



Õiguskantsler

Teie 28.01.2015 nr

Meie 27.03.2015 nr 7-4/150376/1501355

Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta Maavanema poolt järelevalve menetluse alustamisest keeldumine

Austatud

Tänan Teid pöördumise eest, milles palute minu seisukohta selle osas, kas on põhjendatud ja kehtivate õigusaktidega kooskõlas Harju Maavalitsuse poolt Teie avalduse pinnalt järelevalvemenetluse alustamata jätmine (ning Teile antud vastustes avaldatud seisukohad) ning kas see rikub Teie põhiõigusi (viitate siinkohal Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dele 13 ja 14).

Analüüsisin Teie avalduse alusel põhjalikult maavanema järelevalve menetlust ning leian selle pinnalt, et maavanem ei ole Teie õigusi rikkunud, kuigi pean samas ebaõigeks Harju maavanema 26.11.2014 vastuse seisukohta, et maavanema järelevalvemenetluse alustamiseks puudub seaduslik alus (seetõttu edastan antud vastuse ka maavanemale teadmiseks). Põhjendan seda alljärgnevalt.

1. Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 85 lg 3 kohaselt võib maavanem, kui ta leiab, et kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja.
2. Taotlesite (20.10.2014) maavanemalt järelevalvemenetluse alustamist Raasiku Vallavalitsuse tegevuse, sh 06.06.2011 korraldusega nr 147 „Kinnistu jagamine“ [] tänava kaheks katastriüksuseks jagamise suhtes.
3. Harju maavanem asus selle osas (26.11.2014) seisukohale,¹ et: „*Tutvunud Teie avaldusega saan asuda seisukohale, et maavanema järelevalvemenetluse algatamiseks puudub seaduslik alus. Halduskohtumenetluse seadustiku § 258 lõike 2 kohaselt ei saa tühistamis- või kohustamisprotesti esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates. Kõnealune Raasiku Vallavalitsuse korraldus on vastu võetud 06.06.2011, mis tähendab, et selle andmisest on möödunud üle kolme aasta. Sellest tulenevalt ei saa ma enam protesti esitada isegi juhul, kui järelevalvemenetluse läbiviimisega oleks haldusakti õigusvastatus tuvastatud. Kuivõrd protesti*

¹ Vastus nr 6-2/2014/8.

esitamine on välistatud ning maavanema järelevalvemenetluse väljundiks on protesti esitamine, tuleb järelevalvemenetluse algatamisest keelduda.“.

4. Osutasite vastuses (27.11.2014) maavanema poolt järelevalvemenetluse alustamata jätmisega mitte nõustudes (ja jätkuvalt selle alustamist taotledes): „*Haldusakt on tühine, kui temas esinevad ilmselged puudused, mis on seaduses sätestatud. Vastavalt HMS § 63 lg-le 4 võib isik nõuda haldusorganilt ja halduskohtult haldusakti tühisuse kindlakstegemist, haldusorgan võib akti tühisuse aga igal ajal kindlaks teha (Riigikohtu halduskolleegiumi 7.03.2003 määrus nr 3-3-1-21-03). Teie poolt viidatud halduskohtumenetluse seadustik reguleerib menetlust halduskohtus. Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lg 4 ei kohusta maavanemat ilmtingimata protestiga kohtusse pöörduma. Ringkonnakohtu hinnangul peab vastava kaalutusõiguse kohaldamine toimuma sarnaselt HMS § 64 lg-le 3, s.t maavanem peab muuhulgas arvestama, kui kaua on konkreetne haldusakt kehtinud ning milline on olnud haldusakti mõju (13.08.2008 otsus nr 3-07-171). Maavanem teostab kontrolli üksikakti suhtes esitatud kaebuste alusel ning kaitseb järelevalvemenetlusega õiguskorda ja riigi toimimise aluspõhimõtteid.“.*

5. Maavanem vastas Teile (28.11.2014): „*Selgitasin Teile 26.11.2014 vastuskirjas, et maavanema järelevalvemenetluse väljundiks on protest, mida lahendab halduskohus. Ma mõõnan, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 1 alusel teostatav maavanema järelevalve ei ole reguleeritud HKMS-ga, kuid siinkohal tuleb arvestada asjaoluga, et maavanema ettepanek haldusakti seadustega vastavusse viimiseks toimub küll Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõikes 4 sätestatud alustel, kuid ettepaneku mitteametlikel üksnes protestiga, mida lahendab halduskohus ning HKMS § 258 lõige 2 seab selle piirangud. Põhimõtteliselt saab asuda seisukohale, et kohaliku omavalitsuse haldusakti õigusvastasuse tuvastamine halduskohtumenetluse korras on võimatu, kui selle andmisest on möödunud enam kui kolm aastat ja seda olenemata sellest, millisele otsusele jõutakse järelevalvemenetluse käigus. Siinkohal pean vajalikuks juhtida Teie tähelepanu asjaolule, et isik, kes leiab, et haldusakti andmisega on rikutud tema õigusi, saab pöörduda kaebusega halduskohtusse, niisamuti ka Teie enda viidatud haldusmenetluse seaduse § 63 lõikes 4 sätestatud tühisuse tuvastamise nõudega haldusorgani (Raasiku Vallavalitsus) poole. Eelneva alusel tuleb järelevalvemenetluse algatamise taotlus jätta rahuldumata, kuna ettepaneku realiseerimine ei ole protesti esitamise võimatuse tõttu teostatav.“.*

6. Esmalt osutan, et Teie poolt viidatud ringkonnakohtu lahend on tehtud nii Vabariigi Valitsuse seaduse kui ka halduskohtumenetluse seadustiku varasema redaktsiooni kehtimise ajal, s.t ajal, mil õiguslik regulatsioon oli praegusest oluliselt erinev. Kuigi ka muutunud õigusnormide pinnalt on jätkuvalt õige Teie osutus, et VVS § 85 ei kohusta maavanemat protesti esitama, vaid tal on selles osas kaalutusõigus, siis pärast HKMS §-s 258 protesti esitamisele tähtaegade seadmist on maavanemal see kaalutusõigus vaid kuni tähtaja saabumiseni (ringkonnakohtu lahendi tegemise ajal ei sisaldanud HKMS protesti esitamise tähtaegu). Samas nõustun Teiega, et halduskohtusse protesti esitamise perspektiivi puudumine iseenesest ei välista VVS § 85 lg 3 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusele ettepaneku tegemist. Sellest tulenevalt ei nõustu ma Harju maavanema 26.11.2014 seisukohaga (Teile antud esimeses vastuses), et maavanema järelevalvemenetluse algatamiseks *puudub* seetõttu *seaduslik alus*. Samas teiselt poolt ei tulene sellest, et maavanem protesti esitama ei pea (või tähtaja möödumise tõttu esitada ei saa), ka maavanemale kohustust teha kohaliku omavalitsuse üksusele ettepanek. Nõustun Harju maavanema seisukohaga, et protesti esitamise perspektiivi puudumine võib tingida maavanema järelevalvemenetluse alustamata jätmise. Selgitan seda pikemalt allpool.

7. Enne pean vajalikuks osutada, et haldusakti kehtetuks tunnistamine (tühistamine) ja tühisuse tuvastamine on erinevad mõisted. Haldusakti tühisuse regulatsioon sisaldub HMS §-

s 63, samas haldusakti kehtetuks tunnistamist reguleerivad HMS §-d 64-70. VVS § 85 lg 3 ei anna maavanemale õigust nõuda mitte haldusakti tühisuse tuvastamist, vaid haldusakti kehtetuks tunnistamist.² Seetõttu ei ole Teie viide HMS § 63 lõikele 4 seoses maavanema järelevalvega paraku praeguses menetlusstaadiumis³ asjakohane. Haldusakti tühisuse tuvastamise nõudega saab kehtiva õiguse kohaselt pöörduda haldusakti andnud haldusorgani (ja halduskohtu) poole isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, ehk Teie ise.⁴

8. Samas kahtlen, kas antud juhul leidub piisavalt alust haldusakti tühisuse tuvastamiseks. HMS § 63 lg 2 punktide 1-5 kohaselt on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan, sellest ei selgu haldusakti adressaat, seda ei ole andnud pädev haldusorgan, see kohustab toime panema õigusrikkumise või kui sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita. Riigikohus on oma praktikas põhjendatult lisanud tühisuse alustele HMS § 63 lõikes 2 nn ilmselguse kriteeriumi, s.t tühisuse alus ei pea mitte üksnes olema olemas, vaid selle olemasolu peab olema koguni ilmselge.⁵ Teie väidetud olukorras „*puudu on [] tänava omanik [] avaldus, ebakorrektselt on tuvastatud [] tänava jagamise eesmärk ning väljalõigatud maatükki katastritunnusega 65101:001:0002 kasutatakse mitte sihtotstarbeliselt*“ ei esine aga minu hinnangul ühtegi HMS § 63 lõikes 2 nimetatud asjaolu. Võimalus, et katastriüksust võidakse kasutama hakata selle sihtotstarbega vastuolus, on paraku alati olemas – selline võimalus iseenesest ei muuda aga tühiseks katastriüksuse moodustamist.⁶ Niisiis jääb minu hinnangul üle ikkagi ainult kehtetuks tunnistamise (HMS §-de 64-70 tähenduses) võimalus. Seega tuleb lahendada küsimus, kas maavanem peaks Teie asjas alustama järelevalvet VVS § 85 lg 3 alusel ehk tegema ettepaneku haldusakti kehtetuks tunnistamiseks (või selle õigusnormidega vastavusse viimiseks⁷).

² Mõistet „tühistama“ haldusmenetluse seaduses ei avata, kuigi seda kasutab HMS § 87 lg 2 seoses vaideotsusega. Üldiselt kasutatakse mõistet „tühistama“ siiski tähenduses „tunnistama kehtetuks tagasiulatuvalt“ (mitte tähenduses „tühisust tuvastama“). See nähtub muu hulgas ka asjaolust, et halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 5 käsitleb haldusakti tühistamist (p 1) ja haldusakti tühisuse kindlakstegemist (p 6) halduskohtu erinevate volitustena. Põhimõtteliselt sama tuleneb HKMS § 255 punktide 1 ja 5 protesti esitamise kohta. Vt ka RKHKm 08.05.2014 nr [3-3-1-12-14](#) p 9. Sama seisukoht sisaldub ka Teie viidatud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendi (RKHKm 07.03.2003 nr [3-3-1-21-03](#)) punktis 14 (samuti on punktis 13 märgitud: „Kui haldusakt ei ole tühine, tuleb õigusi kaitsta tühistamis-, kohustamis-, hüvitamis- või haldusakti õigusvastasuse tuvastamise kaebusega.“).

³ VVS § 85 lõigetest 3² ja 3³ tuleneb koostoimes, et alles peale seda, kui haldusakt on kehtetuks tunnistatud, saab maavanem teha ettepaneku kõrvaldada haldusakti tagajärjed ja tühistada tagajärjed tekitanud haldusakt (see tähendab aga, et tal peab olema enne olnud võimalus haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda – sealjuures edukalt – või on haldusorgan muul põhjusel juba haldusakti kehtetuks tunnistanud).

⁴ Iseenesest võib muidugi esitada küsimuse, miks seadusandja ei ole andnud maavanemale ka haldusakti tühisuse tuvastamise ettepaneku tegemise pädevust. Samas leian, et kuna põhjendatud huvi omaval isikul (sh isikul, kelle subjektiivseid õigusi on riivatud) on õigus endal seda nii haldusorganilt kui ka kohtult nõuda, siis puudub mul alus väitmaks, et maavanemal sellise pädevuse puudumine on vastuolus põhiseadusest tuleva õigusega (piisavale) korraldusele ja menetlusele enda õiguste kaitseks (PS §-d 14 ja 15 koostoimes). Ilmselt võiks seadusandja tulevikus siiski kaaluda maavanemale sellise pädevuse andmist avaliku huvi kaitseks (s.t sellist juhtumit silmas pidades, kus puudub isik, kellel on tühisuse tuvastamise nõudmiseks põhjendatud huvi ja keegi ei saakski kohtusse pöörduda). Juhin sellele sobival võimalusel tähelepanu.

⁵ Vt RKHko 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#) p 12. Sama seisukoht sisaldub ka Teie viidatud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendi (RKHKm 07.03.2003 nr [3-3-1-21-03](#)) punktis 13. Ka „Haldusmenetluse käsiraamatu“ autorid on Riigikohtuga sama meelt, märkides, et „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.“ (A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004, lk 331).

⁶ Võrdle ka RKHko 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#) punktiga 13.

⁷ HMS § 64 lg 1 näeb ette, et kehtetuks tunnistamise kohta sätestatud kohaldatakse ka haldusorgani poolt haldusakti muutmise (ja haldusakti kehtivuse peatamise) suhtes.

9. VVS § 85 lõikest 3 tuleneb, et maavanem võib teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks (või viia see õigusnormidega vastavusse) 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates.⁸

10. Selle tähtaja osas märgitakse seletuskirjas⁹: „*Õiguskindluse kaitsmiseks on tarvis kehtestada tähtajad, mille jooksul maavanem peab tegema ettepaneku KOV haldusakti õigusnormidega kooskõlla viimiseks ning esitama protesti halduskohtule.*“. Maavanema järelevalvemenetluse tähtaegu ei ole eraldi põhjalikumalt selgitatud, küll aga on samas seletuskirjas märgitud seoses halduskohtumenetluses protesti esitamisega: „*Rõhutada tuleb, et 30-päevane protestitähtaeg hakkab kulgema vaid reaalsest teadasaamisest arvates. Asjakohane ei oleks väide, et protesti esitaja oleks pidanud vaidlustatavast aktist varem teada saama.*“. Kuivõrd VVS § 85 lg 3 ning HKMS § 258 lg 1 on sisuliselt suunatud sama olukorra reguleerimisele (selle erinevusega, et maavanem peab esmalt pöörduma vastava kohaliku omavalitsuse üksuse poole), siis pean kohaseks lähtuda sellest ka VVS § 85 lg 3 tõlgendamisel.

11. Seega ainult VVS § 85 lõikes 3 sätestatud tähtaega arvestades ei oleks ilmselt iseenesest välistatud olnud maavanema poolt ettepaneku tegemine kohaliku omavalitsuse üksusele (välistada oleks võinud selle siiski tõend selle kohta, et maavanem sai tegelikult vaidlusalusest haldusaktist teada juba muul viisil enne Teie pöördumist maavanema poole).

12. Samas pean õigeks maavanema osutust sellele, et sellise ettepaneku tegemine ei ole paraku halduskohtule protesti esitamise võimalusega tagatud. Selgitan seda alljärgnevalt.

13. HKMS § 255 sätestab, et halduskohtule esitatava protestiga võib nõuda:

- 1) haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamisprotest);
- 2) haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamisprotest);
- 3) haldusakti andmisest või toimingute tegemisest hoidumist (keelamisprotest);
- 4) haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamisprotest);
- 5) haldusakti tühisuse kindlakstegemist (tuvastamisprotest).

14. HKMS § 258 kohaselt ei saa tühistamis- või kohustamisprotesti esitada pärast kolme aasta möödumist haldusakti andmisest arvates (või haldusakti andmisest või toimingute tegemisest keeldumisest arvates¹⁰). Selle tähtaja osas märgitakse seletuskirjas¹¹: „*Protesti esitamise kolmeaastane maksimumtähtaeg lähtub puhtalt haldusakti andmise või toimingute tegemise ajast (lg 3). See tähtaeg on põhimõtteliselt ennistatav, kuid regulatsiooni eesmärgiga oleks vastuolus ennistamine üksnes sel motiivil, et protesti esitaja ei saanud kolme aasta jooksul vaidlustatud haldusaktist teada. Piirang on kehtestatud just selleks, et välistada protesti esitamine sellise ajavahemiku järel sõltumata protesti esitaja teadasaamisest.*“.

15. Teie asjas on 3-aastane tähtaeg haldusakti andmisest möödunud. Asjaoludest tulenevalt võiksid kõne alla tulla veel heastamisprotest ja tuvastamisprotest. Heastamisprotesti esitamist piirab paraku see, et VVS § 85 lõigetest 3² ja 3³ tuleneb koostoimes, et alles peale seda, kui haldusakt on juba kehtetuks tunnistatud, saab maavanem teha ettepaneku kõrvaldada haldusakti

⁸ VVS § 85 lg 3³ kohaselt võib teiste seadustega sätestada selle tähtaja suhtes erisusi. Seega tuleb välja selgitada, kas mõne eriseadusega on ehk seda tähtaega teisiti reguleeritud. Antud valdkonda reguleerivad õigusaktid (maakorraldusseadus ja maakatastriseadus) selle tähtaja suhtes erisust ette ei näe.

⁹ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu 755 SE seletuskiri (sellele viitab vastuvõetud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu 902 SE seletuskiri), kättesaadav: www.riigikogu.ee.

¹⁰ Sulud käesoleva kirja koostajalt.

¹¹ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu 755 SE seletuskiri (sellele viitab vastuvõetud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu 902 SE seletuskiri), kättesaadav: www.riigikogu.ee.

tagajärjed ja tühistada tagajärjed tekitanud haldusakt.¹² Tuvastamisprotestile ei ole seadusandja kehtestanud piirtähtaega (seda peamiselt seetõttu, et HMS § 63 lg 4 kohaselt võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha). Nagu aga eelpool (vt punktides 7 ja 8) osutasin, ei ole selles menetlusetapis maavanema pädevuses tuvastamisprotesti esitamine ning ilmselt pole haldusakti tühisuse tuvastamiseks Teie asjas ilmselt ka alust.

16. Nagu eelpool öeldud, ei välista halduskohtusse protesti esitamise perspektiivi puudumine iseenesest VVS § 85 lg 3 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksusele ettepaneku tegemist. Maavanema järelevalvemenetluse alustamise osas tuleb aga välja tuua järgmist.

17. VVS § 85 lg 3 kohaselt ei saa maavanem ettepanekut teha, kui a) haldusakt ei ole õigusvastane ja b) haldusakt ei riku avalikku huvi (kusjuures sõnast „ja“ tuleneb, et järelevalvemenetluse alustamiseks peavad mõlemad tingimused täidetud olema¹³ – haldusakt peab olema nii õigusvastane kui ka rikkuma avalikku huvi). *Õigusvastatus* on tuvastatav, kontrollides haldusakti kooskõla õigusnormidele. *Avaliku huvi* (rikkumise) puhul on aga tegemist määratlemata õigusmõistega. Määratlemata õigusmõiste puhul loobub seadusandja detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.¹⁴ Määratlemata õigusmõiste tuleb sisustada konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades.¹⁵

18. Iseenesest on küll haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ka avalikus huvis,¹⁶ kuid siin ei ole ilmselt *avaliku huvi* all silmas peetud *pelgalt* haldusakti õigusvastasust (vastasel juhul poleks normis õigusvastasust eraldi nimetatud *lisaks* avalikule huvile¹⁷) ega selle negatiivset mõju kellegi subjektiivsetele õigustele, vaid avalik huvi peaks seisnema milleski enamas.¹⁸ Maavanema järelevalve ei ole nimelt mõeldud isiku subjektiivse õiguse kaitseks.¹⁹ Nii märgitakse ka seletuskirjas²⁰: „*Protest on Eesti haldusprotsessi traditsiooniline avaldus, millega selleks volitatud haldusorgan käivitab kohtumenetluse avalikes huvides. Protestiga esitatavate nõuete ring on siiani olnud kitsam kui kaebuse puhul ja jääb selliseks ka eelnõu kohaselt. [...]*

¹² Siin kehtib põhimõtteliselt sama, mis allmärkuses nr 4.

¹³ Seda nimetatakse kumulatiivseks (abstraktseks faktiliseks) koosseisuks (vastandina alternatiivsele koosseisule). Võimalusel võiks juba maavanema poole pöörduja püüda välja tuua ka need asjaolud (lisaks haldusakti õigusvastasusele viitavatele), mis tema hinnangul viitavad haldusaktiga avaliku huvi rikkumisele (selle tegemata jätmine ei võta samas haldusorganilt uurimispõhimõttest tulenevat kohustust selgitada omal initsiatiivil välja otsustamiseks vajalikud asjaolud).

¹⁴ RKHKo 14.03.2011 [3-3-1-87-10](#) p 16.

¹⁵ Samas on määratlemata õigusmõiste tõlgendamine ja rakendamine kohtu poolt kontrollitav, vt RKHKm 17.05.1999 [3-3-1-21-99](#) p 2.

¹⁶ Avaliku huvi sihiks on teatud avalik, s.o üldine ehk ühiskondlik hüve, mille alla kuulub ka riigi sisemine ja välimine rahu. Sealjuures hõlmab riigi sisemine rahu õiguskindluse printsipi, mis muuhulgas nõuab, et üksikisikul oleks võimalik riigiorganite tegevust teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Seda aitab omakorda tagada põhiseaduse § 3 lg 1, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb otseselt ka halduse seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte. Nimetatud põhimõtte kohaselt ei või ükski halduse õigusnorm olla vastuolus põhiseaduse või seadusega. Eeltoodust tuleneb ka üldine avalik huvi selleks, et seadusega ettenähtud tingimustel ja korras rakenduksid järelevalvemehhanismid, kui avalikkusel on tekkinud (põhjendatud) kahtlus, et haldus on rikkunud seaduslikkuse põhimõtet.

¹⁷ Riigikohtu praktika kohaselt ei tohi seadust tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõttekuks, s.t sätte tuleb püüda anda iseseisev tähendus, vt nt RKÜKo 23.02.2009 [3-4-1-18-08](#) p 14.

¹⁸ Avaliku huvi mõiste kohta vt soovi korral pikemalt K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005, III lk 187-199.

¹⁹ Teatud tingimustel võib küll avalik huvi tuleneda ka subjektiivsete õiguste kaitse vajadusest – peamiselt sel juhul, kui isikult endalt mingil erandlikul põhjusel enda eest seismist oodata ei saa.

²⁰ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu 755 SE seletuskiri (sellele viitab vastuvõetud halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu 902 SE seletuskiri), kättesaadav: www.riigikogu.ee.

*protesti esitamisel ei kaitsta subjektiivseid õigusi [...].*²¹ See tähendab, et isik võib küll ka enda subjektiivse õiguse rikkumise pinnalt maavanema poole pöörduda,²² kuid järelevalvemenetluse alustamiseks peab (ühtlasi) esinema avalik huvi.

19. Teie avalduses kirjeldatud asjaolude pinnalt võib esmalt kahelda, kas *haldusaktiga* on avalikku huvi rikutud (avaliku huvi rikkumine võiks küll sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest tuleneda sellest, kui teine isik kasutab katastriüksust selle sihtotstarbega vastuolus olevalt, kuid sel juhul ei tuleneks avaliku huvi rikkumine mitte haldusaktist, vaid katastriüksuse mittesihtotstarbelisest kasutajast). Teiseks – isegi kui haldusakt oleks nii õigusvastane kui rikuks ka avalikku huvi – oleks maavanemal ikkagi (normi sõnastusest tulenevalt) järelevalve menetluse alustamisel kaalutusõigus.

20. Kaalutusõigusele viitab nii VVS § 85 lõike 1 sõnastus, mille kohaselt maavanemal on õigus teostada haldusjärelevalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kohalike omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle kui ka VVS § 85 lg 3 sõnastus, mille kohaselt maavanem võib teha ettepaneku (sama VVS § 85 lõikes 3¹).

21. Haldusmenetluse seaduse § 4 lg 1 annab kaalutusõiguse legaalseaduse definitsiooni: "Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel." See tähendab, et maavanemal on õigus otsustada, kas järelevalvet teostada või mitte. Samas ei tähenda kaalutusõigus sisuliselt suvaõigust (st kaalutluse teostamisse ei tohi suhtuda kergekäeliselt) – HMS § 4 lg 2 sätestab nõuded kaalutusõiguse teostamisele: "Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve."²³

22. Sealjuures võib küll juhtuda, et mõni konkreetsetel juhul esinev põhjendatud huvi on sedavõrd kaalukas,²⁴ et sisuliselt ei jää haldusorganile (maavanemale) enam kaalutusõigust – tegemist on nn kaalutusõiguse ahenemisega/taandumisega nullile.²⁵ Sellise olukorra tekkimisel ei oleks näiteks maavanemal enam võimalik kaalutusõigusele tuginedes järelevalve teostamisest loobuda.

²¹ Nii leitakse muide ka Teie viidatud Riigikohtu halduskolleegiumi lahendi (RKHKm 07.03.2003 [3-3-1-21-03](#)) punktis 12: „Protestimenetlus on spetsiifiline seetõttu, et siin ei pöörduta kohtusse oma subjektiivsete õiguste kaitseks, vaid protesti esitamist kasutatakse seadusega ettenähtud juhtudel, kui riikliku järelevalve teostamine ei ole muude vahendite abil olnud edukas. [...] Vabariigi Valitsuse seaduse § 84 punkti 1 kohaselt esindab maavanem maakonnas riigi huve ning hoolitseb maakonna tervikliku ja tasakaalustatud arengu eest. Nii peaks maavanema põhieesmärk ka järelevalve läbiviimisel, sh MaaRS § 15 lg 3 rakendamisel olema eelkõige nimetatud ülesande täitmise tagamine, mitte aga õiguskantslerile sarnase ombudsmanni funktsiooni täitmine.“

²² Täpsem oleks küll öelda, et iga isik võib pöörduda sõltumata sellest, kas tema subjektiivset õigust on (tema arvates) rikutud – pöörduda võib ka otseselt avaliku huvi kaitseks.

²³ Samas on kaalutusõiguse teostamine kohtu poolt kontrollitav vaid piiratud ulatuses, vt RKHKo 13.06.2003 [3-3-1-42-03](#) p 35.

²⁴ Kahtlemata võib selliseks kaalukaks põhjendatud huviks olla ka mõni avaliku huvi rikkumisest tulenev aspekt – riigorganid on loodud avalikes huvides ning omavad seega seisundist tulenevat kohustust võtta tarvitusele meetmed (muuhulgas ka) kaaluka avaliku huvi kaitseks. Seda, kas avalik huvi on järelevalvemenetluse alustamise otsustamisel piisavalt kaalukas, et lugeda kaalutusõigust taandunuks nullile, tuleb otsustada konkreetse juhtumi asjaolude pinnalt. Näiteks võib vastukaaluks avalikule huvile esineda ülekaalukas vajadus kaitsta konkreetse isiku õigusi ehk ülekaalukat erahuvi (nt juhul, kui isik on ehitusloale tuginedes maja valmis ehitanud).

²⁵ Kaalutusõiguse nullini redutseerimise kohta vt soovi korral lähemalt K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tartu 1997, lk 58-61. Vt ka RKHKo 30.01.2012 [3-3-1-78-11](#) p 12.

23. Eeltoodu kokkuvõtteks võib öelda, et maavanemal ei ole kõigil juhtudel kohustust alustada järelevaevemenetlust Vabariigi Valitsuse seadusest lähtuvalt.²⁶ Kohustus alustada järelevaevemenetlust tekib maavanemal alles siis, kui järelevaevemenetluse alustamise ajendi pinnalt kaalutusõiguse (hoolikal) teostamisel selgub, et kaalutusõigus on taandunud nullile.²⁷

24. Leian, et kaalutusõiguse teostamisel võib (ühe olulise asjaoluna) kaaluda ka ühelt poolt järelevaevemenetluse perspektiivikust (kui mitte muul põhjusel, siis juba seetõttu, et järelevaevemenetlusele kulub ressursi ning avalik ressurss on piiratud – seetõttu jääb maavanemal vähem ressursi perspektiivikate ülesannete täitmiseks) ning teiselt poolt haldusaktist negatiivselt mõjutatud isikul tõhusa(ma) õiguskaitsevahendi olemasolu.²⁸ Maavanema järelevalve perspektiivikust mõjutab kahtlemata muu hulgas see, kas tal on konkreetses asjas võimalus (vajadusel) lõpuks ka halduskohtule protest esitada. Olukorras, kus haldusaktist negatiivselt mõjutatud isikul oleks endal võimalik kasutada tõhusa(ma)id õiguskaitsevahendeid, sh vajadusel halduskohtusse pöörduda ning maavanemal protesti esitamise perspektiivi pole, võib tõsiselt kahelda, kas maavanema pöördumine kohaliku omavalitsuse üksuse poole saab olla tulemuslikum kui isiku enda varasem (ja tulemuseta jäänud) pöördumine.²⁹ Selles olukorras maavanema poolt järelevaevemenetluse alustamine võib ka edasi lükata (või tähtaegadest sõltuvalt koguni välistada) tõhusa õiguskaitse saavutamise haldusaktist negatiivselt mõjutatud isiku jaoks – seda eelkõige juhul, kui isik jääb maavanema menetluse tulemusel lootma (kuid lootus ei realiseeru) ning ei asu kasutama tõhusa(ma)id õiguskaitsevahendeid.³⁰

25. Osutan siinkohal võimalikele tõhusamatele õiguskaitsevahenditele. Teie poolt kirjeldatud asjaolude pinnalt näib, et peamiseks probleemiks ei ole mitte katastriüksuse jagamine iseenesest, vaid asjaolu, et ühte jagamise tulemusel saadud katastriüksust kasutatakse vastuolus selle sihtotstarbega – transpordimaa asemel elamumaana, mis on isegi piirdeaiaga piiratud. Seetõttu osutan, et Teie õiguste kaitse kõige tõhusamaks viisiks ei pruugi tingimata olla pöördumine kohaliku omavalitsuse üksuse poole (ja vajadusel selle suhtes lõpuks halduskohtusse³¹). Tasub

²⁶ Samas võib maavanema järelevalve kohustuslikkus tuleneda eriseadusest. Vt selle kohta nt RKHKo 19.05.2008 [3-3-1-61-07](#) p 20.

²⁷ Samas mõnel juhul võib kaalutusõiguse nullini taandumine ka välistada maavanema järelevalve menetluse alustamise – näiteks juhul, kui haldusakt on kehtinud juba pikka aega ning selle adressaat sellest lähtuvalt enda õigused teostanud (või asunud teostama) ning neid asjaolusid kaaludes oleks haldusakti kehtetuks tunnistamine välistatud adressaadil tekkinud usalduse kaitse nõude tõttu (vt RKHKo 29.03.2006 [3-3-1-81-05](#) p 13).

²⁸ Toon paralleelina välja, et sellise kaalumise kohasus nähtub muu hulgas ka õiguskantsleri seadusest, mille § 25 lg 3 p 4 kohaselt võib õiguskantsler jätta avalduse läbi vaatamata, kui isikul on võimalus esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui isik jättis sellise võimaluse kasutamata.

²⁹ Mõistlik kohaliku omavalitsuse üksus arvestab asjaoluga, kas tema poole pöörduv institutsioon (maavanem) või isik saab üksuse seisukohaga mittenõustumisel halduskohtusse pöörduda. Iseenesest ei saa maavanema pöördumise puhul muidugi välistada ka psühholoogilist autoriteedi-efekti, kuid pelgalt seda võimalust arvestades ei peaks minu hinnangul saama nõuda maavanemalt järelevalve menetluse alustamist.

³⁰ Seetõttu oleks isegi juhul, kui maavanem otsustab järelevaevemenetlust alustada (nt kaaluka avaliku huvi kaitseks), soovitatav (maavanema poolt) teavitada isikut võimalikest tõhusa(ma)test õiguskaitsevahenditest ning osutada nende kasutamata jätmisega kaasnevale riskile. Mõistagi kehtib see eriti juhul, kui maavanemal ei ole protesti esitamise perspektiivi.

³¹ Märgin, et Teie poolt väidetud menetluslikud rikkumised ei pruugi olla sellist laadi, mis tooksid kaasa vaidlusaluse haldusakti kehtetuks tunnistamise (ehk tühistamiskaebuse rahuldamise) – HMS § 58 sätestab, et 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. Vt selle kohta ka RKHKo 19.02.2015 nr [3-3-1-75-14](#) p 17 (näitena olukorras, kus menetluslikud rikkumised Riigikohtu hinnangul tulemust mõjutada ei võinud) ning RKHKo 15.10.2013 nr [3-3-1-35-13](#) punktiga 27 ja 28 (näitena vastupidisest olukorras). Samuti ei too vaidlusaluse haldusakti kehtetuks tunnistamine iseenesest kaasa katastriüksuse sihtotstarbega vastuolus oleva kasutamise lõpetamist. Silmas tuleb pidada ka kaebetähtaega (HKMS § 46 lõiked 1 ja 7). Samas ei saa välistada erinevate kohustamis-, hüvitamis- ja heastamiskaebuste edukust.

ka kaaluda tsiviilõiguslike nõuete esitamist (vajadusel lõpuks maakohtus) isiku suhtes, kes katastriüksust selle sihtotstarbega vastuolus oleval viisil kasutab.³²

26. Kuna Teil on võimalus kasutada tõhusamaid õiguskaitsevahendeid (erinevalt maavanemast on Teil jätkuvalt võimalik enda õiguste kaitseks kohtusse pöörduda), siis ei näe ma antud juhul maavanema poolt järelevalvemenetluse alustamata jätmises Teie õiguste rikkumist ning maavanema kaalutusõigus järelevalve menetluse alustamisel pole ka ühelgi muul (vähemalt mitte mulle teadaoleval) põhjusel nullini taandunud.

27. Osas, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse võimalikku tegevusetust Teie pöördumistele vastamisel ja probleemi lahendamisel, osutan õiguskantsleri seaduse § 19 lõikele 1, mille kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas (muu hulgas) kohaliku omavalitsuse asutus või organ järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava (s.t pöördumistele reageerimata jätmise osas ei ole üldjuhul pädev järelevalve teostaja mitte maavanem, vaid õiguskantsler). Kui soovite selles küsimuses õiguskantsleri poole pöörduda, siis palun ühtlasi täpsustada vastuseta jäänud pöördumiste esitamise aeg ja sisu (võimalusel lisades dokumendid). Tõhusama alternatiivina (õiguskantsleri poole pöördumisega võrreldes) on muidugi võimalik esitada otse halduskohtusse kohustamiskaebus. Samas lisan, et kui Teie pöördumised seisnevad ainult väärteoteate esitamises³³, siis kohaldub hoopis väärteomenetluse seadustiku (VTMS) regulatsioon. VTMS § 59 lg 1 kohaselt on kohtuväline menetleja kohustatud teatama väärteoteate esitajale väärteomenetluse alustamisest või alustamata jätmisest 15 päeva jooksul alates väärteoteate kättesaamisest. Sama paragrahvi lg 2 kohaselt on väärteomenetluse mitteamustamisel väärteoteate esitajal õigus esitada kaebus kohtuvälise menetleja tegevuse peale VTMS §-s 76 ettenähtud korras, millest teavitatakse väärteoteate esitajat.³⁴ Seega tuleb väärteoteadetele vastamata jätmise küsimus lahendada väärteomenetluse seadustikus ettenähtud korras.

Täna Teid veelkord pöördumise eest ja loodan, et antud selgitused on Teile abiks enda õiguste eest seismisel. Ühtlasi vabandan vastuse viibimist, mis on tingitud ühelt poolt küsimuse põhjaliku analüüsimise vajadusest ning teiselt poolt Teie avaldust menetlenud ametniku suurest töökoormusest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Harju maavanem

³² Vt näiteks RKTm 17.05.2010 [3-2-1-42-10](#) ja RKTko 03.06.2010 [3-2-1-48-10](#).

³³ Teie avalduses sisaldub lause: „Minu poolt arhitektile ning vallavanemale edastatud väärteoteatele KOV üksus ei reageerinud.“.

³⁴ Vt tegevusetuse peale kaebuse esitamise osas ka RKKKm 15.05.2012 [3-1-1-43-12](#) p 29.