

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND TALLINNAS

Avaliku õiguse instituut

Kätlin Stikkermann

**ERANDID MENETLUSOSALISE ÄRAKUULAMISE KOHUSTUSEST  
HALDUSMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendajad: Virgo Saarmets  
Carri Ginter, *PhD*

Tallinn  
2012

# SISUKORD

|                                                                                                                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SISSEJUHATUS.....</b>                                                                                                                                             | <b>4</b>  |
| <b>1. ÄRAKUULAMISPÕHIMÕTTE OLEMUS.....</b>                                                                                                                           | <b>8</b>  |
| 1.1. Ärakuulamispõhimõtte eesmärgid ja realiseerimine.....                                                                                                           | 8         |
| 1.1.1. Menetlusosalise ärakuulamise vajalikkus.....                                                                                                                  | 8         |
| 1.1.2. Ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldused .....                                                                                                        | 10        |
| 1.1.3. Ärakuulamise aeg, vorm ja õigustatud isikud .....                                                                                                             | 14        |
| 1.1.4. Ärakuulamisõigus toimingu sooritamise menetluses .....                                                                                                        | 15        |
| 1.2. Ärakuulamispõhimõtte Euroopas.....                                                                                                                              | 16        |
| 1.2.1. Euroopa Liidu institutsioonide käsitus ärakuulamispõhimõttest.....                                                                                            | 17        |
| 1.2.2. Euroopa Nõukogu käsitus ärakuulamispõhimõttest .....                                                                                                          | 20        |
| 1.3. Ärakuulamispõhimõtte rakendamata jätmise tagajärjed .....                                                                                                       | 23        |
| <b>2. ERANDID ÄRAKUULAMISPÕHIMÕTTEST.....</b>                                                                                                                        | <b>33</b> |
| 2.1. Viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda.....                                                       | 33        |
| 2.2. Menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks.....                              | 39        |
| 2.3. Asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks .....                                                                                                           | 47        |
| 2.4. Arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki ..... | 52        |
| 2.5. Menetlusosaline ei ole teada, sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid, antakse üldkorraldus või on tegemist massmenetlusega .....                | 57        |
| 2.6. Muud seaduses sätestatud juhud .....                                                                                                                            | 62        |
| <b>KOKKUVÕTE .....</b>                                                                                                                                               | <b>66</b> |
| <b>SUMMARY .....</b>                                                                                                                                                 | <b>70</b> |
| <b>KASUTATUD MATERJALID .....</b>                                                                                                                                    | <b>77</b> |
| Kasutatud kirjandus .....                                                                                                                                            | 77        |

|                                     |           |
|-------------------------------------|-----------|
| Kasutatud normatiivmaterjalid ..... | 78        |
| Kasutatud kohtupraktika.....        | 79        |
| Muud allikad.....                   | 83        |
| <b>LISA 1.....</b>                  | <b>85</b> |

## SISSEJUHATUS

Õigus olla ära kuulatud ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduses<sup>1</sup> (edaspidi ka PS) selgesõnaliselt garanteeritud, kuid see on tuletatav tõlgendamise teel PS §-st 14, mis sätestab seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ning kohalikele omavalitsustele isikute õiguste ja vabaduste tagamise kohustuse. Vaatamata sätte objektiivsele sõnastusele tulenevad sellest ka subjektiivsed õigused isikutele, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, mida haldusõiguse valdkonnas konkretiseerib õigus heale haldusele. See tähendab riigi kohustust luua haldusõiguse valdkonnas isikute õiguste ja vabaduste kaitseks tõhusad menetlused, milles on isikutele muude õiguste seas tagatud õigus tutvuda oma juhtumit puudutava teabega, õigus nõuda haldusorganilt põhistatud otsust ja õigus seda otsust vaidlustada ning õigus olla enne haldusorgani otsustuse tegemist ära kuulatud.<sup>2</sup> Lisaks hõlmab PS §-s 14 sätestatud menetlus- ja korralduspõhiõiguse esemeline kaitseala ka õiguse sellele, et menetlus täitevvõimu organites oleks kujundatud ausalt. Aususe nõue tähendab aga eelkõige seda, et avaliku võimu kandjaga suhtlevat isikut ei tohi üllatada ootamatult langetatava ebasoodsa otsusega.<sup>3</sup> Ärakuulamisepõhimõtte rakendamine aitabki vältida niisugust negatiivset üllatusmomenti enne isikut potentsiaalselt koormavate haldusotsuste tegemist.

Haldusorgani kohustus haldusmenetluses osaleja ära kuulata tuleneb haldusmenetluse seaduse<sup>4</sup> (edaspidi ka HMS) §-st 40 ning see tähendab, et haldusorgan peab võimaldama isikul enne haldusakti andmist või teda kahjustada võiva toimingu sooritamist esitada asjas oma arvamus ja vastuväited. Samas, nagu iga teinegi õigus, ei ole ka ärakuulamisõigus piiranguteta. Alused, mille esinemisel ei ole menetlusosalise ärakuulamine vajalik, on sätestatud HMS § 40 lg-s 3. Nende erandite uurimisele käesolev magistritöö keskendubki.

---

<sup>1</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210.

<sup>2</sup> RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 44; RKHKo 05.05.2007, 3-3-1-102-06, p 21.

<sup>3</sup> M. Ernits. PõhiS § 14/3.1.1.2. - E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

<sup>4</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 3.

Magistritöö teema valik on tingitud autori enda nelja-aastase praktilise töö<sup>5</sup> käigus tõusetunud probleemidest menetlusosaliste ärakuulamisel, mis eelkõige seonduvad ärakuulamisõiguse erandi puudumisega teatud olukordades, kus vastav menetlustoiming ei aita õiglasema otsuse tegemisele kaasa. Niisugusel juhul takistab haldusakti või toiminguga puudutatud isikutele vastuväidete ja arvamuse esitamise võimaldamine aga õigustamatult haldusorganil järgimast HMS § 5 lg-s 2 sätestatud põhimõtet viia haldusmenetlus läbi võimalikult lihtsalt ja kiirelt.

Tõstatatud probleemi olemasolule ja teema aktuaalsusele viitab ka asjaolu, et suures osas kaebustes heidetakse haldusorganile muu hulgas ette ärakuulamisõiguse rikkumist. Samuti kinnitab teema aktuaalsust asjaolu, et alates HMS jõustumisest 2002. aastal ei ole seadusesse põhimõttelisi muudatusi tehtud, mistõttu on Justiitsministeerium otsustanud läbi viia HMS analüüsi eesmärgiga välja selgitada kehtiva HMS kitsaskohad ja vajadusel algatada HMS muudatusettepanekute koostamine.<sup>6</sup> Samuti, vaatamata ärakuulamisõiguse olulisusele, ei ole seda valdkonda Eestis teoreetiliselt põhjalikult käsitletud ning autorile teadaolevalt ei ole ärakuulamisõiguse erandite valdkonnas magistritöid kaitstud.<sup>7</sup>

Autorit ajendas magistritööd kirjutama ka Riigikohtu poolt korduvalt väljendatud seisukoht, mille kohaselt on menetlusosalisele ärakuulamisõiguse tagamata jätmine kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktide ja tehtavate toimingute puhul haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata otsuse sisule antavast hinnangust toob alati kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.<sup>8</sup> Seega on ärakuulamisõiguse seonduvaks probleemiks ka menetlusosalise ärakuulamata jätmise kui menetlusnõude rikkumise õiguslikud tagajärjed ning seda seetõttu, et riigivastutuse seaduse<sup>9</sup> § 3 lg 3 p 1 ja HMS § 58 kohaselt toob menetlusnõude rikkumine haldusakti kehtetuks tunnistamise kaasa üksnes

---

<sup>5</sup> Autor on töötanud alates 2008. a jaanuarist Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse ning alates 2009. a juulist Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse õigusjärglase Maanteeameti juristina.

<sup>6</sup> Justiitsministeeriumi tööplaan aastaks 2012, p 24. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56077/Justiitsministeeriumi+t%F6%F6plaan+aastaks+2012.pdf> (22.04.2012).

<sup>7</sup> Ära kuulamisõiguse rikkumise kui menetlusvea tagajärge on siiski käsitletud – N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond, 2005.

<sup>8</sup> RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10, p 20.

<sup>9</sup> Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260; 13.09.2011, 9.

juhul, kui see rikkumine võis mõjutada asja otsustamist. Lähtudes eelnevast, on küsitav, kas konkreetse menetluse asjaolusid hindamata saab siiski automaatselt teha järeldust, et ärakuulamisõiguse rikkumise tõttu tuleb haldusakt kehtetuks tunnistada. Kuna Riigikohus on ärakuulamisõigusele siiski niisuguse absoluutse õiguse iseloomu omistanud, on veel eriti oluline, et kõnealuse õiguse rakendamata jätmist võimaldavad erandid oleksid seaduses selgelt ja ammendavalt loetletud.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, millistel juhtudel on haldusmenetluse läbiviimine ilma menetlusosalist ära kuulamata õigustatud ning kas HMS § 40 lg-s 3 sätestatud ärakuulamisõiguse erandid nimetatud juhtusid ka kajastavad. Lähtudes eelnevast, on magistritöö koostamisel püstitatud kaks hüpoteesi:

- HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandid ei kajasta kõiki juhtusid, mil haldusmenetluse läbiviimine on ilma menetlusosalist ära kuulamata õigustatud;
- HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandid kajastavad juhtusid, mil haldusmenetluse läbiviimine ei ole ilma menetlusosalist ära kuulamata õigustatud.

Käesolev magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk on võrreldes teise peatükiga, mis on magistritöö eesmärgile enam suunatud, üldisemat laadi. Selles on avatud ärakuulamisõiguse olemus, selgitades väärtuseid, mida ärakuulamine kaitseb ning käsitletud ärakuulamisõiguse rakendamist haldusmenetluses. Lisaks on analüüsitud kõnealuse põhimõtte rikkumisega kaasnevaid tagajärgi. Töö esimese peatüki koostamisel on kasutatud erialakirjandust ning Riigikohtu ja Euroopa Kohtu lahendite analüüsi.

Magistritöö teises osas käsitletakse ärakuulamisõiguse erandeid, tuues välja nii erandite kohaldamise tüüpjuhud kui ka erandite kohaldamisega seonduvad probleemid ja hinnates õigusnormide rakendatavust ning õigusselgust. Kõnealuse peatüki koostamisel on seaduse sätete tõlgendamiseks kasutatud muuhulgas kohtupraktika analüüsi selgitamiseks välja, kuidas on ärakuulamisõiguse erandite rakendamist mõistnud kohtud ja samuti haldusorganid. Selleks on autor tutvunud kohtulahenditega,<sup>10</sup> milles on avaldatud

---

<sup>10</sup> Magistritöö koostamiseks on kasutatud HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandeid suuremal või vähemal määral käsitlevaid haldus- ja ringkonnakohtute lahendeid, mis on tehtud pärast 01.01.2006 ja mida oli kokku 41. Varasemad lahendid ei olnud autorile kättesaadavad.

seisukohta mõne HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandi osas. Saamaks paremat võrdlevat pilti on analüüsitud ka teiste riikide ärakuulamisõiguse erandeid puudutavaid õigusnorme. Selleks on vaadeldud nii Soome, Rootsi ja Läti kui Eesti naaberriikide haldusmenetluse regulatsiooni kui ka Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seadust<sup>11</sup> (edaspidi ka VwVfG). Saksamaa on võrreldavate riikide valikus, kuna HMS on olenemata asjaolust, et saksa õiguse ülevõtmist haldusõiguse valdkonnas ei toimunud, Saksamaa vastava seadusega sarnane. Lisaks on HMS § 40 lg-s 3 sätestatud regulatsiooni võrreldud ka Euroopa Liidu institutsioonide ja Euroopa Nõukogu vastava käsitlesega. Magistritöö teise peatüki koostamisel on analüüsitud Eestis kehtivaid ärakuulamisõiguse erandeid HMS § 40 lg-s 3 toodud järjestuses.

Magistritöös kasutatakse peamiselt analüütilist ja võrdlevat meetodit. Autor analüüsib kehtivat õigust kohtupraktika pinnalt ning võrdleb seda teiste riikide õiguse ja Euroopa Liidu institutsioonide ja Euroopa Nõukogu käsitlesega, jõudes järeldusteni, millised on kehtiva regulatsiooni puudused ning millised on võimalused nende probleemide lahendamiseks.

Sissejuhatuse lõpetuseks soovib autor tänada oma juhendajaid Virgo Saarmetsa ja Carri Ginterit asjakohaste märkuste ja nõuannete eest, mis on olnud abiks magistritöö kirjutamisel.

---

<sup>11</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.gesetzesweb.de/VwVfG.html> (22.04.2012).

# 1. ÄRAKUULAMISPÕHIMÕTTE OLEMUS

Nagu juba märgitud, tuleneb isiku õigus ärakuulamisele (ld k *audi alteram partem*) hea halduse põhimõttest, millest on tänaseks saanud kaasaegse haldusõiguse nurgakivi.<sup>12</sup> Õigust heale haldusele saab käsitleda nii negatiivse kui ka positiivse õigusena. Negatiivses mõttes takistab see põhimõtte haldusorganil tegutseda menetlusosalise õigustatud huvisid ja õiguseid kahjustavalt, kuid positiivses mõttes tähendab õigus heale haldusele seda, et haldusorgan peab oma tegevuses olema isikute seaduslike huvide ja õiguste teenistuses.<sup>13</sup> Üheks hea halduse komponendiks, millega haldusorgan menetlusosaliste õiguseid tagab, ongi ärakuulamis põhimõtte rakendamine enne menetlusosaliste suhtes selliste otsuste tegemist ning toimingute sooritamist, mis võivad nende õiguseid kahjustada.

Käesolevas peatükis on avatud ärakuulamisõiguse sisu ja käsitletud selle rakendamisega seonduvaid küsimusi. Samuti on vaadeldud Euroopa Liidu institutsioonide ja Euroopa Nõukogu arusaamist sellest õigusest ning toodud välja ärakuulamisõiguse rikkumise tagajärjed.

## 1.1. Ärakuulamis põhimõtte eesmärgid ja realiseerimine

### 1.1.1. Menetlusosalise ärakuulamise vajalikkus

Isiku ärakuulamis põhimõtte on tihedalt seotud teise haldusõiguse printsiibiga – õigusega olla menetlusse kaasatud –, mis haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses väljendub isiku informeerimises menetlusest. Menetluse alustamisest teavitamine on samuti üks fundamentaalsemaid hea halduse tunnuseid. Riigikohus on leidnud, et tulenevalt inimväärikuse ja hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle õigusi võib haldusakt piirata. Neid põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse haldusorganit otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse ka haldusotsuste sisulist kvaliteeti.<sup>14</sup> Puudutatud isiku ärakuulamist haldusmenetluses peetakse väärtuslikuks informatsiooni allikaks eelkõige seetõttu, et isiku

<sup>12</sup> T. Fortsakis. Principles Governing Good Administration. European Public Law 2, 2005, lk 207.

<sup>13</sup> *Ibid.*, lk 208.

<sup>14</sup> RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9.

käsitluses on tihti üliolulisi andmeid ja tõendeid, mis võivad teda võimalikult soodsas valguses näidata. Samuti võivad menetlusosalise argumendid lasta tõel paista hoopis teise nurga alt, võrreldes sellega, mis tundus ametnikule esmase mulje põhjal.<sup>15</sup> Ära kuulamine aitab seega vältida seda, et menetlusosalise õigusi piiratakse ülemäära palju või seadusliku aluseta.

Mis puutub kaalutlusotsustesse, siis on Riigikohus asunud seisukohale, et: „Menetlusnormide tähendus õiguste kaitsel on seda suurem, mida avaram kaalutlusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud.“<sup>16</sup> Kaalutlusotsuste korral on haldusorganil võimalus valida erinevate otsuste vahel, kuid seda ei tohi teha mitte suvaliselt ja meelevaldselt, vaid peab lähtuma kõikidest asjassepuutuvatest poolt- ja vastuargumentidest. Ilma isiku arvamust ära kuulamata ei pruugi asutusel olla aga ettekujutust isiku huvidest ja kartustest seoses kavandatava haldusotsustusega, mistõttu on kaheldav, et asutus suudab erinevaid lahendusvariante vajalikul määral vaagida.<sup>17</sup> Samasugusel seisukohal oli ka Euroopa Kohus juba 1971. aastal, kui leidis teenistusvaidlusega seonduvas kohtuasjas, et erakordselt ulatuslik diskretsiooniõigus nõuab vastavaid protseduurilisi tagatisi, eriti isiku ära kuulamist.<sup>18</sup>

Lisaks õiglase haldusotsuse vastuvõtmise tagamisele leitakse ära kuulamine hea olevat ka seetõttu, et isiku seljataga toimuv menetlus riivaks tema inimväärikust, kuna inimest koheldaks kui menetluse objekti, mitte kui võrdväärset partnerit, keda riik peaks teenima.<sup>19</sup> Seega saab ära kuulamiskohustuse tuletata ka otse PS §-st 10, mis loetleb põhiseaduse põhiprintsiibina muuhulgas inimväärikuse. Põhiseaduse inimväärikuse printsiip tähistab inimese väärtust iseenesest, tema olemist eesmärgiks ja mitte vahendiks ehk riigivõimu objektiks. See on igal inimesel tema inimeseks olemise tõttu ega lähe kaduma, kui inimene käitub ebaväärikalt.<sup>20</sup> Riigikohus on pidanud esmatähtsaks rõhutada, et „././inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk.“<sup>21</sup> Tegemist on samal ajal nii objektiivse kui ka subjektiivse õigusega. Objektiivne selles mõttes, et

<sup>15</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 216.

<sup>16</sup> RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 14.

<sup>17</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.* lk 217.

<sup>18</sup> ECJ 30.06.1971, C-19/70, Almini v Commission.

<sup>19</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.* lk 219.

<sup>20</sup> M. Ernits. PõhiS § 10/3.1. - E.-J. Truuväli jt (toim). *Op.cit.*

<sup>21</sup> RKHko 22.03.2006, 3-3-1-2-06, p 10.

paneb riigile kohustuse luua tingimused inimväärikuse järgimiseks ja asutamiseks, ning subjektiivne, kuna keelab avalikku võimu sekkuda inimväärikusse ja sellega seonduvate üksikõiguste kasutamisse.<sup>22</sup> Samuti on inimväärikuse austamine Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtteks.<sup>23</sup>

Viimase ärakuulamise praktilise väärtusena saab välja tuua haldusotsuse aktsepteeritavuse tagamise. Isiku ärakuulamine enne tema õigusi riivava haldusakti andmist või toimingu sooritamist aitab vältida otsuse hilisemat vaidlustamist ja kohtus tühistamise riski, kuna eelnev arutelu tulevase otsuse sisu üle aitab isikul paremini leppida ka ebameeldivate otsustega. Samuti võib juhtuda, et isikul ei olegi põhimõttelist vastuseisu otsuse suhtes ja teda võib olla võimalik veenda otsusega nõustuma teatud haldusaktis sätestatavate lisatingimustega, mistõttu aitab ärakuulamine isikul ja haldusorganil nende tingimuste osas kompromissi saavutada. Veel saab haldusorgan menetlusosalist ära kuulates teadlikuks argumentidest, mida isik võib esitada otsuse vaidlustamisel kohtus. Viimane aitab haldusorganil aga võimalikke vigu haldusmenetluse läbiviimisel ennetada.<sup>24</sup>

### **1.1.2. Ärakuulamisõiguse tõhusa realiseerimise eeldused**

Kuna õiguse realiseerimine eeldab ka kohustatud subjekti olemasolu, siis on Riigikohus pidanud vajalikuks rõhutada, et menetlusosalise õigusele olla ära kuulatud vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata ning võtta tema poolt esitatud teave haldusakti andmisel arvesse.<sup>25</sup> Samasugusel seisukohal ollakse ka Saksamaal, kus leitakse, et menetlusosalisel on ärakuulamiseks haldusõiguslik nõue, mis hõlmab ka haldusorgani kohustust ärakuulamisel esitatut otsuse tegemisel kaaluda ja arvesse võtta.<sup>26</sup> Kuna haldusorgani poolne menetlusosalise arvamuse ja vastuväidetega arvestamine saab nähtuda üksnes haldusaktist endast, siis tuleb asuda seisukohale, et haldusorgan peab haldusakti

---

<sup>22</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 124.

<sup>23</sup> ECJ 14.10.2004, C-36/02, Omega v Oberbürgermeisterin, p 34.

<sup>24</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 218-219.

<sup>25</sup> RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17.

<sup>26</sup> H.J. Knack. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. 4. Neubearbeitete und erweiterte Auflage. München. Carl Heymanns. Verlag KG. 1994. § 28, komm. 3.1.

põhjendustes välja tooma, miks ta isiku poolt ära kuulamisele esitatud haldusotsuse tegemisel ei saanud arvesse võtta.

Mis puutub ära kuulamisõiguse tõhusasse kasutamisse, siis eeldab see, et isikul oleks piisavalt hästi teada, mille kohta tal oma arvamus esitada tuleb. Seega peaks haldusorgan enne haldusakti koostamist andma menetlusosalisele vajalikku informatsiooni, sh esitama menetlusosalisele kokkuvõtte otsustamise aluseks olevatest faktilistest asjaoludest ja tõendamise tulemustest.<sup>27</sup> Riigikohus on ära kuulamispõhimõtte realiseerimisega seoses rõhutanud ka näiteks järgmist: „/.../ haldusorgan ei pea ära kuulamise õiguse tagamiseks esitama isikule haldusakti projekti, vaid andma võimaluse arvamus ja vastuväidete esitamiseks. Ära kuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamus ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. Menetlusosalisele peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused.“<sup>28</sup> Euroopa Kohtu seisukohalt eeldab ära kuulamisõigus haldusmenetluses ka seda, et puudutatud isikul oleks võimalik enda arvamust asjas tähtsust omavates küsimustes piisavalt selgitada ja vajadusel võtta seisukoht haldusorgani poolt tema asja menetlemisel esitatud dokumentide suhtes.<sup>29</sup>

Samas võib isik haldusorganit otsuse tegemisel mõjutada ka õiguslike argumentidega, mistõttu tuleb asuda seisukohale, et isikule peaks andma võimaluse oma vastuväidete esitamiseks nii haldusotsuse faktilisele kui ka õiguslikule põhjendusele. Õiguslike vastuväidete esitamiseks peaks isikule olema teatavaks tehtud koostatava haldusotsuse võimalikud õiguslikud alused ja üldised motiivid, millele tuginedes isiku suhtes kahjulik otsus võidakse langetada.<sup>30</sup> Saksa õigusdoktriinis ollakse aga seisukohal, et ära kuulamisõigus ei kohusta haldusorganit andma menetlusosalisele võimalust esitada oma arvamus ka haldusorgani õigusliku seisukoha suhtes, kuna õiguslikule käsitlesele vastuväidete esitamise võimaldamine on haldusmenetluse jaoks liialt koormav. Teisalt leitakse, et juhul, kui menetlusosaline on siiski haldusorganile oma õigusliku seisukoha

<sup>27</sup> K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* 8, 2001, lk 524.

<sup>28</sup> RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 17.

<sup>29</sup> ECJ 21.11.1991, C-269/90, Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte, p 25.

<sup>30</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.* lk 232.

haldusmenetluses teatavaks teinud, ei tohi haldusorgan jätta seda haldusakti koostamisel arvesse võtmata.<sup>31</sup>

Autori arvates peaks menetlusosalisele andma võimaluse arvamuse esitamiseks siiski ka haldusakti ja toimingu õigusliku aluse suhtes. Nimelt tuleneb HMS §-st 40 haldusorganile kohustus enne haldusakti andmist või toimingu sooritamist menetlusosalise arvamus ära kuulata ning seadus ei ole siinjuures sätestanud, millele täpsemalt vastuväidete andmise õigus laieneb. Kuna nii haldusakti andmine kui ka toimingu sooritamine saab iseenesest mõistetavalt toimuda üksnes õigusliku aluse olemasolul, siis peaks menetlusosalisele andma võimaluse esitada vastuväiteid ka sellele. Samuti aitab õigusliku aluse suhtes arvamuse avaldamine kaasa haldusotsuse aktsepteeritavuse tagamisele, kuivõrd, lükates haldusotsuse põhjenduses menetlusosalise seisukohad argumenteeritult ümber, on haldusorganil võimalik menetlusosalist veenda haldusotsusega nõustuma. Teisalt võib aga isiku õiguslike argumentide ärakuulamine veenda ka haldusorganit planeeritud haldusotsust mitte tegema. Menetlusosalise õigusliku arvamuse ärakuulamine ei saa olla ka haldusmenetlust ebamõistlikult koormav, kuna isikule ei pea võimaldama arvamuse ja vastuväidete esitamist haldusotsuse faktiliste asjaolude ja õigusliku põhjenduse kohta eri aegadel, vaid isik saab oma vastava seisukoha esitada kas ühes dokumendis või ühel suulisel ärakuulamisel. Samuti ei saaks õigusliku arvamuse ärakuulamist pidada haldusorgani jaoks liialt koormavaks ka siis, kui isik esitaks asjas mitmeid omapoolseid õiguslikke seisukohti, kuivõrd haldusotsuse kohtus vaidlustamise korral peaks haldusorgan niikuinii neile seisukohtadele vastuväited esitama. Seega tuleks haldusorganil enne isikult haldusakti või toimingu suhtes arvamuse küsimist menetlusosalisele teatada ka õiguslik alus, millele haldusakti andmisel või toimingu sooritamisel tugineda kavatsetakse.

Hoolimata autori sellisest seisukohast tuleb möönda, et menetlusosalisele ärakuulamisõiguse kasutamise võimaldamine on haldusorgani jaoks siiski äärmiselt aeganõudev kohustus. Sisuliselt tuleb ju haldusorganil haldusmenetluse käigus vormistada kaks dokumenti, millest isikule vastuväidete ja arvamuse esitamist võimaldav dokument ei pruugi lõpliku haldusaktiga võrreldes olla sugugi väiksema mahuga. Arvestades seda, et isik saab oma ärakuulamisõigust tõhusalt realiseerida ainult sellises olukorras, kus tal on

---

<sup>31</sup> H.J. Knack. *Op. Cit.*, § 28, komm 3.3.

teada kõik haldusorganile haldusmenetluse käigus teatavaks saanud asjaolud ja tõendid, peab haldusorgan enne isikult arvamuse küsimist kõik need asjaolud ja tõendid ka kirja panema. See võib aga dokumendi, millega isikule haldusmenetluses vastuväidete esitamine võimalikuks tehakse, muuta isegi mahukamaks, kui lõplikult koostatav haldusakt. Nimelt tulenevalt haldusmenetluse käigus läbiviidud uurimisest, tõendite hindamisest, asjaolude kaalumistest ning ka menetlusosalise ärakuulamisest võib osa informatsioonist, mis haldusorganil haldusmenetluse alguses teada oli, osutada haldusakti andmisel ebaoluliseks ja seega haldusakti põhjendustes kajastamist mitte leida.

