

Heast haldusmenetlusest

Kadri Sullin

Tallinna Halduskohtu kohtunik

Sissejuhatus

2022. aasta kevadel tähistati konverentsiga haldusmenetluse seaduse jõustumise 20. aastapäeva.¹ Värskest on ilmunud ka ülevaade Eesti õiguse loomisloost, kus eraldi peatükk on pühendatud haldusõiguse reformile², kust saame muu hulgas teada, et haldusõiguse välismaiste ekspertide eelnõusid otseselt aluseks ei võetud ja lähtuti teatavast talupojatarkusest.

Haldusõigus näib mõningatel juhtudel ülikoolist tulnute või ka hiljem juba kogenumate juristide kõnelustes jäävat vaeslapse rolli. Tsiviilõigusega on inimesel igapäevaselt suur kokkupuude, olgu selleks poes ostude tegemine või peresuhete pinnalt tekkivad õigusvaidlused. Karistusõiguse kohta kuuleme ka ise kokku puutumata mõne kuriteo toimepanemise, inimeste vahistamise või trahvimise kohta. Vaid paar ministeeriumit ja Riigikogu komisjoni tegelevad põhitööna tsiviil- ja süüteoaldkonna kujundamisega. Kõik ülejäänud tegelevad igapäevaselt haldusõiguse kujundamisega. Haldusmenetlus on meie igapäevase tegevuse või avalikus meedias arutatava osiseks, kui me seda ka ise ei teadvusta. Viimase aja uudistest vaatavad meile haldusmenetluslikud küsimused vastu Rail Balticu rajamisel (keskkonnamured, terminalide ehitamine, vajaliku maa sundvõõrandamine), tuugenite ja päikeseparkide ehitamisel, vaktsiinikindlustuse taotlustes, ametnike ametisse nimetamisel või ametist vabastamisel, kaitseväe harjutusväljaku rajamisel, lasteaiakohtade tagamisel, monumentide eemaldamisel, relvalubade, elamislubade ja viisade väljastamisel, koolide õppekeeles, meeleavaldusel. Ka Riigikontroll on pidanud meelde tuletama, et riigi raha jagades tuleb järgida haldusmenetluse põhimõtteid.³

Pean HMS-i üheks lihtsaimaks ja arusaadavaima sõnastusega seaduseks, kõrvuti põhiseaduse endaga. Haldusmenetluse seaduse mõistmiseks igapäevaselt vajalikult rakendatavas ulatuses ei pea üldjuhul reaametnik olema juriidilise hariduse või eriteadmistega. Seadusest arusaamiseks piisab üldjoontes grammatilisest tõlgendamisest, terminite igapäevase tähenduse teadmisest ja mõistlikust lähenemisest. Kuna aga see seadus võib jääda kohaldajate tähelepanuta, sest vaadatakse üksnes oma eriseadust, võib tekkida huvitavaid olukordi.

Näide. Haldusorgan võttis kohtumenetluses ennast esindama advokaadibüroo ja palus mõista menetluskulud välja kaebajalt. Kuna tavapärastelt haldusorgani õigusabikulud, mis on tekkinud seoses tema põhiülesannetega, välja ei mõisteta, palus kohtunik selgitust. Haldusorgan põhjendas advokaadi kaasamise vajadust sellega, et vaatamata HMS-i jõustumisele rohkem kui kümme aastat tagasi, ei ole haldusorgan pidanud HMS-i sätteid oma tegevuses rakendama.

¹ Konverents „[Haldusmenetlus 20](#)“. Konverentsi on võimalik järelvaadata [siit](#).

² **R. Piir.** Avaliku õiguse reform. – Õigusriigi taastamine: Eesti seaduste ja institutsioonide reformid 1992–2002. Koost. K. Sein, M. Ristikivi. Tartu Ülikool, Justiitsministeerium. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2022.

³ **Riigikontroll.** [Kriisilaenude menetlus Maaelu Edendamise Sihtasutuses](#). Kontrolliaruanne. Tallinn, 2021.

Haldusmenetluse alustalad on lihtsustades jaotatavad n-õ kolmeks suureks vaalaks – uurimine, ärakuulamine ja põhjendamine. Neile eelneb üks põhimõtteline arusaam – inimväarikus – ja järgneb veel üks praktiline tegevus – isiku teavitamine. Mõnes mõttes võib haldusmenetlust võrrelda mõistliku lapsevanema, kooliõpetaja või ülemuse toimimisega – igas olukorras selgitame välja, mis juhtus (uurimine), võimaldame anda selgitusi (ärakuulamine) ning põhjendame oma lõplikku otsust ka isikule endale (põhjendamine ja kättetoimetamine). Kõige selle juures tuleb säilitada korruga teatud võimupositsioon (on ju haldusõigus ikkagi see, kus avalik võim rakendab oma võimuvolitusi, olgu need siis kohustused või hüved) ning samas ka elementaarne austus inimese suhtes, kelle suhtes neid n-õ volitusi rakendatakse, olgu selleks laps, õpilane või alluv. Uurimise, ärakuulamise ja põhjendamise nõuete järgimine tulebki üpris selgelt välja kohtuasjades, kus vaidlustatakse koolide tegevust. Neis asjades ei ole enamasti HMS-ile viitamist ja selle teadlikku kohaldamist, küll aga on need nõuded olnud järgitud pedagoogilise professionaalsuse tõttu.

Järgnev on suunatud mittejuristile – kuidas võiks neid nõudeid sisustada ja mis on mõned praktikas tekkivad nüansid. Kui ei ole märgitud teisiti, on halduse tegevusena silmas peetud haldusakti, kuigi mitmed nõuded kohalduvad praktikas toimingule, menetlustoimingule jne.

Inimväarikus

Esmalt tuleb alustada inimväarikusest ja hea halduse tavast. Haldusmenetluses ja kahtlemata ka kohtumenetluses on vähemalt üheks osaliseks inimene oma väarikuse ja inimsusega – sellega, mis teeb temast inimese. Kurbusega lugesin selle aasta õiguskantsleri kõnest aastaülevaate tutvustamisel⁴ järgmisi lõike.

„Möödunud aastal kerkis esile üks uus päris paheline võte. Ja nüüd tundub, et see ei ole levinud enam ainult ühes ametis või inspeksioonis, vaid halvast võttest õpivad ka teised. Nimelt on saanud tavaks keerukamates asjades üldse mitte otsust teha. Näiteks, inimene taotleb mõne finantsasutuse osaluse müüki. Tal on selleks vaja luba. Aga luba ei anta, sellest ka ei keelduta. Ja niimoodi väga kaua. Või taotleb inimene elamisluba, ei anta, ka ei keelduta, ja öeldakse, et võtke oma taotlus tagasi. Nii kaob ära igasugune võimalus oma õigusi kaitsta.“

„Nii näiteks mul on tõesti südamest hea meel, et õnnestus ära lahendada kaitseväelase mure, kes oli välismissioonil. Sellel ajal sündis perekonda laps, aga öeldi, et kui kaitseväelane missioonilt koju seda last omaks võtma ei tule, siis pannakse ta kirja isata lapsena. Meil õnnestus asjad korda ajada.“

„Üks kurioosne juhtum ka. Ametnike mõttelaiskus sai siin murtud. Nimelt, Eestis pikaajalise elamisloaga viibivatel inimestel sündis laps. Ja ennäe imet, otsustati, et see laps viibib Eestis ebaseaduslikult, sest talle pole eelnevalt elamisluba taotletud. Sünnieelset elamisloa taotlemist ei ole meie õiguskord ette näinud. Julgen arvata, et ei peagi olema. Aga tõsimeeli suudeti öelda, et laps viibib Eestis illegaalselt.“⁵

⁴ XIV Riigikogu, VIII istungjärg, [täiskogu istung 20.09.2022](#). Õiguskantsleri 2021.–2022. aasta tegevuse ülevaade.

⁵ Samas.

Kirjeldatud olukorrad tekitavad nõutust ja jõuetust. Mõnel juhul tuleb ka kohtumenetluses meelde tuletada, et riik on inimese, mitte inimene riigi jaoks.

See aga ei tähenda, et alati on iga indiviidi soovid ja tahtmised olulisemad kui avalik huvi. Küll aga peab avalik huvi, mida haldusmenetluses tavaliselt haldusorgan esindab, olema kaalukam kui isiku soov ja eelistus. Õiguse riivamisel tuleb õigustada nimelt riivamist ennast, mitte viidata, et puudub alus õiguse riivamata jätmiseks. Ka siis, kui riive ongi õige ja õiglane, tuleb selle kõige juures jääda inimlikuks.

Kui mõnel juhul võib menetlusökonoomsel põhjusel, otstarbekuse alusel või poliitilise suunise põhjal tekkida soov kasutada väga lihtsat, kuid võib-olla isikut väga riivavat menetluslikku lahendust, tasub endalt alati küsida kaht küsimust.

1. Kui oleksin ise inimese asemel, kuidas ma sooviksin olla koheldud?
2. Kas ma suudaksin avalikult, nt pressikonverentsil, põhjendada enda tehtud valikut, et see on aus ja õiglane lahendus?

Kui need eeldused ei ole täidetud ehk hinges on ikkagi kripeldus, et inimesega ei ole päris õigesti käitunud, tasub üle vaadata, kas seadus otsesõnu keelab teha rohkemat, s.o inimlikuks kohtlemiseks vajalikku. Kui isik on taotluses kogemata viidanud tõenäoliselt valele alusnormile, kuid tema tahet toetab mõni muu norm, ei ole üldjuhul haldusorganil keelatud ise selgitusi anda⁶, kui just eriseadus seda ei piira. Eriti sotsiaalvaldkonnas ja haavatavate isikutega suheldes tuleks selgituste andmist pidada vaikumise eelduseks, mitte erandiks. Kui seadus lubab, et mõnes menetluses võib kättetoimetamisel piirduda avaldamisega ehk avaliku kättetoimetamisega, ei pruugi see tähendada keeldu otsusest eriti puudutatud isikuid isiklikult teavitada.⁷ Kui olukord on muutunud, siis ei ole haldusorganil keelatud, kuigi HMS seda selgelt ei ütle, ise haldusmenetlust uuendada ja juba kehtiva haldusakti jätkuv kehtimisvajadus üle vaadata.⁸

Uurimispõhimõte

Enne asjaolude uurimist tuleb välja selgitada, milline õigusnorm konkreetset olukorda reguleerib või reguleerida võiks. Ilma õigusnormita või hüpoteesita, milline õigusnorm võiks kohalduda, puudub teadmine, milliseid asjaolusid tuleks hakata välja selgitama.

Üldistades peab haldusorgan enamasti välja uurima kõik asjas olulised asjaolud. Oluliste asjaolude ringi määrabki olukorda reguleeriv õigusnormide kogum. Õigusnorm võib ka seada eeldused, millest lähtutakse ning mida saab või peab menetlev haldusorgan või menetlusosaline ümber lükkama. Uurimiskohustus on piiratum ka n-ö konkureerivates menetlustes (nt parimatele taotlustele toetuse andmisel), kus haldusorgan ei tohigi piiratud ressursi tõttu konkureerimisel ise uurida ega konkreetse taotluse parendamisele kaasa aidata. Küll aga tuleb konkureerivat menetlust ettevõtluse tarbeks toetuse saamiseks eristada toimetulekutoetusest

⁶ [RKHK 3-3-1-90-04](#), p 16.

⁷ [RKHK 3-3-1-12-08](#), p 13.

⁸ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt. [Haldusmenetluse käsiraamat](#). Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 245.

kui isiku põhiõiguste tagamise vahendist, kus aluseks ei tohi olla erinevate taotluste konkurents.

Uurimispõhimõtte järgimise kontrolli murekohad jaotuvad laias laastus kaheks: uuritud on liiga palju või uuritud on liiga vähe. Liiga palju uurimine on olukord, mis viib tavaliselt mõne muu põhiõiguse või -printsipi rikkumiseni. Haldusorganil võib faktiliselt olla juurdepääs erinevatele andmebaasidele või teabele, kuid seadus ei pruugi olla andnud volitust selle teabe kasutamiseks, olgu selleks karistusregistri arhiiv või jälitusteave. Kui haldusorganil puudus volitus isiku eluruumi läbiotsimiseks või tema vallasasjade läbivaatamiseks, siis nende omavoliliselt läbivaatamisel saadud tõendid võivad olla haldusmenetluses tuginemiseks kõlbmatud. Ka ei ole haldusmenetlus koht ega aeg õngitsemiseks, et ehk õnnestub isikule külge haakida mõni muu rikkumine mõnes muus asjas. Uurimine peab siiski olema piiratud konkreetse haldusmenetlusega.

Uurimise vähesus on tavaliselt seotud sellega, kui alusnormi ei ole piisava põhjalikkusega selgeks tehtud ehk on teadvustamata, milliste eelduste kontrollimist normi rakendamine kätkeb. Mõnel juhul on põhjuseks, et alusnormis on määratlemata õigusmõisteid, keerulisi termineid, viiteid teistele normidele või muul põhjusel on eeldused reguleeritud kuskil mujal. Mõnel juhul tuleb teistele normidele tuginemise ja sellest tulenev uurimisvajadus hoopis normide süstemaatilise tõlgendamise, ilma sellekohase selge viiteta.

Teine tavapärane puudujääk on tähelepanu pööramata jätmine sellele, et tõendid on vastuolulised või puudulikud. Ka menetlusosalise enda selgitused, taotlused või muud avaldused võivad sisaldada viiteid veel olemas olevatele tõenditele, mis võiks kinnitada isiku seisukohta või kummutada haldusorgani tuvastatut.

Näide. Haldusorgan tugines kahe isiku kirjale, mis kirjeldasid menetlusosalise käitumist konkreetsetes olukorras. Menetlusosalise selgitused, et sama olukorra juures viibis veel mitu muud isikut, kes võiksid anda tema käitumise kohta teistsuguseid ütluseid/selgitusi, jäeti tähelepanuta. Kohtumenetluses selgus, et haldusorganile oli edastatud mitu kirja, mis pigem kinnitasid menetlusosalise arusaama konkreetsetes olukorras toimunust.

Kuigi HMS ei näe ette tõendite hindamise reegleid, saab suures osas kasutada kohtumenetluses kujunenud standardeid, sh seda, et kui seadus ei näe ette teisiti, ei ole ühelgi tõendil ette kindlaks määratud jõudu (vrd HKMS § 61 lg 2). Praktikast tuleb küll aga ennekõike isikuliste tõendite korral arvestada möödunud aega, sündmuse erakordsust või vastupidi, tavapärasust, ning ka küsitleja esitatud küsimuste sõnastust ja järjekorda. Inimesed soovivad mõnel juhul olla erakordselt abivalmid ja aidata, oletada, tuletada, tahtmata sellega kellelegi ebaseaduslikult tagajärge kaasa tuua. Kui isikule väga selgelt ei selgitata, et tuleb eristada selget mälu pilti oletusest varasemate sarnaste olukordade alusel, võib lõpuks jõuda tahtmatult ütlusteni, mis tegelikult (mitte)mäletatavat üldse ei kajasta. Praktikast võib hakata rolli mängima ka see, kuidas küsimus ja vastus protokollitakse.

Näide. Lapsevanem andis selgitusi selle kohta, kas teine vanem on elatist maksnud. Protokollis märgiti, et elatist ei ole makstud. Menetleja sai sellest aru, et elatist ei ole makstud mitte kunagi.

Lapsevanem soovis sellega väljendada, et mõnel üksikul korral on midagi makstud, kuid tegemist oli kordades väiksemate summadega ja harvemini, kui kohtulahend ette nägi.

Lisaks tuleb mõnel juhul arvestada nii kõnekeelseid mugandusi kui ka avalikest registritest nähtuvat. Näiteks heideti välismaalasele ette, et ta on töötanud ebaseaduslikult äriühingutes A ja B ning äriühing C, kus isik samuti väidab end töötavat, asub Eesti teises otsas ja tegeleb teise alaga, mistõttu ei saanud isik ka äriühingus C töötada. Uurides selgus, et isik töötas tegelikult äriühingus, mille nimi oli väga sarnane äriühingu C nimega, ning sama äriühingu nimeks oli varem olnud A ja B. Lihtne kontroll registrikoodi alusel oleks suurema segaduse ära hoidnud.

Ärakuulamine

Ärakuulamise etappi tuleb eristada tõendite kogumise etapist, kuigi isikul on võimalik uusi tõendeid esitada ka ärakuulamisel. Kuigi tõendiks on ka menetlusosalise seletus, on tõend üldjuhul seotud üksnes faktilise asjaolu olemasolu või puudumise äranäitamisega. Ärakuulamisel peaks aga isikul olema võimalik avaldada arvamust ka selle kohta, mis normi kohaldatakse ehk mis koosseis või võimalik tagajärg on üldse võimalik; millistele järeldustele võib haldusorgan tõendikogumi alusel jõuda ja kuidas võib haldusorgan erinevaid lahendusi omavahel kaaluda. Kohtupraktika kohaselt ei pea selleks isikule olema kättesaadav haldusakti kavand⁹, küll aga on see mahukamate ja kaalukamate otsustuste korral mõnel juhul hea praktika. Siinkohal on mõistetav kahetine olukord: ühelt poolt oleks õige ja õiglane esitada isikule kõik, mille kohta ta veel saab arvamust avaldada; teiselt poolt ei tohiks see jätta muljet, et kõik on lõplikult otsustatud ja ärakuulamine on lihtsalt formaalsus. Viimasest ei peaks end heidutada laskma.

Mõnel juhul tuleb haldusorganile meelde tuletada, et ärakuulamine on inimese õigus, mitte haldusorgani volitus isikut üle kuulata.¹⁰ Isik võib loobuda enda ärakuulamise õigusest ja leppida talle ettenähtava tagajärjega. Kohtupraktikas on ka leitud, et kuigi isikul võib olla teatud juhul kaasaaitamiskohustus, ei saa see tuua kaasa eraldi sanktsioneerimist näiteks distsiplinaarmenetlusliku meetmega.¹¹ Kui isik ei soovi ärakuulamisel midagi esitada, ei saa see samas ka õigustada haldusorgani poolt teadvalt vale otsuse tegemist. Kui vahepeal selguvad muul viisil isikut õigustavad asjaolud, muutub materiaalõigus või kohtupraktika või selguvad täpsemad faktid, tuleb neist andmetest ka lähtuda ja siiski teha õige otsustus. Samas kui isik väljendab selgelt, et haldusorganile ei ole mõtet midagi esitada ning küll me kohtus kohtume, tuleks isikule selgitada, mis on seisukohtade esitamata jätmise tagajärjed.

Ärakuulamata jätmise alused sisalduvad ammendavalt HMS § 40 lõikes 3 koos võimalusega loetelu eriseaduses täpsustada. Ärakuulamine ei ole menetlustoiming, mida tehakse vastavalt haldusorgani võimalustele kaalutusõigusest lähtuvalt ning seda ei saa jätta isikule tagamata vormivabaduse ja otstarbekuse põhimõtetest lähtuvalt (tuginedes nt HMS § 5 lõikele 2). Kui ärakuulamata jätmise põhjuseks on vajadus tegutseda viivitamata või see, et ärakuulamine

⁹ [RKKH 3-3-1-52-13](#), p 34.

¹⁰ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt (viide 13), lk 226.

¹¹ Tln RKK 30.04.2020 otsuse nr [3-19-1002](#) p 17.

takistaks eesmärgi saavutamist (nt etteteatamata järelevalve läbiviimine), tuleb seda hiljem haldusaktis ka kirjalikult põhjendada.

HMS § 40 lg 3 p 6 lubab jätta menetlusosalise ära kuulamata, kui tegemist on üldkorraldusega või menetlusosalisi on rohkem kui 50. Siinkohal tuleks aga lähtuda Riigikohtu praktikast¹², mis suunab meid selleni, et kui on ette näha, et üksnes seaduses sätestatud kanalid ei pruugi olla piisavad selleks, et teave ka tegelikult huvitatud isikuteni jõuaks ja täiendav teavitamine ei too kaasa ebamõistlikke kulusid, siis on vaja isikuid seaduses sätestatust intensiivsemalt teavitada. Samast põhimõttest nagu kaasamisel tuleb lähtuda ka kättetoimetamise korral.

Ära kuulamine võib tunduda ebamugav, sest siis tuleb küsida sisulisi vastuväiteid ja kriitikat enda esialgsele seisukohale. Siiski aitab ära kuulamine ära hoida mitmeid tulevikus tekkida võivaid probleeme. Esiteks võib koostöös inimesega saada mõni valeinfo või eksimus kummutatud. Ka ei ole välistatud, et koostöös leitakse parem lahendus, mis riivab kõiki pooli vähim. Ära kuulamine ei tähenda, et isiku kõik ettepanekud tuleb heaks kiita ja neist lähtuda. Ära kuulamine tähendab seda, et isiku toodut analüüsitakse tõsiselt ja sisuliselt ja seda võetakse lõpliku otsuse tegemisel arvesse, põhjendades mittenõustumist või vastuväite kõrvalejätmist. Mõnel juhul võib olla vajalik ka ära kuulamisel toodut täpsustada, näiteks juhul, kui isik viitab täiendavate tunnistajate või lisateabe olemasolule, kuid ei ole osanud teavet ennast või tunnistajate andmeid omal algatusel lisada, ning tegu on teabega, mis võiks haldusorgani otsustust muuta. Kokkuvõttes aitab ära kuulamine haldusakti paremini põhjendada ja jõuda õigema otsuseni. Lisaks on ära kuulamisel oluline osa inimväärikuse põhimõtte järgimisel – sellega näidatakse, et inimene on võrdväärne vestluspartner, mitte haldusmenetluse objekt, mis on lükata-tõmmata.

Põhjendamine

Keeruline on tuua ammendavalt välja, milline peaks olema hea põhjendus, sh milline on kindlaksmääratud struktuur sellisena, et see alati kohalduks, ei sisaldaks midagi üleliigset ning oluline ei jääks kajastamata. Seetõttu ei ole alljärgnev ainuvõimalik käsitlus, vaid välja on toodud suurimad silma jäänud komistuskivid.

- Haldusaktide ja ka muude kirjalike dokumentide puhul jäävad silma pikad asjaolude kirjeldused, sh menetlusosalistega peetud kirjavahetuse täiemahuline kronoloogiline ümberkirjutus. Soovitan mitte kasutada *copy-paste*-meetodit, mis küll algul võib tekitada suurema ajakulu, kuid mille pinnalt kujuneb üpris kiirelt sisetunnetus, mis on selle haldusmenetluse puhul oluline ja mille võib välja jätta. Lisaks ei ole haldusorgan seotud menetlusosalise argumentatsiooni järjestuse ega selle kordamisega eri dokumentides. Seega võib julgelt kajastada menetlusosalise esimest, teist ja kolmandat argumenti järjekorras, mis on haldusakti põhjendamisel loogiline, ja jätta kordused välja.
- Mõningates haldusaktides on välja toodud ülipikad normide ümberkirjutused, täpsustamata seda, millist asjaolude kogumit ja võimalikku tagajärge üldse kaalutakse.

¹² RKHK 3-3-1-12-08 (viide 12).

Lõpuks on kõigile ebaselge, mida ja millisel alusel üldse on tehtud. Haldusakti põhjenduses ei ole vaja välja tuua kõiki alternatiivseid eelduseid ja tagajärgi, vaid üksnes kohaldatud koosseis.

- Normide laialdase tsiteerimisega proovitakse mõnel juhul kasvõi tahtmatult varjata seda, et puudu on hädavajalik osa – asjaolude kokkuviiimine normi koosseisuga ehk õiguse subsumeerimine. Tegemist on põhjendamise keskse osaga, mida ei tohi jätta lugeja hooleks. Kohaldatavas normis toodud iga eelduse kohta tuleb esmalt välja tuua tõendid, millest lähtutakse, ja seejärel järeldus, kas eeldus on täidetud. Kui normiga on antud kaalumISRuum tagajärje ulatuse (nt sunniraha suurus) või tagajärgede valiku kohta, tuleb haldusorgani valikut põhjendada. Isiku vastuväiteid või muid loogilisi vastuargumente on hea käsitleda kontrollitava eelduse või rakendatava tagajärje juures.
- Tõendite hindamisel on vaja välja tuua, miks konkreetne tõend jäetakse arvestamata või miks see normis toodud eeldust ei tõenda. Kui isik on viidanud tõendite kogumise vajadusele või seadus näeb ette lisatõendite kogumise võimaluse, kuid seda ei kasutata, tasub seda vastuargumenti ennetada ja põhjendada, miks neid tõendeid ei kogutud.
- Kaalumise ja kaalumisvigade kohta on kirjutatud mitmeid käsitlusi¹³, kuid ühegi kaalumisvea täpne määratlus, s.o kas tegemist on asjaolude ebaõige väärtustamisega või olulise asjaolu arvestamata jätmisega, ei ole üldjuhul keskne vaidlusküsimus. Küll tasub olla hoolikas küsimuses, kas tegemist on kaalutusotsusega, sh siis, kui norm näib olevat sõnastatud kategooriliselt. KaalumISRuum kipub mõnel juhul tähelepanuta jääma kategoorilistes normides kujul „Haldusorgan nõuab isikule makstu tagasi, kui...”. Kuna tavapäraselt on olemas ka üldviide HMS-ile (või tuleks seda siiski rakendada¹⁴), tuleb isiku kahjuks temalt midagi tagasi nõudes arvestada HMS §-dega 64, 66 ja 67 tervikuna kogumis ehk sisuliselt kõiki asjaolusid, mis võiksid rääkida algselt antud hüve tagasipööramise vastu. KaalumISRuumi puudumise tõttu on ka seaduseid põhiseadusvastaseks tunnistatud.¹⁵

Kokkuvõttes ei ole põhjendamiskohustus mõeldud ametnikku koormama, vaid aitama. Hea põhjendus võib veenda ka isikut ennast, et riik on käitunud teda keelates või kohustades ausalt ja õiglaselt. Põhjenduse läbikirjutamine võib viia selleni, et algne kõhutunne või oletus, milline on lõplik resolutsioon, osutub ekslikuks, sest sõrmed ei paindu kirjutama lauseid nii, et kirjutaja neid ise uskuma jääks. Hea põhjendus peaks seega veenma ka kirjutajat ennast ning kui ikka jääb kahtlus, et tõendikogum ei tule kokku või avalik huvi siiski ei kaalu isiku õiguste riivet üles, siis tuleks teha täiendavaid toiminguid või ka ümber mõelda ja jõuda teise lahenduseni. Kindlasti on ka põhjenduse ülesanne veenda hiljem järelevalvajaid, olgu need haldusorgani või haldusala sees või väljaspool. Äärmuslikumatel juhtudel võib põhjendus olla vajalik näitamaks, et tegemist ei ole korruptsioonijuhtumiga.

¹³ Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Koost. K. Merusk, I. Pilving. Tallinn: Juura, 2013. Vt § 158, lk 542 jj. **K. Pikamäe**. Kaalutusvigadest. – Juridica 2006, nr 2, lk-d 75–83.

¹⁴ [RKHK 3-3-1-30-09](#), p 10.

¹⁵ Nt RKPJK [3-4-1-10-10](#) ja RKÜK [3-3-1-51-13](#).

Kättetoimetamine

Kui kõik eelnev on tehtud, on inimlikust vaatepunktist viisakas ja seaduse kohaselt ka vajalik isikut otsusest teavitada ehk üldjuhul otsustus isikule kätte toimetada (HMS § 62 lg 2). Kättetoimetamisest sõltub enamasti ka otsuse kehtima hakkamine (HMS § 61 lg 1).

Näide. Sunniraha rakendamise vaidluses selgus, et ettekirjutust, erinevalt hilisemast hoiatusest, ei olnud isikule kätte toimetatud. Seega ei olnud ettekirjutus kehtiv ega sunnivahendi rakendamine lubatav (ATSS § 8 lg 1).

Elektroonilise kättetoimetamise korral peab nii füüsilise kui ka juriidilise isiku korral, kes ei ole äriühing, saama kinnituse, et isik on haldusakti kätte saanud (HMS § 27 lg 2 p 2). Ei pruugi piisata ainult sellest, et isik on sellel aadressil varem suhelnud või ise aadressi avaldanud. Pikemas perspektiivis vajab sisulist käsitlust küsimus, kas isik, olgu selleks ka äriühing või ka advokaat ja notar (HMS § 27 lg 2 p-d 3 ja 4), saab vastutada e-posti serverite rämpspostifiltri toimimise eest, mis võib haldusorgani saadetud kirja ära kustutada.

Oma põhimõttelt peab kättetoimetamine olema isiklik, reaalne ja arusaadav.¹⁶ Avalik kättetoimetamine on olemuselt kättetoimetamise fiktsioon, mitte isiklik ega tegelik. Nii saab see olla vaid viimane, *ultima ratio* lahendus, mille rakendamisel tuleb kontrollida, kas kõik seaduses toodud eeldused (nii HMS-is kui ka eriseaduses) on täidetud. Praktikas on esinenud olukordi, et isik ei võta erinevatel viisidel saadetud kirju vastu, kuid tema elu- ja viibimiskoht on tegelikult teada ning seega ei ole avaliku kättetoimetamise fiktsiooni kaudu kättetoimetatuks lugemine tegelikult lubatud.¹⁷

Õigusloomest

Kuigi HMS § 112 lg 2 sätestab, et eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-i juhul, kui seda näeb ette eriseadus, tuleneb kohtupraktikast¹⁸, et ka viite puudumisel kohaldatakse muu regulatsiooni puudumisel siiski HMS-i.

Praktikas ei ole probleeme juhtudega, kus eriseaduses on terviklik menetlusõiguslik käsitus või eriseadus sisaldab materiaalsooiguse norme, jättes menetlusõiguse HMS-i hooleks. Keerukas on olukord siis, kui eriseadus sisaldab natuke menetluslike norme, kuid juhuslikult ühe ja teise menetlusliku küsimuse kohta. Selles olukorras asub kohus tavaliselt uurima, kas tegemist on HMS-ile lisanduvate või neid asendavate normidega. Kui eriseadus toob välja igas menetlusetapis just kui ühe suunise, kuidas toimida (erinormid ärakuulamise ja kättetoimetamise kohta), siis reaametnik ei pruugi enam hoomata, et vaadata tuleb ka HMS-i. Veel vähem võib ametnik osata hinnata normide kumuleeruvat või alternatiivset toimet. Kui siiski on vaja menetluslikku erisust HMS-ist, võiks sõnaselgelt tuua välja nii HMS-i kohaldamise kohustuse kui ka selle, mida lisaks HMS-is sätestatule on lubatud, keelatud või vajalik teha.

¹⁶ Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne (viide 19), § 46, lk 193 jj.

¹⁷ Tln RKK 14.05.2014 määrus nr [3-14-50007](#).

¹⁸ [RKHK 3-3-1-30-09](#), p 10.

Samuti kutsun üles, et anname ametnikele võimaluse teha tarku otsuseid, st anname neile kaalumISRuumi. Sõnastades normi kategooriliselt, tasuks mõelda, kas see on ainuvõimalik lahendus. KaalumISRuumi korral tuleks norm ka sellisena sõnastada, et õiguse rakendaja ei satuks ainuüksi grammatilise tõlgenduse tõttu eksitusse ega kahtleks, kas kaalutusõigusest lähtudes läheb ta seadusandja tahtega vastuollu. Kaalutusõiguse sätestamise vastu räägib kindlasti mõnel juhul tahe kõike automatiseerida ja mis tahes vigu kindlaksmääratud rada ette nähes vältida, kuid oma suures tarkuses ja parimat tahet rakendades ei suuda seadusandja ega ka *obiter dictum* korras tuleviku kohta suuniseid andev kohus kõiki tulevikus tekkivaid olukordi ette näha. Seadusandja ülesanne on küll ette näha piirid – eriti riivehalduse korral eesmärgid ja lahendusruum¹⁹ –, kuid parima lahenduse konkreetsele olukorrale võiks saada valida normi selles olukorras rakendav ametnik. Seega ennekõike – koolitame tarku ametnikke, kes neile antud otsustusruumi sees saavad leida parima võimaliku lahenduse.

HMS-is on tehtud väga vähe sisulisi muudatusi. Suurim sisuline muudatus on 01.02.2018 jõustunud muudatused²⁰ elektroonilise menetluse kohta, mis seadustasid mitmed juba varem kasutusel olnud lahendused. HMS-i stabiilsus on toonud kaasa ka selle, et suures osas on tavapraktikas kasutatav nii 2004. aastal ilmunud haldusmenetluse käsiraamat²¹ kui ka 2013. aastal ilmunud halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaande²² haldusmenetlust puudutav osa. Küll aga on tavaliselt iga lihtsa sõnastusega seaduse taga keerulised õiguskontseptsioonid, mille üle juristid mõnigi kord vaidlevad. Põhiseaduse puhul uuendatakse neid käsitlusi pidevalt põhiseaduse kommenteeritud väljaandes²³. HMS-i käsitlusi ja edasiarendusi kajastab ennekõike Riigikohtu praktika, mille pinnalt peab iga jurist endale tervikpildi looma. Riigikohus on oma käsitluses loonud ka isikutele täiendavaid õiguseid, olgu selleks siis täiendav üldkorralduse vaidlustamise tähtaeg või paljude adressaatidega haldusakti korral intensiivsema teavitamise kohustus (vrd HMS § 40 lg 3 p 6). Need edasiarendused on olnud isikute õiguste kaitseks hädavajalikud. Küll aga on kahju, et need ei ole kas siis põhiseaduslikkuse järelevalve korras, mis on ilmselgelt jõulisim meede, või õigusloojale *obiter dictum* vormis antud selgesõnalise soovitusena kaudu lõpuks seadusesse jõudnud. Ma ei kahtle kohtunikonna võimes Riigikohtu praktikat jälgida ja järgida, kuid see lahendus ei ole igapäevakasutuses ja ennekõike tavainimesele õigusselge. Kui inimene loeb pärast haldusakti kättesaamist, et seadus lubabki jätta ta ära kuulamata, sest menetluses oli üle 50 isiku (kuigi isikule tekkiv riive on väga intensiivne), võibki isik jätta oma õigused kaitsmata. Kahtlen ka, kas isikud üldkorraldusi nende mõju avaldamisel vaidlustada oskavad, kui tavapärane kaebetähtaeg akti andmisest on möödunud.²⁴ Ka usin ja heasoovlik ametnik ei pruugi osata jõuda Riigikohtu lehele, et ise lugeda või ülemusele põhjendada, miks tema täiendavad, inimese õigusi tagavad menetlustoimingud on siiski kohtupraktika tõttu nõutud.

¹⁹ Intensiivsema riive korral rohkem, vt [RKHK 3-19-549](#), p 18.

²⁰ Haldusmenetluse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, [RT I, 28.12.2017, 2](#).

²¹ **A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest jt** (viide 13).

²² Halduskohtumenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne (viide 19).

²³ Eesti Vabariigi põhiseadus: [kommenteeritud väljaanne](#). Peatoim. Ü. Madise. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2020.

²⁴ Vt Riigikohtu praktika üldkorralduse vaidlustamise kaebetähtaja kohta, nt [RKHK 3-3-1-95-07](#), p 14.

Seega tasub ehk kord viie aasta jooksul üle vaadata, kas õigusruumi ja -teadlikkuse areng nõuab mõningate, isikute õigusi paremini tagavate põhimõtete kajastamist seaduses, alustades kas või kahest eespool kirjeldatud näitest. Sellega ei kutsu ma üles kehtestama täiesti uut tervikseadust, sest sellega võib muutuda viimase 20 aasta kohtupraktika sisutuks, kui pisikesed sõnastuslikud erinevused varasemaga võrreldes võivad tekitada suuri vaidluseid.

Praeguseks on HMS-i tõlgendamise ja selgitamise sisuliseks veduriks Riigikohtu praktika ning väärtuslikke näpunäiteid leiab ka õiguskantsleri seisukohtadest. Kuigi HMS-i käsiraamat on tavakasutajale oluline suunaviit, vajaks nii uute juristide, olemasolevate ametnike kui ka kohtusüsteemi enda tarbeks haldusõiguse üldosa uut süsteemset käsiraamatut või kommentaare, mis annaks vastuse nii ametnikust menetlejale kui ka sisaldaks keerulisemaid õiguslikke käsitlusi (st lisades vähemalt RVastS ja ATSS). Käsiraamatu või kommenteeritud väljaande koostamiseks vajalikust analüüsist tuleks ilmselt välja ka vajadus isikute õiguste kaitseks HMS-i muuta. Lugejaskonnana võiks aga käsitleda kogu avaliku võimu aparati, sest nagu alguses öeldud – ligikaudu kogu avaliku võimu tegevus suhtes üksikisikuga hüvede jagamisel või kohustuste seadmisel taandub lõpuks ikkagi haldusmenetlusele.