



ÕIGUSKANTSLER

Minister Rein Lang  
Justiitsministeerium  
info@just.ee

Teie 4.02.2011 nr 10.1-11/2130

Õiguskantsler 25.02.2011 nr 18-2/110278/1100961

## **Haldusmenetluse seaduse analüüsi ettevalmistamine**

Lugupeetud justiitsminister

Tänan Teid pöördumise eest, milles palute edastada mõtted seoses haldusmenetluse seaduse muutmise vajadusega.

Sissejuhatuseks pean oluliseks rõhutada, et haldusmenetluse seadus on avaliku võimu tegevuse üks aluseadusi, mida peab teadma, tundma ja oskama kasutada iga avaliku võimu asutuses töötav inimene – mitte üksnes valitsusasutuses töötav ametnik või abiteenistuja, vaid mistahes avaliku sektori asutuse töötaja, sest haldusmenetlust viib läbi näiteks ka hallatava asutuse kantsleile töötaja, vastates avaliku teabe seaduse alusel kehtestatud teabe nõudele jms.

Pea haldusmenetluse seadust vaatamata selle 10-aastasele kehtivusajale praktikas küllalt hästi toimivaks seaduseks. Välja on kujunenud nii haldus- kui kohtupraktika, seadust teavad ja suudavad selles orienteeruda nüüdseks loodetavasti ka kõige väiksema valla töötajad. Mõistagi esineb rakendamisel eksimusi ja puudujääke, kuid haldusmenetluse seadusest on saanud iga avaliku sektori ametniku ja töötaja igapäevane tööriist.

Kui riigi haldusorganisatsiooni teenistuses olijate õigusteadlikkus ja sellealane koolitustegevus on küllalt hästi arenenud (mõistagi arenguruumi on alati), siis kohalike omavalitsuste sellekohane tase on äärmiselt ebahühtlane. Olukorras, kus mingi seadus, nagu seda on haldusmenetluse seadus, mõjutab oluliselt pea kogu avaliku võimu haldusaparaadi tegevust alates kohalike omavalitsuste hallatavate asutuste töötajatega ja lõpetades ministeeriumite nõunikega, peab suuremahuliste ja oluliste muudatuste tegemisel olema väga ettevaatlik – nn reformidel peab olema läbimõeldud ja kaalukas põhjus.

Eeltooduga ei taha ma kindlasti mitte öelda seda, et põhjendatud vajadusel ei peaks seaduseid muutma või täiesti uusi seadusi vastu võtma. Vastupidi, õigus peab olema ajakohane ja vastama praktilistele tänastele vajadustele. Pigem soovin rõhutada, et arvestades haldusmenetluse seaduse olulisust ja n-ö omaksvõttu halduspraktikas, tuleks kindlasti eelnevalt väga põhjalikult kaaluda ja hinnata muudatustega (eriti kui need on laiaulatuslikud) kaasnevaid mõjusid. Loomulikult ei tohiks seaduse mittetundmine ametnike või muude avaliku sektori töötajate poolt olla õigustus – vastupidi, see on taunitav –, kuid ometi ei saa ma mööda vaadata tänasest tegelikkusest, mis näitab

Õiguskantsleri Kantsleile

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

vajakajäämisi eeskätt kohalike omavalitsuste, aga ka riigi teatud sektorite haldussuutlikkuses. Ulatuslikud muudatused haldusmenetluse seaduses võivad seda veelgi süvendada, mis lõppastmes kasu toomise asemel pigem kahjustavad haldustegevuse adressaatide õigusi.

Kui tehakse valik siiski täiesti uue seaduse kasuks, tuleb kindlasti kaaluda jõustumisaja pikkust ning tagatud peab olema tõhus rakendussüsteem (võimalusel tasuta) koolituste, õppematerjalide jms teabe näol.

Järgnevalt kirjeldan konkreetsemalt teemasid või valdkondi, mis haldusmenetluse seadusega (HMS) seoses vajaksid täiendavat analüüsi ning selle tulemusel vajadusel täpsustusi normides.

**1.** HMS § 8 lg 1 sätestab nn välispädevuse, lõige 2 sisepädevuse. Seejuures on nende rikkumiste tagajärg erinev – välispädevuse rikkumise tagajärg on tühisus (HMS § 63 lg 2 p 3 (kui rikkumine oli ilmselge), sisepädevuse rikkumisele kohaldub HMS § 58. Samas on ebaselge, et kas lõikes 1 nimetatud "määrus" hõlmab ka kohaliku omavalitsuse määrust. Teisisõnu, näiteks milline on pädevuse rikkumise tagajärg, kui kohaliku omavalitsuse volikogu on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 2 alusel määrusega sätestanud milline omavalitsuse organ või asutus peaks küsimuse lahendama, kuid määruses sätestatud ei järgita konkreetsel juhul. Kas tegu on välispädevuse rikkumisega HMS § 8 lg 1 mõttes või eksitud on sisepädevuse vastu?

Haakuvalt eelöelduga lisan koheselt, et kuna Riigikohus on oma praktikas põhjendatult lisanud tühisuse alustele HMS § 63 lõikes 2 nn ilmselguse kriteeriumi, s.t tühisuse aluse olemasolu peab olema ilmselge, siis võiks see ka seadusest nähtuda.<sup>1</sup>

**2.** Analüüsida võiks esindajaga suhtlemise täpsustamise vajadust, s.t kas ja millal võib haldusorgan suhelda üksnes läbi esindaja, millal tuleb teavitada jne nii esindajat kui menetlusosalist.

**3.** Võiks kaaluda HMS § 15 täpsustamist juhul, kui isik esitab puuduliku taotluse – mis saab menetlustähtaja kulgemisest ajal, kui isikule on antud täiendav tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks.

**4.** Kindlasti vajab põhjalikku analüüsi, sh eriseadustes kooskõlastuste, arvamuste ja nõusolekute teema – seadus(t)est peaks võimalikult selgelt nähtuma nende olemus, olgu selleks siis menetlustoiming (HMS § 16), eelhaldusakt (HMS § 52 lg 1 p 2) või haldusakt (HMS § 51 lg 1). Näiteks on praktikas väga levinud kirjalikult vormistatud menetlustoimingutele vaidlustamisviite lisamine, kuid samas ei pruugi konkreetne menetlustoiming olla haldusaktist eraldiseisvana vaidlustatav. Võib olla aga ka erandeid, kus siiski menetlustoiming on vaidlustatav ning vaidlustamisviidet ei saa pidada eksitavaks. Teatavasti on Riigikohus oma paljutsiteeritud lahendis märkinud, et "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."<sup>2</sup>

Võimalik, et selline eristusprobleem – menetlustoiming, eelhaldusakt, haldusakt – ei ole seadusandlikult lahendatav, kuid vajaks siiski analüüsi ja kaalumist.

<sup>1</sup> Nt RKHK 3-3-1-21-03, 3-3-1-32-03, 3-3-1-28-04.

<sup>2</sup> RKHK 3-3-1-8-02, p 5.

5. Ka vajaks analüüsi HMS § 26, mis reguleerib posti teel kättetoimetamist, ja selle pinnalt kujunenud kohtupraktikat silmas pidades registreeritud andmete kasutamist. Nagu teada, on Riigikohus seisukohal, et juriidiliste isikute puhul kehtib eeldus, et dokument loetakse kättetoimetatuks, kui see on kohale toimetatud tema äriregistrisse kantud asukoha aadressil.<sup>3</sup> See eeldus ei kehti aga füüsilise isiku rahvastikuregistrijärgse aadressi suhtes.<sup>4</sup> Seadusest taoline erisus ei nähtu. Lisan, et pooldan põhimõtteliselt lähenemist, et rahvastikuregistri andmed oleks võimalikult täpsed, et riik ei peaks tegema põhjendamatu kulutusi inimestega kontakti saamiseks.

6. HMS §-st 36 võiks nähtuda kohtupraktikas tunnustatud põhimõte, et selgitusi ei tule anda üksnes isiku palvel, vaid et haldusorgan peab ka omal initsiatiivil isikut nõustama, eriti kui vastasel korral tekib oht isiku õiguste kaitsmiseks.<sup>5</sup>

7. HMS §-st 37 peaks nähtuma põhimõte, et haldusmenetluse menetlusosalise juurdepääsuõigus menetluse käigus kogutavale teabele ulatub kaugemale kui igapäevane õigus (sh avaliku teabe seadusest tulenev suvalise teabenõude esitaja juurdepääsu õigus). Avaliku teabe seadus sätestab üksnes n-õ miinimumnõuded – menetlusosalisele võib olla vajalik tagada n-õ privileegeeritud juurdepääs. Vastasel juhul ei pruugi olla menetlusosalisel võimalik oma õiguste ja kohustuste tõhus kaitsmine. Menetlusosalisi ja "igapäevaseid" (menetlusväliseid isikuid) ei pea kohtlema juurdepääsu õiguse tagamisel võrdselt. Tuleb arvestada, et menetlusosalisel võivad olla kaalul mitmed põhiõigused.<sup>6</sup>

8. Eraldi võiks ka analüüsida, kas haldusakti tunnuseid ei peaks selgemalt välja tooma, nt suunatus haldusvälisele isikule ei tulene HMS § 51 lõikest 1 üheselt välja. Samuti ei pruugi olla kõige paremini õnnestunud sama sätte määratlus "korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt", sest inimesed ei saa sellest tavaliselt nii aru, et ka nt e-kiri või telefoni teel soodustuse andmisest keeldumisest teatamine võib olla haldusakt. S.t seadusest ei nähtu selgelt, et haldusaktiks võib olla haldusorgani tahteavaldus sõltumata sellest, kas kõik selle puhul on kõik haldusaktile esitatavad vorminõuded täidetud või mitte.

9. Kindlasti vajaks põhjalikku analüüsi ka üldkorralduse regulatsioon (s.o HMS § 51 lg 2) koostöös menetlusnormidega, nt menetlusõiguste tagamine, teatavaks tegemine jms (sh Riigikohtu lahendite pinnalt).

<sup>3</sup> RKHK 3-3-1-37-03, p 11; 3-3-1-10-04, p 12, 14; 3-3-1-65-09, p 13.

<sup>4</sup> RKHK 3-3-1-75-07, p 15: "Kollegium rõhutab, et kuigi HMS § 26 lg 3 sõnastusest ei tulene otseselt erisusi füüsilistele ja juriidilistele isikutele dokumentide kättetoimetatuks lugemise kohta, on juriidilisel isikul kohustus korraldada oma registrijärgsel aadressil posti pidev vastuvõtmine selleks pädeva isiku poolt. Sama ulatuslik kohustus ei saa aga kehtida füüsilise isiku suhtes. Kui puuduvad tõendid selle kohta, et füüsilisest isikust menetlusosaline on postkasti jäetud väljastusteate kätte saanud, siis ei ole ka alust lugeda, et haldusakti sisu on adressaadile teatavaks tehtud. Füüsiliste isikute puhul ei ole postitöötaja poolt kaebaja postkasti tähtitud kirja saabumise kohta teate jätmise võrdsustatav haldusorgani poolt haldusakti teatavakstegemisega."

<sup>5</sup> RKHK 3-3-1-90-04: "Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel [...]. Näiteks juhtudel, kui taotluses esinevate puuduste kõrvaldamata jätmise tulemuseks on suure tõenäosusega taotluse rahuldamata jätmise. Asjatundlik nõustamine on oluline eriti keerukamate ning põhjalikumalt analüüsi vajavate menetluste puhul."

<sup>6</sup> Sama seisukoht: I. Pilving. Õigus isikuandmete kaitsmisele. – Juridica nr 8, 2005, lk 534. Vastupidine seisukoht: M. Mikiver, E. Tikk. Informatsioonilise enesemääramise õiguse tagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses. – Juridica nr 4, 2005, lk 250 jj.

**10.** Vaidemenetluses ei saa HMS § 85 järgi tuvastada õigusvastasust ning teha kahju hüvitamise otsust. See on oluline siis, kui HMS § 85 teistes punktides toodud tagajärgi ei saa rakendada (nt ei saa teise isiku usalduse kaitse tõttu haldusakti kehtetuks tunnistada või toimingut tagasi täita) – sellisel juhul jääb praegu vaie rahuldamata ja isik peab kohtusse pöörduma (kuigi haldusorgan on nõus oma viga tunnistama ja ehk ka kahju hüvitama). Kahju hüvitamisega seoses võiks HMS § 76 (vaidele esitatavad nõuded) kaaluda kahju hüvitamise nõude esitamise võimalusele viitamist (nt alternatiivselt haldusakti kehtetuks tunnistamise nõudele) – ehk siis vaide seostamist riigivastutusega.

Vaidemenetlusega seondult võiks analüüsida ka vaidemenetluse kulude hüvitamise võimatuse põhjendatust (nt tõlkekulud).<sup>7</sup>

**11.** Halduslepingu 7. peatükk vajaks tervikuna kriitilist analüüsi, sest praktikas ei ole selge, kuidas eristada üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitud halduslepinguid ja piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepinguid (juba terminid on äärmiselt kohmakad). Ka on haakuvus halduskoostöö seadusega ebaselge – kumb viidatud liikidest peaks olema halduslepinguks, millega antakse üle haldusülesanne. Teoorias on tõepoolest mõningad põhimõtted välja kujunenud (kujunemas),<sup>8</sup> kuid seadus on küllaltki n-ö eluvõõras. Lisaks tuleks selgemalt "läbi kirjutada" võlaõigusseaduse laienemine, sh arvestades kohtupraktikat, (nt halduslepingu lõpetamine võlaõigusseaduse kestvuslepingute erakorralise ülesütleamise alustel<sup>9</sup>), et hinnata HMS täpsustamisvajadusi.

**12.** HMS § 108 lg 1 sätestab, et kui toiminguga piiratakse isiku õigusi, on isikul õigus nõuda toiminguga kirjalikku põhjendamist. Seejuures tuleb lõike 2 järgi toiminguga põhjendamise nõue esitada haldusorganile kirjalikult viivitamata pärast toimingust teadasaamist. Arvestades, et keskmine inimene ei ole ilmselt teadlik sellise nõude viivitamatu esitamise vajadusest ning et kõiki toiminguid ei tule ka protokollida (HMS § 18 lg 1), tuleks kaaluda kas selline põhjendamise ja protokollimise regulatsioon koostoimes tagab piisava isiku õiguste kaitse.

**13.** Lõpetuseks märgin, et õiguskantsleri 03.12.2010 kirjaga nr 6-8/101900/1007010 edastati Justiitsministeeriumile märgukiri julgeolekuasutuste seaduse muutmise vajadusest, kus kirjeldati õiguskantsleri menetluste pinnalt selle eriseaduse ja haldusmenetluse seaduse haakuvuse mõningaid probleeme.

<sup>7</sup> RKHK 3-3-1-93-04, p 14: "[V]aidemenetluse õigusabikulused ei saa põhimõtteliselt hüvitada, sest see oleks vastuolus vaidemenetluse olemusega. Vaidemenetluse üks eesmärke on anda isikule võimalus kaitsta oma õigusi võimalikult lihtsas, kiires ja odavas menetluses. Ka vaidemenetlusele laieneb haldusmenetluse uurimispõhimõtte ja haldusorgani selgitamiskohustus. Seega saab igaljuhul ka õigusabi kasutamata esitada vaide sellest sõltumata, kas tal on vastavaid eriteadmisi ja kogemusi. Haldusmenetluse seaduse § 76 lg 1 alusel on võimalik esitada vaie suuliselt. Kui vaie ei vasta HMS §-s 76 sätestatud nõuetele, siis peab haldusorgan HMS § 78 alusel aitama puudused kõrvaldada või andma isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Õigusabikulude hüvitamine oleks vaidemenetluse olemusega vastuolus. Pealegi tooks kannatanu õigusabikulude hüvitamise võimalus kaasa ka võimaluse hüvitada haldusorgani sellised kulutused."

<sup>8</sup> Nt et üksikjuhtumi reguleerimiseks sõlmitav haldusleping peaks olemuslikult olema võrdsustatav haldusaktiga (hea näide nt Tallinna HK 3-09-2477), piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitav haldusleping aga määrusega (nt RKPJK 3-4-1-1-10, p 45). Seejuures halduskoostöö seaduse alusel sõlmitavate halduslepingute puhul peaks olema tegu eeskätt viimasega.

<sup>9</sup> Tallinna RingK 3-08-1246; RKHK 3-3-1-9-10.

Täna Teid veelkord arvamuse küsimise eest seoses haldusmenetluse seaduse analüüsi ettevalmistamisega. Õiguskantsleri Kantselei kontaktsikuks sellel teemal on edaspidi minu asetäitja-nõunik Nele Parrest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder