Mõiste 1.1.2; 2.1; 9.1.1

Vaideorgan 11.1.1.2; 11.4; 11.6.5; 11.6.8; 11.7.1; 11.7.4; 11.8.3

Haldusotsus vt haldusakt; haldusleping; määrus; toiming

Haldusmenetluse uuendamine 8.5; 9.8.5.1; 9.8.5.3; 9.8.5.4; 9.8.5.5; 11.7.1

Haldussund vt sundtäitmine

Haldusõigus

Mõiste 1.1.1; 1.3

Üldpõhimõtted 1.1.3.5; 1.3; 1.4; 2.6.1; 9.1.5.2; 9.3; 9.4.1; 9.4.2;
9.4.3.2; 9.4.4; 9.4.6; 9.5.3; 13.1.1; 14.1; 14.1.2

Haldusülesanded 2.1; 12.1; 12.2.3; 13.1.1

Mõiste 1.1.1

Üleandmine 2.1; 2.2; 2.4.4; 9.1.1; 9.1.2; 12.1; 12.2.3

Hea haldus 1.4; 2.4.1; 3.1.3; 5.4.1; 6.4.1; 6.5; 7.1.12; 7.4.1.3; 9; 9.4.3.2;
9.5.3.3; 14.1.2; 14.2.4; 14.2.5

Huvitatud isik vt menetlusosaline

Ilmne ebatäpsus 9.2.9; 9.7.3

Infovabadus vt juurdepääs dokumentidele

Inimväarikus 7.1.2; 7.4.1.3; 7.4.2.3

Isikuandmed 1.1.3.4; 7.3.2; 7.4.3.1; 14.2.4

Istung 7.4.3.1; 10.4

Juurdepääs dokumentidele 1.1.3.4; 6.2.5; 7.3.1; 7.3.3; 7.4.3.5; 9.1.3; 10.2;
10.3; 14.2.1.2Kaalutusõigus 1.1.3.5; 1.1.3.10; 2.6.1; 3.1.1; 6.3; 7.4.1.1; 7.4.2.3; 8.5.2; 9.2;
9.4.2; 9.4.3; 9.4.4.2; 9.4.4.3; 9.4.7; 9.5.2.5; 9.6.2.3; 9.8.1.1; 9.8.1.3;
9.8.5.3; 9.8.5.5; 9.8.5.6; 11.2.3; 11.7.1; 12.3; 12.5; 14.1.2; 14.2.2;
14.2.3.2

- Kahju hüvitamine 1.1.3.8; 7.4.1.3; 9.4.4.1; 9.4.4.3; 9.5.3.1; 9.6.2.2; 9.8.4.2; 11.7.1; 14.2.6
- Keel 4.3; 6.2.2; 7.1.6
- Keeldumine 6.5.1.2; 7.4.2.3; 8.1; 8.5.2; 9.1.3.8; 9.1.7; 9.2; 9.5.3.1; 9.6.2.1; 9.6.2.2; 14.1.2.2; 14.2.1.4
- Kohalik omavalitsus 2.2; 3.5; 9.1.1; 9.1.3.9; 9.1.6; 9.8.1.1; 9.8.5.3; 11.4.1; 11.4.2; 12.2.1
- Kohaliku elu küsimus 9.4.3.1; 10.2; 13.2.1; 13.2.4
- Kohaliku omavalitsuse vara 9.1.2
- Osavald ja linnaosa 2.4.2; 9.1.5.2
- Valla- või linnavalitsus 2.4.1; 2.4.2; 2.6.2.1; 2.6.2.2; 9.1.3.8
- Volikogu 2.4.1; 2.4.2; 2.6.2.1; 2.6.2.2; 9.1; 9.1.3.8; 9.1.6
- Kooskõlastused 1.1.3.1; 7.2.5.3; 6.4; 9.3.1.6; 9.6.2.2
- Korruptsioon 2.6.1; 2.6.2; 9.6.2.2
- Kriminaalmenetlus 1.1.2; 1.1.3.8; 7.2.10; 9.6.2.4; 9.6.2.5; 12.1
- Kättetoimetamine vt teavitamine
- Luba vt haldusakt
- Massmenetlus 3.6; 6.5.1.2; 7.4.2.3; 7.4.3.6; 9.5.3.1
- Ministeerium 2.1; 2.4; 9.6.5; 11.2.4; 11.4.1; 11.4.2
- Minister 2.1; 2.4.1; 11.2.4; 11.4.1; 11.4.2; 13.1.1; 13.1.2
- Menetlusosaline 3; 7.3.3; 8.5.2; 9.8.5.5; 11.7.4
- Aadress 1.1.3.2; 4.5; 7.4.2.3; 9.1.5.2; 9.5.3.1; 9.6.3
- Adressaat 3.1.2; 6.5.2; 8.2.3; 9.5.3; 9.6.2; 11.2.1; 11.6.8
- Alaealine 3.5
- Kolmas isik 1.1.3.1; 3.1.1; 3.1.3; 3.2; 6.5.2; 6.5.3; 7.4.2.3; 9.1.3.6; 9.5.3.1; 9.6.2.3; 9.6.3; 10.2; 11.6.7; 11.6.8; 11.8.3; 14.2.1.2
- Kaasamine 1.1.3.2; 3.1.3; 3.4; 6.5.1.2; 7.4.2.3; 9.5.3.1; 9.8.5.1; 10.2; 10.3; 12.1; 12.2.2; 12.2.3; 14.2.1.2
- Kohustused 4.5.1; 7.2.7; 7.4.3.1; 8.2.1; 10.3; 10.4
- Õigused 1.1.3.2; 1.1.3.4; 1.4; 6.5; 7.4; 9.1.6; 9.4.3.2; 9.5.3; 10.3; 10.4; 12.4; 14.2.1
- Taotleja 3.1.1; 4.7.2; 6.2.3.4; 7.4.2.3
- Teovõime 3.5; 8.2.1
- Menetlustoiming 2.4.1; 2.4.4; 2.6.3.2; 6.4.1; 7.1.10; 8.2.1.2; 9.1.3.5; 9.1.3.6; 9.7.2.1; 9.8.5.3; 9.8.5.5; 11.3.2; 11.3.3; 11.6.5; 11.7.4; 14.1.4
- Menetlus- ja vormivead 1.4; 2.4.1; 2.4.6; 2.6.2.3; 2.6.3; 6.2.3.4; 6.4.1; 7.4.1.3; 7.4.4; 9.6.3; 9.7
- Motiveerimine vt põhjendamine
- Määratlemata õigusmõiste vt kaalutusõigus
- Määrus 1.1.2; 6.5.1.1; 9; 9.1; 9.1.5; 9.4.1; 10.3; 10.4; 12.2.2; 13
- Nõustamine vt selgitamiskohustus

- Objektiivsus 7.2.3; 7.3.3; 14.2.5
- Osalemiskohustus vt menetlusosaline; kohustused
- Planeering 2.4.4; 7.4.1.1; 7.4.2.3; 9.1.3.5; 9.1.3.6; 9.1.3.8; 9.1.5.2; 9.4.3.2;
9.6.2.2; 10.1; 14.2.3.3
- Poliitilised dokumendid 9.1; 9.1.3.9; 9.1.6; 12.5
- Proportsionaalsus 5.4.2; 7.4.3.1; 7.4.3.5; 9.4.2; 9.4.3.1; 9.4.4.1; 9.4.4.2; 9.4.7;
9.8.1.3; 9.8.6.2; 14.1.2; 14.2.3.2
- Protokoll 4.2.3; 6.2.3.2; 7.4.3.1
- Puudutatud isik vt menetlusosaline
- Põhjendamine 1.1.3.6; 2.3.3; 2.4.4; 7.4.3.5; 9.1.2; 9.1.3.1; 9.1.3.8; 9.4.2; 9.4.3.2;
9.4.6; 9.5.2; 9.5.3.2; 9.6.2; 9.8.6; 11.8.2; 14.2.5
- Pädevus 2.3; 2.5; 6.2.3.1; 7.4.3.1; 7.4.3.3; 8.2.1; 9.4.3.1; 9.6.2.2; 9.6.5; 9.8.5.2;
11.6.5; 12.3; 13.1.1; 14.2.1.2; 14.2.1.4
- Pädevuse rikkumine 1.4; 2.3.5; 2.4.6; 9.6.5; 9.7.1.1
- Riigielu küsimus 13.2.1; 13.2.4
- Riigihange 1.1.2; 9.1.2; 9.6.2.2; 12.2.3
- Riiklik järelevalve 2.3.3; 6.3; 6.5.1.2; 12.1; 12.2.3
- Riigilõiv 7.1.2
- Seaduse reservatsioon 1; 9.1.3.6; 9.2; 9.4.2; 13.2.1; 14.1.2; 14.2.3
- Seaduslikkus 1.1.3.5; 7.2.5.1; 9.4.1; 9.6.2.1; 9.6.2.4; 9.8.1.2; 9.8.5.4; 12.1; 13.2;
14.2.3.1
- Seaduse eesmärk 9.4.1; 9.4.3.2; 9.4.4.1; 9.4.7; 14.2.3.2
- Seletuskiri 10.3
- Selgitamiskohustus 1.1.3.1; 1.1.3.4; 2.6.2.3; 5.4.1; 6.5.1.2; 6.5.5; 7.1; 7.4.3.1;
7.4.3.5; 11.8.2; 12.1; 14.2.1.2
- Siseakt 2.4.5; 9.1; 9.1.2; 9.1.3.9; 9.1.5.2; 9.1.6; 9.4.4.2; 13.1.1; 13.1.2; 14.1.6
- Sisepädevus 1.4; 2.4; 7.4.3.1; 9.7.1.1; 12.3
- Subjektiivne õigus 3.1.1; 11.2.2; 11.6.3
- Sundtäitmine 1.1.3.9; 1.3; 9.2; 9.6.2.1; 9.6.5; 14.1.5
- Süü 9.8.3.2; 9.8.4.3
- Taandamine vt erapooletus
- Tagajärgede kõrvaldamine 9.6.4; 9.8.1.4; 9.8.2.3; 11.6.7; 11.8.1
- Tahteavaldus 6.2.3.4; 9.1.2; 9.1.3.1; 9.1.4; 9.6.1; 12.1; 14.1; 14.1.3
- Taotlus 1.1.3.1; 1.4; 3.1.1; 6.2; 7.1; 7.1.5; 7.1.7; 7.1.8; 7.2.6; 8.1; 8.2.1.1;
8.2.1.2; 8.2.2; 8.5.2; 9.1.4; 9.8.5.3; 11.6.1; 12.1
- Läbi vaatamata jätmine 6.2.3.1; 6.2.3.5; 6.2.6; 8.2.1; 8.5.2; 14.2.1.4
- Puuduste kõrvaldamine 6.2.3.4; 6.2.3.5; 7.1.9; 8.2.1.1
- Tagasivõtmine 6.2.4; 8.2.2; 11.8.4
- Teabenõue 6.2.1; 7.3.1; 9.1.3.1; 9.1.3.2; 14.1.1; 14.2.1.4; 14.2.4
- Teatavakstegemine vt teavitamine
- Teavitamine

- Ajalehes 4.5.4; 6.5.3; 9.5.3.1
 Haldusaktist 1.1.3.7; 9.5.3; 9.6.3; 10.5
 Kättetoimetamine 4.5; 6.5.3; 9.5.3
 Kutse 4.2.2; 10.4
 Menetluse alustamisest 3.4; 6.2.2; 10.2; 10.3; 14.2.1.2
 Menetluse lõpetamisest 8.1; 8.2.1.2
 Teate vorm 4.2.1; 6.2.3.5; 6.5.3; 9.5.3.1; 10.2
 Toimingust 5.2.1; 14.2.5
 Vaidemenetluses 4.2.1; 11.6.4; 11.6.5
 Üldsuse informeerimine 4.5.4; 6.5.1.2; 9.5.3.1; 9.5.3.3; 14.1; 14.2.4
 Tegevusetus (haldusorgani) 5.4; 6.1; 6.5.1.2; 7.4.2.3; 9.1.3.2; 9.4.2; 9.4.4.3; 9.4.5; 11.3.3; 11.5.3
 Teenistuslik järelevalve 9.8.1.1; 9.8.5.2; 11.2.4; 11.4
 Toimik 1.1.3.3; 4.2.4; 7.3.3; 7.4.3.5
 Toiming 1.1.2; 3.1.1; 3.1.2; 3.1.3; 6.5.1.1; 7.4.2.1; 8.3; 9; 9.1.2; 9.1.3; 11.3.3; 11.7.1; 11.8.1; 11.8.3; 12.2.1; 14
 Tõendid 1.1.3.3; 7.2; 7.4.1.1; 7.4.2.3; 7.4.3.1; 9.4.2; 9.6.2
 Dokumentaalne- ja asitõend 7.2.9.2; 11.7.4
 Ekspertiarvamus 7.2.9.4; 9.1.3.5; 9.6.2.5; 11.7.4
 Kogumise vorm ja korraldus 7.2.2; 7.4.1.1
 Paikvaatlus 7.2.9.3; 11.7.4
 Seletus 7.2.9.1; 7.4.1.1
 Tunnistaja 3.3; 7.2.1; 11.7.4
 Uued tõendid vt haldusmenetluse uuendamine
 Tõlk 3.3; 4.3.3
 Tähtajad 5; 7.1.11; 12.4; 12.5
 Arvutamine 5.1; 6.2.2
 Ennistamine 5.2.3; 7.1.6; 11.5.4; 14.2.5
 Kaebetähtaeg 9.8.1.2; 9.8.4.3; 11.5.1; 11.6.5
 Otsuse tegemiseks 5.2.1; 5.4; 9.4.4.3; 9.6.3
 Puuduste kõrvaldamiseks 11.6.4
 Taotluse esitamise tähtaeg 5.2.1; 6.2.2; 6.2.3.3; 6.2.3.5; 8.2.1; 8.5.2
 Vaidetähtaeg 5.2.1; 9.8.1.2; 9.8.4.3; 11.5.1; 11.5.2; 11.6.5
 Vastuväidete esitamiseks 10.2; 10.3
 Uurimispehmõte 1.1.3.3; 7.1.2; 7.2.3; 7.2.5; 7.2.9.4; 9.4.3.2; 9.6.2.3; 11.7.4; 14.2.1.2
 Vabariigi Valitsus 2.6.2.1; 2.6.2.2; 9.1; 13.1.1
 Vaidemenetlus 11
 Vaideotsus 9.3; 9.6.4; 11.8; 11.8.3
 Vaideõigus 1.1.3.8; 7.4.3.6; 9.3; 9.6.2.3; 11.2; 11.6.5; 14.1.6

- Vaie 1.1.3.7; 1.1.3.8; 9.6.2.3; 11; 14.1.2; 14.2.6
- Vaidlustamisviide 1.1.3.6; 1.3; 1.4; 9.1.2; 9.5.1.4; 11.6.5; 11.8.2; 14.2.1.4
- Vastuväited vt ärakuulamine
- Viivitus vt tegevusetus
- Viivitusega kaasnev oht 2.3.3; 6.5.1.2; 7.4.2.3; 7.4.3.1; 14.2.1.2
- Volitus
- Ametniku volitamine vt sisepädevus
- Menetlusosalise volitus vt esindaja
- Volitusnorm 12.1; 12.2.2; 12.2.3; 13.2.2; 13.2.4; 13.2.5
- Vorm
- Elektrooniline 6.2.3.4; 9.5.1.1
- Kirjalik 2.4.2; 6.2.3.2; 9.5.1.1; 12.3; 13.2.2
- Kohustuslik 6.2.3.2; 9.5.1.1
- Suuline 6.2.3.2; 9.5.1.1
- Vormivabadus 1.1.3.4; 1.4; 2.6.2.3; 4.1; 7.2.1; 7.2.5.3
- Vorminõuded 1.1.3.6; 1.1.3.1; 1.1.3.2; 1.4; 2.4.2; 6.2.3.2; 6.5.3; 7.4.3.1;
 9.1; 9.1.2; 9.1.3.3; 9.1.3.4; 9.1.3.7; 9.1.5.1; 9.1.6; 9.5.3; 13.2.2; 14.1.2;
 14.2.2
- Võrdne kohtlemine 1; 2.6.2.3; 7.4.2.3; 9.4.4.2; 14.2.3.2
- Väärteomenetlus 1.1.2; 7.2.10; 9.6.2.4; 9.6.2.5
- Õiguskantsler 1.1.3.8; 9.1.5.2; 9.4.2; 13.2.1; 14.2.6
- Õiguskindlus 7.1.2; 9.1.5.2; 9.2; 9.4.2; 9.4.4.3; 9.4.5; 9.6.1; 9.6.2.1; 9.6.2.2;
 9.6.2.3; 9.6.3; 9.6.5; 9.8.1.2; 9.8.3; 9.8.4; 11.8.1; 13.3.2
- Õiguslik alus 9.1.3.6; 9.4.4.3; 9.5.2.4; 14.2.3.1
- Õiguspärane ootus vt õiguskindlus
- Õiguspärasus 9.3; 9.6.1; 12.3; 13.2; 14.2
- Õigusriik 7.1.2; 9.4.3.2; 13.3.2
- Õiguste piiramine 6.2.3.3; 9.1.2; 9.1.3.6; 9.1.5.2; 9.1.6; 9.1.7; 9.2; 9.4.2;
 9.5.3.1; 11.2; 11.6.5; 11.7.2; 14.1.2; 14.2.1.2
- Õigustloov akt vt üldakt
- Ärakuulamine 1.1.3.4; 1.4; 2.6.1; 7.2.9.1; 7.4; 9.1.7; 9.4.2; 10.3; 10.4
- Erandid 6.5.1.2; 7.4.2.3; 14.2.1.2
- Ärakuulamise kohustuslikkus 7.4.2; 9.1.3.6; 9.8.5.5; 11.6.7; 11.7.4;
 12.1; 14.1.2; 14.1.5; 14.2.1.2
- Ärisaladus 7.4.3.1; 10.3
- Üksikakt 6.5.1.2; 7.4.2.3; 9.1.5; 9.1.7; 9.6.2.2; 12.2.2; 13.1.2
- Üldakt 9.1.5.2; 9.6.2.2; 12.2.2; 13.1.2
- Üldkorraldus 3.1.2; 6.5.1.2; 7.4.2.3; 9.1.5; 9.1.7; 13.1.2