Lähtudes eelnevast, võib väita, et ärakuulamisõiguse tagamine menetlusosalisele pärsib võimalust viia haldusmenetlus läbi võimalikult lihtsalt ja kiirelt, mis autori arvates juhtudel, kui see menetlustoiming õiglasema otsuse tegemisele kaasa ei aita, ei peaks olema nõutav. Seetõttu on magistritöö teises peatükis uuritud ka asjaolu, kas HMS § 40 lg-s 3 sätestatud alused võimaldavad haldusorganil jätta ärakuulamisõigus realiseerimata olukorras, kus see haldusotsuse sisu mõjutada ei saa. Näiteks olukorras, kus haldusorganile ei ole jäetud haldusotsuse tegemiseks kaalutusõigust ning otsuse tegemise aluseks olevad asjaolud on haldusorganile teatavaks saanud veenvate tõendite abil.

Ülalkäsitletud haldusorgani laialdase menetlusosalise informeerimiskohustusega seoses võib siinkohal tekkida veel teinegi küsimus. Nimelt, kui haldusorgan esitab menetlusosalisele informatsiooni selle kohta, millised andmed on asutuse ettevalmistatava otsuse aluseks, millistele õigusnormidele asutus kavatseb tugineda ning millise sisuga haldusakt kavatsetakse anda, siis võib tekkida kahtlus, et haldusorgan on asja enne menetlusosalisele arvamuse esitamise võimaldamist juba ära otsustanud. Autor leiab, et sellise järelduse tegemist aitab vältida siiski see, kui haldusorgan motiveerib välja antavat haldusakti lisaks menetlusosalisele ärakuulamisõiguse realiseerimiseks teavitatud faktilistele asjaoludele ja õiguslikele põhjendustele ka lisaargumentidega, mis lükkavad ümber menetlusosalise esitatud vastuväited. Sellisel juhul näeb menetlusosaline, et haldusorgan ei ole temalt arvamust ja vastuväiteid küsinud lihtsalt seetõttu, et seadusest selline kohustus tuleneb, vaid haldusorgan on tõepoolest nende argumentidega ka arvestanud.

### 1.1.3. Ära kuulamise aeg, vorm ja õigustatud isikud

Ära kuulamisõiguse tagamisel tuleb arvestada ka seda, et õigus ära kuulamisele on isikule individuaalselt kuuluv instrument, mistõttu on põhimõtteliselt välistatud õigus olla ära kuulatud avalikes huvides ning isik ei saa nõuda, et haldusorgan teda ära kuulaks, kui kõnealune menetlus otseselt seda isikut ei puuduta.<sup>32</sup>

Arvamuse esitamiseks õigustatud isikud on haldusakti andmiseks läbiviidavas menetluses kõik füüsilisest ja juriidilisest isikust menetlusosalised, sh taotleja juhul, kui tema taotlust täielikult ei rahuldata. Kuna HMS § 11 lg 1 kohaselt on menetlusosalised ka adressaat ja kolmas isik, siis laieneb ära kuulamisõigus ka neile. Samuti võib haldusorgan HMS § 11 lg 2 kohaselt kaasata menetlusse muid isikuid, kelle huvisid haldusakt, haldusleping või toiming võib puudutada, mistõttu peab ära kuulamisõigust rakendama ka nende suhtes. Kuna õigus ära kuulamisele ei ole rangelt isiklikku laadi õigus, siis laieneb see HMS § 13 lg 1 kohaselt ka menetlusosalise esindajale. Mis puutub aga neljanda HMS §-s 11 nimetatud menetlusosalise ehk haldusorgani ära kuulamisse, siis võiks PS §-i 14, mille järgi on täitevvõimul õiguste ja vabaduste tagamise kohustus, valguses haldusorgani õigust ära kuulamisele pigem eitada. Samas on 01.01.2012 jõustunud uue halduskohtumenetluse seadustiku<sup>33</sup> § 44 lg 5 kohaselt oma õiguse kaitseks halduskohtusse pöördumise õigus antud ka kohaliku omavalitsuse üksusele, kui teise avaliku võimu kandja haldusakt või toiming takistab või raskendab oluliselt selle kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmist, mistõttu on seadusandja subjektiivsete avalike õiguse olemasolu siiski teatud juhtudel avaliku võimu kandjatel tunnustanud. Lähtudes eelnevast saab asuda seisukohale, et ära kuulamiseks õigustatud menetlusosaliste ringi peab arvama ka teise avaliku võimu kandja, kui kavandatav haldusotsus või toiming võib rikkuda tema õigusi.

Menetlusosalisele arvamuse avaldamiseks ja vastuväidete esitamiseks tuleb ette näha ka mõistlik aeg. Kuna HMS ei sätesta, kui kaua täpselt tuleb arvamuse esitamiseks menetlusosalisele aega anda, siis peab selle tähtaja HMS § 5 lg-st 1 tulenevalt määrama

---

<sup>32</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri, Vabariigi Valitsus 2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103) (10.03.12).

<sup>33</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3; 28.12.2011, 1.

haldusorgan kaalutusõiguse alusel. Vastuväidete esitamiseks antav tähtaeg peab aga kindlasti võimaldama haldusmenetluse läbi viia õigusaktiga ettenähtud tähtaja jooksul, mistõttu tuleb haldusorganil tähtaja määramisel arvestada ka teistele konkreetse haldusmenetluse raames läbiviidavatele menetlustoimingutele kuluva ajaga. Lisaks peab arvamuse esitamiseks antav aeg olema piisav selleks, et isikul oleks tõepoolest võimalik läbimõeldult asjas omapoolsed vastuargumendid ja tõendid esitada ning vajadusel isegi õigusabi saamiseks esindaja otsida. Tähtaeg peaks olema ka seda pikem, mida keerukam või olulisem on haldusasi ning mida intensiivsemalt võidakse kavandatava haldusakti või toiminguga isiku õigustesse sekkuda.

HMS § 40 ei sätesta ka konkreetset vormi, mida tuleb isiku ära kuulamisel kasutada. Seetõttu peab haldusorgan jällegi kaalutusõiguse alusel määrama, millises vormis anda isikule võimalus esitada oma arvamus ja vastuväited, ning isikul ei ole õigust nõuda enda ära kuulamist kindlas vormis. Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsiooni nr 31 selgitavas memorandumis rõhutatakse ära kuulamise vormivabadust, selgitades, et õigusest „ära kuulamisele“ ei tohi aru saada sõna-sõnalisest tähendusest.<sup>34</sup> Siiski peaks kirjalikku vormi eelistama keerukamate haldusasjade puhul, kus menetlusosalisel võib olla mitmeid vastuväiteid. Sellisel juhul on haldusorganil neid hiljem lihtsam haldusotsust tehes kaalumisele võtta ning nendest otsuse põhjendamisel lähtuda. Kirjalik vorm on loomulikult eelistatum ka seetõttu, et võimaldab hilisema vaidluse korral ära kuulamisõiguse realiseerimist lihtsamini tõendada. Samas võib HMS § 45 kohaselt isiku ära kuulamisõiguse realiseerida ka asja arutamisel istungil või näiteks telefonitsi.

#### **1.1.4. Ära kuulamisõigus toimingu sooritamise menetluses**

HMS käsitleb ära kuulamise õigust laiemalt kui näiteks Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seadus, mille § 28 piirdub üksnes haldusaktidega, mis sekkuvad

---

<sup>34</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 15. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009026&SecMode=1&DocId=1844486&Usage=2> (07.04.2012).

menetlusosaliste õigustesse.<sup>35</sup> Eestis on aga leitud, et kuna ka toimingud võivad tugevasti menetlusosaliste õiguseid riivata, siis on vajalik isiku ärakuulamine ka enne toimingu sooritamist.

Toimingu sooritamise menetluses ärakuulamiseks õigustatud isikute ring on võrreldes haldusakti andmise menetlusega siiski kitsam. HMS § 40 lg 2 kohaselt peab toimingu sooritamise menetluses ära kuulama üksnes sellise menetlusosalise, kelle suhtes toimingut sooritatakse ja kelle õiguseid toiming võib kahjustada. Seega eeldab ärakuulamine siinkohal, et toimingul oleks individuaalne iseloom, mille tõttu ärakuulatatav menetlusosaline peab eristuma ülejäänud isikutest. Individuaalne iseloom on toimingul isiku suhtes näiteks sunni ja jõu kohaldamisel, tema vara kasutamisel, tema märgukirjale vastamisel, isikule raha maksmisel jne.<sup>36</sup>

Teiseks peab toiming ebasoodsalt riivama isiku õigusi, mis tähendab, et soodustavast toimingust vormivaba keeldumine ei vaja ärakuulamist, sest see ei võta isikult õigust toimingut asutuselt uuesti taotleda.<sup>37</sup> Näiteks, kui isik taotleb liiklusregistri dokumendi väljastamist ilma nõutavat riigilõivu tasumata, keeldutakse talle vastava dokumendi väljastamisest. Niisugusel juhul isiku ärakuulamine enne keeldumist vajalik ei olnud, kuna isik võib igal ajal riigilõivu tasuda ja dokumendi väljastamist uuesti taotleda.

Viimaseks peab ärakuulatava isiku õiguste kahjustamine, mis toimingu puhul saab olla üksnes faktiline, mitte õiguslik, olema ka selgelt ettenähtav. Kui toimingu puhul ei ole riivatavate isikute ring koheselt arusaadav, siis ei pea haldusorgan HMS § 40 lg 3 p-i 5 teise alternatiivi kohaselt ärakuulamist läbi viima.<sup>38</sup>

## **1.2. Ära kuulamispõhimõtte Euroopas**

Õigus ärakuulamisele on Eestis seadusesse kirjutatud alles HMS-i jõustumisega 2002. aasta alguses, kuid haldusorgani kohustust menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära

---

<sup>35</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 320.

<sup>36</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.* lk 473.

<sup>37</sup> *Ibid.*, lk 473.

<sup>38</sup> *Ibid.*, lk 474.

kuulata tunnustati juba varem.<sup>39</sup> Nimelt on Riigikohus leidnud, et PS §-st 10 tuleneva demokraatliku õigusriigi põhimõtte järgi kehtivad Eestis sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis.<sup>40</sup> Kuna Euroopa õigusruumis on õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud haldusõiguse printsiibina üldist tunnustamist leidnud aastakümneid, siis on autor pidanud vajalikuks uurida ka seda, kuidas on ära kuulamispõhimõtte tähtsusest ja rakendamisest aru saanud Euroopa Kohus ja teised Euroopa Liidu institutsioonid ning Euroopa Nõukogu.

### **1.2.1. Euroopa Liidu institutsioonide käsitus ära kuulamispõhimõttest**

Õigus ära kuulamisele on loodud kohtupraktika poolt, täitmaks Euroopa Liidu õiguses esinevaid lünki pärast seda, kui Euroopa Liidu administratsioon hakkas järjest rohkem võimu omandama. Selgesõnaliselt on see õigus tagatud konkurentsiasjades, dumpinguvastastes ja kaubamärkidega seonduvates menetlustes ning hiljem ka riigiabiga seonduvates menetlustes.<sup>41</sup>

Esimest korda tunnustas kohtupraktika seda õigust distsiplinaarmenetluses 1963. aastal, kui Euroopa Kohus leidis, et liikmesriikides üldiselt tunnustatud haldusõiguse põhimõtte kohaselt peab haldusorgan enne distsiplinaarmenetluses otsuse vastuvõtmist andma teenistujatele võimaluse esitada omapoolsed vastuväited. Kohus lisas, et see nõue vastab hea halduse põhimõttele ja Euroopa Ühenduse asutused peavad seda järgima.<sup>42</sup> Seejärel laiendas kohus seda põhimõtet ka ülejäänud haldusmenetluse eriliikidele, leides olevat üldine põhimõte, et isikule, kelle huvisid haldusorgani otsus märgatavalt mõjutab, tuleb anda võimalus oma arvamuse avaldamiseks.<sup>43</sup> Tänapäeval peab Euroopa Kohus Euroopa Liidu aluspõhimõtteks, et kõikides isiku suhtes alustatud haldusmenetlustes, mis võivad lõppeda isiku suhtes negatiivse otsuse vastuvõtmisega, tuleb isikule tagada õigus ära kuulamisele ning seda isegi juhul, kui puuduvad konkreetset menetlust reguleerivad sätted. Kohus on selgitanud veel, et ära kuulamisõiguse järgimiseks tuleb isikule, kelle

---

<sup>39</sup> RKHKo 11.12.2006, 3-3-1-61-06, p 20; RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06 p 21.

<sup>40</sup> RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

<sup>41</sup> T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, second edition, 2005, Oxford University Press, lk 370.

<sup>42</sup> ECJ 04.07.1963, C-32/63, *Alvis v Council*, lk 55.

<sup>43</sup> ECJ 23.10.1974, C-17/74, *Transocean Marine Paint Association v Commission*, p 15.

suhtes haldusmenetlus on alustatud, võimaldada haldusmenetluse jooksul esitada oma arvamus nii selle kohta, kas haldusmenetluses tuvastatud faktid ja asjaolud on asjassepuutuvad ja tõesed, kui ka tõenditena kasutatavate dokumentide kohta. Samuti ei saa vastustaja haldusotsust tehes tugineda informatsioonile, mille kohta ei ole kaebajalt eelnevalt arvamust küsitud.<sup>44</sup>

Seega on ära kuulamisõigus Euroopa Liidus tagatud isikutele, keda Euroopa Liidu institutsiooni poolt vastuvõetud meede negatiivselt mõjutab. Tüüpiliseks on siinkohal olukorrad, kus institutsioon viib isiku suhtes läbi mingisuguse sanktsiooni määramisega seonduva menetluse. Oluline on ka asjaolu, et isik ei pea olema ilmtingimata institutsiooni otsuse adressaat selleks, et ära kuulamisõigus talle laieneks.<sup>45</sup> Ka kolmandad isikud, kes võivad institutsiooni otsuse tõttu kaotada mingisuguse hüve, on vastuväidete ja arvamuse esitamiseks õigustatud.<sup>46</sup>

Euroopa Kohtu seisukohal on ära kuulamisõigus tagatud, kui isikutele on võimaldatud haldusmenetluse jooksul esitada oma seisukoht haldusorgani väiteid tõendavate dokumentide ning väidetavate asjaolude tõele vastavuse ja asjassepuutuvuse osas.<sup>47</sup> Kõnealuse vastuväidete esitamise õiguse mõistliku aja jooksul peab tagama konkreetset haldusmenetlust läbiviiv Euroopa Liidu institutsioon. Samuti peab nimetatud institutsioon võimaldama isikule juurdepääsu kogu informatsioonile, mida otsuse tegemisel võidakse arvesse võtta, sh kolmandate isikute poolt esitatud tähelepanekutele.<sup>48</sup>

07.12.2000 kirjutati Nice'is alla Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mis Lissaboni lepingule<sup>49</sup> lisatuna on tänaseks muutunud ka õiguslikult siduvaks 25 liikmesriigi, sh Eesti jaoks, Ühendkuningriigi ja Poola suhtes sätestati kohaldamise suhtes erand. Harta artikkel 41 sätestab õiguse heale haldusele isiku subjektiivse avaliku õigusena.<sup>50</sup> Õigus heale

---

<sup>44</sup> ECJ 10.07.1986, C-234/84, Belgium vs Commission, p 27 ja p 29; ECJ 21.03.1990, C-142/87, Belgium v Commission, p 46; CFI 06.12.1994, T-450/93, Lisrestal v Commission, p 42.

<sup>45</sup> U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (editors). General Principles of EC Law in a Process of Development. The Netherlands: Kluwer Law International BV 2008, lk 250.

<sup>46</sup> CFI 19.06.1997, T-260/94, Air Inter v Commission, p 63.

<sup>47</sup> ECJ 13.02.1979, C-85/76, Hoffmann-La Roche v Commission, p 11.

<sup>48</sup> U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (editors). *Op.cit.*, lk 251.

<sup>49</sup> Lissaboni leping. – ELT C 306, 17.12.2007.

<sup>50</sup> N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica* 1, 2006, lk 26.

haldusele kätkeb endas artikli 41 lõike 2 alapunkti a kohaselt muuhulgas igaühe õiguse, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. Ära kuulamisoigus laieneb harta kohaselt lisaks menetlustele, mis on algatatud haldusorgani poolt ka menetlustele, mille on isik ise oma taotluse või kaebusega algatanud.<sup>51</sup> Igaühe all on hartas silmas peetud nii füüsilisi- kui ka juriidilisi isikuid ning samuti Euroopa Liidu kodanikuks või elanikuks mitteolevaid isikuid. Viimast seetõttu, et hea halduse põhimõtete järgimine Euroopa Liidu administratsiooni poolt ei peaks olema sõltuvuses menetlusosalise kodakondsusest.<sup>52</sup> Kõnealuse õiguse sõnaselget tunnustamist hartas kõiki haldusmenetlusi läbiva põhimõttena peetakse tema konstitutsioonilise alge tõttu väga oluliseks edasiminekuks. Selle sätte juures tuleb tähele panna, et ära kuulamisoigus on sõnastatud lähtudes individualistlikust aspektist, mistõttu ei anna see alust avatud menetluses toimuvale igaühe ära kuulamisoigusele. Samuti on ära kuulamine seotud ära kuulatava enda kahjustamisega, mistõttu tekib küsimus kolmandate isikute õigusest ära kuulamisele.<sup>53</sup> Lisaks on oluline tähele panna, et harta kohaselt peab võimaldama isikule omapoolseid selgitusi anda enne tema suhtes kohaldavat üksikmeedet. Selline sõnastus võimaldab aga järeldada, et harta kohaselt tuleb isikule ära kuulamisoigus tagada nii enne tema õiguseid mõjutada võiva haldusakti vastuvõtmist, kui ka enne isiku õiguseid kahjustada võiva toimingu sooritamist. Samas jätab harta täpsustamata näiteks selle, millises vormis peaks isiku ära kuulama.

6. septembril 2001. a võttis Euroopa Parlament vastu Euroopa hea halduse tava eeskirja<sup>54</sup>, mille koostamisel on arvestatud nii Euroopa Kohtu praktikast, kui ka liikmesriikide seadustest tulenevaid haldusõiguse põhimõtteid,<sup>55</sup> ning dokumendi eesmärgina on Euroopa ombudsman eeskirja sissejuhatuses märkinud detailsemate selgituste andmise Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud hea halduse põhimõtte praktikas rakendamise kohta. Paraku kõnealuse dokumendi vastuvõtmisega niisugust eesmärki siiski ei saavutatud. Nimelt käsitleb hartas sätestatud hea halduse põhimõtte konkreetset individuaalseid

---

<sup>51</sup> K. Kanska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal* 3, 2004, lk 317.

<sup>52</sup> *Ibid.*, lk 308.

<sup>53</sup> Parrest, (viide 50), lk 31.

<sup>54</sup> Euroopa hea halduse tava eeskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav:

[http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_146851\\_ET\\_code2005\\_et.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_ET_code2005_et.pdf) (10.04.2012).

<sup>55</sup> M.E. de Leuw. The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration. *European Public Law* 2, 2011, lk 353.

õiguseid, kuid eeskirja kehtivus on palju laiem, hõlmates lisaks isikutele kuuluvatele õigustele ka hea halduse selliseid põhimõtteid, mis ei ole otseselt suunatud isikute õiguste kaitsele suhtes haldusorganitega.<sup>56</sup>

Mis puudutab aga hea halduse komponendi – ärakuulamisõiguse – regulatsiooni, siis võib asuda seisukohale, et mõnevõrra eeskiri hartas sätestatud siiski täpsustab. Nagu eespool juba märgitud, tuleneb hartast üldine kohustus kuulata ära igaüks, kelle suhtes kohaldatakse teda kahjustada võivat üksikmeedet, kuid harta ei selgita seda, missugusel ajahetkel haldusmenetluses peab isiku ära kuulama, ega seda, kuidas ärakuulamist täpsemalt teha tuleb. Eeskirja artikkel 16 annab aga neile küsimustele vastused. Nimelt sätestab selle lõige 1 ametnikele kohustuse tagada isikute õiguste kaitse kõigis otsustamisetappides ning lõike 2 kohaselt on ärakuulamisõiguse realiseerimiseks tarvilik isikutele, kelle õigusi või huve mõjutavat otsust teha kavatsetakse, kirjalike märkuste ja vajadusel suuliste tähelepanekute esitamise võimaldamine. Kuigi eeskirja artikli 2 lõike 4 alapunkti b kohaselt peetakse ametnikena silmas Euroopa Ühenduste ametnikku või muud teenistujat, tuleks Euroopa hea halduse üldiste tavadega Riigikohtu seisukoha järgi võimalusel arvestada ka Eesti ametnikel, kui viimased rakendavad Euroopa Liidu õigust või Euroopa Liidu õigust Eesti õigusesse üle võtvat õigust.<sup>57</sup>

### **1.2.2. Euroopa Nõukogu käsitlus ärakuulamisõigusest**

Pärast Euroopa Kohtu poolt ärakuulamisõiguse üldise haldusmenetluse põhimõttena tunnustamist soovitas ka Euroopa Nõukogu oma liikmesriikidel tagada haldusmenetluses isikule võimalus oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks. Nimelt seoses sellega, et Euroopa Nõukogu liikmesriigid hakkasid tegema üha rohkem koostööd ja osutama vastastikust abi haldusega seonduvates küsimustes ning samuti tulenevalt isikute liikmesriikide vahelise liikuvuse suurenemisest ja Euroopa Nõukogu ühest põhilisest ülesandest tagada üksikisikute põhiõiguste ja vabaduste kaitse, võttis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 1977. aastal vastu resolutsiooni üksikisikute kaitse kohta haldusaktide

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, lk 357.

<sup>57</sup> RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 20.

andmise menetluses,<sup>58</sup> milles soovitas liikmesriikide valitsustel juhinduda oma seadusandluses ja halduspraktikas Ministrite Komitee poolt väljatöötatud põhimõtetest. Vastava soovitus eesmärgiks oli saavutada liikmesriikide vahel suurem ühtsus õigluse tagamisel haldusorgani ja üksikisiku vahelistes suhetes.

Resolutsiooni artikli 1 lõike 1 kohaselt on isikul, kelle õigusi, vabadusi või huvisid võib haldusakt negatiivselt mõjutada, õigus esitada omapoolseid andmeid, argumente ja vajadusel ka tõendeid ning haldusorganil on kohustus neid haldusmenetluses arvestada. Sama artikli teine lõige lisab, et eelnevalt mainitud õigusest tuleb isikuid ka sobival ajal ja viisil teavitada. Vastav regulatsioon ühtib sisuliselt HMS § 40 lg-s 1 ja 2 sätestatuga, kuna ka sellest tulenevad menetlusosalistele ehk isikutele, kelle huvisid võib konkreetne haldusotsus mõjutada, õigused omapoolse arvamuse esitamiseks ning haldusorganitele kohustus arvamuse esitamiseks võimalus luua. Samuti on resolutsiooni sissejuhatuse kohaselt resolutsiooni põhimõtted kohaldatavad haldusmenetlustes, mis seonduvad mistahes individuaalmeetme võtmise või -otsuse tegemisega, mistõttu tuleb asuda seisukohale, et ka enne isiku õiguseid otseselt kahjustada võiva toimingu sooritamist on ärakuulamine vajalik. Seega, kuigi artikli 1 lõige 1 räägib küll sõnaselgelt haldusaktidest,<sup>59</sup> tuleb sätet tõlgenda laiemalt ning pidada resolutsiooni mõttega kooskõlas olevaks isikutele andmete, argumentide ja tõendite esitamise võimaluse andmist ka toimingu sooritamisele suunatud haldusmenetlustes.

Samas väärrib märkimist ka resolutsiooni regulatsiooni erinevus võrreldes Eesti kehtiva õigusega. Nimelt on sissejuhatusest tulenevalt resolutsioonis sätestatud põhimõtted rakendavad ka niisugustele haldusaktidele, mis kohalduvad teatud hulga kindlate isikute suhtes ning põhimõtted ei laiene üksnes üldise kehtivusega otsustele.<sup>60</sup> Autori arvates saab niisugusest selgitusest välja lugeda seda, et ärakuulamisepõhimõtet tuleb resolutsiooni kohaselt rakendada ka üldkorraldusena antavatele haldusaktidele ja üksnes üldaktide andmise korral ei ole isikute ärakuulamine vajalik. Seevastu HMS § 40 lg 3 p-s 6 on

---

<sup>58</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioon 77(31). Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009032&SecMode=1&DocId=752646&Usage=2> (12.04.2012).

<sup>59</sup> Inglise keeles *administrative act*.

<sup>60</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 10.

sätestatud võimalus haldusakti üldkorraldusena andmise korral isikute ärakuulamisest loobuda.

Võttes arvesse Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee ettepanekut koostada isikute õigust heale haldusele käsitlev näidiskodeks, võttis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 2007. aasta juunis vastu liikmesriikide valitsustele suunatud hea halduse tavaga seonduva soovitus.<sup>61</sup> Vastav soovitus tugineb muuhulgas Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 1977. aasta resolutsioonile nr 31 ja Euroopa hea halduse tava eeskirjale ning püüab selgitada hea haldustava sisu, hõlbustada selle rakendamist ja ühtlustada liikmesriikide vastavasisulist praktikat. Samuti on soovitus koostamisel arvesse võetud asjaolu, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt laieneb inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 ka haldusmenetlusele.

Kõnealusele dokumendile on lisatud näidisenähtena hea halduse kodeks, milles sätestatud põhimõtted soovitataksegi liikmesriikide valitsustel vastu võtta ning tagada nende efektiivne järgimine liikmesriikide ametnike poolt. Üheks selliseks põhimõtteks on teiste hulgas ka kodeksi artiklis 14 sätestatud õigus olla ära kuulatud enne niisuguste otsuste vastuvõtmist, mis võivad isikute õiguseid otseselt ja negatiivselt puudutada. Vastav õigus laieneb kodeksi artikli 1 lõike 3 kohaselt nii haldusmenetluse adressaatideks olevatele füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele ning puudutab artikli 14 kohaselt vaid üksikotsuseid. Kuna artikli 11 lõike 3 kohaselt peetakse kodeksis üksikotsuste all silmas otsuseid, mis on adresseeritud ühele või ka mitmele isikule, siis järelikult ei ole Euroopa Nõukogu pidanud vajalikuks 1977. aasta resolutsioonist nr 31 tuleneva samasuguse seisukoha muutmist ning kodeksi artiklis 14 sätestatud ärakuulamisõigus on laiendatav ka üldkorraldusena antavatele haldusaktidele.

Lähtudes eelnevast, on Euroopa õigusruumis ärakuulamisõigust üldtunnustatud haldusõiguse põhimõtteks peetud juba aastakümneid ning hoolimata sellest, et Eestis sätestati see oluline printsiip seaduses alles küllaltki hiljuti, on see ka meil demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõtete kaudu olnud kohaldatav juba enne HMS-i jõustumist. Ka ei ole Euroopa Liidu institutsioonide käsitus selle õiguse sisust oluliselt lahknev Eestis

---

<sup>61</sup> Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (13.04.2012).

kehtivast regulatsioonist. Erinevusena võib välja tuua asjaolu, et Ministrite Komitee 2007. aasta hea halduse koodeksis ei peetud vajalikuks ära kuulamisõiguse laiendamist ka isiku õiguseid kahjustavatele toimingutele. Samuti võis autori arvates kõigist ülaltoodud head haldustava käsitletavatest dokumentidest välja lugeda, et isikule arvamuse ja vastuväidete esitamise võimaldamine on tarvilik ka enne haldusakti andmist üldkorraldusena, millises osas ollakse HMS § 40 lg 3 p-is 6 aga teist meelt.

### **1.3. Ära kuulamis põhimõtte rakendamata jätmise tagajärjed**

Hea halduse põhimõttele vastav haldusmenetlus on ideaal, mis peaks õigusriigis olema haldustegevuse reegliks. Kahjuks esineb tegelikkuses aga haldusmenetluses haldusorganite tahtmatusest, teadmatuses või tähelepanematuses ka formaalseid eksimusi, mis tekitab küsimuse nende vigade võimalikest õiguslikest tagajärgedest.<sup>62</sup>

Isikule haldusakti või tema õiguseid kahjustada võiva toimingu suhtes arvamuse ja vastuväidete esitamise võimaldamine on käsitletav haldusmenetluses menetlusnõudena, millel on Riigikohtu seisukoha järgi, oluline roll haldusotsuste sisu õigsuse garanteerimisel.<sup>63</sup> Seega tekib juhul, kui haldusasi otsustati sisuliselt õigesti, kuid selles esineb formaalseid puuduseid, küsimus, kas haldusakt tuleks ainuüksi nendel põhjustel kehtetuks tunnistada.<sup>64</sup> Kui sisult õige, kuid menetlusveaga haldusakt tuleks tõepoolest igal juhul kehtetuks tunnistada, siis oleks see ebaõige menetlusökoonomia seisukohalt, kuna võib esineda juhtumeid, kus pärast haldusakti kehtetuks tunnistamist tuleks sama sisuga haldusakt uuesti välja anda.<sup>65</sup>

Eeltoodud menetlusökoonoomilisel põhjusel ja arvestades seda, et menetlus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada siiski materiaalõiguse õige kohaldamine, on sisult õige haldusotsuse korral formaalsete nõuete eiramisele kehtestatud vähem rangemad tagajärjed kui

---

<sup>62</sup> N. Parrest. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. *Juridica* 4, 2005, lk 240.

<sup>63</sup> RKHKo 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 14.

<sup>64</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.* lk 332.

<sup>65</sup> *Ibid.*, lk 333.

haldusotsuse materiaalsele õigusvastasusele.<sup>66</sup> Nimelt ei saa HMS § 58 kohaselt haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlus- või vorminõudeid, kui eelnimetatud rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Teisiti sõnastatuna on menetlusvea tähelepanuta jätmine haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude läbivaatamisel võimalik üksnes tulemusrelevantsuse puudumisel. Nimetatud tulemusrelevantsuse kriteeriumi rakendamine eeldab hindamist, millist mõju võis menetlusviga avaldada menetluse lõpptulemuseks oleva otsuse sisule.<sup>67</sup> HMS § 58 sätestatuga samasuguse õiguse haldusakti kehtetuks tunnistamata jätmiseks annab kohtule ja haldusorganile ka riigivastutuse seadus, mille § 3 lg 3 p-ist 1 tuleneb haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude materiaalõiguslik alus.

Lähtudes eelnevast, on seadusandja jätnud haldusorganile ja kohtule seega võimaluse enne menetlusnõude rikkumise tõttu haldusakti kehtetuks tunnistamist kaaluda, kas selline menetlusnõude rikkumine võis kaasa tuua ka sisult ebaõige haldusotsuse. Selleks peab kehtetuks tunnistamise taotluse saanud haldusorgan või tühistamiskaebust lahendav kohus hindama, kas kõikide vormi- ja menetlusnõuete järgimisel oleks haldusmenetluse tulemus olnud teistsugune. Kui selle käigus tekib kahtlus, et tulemus oleks võinud olla teistsugune, siis tuleb haldusakt tunnistada kehtetuks.<sup>68</sup> Kohus peaks ka põhjendama, millistest asjaoludes lähtudes võib arvata, et menetlusosalise ärakuulamine enne haldusotsuse tegemist oleks võinud viia teistsuguse haldusotsuse vastuvõtmiseni. Teisalt, kui kohtumenetluse käigus esitatud selgitustest ja vastuväidetest aga siiski ei selgu, et isikul oleks ärakuulamisõiguse tagamise korral olnud esitada sellist lisainformatsiooni, millega arvestamine võinuks mõjutada asja lõpptulemust, peaks kohus jätma vaidlustatud haldusotsuse jõusse. Niisugusel juhul oleks ju tegemist materiaalselt õiguspärase haldusotsusega, mille kehtetuks tunnistamise korral tuleks see uuesti välja anda.

See, kas haldusmenetluse käigus tehtud menetlus- või vormiviga võis asja otsustamist mõjutada, sõltub suures osas vea liigist. Näiteks haldusakti vormistamise nõuded üldjuhul asja otsustamist ei mõjuta, kuid motiveerimiskohustuse liiga pealiskaudne täitmine võib viidata sellele, et kõik asjas tähtsust omavad asjaolud ei ole välja selgitatud ja nendega ei

---

<sup>66</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri.

<sup>67</sup> Parrest, (viide 62), lk 241.

<sup>68</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.* lk 336.

ole haldusotsuse tegemisel arvestatud.<sup>69</sup> Keerukate diskretsiooniotsuste puhul on menetlusvigadel eriti suur roll haldusotsuse sisu määramisel ning seetõttu on väga tõenäoline, et haldusakt oleks rikkumise vältimisel olnud teistsuguse sisuga. Seega võib öelda, et mida suurem on haldusorganile jäetud kaalutlusruum, seda tõenäolisem on menetlusnõuete eiramisel vea tekkimine.<sup>70</sup>

Euroopa Kohus on samuti korduvalt leidnud, et ärakuulamisõiguse rikkumine toob haldusotsuse kehtetuks tunnistamise kaasa üksnes juhul, kui on tuvastatud, et ilma selle rikkumiseta oleks haldusmenetluse tulemus olnud teistsugune. Näiteks teenistusvaidlusega seonduvas lahendis on Euroopa Kohus leidnud, et isiku teenistusest vabastamisel peaks talle küll võimaldama esitada asjas omapoolsed vastuväiteid, kuid arvestades konkreetset juhul isiku poolt toime pandud rikkumiste tõsidust, ei too selline kohustuse rikkumine siiski kaasa teenistusest vabastamise otsuse kehtetuks tunnistamist.<sup>71</sup>

Kaasuses, kus tugineti haldusakti kehtetuks tunnistamist nõudes ärakuulamisõiguse rikkumisele, kuna vaidlustatud haldusotsuses oli viidatud ka kolmandate isikute avaldustele, mille suhtes kaebajale seisukoha avaldamist ei võimaldatud, leidis kohus, et haldusotsuse tühistamiseks ärakuulamisõiguse rikkumise tõttu peab olema tuvastatud, et ilma sellise rikkumiseta oleks haldusmenetluse tulemus olnud teistsugune. Selle asjaolu tuvastamiseks tutvus kohus kõnealuste kolmandate isikute avaldustega ning asus seisukohale, et need ei sisaldanud informatsiooni, mida vastustajal juba ei olnud ja millest kaebaja ei olnud teadlik. Seetõttu kohtu arvates asjaolu, et kaebajal polnud võimalik kõnealuste avalduste suhtes enne haldusotsuse tegemist oma arvamust avaldada, ei saanud mõjutada otsuse sisu, mistõttu ei saa kaebaja ärakuulamata jätmine olla ka haldusotsuse kehtetuks tunnistamise aluseks.<sup>72</sup> Seega ei pidanud kohus vajalikuks kindlaks teha, milline oleks olnud haldusmenetluse tulemus juhul, kui isiku ärakuulamisõigust ei oleks rikutud. Kohtu ülesandeks on üksnes kontrollida, kas mõistlikkuse kriteeriumist lähtudes võiks olla mõeldav, et isikule ärakuulamisõiguse tagamise korral olnuks haldusmenetluse tulemus

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, lk 336.

<sup>70</sup> *Ibid.*, lk 336-337.

<sup>71</sup> ECJ 04.07.1963, C-32/63, *Alvis v Council*, lk 55.

<sup>72</sup> ECJ 21.03.1990, C-142/87, *Belgium v Commission*, p 48.

teine ning ainult juhul, kui kohus leiab selle olevat võimalik, võib ärakuulamisõiguse rikkumise tulemus olla haldusakti kehtetuks tunnistamine.<sup>73</sup>

Sarnases kohtuasjas, kus haldusotsust tehes võeti arvesse kaebajale mitteavaldatud dokumente, on Euroopa Kohus selgitanud, et ei ole kohtu ülesanne otsustada tõendite, millele haldusotsuse tegemisel tugineti, tõendusliku väärtuse üle. Otsustamaks, kas õigust ärakuulamisele on rikutud, peab kohus tuvastama, et kõnealuste dokumentide kaebajale mitteavaldamine võis mõjutada haldusmenetluse tulemust kaebaja kahjuks. Sellist võimalikku mõju tuleb jaatada juhul, kui tõendite esialgsel uurimisel kohtu poolt selgub, et kõnealused dokumendid omasid asja lahendamisel tähtsust.<sup>74</sup>

Seega on Euroopa Kohus lähenenud ärakuulamisõiguse rikkumisele konkreetse tulemusrelevantsuse seisukohast. Viimane tähendab, et menetlusviga jäetakse haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude läbivaatamisel tähelepanuta siis, kui see ei viga antud konkreetsel juhul ei avaldanud mõju menetlustulemusele.<sup>75</sup>

Euroopa Kohtu sellist lähenemist ärakuulamisõiguse rikkumise tagajärgedele saab pidada igati pragmaatiliseks, kuna ühest küljest püütakse tunnustada ärakuulamisõigust kui isiku õiguste kaitse menetluslikku tagatist, kuid teisalt püütakse vältida menetluslike põhimõtete järgimise ületähtsustamist.<sup>76</sup>

Olenemata asjaolust, et eelkäsitletud Euroopa Kohtu kaasustes ei ole ärakuulamis põhimõttele absoluutse õiguse iseloomu omistatud ning ka HMS-is ja riigivastutuse seaduses on sätestatud võimalus haldusakti kehtetuks tunnistamisest väheoluliste menetlus- ja vormivigade korral loobuda, on Riigikohtu praktika kohaselt ärakuulamisõiguse rikkumine sedavõrd oluline menetlusviga, mis toob alati kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.

Niisugusele tõdemusele jõudis Riigikohus esmalt teenistusvaidlustega seonduvates kohtuasjades leides, et ärakuulamisõiguse rakendamata jätmist tuleb pidada oluliseks

---

<sup>73</sup> T. Tridimas, *Op.Cit.*, lk 391.

<sup>74</sup> CFI 29.06.1995, T-30/91, *Solvay v Commission*, p 68.

<sup>75</sup> *Parrest*, (viide 62), lk 242.

<sup>76</sup> T. Tridimas, *Op.Cit.*, lk 391.

menetlusveaks, mis võis takistada süütegude toimepanemise ja toimepanijaga seonduvate asjaolude igakülgselt väljaselgitamist ning nende asjakohast kaalumist karistuse mõistmisel. Seega võis Riigikohtu arvates kõnealune rikkumine oluliselt mõjutada asja otsustamist, mistõttu on põhjendatud teenistusest vabastamise käskkirja kehtetuks tunnistamine ärakuulamisõiguse rikkumise tõttu.<sup>77</sup>

Riigikohus ei ole siinkohal aga selgitanud, kuidas oleks kaebaja ärakuulamine enne distsiplinaarkaristuse määramist saanud mõjutada otsuse sisu. Selleks, et ärakuulamine saanuks asja otsustamist mõjutada, pidanuks olema tuvastatud mingisugused täiendavad asjaolud või informatsioon, mida vastustaja haldusakti koostamisel ei teadnud, kuid mida oleks haldusakti adressaat saanud ärakuulamise abil haldusorganile teatavaks teha. Riigikohus on aga üksnes möönnud, et ärakuulamata jätmine võis takistada toimepanijaga seonduvate asjaolude väljaselgitamist, kuid samas ei ole neid välja selgitamata jäetud asjaolusid lahendis nimetatud. Seetõttu jääb mulje, et tegelikkuses ei ole Riigikohus niisuguseid distsiplinaarsüüteo toimepanijaga seonduvaid asjaolusid, mis oleksid võinud mõjutada haldusorganit isikule karistust mitte määrama või määrama isikule leebemat karistust, üldse tuvastanud. Samas, isegi kui niisugused asjaolud kõnealuses kaasuses esinesid, siis võib Riigikohtu edasise praktikaga tutvudes jõuda seisukohale, et Riigikohus peab ärakuulamisõiguse rikkumist diskretsioonitsuste puhul alati äärmiselt oluliseks menetlusveaks ning seda ilma vajaduseta tuvastada, kas selline rikkumine ka tegelikult asja otsustamist mõjutas.

Eelnevat kinnitab Riigikohtu poolt mõned päevad hiljem samuti seoses teenistusvaidlusega tehtud lahend, milles menetlusnõuete rikkumise üle vaagides märkis kohus järgmist: „Ametnikule selgituste andmise või vastulause esitamise mittevõimaldamine on oluline isiku menetlusõiguste rikkumine, mis toob kaasa distsiplinaarkaristuse määramise otsuse õigusvastasuse.“ Lisaks viitas kohus haldusasjas nr 3-3-1-74-03 tehtud lahendile järgmiselt: „Riigikohtu halduskolleegium on haldusasjas nr 3-3-1-74-03 leidnud, et isiku ärakuulamata jätmist tuleb pidada oluliseks menetlusveaks, mis suure tõenäosusega võis takistada süütegude toimepanemise ja toimepanija isikuga seonduvate asjaolude igakülgselt väljaselgitamist ning nende asjakohast kaalumist karistuse mõistmisel.“<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03, p 24.

<sup>78</sup> RKHKo 25.11.2003, 3-3-1-70-03, p 19.

Eelnevate seisukohtade esitamisel ei ole Riigikohus taaskord käsitlenud küsimust, kas ärakuulamise rikkumine antud konkreetset juhul võis viia ka teistsuguse haldusotsuse tegemiseni. Kusjuures, viidates lahendile haldusajal nr 3-3-1-74-03 on Riigikohus autori arvates väljendanud oma üldist seisukohta, et isiku ärakuulamata jätmise distsiplinaarkaristuse määramisel on oluline menetlusviga. Seega, isegi kui haldusajal nr 3-3-1-74-03 pidas Riigikohus karistatava isiku ära kuulamata jätmist oluliseks menetlusveaks üksnes selle konkreetse kaasuse asjaoludest lähtuvalt, siis on haldusajalaga nr 3-3-1-70-03 mindud samm kaugemale ja leitud, et ametniku ärakuulamata jätmise distsiplinaarmenetluses on alati käsitletav haldusakti kehtetuks tunnistamise alusena. Seega peab Riigikohus diskretsiooniotsuste puhul ärakuulamisõigust absoluutseks menetlusõiguseks ja leiab, et selle õiguse rikkumine toob igal juhul kaasa haldusakti tühistamise, mistõttu isiku ära kuulamata jätmisel haldusakti materiaalsel õiguspärasust enam ei olegi tarvis kontrollida.

Eeltoodud autori järeldust kinnitab ka 2006. aastal Riigikohtu poolt ehitusloa kehtetuks tunnistamist puudutavas asjas avaldatud seisukoht, et ärakuulamisõiguse rikkumine on haldusmenetluse nõuete sedavõrd jäme rikkumine, mis sõltumata otsuse sisule antavast hinnangust toob kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise.<sup>79</sup> Nimelt, nagu juba Euroopa Kohtu lähenemist ärakuulamisõiguse rikkumiste tagajärgedele käsitledes selgitatud, lähtutakse konkreetse tulemusrelevantsuse puhul sellest, millist mõju võis eksimus konkreetset juhul menetlustulemusele avaldada. On aga raske ette kujutada, et asjaolu üle, kas ärakuulamis põhimõtte rakendamata jätmise kui menetlusnormi rikkumine võis haldusmenetluse tulemust mõjutada, saaks otsustada ilma haldusotsuse sisu hindamata. Haldusotsuse sisule hinnangu andmine ei ole oluline just absoluutse tulemusrelevantsuse seisukohalt, kuivõrd selle lähenemise kohaselt toovad absoluutsed menetlus- ja vormivead kaasa menetlustulemuse tühistamise sõltumata sellest, kas viga on tegelikult avaldanud mõju menetluse tulemusele või mitte.<sup>80</sup> Abstraktse tulemusrelevantsuse puhul hinnatakse abstraktselt ehk lahus konkreetsest kaasusest, millist mõju mingi menetlusnormi rikkumine menetlustulemusele võib avaldada ning seejuures võetakse lähtekohaks konkreetne õigusnorm ja selle olulisus. Oluliseks menetlusnormiks, mille rikkumisega peaks alati kaasnema haldusakti kehtetuks tunnistamine, on norm, mille kohaldamata jätmise võib

---

<sup>79</sup> RKHKo 29.05.2006, 3-3-1-23-06, p 15.

<sup>80</sup> Parrest, (viide 62), lk 246.

juba abstraktselt vaadeldes, see tähendab sõltumata konkreetsest üksikjuhust, otsuse sisule mõju avaldada.<sup>81</sup>

Kohtuasjas, kus käis vaidlus samuti muuhulgas küsimuse üle, kas isikule distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte tutvustamata jätmine enne teenistusest vabastamise käskkirja andmist kujutab endast sellist menetlusviga, mis annab vaieldamatult aluse karistuse määramise käskkirja tühistamiseks, leidis Riigikohus jällegi, et distsiplinaarmenetluse käigus kogutud informatsioonil põhinevate vastuväidete esitamise võimaldamata jätmisega on haldusorgan oluliselt rikkunud isiku õigust olla ära kuulatud enne võimalikest kõige koormavama karistusliku meetme kohaldamist ning tegemist on olulise menetlusveaga, mis toob endaga kaasa määratud karistuse ebaseaduslikuks tunnistamise ja vaidlustatud käskkirja tühistamise.<sup>82</sup>

Sellisele arvamusele jõudes ei esitanud Riigikohus oma lahendis taaskord põhjendusi, millest lähtudes leitakse distsiplinaarkaristuse määramise haldusakt olevat sisult ebaõige. Juhul, kui HMS §-le 58 läheneda konkreetse tulemusrelevantsuse seisukohast, pidanuks teenistusest vabastamise otsuse kehtetuks tunnistamiseks asjaolu, et menetlusosaline ei saanud anda distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte kohta oma seletust, omama asja lahendamisel tähtsust. Seega pidanuks olema mõeldav, et juhul, kui isikule oleks võimaldatud anda distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte kohta oma seletus, oleks olnud võimalik, et isikut ei oleks teenistusest vabastatud. Niisugust arutluskäiku Riigikohtu otsusest aga ei leia. Viimane asjaolu on seda üllatavam, et Riigikohus on tegelikult kõneks olevas lahendis siiski HMS §-st 58 tulenevale regulatsioonile viidanud ning leidnud, et selle sätte kohaselt ei saa vähetähtis menetlus- või vorminõude rikkumine, mis toob küll kaasa haldusakti formaalse õigusvastasuse, olla aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamisel või tühistamisel. Samas ei ole jälgitav, kuidas on Riigikohus nimetatud õigusnormiga lahendi tegemisel arvestanud. Seevastu on Riigikohus kritiseerinud hoopis ringkonnakohtu otsust, milles leiti, et kuna kaebaja sai oma selgitused ja vastuväited esitada kohtumenetluses ning neist ei nähtu sellist lisainformatsiooni, millega arvestamine oleks mõjutanud asja lõpptulemust ja kaebajale määratud distsiplinaarkaristust, siis ei kuulu distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri kui materiaalselt õiguspärane haldusakt

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, lk 242.

<sup>82</sup> RKHKo 10.12.2010, 3-3-1-72-10, p 22.

tühistamisele. Riigikohus on pidanud siinkohal vajalikuks üksnes rõhutada, et ärakuulamise võimaldamine kohtumenetluses ei saa asendada ärakuulamiskohustuse tagamist haldusmenetluses, kuid haldusakti sisulise õiguspärasusega seonduv on jäetud käsitlemata. Kuigi autori arvates on Riigikohtu viimasena märgitud seisukoht kahtlemata õige, võib tõstatada küsimuse selle asjassepuutuvusest. Nimelt ei ole ju ringkonnakohus eitanud kaebaja ärakuulamisõiguse rikkumist, vaid kohus on HMS §-le 58 tuginedes üksnes konkreetset tulemusrelevantsust rakendades hinnanud, kas nimetatud rikkumine võis mõjutada asja otsustamist. Kuna kohus ei suutnud aga tuvastada, et esineb sellist lisainformatsiooni, mille teadmisel oleks haldusorgan tõenäoliselt andnud välja teistsuguse sisuga haldusakti, siis järelikult ei saanud ärakuulamiskohustuse rikkumine mõjutada ka asja otsustamist. Riigikohus seevastu ei pidanud vajalikuks anda üldse hinnangut sellele, kas menetlusosalise ärakuulamata jätmine ka antud konkreetselt juhul asja otsustamist võis mõjutada ning piirdus üksnes viitamisega oma eelnevatele lahenditele, mille kohaselt ärakuulamisõigusega kui hea halduse põhimõtte ühe komponendiga arvestamata jätmist peetakse oluliseks menetlusveaks eriti diskretsiooniotsuste puhul. Niisugune lähenemine menetlusnormi rikkumisele, nagu juba märgitud, on omane aga abstraktsele tulemusrelevantsusele.

Riigikohtu eeltoodud lahendile on eriarvamuse kirjutanud ka riigikohtunik Jüri Pöld, kes on leidnud, et distsiplinaarkaristuse tühistamine pelgalt seetõttu, et isikule pole distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte tutvustamisel antud võimalust esitada sellele vastuväiteid, ei ole õige. Eriarvamuse kohaselt toob menetlusnormi rikkumine haldusakti tühistamise kaasa üksnes juhul, kui on tõendatud, et rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus olnud teistsugune. Antud kohtuasjas vastav asjaolu eriarvamuse koostaja seisukohalt tuvastamist ei leidnud. Lisaks on eriarvamuses käsitletud Riigikohtu poolt viidatud Euroopa Kohtu seisukohti kohtuasjas nr C-142/87 ning leitud, et Euroopa Kohtu otsus Riigikohtu lahendit ei toeta. Euroopa Kohus on kõnealuses kohtuasjas nimelt samuti leidnud, et ärakuulamisõiguse rikkumine toob haldusakti tühistamise kaasa üksnes juhul, kui on tõendatud, et nimetatud rikkumise puudumisel oleks menetluse tulemus võinud olla teistsugune.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus RKHK 10.12.2010.a. otsusele asjas nr 3-3-1-72-10.

Eeltoodud kohtuasjades välja kujundatud seisukohtadele on Riigikohus hilisemalt ka korduvalt viidanud. Näiteks on Riigikohus tuginedes oma eelmistele lahenditele kohtuasjades 3-3-1-74-03 ja 3-3-1-70-03, leidnud, et ärakuulamisõigusega arvestamata jätmine on oluliseks menetlusveaks ning seda eriti diskretsiooniotsuste puhul ning juhtudel, mil langetatav otsus on rangeim võimalikest.<sup>84</sup> Samas on Riigikohus kõnealuses asjas siiski vaagunud sedagi, kas nimetatud rikkumise tagajärjed võisid mõjutada asja sisulist otsustamist ja viia seeläbi asja väära lahendamiseni, ning jõudnud järeldusele, et haldusotsuse sisu võinuks ärakuulamise tulemusel muutuda.

Riigikohus on tunnistanud ärakuulamispõhimõtte rakendamata jätmise tõttu õigusvastaseks ka Justiitsministeeriumi otsuse, millega paigutati kinnipeetav vangistuse täideviimise eesmärkide saavutamiseks karistuse kandmiseks ühest vanglast ümber teise vanglasse, kuna kinnipeetavat ei kuulatud enne ümberpaigutamise otsustamist ära.<sup>85</sup> Ka kõnealuses otsuses ei ole jälgitavad kaalutlused, millest lähtudes Riigikohtu arvates ärakuulamisõiguse rikkumine materiaalselt õigusvastase haldusakti vastuvõtmise kaasa tõi, mistõttu saab teha järelduse, et ka selles kaasuses on Riigikohus omistanud ärakuulamisõigusele absoluutse õiguse iseloomu.

Teises kinnipeetavaga seonduvas kohtuasjas tunnistas Riigikohus õigusvastaseks vangla käskkirja, millega kohaldati isiku suhtes edaspidiste raskete õigusrikkumiste toimepanemise ennetamiseks ja vangla julgeoleku tagamiseks täiendavaid julgeolekuabinõusid, mis seisnesid tema vanglasisese liikumis- ja suhtlemisvabaduse piiramises, eraldatud lukustatud kambrisse paigutamises ning kehakultuuriga tegelemise keelamises, samuti ärakuulamisõiguse rikkumise tõttu. Seda tehes viitas Riigikohus oma eelmistele lahenditele haldusasjades 3-3-1-76-10 ja 3-3-1-72-10 ning leidis, et ei pea vajalikuks muuta oma senist praktikat, mille kohaselt on koormava haldusakti andmisel ärakuulamisõiguse tagamata jätmine käsitatav sedavõrd olulise rikkumisena, mis toob endaga kaasa haldusakti õigusvastasuse.<sup>86</sup> Kuigi vastavas kaasuses oli küsimuse all haldusotsuse õigusvastasus, mis ärakuulamisõiguse rikkumise korral vähemalt formaalselt alati esineb, on ka siinkohal täheldatav Riigikohtu lähenemine ärakuulamisõigusele kui

---

<sup>84</sup> RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06 p 20.

<sup>85</sup> RKHKo 14.02.2011, 3-3-1-76-10, p 25.

<sup>86</sup> RKHKo 20.04.2011, 3-3-1-94-10, p 20.

absoluutsele menetlusveale. Esiteks seetõttu, et Riigikohus on selgelt välja öelnud, et haldusorgan rikkus oluliselt isiku õigust olla ära kuulatud. Teiseks seetõttu, et vastupidisel juhul kaotaks viitamine haldusajadele 3-3-1-76-10 ja 3-3-1-72-10 mõtte, kuivõrd need otsused räägivad nimelt ära kuulamise õiguse rikkumist kui olulisest menetlusveast, mis lisaks niisuguse haldusotsuse õigusvastasusele toob kaasa ka haldusotsuse tühistamise.

Lähtudes eelnevast, võib jõuda järeldusele, et Riigikohus hindab ära kuulamise õiguse rikkumist abstraktse tulemusrelevantsuse seisukohast ja on omistanud ära kuulamise õigusele eelkõige koormavate diskretsiooniotsuste puhul sellise absoluutse õiguse iseloomu, mille rikkumisele järgneb alati haldusakti kehtetuks tunnistamine olenemata sellest, kas isiku ära kuulamine tegelikkuses asja otsustamist mõjutas või mitte. Arvestades ära kuulamise õiguse rikkumise sellist ranget sanktsioneerimist, on autori hinnangul eriti oluline, et menetlusosalise arvamus ja vastuväidete ära kuulamata jätmist võimaldavad alused oleksid seaduses selgelt ja ammendavalt reguleeritud, et haldusorganid ei eksiks ära kuulamise õiguse erandite käsitlemisel.

## 2. ERANDID ÄRAKUULAMISPÕHIMÕTTEST

Magistritöö teises peatükis on analüüsitud ärakuulamisõiguse erandite kohaldamise juhtusid ning kitsaskohtasid, võrreldes Eesti erandite loetelu muuhulgas teiste riikide vastavate eranditega ja Euroopa Kohtu käsitlusega.

### 2.1. Viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda

HMS § 40 lg 3 p-s 1 on seadusandja andnud haldusorganile õiguse otsustada haldusasi ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui haldusorgan leiab, et haldusakti andmise või toimingu sooritamise viivitamisega tekib kahju või viivituse tõttu saavad kahjustada avalikud huvid. Seega põrkuvad siinkohal kaks olulist hüve – ühest küljest isiku õigus olla ära kuulatud ja teisest küljest halduse efektiivsus, mistõttu peab haldusorgan otsustama, kumb hüve kaalub teise üles. Juhul, kui haldusorgan leiab, et haldusmenetluse läbiviimisega viivitamisega kaasneb kahju või seetõttu saavad kahjustada avalikud huvid, siis võib haldusorgan halduse efektiivsuse tagamise vajadusest lähtudes otsustada haldusasja ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata. Seejuures peab haldusorgan tõlgendama ka määratlemata õigusmõisteid nagu „kahju ärahoidmine“ ja „avalike huvide kaitse“ ning neid rakendama konkreetsetele asjaoludele.<sup>87</sup>

Asjaoluga, et ärakuulamisõigus ei pruugi alati olla hea ja efektiivse halduse nõuetega kokkusobiv, on arvestatud juba Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 1977. aasta resolutsiooni nr 31 vastuvõtmisel. Nimelt võib isiku ärakuulamine teatud olukordades haldusmenetluse läbiviimist liigselt aeglustada, mis ei ole aga kooskõlas avaliku huviga, nagu näiteks riigi julgeolek, avaliku korra tagamine ja rahva tervis. Seega ei ole resolutsiooni selgitava memorandumi kohaselt juhul, kui haldusakti andmisega ei saa viivitada, isiku ärakuulamine vajalik. Sama kehtib memorandumi kohaselt ka siis, kui ärakuulamine ei ole mõnel teisel asjakohasel põhjusel realiseeritav.<sup>88</sup> Eelnimetatud

---

<sup>87</sup> Merusk, (viide 27), lk 524.

<sup>88</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 12 ja 18.

põhimõtte on Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 2007. aastal hea halduse tava koodeksi artiklis 8 ka selgesõnaliselt sätestanud. Nimelt kohustab vastav artikkel haldusorganeid võimaldama menetlusosalistel haldusmenetluses osaleda, välja arvatud juhul, kui esineb vajadus haldusakti viivitamatuks vastuvõtmiseks.<sup>89</sup>

Võrreldes kõnealust erandit saksa õigusega, selgub, et VwVfG § 28 lg 2 p 1 kattub täielikult HMS § 40 lg 3 p-ga 1 ning sellega on hõlmatud avalikku korda ja julgeolekut puudutavad viivitamatut lahendamist nõudvad otsused. Samas on Saksamaa regulatsiooni juures huvipakkuvaks asjaolu, et lisaks VwVfG § 28 lg 2 p-le 1, milles kirjeldatud olukorras on haldusorganile jäetud otsustusõigus, kas võimaldada isikule vastuväidete esitamist või mitte, sätestab VwVfG § 28 lg 3 kohustuse ära kuulamist loobuda juhul, kui see on väga suures vastuolus avaliku huviga. Näiteks ei tohi menetlusosaliselt arvamust küsida, kui see võib kahjustada riigi julgeolekut, ohustada inimes(t)e elu või tegemist on kaitseküsimuste otsustamisega riigis väljakuulutatud kaitse seisukorras.<sup>90</sup> Siinkohal tekib küsimus, kas Eesti regulatsioon siis haldusorganile niisugust kohustust avalike huvide kaitseks või kahju ärahoidmiseks ei sätesta? Kui vaadata HMS § 40 lg 3 sõnastust, mille kohaselt haldusmenetluse võib läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, siis grammatilise tõlgendamise teel jõuab tõepoolest järeldusele, et haldusorganile on jäetud diskretsioon otsustamiseks menetlusosalisele ära kuulamistõiguse tagamise üle. Samas on aga HMS § 40 lg 3 p-s 1 nimetatud niisugused asjaolud, mille esinemise korral põhjustab menetlusosalise ära kuulamist tingitud haldusmenetluse venimine kahju. Seega ei saa menetlusosalise ära kuulamine olla üldse mõeldav olukorras, kus haldusorgan on tuvastanud, et esineb kahju tekkimise või avalike huvide kahjustumise oht, mistõttu peaks haldusorgani õigus jätta menetlusosalise vastuväited ja arvamus ära kuulamata, kasvama siinkohal üle kohustuseks ära kuulamist mitte läbi viia.

Omaette probleem on loomulikult see, kuidas sisustada mõisteid avalik huvi, kahju ärahoidmine või viivitus. Nagu juba eelnevalt märgitud, on tegemist määratlemata õigusmõistetega, mille sisule tuleb anda kindlad kontuurid ja mõõdetavad tunnused, et neid saaks seostada konkreetsete eluliste asjaoludega. Seetõttu peab haldusorgan siinkohal

---

<sup>89</sup> Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

<sup>90</sup> H.J. Knack. *Op.Cit.* § 28, komm. 5.

lisaks subsumeerimisele ka seadusandja tahet konkretiseerima.<sup>91</sup> Tuleb arvestada ka seda, et haldusorgan peab iga üksikjuhtumi puhul kõiki faktilisi asjaolusid kogumina hinnates selgitama välja määratlemata õigusmõiste sisu. Viimast ka juhul, kui haldusorgan on juba varasemalt sama sätet kohaldanud, kuna faktilised asjaolud ei lange kunagi täies ulatuses kokku ja seetõttu ei saa mõistele varasemalt antud sisu kasutada. Vastupidisel juhul oleks tegemist diskretsiooniveaga.<sup>92</sup>

Kirjeldatava erandi rakendamise vajadust on seadusandja näinud eelkõige haldusorgani poolt avaliku korra ning julgeoleku tagamisel, kus situatsiooni kiireloomulisuse tõttu ei jää haldusorganil piisavalt aega menetlusosaliste ärakuulamiseks, kuna viivitusega kaasnev kahju võib ületada ärakuulamisest tuleneva võimaliku tulu.<sup>93</sup> Samuti tuleb viivitusega kaasnevaks kahjuks, mille ärahoidmiseks võib menetlusosalise jätta ärakuulamata, pidada ohtu inimeste elule, tervisele või varale, mis on põhiseadusega kaitstavad õigushüved. Viimati nimetatud hüvesid kahjustamata ei saa näiteks viivitada hoonesse nõusolekuta tungimisel tulekahju korral või elanikkonna hoiatamisel ohtliku toote eest.<sup>94</sup>

Saamaks ettekujutust, milliseid elulisi asjaolusid haldusorganid ja kohtud praktikas ärakuulamata jätmist võimaldava esimese erandi alla paigutavad, on järgnevalt lühidalt kirjeldatud kaasuseid, milles haldusorgan on andnud menetlusosalist kahjustava haldusakti menetlusosaliselt eelnevalt arvamust ja vastuväiteid küsimata.

HMS § 40 lg 3 p-s 1 sätestatud juhuna on käsitletud näiteks olukorda, mil vallavalitsus on teinud ärakuulamispõhimõtet rakendamata ettekirjutuse ehitustööde peatamiseks ja kinnistul ebaseadusliku ehitustegevuse eelse olukorra taastamiseks, kuna menetlusosaline teostas hoone juurdeehitustöid omamata ehitusluba. Avalikeks huvideks, mille kaitseks oli vajalik viivitamatult tegutseda, pidas kohus antud kaasuses vallas toimuva ehitustegevuse seaduspärasuse tagamist ning tuleohutust.<sup>95</sup> Teises kaasuses on kohus kaitsmist vajavaks avalikuks huviks pidanud loodusväärtusi. Nimelt peatati keskkonnaministri käskkirjaga varasemalt väljastatud metsa raiet lubavad metsateatised ilma menetlusosalist ära

---

<sup>91</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 68.

<sup>92</sup> V. Saarmets. Viivitamata mõistliku aja jooksul. Õiguskeel 1, 2002, lk 25.

<sup>93</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri.

<sup>94</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 149.

<sup>95</sup> TlnHKO 12.02.2008, 3-07-1303.

kuulamata, kuna raiega alustati alal, kus käis üleeuroopalise tähtsusega elupaigatüüpide kaitse alla võtmise menetlus. Kaebaja ärakuulamata jätmine oli kohtu arvates antud juhul õigustatud, kuna iga isegi tundides mõõdetav pikem viivitus oleks toonud kaasa pindalaliselt üha suurema ala, kus elupaigatüübid ei oleks säilinud, mistõttu oli vajadus tegutseda viivitamatult avalike huvide kaitseks.<sup>96</sup>

HMS § 40 lg 3 p-le 1 on kohus viidanud ka seoses hoone kandmisega ajutise kaitse all olevate kultuuriväärtusega asjade nimekirja selgitamaks välja hoone vastavus kultuurimälestise tunnustele.<sup>97</sup> Kuigi kohus ei ole vastavas lahendis selgesõnaliselt välja öelnud, mida on siinkohal peetud viivitamatult kaitsmist vajavaks avalikuks huviks, võib oletada, et niisuguse avaliku huvina on käsitletud kultuuriväärtustega asja säilimist.

Kinnipeetavatega seonduvates kohtuasjades on avaliku huvina, mille kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda, käsitletud vangla julgeolekut. Viimasele on nähtud ohtu olukorras, kus kinnipeetav õhutab teisi kinnipeetavaid protestima päevakava muudatuste vastu, mistõttu oli vangla õigustatud kinnipeetava suhtes viivitamata täiendavaid julgeolekuabinõusid kohaldama.<sup>98</sup> Samuti on kinnipeetava poolset teiste kinnipeetavate õhutamist esitama vanglale massiliselt ja osati põhjendamatu sisuga kirjalikke pöördumisi, käsitletud vangla julgeolekut ohustava tegevusena, mis võimaldab vanglal kahjulike tagajärgede ärahoidmiseks viivitusega tegutseda ning seega kohaldada täiendavaid julgeolekuabinõusid menetlusosalist ära kuulamata.<sup>99</sup> Samas on kohus viivitusest tulenevaks kahjuks, mille kaitseks on tarvilik koheselt tegutseda, pidanud näiteks kinnipeetavast lähtuvat ohtu tema kambrikaaslase elule ja tervisele.<sup>100</sup>

Võrreldes seletuskirja teksti ja kohtupraktikat, on punkti 1 rakendamisel määratlemata õigusmõisteid „kahju ärahoidmine“ ja „avalike huvide kaitse“ sisustatud laiemalt, kui seadusandja seda algselt ette nägi ning mitte kõigis kirjeldatud kaasustes ei tulnud avalike huvide kaitseks viivitamatu tegutsemise vajadus väga selgelt välja. Kõnealuse erandi kohaldamiseks ei pea ju esinema üksnes avalik huvi haldusmenetluse läbiviimiseks, vaid

---

<sup>96</sup> TlnHKO 19.12.2007, 3-07-2209.

<sup>97</sup> TlnHKO 7.04.2006, 3-06-28.

<sup>98</sup> TrtHKO 21.11.2008, 3-08-1755.

<sup>99</sup> TrtHKO 04.07.2011, 3-11-24.

<sup>100</sup> TrtHKO 16.03.2011, 3-10-3156.

esinema peab niisugune oht avalikele huvidele, mille tõrjumine ei ole ohust teada saamisest teatud aja möödumisel, mis paratamatult ära kuulamisega kaasneb, enam võimalik. Viivitamatu tegutsemise vajadus peaks seega eeldama haldusorgani poolset esimesel võimalusel reageerimist avastatud situatsioonile, mis on igal üksikjuhul erinev. Siinkohal juhib autor tähelepanu asjaolule, et HMS-is ei ole sätestatud, kui pika tähtaja peab haldusorgan menetlusosalisele oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks andma, mistõttu saab haldusorgan HMS § 5 lg-st 1 tulenevalt selle aja valida oma kaalutusõiguse kohaselt. Seega võib vastuväidete esitamiseks antud tähtaeg olla sõltuvalt asjaoludest ka üksnes päeva või isegi mõne tunni pikkune, mistõttu peaks haldusorgan enne HMS § 40 lg 3 p-i 1 rakendamist kaaluma, kas avalikke huvisid ähvardav oht on siiski niivõrd vahetu, et iga viivitatud ajahetkega saavad avalikud huvid üha rohkem kahjustatud. Niisugusele tingimusele vastas käsitletud kohtuasjadest kindlasti elupaigatüüpide kaitseks metsaraiet lubavate metsateatiste peatamine. Samas julgeb autor kahelda, et vallas toimuva ehitustegevuse seaduspärasuse tagamist saab ikka käsitleda viivitamatult kaitsmist vajava avaliku huvina.

Mis puutub Euroopa Liidu õigusesse, siis on viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks menetlusosaliste ära kuulamata jätmine õigustatud ka seal, kuid selle erandi kohaldamist peetakse võimalikuks siiski üksnes äärmiselt erandlikel juhtudel. Näiteks on võimalik Euroopa Liidu institutsiooni ametnik viivitamatult teenistusest kõrvaldada, kui tema suhtes esineb omastamise kahtlus. Samuti on võimalik dumpinguvastases valdkonnas ilma isikut ära kuulamata kohaldada esialgseid abinõusid suure kahju tekkimise vältimiseks.<sup>101</sup>

Euroopa Kohus on leidnud, et juhul, kui küsimuse all on terrorismivastases võitluses niisuguse ennetava meetme kohaldamine, millega piiratakse teatud füüsiliste või juriidiliste isikute juurdepääsu oma varale, siis võivad ülekaalukad ühenduse ning liikmesriikide julgeolekut ja rahvusvaheliste suhete toimimist puudutavad kaalutlused välistada haldusmenetluse läbiviimise käigus kohustuse teatada menetlusosalisele tema vastu esitatud tõenditest<sup>102</sup> ning võimaldada tal nende tõendite suhtes oma arvamuse ja

---

<sup>101</sup> J. Schwarze. European Administrative law. Sweet and Maxwell 1992, lk 1333.

<sup>102</sup> Sarnane regulatsioon kehtib siiski ka Eestis, kuivõrd rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 38 lg 2 kohaselt võib rahapesu andmebüroo terrorismi rahastamise kahtluse korral ettekirjutusega kehtestada kontrol oleva vara suhtes käsutuspiirangu. Ettekirjutuses selle faktilist alust ei märgita ja see kajastatakse eraldi dokumendis. Vastavat dokumendi tutvustatakse isikule, kelle konto kasutamise

vastuväidete esitamist.<sup>103</sup> Kohus pidas vajalikuks ka lisada, et selline ärakuulamisõiguse piirang vastab liikmesriikide põhiseaduslikele traditsioonidele, kuna mitmetes liikmesriikides on ärakuulamisõiguse erandi aluseks avalikud huvid, rahvusvaheliste suhete säilitamine või haldusotsusega taotletava eesmärgi ohtu sattumine ning niisugune ärakuulamisõiguse piirang vastab ka Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt loodud pretsedendiõigusele.<sup>104</sup> Viimane on nimelt samuti möönnud, et rahvusvahelise julgeoleku ja eriti terrorismiga seonduvatel juhtudel võib Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artiklist 6 tulenevale ärakuulamisõigusele teatud piiranguid ette näha.<sup>105</sup>

Vaadeldes teiste magistritöös analüüsitud Euroopa riikide haldusmenetlust reguleerivaid seaduseid, on menetlusosalise ärakuulamisest loobumise võimalus viivitusest tuleneva kahju vältimiseks sätestatud ka kõigis neis. Näiteks on Rootsi haldusmenetlust reguleeriva seaduse § 17 lg 4 kohaselt ärakuulamisõiguse realiseerimata jätmine õigustatud olukorras, kus asja otsustamist ei saa edasi lükata.<sup>106</sup> Vastavas sättes ei ole küll selgesõnaliselt avaliku huvi või kahju vältimise kriteeriumit nimetatud, kuid autori arvates saab asja edasilükkamatu otsustamise vajaduse põhjenduseks olla just kahju vältimine.

Vastupidiselt HMS-st tulenevale avalike huvide kaitset puudutavale erandile, mida võib käsitada väga laias tähenduses, on Soome ja Läti oma haldusmenetlust reguleerivates seadustes pidanud vajalikuks sätestada konkreetset avalikke huve puudutavad juhud, millistel ärakuulamisõiguse erand rakendub. Nimelt on Soomes võimalik asja otsustamine ilma isikut eelnevalt ära kuulamata juhul, kui ärakuulamisega kaasnev viivitus haldusotsuse tegemisel põhjustaks olulist ohtu rahva tervisele, avalikule julgeolekule või keskkonnale.<sup>107</sup> Lätis aga ei ole menetlusosaliste arvamusel ärakuulamine vajalik siis, kui haldusakti andmist ei saa edasi lükata seetõttu, et iga väiksemgi viivitus võib otseselt

---

piiramiseks ettekirjutus tehti, v.a juhul, kui see takistaks rahapesu või terrorismi rahastamise tõkestamist või ohustaks tõe väljaselgitamist kriminaalmenetluses.

<sup>103</sup> CFI 11.07.2007, T-47/03, Sison v Council, p 180; ECJ 03.09.2008, joined Cases C-402/05 and C-415/05, Kadi and Al Barakaat v Council and Commission, p 342.

<sup>104</sup> CFI 11.07.2007, T-47/03, Sison v Council, p 180-182.

<sup>105</sup> EIKo 16.02.2000, 27052/95, Jasper v United Kingdom, p 51-53.

<sup>106</sup> The 1986 Administrative Procedure Act in Sweden. § 17 p 4.

<http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/48/92/a02dc523.pdf>, 08.04.2012.

<sup>107</sup> Finnish Administrative Procedure Act. § 34 lg 2 p 4. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>, 07.04.2012.

ohustada riigi julgeolekut, avalikku korda või isikute elu, tervist või vara.<sup>108</sup> Siinkohal leiab autor, et kuigi HMS § 40 lg 3 p-s 1 sätestatud avaliku huvi mõistet saab eelnimetatud mõistetest sisustada laiemalt, ei muudaks ühest küljest vastavate täpsustuste toomine seadusesse haldusorganite elu n-ö lihtsamaks, kuivõrd näiteks avalik kord ja julgeolek on samuti määratlemata õigusmõisted, mida peab igal konkreetsel juhul sisustama. Teisest küljest ei oleks niisugune kitsendamine siiski ka soovitav, kuna see võib tekitada olukorra, kus teatud avalikud huvid punkti 1 kohaldamisalasse ei mahuks. Samuti puudub vastavate täpsustuste järele vajadus seetõttu, et seadusandja seletuskirjas on nimetatud näited nagunii toodud, mistõttu saab avaliku huvi ja kahju mõisteid sisustada ka subjektiiv-teleoloogilise tõlgendamise abil.

Lähtudes eelnevast leiab autor, et kuivõrd kahju ärahoidmise vajadus ja avalikud huvid kaaluvad üles menetlusosalise ärakuulamisõiguse, on haldusmenetluse läbiviimine ilma menetlusosalist ära kuulamata HMS § 40 lg 3 p-s 1 nimetatud juhul õigustatud.

## **2.2. Menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks**

Vastava erandiga on silmas peetud asjaolu, et isik on kavandatava meetmega seoses juba kõik vajalikud andmed esitanud.<sup>109</sup> Erandi rakendamise tüüpjuhuks võib pidada taotletud soodustuse andmisest keeldumisi, kus puudub praktiline võimalus, et isik saaks ärakuulamisel veel midagi lisada.<sup>110</sup> Nimelt, kui haldusorgan võtab otsuse tegemisel aluseks üksnes need faktilised asjaolud, mis on menetlusosalise poolt esitatud, ega kaldu neist kõrvale, siis puudub ka täiendav vajadus kõnealuste asjaolude selgitamiseks.<sup>111</sup>

Haldusmenetluse seaduse seletuskirjas on aga HMS § 40 lg 3 p-i 2 tüüpsituatsioonina kirjeldatud olukorda, kus menetlusosaline taotleb subsiidiumi eraldamist ning haldusorgan rahuldab taotluse täies ulatuses. Sellisel juhul võib haldusorgan seletuskirja kohaselt

---

<sup>108</sup> Latvian Administrative Procedure Law. § 62 lg 2 p 1. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan018406.pdf>, 07.04.2012.

<sup>109</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 149.

<sup>110</sup> *Ibid.*, lk 221-222.

<sup>111</sup> Merusk (viide 27), lk 524.

loobuda menetlusosalise ärakuulamisest, kuna haldusorgan sisuliselt vaid nõustub taotluses esitatud andmetega ning kinnitab taotluse.<sup>112</sup> Samuti on ka ühes analüüsitavas kohtulahendis asutud seisukohale, et HMS § 40 lg 3 p 2 ei ole üldse kohaldatav juhtudel, mil asi otsustatakse menetlusosalise kahjuks.<sup>113</sup>

Autori arvates sobiks seletuskirjas toodud näide siiski pigem HMS § 40 lg 3 p-i 3 sätestatud erandi kohaldamist selgitama, kuivõrd haldusaktiga ei kahjustataks sellisel juhul menetlusosalise õiguseid. Samuti on raske nõustuda kohtu ülalkirjeldatud seisukohaga, kuna olukorras, kus haldusasja ei otsustata menetlusosalise kahjuks, on menetlusosalise ärakuulamata jätmise alusena kohaldatav hoopis HMS § 40 lg 3 p 3. Sellisel juhul tekiks ka situatsioon, kus menetlusosalise taotluse rahuldamisel taotluses esitatud andmete põhjal oleks menetlusosalise ärakuulamata jätmiseks kohaldatavad korraga nii punktis 2 kui ka punktis 3 sätestatud erand, mistõttu puuduks punkti 2 eraldi sätestamise järele igasugune vajadus. Lähtudes eelnevast, leiab autor, et HMS § 40 lg 3 p 2 on kohaldatav just olukorras, kus haldusasi otsustatakse isiku kahjuks, mistõttu saab normi kohaldamise tüüpsituatsiooniks siiski pidada toetuse andmisest keeldumisi.

Haldusmenetluse käsiraamatus peetakse vastava erandi rakendamist võimalikuks ka siis, kui asutus on täielikult veendunud, et ärakuulamisel ei saa olla mingisugust mõtet.<sup>114</sup> Kuigi käsiraamat ei täpsusta siinkohal, milliseid situatsioone arvatakse konkreetsemalt HMS § 40 lg 3 p-s 2 toodud aluse kohaldamisalasse kuuluvaks, võib eeldada, et tõenäoliselt on peetud ärakuulamata jätmist võimalikuks ka juhul, kui puudub menetlusosalise taotlus või seletus. Haldusmenetluse seaduse seletuskiri niisugust seisukohta siiski ei toeta, kuivõrd selle kohaselt on seadusandja mõte punkti 2 sätestamisel olnud erandkorras menetlusosalise ärakuulamata jätmise lubamine üksnes menetlusosalise enda initsiatiivil alustatud haldusmenetlustes ehk seega eeldusel, et menetlusosaline on esitanud haldusorganile taotluse. Samuti ei võimalda normi grammatiline tõlgendamine jõuda järeldusele, et punktis 2 sätestatud eeldused oleksid alternatiivsed. Nimelt on küll HMS § 40 lg 3 p-s 2 toodud erandi kohaldamise üheks eelduseks sätestatud lisaandmete saamise vajaduse puudumine, kuid vastava tingimuse ees on sõna „ning“, mis tähendab, et samaaegselt peab

---

<sup>112</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri.

<sup>113</sup> TlnHKo 10.02.2011, 3-10-1790.

<sup>114</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 222.

olema täidetud siiski ka õigusnormiga eelnevalt ettenähtud tingimus – menetlusosalise poolt taotluses või seletuses esitatud andmetest mitte kõrvalekaldumine.

Tutvudes Eesti haldus- ja ringkonnakohtute praktikaga võib öelda, et HMS § 40 lg 3 p-s 2 sätestatud erand on menetlusosalise ärakuulamata jätmise enim kohaldatav alus – käesolevas magistritöös analüüsitud 41-st I ja II astme kohtute lahendist rakendati HMS § 40 lg 3 p-i 2 nimelt 23-s. Alljärgnevalt on analüüsitud vastavates kohtuotsustes toodud seisukohti.

Kohtud on korduvalt möönnud HMS § 40 lg 3 p-i 2 rakendamise võimalust seoses toetuse andmisest keeldumisega. Näiteks on kohus pidanud ärakuulamata jätmist õiguspäraseks, kui haldusorgan jättis rahuldamata investeringutoetuse saamise avalduse objektile, mille rekonstrueerimiseks oli toetust taotlenud ka menetlusosalisega samasse kontserni kuuluv ettevõtte. Seetõttu oli haldusorganile sisuliselt ühe ettevõtja poolt esitatud kaks toetuse saamise avaldust, mille maht ületas õigusaktis sätestatud ühe ettevõtja kohta sätestatud piirmäära. Kohus leidis, et ärakuulamata jätmine oli õiguspärane, kuna menetlusosaline oli taotlenud investeringutoetust maksimaalses määras ning midagi vähendada või muuta poleks taotluse puhul olnud võimalik, mistõttu tehti haldusotsus esitatud materjalidest lähtuvalt.<sup>115</sup> Sarnases kaasuses on ka Riigikohus möönnud haldusorganile punktist 2 tulenevat õigust jätta enne toetuse saamise taotluse mitterahuldamist menetlusosaline ära kuulamata.<sup>116</sup> Veel on kohus pidanud punkti 2 kohaldatavaks olukorras, kus ettevõtja toetuse taotlus jäeti rahuldamata seetõttu, et esitatud taotlusedokumentide hindamisel ei saanud ettevõtja taotlus nõutavat arvu hindepunkte.<sup>117</sup> Samuti olukorras, kus toetuse taotlusel esitatud andmete kohaselt ei olnud toetuse objekt õigusaktis sätestatud nõuetest tulenevalt toetusõiguslik,<sup>118</sup> ja olukorras, kus taotleti ettevõtte alustamise toetust kulude katmiseks, mis olid seaduse kohaselt mitteabikõlblikud.<sup>119</sup>

Struktuuritoetuse taotluse rahuldamata jätmise korral on kohus pidanud punktis 2 sätestatud erandi kohaldamist võimalikuks seetõttu, et struktuuritoetuse taotlemise

---

<sup>115</sup> TrtRnKo 08.06.2006, 3-05-1317.

<sup>116</sup> RKHKo 17.06.2011, 3-3-1-37-11.

<sup>117</sup> TrtHKo 23.08.2011, 3-11-1017.

<sup>118</sup> TrtHKo 28.10.2011, 3-11-1799; TrtHKo 28.10.2011, 3-11-1798.

<sup>119</sup> TlnHKo 03.11.2010, 3-10-2351.

regulatsioon on üldjuhul üles ehitatud selliselt, et taotlejad esitavad kõik taotluse lahendamiseks vajalikud andmed etteantud dokumendivormil. Seega on haldusorganil kindlus, et kõik haldusmenetluses vähegi tähtsust omavad andmed on isik juba esitanud ning haldusotsuse võib teha isikut ärakuulamata.<sup>120</sup> Samuti seetõttu, et struktuuritoetuse taotlemiseks sätestatud regulatsioon on küllaltki detailne ning sisuliselt on määratletud otseselt või kaudselt tõendid, millest lähtuvalt haldusorgan otsuse teeb, mistõttu on haldusorganile antud kindlus, et kõik tähtsust omavad andmed on esitatud.<sup>121</sup>

Lisaks toetuste taotluste rahuldamata jätmisele on kohtud punkti 2 kohaldumist kinnitanud ka teistel juhtudel, kui haldusmenetlus on alustatud isiku taotluse alusel.

Näiteks vaidluses selle üle, kas isiku taotluse alusel ajutiselt üheks aastaks liiklusregistrist kustutatud mootorsõiduki taas registris olevaks lugemisel pärast nimetatud perioodi möödumist pidanuks liiklusregistri pidaja isiku arvamuse ja vastuväited ära kuulama. Kohus leidis, et sõiduki taas liiklusregistris olevaks lugemise korral ei kaldutud kõrvale isiku esialgsest taotlusest kustutada sõiduk ajutiselt üheks aastaks registrist ja samuti puudus vajadus saada lisaandmeid, mistõttu oli HMS § 40 lg 3 p-s 2 sätestatud erand kohaldatav.<sup>122</sup> Kohus ei ole kõnealuse erandi alusel pidanud menetlusosalise ärakuulamist vajalikuks ka vaidemenetluses, kuna vaie lahendati selles esitatud andmete alusel,<sup>123</sup> elamisloa- ja varjupaigataotluse tagasi lükkamisel taotluses esitatud andmete põhjal,<sup>124</sup> riigile looduskaitsealal asuvate katastriüksuste võõrandamise avalduse rahuldamata jätmisel<sup>125</sup> ning kaasuses, kus Lennuamet keeldus kooskõlastamast lennundusettevõtja esitatud rendilepingut lepingus endas sisalduvate sätete alusel.<sup>126</sup> Samuti pole menetlusosalise ärakuulamist peetud vajalikuks teehoiutööde ehitusjärelevalve loa väljastamisest keeldumisel, kuna isiku poolt taotlusele lisatud dokumentidest tulenes, et isikul puudus õigusaktis nõutav töökogemust.<sup>127</sup>

---

<sup>120</sup> TlnRnKo 19.11.2009, 3-07-2155.

<sup>121</sup> TlnHKO 18.04.2011, 3-10-3149.

<sup>122</sup> TlnRnKo 29.03.2010, 3-09-277.

<sup>123</sup> TrtRnKo 19.10.2010, 3-10-112.

<sup>124</sup> TlnHKO 26.06.2009, 3-09-601.

<sup>125</sup> TlnHKO 10.11.2010, 3-10-1814.

<sup>126</sup> TlnHKO 21.08.2006, 3-06-888.

<sup>127</sup> TlnHKO 14.11.2007, 3-07-1729.

HMS § 40 lg 3 p-i 2 kohaldumist on eitatud juhul, kui haldusorgan ei ole haldusakti tegemisel lähtunud üksnes menetlusosalise poolt esitatud andmetest, vaid on kasutanud ka lisaandmeid.<sup>128</sup> Asjaolu, et lisaandmete kogumine enne haldusakti andmist punkti 2 kohaldamise välistab, on leidnud ka Riigikohus.<sup>129</sup> Olenemata eelnevast, on erandit kohaldatud näiteks kohtuasjas, kus Politsei- ja Piirivalveamet keeldus isikule uut relvaluba väljastamast, kuna isikut oli karistatud mootorsõiduki juhtimisel lubatud alkoholipiirmäära ületamise eest, mis on relvaseaduse kohaselt relvaloa andmist välistav asjaolu. Kohtu arvates oli selline seadusest tulenev relvaloa väljastamise keeld üheselt mõistetav ning ei võimaldanud haldusorganile kaalutlusõigust, mistõttu puudus vajadus lisaandmete saamiseks ning menetlusosalise arvamuse ja vastuväited võis jätta ära kuulamata.<sup>130</sup> Niisugusele otsusele jõudis haldusorgan siiski tuginedes karistusregistri andmetele, mistõttu tekib siinkohal küsimus, kas riiklikusse registrisse päringu tegemine haldusorgani poolt kontrollimaks isiku vastamist seaduses sätestatud nõuetele siis ei ole lisaandmete kogumine, mis punkti 2 kohaldamise välistab? Autori arvates kõnealune säte sellist tõlgendamist siiski ei võimalda, mistõttu oli punkti 2 kohaldumine antud juhul kaheldav. Samas vajadust isiku ärakuulamise järele autori arvates antud kaasuses tõepoolest ei eksisteerinud, kuivõrd isiku arvamus ei oleks saanud haldusotsust kuidagi mõjutada. Nimelt on karistusregistrisse kantud isiku karistusandmetel karistusregistri seaduse<sup>131</sup> § 5 kohaselt õiguslik tähendus isiku karistatuse arvestamisel kuni andmete kustutamiseni. Samasuguse näite võib tuua ka seoses juhiloa ja mootorsõidukijuhi õpetaja tunnistuse väljastamisega. Nimelt tuleneb liikluseaduse § 98 lg-st 3 keeld väljastada juhiluba isikule, kelle juhtimisõigus on ära võetud ning § 118 lg 1 p-st 5 koosmõjus § 120 lg-ga 1 keeld väljastada mootorsõidukijuhi õpetaja tunnistus isikule, kellel on teatud liiklusnõuete rikkumise eest kehtiv karistus. Seega kontrollib ka liiklusregistri pidaja juhiloa ja mootorsõidukijuhi õpetaja tunnistuse väljastamise taotluse menetlemisel liiklusregistrist või karistusregistrist täiendavalt isiku andmeid.

Eelnevat arvestades esineb teatud juhtudel haldusorganil vajadus lisaandmete kasutamiseks, mis ei peaks kaasa tooma isiku ärakuulamiskohustust olukorras, kus isikul ei ole võimalik täiendavalt kasutatavaid andmeid oma vastuväidetega ümber lükata ega

---

<sup>128</sup> TlnHKo 11.12.2009, 3-09-1097.

<sup>129</sup> RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-21-07, p 11.

<sup>130</sup> TlnHKo 15.11.2011, 3-11-1075.

<sup>131</sup> Karistusregistri seadus. – RT I, 21.03.2011, 3; 29.12.2011, 1.

arvamuse avaldamisega otsuse sisu mõjutada. Kuna punkti 2 kohaldamine niisuguses olukorras on siiski kaheldav ning ka teised menetlusosalise ärakuulamisõiguse erandid ei võimalda antud situatsioonis isiku ärakuulamata jätmist, siis esineb autori arvates vajadus seadust täiendada.<sup>132</sup>

Kohtud on pidanud punkti 2 rakendamist võimalikuks ka seetõttu, et vaidlustatud haldusakti andmisele eelnes haldusmenetlusega tihedalt seotud järelevalvemenetlus ning ettekirjutus, mille täitmise käigus oli kaebaja saanud oma seisukohad juba avaldada.<sup>133</sup> Samuti on kõnealust erandit rakendatud olukorras, kus eelnevalt oli toimunud kohtuvaidlus samade poolte vahel ja samasuguse sisuga haldusakti õiguspärasuse üle ning enne viimati nimetatud haldusakti vastuvõtmist oli isik saanud esitada oma kirjalikud seletused, samuti oli tal võimalik esitada oma arvamus ja vastuväited eelmise kohtumenetluse käigus.<sup>134</sup> Menetlusosalise ärakuulamist ei pidanud halduskohus vajalikuks ka seetõttu, et enne haldusakti andmist toimus kaebaja ja haldusorgani vahel aktiivne arvamuste vahetus, mistõttu oli menetlusosaline samade asjaolude kohta varem oma arvamusi ja vastuväiteid juba esitanud.<sup>135</sup> Apellatsioonikohus halduskohtu sellise seisukohaga aga ei nõustunud, kuna leidis, et HMS § 40 lg 3 p-s 2 peetakse silmas sama haldusmenetluse raames esitatud menetlusosalise taotlust või seletust. Siiski omas kohtu arvates see, et kaebaja oli samade asjaolude kohta varem oma arvamusi ja vastuväiteid esitanud, tähtsust küsimuses, kas ärakuulamisõiguse realiseerimata jätmine võis mõjutada asja tulemust. Antud juhul leidiski ringkonnakohus, et haldusorganile olid vaidlustatud ettekirjutuse tegemisel teada kaebuse esitaja arvamus ja vastuväited seisukohtade suhtes, millel haldusakt rajanes, ning sel põhjusel ei tinginud vastavalt HMS §-le 58 kõnealusel juhul ärakuulamispõhimõtte rikkumine ettekirjutuse tühistamist.<sup>136</sup> Samasugusele seisukohale on jõudnud ka halduskohus.<sup>137</sup>

Viimase seisukohaga on nõustunud ka Riigikohus, leides, et vaidlustatud haldusakti ei saa HMS § 58 järgi menetlusnõude rikkumise põhjal tühistada, kuna kaebaja oli saanud esitada oma arvamuse ja vastuväited eelnevalt toimunud haldusmenetluses ja ka mitmes

---

<sup>132</sup> Ettepanek seaduse täiendamiseks on toodud allpool.

<sup>133</sup> TlnRnKo 12.05.2008, 3-06-738; TlnHKo 5.06.2009, 3-06-1405.

<sup>134</sup> TRRnKo 07.11.2006, 3-06-529.

<sup>135</sup> TlnHKo 28.06.2010, 3-10-160.

<sup>136</sup> TlnRnKo 25.05.2011, 3-10-160.

<sup>137</sup> TlnHKo 03.04.2007, 3-05-509.

kohtumenetluses ning kohtud on korduvalt jõudnud vaidlustatud haldusakti andnud haldusorganiga samale lõppjärelausele.<sup>138</sup> Samuti on Riigikohus juhtimisõiguse peatamise põhiseaduspärasuse kontrolli asjas märkinud: „/.../ menetlusõiguste piiramist ei saa õigustada väitega, et väärtomenetluses on isikule juba tagatud õigus olla ära kuulatud. Nimetatud õigus hõlmab üksnes väärtetasjades ütluste ja vastuväidete esitamise õigust. Väärtetasjades ei arutleta ega saagi kehtiva Väärtomenetluse seadustiku sätete alusel arutleda hilisemas haldusmenetluses aset leidva juhtimisõiguse peatamise asjaolude üle.“<sup>139</sup>

Autor nõustub Riigikohtu seisukohaga, mille kohaselt punkti 2 rakendamine eeldab, et isik on siiski antud konkreetsetes haldusasjades esitanud taotluse või seletuse, millest kõrvale kaldumiseks ning lisaandmete saamiseks puudub haldusorganil vajadus. Samuti ei ole ülaltoodud kaasuste asjaolude suhtes kohaldatav ka ükski teine HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erand. Siiski esines autori hinnangul neis kaasustes olukord, kus haldusorganile oli menetlusosalise arvamus ja vastuväited teada, mille tõttu isiku ärakuulamiseks vajadust polnud.

Seda, et haldusorganil on õigus jätta käsitletava erandi alusel menetlusosalise arvamus ära kuulamata, on kohus nentinud ka isiku liiklusteooriaeksami kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmisel, kuna haldusorgan oli liiklusteooria eksamiklassis kasutatava salvestusseadme vahendusel ning eksamile registreerunute lehel oleva allkirjade võrdlemise teel tuvastanud, et isik, kelle liiklusteooriaeksam loeti positiivselt sooritatuks, tegelikkuses ise eksamit ei sooritanud. Kohus luges nimelt asjaolu, et menetlusosaline ise liiklusteooriaeksamit ei sooritanud, objektiivselt tõendatuks, mistõttu puudus haldusorganil enne liiklusteooriaeksami kehtetuks tunnistamise otsuse vastuvõtmist vajadus lisaandmete saamiseks.<sup>140</sup>

Ka kõnealuses kaasuses on punkti 2 kohaldamine küsitav, kuivõrd taaskord ei olnud haldusorganile esitatud menetlusosalise poolt taotlust ega seletust. Kaheldav on ka selline ärakuulamisõiguse piirangu laiendav tõlgendamine olukorras, kus Riigikohus peab

---

<sup>138</sup> RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-21-07, p 11.

<sup>139</sup> RKPJKo 03.03.2005, 3-3-1-1-05, p 20.

<sup>140</sup> TlnHKo 23.05.2008, 3-08-251.

ärakuulamisõigust niivõrd oluliseks menetluslikuks õiguseks, et selle rikkumine toob automaatselt kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamise. Samas oli kõnealuses kaasuses autori hinnangul haldusorganil siiski vajadus ärakuulamisõiguse erandi järele, kuna haldusakti andmise aluseks olnud faktiline asjaolu – isiku mitteosalemine eksamil – oli haldusorganile teatavaks saanud kindlate tõendite abil, mistõttu puudus haldusorganil vajadus antud asjaolu suhtes menetlusosaliselt arvamust küsida. Seega esineb autori arvates praktiline vajadus HMS § 40 lg 3 täiendamiseks alusega, mis võimaldaks menetlusosalise ära kuulamata jätta ka juhtudel, kui haldusorganile ei ole esitatud menetlusosalise poolt taotlust ega seletust, kuid ometi menetlusosalise arvamuse esitamine tarvilik ei ole. Niisuguse alusena võiks lisada HMS § 40 lg 3 loetelusse normi, mis lubaks haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui arvamuse ja vastuväidete esitamine oleks ilmselgelt ebavajalik. Selle erandi kasutamine võiks olla õigustatud üksnes juhtudel, mil haldusotsuse tegemise aluseks olevad asjaolud on haldusorganile niivõrd selged, et puudub mõistlik kahtlus, et isik saaks oma arvamuse või vastuväidetega haldusotsuse vastuvõtmist või tulemust mõjutada. Nimelt on ju ärakuulamise üks eesmärkidest siiski õiglasema otsuse tegemisele kaasa aitamine, mistõttu juhtudel, kui ärakuulamine selle eesmärgi saavutamisele kaasa aidata ei saa, ei ole isikule arvamuse esitamise võimaldamine ka otstarbekas. Samamoodi võimaldaks niisugune erand isiku ärakuulamata jätmist ka ülalpool kirjeldatud olukorras, kus isik on esitanud taotluse mingisuguse loa saamiseks ning riiklikusse registrisse tehtud päringu kohaselt isik seaduses sätestatud nõuetele ei vasta. Ka sellisel juhul oleksid haldusorganile haldusakti andmise aluseks olevad faktilised asjaolud teatavaks saanud kindlate tõendite alusel, mille ümberlükkamine menetlusosalise arvamusega võimalik ei ole. Samuti – isegi, kui tõesti peaks selguma, et haldusorgani jaoks kindlana tunduvad tõendid tegelikkust adekvaatselt ei kajastanud, on isikul võimalus oma õiguseid kaitsta ka hilisemalt vaidemenetluses.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> RKHKo 27.06.2005. a. asja nr 3-4-1-2-05 p 37 on samuti leitud, et olukorras, kus haldusotsuse andmise aluseks olevad asjaolud on üldreeglina õigesti tuvastatavad ka isikut ära kuulamata ning isiku ära kuulamata jätmise viib ebaõige otsuseni harvadel juhtudel, võib ärakuulamisõiguse piirang efektiivse haldusmenetluse eesmärgil olla õigustatud. Selline riive on proportsionaalne, kuna ära kuulamata jätmise ei too üldjuhul kaasa ebaõiget lahendit. Lisaks on isikul võimalus esitada haldusotsuse peale kaebus kõrgemalseisvale ametiisikule või vaidlustada see kohtus, mis samuti tagab tema õiguse ärakuululamisele ja võimaldab ühtlasi selgitada oma seisukohti ning esitada taotlusi ja vastuväiteid.

Vastava erandi sätestamine ei oleks ka midagi erakorralist. Nimelt on niisugust erandit vajalikuks pidanud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee oma 2007. aastal liikmesriikidele antud soovitusel järgida Ministrite Komitee poolt välja töötatud hea halduse tava põhimõtteid. Nimetatud dokumendi lisaks oleva hea halduse koodeksi artiklis 14 sätestatakse, et enne isiku õigusi otseselt kahjustava haldusotsuse vastuvõtmist peab haldusorgan andma isikule võimaluse mõistliku aja jooksul ja seaduses sätestatud viisil ning vajadusel kasutades teise isiku abi, oma arvamuse avaldamiseks, välja arvatud juhul, kui arvamuse avaldamine on ilmselgelt ebavajalik.<sup>142</sup> Seega ka Euroopa Nõukogu on pidanud olukorras, kus arvamuse avaldamine on ilmselgelt ebavajalik, võimalikuks isikut menetlusse mitte kaasata. Kusjuures tegemist on ainukese soovitusel sätestatud erandiga ärakuulamisõigusest.

Sarnaselt Euroopa Nõukogu soovitusele on ka Soome haldusmenetluse seaduse § 34 lg 2 p-s 5 ja Rootsi haldusmenetluse seaduse § 17 p-s 1 sätestatud võimalus jätta menetlusosalise arvamus ära kuulamata siis, kui see on ilmselgelt ebavajalik. Saksamaa seadus niisugust võimalust otsesõnu küll ette ei näe, kuid samas ei ole sealne ärakuulamisõiguse erandite loetelu vastupidiselt HMS § 40 lg-le 3<sup>143</sup> sätestatud lõplikuna ning haldusorgan võib konkreetse kaasuse asjaolusid arvestades jätta menetlusosalise ära kuulamata ka VwVfG § 28 lg 2 p-des 1-5 ja lg-s 3 nimetamata juhul.<sup>144</sup>

### **2.3. Asja ei otsustata selle menetlusosalise kahjuks**

HMS § 40 lg 3 p 3 sätestab erandi ärakuulamisõigusest niisuguste haldusotsuste vastuvõtmise korral, mis menetlusosalist ei kahjusta. Erand on vajalik, et haldusorganeid mitte koormata informeerimise kohustusega rutiinsetes menetlustes, kus kellelegi ei tuleks mõttessegi vastuväidete esitamine või on isiku kasuks tehtav otsus selgelt ettenähtav. Näiteks on sellise olukorraga tegemist juhul, kui menetluse algusest peale on selge, et

---

<sup>142</sup> Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

<sup>143</sup> Kuigi tulenevalt HMS § 40 lg 3 p-st 7 ei ole ka Eestis ärakuulamisõiguse erandite loetelu sätestatud HMS-s ammendavalt, ei võimalda HMS § 40 lg 3 siiski haldusorganil endal konkreetse kaasuse asjaolusid kaaludes otsustada ärakuulamisõiguse tagamata jätmise üle, vaid niisugust erandit saab rakendada üksnes siis, kui HMS või mõni muu seadus vastava võimaluse ette näeb.

<sup>144</sup> H.J. Knack. *Op.cit.*, § 28, komm. 4.

naabrit häirida võiv ehitusluba jääb igal juhul välja andmata.<sup>145</sup> Seletuskirja kohaselt võimaldab analüüsitava alus ära kuulamata jätta isiku siis, kui haldusmenetluse lõpptulemusena langetatav otsus on oma sisult menetlusosalise seisukohti toetav – näiteks olukorras, kus menetlusosaline taotleb tegevusloa andmist ning see talle ka väljastatakse.<sup>146</sup>

Kommenteeritava ärakuulamisõiguse erandi näeb ette ka Rootsi haldusmenetluse seaduse § 17 p 1, milles on sarnaselt Eesti regulatsioonile jäetud haldusorganile võimalus ärakuulamisest loobuda, kui haldusotsust ei tehta isiku kahjuks. Soome haldusmenetluse seaduses küll otseselt isiku ärakuulamisõiguse erandit isiku õiguseid mittekahjustavate haldusotsuste tegemisel sätestatud ei ole, kuid § 34 lg 2 p 5 kohaselt ei pea isikut ära kuulama, kui tema taotlus rahuldatakse. Seega aktsepteeritakse siiski ka Soomes ärakuulamisõiguse erandit isiku õiguseid mittekahjustavate otsuste vastuvõtmise korral.

Ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on pidanud võimalikuks ärakuulamisõiguse kohaldamata jätmist olukorras, kus otsusega menetlusosalise õiguseid ei kahjustata. Nimelt on nii 1977. aasta resolutsiooni nr 31 artikli 1 lõike 1 kui ka 2007. aasta hea halduse tavaga seonduva soovitusel artiklis 14 peetud vajalikuks isikutele ärakuulamisõigus tagada üksnes enne neid kahjustada võivate haldusotsuste vastuvõtmist. Seega juhul, kui isiku taotlus täielikult rahuldatakse, ei ole tema ärakuulamine vajalik.<sup>147</sup>

Autori hinnangul on punkt 3 sätestamine ärakuulamisõiguse erandite loetelus ka igati põhjendatud. Nimelt on ju menetlusosalise ärakuulamise eesmärkideks õiglase ja aktsepteeritava otsuse tagamine, mis asja otsustamisel isiku kasuks on juba saavutatud.

Kõneks olev erand on laialt aktsepteeritud ka mujal Euroopas. Euroopa Kohus on märkinud, et enne isiku õiguseid tõsiselt kahjustada võiva otsuse vastuvõtmist peab haldusorgan andma isikule võimaluse oma arvamuse esitamiseks, välja arvatud juhul, kui esineb mõjuv põhjus arvamuse mitteküsimiseks. Niisuguseks põhjuseks ongi peetud asjaolu, kui tehakse haldusotsus, mis isiku õiguseid ei kahjusta.<sup>148</sup> Euroopa Kohtu seisukoha isikut mittekahjustavate haldusotsuste ärakuulamise osas saab tuletada ka

---

<sup>145</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 150.

<sup>146</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri.

<sup>147</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 16.

<sup>148</sup> ECJ 28.05.1980, joined cases 3 and 75/79, *Kuhner v Commission*, p 25.

Euroopa Kohtu ärakuulamis põhimõttele antud määratlusest. Nimelt rõhutab Euroopa Kohus ärakuulamisõiguse tagamist puudutavates vaidlustes alati, et haldusorgan peab isiku ära kuulama enne niisuguse otsuse tegemist, mis võib isiku õiguseid kahjustada.<sup>149</sup> Seega järelilikult enne haldusotsuste tegemist, mis isiku õiguseid ei kahjusta, ärakuulamisõiguse rakendamine vajalik ei ole. Samasugusele järelidusele võib jõuda ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 40 lg 2 p-i a analüüsimisel, mille kohaselt on isikule tagatud ärakuulamisõigus ainult enne teda kahjustada võiva üksikmeetme kohaldamist.

Sarnaselt Euroopa Kohtu seisukohale ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatule on ka Läti haldusmenetluse seaduse § 62 lg-st 1 tulenevalt kohustus menetlusosaline ära kuulata üksnes enne isiku õiguseid kahjustavate otsuste vastuvõtmist. VwVfG § 28 lg 1 kohaselt laieneb ärakuulamisõigus samuti üksnes isiku õiguseid kahjustavatele haldusaktidele, kuid huvipakkuvaks on sealjuures asjaolu, et vastavalt Saksamaa Föderalse Administratiivkohtu (Bundesverwaltungsgericht) käsitlusele kohaldatakse ärakuulamisõigust ainult siis, kui väljaantav haldusakt kahjustab menetlusosalise senist õiguslikku seisundit, mitte siis, kui keeldutakse haldusakti väljaandmisest, mis alles peab looma õigusliku seisundi. Niisugune eristamine on põhjendatav sellega, et loa andmisest keeldumisele eelneb reeglina ka taotluse esitamine, milles on taotleja juba saanud oma seisukohad teatavaks teha.<sup>150</sup>

Ärakuulamisõiguse tagamise seostamist menetlusosalise senist õiguslikku seisundit kahjustavate haldusotsustega võib leida ka Euroopa Kohtu praktikast. Näiteks kaasuses, kus Euroopa Komisjon keeldus ettevõttele tuulepargi ehitamiseks finantsabi andmast, leidis kohus, et Euroopa Komisjonil ei olnudki kohustust finantsabi taotlejat ära kuulata, kuna taotleja õiguslik seisund ei muutunud keeldumise tulemusena mitte kuidagi. Ettevõttel oli seaduslik õigus üksnes tema avalduse objektiivsele läbivaatamisele, mida ka tehti. Kohus lisas, et ärakuulamisõigus oleks kohaldatav üksnes juhul, kui haldusorgan kaaluks sanktsiooni määramist või niisuguse meetme vastu võtmist, mis võiks tõenäoliselt selle isiku õiguslikku positsiooni negatiivselt mõjutada.<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> ECJ 10.07.1986, C-234/84, Belgium vs Commission, p 27 ja p 29; ECJ 21.03.1990, C-142/87, Belgium v Commission, p 46; CFI 06.12.1994, T-450/93, Lisrestal v Commission, p 42.

<sup>150</sup> H. Maurer. *Op.cit.*, lk 320.

<sup>151</sup> ECJ 14.05.1998, C-48/96, Windpark Groothusen v Commission, p 47.

Ärakuulamisõiguse kohaldatavusele enne sanktsioonide määramist on Euroopa Kohus viidanud ka varasemalt. Nimelt on kohus leidnud, et lähtudes väljakujunenud pretsedendiõigusest, tuleb igale isikule, kelle suhtes võidakse rakendada sanktsiooni, tagada võimalus oma seisukohtade avaldamiseks vastava sanktsiooni rakendamise suhtes.<sup>152</sup> Samuti on kohtujuristi arvamuses asutud seisukohale, et ärakuulamisõiguse tagamine on kohustuslik üksnes niisugustes haldusmenetlustes, mis võivad päädida trahvi määramise või muu sanktsiooni kohaldamisega, mitte haldusmenetlustes, mille tulemusena keeldutakse soodustuse nagu toote maksuvaba importimine andmisest.<sup>153</sup>

Lähtudes eelnevast, tekib punkti 3 kohaldamisel küsimus, mida mõista menetlusosalise kahjuks asja otsustamise all, mis kohustab haldusorganil haldusmenetluse läbiviimisel menetlusosalise arvamuse ära kuulama. Riigikohus on leidnud, et HMS § 40 lg 1 sätestab üldreegli haldusakti adressaadi ärakuulamiseks nii koormavate haldusaktide andmise kui ka soodustavate haldusaktide andmata jätmise korral.<sup>154</sup> Kuna HMS § 40 lg 1 räägib üksnes haldusaktidest ning HMS § 40 lg 3 p 3 täpsustab, et asja otsustamisel menetlusosalise kasuks isikut ära kuulama ei pea, siis saab eeltoodud Riigikohtu seisukohast järeldada, et Eestis peetakse menetlusosaliste õiguseid kahjustavateks haldusaktideks ka soodustavate haldusaktide andmisest keeldumisi. Eelnev seisukoht on igati õige, kuna haldusakti andmisest keeldumine kujutab endast haldusakti, mille tulemusena jääb isik ilma soovitud hüvest ning tema suhtes langetatakse ka õiguslikult siduv otsus, mille kohaselt ei ole isikul õigust taotletud soodustusele. Seetõttu kaasneb soodustuse andmisest keeldumisega formaaljuriidiliselt isiku seisundi halvenemine, mistõttu punktis 3 sätestatud erandi rakendamine võimalik ei ole.<sup>155</sup>

Tulenevalt ülaltoodust leiab autor, et isegi juhul, kui Euroopa Kohus ja Saksamaa Föderaalne Administratiivkohus (Bundesverwaltungsgericht) seostavad ärakuulamisõiguse kohaldamise menetlusosalise senise õigusliku seisundi muutumisega, ei saa Eesti lähenemist pidada ebasoovitavaks, kuivõrd see on menetlusosalise jaoks soodsam. Niisugust seisukohta toetab ka asjaolu, et Riigikohus on pidanud ärakuulamisõigust

---

<sup>152</sup> ECJ 29.06.1994, C-135/92, Fiskano v Commission, p 40.

<sup>153</sup> Advocate-General Jacobs, Opinion of July 11, 1991, Case C-260/90 Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte, p 43.

<sup>154</sup> RKHKo 17.06.2011, 3-3-1-37-11 p 13.

<sup>155</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 221.

absoluutseks menetlusõiguseks, mistõttu peab erandeid sellest õigusest tõlgendama kitsendavalt. Veelgi enam – ka Saksamaa põhiseaduse kohaselt peaks ärakuulamisõigus laienema kõikidele haldusaktidele, mistõttu võib VwVfG § 28 lg 1 käsitlust pidada liiga piiravaks.<sup>156</sup>

Alljärgnevalt on vaadeldud, milliste asjaolude esinemise korral on halduskohus pidanud võimalikuks ärakuulamisõigusest loobuda seetõttu, et asja ei otsustatud menetlusosalise kahjuks.

HMS § 40 lg 3 p-i 3 on rakendatud kaebuses Rakvere linnavalitsuse korraldusele, millega anti isikule nõusolek tsirkuseetenduste korraldamiseks Rakvere linnas ja määrati linna maa kasutamise tasu. Kaebusega taotleti eelviidatud korralduse tühistamist osas, millega määrati linna maa kasutamise tasu ning leiti, et enne tasu määramist tulnuks isikule anda võimalus oma vastuväidete esitamiseks. Kohus asus seisukohale, et menetlusosalise ära kuulamata jätmine oli käesoleval juhul õiguspärane, kuna isik oli ise esitanud Rakvere linnale taotluse avaliku ürituse korraldamiseks ja antud juhul isiku taotlus rahuldati. Seega ei otsustatud haldusasja menetlusosalise kahjuks. Mis puutus maa eest tasu maksmise kohustusse, siis luges kohus loomulikuks, et võõra vara kasutamine on tasuline ja kaebaja oleks pidanud enne avaliku ürituse korraldamise taotluse esitamist tutvuma linna määrusega, millega kehtestati linna maa rentimise tasu.<sup>157</sup> Teises kohtuasjas vaidlustati vallavanema käskkiri, millega muudeti ilma kaebajale vastuväidete esitamise võimalust andmata kaebaja ametikoha nimetust ning kuupalgamäära. Kohus leidis, et kaebuse esitaja ärakuulamisõigust ei ole rikutud, kuna ametikoha nimetust võib muuta ka ametniku nõusolekuta ning kuna kaebaja kuupalgamäära suurendati, mitte ei vähendatud, siis ei olnud vaidlustatud haldusakti andmine kaebaja kahjuks.<sup>158</sup> Vaidluses, mis seondus kinnipeetava majandustööde abitööliseks määramisega ilma teda eelnevalt ära kuulamata, on kohus leidnud, et majandustöödele rakendamine ei saa kinnipeetavat kuidagi kahjustada. Kinnipeetava töökohustus tuleneb seadusest ning vanglalt puudub kaalutlusruum, kas kinnipeetavat rakendada tööle või mitte. Seetõttu ei oleks ärakuulamisel

---

<sup>156</sup> H. Maurer. *Op.cit.*, lk 321.

<sup>157</sup> TrtHKo 11.12.2006, 3-06-1674.

<sup>158</sup> TrtHKo 30.11.2007, 3-07-1789.

olnud mõju vangla otsuse sisule ja haldusorgan ei pidanud HMS § 40 lg-t 1 kohaldama.<sup>159</sup> Kinnipeetava õiguste kahjustamist on eitatud ka kinnipeetava ümberpaigutamise korral, kuna see ei nõua kinnipeetava nõusolekut ja üldjuhul ei ole kinnipeetava suhtes koormava iseloomuga. Seega ei toimu Riigikohtu hinnangul kinnipeetava ümberpaigutamine kinnipeetava kahjuks HMS § 40 lg 3 p 3 mõttes.<sup>160</sup>

Lähtudes eelnevast on kohus pidanud punkti 3 kohaldamist võimalikuks nii haldusasjades, mis on algatatud menetlusosalise taotluse alusel, kui ka haldusorgani enda poolt algatatud haldusmenetluse läbiviimisel. Seega, kuigi punkti 3 kohaldamisele tüüpjuhuks, nagu seletuskirjas märgitud, saab pidada olukordi, mil menetlusosalise taotlus rahuldatakse, võib esineda ka situatsioone, kus haldusorgani algatatud haldusmenetluse tulemusena võetakse vastu isiku õiguseid mittekahjustav haldusakt, mistõttu ei ole menetlusosalise ärakuulamine vajalik.

#### **2.4. Arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusakti või toimingu eesmärki**

Nagu käesoleva magistritöö alapeatükis 1.1. märgitud, on ärakuulamis põhimõtte tihedalt seotud õigusega olla menetlusse kaasatud, mis haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses väljendub isiku informeerimises menetlusest. Kavandatavast haldusotsusest eelnev teadasaamine võib aga mõningatel juhtudel muuta haldusakti andmise või toimingu teostamise mõttetuks, mistõttu on sätestatud HMS § 40 lg 3 p-s 4 haldusorganile võimalus menetlusosalise eelnevast ärakuulamisest niisuguses olukorras loobuda. Seega ei kahjusta menetluse eesmärki mitte niivõrd vastuväidete esitamise võimaldamine, vaid selle jaoks olemuslikult vajalik menetlusosalise eelnev informeerimine haldusmenetluse alustamisest.<sup>161</sup> Näiteks kaasatakse halduskohtumenetluse seadustiku § 264 lg 3 kohaselt menetlusosalise õigusi oluliselt piiravaks haldustoiminguks loa andmise menetlusse vastav isik üksnes siis, kui seadus kaasamiskohustuse ette näeb. Niisugust

<sup>159</sup> TrtHKo 30.09.2011, 3-11-1569.

<sup>160</sup> RKHKo 14.02.2011, 3-3-1-76-10, p 24.

<sup>161</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 225.

kohustust ei tulene aga näiteks maksukorralduse seaduse § 136<sup>1</sup> alusel maksuhalduri poolt teatud täitetoimingute sooritamiseks loa andmise menetluses ning seda just eesmärgiga, et isikul ei oleks võimalust hakata oma vara võõrandama, mis muudaks võimaliku maksuotsuse hilisema täitmise võimatuks või raskendatuks. Samuti muutuks toidukäitleja tegevuskoha kontrollimine mõttetuks, kui teda tuleks eelnevalt kontrolli läbiviimisest teavitada. Sellisel juhul võiks toidukäitleja parandada esinevad puudused üksnes kontrolli läbiviimise ajaks. Samuti paigutuvad punkti 4 alla juhtumid, mil menetlusosalise informeerimine haldusmenetluse läbiviimisest võib takistada õige otsuse tegemist, kuivõrd isik võib hakata näiteks tõendeid hävitama või tunnistajaid mõjutama.<sup>162</sup> Eelnevat arvestades saab punkti 4 kohaldamise tüüpjuhtudeks pidada igasuguste järelevalvemenetluste läbiviimist.

Kohus on pidanud ärakuulamisõiguse rakendamata jätmist õigustatuks ka seoses haldusorgani poolse paikvaatluse kui menetlustoimingu läbi viimisega. Nimelt on kohus asunud seisukohale, et ehitise paikvaatluse läbiviimine ehitise omanikku sellest eelnevalt teavitamata võib olla tulenevalt HMS § 40 lg 3 p-st 4 põhjendatud olukorras, kus on oluline tuvastada, et ehitusel viibivad töömehed. Sellisel juhul ei võimaldaks ehitise omaniku ärakuulamisega kaasnev menetlustoimingu teavitamine saavutada menetlustoimingu eesmärki, kuna ehitise omanik saaks paikvaatluse toimumise ajaks tagada, et objektile kedagi ei ole.<sup>163</sup> Samuti on paikvaatluse läbiviimine tehnöülevaatusepunktis eesmärgiga selgitada välja, kas sõidukite ülevaatusi vormistab selleks vastavat õigust omav isik, lubatud ilma menetlusosalist eelnevalt paikvaatluse läbiviimisest teavitamata ja seega tema vastuväiteid ära kuulamata.<sup>164</sup>

Teisalt on kohus punktis 4 sätestatud erandi kohaldamist pidanud võimalikuks ka juba käesoleva magistritöö alapeatükis 2.2. mainitud Politsei- ja Piirivalveameti relvaloa väljastamisest keeldumisele esitatud kaebuses. Kohus leidis, et menetlusosalise arvamuse ära kuulamisega poleks taotletavat eesmärki (relvaloa väljastamine) saanud kaasneda, kuna esinesid seadusest tulenevad relvaloa väljastamist välistavad asjaolud, mistõttu puudus

---

<sup>162</sup> *Ibid.*, lk 150.

<sup>163</sup> TlnRnKo 28.05.2008, 3-07-2310; TlnRnKo 23.01.2009, 3-07-2311.

<sup>164</sup> TlnRnKo 31.03.2011, 3-10-434.

haldusorganil relvaloa väljastamata jätmiseks kaalutusõigus.<sup>165</sup> Autor leiab, et punkti 4 kohaldamine kohtu toodud põhjendusel on siiski kaheldav, kuivõrd kõnealuse erandi rakendamine eeldab, et haldusakti eesmärgi saavutamine satuks ohtu menetlusosalise poolse haldusakti andmise kavatsusest teada saamise tõttu. Antud kaasuses oli aga isik ise esitanud taotluse haldusakti andmiseks, mistõttu oli ta ka haldusmenetluse läbiviimisest teadlik.

Seega tuleb asuda seisukohale, et punkt 4 on kohaldatav üksnes juhtudel, mil isik ei ole haldusmenetluse alustamisest teadlik. Taotluse esitamist eeldavates menetlustes, kus menetluse läbiviimine on eelkõige isiku enda huvides, on menetlusosaline haldusmenetluse algatamisest juba teadlik ning punkti 4 kohaldamine ei saa kõne alla tulla. Seega igasuguste lubade, toetuste ja teiste soodustavate haldusaktide andmiseks ning toimingute sooritamiseks taotluse esitamise korral saab ärakuulamisõiguse erand tuleneda üksnes kas HMS § 40 lg 3 p-dest 2 või 3. Teisalt, kui haldusmenetluse on algatanud haldusorgan ise või on üks isik esitanud taotluse teise isiku suhtes ettekirjutuse või muu koormava haldusakti andmiseks, siis ei ole menetlusosaline haldusakti andmise või toimingu sooritamise kavatsusest teadlik ning võib osutuda vajalikuks punkti 4 kohaldamine. Seda loomulikult üksnes juhul, kui menetlusosalise teadmine haldusakti andmise või toimingu sooritamise kavatsusest ei võimalda saavutada vastava haldusakti või toimingu eesmärki.

Eeltoodu tekitab aga küsimuse, mida tähendab punktis 4 sätestatud tingimus, et menetlusosalise teavitamine ei võimalda saavutada haldusotsuse eesmärki? Kas sellisel juhul peab menetlusosalise teadmine haldusotsuse tegemise kavatsusest muutma haldusotsusega taotletava eesmärgi saavutamise võimatuks või üksnes seda raskendama? Samuti, kas haldusorganil peab olema kindlaid tõendeid, et menetlusosalisele haldusotsuse tegemise kavatsusest teavitamise korral vastava otsuse eesmärgi saavutamine võimalik ei ole, või piisab haldusorgani kahtlusest, et teavitamise tulemusel võib haldusotsusega taotletav eesmärk olla mitte saavutatav? Neile küsimustele vastuse saamiseks analüüsib autor järgnevalt kohtupraktikat.

Näiteks on kohus pidanud ilma menetlusosalise arvamust ja vastuväited ära kuulamata võimalikuks rahapesu andmebüroo poolt rahapesu kahtluse tekkimise korral seotud vara

---

<sup>165</sup> TlnHKO 15.11.2011, 3-11-1075.

säilitamiseks abinõude kohaldamist.<sup>166</sup> Kuigi kohus viitas analüüsitavas lahendis ärakuulamisõiguse erandina HMS § 40 lg 3 p-le 1, räägivad nii kohtu põhjendused kui ka kaasuse asjaolud punkti 4 kohaldamise kasuks. Nimelt leiti kohtulahendis, et kaebaja arvelduskontole kasutamispirangu seadmise eesmärkide – seotud vara säilitamine ning rahapesu vältimine – saavutamine satuks ohtu, kui enne piirangu kehtestamist konto omanikuga pikalt läbi räägitakse, mistõttu on siinkohal oluline just üllatusmoment ning HMS § 40 lg 1 ei ole kohaldatav. Seega oli antud kaasuses haldusakti eesmärgi saavutamiseks oluline, et kaebaja ei oleks haldusakti andmise kavatsusest teadlik.

HMS § 40 lg 3 p 4 kohaldumist on peetud võimalikuks ka kinnipeetava üleviimise korral, kui soovitakse vältida seda, et teave kavandatavast kinnipeetava üleviimisest ei jõuaks enne ümberpaigutamist kinnipeetavateni, kuna sellistel juhtudel võib ärakuulamine olla ohuks vangla või kinnipeetava julgeolekule.<sup>167</sup>

Haldusakti eesmärgi saavutamisele on kohus näinud menetlusosalise ärakuulamisega kaasnevas haldusaktist teavitamises ohtu ka juba magistritöö alapeatükis 2.1. kirjeldatud kultuuriväärtusega hoone ajutise kaitse alla võtmise menetluses. Kohtu arvates esinenuks hoone omaniku teavitamisel hoone ajutise kaitse alla võtmisest oht, et hoone võidakse hävitada või tema välisilmet rikkuda enne ajutise kaitse alla võtmist. Seega võinuks menetlusosalise teavitamine haldusakti andmise kavatsusest ja talle vastuväidete esitamise võimaldamine antud juhul muuta haldusaktiga taotletava eesmärgi – kultuuriväärtustega asja säilimine – saavutamise võimatuks.<sup>168</sup>

Eeltoodud kohtulahendeid hinnates saab jõuda järeldusele, et punkti 4 kohaldamiseks piisab siiski üksnes sellest, kui esineb reaalne võimalus, et menetlusosalise teavitamine seab haldusotsusega taotletava eesmärgi saavutamise ohtu.

Vastava punkti sätestamisega on haldusorganile antud seega võimalus kaaluda kahte hüve – ühelt poolt ärakuulamisõigust ja teiselt poolt efektiivset haldust. Kui halduse efektiivsus kaalub üles ärakuulamisõiguse, siis on haldusorganil õigus jätta menetlusosalise arvamus

---

<sup>166</sup> TlnHKo 09.05.2011, 3-10-2654.

<sup>167</sup> RKHKo 14.02.11, 3-3-1-76-10, p 24.

<sup>168</sup> TlnHKo 07.04.2006, 3-06-28.

ja vastuväited ära kuulamata.<sup>169</sup> Samasugust põhimõtet on rõhutatud ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsiooni nr 31 sissejuhatuses, mille kohaselt tuleb ära kuulamisosiguse rakendamisel arvestada sellega, et see õigus on allutatud siiski üldisele hea ja efektiivse halduse nõudele ja peab olema sellega kokkusobiv.<sup>170</sup>

Võrreldes Eesti regulatsiooni teiste magistritöös analüüsitud riikide regulatsioonidega selgub, et Rootsi haldusmenetlust reguleeriva seaduse § 17 p-i 3 kohaselt võib jätta menetlusosalise ära kuulamata, kui otsuse täideviimine võib selle tõttu osutuda märgatavamalt raskemaks ning samuti võimaldab Soome haldusmenetluse seaduse § 34 lg 2 p 4 haldusaja otsustamist menetlusosalist ära kuulamata, kui selline ära kuulamine võib kahjustada haldusotsuse eesmärke. Mis puutub Läti haldusmenetluse seadusesse, siis kõnealust ära kuulamisosiguse erandit seal sätestatud ei ole.<sup>171</sup>

Teisalt on aga Euroopa Kohtu praktikas nähtud haldusotsuse eesmärkide saavutamise kahjustumist ühe ära kuulamispõhimõtte piiramise õigustusena. Näiteks on kohtujuristi arvamuses leitud, et ära kuulamisosigus on üldine reegel, mis on allutatud eranditele ning üks niisugustest eranditest peakski olema just võimalus jätta menetlusosaline ära kuulamata, kui selle õiguse kasutamise tagajärjel ei oleks võimalik haldusotsuse eesmärki saavutada. Niisuguse erandi kohaldamise juhuks on kohtujurist pidanud revideerimise läbiviimist ilma menetlusosalist sellest eelnevalt teavitamata, et takistada võimalikku tõendite hävitamist või varjamist.<sup>172</sup> Samuti on ilma menetlusosalisi ära kuulamata peetud võimalikuks terrorismi rahastamise tõkestamiseks külmutada menetlusosaliste rahalised vahendid. Seda seetõttu, et menetlusosaliste teavitamine kasutatavatest tõenditest ja tema ära kuulamine enne esialgse rahaliste vahendite külmutamise otsuse vastuvõtmist võiks tõenäoliselt seada ohtu selle otsuse tõhususe ning osutuks seetõttu avaliku huvi eesmärgiga vastuolus olevaks. Esialgne rahaliste vahendite külmutamise meede peab olema just üllatusliku iseloomuga ja koheselt rakendatav, mistõttu ei saa niisuguse meetme

---

<sup>169</sup> K. Merusk, Presumptions of Law for Ensuring Fundamental Rights in Administrative Proceeding, *Juridica International* 7, 2002, lk 81.

<sup>170</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 12 ja 18.

<sup>171</sup> Autor ei soovi siiski välistada, et niisugune ära kuulamisosiguse erand võib olla Lätis välja kujundatud kohtupraktika poolt või sätestatud väljaspool haldusmenetlust reguleerivat üldseadust, kuid autoril ei ole olnud võimalik käesoleva magistritöö koostamise käigus seda kontrollida.

<sup>172</sup> Advocate-General Warner, Opinion of April 30, 1980, Case C-136/79 *National Panasonic v Commission*, lk 2068-2069.

kohaldamisest menetlusosalisi eelnevalt teavitada.<sup>173</sup> Samasugusele seisukohale on asunud ka Euroopa Kohus.<sup>174</sup>

Lähtudes eelnevast võib asuda seisukohale, et vajadus ärakuulamisõiguse erandi järele olukorras, kus menetlusosalise arvamuse või vastuväidete esitamisega kaasnev haldusaktist või toimingust teavitamine ei võimalda saavutada haldusotsuse eesmärki, on olemas ja seda eelkõige järelevalve läbiviimise menetluses. Samuti ei avastanud autor eelneva analüüsi tulemusena vastava erandi rakendamist takistavaid asjaolusid, mistõttu vajadust HMS § 40 lg 3 p 4 muutmiseks autori hinnangul ei esine.

## **2.5. Menetlusosaline ei ole teada, sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid, antakse üldkorraldus või on tegemist massmenetlusega**

Käesolevas peatükis on käsitletud HMS § 40 lg 3 p-de 5 ja 6 koos, kuivõrd punktis 5 on sätestatud suhteliselt erakordsed menetlusosalise ära kuulamata jätmist võimaldavad alused ja samuti ei olnud vastavat erandit rakendatud üheski magistritöö koostamisel analüüsitud haldus- või ringkonnakohtu otsuses.

Niisiis on seadusandja HMS § 40 lg 3 p-ga 5 võimaldanud haldusorganil haldusmenetluse läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui haldusorganile ei ole menetlusosaline teada. Näiteks ei ole võimalik ette näha, et haldusakt või toiming üldse kedagi puudutab. Samuti siis, kui haldusorgan peab võimalikuks, et haldusakt või toiming võib hakata isikuid häirima, kuid ei ole veel teada, keda täpsemalt. Veel võib kõne alla tulla olukord, kus menetlusosaline on haldusorganile nägupidi või pseudonüümi all teada, kuid tema tegelik identiteet on siiski teadmata.<sup>175</sup> Nüisugustel juhtudel ei ole haldusorganil võimalik menetlusosalisele menetlusõiguste kasutamist tagada.

Võrreldes kõnealust erandit teiste käesolevas töös käsitletavate riikide haldusmenetlust reguleerivate seadustega, selgub, et Eestis on ainukesena peetud vajalikuks

<sup>173</sup> CFI 12.12.2006, Case T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council, p 128.

<sup>174</sup> ECJ 03.09.2008, joined cases C-402/05 and C-415/05, Kadi and Al Barakaat v Council and Commission, p 338-340.

<sup>175</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 150-151.

ärakuulamisõiguse erandite loetellu kommenteeritava aluse lisamist. Samuti ei sätesta vastavat erandit Euroopa Liidu põhiõiguste harta ega Euroopa hea halduse tava eeskiri. Samas on Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitavas memorandumis resolutsioonile 77 (31) leitud, et isikut ei ole vaja ära kuulata, kui see on mõnel asjakohasel põhjusel võimatu<sup>176</sup> ning sellise ärakuulamisõiguse erandi olemasolu on kinnitatud ka Euroopa Kohtu otsusele lisatud kohtujuristi arvamuses.<sup>177</sup> Vastava erandi sätestamist toetab lisaks juba rooma õigusest tulenev põhimõte *impossibilium nulla obligatio est*,<sup>178</sup> mille kohaselt ei saa võimatu täitmist nõuda. Eelnevast lähtudes leiab autor, et kuigi eelkirjeldatud olukord, mil menetlusosaline ei ole haldusorganile teada, on praktikas harva esinev, osutub niisugusel juhul punktis 5 sätestatud erand siiski vajalikuks.

Seoses teise HMS § 40 lg 3 p-st 5 tuleneva ärakuulamisõiguse erandiga, mille kohaselt võib menetlusosalise jätta ära kuulamata, kui sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik, saab märkida, et see on tavaline näiteks niisuguste reaaltoimingute sooritamise puhul nagu tänavaremondi teostamine. Nimelt tuleb toimingu sooritamise menetlusse kaasata vaid need isikud, keda sooritatav toiming intensiivselt puudutab. Seevastu laiemat üldsust, keda toiming võib samuti ebameeldivalt mõjutada, ei ole haldusorganil realselt võimalik menetlusse kaasata.<sup>179</sup> Samas võimaldab kõnealune erand menetlusosalised jätta ära kuulamata siiski üksnes juhul, kui nende kindlaks tegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik. Mõistlik aeg on aga määratlemata õigusmõiste, mida haldusorgan peab sisustama. Näiteks võiks menetlusosaliste kindlaks tegemisele kuluva aja lugemisel mõistlikuks või ebamõistlikuks arvestada sellega, et niisugune menetlusosaliste välja selgitamine ei põhjustaks planeeritud toimingu sooritamise viibimist.

Selleks, et haldusmenetlus oleks võimalikult lihtne ja kiire, nagu HMS § 5 lg 2 nõuab, on sätestatud HMS § 40 lg 3 p-s 6 üle 50 menetlusosalisega haldusmenetluse läbiviimist ja üldkorralduse andmist puudutavad erandid. Neil juhtudel on peetud menetlusosaliste ärakuulamist menetlusökonoomia seisukohast üleliigseks, kuna menetlusosaliste suure

---

<sup>176</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 18.

<sup>177</sup> Advocate-General Warner, Opinion of February 14, 1979, Case C-113/77 NTN Toyo Bearing v Council, lk 1262.

<sup>178</sup> J. Schwarze. *Op.Cit.*, lk 1334.

<sup>179</sup> A. Aedmaa. *Op. Cit.*, lk 151.

arvu tõttu oleks haldusmenetlust läbi viivale haldusorganile menetlusosaliste ärakuulamine liialt koormav.<sup>180</sup> Nimelt, mida suurem on menetlusosaliste hulk, seda keerulisem, kulukam ja aeganõudvam on haldusorgani jaoks kõigile menetlusosalistele asja kohta oma arvamuse ja vastuväide esitamise võimaldamine ning kaheldav oleks ka see, kas kõigil menetlusosalistel oleks üldse kavandatava haldusakti kohta midagi asjakohast lisada.<sup>181</sup> Samasugune ärakuulamisõiguse erand on üldkorralduse andmise puhuks sätestatud näiteks ka VwVfG § 28 lg 2 p-s 4.

Vastava erandi sätestamisel ei ole aga arvestatud asjaoluga, et üldkorralduse adressaatide ring ei pruugi üldse olla suur. Üldkorralduse puhul on küll tegemist haldusaktiga, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele, kuid viimane ei tähenda automaatselt, et üldkorraldus peaks puudutama niivõrd paljusid isikuid, et adressaatide ärakuulamine muutuks haldusorgani jaoks liialt koormavaks. Üldkorralduseks on ka asja avalik-õigusliku seisundi muutmine, mille puhul võib puudutatud isikuks olla üksnes asja omanik. Sellistel juhtudel ei oleks haldusorgani jaoks võrreldes tavalise haldusaktiga üldkorralduse menetlusosaliste ärakuulamine sugugi koormavam, mistõttu ei tundu menetlusökoonoomia argument niisuguses olukorras ennast õigustavat.

Vastavate eranditega seoses tõusetub ka järgmine probleem. Nimelt, isegi, kui haldusmenetluses on palju menetlusosalisi, ei ole nende isikute huvid ja õigused alati samasugusel määral mõjutatud. Näiteks, kui kolmandad isikud esitavad taotluse haldusakti andmiseks, siis on suure tõenäosusega haldusakti adressaadi õigused haldusakti tulemusel kolmandate isikute huvidega võrreldes siiski rohkem mõjutatud.

Riigikohus on samuti mõõnnud, et üldkorraldus võib puudutada küll paljusid isikuid, kuid need isikud on puudutatud erineval määral.<sup>182</sup> Üldkorralduse vaidlustamisega seonduvalt on Riigikohus näiteks leidnud ka järgmist: „Üldkorralduse vaidlustamisel tuleb kolmanda isikuna kaasata vaid need puudutatud isikud, kelle õigusi või vabadusi võib kohtulahend riivata ulatuslikumalt või intensiivsemalt kui ülejäänud puudutatud isikuid. Näiteks

---

<sup>180</sup> Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri.

<sup>181</sup> *Ibid.*, lk 222.

<sup>182</sup> RKHKo 07.05.2003, 3-3-1-31-03 p 22.

eristuvad muude puudutatud isikute hulgast need, kellele kuuluvad kinnistud maa-alal, mille avalik-õiguslikku seisundit vaidlustatav üldkorraldus reguleerib.<sup>183</sup>

Lähtudes eelnevast, peab haldusorgan HMS § 40 lg 3 p-s 6 sätestatud ärakuulamisõiguse erandi kasutamise üle vaagides siiski arvestama menetlusosaliste õiguste ja huvide puudutatuse astet ning eriliselt puudutatud isikud menetlusse kaasama. Seega saab asuda seisukohale, et menetlusökonoomilistel kaalutlustel on punkti 6 alusel võimalik jätta ära kuulamata üksnes haldusaktist kaudsemalt puudutatud isikud.

Eriliselt puudutatud isikute ärakuulamisõiguse tagamise kohustuse saab tuletada ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartast, mille kohaselt on igaühel, kelle suhtes kohaldatakse üksikmeedet, õigus ärakuulamisele. Samuti peeti Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioonis 77 (31) sätestatud ärakuulamis põhimõtet rakendatavaks ka haldusotsuste suhtes, mis puudutasid mitmeid isikuid.<sup>184</sup> Seega ei võimalda ka need dokumendid teha järeldust, et üldkorraldusena antav haldusakt peaks automaatselt välistama isikute ärakuulamisõiguse.

Alljärgnevalt on käsitletud halduskohtu lahendeid, milles on kohus pidanud võimalikuks menetlusosalise ärakuulamata jätmist punkti 6 alusel.

Kohus on punkti 6 rakendanud juba eelnevalt alapeatükkides 2.1 ja 2.4 viidatud kultuuriväärtusega hoone ajutise kaitse alla võtmise menetluses, kuna hoone arhitektuurimälestisena ajutise kaitse alla võtmisega muudetakse asja avalik-õiguslikku seisundit, mistõttu on tegemist üldkorraldusena antava haldusaktiga.<sup>185</sup> Vastav kaasus on hea näide sellest, kuidas üldkorraldusega on intensiivselt puudutatud üksnes hoone omaniku huvid, kelle kaasamine menetlusse ei saanud haldusorgani jaoks olla liialt koormav.

Kaebuses haldusorgani käskkirjale, millega kehtestati teenistujate teise tööandja juures töötamise ja ettevõtlusega tegelemise kord ning ühtlasi kaotati varasemalt haldusorgani

<sup>183</sup> RKHKo 08.04.2004, 3-3-1-13-04 p 11.

<sup>184</sup> Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31), p 10.

<sup>185</sup> TlnHKo 07.04.2006, 3-06-28.

teenistujatele teise tööandja juures töötamiseks või ettevõtlusega tegelemiseks välja antud lubade kehtivus ilma vastavate lubade omanikke eelnevalt ära kuulamata, on samuti rakendatud punkti 6, kuna käskkiri on käsitletav üldkorraldusena. Kohus leidis veel, et punkti 6 alternatiivis 1 sätestatud erandi kohaldamiseks ei ole oluline, kas menetlusosalisi on 50 või vähem.<sup>186</sup> Ka siin kaasuses olid ilmselgelt käskkirjaga intensiivsemalt mõjutatud need teenistujad, kelle ettevõtlusega tegelemise luba tunnistati kehtetuks, kui need teenistujad, kelle võimalikku tegevust kord edasiulatavalt reguleeris.

Vastav kaasus toob aga hästi esile ka juba eespool tõstatatud probleemi seoses üldkorralduse andmise käsitlemisega ärakuulamisõiguse erandina. Nimelt võimaldab HMS § 40 lg 3 p 6 tõepoolest üldkorralduse andmisel jätta menetlusosalised ära kuulamata olenemata nende arvust, seega ka olukorras, kus üldkorralduse andmise menetluses on vaid mõni üksik menetlusosaline. Niisugusel juhul ei ole ärakuulamisõiguse tagamata jätmine aga millegagi õigustatud. Seadusandja poolt algselt kardetud suurt menetlusosaliste hulka ei ole ja menetlusökonomilised kaalutlused ei saa seega kõne alla tulla.

Lähtudes eelnevast, teeb autor ettepaneku HMS § 40 lg 3 p-st 6 üldkorraldust puudutav osa välja jätta. Vastav muudatus ei mõjutaks seadusandja eesmärki haldusorganit menetlusökonomilistel kaalutlustel suure menetlusosaliste hulga korral menetlusosaliste ärakuulamisest säästa, kuivõrd juhul, kui üldkorraldusel ka peaks olema palju menetlusosalisi, oleks võimalik isikute ärakuulamata jätmise alusena kohaldada massmenetlust puudutavat erandit. Seega leiab autor, et seadusandja eesmärk tagada menetlusökoonoomia haldusmenetlustes, milles on palju menetlusosalisi, on saavutatav ka üksnes HMS § 40 lg 3 p 6 teise alternatiivi ehk massmenetluse erandiga.

Teisalt on punkti 6 rakendamist peetud võimalikuks linna kaebuses Vabariigi Valitsuse korraldusele, millega jäeti linna projekt lisamata kohaliku omavalitsuse investeeringutoetuste kava eelistusnimekirja, kuulamata linna eelnevalt ära. Viimane oli põhjendav sellega, et arvestades eeltaotluste mahtu, ei ole mõeldav ja otstarbekaks, et enne kohaliku omavalitsuse investeeringutoetuste kava koostamist antaks igale eeltaotluse esitajale võimalus vastuväidete esitamiseks tema projekti suhtes tehtud otsusele.<sup>187</sup>

---

<sup>186</sup> TlnHKo 08.09.2010, 3-10-1182.

<sup>187</sup> TlnHKo 21.10.2010, 3-08-1770.

Sarnases kaasuses, kus Euroopa Komisjonile oli esitatud 700 taotlust finantsabi saamiseks, on ka Euroopa Kohus pidanud menetlusökonomilistel kaalutlustel võimalikuks ärakuulamisõigusest erandi tegemist.<sup>188</sup>

Seega vajadus ärakuulamata jätmist võimaldava aluse järele massmenetluses, milleks peetakse õiguskirjanduses eriti suure osalejate arvuga haldusmenetlust,<sup>189</sup> kahtlemata eksisteerib. Seejuures peab arvestama asjaoluga, et ka paljude menetlusosalistega haldusmenetluse läbiviimisel tuleb eristada otseselt ja kaudsemalt puudutatud isikuid ning esimesena mainitutele siiski ärakuulamisõigus tagada. Samuti võib sarnaste huvidega isikute puhul kõne alla tulla nende ühise esindaja ära kuulamine selle asemel, et jätta nende isikute arvamus üldse tähelepanuta.<sup>190</sup>

Seoses massmenetluse erandiga võib siinkohal tõstatada veel ka küsimuse, miks on massmenetluseks peetud just suurema kui 50 menetlusosalisega haldusmenetlust? Sellele küsimusele seletuskirjast<sup>191</sup> ega õiguskirjandusest paraku aga vastust võimalik leida ei ole. Arvatavasti soovis seadusandja ärakuulamisõiguse erandi kasutamisele mingisuguse piirangu sätestada ning 50 menetlusosalise ärakuulamine tundus seadusandja jaoks järelikult haldusorganile liigselt aeganõudva ja koormava kohustuse panemisenä.

## **2.6. Muud seaduses sätestatud juhud**

Seadusandja on HMS § 40 lg 3 p-ga 7 näinud ette võimaluse täiendavate menetlusosalise ärakuulamisõiguse piirangute kehtestamiseks haldusmenetlust reguleerivates eriseadustes, kuid täna valdavalt kõnealust regulatsiooni neist siiski ei leia. Allolevalt on käsitletud üksikuid erandeid eesmärgiga selgitada välja, kas mõnes eriseaduses olev regulatsioon on selline, mille järele esineb vajadus hoopis üldseaduses.

---

<sup>188</sup> ECJ 14.05.1998, C-48/96, Windpark Groothusen v Commission, p 46.

<sup>189</sup> V. Olle. Ühise esindaja instituut haldusmenetluses. Juridica 8, 2003, lk 526; Massmenetluse mõiste on sätestatud ka 01.01.2012.a. jõustunud uue halduskohtumenetluse seadustiku §-des 22 ja 23.

<sup>190</sup> A. Aedmaa. *Op.Cit.*, lk 217.

<sup>191</sup> Ka uue halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjas ei ole seda põhjendatud.

Näiteks võimaldab töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse<sup>192</sup> § 7 lg 3 distsiplinaarkaristuse määramist menetlusosaliselt seletust nõudmata, kui süütegu on tõendatud muude tõenditega. Halduskohtu arvates võiks ära kuulamisoiguse kontekstis siinkohal olla tegemist eriseadusest tuleneva juhuga, mil haldusmenetluse võib läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata.<sup>193</sup> Vajaduse puudumist menetlusosalise ära kuulamiseks olukorras, kus haldusorganile on haldusakti andmise aluseks olevad asjaolud saanud teatavaks kindlate tõendite abil on käsitletud ka käesoleva magistritöö alapeatükis 2.2. Samas on Riigikohus aga halduskohtu eeltoodud seisukoha siiski ümber lükanud ja leidnud, et: „/---/ vaatamata 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.“<sup>194</sup>

Sotsiaalhoolekande seaduse<sup>195</sup> § 31 lg 3 sätestab samuti kaks alust, mille esinemisel on lubatud sotsiaalhoolekande küsimus lahendada ilma abivajavat isikut või tema seaduslikku esindajat ära kuulamata. Üheks niisuguseks juhuks on olukord, kus asja lahendamist ei või selle kiireloomulisuse tõttu edasi lükata. Nimetatud erand ühtib sisuliselt HMS § 40 lg 1 p-st 1 tuleneva ära kuulamisoiguse erandiga, mis on rakendatav samuti siis, kui situatsiooni kiireloomulisuse tõttu ei jää haldusorganil piisavalt aega menetlusosaliste ära kuulamiseks, kuna viivitusega kaasnev kahju võib ületada ära kuulamisest tuleneva võimaliku tulu. Teiseks aluseks, mil sotsiaalhoolekande küsimuse võib lahendada isikut ära kuulamata, on see, kui ära kuulamine ei ole sotsiaalhoolekannet puudutava küsimuse lahendamiseks vajalik. Niisuguse erandi järele, nagu eelnevalt alapeatükis 2.2 juba märgitud, on vajadus ka üldseaduses. Sotsiaalhoolekande seadusesse kõnealuse erandi lisamisega on seadusandja järelikult möönnud, et võib esineda olukordi, mil ära kuulamine ei ole asja otsustamiseks vajalik. Autori hinnangul võib niisuguseid olukordi siiski ette tulla ka teistes haldusmenetluse valdkondades, mistõttu peaks HMS § 40 lg 3 erandite loetelu vastava alusega täiendama.

<sup>192</sup> Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. – RT 1993, 26, 441; 2010, 22, 108.

<sup>193</sup> TlnHKo 10.10.2008, 3-08-1041.

<sup>194</sup> RKHKo 17.11.2003, 3-3-1-74-03 p 21.

<sup>195</sup> Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323; 30.12.2011, 3.

Veel võib ärakuulamisõiguse erandi leida toote nõuetele vastavuse seaduse<sup>196</sup> § 58 lg-st 1, mille kohaselt tuleb enne ettekirjutuse tegemist toote turult kõrvaldamise või tarbijalt tagasinõudmise kohta või enne vastava toimingu tegemist teavitada ettevõtjat võimalusest esitada vastuväiteid, välja arvatud siis, kui turujärelevalveasutus on kohustatud rakendama meetmeid viivitamata. Niisuguse erandi sätestamise järele puudub siinkohal siiski vajadus, kuivõrd HMS § 40 lg 3 p 1 võimaldaks turujärelevalveasutusel samuti ilma menetlusosalisi ärakuulamata meetmete viivitamatut rakendamist.

Ärakuulamisõiguse erandeid reguleerib ka maksukorralduse seaduse<sup>197</sup> § 13 lg 2, kuid ka seal on korratud juba HMS § 40 lg 3 p-des 1, 2, 3, 4 ja 7 nimetatud ärakuulamata jätmist võimaldavad alused, mistõttu HMS § 40 lg 3 p 7 sisustamisele see säte kahjuks kaasa ei aita.

HMS § 40 lg 3 p-s 7 nimetatud juhuks võiks siiski pidada ka väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse<sup>198</sup> § 30<sup>1</sup> lg 1, mille kohaselt ei pea sissesõidukeelu kohaldamisel ja sellest tulenevalt viibimisaluse kehtetuks tunnistamisel või elamisõiguse lõpetamisel andma välismaalasele võimalust vastuväidete ja arvamuse esitamiseks.<sup>199</sup>

Võimaluse menetlusosalise ära kuulamata jätmiseks sätestab ka krediidiasutuste seaduse<sup>200</sup> § 115<sup>9</sup> lg 3, mille kohaselt ei rakendata arvamuse ja vastuväidete ärakuulamise õigust, kui see on seotud ebaproportsionaalse kuluga või see ei võimalda saavutada sundvõõrandamise eesmärki. Kuigi võimaluse menetlusosalise ära kuulamata jätmiseks sundvõõrandamise eesmärgi mitte saavutamise korral näeb ette ka HMS § 40 lg 3 p 4, on menetlusosalise ära kuulamata jätmise sidumine ebaproportsionaalse kuluga võrreldes HMS § 40 lg-ga 3 uudne alus. Samas ei esine autori hinnangul vajadust majanduslikel kaalutlustel ärakuulamisõigusest erandi tegemise järele üldseaduses.

---

<sup>196</sup> Toote nõuetele vastavuse seadus. – RT I 2010, 31, 157; 2010, 31, 158.

<sup>197</sup> Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150; 22.12.2011, 3.

<sup>198</sup> Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I 1998, 98, 1575; 22.12.2011, 3.

<sup>199</sup> Kuigi tulenevalt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 1 lg-st 2 ei rakendata sissesõidukeelu kohaldamise menetluse suhtes haldusmenetluse seaduses sätestatud, on sisesõidukeelu kohaldamise menetlus oma olemuselt siiski haldusmenetlus.

<sup>200</sup> Krediidiasutuste seadus. – RT I 1999, 23, 349; 29.03.2012, 1.

Lähtudes eeltoodust, võib asuda seisukohale, et üldjuhul eriseadustest menetlusosalise arvamuse ja vastuväidete ära kuulamata jätmist võimaldavaid aluseid ei leia ning need üksikud seadused, mis erandi sätestavad, on sisuliselt üldseadusest tulenevaid aluseid korranud. Siiski leidis autor sotsiaalhoolekande seadusest ka niisuguse ärakuulamisõiguse erandi, mille sätestamise järele esineb autori hinnangul vajadus haldusmenetluse seaduses.

## KOKKUVÕTE

Ärakuulamisõigus on isiku õigus enne teda puudutava haldusakti vastuvõtmist või tema õiguseid kahjustada võiva toimingu sooritamist esitada asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Sellele õigusele vastab haldusorgani kohustus menetlusosaline ära kuulata. Ärakuulamis põhimõte on kaasaegse haldusõiguse nurgakiviks oleva hea halduse põhimõtte koostisosaks ning on tuletatav seeläbi otse PS §-st 14, mis sätestab igauhe põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. Kuigi ärakuulamisõigus kirjutati Eestis seadusesse alles HMS jõustumisega 2002. aasta alguses, tunnustati seda õigust juba varem. Nimelt on Riigikohus leidnud, et PS § 10 kohaselt kehtivad Eestis sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis. Viimases on aga ärakuulamisõigust õiguse üldpõhimõttena käsitletud juba aastakümneid.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millistel juhtudel on haldusmenetluse läbiviimine ilma menetlusosalist ära kuulamata õigustatud ning kas HMS § 40 lg-s 3 sätestatud ärakuulamisõiguse erandid nimetatud juhtusid ka kajastavad.

Nimetatud eesmärgi saavutamiseks on esmalt käsitletud ärakuulamisõiguse olemust ja selgitatud väärtuseid, mida ärakuulamine kaitseb. Kuivõrd menetlusnõuetel on oluline roll haldusotsuste sisu õigsuse garanteerimisel, siis saab ärakuulamisõiguse eesmärgiks eelkõige pidadagi haldusotsuste sisulise kvaliteedi tõstmist. Lisaks aitab ärakuulamisõigus tagada haldusotsuse aktsepteeritavust ja kaitseb ka inimväärikust, mis saaks isiku seljataga toimuva menetluse tõttu riivatud.

Magistritöö esimeses peatükis on käsitletud ärakuulamisõiguse rikkumise tagajärgi ja jõutud järeldusele, et hoolimata Euroopa Kohtu vastupidisest seisukohast on Riigikohus omistanud ärakuulamisõigusele absoluutse õiguse iseloomu, mis sisuliselt tähendab, et selle rikkumisele järgneb alati haldusakti kehtetuks tunnistamine, olenemata sellest, kas isiku ära kuulamine tegelikkuses asja otsustamist mõjutas või mitte.

Magistritöö teises peatükis on jõutud järeldusele, et mitte kõik HMS § 40 lg-s 3 sätestatud ärakuulamisõiguse erandid ei ole ennast õigustavad. Nimelt võimaldab HMS § 40 lg 3 p 6

jätta menetlusosalise arvamuse ja vastuväited ära kuulamata juhul, kui haldusakt antakse üldkorraldusena. Selline erand tehti seadusesse menetlusökonomilistel kaalutlustel, kuna arvati, et haldusorgani jaoks muutuks liialt koormavaks kõikide üldkorraldusest puudutatud isikute ära kuulamine. Seda tehes jäeti aga arvestamata, et üldkorraldusel ei pruugi alati olla palju menetlusosalisi ning sellises olukorras ei oleks üldkorralduse menetlusosaliste ära kuulamine haldusorgani jaoks sugugi koormavam, võrreldes tavalise haldusaktiga, ja seega menetlusökonomilisi kaalutlusi menetlusosaliste ära kuulamata jätmiseks ei esine. Isegi juhul, kui üldkorraldusel peaks olema palju menetlusosalisi, oleks vajadusel võimalik isikute ära kuulamata jätmise alusena kohaldada massmenetluse erandit. Viimane ei tähenda siiski, et massmenetluses ehk üle 50 menetlusosalisega haldusmenetluses haldusakti andmise või toimingu sooritamise korral võiks jätta ära kuulamata kõik menetlusosalised, vaid haldusorgan peaks siiski arvestama menetlusosaliste õiguse ja huvide puudutatuse astet ning eriliselt puudutatud isikud menetlusse kaasama. Seega jõudis autor järeldusele, et üldkorralduse nimetamine ära kuulamisõiguse erandite nimekirjas ei ole põhjendatud ning magistritöö hüpotees – HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandid kajastavad juhtusid, mil haldusmenetluse läbiviimine ei ole ilma menetlusosalist ära kuulamata õigustatud – leidis kinnitust.

Autor jõudis magistritöös ka järeldusele, et kuna kahju ärahoidmise vajadus ja avalikud huvid kaaluvad üles menetlusosalise ära kuulamisõiguse, on haldusmenetluse läbiviimine ilma menetlusosalist ära kuulamata haldusmenetluse seaduse § 40 lg 3 p-s 1 nimetatud juhul õigustatud. Sarnane erand on sätestatud ka teiste riikide haldusmenetlust reguleerivates seadustes ning samuti on Euroopa Kohus rahvusvahelise julgeolekuga seonduvatel juhtudel isikute ära kuulamisõiguse erandit aktsepteerinud. Siiski tuleb haldusorganil vastava erandi rakendamisel arvestada, et kõnealuse erandi kohaldamiseks ei piisa üksnes avalikust huvist haldusmenetluse läbiviimiseks, vaid esinema peab niisugune oht avalikele huvidele, mille tõrjumine ei ole ohust teada saamisest teatud aja möödumisel, mis paratamatult ära kuulamisega kaasneb, enam võimalik.

HMS § 40 lg 3 p-ga 2 seonduvalt jõudis autor järeldusele, et vastav erand on kohaldatav üksnes olukorras, kus haldusasi otsustatakse isiku kahjuks, kuna vastupidisel juhul oleks kohaldatav HMS § 40 lg 3 p-st 3 tulenev erand. Samuti jõudis autor järeldusele, et juhtudel, mil haldusorganile ei ole esitatud menetlusosalise poolt taotlust ega seletust, ei

ole võimalik lisaandmete saamise vajaduse puudumise korral punkti 2 rakendada. Samas vajadus niisuguse erandi järele eksisteerib näiteks olukorras, kus haldusotsuse tegemise aluseks olevad asjaolud on haldusorganile niivõrd selged, et puudub mõistlik kahtlus, et isik saaks oma arvamuse või vastuväidetega haldusotsuse vastuvõtmist või tulemust mõjutada. Kuna ärakuulamisõiguse üks eesmärkidest on õiglasema otsuse tegemise tagamine, siis olukorras, kus ärakuulamine selle eesmärgi saavutamisele kaasa aidata ei saa, ei ole isikule arvamuse esitamise võimaldamine ka otstarbekas. Lähtudes eelnevast, teeb autor ettepaneku täiendada ärakuulamisõiguse erandite loetelu alusega, mis võimaldab jätta menetlusosalise arvamuse ja vastuväited ära kuulamata, kui arvamuse ja vastuväidete esitamine oleks ilmselgelt ebavajalik. Vastav täiendus võimaldaks ühtlasi jätta menetlusosalise ära kuulamata ka siis, kui menetlusosalise taotluse alusel algatatud haldusmenetluses on haldusorganil vajalik koguda niisuguseid lisaandmeid, mida menetlusosaline ei saa ümber lükata. Lähtudes eelnevast, leidis ka magistritöö teine hüpotees – HMS § 40 lg-s 3 sätestatud erandid ei kajasta kõiki juhtusid, mil haldusmenetluse läbiviimine on ilma menetlusosalist ära kuulamata õigustatud – kinnitust.

Ärakuulamisõiguse erand juhul, kui asja ei otsustata menetlusosalise kahjuks, on autori hinnangul igati põhjendatud. Nimelt on menetlusosalise ärakuulamise eesmärkideks õiglase ja aktsepteeritava otsuse tagamine, mis asja otsustamisel isiku kasuks on juba saavutatud. Vastav erand on laialt aktsepteeritud ka mujal Euroopas. Autor jõudis järeldusele, et see erand rakendub nii olukordades, kus menetlusosalise taotlus rahuldatakse, kui ka haldusorgani algatatud haldusmenetluse korral. Lisaks leidis autor, et asja otsustamiseks menetlusosalise kahjuks tuleb pidada koormavate haldusaktide andmist ja soodustavate haldusaktide andmata jätmist, mistõttu HMS § 40 lg 3 p 3 soodustuste andmisest keeldumise korral rakendatav ei ole.

HMS § 40 lg 3 p 4 analüüsimisel jõudis autor järeldusele, et see erand on kohaldatav üksnes juhtudel, kui isik ei ole haldusmenetluse alustamisest teadlik, mistõttu taotluse esitamist eeldavates menetlustes ei saa punkti 4 kohaldamine kõne alla tulla. Samuti leidis autor, et punkti 4 kohaldamine ei eelda haldusorganil kindlate tõendite olemasolu selle kohta, et menetlusosalise teavitamine kavandatavast haldusotsusest muudab otsusega taotletava eesmärgi saavutamise võimatuks, vaid piisab siiski üksnes sellest, kui esineb

reaalne võimalus, et menetlusosalise teavitamine seab haldusotsusega taotletava eesmärgi saavutamise ohtu.

HMS § 40 lg 3 p 5 analüüsi tulemusel jõudis autor järeldusele, et kuigi olukord, kus menetlusosaline ei ole haldusorganile teada, on praktikas harva esinev, osutub niisugusel juhul punktis 5 sätestatud erand siiski menetlusosalise ärakuulamise võimatuse tõttu vajalikuks. Mis puutub teise HMS § 40 lg 3 p-st 5 tulenevasse ärakuulamisõiguse erandisse – sooritatav toiming puudutab määratlemata hulka isikuid ja nende kindlakstegemine ei ole mõistliku aja jooksul võimalik –, siis ei avastanud autor ka selle erandi analüüsimisel kitsaskohtasid.

Teistes seadustes sätestatud menetlusosaliste arvamuse ja vastuväidete ärakuulamata jätmist võimaldavate alustega seonduvalt jõudis autor järeldusele, et üldjuhul pole eriseadustest niisuguseid ärakuulamisõiguse erandeid võimalik leida ning need üksikud seadused, mis erandi sätestavad, on sisuliselt üldseadusest tulenevaid aluseid korranud. Siiski leidis autor sotsiaalhoolekande seadusest ka niisuguse ärakuulamisõiguse erandi, mille sätestamise järele esineb autori hinnangul vajadus haldusmenetluse seaduses. Nimelt on sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt võimalik sotsiaalhoolekande küsimus lahendada isikut ära kuulamata, kui ärakuulamine ei ole sotsiaalhoolekannet puudutava küsimuse lahendamiseks vajalik.

Autori konkreetsed ettepanekud kehtiva haldusmenetluse seaduse sätete muutmiseks on esitatud käesolevale magistritööle lisatud muudatusettepanekus (lisa 1).

## **EXCEPTIONS IN THE OBLIGATION OF HEARING THE PARTICIPANTS IN AN ADMINISTRATIVE PROCEEDING**

### **SUMMARY**

The right to be heard comes from § 40 of the Administrative Procedure Act and it means that the administrative authority shall enable the person before issuing the administrative act or taking a measure which may damage his/her rights to give his/her opinion in the matter and to give objections. Therefore, the administrative authority's obligation to hear the participant in the administrative proceeding accords to the right to be heard. The principle of hearing is a part of principle of sound administration being the cornerstone of today's administrative law and is therefore deducible directly from § 14 of the Constitution of the Republic of Estonia that provides the arranging and proceeding of everyone's fundamental right. In addition, the material reserve of § 14 of the Constitution of the Republic of Estonia comprises the right that the proceeding in the authority of executive power would be honest. The requirement of honesty means above all that the person communicating with the administrative authority cannot be surprised with an unfavourable decision made unexpectedly. Applying the principle of hearing helps to avoid such negative moment of surprise before making an administrative decisions potentially burdening the person.

Even though the right to be heard was written into the law in Estonia in year 2002 when the Administrative Procedure Act entered into force, such right was recognised earlier. Namely, the Supreme Court has found that pursuant to § 10 of the Constitution of the Republic of Estonia, such general legal principles stand in Estonia that are recognised in the European Judicial Area. In latter, the right to be heard has been treated as a general legal principle for decades.

At the same time, just like any other right, the right to be heard is not without constraints. § 40 (3) of the Administrative Procedure Act provides the grounds in which case hearing the participant in the proceeding is not necessary. Surveying these exceptions is the main focus of present Master's thesis.

The choice of the topic of the Master's thesis is conditioned from the problems in hearing the participants in the proceeding, that are above all related to the lack of exception of right to be heard in certain situations where the respective procedural act does not contribute to making a just decision. In such cases, hearing the person hinders unjustifiably the administrative authority in following the principle provided in § 5 (2) of the Administrative Procedure Act to conduct the administrative procedure as efficiently and straightforwardly as possible.

The aim of present thesis is to identify in which cases conducting the administrative proceeding is justified without hearing the participant in the proceeding and whether the exceptions of right to be heard provided in § 40 (3) of the Administrative Procedure Act reflect those cases.

In order to do that, the essence of the right to be heard is disclosed in the first part of the thesis, explaining the values that hearing a person protects and applying the right to be heard in administrative proceeding is also treated. In addition, the consequences of violating the principle in question have been analysed. In the second part of the Master's thesis, the exceptions of the right to be heard are treated, bringing forth the typical cases of applying the exceptions as well as the problems related to applying the exceptions and evaluating the applicability of the legal provisions and legal clarity.

In compiling the thesis, special literature and analysis of the decisions of the Supreme Court and European Court of Justice were used. Also, in order to interpret the provisions of law the author has examined the decisions of administrative courts and circuit courts in which an opinion has been disclosed on some exception of right to be heard. To get a better comparative image, also the legal provisions of other countries concerning the exceptions of right to be heard have been analysed. For that, the regulation of administrative proceeding of Finland, Sweden and Latvia have been observed; also the Administrative Act of the Federal Republic of Germany. In addition, the regulation provided in § 40 (3) of the Administrative Procedure Act has been compared to the respective treatment of the institutions of the European Union and Council of Europe. Therefore, mainly the analytic and comparative methods have been used in the Master's thesis.

It was found in the Master's thesis that the purpose of the right to be heard is the making of a just decision and securing the human dignity and the acceptability of the decision. The efficient use of the right to be heard implies that the person knows well on what he/she has to provide an opinion about. Therefore, the administrative authority should, before preparing the administrative act, give the necessary information to the participants in the proceeding, including provide the participants in the proceeding with an outline of the factual matters being the grounds for the decision and the results of proof. As the person can influence the administrative authority in making the decision also with legal arguments, a position should be taken that the person should be given a chance to respond to the legal reasoning of the administrative legislation. In making the administrative decision, the administrative authority shall consider the opinions and response of the participant in the proceeding, reasoning the issued administrative procedure act in addition to factual matters and legal reasoning given to the participant in the proceeding to exercise the right of being heard also with supplementary arguments that confute the objections of the participant in the proceeding.

What concerns the consequences of violating the right to be heard, the European Court of Justice is on the position that the violation of the right to be heard brings along declaring the administrative procedure act or measure as void only in case when it has been established that without that violation the result of the administrative proceeding would have been different. The Supreme Court, on the other hand, finds violation of the right to be heard such a significant procedural error, which independent of the evaluation given to the substance of the decision, brings along declaring the administrative procedure act as void, and independent of the fact whether the hearing of the persons actually influenced the deciding or not. Considering the consequences of the violation of the right to be heard, it is especially important in author's evaluation that the grounds allowing the non-hearing of the opinions and objections of the participant in the proceeding would be clearly and sufficiently regulated in legislation in order for the administrative authority to apply them without problems.

In the second chapter of the Master's thesis, a conclusion is made that not all the exceptions of the right to be heard provided in § 40 (3) of the Administrative Procedure Act do not justify themselves. Namely, § 40 (3)6) of the Administrative Procedure Act

allows the non-hearing of the opinions and objections of the participant in the proceeding if the administrative act is issued as a general order. Such exception was rendered into the law on procedure-economic considerations, as it was thought that it would become too burdening for the administrative authority to hear all persons concerned with general order. By doing that, it was not considered that in general order there might not always be many participants in the proceeding and in such situation, hearing the participants in the proceeding of issuing general order would not be more burdening to the administrative authority in comparison to the regular administrative act; and therefore, the procedure-economic considerations for not hearing the participants in the proceeding do not exist. Even in case there should be many participants in the proceeding of issuing general order, the exception of a proceeding with a large number of participants could be applied, if necessary, as the grounds for not hearing the persons. The latter does not mean, though, that in issuing an administrative act or taking a measure in the administrative proceeding where the number of participants exceeds 50, all the participants in the proceeding could be left unheard, but the administrative authority should consider the level of concern of the rights and interests of the participants in the proceeding and include the persons especially concerned into the proceeding. Therefore, the author has come to a conclusion that naming the general order in the list of exceptions of the right to be heard is not reasoned and the hypothesis of the Master's thesis – the exceptions provided in § 40 (3) of the Administrative Proceeding Act reflect the cases when conducting the administrative proceeding is not justified without hearing the participant in the proceeding – found confirmation. As a result of it, the author finds necessary to amend the Administrative Proceeding Act.

In her Master's thesis, the author also came to a conclusion that as the necessity of the prevention of damage and public interests preponderate the right to be heard of the participant in the proceeding, conducting the administrative proceeding without hearing the participant in the proceeding in cases named in § 40 (3)1) of the Administrative Proceeding Act is justified. The similar exception is provided in laws of other countries regulating the administrative proceeding and also the European Court of Justice has accepted the exception of the persons' right to be heard in cases connected with international security. Still, the administrative authority has to consider in applying the respective exception that in application of the exception in the question the public interest is not enough for

conducting the administrative proceeding but such danger to public interests must exist which deterrence is not possible after a certain time from finding out about the danger, which is inevitable in case of hearing.

In relation to the provisions of § 40 (3)2) of the Administrative Proceeding Act, according to which an administrative proceeding may be conducted without hearing the opinions and objections of a participant in the proceeding, if there is no deviation from the information provided in the application or explanation of the participant in the proceeding and there is no need for additional information, the author has come to a conclusion that the respective exception is applicable only in a situation where the decision in the administrative matter is made against the person, as otherwise the exception coming from § 40 (3)3) of the Administrative Proceeding Act, would be applied.

Also, the author has come to a conclusion with the respective exception that in cases when the administrative authority has not provided with the application or explanation by the participant in the proceeding, it is not possible to apply clause 2 if the necessity for getting additional information is lacking. At the same time, the necessity for such exception exists in a situation where the circumstances being the basis of the administrative decision are so obvious to the administrative authority that there is no reasonable doubt that the person could influence the passing of the administrative decision or the result with his/her opinion or objections. As one of the purposes of the right to be heard is securing the making of the more just decision than in a situation where the hearing cannot help the achievement of this purpose, it is not practical to enable the person to express his/her opinion. Being guided by the aforementioned, the author proposes to supplement the list of exceptions of right to be heard with the grounds that allows the opinions and objections of the participants in the proceeding to be unheard when the provision of the opinion and objection would be manifestly unnecessary.

The respective supplement would allow to leave the participants in the proceeding to be unheard also when in the administrative proceeding initiated on the basis of the application of the participant in the proceeding it is necessary for the administrative authority to gather such additional information that the participant in the proceeding cannot confute. Being guided by the previous, the second hypothesis of the Master's thesis – the exceptions

provided in § 40 (3) of the Administrative Procedure Act do not reflect all cases when the conduction of the administrative proceeding without hearing the participant in the proceeding is justified – found confirmation. As a result of that, the author finds necessary to supplement § 40 (3) of the Administrative Procedure Act.

The exception of right to be heard in case when the decision is not made against the participant in the proceeding is reasoned in author's evaluation. Namely, the purpose of hearing the participant in the proceeding, is securing a just and acceptable decision which is already achieved in case the decision is made in the parson's favour. The respective exception is widely accepted in Europe. The author has come to a conclusion that this exception is applied in situations where the application of the participant in the proceeding is satisfied and also in cases of administrative proceedings initiated by the administrative authorisation. In addition, the author found that the issuing of burdening administrative acts and non-issuing of favourable administrative acts shall be considered as deciding the matter against the participant in the proceeding, for which reason it is not applicable in case of refusing the granting of benefits of § 40 (3)3) of the Administrative Proceeding Act.

In analysing § 40 (3)4) of the Administrative Proceeding Act, pursuant to which it is possible to waive the hearing if notification of the administrative act or measure which is necessary for providing opinions or objections does not enable achievement of the purpose of the administrative act or measure, the author came to a conclusion that this exception is applicable only in cases when the person is not aware of the initiation of the administrative proceeding for which reason in proceedings that presume filing an application applying clause 4 is out of question. Also, the author found that applying clause 4 does not presume the administrative authority having certain proof on informing the participant in the proceeding about the fact that the planned administrative decision makes the achievement requested with the decision impossible, but it is already sufficient when a real opportunity occurs that informing the participant in the proceeding endangers the achievement of the purpose requested by the administrative decision.

As a result of the analysis of § 40 (3)5) of the Administrative Proceeding Act, the author came to a conclusion that even though a situation where the participant in the proceeding is

not known to the administrative authority is rather rare in practice, the exception provided in clause 5 is necessary because of the impossibility of hearing the participant in the proceeding. What concerns the other exception of hearing coming from § 40 (3)5) of the Administrative Proceeding Act – the measure taken affects an infinite number of persons and identification of the persons is impossible within a reasonable period of time – the author did not discover any problems in analysing this exception.

Concerning other grounds provided in law that allow the opinion and objections of the participant in the procedure to be unheard, the author came to a conclusion that in general it is not possible to find such exceptions of the right to be heard from specific law and these few laws that provide the exception have generally repeated the grounds coming from the Administrative Proceeding Act. Still, the author found an exception of the right to be heard from the Social Welfare Act for which provision, in author's evaluation, there is a necessity in Administrative Proceeding Act. Namely, pursuant to the Social Welfare Act, it is possible to resolve the matter of social welfare without hearing the person when the hearing is not necessary for resolving the matter concerning social welfare.

## KASUTATUD MATERJALID

### Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, Tartu Ülikooli kirjastus, 2004.
2. Bernitz, U., Nergelius, J., Cardner, C. (editors). General Principles of EC Law in a Process of Development. The Netherlands: Kluwer Law International BV, 2008.
3. Fortsakis, T. Principles Governing Good Administration. European Public Law 2, 2005.
4. Kanska, K. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal 3, 2004.
5. Knack, H.J. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 4., Neubearbeitete und erweiterte Auflage. München. Carl Heymanns. Verlag KG. 1994.
6. De Leuw, M.E. The European Ombudsman's Role as a Developer of Norms of Good Administration. European Public Law 2, 2011.
7. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
8. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
9. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
10. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica 8, 2001.
11. Merusk, K. Presumptions of Law for Ensuring Fundamental Rights in Administrative Proceeding, Juridica International 7, 2002.
12. Olle, V. Ühise esindaja instituut haldusmenetluses. Juridica 8, 2003.
13. Parrest, N. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica 1, 2006.
14. Parrest, N. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. Juridica 4, 2005.
15. Saarmets, V. Viivitamata mõistliku aja jooksul. Õiguskeel 1, 2002.
16. Schwarze, J. European Administrative law. Sweet and Maxwell 1992.

17. Truuväli, E.-J., jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura, 2008.
18. Tridimas, T. The General Principles of EC Law, second edition, 2005, Oxford University Press.

## **Kasutatud normatiivmaterjalid**

### **Eesti Vabariigi seadused**

19. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juunil 1992. RT 1992, 26, 349; 2007, 33, 210.
20. Haldusmenetluse seadus. 06. juunil 2001. RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 3.
21. Halduskohtumenetluse seadustik. 27. jaanuaril 2011. RT I, 23.02.2011, 3; 28.12.2011, 1.
22. Karistusregistri seadus. 17. veebruaril 2011. RT I, 21.03.2011, 3; 29.12.2011, 1.
23. Krediidiasutuste seadus. 09. veebruaril 1999. RT I 1999, 23, 349; 13.12.2011, 1.
24. Maksukorralduse seadus. 20. veebruaril 2002. RT I 2002, 26, 150; 22.12.2011, 3.
25. Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus. 19. detsembril 2007. - RT I 2008, 3, 21; 29.12.2011, 1.
26. Riigivastutuse seadus. 2. mail 2001. RT I 2001, 47, 260; 13.09.2011, 9.
27. Sotsiaalhoolekande seadus. 08. veebruaril 1995. RT I 1995, 21, 323; 30.12.2011, 3.
28. Toote nõuetele vastavuse seadus. 20. mail 2010. RT I 2010, 31, 157; 2010, 31, 158.
29. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. 05. mail 1993. RT 1993, 26, 441; 2010, 22, 108.
30. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. 21. oktoobril 1998. RT I 1998, 98, 1575; 22.12.2011, 3.

### **Euroopa Liidu ja Euroopa Nõukogu õigusaktid**

31. Lissaboni leping. – ELT C 306, 17.12.2007.
32. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioon 77(31). Arvutivõrgus. Kättesaadav:

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009032&SecMode=1&DocId=752646&Usage=2>.

33. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus CM/Rec(2007)7. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

34. Euroopa hea halduse tava eeskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att\\_146851\\_ET\\_code2005\\_et.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/attachements.cfm/att_146851_ET_code2005_et.pdf).

### **Teiste riikide õigusaktid**

35. Latvian Administrative Procedure Law. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan018406.pdf>.

36. Verwaltungsverfahrensgesetz. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.gesetzesweb.de/VwVfG.html>.

37. Finnish Administrative Procedure Act. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf>.

38. Sweden Administrative Procedure Act (1986). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/06/48/92/a02dc523.pdf>.

### **Kasutatud kohtupraktika**

#### **Riigikohtu praktika**

39. Riigikohtu halduskolleegiumi 20.04.2011.a. otsus asjas nr 3-3-1-94-10.

40. Riigikohtu halduskolleegiumi 14.02.2011.a. otsus asjas nr 3-3-1-76-10.

41. Riigikohtu halduskolleegiumi 17.06.2011.a. otsus asjas nr 3-3-1-37-11.

42. Riigikohtu halduskolleegiumi 10.12.2010.a. otsus asjas nr 3-3-1-72-10.

43. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20.10.2009.a. otsus asjas nr 3-4-1-14-09.

44. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2008.a. otsus asjas nr 3-3-1-25-08.

45. Riigikohtu halduskolleegiumi 24.05.2007.a. otsus asjas nr 3-3-1-21-07.

46. Riigikohtu halduskolleegiumi 05.05.2007.a. otsus asjas nr 3-3-1-102-06.

47. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2006.a. otsus asjas nr 3-3-1-2-06.

- 48. Riigikohtu halduskolleegiumi 29.05.2006.a. otsus asjas nr 3-3-1-23-06.
- 49. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.12.2006.a. otsus asjas nr 3-3-1-80-06.
- 50. Riigikohtu halduskolleegiumi 29.05.2006.a. otsus asjas nr 3-3-1-23-06.
- 51. Riigikohtu halduskolleegiumi 11.12.2006.a. otsus asjas nr 3-3-1-61-06.
- 52. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 03.03.2005.a. otsus asjas nr 3-3-1-1-05.
- 53. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 27.06.2005.a. otsus asjas nr 3-4-1-2-05.
- 54. Riigikohtu halduskolleegiumi 14.01.2004.a. otsus asjas nr 3-3-1-82-03.
- 55. Riigikohtu halduskolleegiumi 08.04.2004.a. otsus asjas nr 3-3-1-13-04.
- 56. Riigikohtu halduskolleegiumi 07.05.2003.a. otsus asjas nr 3-3-1-31-03.
- 57. Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003.a. määrus asjas nr 3-3-1-32-03.
- 58. Riigikohtu halduskolleegiumi 17.11.2003.a. otsus asjas nr 3-3-1-74-03.
- 59. Riigikohtu halduskolleegiumi 25.11.2003.a. otsus asjas nr 3-3-1-70-03.
- 60. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17.02.2003.a. otsus asjas nr 3-4-1-1-03.
- 61. Riigikohtu halduskolleegiumi 08.10.2002.a. määrus asjas nr 3-3-1-56-02.
- 62. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.09.1994.a. otsus asjas nr III-4/A-5/94.

### **Ringkonnakohtute praktika**

- 63. Tallinna Ringkonnakohtu 25.05.2011.a. otsus haldusasjas nr 3-10-160.
- 64. Tallinna Ringkonnakohtu 31.03.2011.a. otsus haldusasjas nr 3-10-434.
- 65. Tartu Ringkonnakohtu 19.10.2010.a. otsus haldusasjas nr 3-10-112.
- 66. Tallinna Ringkonnakohtu 29.03.2010.a. otsus haldusasjas nr 3-09-277.
- 67. Tallinna Ringkonnakohtu 19.11.2009.a. otsus haldusasjas nr 3-07-2155.
- 68. Tallinna Ringkonnakohtu 23.01.2009.a. otsus haldusasjas nr 3-07-2311.
- 69. Tallinna Ringkonnakohtu 28.05.2008.a. otsus haldusasjas nr 3-07-2310.

- 70. Tallinna Ringkonnakohtu 12.05.2008.a. otsus haldusastja nr 3-06-738.
- 71. Tartu Ringkonnakohtu 07.11.2006.a. otsus haldusastja nr 3-06-529.
- 72. Tartu Ringkonnakohtu 08.06.2006.a. otsus haldusastja nr 3-05-1317.

### **Halduskohtute praktika**

- 73. Tallinna Halduskohtu 09.05.2011.a. otsus haldusastja nr 3-10-2654.
- 74. Tartu Halduskohtu 04.07.2011.a. otsus haldusastja nr 3-11-24.
- 75. Tallinna Halduskohtu 09.05.2011.a. otsus haldusastja nr 3-10-2654.
- 76. Tartu Halduskohtu 04.07.2011.a. otsus haldusastja nr 3-11-24.
- 77. Tartu Halduskohtu 16.03.2011.a. otsus haldusastja nr 3-10-3156.
- 78. Tartu Halduskohtu 23.08.2011.a. otsus haldusastja nr 3-11-1017.
- 79. Tartu Halduskohtu 28.10.2011.a. otsus haldusastja nr 3-11-1799.
- 80. Tartu Halduskohtu 28.10.2011 a otsus haldusastja nr 3-11-1798.
- 81. Tallinna Halduskohtu 18.04.2011.a. otsus haldusastja nr 3-10-3149.
- 82. Tallinna Halduskohtu 10.02.2011.a. otsus haldusastja nr 3-10-1790.
- 83. Tallinna Halduskohtu 15.11.2011.a. otsus haldusastja nr 3-11-1075.
- 84. Tartu Halduskohtu 30.09.2011.a. otsus haldusastja nr 3-11-1569.
- 85. Tallinna Halduskohtu 28.06.2010.a. otsus haldusastja nr 3-10-160.
- 86. Tallinna Halduskohtu 10.11.2010.a. otsus haldusastja nr 3-10-1814.
- 87. Tallinna Halduskohtu 03.11.2010.a. otsus haldusastja nr 3-10-2351.
- 88. Tallinna Halduskohtu 21.10.2010.a. otsus haldusastja nr 3-08-1770.
- 89. Tallinna Halduskohtu 08.09.2010.a. otsus haldusastja nr 3-10-1182.
- 90. Tallinna Halduskohtu 05.06.2009.a. otsus haldusastja nr 3-06-1405.
- 91. Tallinna Halduskohtu 11.12.2009.a. otsus haldusastja nr 3-09-1097.
- 92. Tallinna Halduskohtu 26.06.2009.a. otsus haldusastja nr 3-09-601.
- 93. Tartu Halduskohtu 21.11.2008.a. otsus haldusastja nr 3-08-1755.

94. Tallinna Halduskohtu 23.05.2008.a. otsus haldusajand nr 3-08-251.
95. Tallinna Halduskohtu 10.10.2008.a. otsus haldusajand nr 3-08-1041.
96. Tallinna Halduskohtu 12.02.2008.a. otsus haldusajand nr 3-07-1303.
97. Tallinna Halduskohtu 19.12.2007.a. otsus haldusajand nr 3-07-2209.
98. Tartu Halduskohtu 30.11.2007.a. otsus haldusajand nr 3-07-1789.
99. Tallinna Halduskohtu 03.04.2007.a. otsus haldusajand nr 3-05-509.
100. Tallinna Halduskohtu 14.11.2007.a. otsus haldusajand nr 3-07-1729.
101. Tallinna Halduskohtu 07.04.2006.a. otsus haldusajand nr 3-06-28.
102. Tallinna Halduskohtu 21.08.2006.a. otsus haldusajand nr 3-06-888.
103. Tartu Halduskohtu 11.12.2006.a. otsus haldusajand nr 3-06-1674.

#### **Euroopa Kohtu ja Esimese astme kohtu praktika**

104. Euroopa Kohtu 03.09.2008.a. otsus liidetud kohtuasjades C-402/05 and C-415/05, Kadi and Al Barakaat v Council and Commission.
105. Euroopa Kohtu 14.10.2004.a. otsus kohtuasjas C-36/02, Omega v Oberbürgermeisterin.
106. Euroopa Kohtu 14.05.1998.a. otsus kohtuasjas C-48/96, Windpark Groothusen v Commission.
107. Euroopa Kohtu 29.06.1994.a. otsus kohtuasjas C-135/92, Fiskano v Commission.
108. Euroopa Kohtu 21.11.1991.a otsus kohtuasjas C-269/90, Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte.
109. Euroopa Kohtu 21.03.1990.a otsus kohtuasjas C-142/87, Belgium v Commission.
110. Euroopa Kohtu 10.07.1986.a otsus kohtuasjas C-234/84, Belgium vs Commission.
111. Euroopa Kohtu 28.05.1980.a. otsus liidetud kohtuasjades 3 ja 75/79, Kuhner v Commission.
112. Euroopa Kohtu 13.02.1979.a. otsus kohtuasjas C-85/76, Hoffmann-La Roche v Commission.
113. Euroopa Kohtu 23.10.1974.a. otsus kohtuasjas C-17/74, Transocean Marine Paint Association v Commission.

114. Esimese astme kohtu 11.07.2007.a. otsus kohtuasjas T-47/03, Sison v Council.
115. Esimese astme kohtu 12.12.2006.a. otsus kohtuasjas T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council.
116. Esimese astme kohtu 19.06.1997.a. otsus kohtuasjas T-260/94, Air Inter v Commission.
117. Esimese astme kohtu 29.06.1995.a. otsus kohtuasjas T-30/91, Solvay v Commission.
118. Esimese astme kohtu 06.12.1994.a. otsus kohtuasjas T-450/93, Lisrestal v Commission.
119. Esimese astme kohtu 04.06.1963.a. otsus kohtuasjas C-32/62, Alvis v Council.

### **Euroopa Inimõiguste kohtu praktika**

120. Euroopa Inimõiguste Kohtu 16.02.2000.a. otsus kohtuasjas 27052/95, Jasper v United Kingdom.

### **Muud allikad**

121. Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE I) seletuskiri, Vabariigi Valitsus 2000. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103).
122. Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee selgitav memorandum resolutsioonile 77(31). Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2009026&SecMode=1&DocId=1844486&Usage=2>.
123. Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi 10.12.2010.a. otsusele asjas nr 3-3-1-72-10.
124. Justiitsministeeriumi tööplaan aastaks 2012. Arvutivõrgus. Kättesaadav:  
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56077/Justiitsministeeriumi+toet+F6%F6plaan+aastaks+2012.pdf>.

**Kohtujuristide arvamused**

125. Kohtujurist Jacobs'i 11.07.1991.a. arvamus kohtuasjas C-260/90, Technische Universität München v Hauptzollamt München-Mitte.
126. Kohtujurist Warner'i 30.04.1980.a. arvamus kohtuasjas C-136/79, National Panasonic v Commission.
127. Kohtujurist Warner'i 14.02.1979.a. arvamus kohtuasjas C-113/77, NTN Toyo Bearing v Council.

## HALDUSMENETLUSE SEADUSE MUUTMISE SEADUS

**§ 1.** Haldusmenetluse seaduses (RT I 2001, 58, 354; 23.02.2011, 3) tehakse järgmised muudatused:

1) paragrahvi 40 lõiget 3 täiendatakse punktiga 2<sup>1</sup> järgmises sõnastuses:

„2<sup>1</sup>) arvamuse või vastuväidete esitamise võimaldamine oleks ilmselgelt ebavajalik.“;

2) paragrahvi 40 lõike 3 punktist 6 jäetakse välja sõnad „haldusakt antakse üldkorraldusena või“.

Tallinn “ “ \_\_\_\_\_ 2012

Riigikogu esimees

## SELETUSKIRI

### **„Haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse“ eelnoõ juurde**

#### **1. Sissejuhatus**

„Haldusmenetluse seaduse muutmise seaduse“ eelnoõ on koostanud Kätlin Stikkermann. Seaduse eelnoõ vastuvõtmiseks Riigikogus on vajalik lihthäälteenamus.

#### **2. Eesmärk**

Seaduse eesmärgiks on täpsustada ja täiendada haldusmenetluse seaduse ärakuulamisõiguse erandite loetelu.

#### **3. Eelnoõ sisu ja võrdlev analüüs**

**Eelnoõ § 1 punktiga 1** täiendatakse ärakuulamisõiguse erandite loetelu alusega, mis võimaldab jätta menetlusosalise arvamuse ja vastuväited ära kuulamata, kui arvamuse ja vastuväidete esitamine oleks ilmselgelt ebavajalik. Selle erandi järele esineb vajadus juhtudel, mil haldusotsuse tegemise aluseks olevad asjaolud on haldusorganile niivõrd selged, et puudub mõistlik kahtlus, et isik saaks oma arvamuse või vastuväidetega haldusotsuse vastuvõtmist või tulemust mõjutada. Kuna ärakuulamisõiguse üks eesmärkidest on õiglasema otsuse tegemisele kaasa aitamine, siis olukorras, kus ärakuulamine selle eesmärgi saavutamisele kaasa aidata ei saa, ei ole isikule arvamuse esitamise võimaldamine ka otstarbekas.

**Eelnoõ § 1 punktiga 2** kaotatakse ärakuulamisõiguse erandite loetelust võimalus jätta menetlusosalise arvamus ja vastuväited ära kuulamata, kui haldusakt antakse üldkorraldusena. Nimelt on üldkorralduse puhul tegemist küll haldusaktiga, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele, kuid viimane ei tähenda automaatselt, et üldkorraldus peaks puudutama niivõrd paljusid isikuid, et nende ärakuulamine muutuks haldusorgani jaoks liialt koormavaks. Üldkorralduseks on ka asja avalik-õigusliku seisundi muutmine, mille puhul võib puudutatud isikuks olla üksnes asja omanik. Sellistel juhtudel ei oleks haldusorgani jaoks võrreldes tavalise haldusaktiga üldkorralduse menetlusosaliste ärakuulamine sugugi koormavam, mistõttu ei esine menetlusökonomilisi kaalutlusi menetlusosaliste ära kuulamata jätmiseks. Samas juhul,

kui üldkorraldusel ka peaks olema palju menetlusosalisi, oleks võimalik isikute ära kuulamata jätmise alusena kohaldada massmenetluse erandit.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõu ei sisalda vähetuntuid sõnu ega võõrtermineid. Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu vastab Euroopa Liidu õigusele.

#### **6. Seaduse mõjud**

Seadusel on positiivne mõju menetlusökonomiale, kuivõrd see võimaldab haldusorganitel haldusmenetluse kiiremat läbiviimist. Samuti on seadusel positiivne mõju isikute õiguste kaitsel, kuna seaduse muudatusega laiendatakse ärakuulamisõigust ka üldkorralduse menetlusosalistele.

#### **7. Seaduse rakendamiseks vajalikud kulutused ja tulud**

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja teha täiendavaid kulutusi. Seadus ei too kaasa täiendavaid tulusid.

#### **8. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras.

#### **9. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu.