

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Mari-Liis Kivipõld

**HALDUSAKTI PÕHJENDAMISE VIGADE TAGAJÄRJED EESTI
HALDUSKOHTUMENETLUSES**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Ivo Pilving

Tartu
2013

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
I. PÕHJENDAMISVIGADE TAGAJÄRGEDE ÕIGUSLIK REŽIIM	8
1.1. Menetlus- ja vormivigade tagajärgede reguleerimise üldised lähtekohad.....	8
1.2. HMS § 58 kohaldamisest.....	10
1.2.1. Põhjendamisviga kui relatiivne viga	10
1.2.2. Viga ei võinud mõjutada asja otsustamist	12
1.2.2.1. Tulemusrelevantsuse kriteerium	12
1.2.2.2. Põhjusliku seose olemasolu.....	14
1.3. Õigusvastasus kui haldusakti põhjendamisvea üldine tagajärg.....	16
II. VEAD FAKTILISES ALUSES	18
2.1. Faktiline alus puudub	18
2.1.1. Maksuotsused	18
2.1.2. Põllumajandustoetuste määramise otsused.....	23
2.2. Faktiline alus on ebapiisav	26
III. VEAD ÕIGUSLIKUS ALUSES	30
3.1. Diskretsiooninormiga seotud eksimused.....	30
3.2. Muu puudus õiguslikus aluses.....	33
3.3. Vahekokkuvõte.....	36
IV. VEAD KAALUTLUSTES	38
4.1. Põhikaalutlused puuduvad.....	38
4.1.1. Planeerimisotsused	38
4.1.2. Teenistusest vabastamise otsused.....	41
4.1.3. Muud otsused.....	44
4.2. Kõrvalkaalutlused puuduvad	52
4.3. Hindamiskriteeriumid puuduvad	54
4.4. Määratlemata õigusmõisted.....	56
KOKKUVÕTE	60
Folgen von Begründungsfehlern des Verwaltungsakts im estnischen Verwaltungsgerichtsverfahren	66
LÜHENDID	72
KASUTATUD KIRJANDUS	72
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	73
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	74

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi Põhiseaduse¹ §-st 14 tulenev hea halduse põhimõte seob vahetult täitevvõimu, kes peab sellega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja universaalaktide andmisel. Kitsas mõttes on see põhimõte õiguslik kategooria, millest lähtudes hinnatakse haldustegevuse õiguspärasust. Sellisena hõlmab see muuhulgas haldusmenetluse seadusesse koondatud põhimõtteid.² Üldine riigivõimu teostamise õiguspärasuse nõue kehtib ka kõigi haldusaktide puhul.³ Demokraatlikus riigis ei piisa aga haldusotsuste aktsepteeritavuseks sellest, et ametiasutus tegutseb õigesti. Otsused peavad adressaate ja puudutatud isikuid ka nende õigsuses veenma. Protseduraalset demokraatlikku legitimeerimist teenib teiste instrumentide kõrval ka haldusorgani põhjendamiskohustus.⁴ Kuna haldusmenetluses võib siiski esineda eksimusi põhjendamiskohustuse nõuetekohase täitmise vastu, tekib küsimus nende vigade võimalikest õiguslikest tagajärgedest.

Õiguspärane haldusakt peab olema antud kehtivaid menetlus- ja vorminõudeid järgides ning samal ajal peab akti sisu olema kooskõlas materiaalõigusega. Nii formaalse kui ka sisulise õiguspärasuse nõuetega vastuolus olev haldusakt on iseenesest õigusvastane, kuid õigusvastasusest hoolimata reeglina kehtiv ning omab akti adressaadi ja selle väljastanud haldusorgani jaoks siduvat õigusjõudu. Kohustus haldusakti põhjendada kuulub vorminõuete hulka ning põhjendamisveaga haldusakt on sestap formaalselt õigusvastane. Diskussioon haldusaktide põhjendamise teemal ei käsitlegi tänapäeval enam seda, kas põhjendus kuulub koormava haldusakti õiguspärase ülesehituse koosseisu hulka, vaid küsimusi sellest, kas haldusakt, mis ei sisalda nõuetelevastavat põhjendust, tuleks igal juhul tühistada või saab põhjenduse puudulikkus olla teatud ulatuses aktsepteeritav.⁵ Niisiis õigusvastase haldusakti tühistamiskaebuse lahendamisel halduskohtus tõusetubki küsimus, millistel juhtudel jätta formaalselt õigusvastane haldusakt kehtima ning millal see tühistada.

Nagu menetlus- ja vorminõuetel üldiselt, on haldusakti põhjendamisnõudel teeniv funktsioon asja sisulise tulemuse saavutamise seisukohalt. Põhjendamisnõue ei ole absoluutse iseloomuga menetluseeskiri, mille vastu eksimine toob sõltumata rikkumise mõjust haldusakti sisulisele õiguspärasusele igal juhul kaasa akti tühistamise. Mõistete paarid õiguspärane –

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

² M. Ernits. PõhiS § 14/3.2.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

³ A.Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 271.

⁴ H. Pünder. Grundlagen des Verwaltungsverfahrensrechts. – JuS 4/2011, S. 292.

⁵ U. Kischel. Die Begründung. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003, lk 223.

õigusvastane ja kehtiv – kehtetu ei ole omavahel kindlas seoses, vaid võivad moodustada erinevaid kombinatsioone⁶ ning seda ka halduskohtumenetluse käigus haldusakti tühistamisnõude menetlemise tulemusena. Seega põhjendamisvea eksisteerimine haldusaktis ei tähenda ilmtingimata, et akt on sisuliselt valesti antud ja materiaalõigusega vastuolus, mis tähendab, et igal konkreetsel juhul tuleb kohtuliku kontrolli käigus hinnata, kas veal võis olla mõju asja sisulisele otsustamisele.

Haldusmenetluse seaduse § 58, mis kohaldub kõigile menetlus- ja vormivigadele, sätestab üldise suuna, millest formaalsete vigade tagajärgede valikul juhinduda. Nimelt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui selline rikkumine ei võinud mõjutada asja otsustamist. Kuna seaduses ei sisaldu üksikasjalikumaid reegleid, kuidas erinevate põhjendamisvigade puhul toimida, tekibki küsimus, millest sõltub, et teatud vead toovad kaasa akti tühistamise ja teatud vigade puhul jääb haldusakt ikkagi kehtima.

Menetlus- ja vormivigade tagajärgede õpetuse ülesandeks on formuleerida igas õiguskorras kriteeriumid, mille alusel kohus saaks konkreetsel juhul hinnata formaalsete rikkumiste tagajärge ja rakendada kohaseid sanktsioone. Selliste kriteeriumite väljatöötamise ja kohaldamise kaudu tuleb saavutada kohane tasakaal menetluse eri eesmärkide vahel, mille kaudu kujuneb menetlus- ja vormivigade tagajärgede õiguslik režiim.⁷

Käesoleva magistritöö eesmärgiks ongi välja selgitada, kuidas kohaldatakse HMS §-s 58 sätestatud tulemusrelevantsuse kriteeriumit põhjendamisvigadega haldusaktide tagajärgede üle otsustamisel ning millest võiks põhjendamisveaga haldusaktide puhul sõltuda eristamise piir, mille puhul põhjendamispuudus toob kaasa haldusakti tühistamise kohtu poolt ja milliste puuduste esinemise korral on õigustatud haldusakti kehtivaks jätmine ning kas seni kohtupraktikas väljendatud seisukohad on selles osas ühtsed. Autor annab nimetatud seisukohtade põhjendatusele ja vaieldavamatele küsimustele omapoolse hinnangu.

Töö esimene peatükk käsitleb põhjendamisvigade tagajärgede õigusliku režiimi kujundamise teoreetilisi aluseid. Kõigepealt selgitatakse, millised on üldse võimalikud lähtekohad menetlus- ja vormivigade tagajärgede reguleerimiseks. Seejärel käsitletakse põhjendamisveaga igakordselt ja vältimatult kaasnevat tagajärge – õigusvastasust –, mis jääb

⁶ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 162, änr 20.

⁷ C. Ladenburger. Verfahrenfehlerfolgen im französischen und im deutschen Verwaltungsrecht. Berlin; Heidelberg; New York: Springer-Verlag, 1999, S. 304–305.

Eesti õiguses püsima sõltumata haldusakti kohtuliku kontrolli tulemusena kohaldatud tagajärjest. Sellele järgnevalt lahatakse põhjendamisveaga haldusakti tagajärgede kohaldamisel aluseks oleva õigusnormi osiseid.

Kuna töö eesmärgiks on välja selgitada tulemusrelevantsuse kriteeriumi kohaldamise seaduspärasusi põhjendamisvigade tagajärgede valiku kontekstis, on vajalik lahti käsitleda, milliseid komponente sisaldab sätteosa „ei võinud mõjutada asja otsustamist“ ja kuidas neid sisustada. Seetõttu tuuakse välja õigusnormi kohaldamise eeldused ja sätteosade sisulise tähenduse aluseks olevad teoreetilised lähtekohad ning selgitatakse lahti, mida mõista mõju avaldamise all ja millest juhinduda vea mõju puudumise kindlakstegemisel. Sellega seonduvad omakorda põhjuslikule seosele esitatavad nõuded. Järgmistes peatükkides käsitletava kohtupraktika pinnalt tehtud tähelepanekuid aluseks võttes saab teha järeldusi selle kohta, millised kriteeriumid on olulised põhjusliku seose hindamisel vea ja haldusotsustuse sisu vahel.

Tulemusrelevantsuse kriteeriumi rakendamise iseloomulike joonte süstematiseerimise huvides käsitletakse teises, kolmandas ja neljandas peatükis erinevaid tagajärgede kujunemist mõjutavaid aspekte kohtupraktika analüüsi põhjal tehtud vigade kolmikjaotuse alusel vastavalt sellele, kas tegemist on puuduliku faktilise aluse, puuduliku õigusliku aluse või puudulike kaalutlustega, mis võimaldab paremini eristada aspekte, mis ühe juhtumi kontekstis esineva vea puhul toovad kaasa haldusakti tühistamise, kuid teiste eluliste asjaolude esinedes võimaldavad jätta akti kehtima.

HMS § 58 ei sisalda otseseid juhtnõore selleks, kas põhjendamisvea mõju olemasolu või puudumise hindamine peaks erinevalt sõltuvalt sellest, kas tegemist on nõ jäiga õiguse või kaalutlusõiguse alusel tehtava otsusega ning kas tähtsust võivad omada ka mingid muud kriteeriumid. Menetlus- ja vormivigade tagajärgede kujundamisel tuleb arvestada mitmete erinevate huvide ja eesmärkidega, kusjuures lähtepunktiks on vajadus taastada ja säilitada õiguspärane olukord. Seetõttu varieeruvad aspektid, mis vigade ja nende tagajärgede õigusliku režiimi puhul on mõõtuandvad ning ühelt poolt tuleneb sellest avar hindamisruum kohtutele, samal ajal on see ka viiteks, et vigade tagajärjed ei ole taandatavad ühele aluspõhimõttele.⁸

⁸ C. Bumke. § 35 Verwaltungsakte. – Hoffmann-Riem, W. et al (Hrsg). Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. München: Verlag C. H. Beck, 2008, S. 1112–1114, Rn 154–155.

Seetõttu on üheks uurimisobjektiks, kas vea mõju hindamine sõltub sellest, kas haldusakt anti jäiga õiguse või diskretsiooniõiguse alusel ja kas erinev lähenemine on õigustatud. Diskretsiooniotsustes esinenud vead on parema jälgitavuse mõttes jaotatud omakorda alapeatükkidesse, kus käsitletakse kaalutluste puudumise erinevaid variante, mille analüüsi kaudu selgub, milliseid nüansse võtab kohus arvesse ühe või teise tagajärje kasuks otsustamisel. Haldusõiguse eriosasse kuuluvate õigusvaldkondade pinnalt uuritakse töös ühtlasi materiaalõigusest tulenevate eripärade mõju haldusakti põhjendamisvea tagajärje valikule.

Lisaks kaalutlusõiguse olemasolule või puudumisele ja haldusõiguse erivaldkondade materiaalõiguse eripäradele tekib küsimus, kas esineb täiendavaid aspekte, millest tagajärje valik võib sõltuda ning millised need võiksid olla. Seetõttu püütakse töös välja selgitada, kas tagajärje valikule võivad mõju avaldada ka haldusakti välised erandlikud asjaolud ning kuivõrd võivad mõju avaldada faktilise koosseisu keerulisus ja selgitamist vajavate üksikprobleemide komplitseeritus, samuti puudutatud õiguste iseloom ja kaalukus, otsuse reeglipärane või erandlik iseloom ning põhjendamisnõude üldised eesmärgid.

Isiku seisukohalt on põhjendamine vajalik selleks, et ta mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti. Seejuures peab isik aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte. Teiseks on nõuetekohasel põhjendusel halduse jaoks enesekontrolliabinõu funktsioon, mis võimaldab haldusorganil veenduda selles, et tehtud on õige otsus ning kolmandaks on põhjendus oluline haldusakti õiguspärasuse tõhusaks järelkontrolliks vaideorgani või kohtu poolt veendumaks haldusakti sisulises õiguspärasuses.⁹ Töös analüüsitakse, kas ja millistel juhtudel on nendel eesmärkidel iseseisev roll vea tagajärje valikul ning kuidas need konkreetses situatsioonides avalduvad ja vea tagajärje valikule mõju avaldavad.

Lisaks tühistamist ja kehtivaks jätmist mõjutavatele kriteeriumitele Eesti õiguskorras tulevad võrdlusmomendina vaatluse alla Euroopa Liidu õigusest tulenevad mõjud siseriiklikule haldusakti põhjendamisvigade käsitlemise õiguslikule režiimile ja kohtupraktika näitel tuuakse välja need aspektid, mida Euroopa Kohus on pidanud otsustavaks ühe või teise tagajärje valikul.

⁹ P. P. Craig. Administrative Law. 5th edition. London: Sweet & Maxwell, 2003, p. 436.

Haldusakti põhjendamisvigade ja tagajärgede vaheliste seoste leidmise jaoks kasutatakse alusmaterjalina eeskätt Riigikohtu halduskolleegiumi lahendeid, aga ka Euroopa Kohtu ja Saksamaa Liitvabariigi kõrgeima astme halduskohtu teemakohaseid lahendeid, samuti kehtivat seadusandlust ning vastavat valdkonda puudutavat teoreetilist kirjandust, sealhulgas erialaseid teadusartikleid. Töö alusmaterjali uurimisel ning töö kirjutamisel kasutatakse võrdlevat ning tekstianalüüsi meetodit.

I. PÕHJENDAMISVIGADE TAGAJÄRGEDE ÕIGUSLIK REŽIIM

1.1. Menetlus- ja vormivigade tagajärgede reguleerimise üldised lähtekohad

Menetlus- ja vorminõuetele omistatakse üldiselt teeniv funktsioon, mis tähendab, et lõppastmes on nende eesmärgiks tagada materiaalõiguse õige kohaldamine. Kui haldusakti andmisel on rikutud menetlus- ja vorminõudeid, on haldusakt formaalselt õigusvastane. Sellegipoolest võib otsustus olla sisuliselt õiguspärane. Menetlus- ja vormivigade mõju käsitletaksegi diferentseeritult ning vigu ei seota ühe kindla tagajärjega ilma nende võimalikku mõju arvesse võtmata, sest primaarne on sisuliselt õige haldusakti andmine ning selleni jõudmise tee ja otsustuse vorm on teisejärgulise tähtsusega.¹⁰

Haldusmenetluse käigus tehtud vigadele saab reageerida väga erinevalt. Põhimõtteliselt võib eristada kolme mõeldavat tagajärge. Viga võib haldusakti algusest peale tühiseks muuta. Kui viga ei põhjusta haldusakti tühisust, on vigane haldusakt kehtiv ja seob nii haldusorganit kui ka akti adreassaati. Enamik menetlusvigu, nii ka põhjendamisvead, haldusakti õigusjõudu automaatselt ei mõjuta. Arvestades haldusakti funktsiooni fikseerida teatud õiguslik olukord, määrates selle reguleerimisesemeks olevas elulises situatsioonis siduvalt kindlaks isikute õigused ja kohustused ning saavutada teatud stabiilsus, on selline lähenemine praktiline. Kohtuliku kontrolli tulemusena on võimalik akt siiski tühistada, kuid samas võib kohus jätta haldusakti vaatamata rikkumisele kehtima.¹¹ Tagajärgede diferentseerimine on menetlusnõuete teenivat funktsiooni arvestades igati põhjendatud, sest viga ei pruugi akti sisuliselt vaks muuta ning veale igakordselt ühesuguse tagajärje omistamine oleks põhjendamatult jäik lähenemisviis.

Menetlusvigade tagajärgede eristamise vajadus ning võimalus jätta haldusakt kehtivaks, kui menetlusviga haldusakti sisu ei mõjutanud, tuleneb muuhulgas menetluse efektiivsuse ja menetlusökoonomia põhimõtetest.¹² Kui sisuliselt õige, kuid menetlusveaga haldusakt tuleks igal juhul kehtetuks tunnistada, tekiks ikkagi vajadus sama sisuga haldusakt pärast vea esinemise tõttu kehtetuks tunnistamist uuesti välja anda. Menetlus- ja vormivigadele suhtelise iseloomu omistamine teenib seejuures nii akti adreassaadi kui ka haldusorgani huve.

¹⁰ H. Pünder. Fünfter Abschnitt. Verwaltungsverfahren. – Burgi, M. et al., Erichsen, H.–U., Ehlers, D. (Hrsg.). Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin; New York: W. de Gruyter, 2010, S. 503, Rn 57.

¹¹ C. Bumke, S. 1112, Rn 153, S. 1114, Rn 156–157.

¹² C. Bumke, S. 1112–1113, Rn 154.

Haldusakti tühistamisele järgnevas haldusmenetluses annab haldusorgan välja küll menetlusvigadeta haldusakti, kuid õiguslik olukord sellest ei muutu. Haldusmenetlus tuleks aga asja uuel otsustamisel algusest peale läbi viia, mis toob kaasa põhjendamatuid viivitusi ning arvestatava rahalise kulu nii haldusorganile endale kui ka akti adressaadile.¹³ Seega on igati otstarbekas haldusakti sisulist õiguspärasust kohtumenetluses kontrollida selle asemel, et olles vea tuvastanud, haldusakt tühistada ja asi saata haldusorganile uueks otsustamiseks.

Vigane, kuid kehtiv haldusakt on kehtivusest hoolimata õiguskorraga vastuolus, mistõttu tekibki järgmise sammuna vajadus määratleda reeglid õiguspärase olukorra saavutamise jaoks. Saksa õiguses on haldusakti tühistamise kui keskse instrumendi kõrval võimalik ka teatud menetlus- ja vormivigu parandada, sealhulgas aktsepteeritakse haldusorgani võimalust täielikult puuduv põhjendus esitada alles kohtumenetluse käigus ning vigane haldusakt õiguspäraseks ümber kujundada ehk konverteerida (*Umdeutung*).¹⁴ Eesti õiguses saab kõne alla tulla vaid haldusakti tühistamine või kehtivaks jätmine, kusjuures põhjendamiskohustuse rikkumises väljenduva vormivea parandamise sätteid seadus ei sisalda.

Tagajärgede süsteemi kujundamise viimase sammuna seatakse piirid vigade tagajärgede raskusele akti õigusjõu seisukohast. Instrumendid, mida kasutatakse vigase haldusakti tagajärgede piiramisel, on oma olemuselt sellised, mis peaksid ühel või teisel moel võimaldama välistada huvi ja vajaduse menetlusveale teatud rangusastmega reageerida. Näiteks saab tühistamisnõude rahuldamata jätmise põhjusena tulla kõne alla, et akti tühistamist nõudva isiku subjektiivseid õigusi see akt ei puudutagi või puudub õigusvastasusseos vea ja haldusotsustuse lõpptulemuse vahel. Tagajärgede diferentseerimine sõltub peaaesjalikult sellest, millist mõju haldusaktis esinev viga akti sisule omab. Selleks tuleb hinnata, kas viga ja otsustuse sisu on omavahel põhjuslikus seoses, ehk kas viga sai mõjutada asja lõpptulemust.¹⁵

¹³ H. Pünder. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 504, Rn 57.

¹⁴ C. Bumke, S. 1115, Rn 158.

¹⁵ C. Bumke, S. 1116, Rn 159, S. 1134, Rn 195.

1.2. HMS § 58 kohaldamisest

Haldusakti tühistamise nõude lahendamisel kohtus on kohaldatav HMS §-s 58 sätestatud põhimõtte, mille kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda üksnes põhjusel, et haldusakti andmisel rikuti menetlusnõudeid või et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui need rikkumised ei võinud mõjutada asja otsustamist. Seda põhjusel, et formaalselt õigusvastane haldusakt ei pruugi ilmingimata olla materiaalselt õigusvastane. On võimalik, et haldusakt on vaatamata puudulikule kehtestamisprotsessile siiski kooskõlas materiaalõigusega.¹⁶ Säte põhineb ideel, et sisuliselt õige haldusakt, millel esinevad formaalsed puudused, ei kahjusta isiku õigusi ning ühtlasi on tegemist haldusorgani kaitsevahendiga haldusotsuse kehtima jäämise suhtes.¹⁷

HMS § 58 kohaldamise jaoks peavad esinema kaks eeldust: rikutud on menetlus- või vorminõudeid ning rikkumine ei võinud mõjutada asja otsustamist. HMS § 58 kohaldamise tagajärjeks on, et isik ei saa nõuda haldusakti kehtetuks tunnistamist, kui nõuete rikkumine ei võinud mõjutada asja sisulist otsustamist. Säte hõlmab üldiselt kõiki võimalikke menetlus- ja vormivigu,¹⁸ seega ka põhjendamiskohustuse rikkumist. Kuna HMS § 58 välistab üksnes kehtetuks tunnistamise, on ja jääb menetlus- või vormiveaga haldusakt õigusvastaseks.¹⁹ Seega isegi kui põhjendamisveaga haldusakt jäetakse kohtuliku kontrolli läbimise järgselt kehtima, jääb vea esinemise tõttu ikkagi alles akti õigusvastane iseloom. Järgnevalt käsitletaksegi põhjalikumalt sätte kohaldamiseks vajalike eelduste sisu.

1.2.1. Põhjendamisviga kui relatiivne viga

HMS § 58 on põhimõtteliselt kohaldatav kõikidele menetlus- ja vorminõudeid puudutavatele rikkumistele, mida haldusorgan ise enne haldusakti andmist ei ole korrigeerinud või mis ei põhjusta haldusakti tühisust. Menetlus- ja vormiviga viga kõnealuse sätte mõttes kujutab endast eksimusi selliste eeskirjade vastu, mis puudutavad haldusmenetlust selle algusest kuni haldusorgani poolt lõpliku otsuse tegemiseni, ehk haldusakti andmiseni. Menetlus- või vorminõue, mida on rikutud, ei pea tingimata tulenema haldusmenetluse seadusest, vaid säte kohaldub ka kõigile eriseadustes sätestatud nõuete rikkumisele ja haldusmenetluse üldpõhimõtete vastu eksimisele.²⁰

¹⁶ H. Maurer. Haldusõigus, lk 172, änr 38.

¹⁷ F.-J. Peine. Allgemeines Verwaltungsrecht. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2006, S. 169, Rn 735.

¹⁸ A. Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat, lk-d 333 ja 334.

¹⁹ Samas, lk 339.

²⁰ F. O. Kopp, VwVfG § 46/16.

Menetlus- ja vormiviga, mille esinemise puhul saab üldse tekkida küsimus selle mõjust haldusakti sisule ja sellest tulenevalt vajadus hinnata tulemusrelevantsuse kriteeriumi täidetust, peab esiteks olema viga, mis ei ole toonud kaasa haldusakti tühisust, sest tühisuse puhul ei tõusetu enam küsimus sellest, kas menetlusviga võis mõjutada asja otsustamist.²¹ Samuti on oluline, et HMS § 58 on kohaldatav üksnes menetlus- ja vormivigade puhul, mistõttu ei hõlma sätte kohaldamisala rikkumisi, mille puhul on samaaegselt menetlusveaga ka materiaalõigust sisuliselt valesti kohaldatud.²²

Lisaks tuleb välistada, et tegemist on absoluutse menetlusveaga. Selline viga saab tuleneda eksimisest menetlusnormide vastu, millel on oma, menetlusest sõltumatu eesmärk või mille rikkumist peetakse mingil põhjusel nii oluliseks, et tagajärjeks on tühistamine olenemata sellest, kas viga tegelikult avaldas mõju menetluse tulemusele või mitte, mistõttu võib tühistamine tabada ka sisuliselt õiguspärase otsustust.²³

Absoluutse iseloomuga menetlusnormi rikkumise puhul ei oma põhjuslik seos vea ja haldusakti sisulise õiguspärasuse või –vastasuse vahel tähtsust ning vea mõju konkreetsele haldusotsustusele ei hakatagi hindama.²⁴ Kuna rikkumise raskuse tõttu eeldatakse mõju menetlustulemusele ilma vea mõju üksikjuhtumil kontrollimata, on harilikult tegemist abstraktse tulemusrelevantsusega.²⁵ Põhjendamiskohustuse rikkumisel seevastu absoluutset iseloomu ei ole ning selle võimalikku mõju haldusotsustuse sisule käsitletakse igal üksikjuhul eraldi, millest tuleneb vajadus hinnata põhjusliku seose olemasolu vea ja haldusakti seaduslikkuse vahel.

Valiku langetamine tühistamise või kehtivaks jätmise kasuks sõltub sellest, kas põhjendamisviga võis haldusakti sisule mõju avaldada või mitte. Mõju olemasolu tuvastamisel mängivad olulist rolli üksikjuhtumi kontekstis esinevad nüansid, mistõttu võivad vead olenevalt konkreetse elulise situatsiooni asjaoludest olla ühes kontekstis tühistamist kaasa toovad ja teiste faktiliste asjaolude esinedes kehtivaks jätmist võimaldavad. Siit jõuamegi vea mõju tuvastamise komponentide juurde, millega tegeleb järgmine alapeatükk.

²¹ F. O. Kopp, VwVfG § 46/24.

²² F. O. Kopp, VwVfG § 46/16.

²³ C. Ladenburger, S. 285.

²⁴ C. Bumke, S. 1135, Rn 195.

²⁵ N. Parrest. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. – Juridica IV/2005, lk 246.

1.2.2. Viga ei võinud mõjutada asja otsustamist

1.2.2.1. Tulemusrelevantsuse kriteerium

Tulemusrelevantsuse kriteeriumi rakendamine tähendab, et tuleb hinnata, millist mõju võis menetlus- või vormiviga avaldada menetluse lõpptulemuseks oleva otsuse sisule. HMS § 58 sõnastusest tuleneb üheselt, et menetlus- ja vormivea tähelepanuta jätmise haldusakti kehtetuks tunnistamise nõude läbivaatamisel on võimalik tulemusrelevantsuse puudumisel.²⁶ Vaatamata HMS § 58 mõnevõrra ekslikule sõnastusele, mille kohaselt nimetatakse vormivigasid asjaoluna, mis võib mõjutada haldusakti sisulist materiaalsel õiguspärasust, saavad vorminõuded, sh põhjendamise nõue olla üksnes kinnituseks, et läbiviidud menetlus vastas kõigile nõuetele või mitte ning vorminõuete järgimise kaudu muutub võimalikuks haldusakti materiaalse õiguspärasuse kontroll.²⁷

Tulemusrelevantsuse kriteeriumi kohaldamine vigade tagajärgede hindamisel annab tunnistust nn instrumentalistliku käsitluse pooldamisest, kus menetlus- ja vorminõudeid peetakse eelkõige vahendiks eesmärgi saavutamisel – menetlustulemuse õigsuse või ratsionaalsuse tagamisel.²⁸ Instrumentalistliku käsitluse vastandiks on nn protseduraliseeriv lähenemine, kus protseduurilist õiglust peetakse omaette eesmärgiks ning isegi kui viga ei mõjutanud asja sisulist otsustamist, võib rikkumise sanktsioneerimine haldusakti kehtetuks tunnistamise kaudu olla õigustatud muude väärtuste kaitseks.²⁹

Tulemusrelevantsusest saab rääkida abstraktses ja konkreetses mõttes ning võimalik on eristada selle hindamise eri meetodeid. Abstraktse tulemusrelevantsuse puhul hinnatakse abstraktselt, s.t lahus konkreetselt kaasusest, millist mõju mingi menetlusnormi rikkumine menetlustulemusele võib avaldada. Abstraktse tulemusrelevantsuse alla kuuluvaid menetlus- ja vorminõuete rikkumisi võib üldjuhul nimetada ka absoluutseteks. Konkreetse tulemusrelevantsuse puhul tuleb lähtuda sellest, millist mõju võis eksimus konkreetsel juhul menetlustulemusele avaldada.³⁰ Käesolevas töös on vaatluse all vaid üks vorminõue – põhjendamine –, mille kohta võib väita, et sel puudub abstraktne ja konkreetne

²⁶ N. Parrest (viide 25), lk 241.

²⁷ Samas, lk 243; I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica III/2002, lk 142.

²⁸ N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Magistritöö. Tartu: TÜ Õigusteaduskond 2005 lk 17; H. Hill. Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, 1986, S. 193.

²⁹ N. Parrest (viide 25), lk 241.

³⁰ N. Parrest (viide 25), lk 242.

tulemusrelevantsus,³¹ kuid nii seotud otsustes kui ka diskretsiooniotsustes tehtud põhjendamisvigade mõju akti sisule hinnatakse lähtudes üksikjuhtumi kontekstist, seega sisuliselt rakendatakse konkreetset tulemusrelevantsust.

Haldusakti kehtivaks jätmise jaoks peab olema välistatud, et viga mingilgi moel mõjutas haldusakti sisu.³² Seega tühistamiskaebuse rahuldamata jätmiseks on vaja tuvastada, et HMS § 56 nõuetele mittevastav põhjendus ei võinud mõjutada asja sisulist otsustamist. Vea mõju otsustuse sisule saab eitada esiteks alternatiivse lahenduse puudumise olukorras ja teiseks siis, kui saab välistada vea mõju haldusorgani tahte kujunemisele.

Esimese variandiga on tegemist olukorras, kus peale lahenduse, mille haldusorgan tegi, ei olekski ükski teistsugune variant võimalik olnud. Selline tõdemus on võimalik ainult siis, kui haldusakti sisu tuleneb kohustuslikult õigusnormist. Kui otsustusel ei ole õiguslikku alternatiivi, ei ole põhjust haldusakti pelgalt formaalse puuduse tõttu tühistada. Siia kuuluvad juhtumid, milles materiaalõigus ei näe haldusorganile ette otsustusruumi ning vaidlussituatsioonis saab halduskohus ise võtta lõpliku seisukoha selles osas, kas eeldused konkreetse haldusotsustuse tegemise jaoks olid täidetud või mitte. Lisaks kuuluvad siia ka need juhtumid, kus õigusnorm küll kaalumis-, hindamis-, või planeerimisdiskretsiooni võimaldab, kuid konkreetset juhul on hindamisruum redutseerunud nullini.³³ Vea tulemusrelevantsuse puudumist kaalutusotsuste puhul on võimalik jaatada ka juhul, kui elulise situatsiooni eripära tõttu faktilistest põhjustest tulenevalt viga konkreetsele otsusele mõju ei saanud avaldada. Seega alternatiivse otsustuse tegemise võimalus võib olla välistatud ka konkreetse juhtumi faktiliste asjaolude tõttu.³⁴

Samas ei tohiks seotud normi põhjal tehtud otsuse puhul normi siduvat iseloomu ülehinnata, sest ka seotud otsused tehakse loominguulise protsessi käigus, mille puhul ei saa automaatselt välistada, et kui haldusorgan oleks asjakohastest menetlus- ja vorminõuetest kinni pidanud, võinuks ta jõuda tehtust erineva järelduseni.³⁵

Teiseks saab välistada vea mõju asja otsustamisele, kui viga ei mõjutanud haldusorgani tahte kujunemist. Haldusorganile kaalutus- või hindamisruumi võimaldavate menetlusnormide

³¹ N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses, lk 74.

³² B. Schöbener. Der Ausschluß des Aufhebungsanspruchs wegen Verfahrensfehlern bei materiell-rechtlich und tatsächlich alternativlosen Verwaltungsakten. Die Verwaltung 33/2000, S. 462.

³³ F. O. Kopp, VwVfG § 46/25a.

³⁴ H. Pünder. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 511, Rn 64.

³⁵ F. O. Kopp, VwVfG § 46/31.

iseloomulikuks jooneks on nende eiramisel asja sisulist otsustamist mõjutada.³⁶ Otsuste puhul, mille langetamise protsessi käigus on haldusorganile ette nähtud seadusest tulenev võimalus kaaluda õigusliku tagajärje rakendamist või rakendamata jätmist, kasutada hindamisruumi või planeerimisdiskretsiooni, ei saa reegljuhul välistada võimalust, et menetlus-ja vorminõuete järgimisel oleks haldusorgan teisiti otsustanud.

Põhjendamisnõude rikkumise tõttu ei olegi tihti võimalik hinnata, kas haldusorgan kaalutlusõigust materiaalselt õigesti teostas, seejuures millistest kaalutlustest ja kriteeriumitest haldusorgan lähtus, mistõttu ei saa seisukohta võtta ka selles osas, kas need olid konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades ammendavad ja asjakohased ning kas diskretsiooni piiridest sisuliselt kinni peeti. Sama kehtib otsustele, mille tulemus sõltub väärtusotsustustest, mille langetamise kaudu haldusorgan hindamisruumi täidab.³⁷ Selle tõttu on põhjendamisvigadele nendel juhtudel mõju põhimõtteliselt omistatav. Kuid kui otsustusprotsessi rekonstrueerimisest nähtub, et viga ei mõjutanud haldusakti sisu, saab viga jääda ilma tagajärjeta.³⁸

Konkreetsest tulemusrelevantsusest lähtudes tekib küsimus, kuidas veenduda, et rikkumine haldusakti sisulisele õiguspärasusele mõju ei avaldanud ja kui kindel see veendumus peab olema. See küsimus on tihedalt seotud põhjusliku seosega põhjendamisvea ja akti sisu vahel ning kausaalsusele esitatavate nõuetega, mida järgnevalt käsitletaksegi.

1.2.2.2. Põhjusliku seose olemasolu

Asja sisulist otsustamist ei saa mõjutada selline viga, mille esinemise ning akti sisulise õiguspärasuse või –vastasuse vahel ei eksisteeri põhjuslikku seost. Kausaalsuse nõuet võib pidada väga sobilikuks eelduseks, millega tuleb arvestada menetlusvigade tagajärgede kujundamisel, kuna see tasakaalustab ühelt poolt huvi õigusega kooskõlas oleva olukorra saavutamise ja subjektiivsete õiguste kaitse ning teisest küljest huvi õiguskindluse säilimise ja halduse efektiivse toimimise suhtes. Selles on ühendatud menetlusõiguse teeniv funktsioon, keskendumine materiaalõigusele ning menetlusvigade hindamine ja analüüs kohtuliku kontrolli käigus.³⁹

³⁶ H. Pünder. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 511, Rn 64.

³⁷ F. O. Kopp, VwVfG § 46/32–33.

³⁸ Samas, § 46/26.

³⁹ C. Bumke, S. 1135, Rn 196–197.

Konkreetset kaasust lahendav kohus ei tohiks otsusetegija sisemist tahtekujunemist oletada ning saab vea mõju eitada üksnes objektiivsetele asja materjalidest nähtuvatele tõendatud asjaoludele tuginedes.⁴⁰ Mõju olemasolu või selle puudumise üle otsustamisel peetaksegi määravaks põhjusliku seose olemasolu või puudumist vea ja otsuse sisulise õigsuse vahel.⁴¹ Asja sisulist otsustamist võivad üldiselt mõjutada rikkumised, mille tõttu ei ole võimalik kontrollida haldusakti sisulist õiguspärasust. See aspekt on eriti aktuaalne just kaalutusõiguse alusel antavate haldusaktide vaidlustamisel, kus kohtuliku kontrolli ulatus on piiratud.⁴²

Tulemusrelevantsuse hindamisel on võimalik kahesugune kontroll. Negatiivse kontrolli puhul on eelduseks, et viga avaldas lõpptulemusele mõju ja otsuse kehtetuks tunnistamine on vaid siis välistatud, kui mõju puudumine suudetakse *in concreto* ära tõestada. Positiivne kontroll seevastu lähtub eeldusest, et viga haldusakti sisu ei mõjutanud ning tühistamine järgneb vaid siis, kui rikkumise mõju otsuse sisule on kindlaks tehtav või konkreetsetele asjaoludele tuginedes näib võimalik. Esimesel juhul on tegemist abstraktse tegeliku või võimaliku kausaalsusega, teisel juhul aga konkreetse tegeliku või võimaliku kausaalsusega. Viimasest lähtutakse ka põhjendamisvigade tulemusrelevantsuse hindamisel.⁴³

Keskne raskuspunkt otsustamisel selle üle, kas viga võis mõjutada asja sisulist otsustamist või mitte, on suunatud oletuslikule kausaalseosele esitatavatele nõuetele. Neid nõudeid ei saa ühtselt määratleda, kuna mida keerukam on otsustusprotsess, seda tõenäolisem on, et viga tulemusele mõju avaldas.⁴⁴ Saksa õiguses ei piisa ainult kindlaks tegemisest, et kausaalsus puudus – peab olema ilmselge (*wenn offensichtlich ist*), et vea mõju asja sisule puudub.

Ilmselguse mõiste sisustamise osas ei olda erialakirjanduses ühisel seisukohal. Saksa autorid on kohtupraktikas väljendatud seisukohti abiks võttes leidnud, et põhjusliku seose puudumine on siis ilmselge, kui see on aktide eneste või muude lisade abil objektiivselt ja üheselt tuvastatav. Seejuures ei oma tähtsust ja ei ole tõendusmaterjaliks piisav haldusorgani enda seisukoht vea mõju puudumise kohta. Mõned autorid on lisanud veel kitsendava tingimuse, mille kohaselt peavad tõendusmaterjalid olema puudutatud isikule kättesaadavad.⁴⁵ Vea

⁴⁰ C. Ladenburger, S. 261, 281.

⁴¹ Osaliselt nii ka C. Bumke, S. 1135, Rn 195.

⁴² Halduskohtumenetluse seadustiku (RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10) § 158 lg 3 kohaselt kontrollib kohus kaalutusõiguse alusel antud haldusakti õiguspärasust hinnates ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt, kuid ei teosta seda tehes kaalutusõigust haldusorgani eest.

⁴³ N. Parrest (viide 25), lk 242.

⁴⁴ C. Bumke, S. 1136, Rn 199–200.

⁴⁵ F. O. Kopp. VwVfG § 46/36.

tulemusrelevantsuse puudumise ilmselguse jaatamiseks peab olema ka välistatud igasugune mõistlik kahtlus, et vea puudumisel oleks tulemus olnud teistsugune.

Alternatiivse otsustuse võimalikkust tuleb reeglina hinnata *ex ante* situatsioonis. Nõutav on, et põhjuslik seos esineks üldiselt menetlusvea ja võimaliku alternatiivse otsustusvõimaluse vahel. Silmas ei ole peetud põhjusliku seose olemasolu menetlusvea ja konkreetse tulevase otsuse vahel.⁴⁶ Kuna tegemist on hüpoteetilise prognoosiga, ei saa selles osas absoluutset kindlust olla. Vaatamata sellele tuleb menetlusõiguse tähenduse ja õiguskaitse efektiivsuse aspekte silmas pidades olla selles suhtes range. Kui jääb üles nõrk kahtlus vastupidises, tuleb ilmselguse olemasolu eitada.⁴⁷

Ilmselguse üle otsustamisel on oluline eristada seotud haldusotsustusi ja haldusorganile vaba hindamisruumi võimaldavaid otsustusi. Välistatud on menetlus- ja vormivea kausaalsus seotud otsuste ja nende kaalutusotsuste puhul, milles haldusorgani diskretsioon konkreetsetel asjaoludel on redutseerunud nullini. Kuna haldusorganil puudub sellises situatsioonis kujundusõigus, saab haldusakti üle kontrolli teostav halduskohus akti sisu osas ise seisukoha võtta. Teisiti on olukord siis, kui haldusorganile on määratud diskretsiooniõigus kaalumise- või hindamisruumi kaudu. Siis tuleb vea kausaalsust enamasti jaatada või vähemalt ei saa välistada ilmselget vea mõju puudumist.⁴⁸ Kui tegemist on tugevalt seotud haldusaktiga, mis ei võimalda hindamis-, planeerimis- või kaalumise ruumi, on väiksem tõenäosus, et vormiviga otsuse sisu mõjutab. Selline on olukord aga ainult siis, kui vaatamata vormiveale on normi kohaldamise eeldused esitatud ja ei ole alust arvata, et tegemist on erandlike asjaoludega.⁴⁹

1.3. Õigusvastatus kui haldusakti põhjendamisvea üldine tagajärg

HMS §-st 54 tulenevalt peab õiguspärane haldusakt vastama nii materiaalse kui ka formaalse õiguspärasuse nõuetele. Haldusakti õigusvastasuseks piisab pelgalt ühe nõude eiramisest, s.t et ka formaalse õiguspärasuse nõuete hulka kuuluva põhjendamisnõude rikkumine muudab haldusakti õigusvastaseks. Kui põhjendus puudub täielikult või ei vasta seaduses sätestatud

⁴⁶ F. J. Peine, S. 170, Rn 739–740.

⁴⁷ F. O. Kopp, VwVfG § 46/37.

⁴⁸ C. Bumke, S. 1136–1137, Rn 199–201.

⁴⁹ A. Guckelberger. Anhörungsfehler bei Verwaltungsakten. – JuS 7/2011, S. 581.

nõuetele, ehk kui põhjendus puudub või on olulise veaga, takistab see haldusakti adressaadil menetlusõigusi teostamast ning toob kaasa haldusakti õigusvastasuse.⁵⁰

Saksa õigus näeb ette võimaluse teatud menetlus- ja vormivigu parandada, mh kuulub tagantjärele parandatavate vigade hulka ka puuduv põhjendus. Seejuures on vea parandamine võimalik kuni halduskohtumenetluse lõpuni. Kui haldusorgan põhjenduse hiljem esitab, muutub haldusakt selle kaudu alates põhjenduse esitamise ajahetkest formaalselt õiguspäraseks ning ühtlasi langeb ära eeldus haldusakti tühistamiseks kohtus. Kui haldusorgan viga ei paranda või ei ole vea parandamine võimalik, jääbki puudutatud isikul üle võimalus esitada halduskohtusse tühistamiskaebus.⁵¹ Eesti õigus seevastu haldusakti parandamist n-ö vaheetapina ei võimalda ning põhjendamisveega haldusakt jääb õigusvastaseks vea tagajärjest sõltumata. Sellegipoolest võib haldusotsustus olla sisuliselt õiguspärane ja materiaalõigusega kooskõlas ning kui kohus selles akti kontrolli tulemusena veendub, jääb akt kehtima.

Haldusakti õiguspärasuse mõistet tuleb rangelt eristada haldusakti kehtivuse mõistest. Kehtivus on haldusakti omadus tuua kaasa õiguslikke tagajärgi. Haldusakti õigusvastasus ei tähenda reeglina automaatselt, et ta ei kehtiks.⁵² Põhjenduste puudulikkus ja kaalutluste ebapiisav esitamine haldusaktis võib aga endast põhimõtteliselt kujutada menetlusviga, mis võib kaasa tuua haldusakti tühistamise.⁵³ Mitte igasugune puudus haldusakti põhjenduses ei too endaga automaatselt, vältimatult kaasa haldusakti tühistamist, vaid põhjendamispuudusi saab eristada nende mõju järgi haldusakti sisule ja kontrollitavusele. Seejuures omavad põhjendamiskohustuse rikkumise mõju olemasolu või puudumise hindamisel tähtsust erinevad aspektid, millest saab omakorda sõltuda vea tagajärg halduskohtumenetluses – haldusakti tühistamine või selle kehtivaks jätmine, mille seaduspärasusi järgmistes peatükkides käsitletaksegi.

⁵⁰ U. Stelkens. § 39/27. – P. Stelkens, H. J. Bonk, M. Sachs (Hrsg). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. 7., neubearb. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, 2008.

⁵¹ H. Pünder. *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 505, Rn 59, S. 507, Rn 61.

⁵² F. J. Peine, S. 165, Rn 719.

⁵³ RKHKo 25.10.2012, 3-3-1-28-12, p 15.

II. VEAD FAKTILISES ALUSES

2.1. Faktiline alus puudub

2.1.1. Maksuotsused

Faktiliste põhjenduste puhul on tegemist haldusmenetluse käigus välja selgitatud eluliste asjaoludega ning nendele antavate hinnangutega, mis on väljendatud haldusorgani seisukohast vaadatuna.⁵⁴ Et hinnangud peavad olema kontrollitavad, on tähtis, et haldusorgan oleks põhjenduses näidanud asjaolusid, mis tema arvates toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Faktiline koosseis, mis on olnud aluseks haldusotsustuse tegemisel, peab ka põhjenduses olema olema ning keskse tähendusega on see faktiline koosseis, mis osutus lõpliku otsuse jaoks määravaks.⁵⁵ Seejuures võib vea mõju hindamisel oluliseks osutada ka üks faktilise koosseisu element, mis on õigusliku tagajärje kaasatoomise seisukohalt otsustava tähtsusega ja mille puudumine võib muuta hinnangu kontrollimatuks.

Olulise faktilise koosseisu elemendi põhjendamata jätmise näiteid võib maksuotsuste puhul tuua just nendest olukordadest, kus tegemist on pärast kolmeaastase aegumistähtaja möödumist antavate maksuotsustega. Sellisel juhul hõlmab maksuotsuse faktiline alus ka neid asjaolusid, milles väljendub tahtlus. Haldusorgan peab maksuotsuses põhjendama oma hinnangut, miks maksusumma tasumata jätmine oli tahtlik, kuna tahtlus on määrava tähtsusega koosseisuelement ilma milleta ei saa maksu tasumata jätmisel maksusumma määramise kolmeaastase aegumistähtaja asemel kuueaastast tähtaega kohaldada.

Tahtluse esinemine on tuvastamata ja tegemist on olulise põhjendamisveaga näiteks siis, kui maksuhaldur on esitanud oma veendumuse kujunemise alusena asjaolud, mis puudutavad mitte maksukohustuslase pahauskust, vaid tema poolt hoolsuskohustuse puudulikkude täitmist ning tema lepingupartnerite käitumist, sest sellisel juhul ei ole maksuhaldur tahtluse olemasolu sisuliselt põhjendanud.⁵⁶ Sama seis tekib siis, kui maksusumma määramisel on küll viidatud erinevatele õiguslikele alustele, kuid ei ole käsitletud faktilisi asjaolusid, mis maksuhalduri arvates olid piisavaks aluseks, et lugeda maksusumma tasumata jätmine tahtlikuks, sest maksuhalduri ilma argumentatsioonita väide, et tema hinnangul on tegemist tahtliku teoga, ei võimalda hinnangu õiguspärasust sisuliselt kontrollida.⁵⁷

⁵⁴ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamiskohustus. – *Juridica VIII/2001*, lk 532.

⁵⁵ P. Tiedemann. § 39/33. – Bader, J., Ronellenfitsch, M. (Hrsg). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Beck'scher Online-Kommentar. Edition 18. München: Verlag C. H. Beck, Stand 01.01.2013.

⁵⁶ RKHKo 20.01.2010, 3-3-1-74-09, p-d 12 ja 13.

⁵⁷ RKHKo 17.05.2012, 3-3-1-9-12, p 24 ja RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-54-11, p 12.

Vea mõju avaldamise hindamisel saab mõju olemasolu välistada ühe võimalusena siis, kui olukorras puudubki alternatiivne õiguslik lahendus. Antud juhul aga oli olemas võimalus, et maksukohustustlase käitumine ei olnud tahtlik, mistõttu pikema aegumistähtaja kohaldamine ei oleks olnud põhjendatud ning maksuotsuse tegemiseks ja isiku koormamiseks seetõttu alus puudunuks. Kuigi tegemist on seotud otsusega, esineb selle puhul siiski ka mõningane hinnanguline aspekt, mis väljendubki selles, millele tuginedes ja kuidas on haldusorgan jõudnud järeldusele, et isiku käitumises esines tahtlus. Selline situatsioon liigitub nende juhtumite hulka, kus kohus ei saa ise võtta lõplikku seisukohta selle suhtes, kas faktilised eeldused konkreetse lahenduse jaoks olid täidetud või mitte, mistõttu põhjusliku seose olemasolu hindamisel jääb üles vägagi suur kahtlus, et ilma veata oleks otsus võinud olla hoopis teistsuguse õigusliku sisuga ning autori arvates on akti tühistamine sellisel juhul põhjendatud.

Samuti on olulise asjaolu puudumisega tegemist, kui maksuotsuses ei ole selgitatud, miks on tegemist summaga, millelt tuleb makse tasuda. Sotsiaalmaksu määramine maksuotsuses on nõuetekohaselt põhjendamata, kui maksuhaldur ei ole maksuotsuses esitanud põhjendusi, mille alusel ta on jõudnud järeldusele, et äriühing on teinud oma töötajale väljamakse, mille näol on tegemist töötajale makstava palga või muu tasuga sotsiaalmaksuseaduse tähenduses. Ainult seaduse teksti esitamisest ja lausevormelite ning üldmõistete kasutamisest ilma neid konkreetse juhtumi asjaoludega seostamata ei piisa korrektse põhjenduse jaoks,⁵⁸ mistõttu ei saa nõuetekohaseks põhjenduseks lugeda töötajale tehtud väljamakse suuruse märkimist koos selle tegemise kuupäevaga ning seaduseteksti tsiteerimist.⁵⁹

Kuna sotsiaalmaksuseaduse kohaselt makstakse sotsiaalmaksu töötajale rahas makstud palgalt ja muudelt tasudelt, peab maksuhaldur konkreetselt näitama, miks tema arvates on tehtud väljamakse seotud töösuhtega, sest mitte kõik juriidilise isiku poolt tehtud väljamaksed ei ole sotsiaalmaksuga maksustatavad. Isegi kui füüsilisel isikul on juriidilise isikuga töösuhe, ei muuda see kõiki juriidilise isiku poolt tehtud väljamakseid sotsiaalmaksuga maksustatavaks. Sotsiaalmaksuga saab maksustada väljamakse, mis on tasu juba tehtud või tulevikus tehtava töö eest. Selgitus on puudulik, kui maksuotsusest ei nähtu, mis ajast ja kellena väidetav töötaja töötab, millised on tema töölepingust tulenevad õigused ja kohustused ning

⁵⁸ U. Stelkens, § 39/51.

⁵⁹ RKHKo 13.02.2008, 3-3-1-90-07, p 11.

kokkulepitud töötasu.⁶⁰ Kui maksuhalduri selgitustest ei nähtu, et tegemist on maksustamisele kuuluva summaga, on maksuotsus vastavas osas tühistatud.

Juhatuse liikmele tehtud väljamakse või muu hüve puhul võib eeldada, et see on antud tasuna juhtorgani liikme ülesannete täitmise eest, kuid seda ainult siis, kui juhatuse liige ei ole sama äriühingu aktsionär või osanik. Kui selline eeldus on kindlaks tehtud, ei vii puudused maksuotsuse motiveerimisel maksuotsuse tühistamiseni. Analoogselt töötajale tehtud väljamaksetega, kui tegemist on juriidilise isiku osanikule tehtud väljamaksega, tuleb maksuotsuses arusaadavalt põhjendada, miks ja millistele tõenditele tuginedes on maksuhaldur jõudnud järeldusele, et väljamakse on juhatuse liikme tasu. Eelnevalt peab maksuhaldur olema välja selgitanud, et tegemist ei ole dividendi või muu kasumieraldisega, mida sotsiaalmaksuga ei maksustata. Väljamakse iseloomu hindamisel ja sotsiaalmaksu määramise põhjendamisel peavad maksuotsusest selguma muuhulgas, millised olid juhatuse liikme ametiülesanded äriühingus, kui palju on juhatuse liige saanud muid tasusid samast äriühingust või muudest allikatest, milline on tehtava töö maht ja keerukus ning millist kvalifikatsiooni see nõuab. Selliste põhjenduste puudumisel on maksuotsus sotsiaalmaksu määramise osas tühistatud.⁶¹

Tahtluse sisustamine ja tuvastamine on haldusorgani ülesanne ning kohtu ülesandeks on kontrollimine, kas täitevvõim on asjaolu õiguspäraselt tuvastanud. Sestap on haldusakti saatuse juures otsustavaks sisulise kontrolli teostamise võimalikkus kohtu poolt. Tahtluse põhjendamine haldusaktis aitab tagada, et vaidlusi haldusakti andmise aegumise üle on võimalik lahendada kohtumenetluses. Seetõttu toobki tahtluse kui olulise teokoosseisu elemendi puudulik sisustamine tuua kaasa haldusakti tühistamise olukorras, kus tahtlusele viitavad asjaolud on maksuotsuses üldse kajastamata, kuna sellisel juhul ei ole maksuhalduri hinnang tahtlusele kontrollitav. Samuti ei saa välistada, et maksuhaldur pole tahtlust hinnanudki. Kohus ei saa sellisel juhul veenduda, et olulise asjaolu tuvastamata jätmine ja haldusakti puudulik põhjendamine ei ole mõjutanud asja sisulist otsustamist.⁶²

Sotsiaalmaksu määramise näidete kontekstis on samuti oluline, et määrava tähtsusega faktiliste asjaolude väljaselgitamise kohustus on nimelt haldusorganil endal, mitte kohtul ning kohtu ülesandeks on üksnes kontrollida, kas haldusorgani poolt tuvastatud faktiliste asjaolude esinemisel oli maksuhalduri tehtud otsus põhjendatud ning maksusumma õigesti määratud.

⁶⁰ RKHKo 13.02.2008, 3-3-1-90-07, p 12.

⁶¹ RKHKo 13.02.2008, 3-3-1-90-07, p-d 14–16.

⁶² RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-54-11, p-d 11 ja 13; RKHKo 17.05.2012, 3-3-1-9-12, p 24.

Kui maksuhaldur peab otsuse kohaselt teatud summasid maksustatavateks, kuid ei ole samas näidanud elulisi asjaolusid, mis sellisele järeldusele jõudmist võimaldavad, annab see piisava aluse arvamaks, et haldusorgan ei ole kõiki vajalikke asjaolusid välja selgitanud ning on teinud maksuotsuse ennatlike järelduste alusel eelnevalt nende põhjendatuses veendumata. Põhjenduse ebapiisavuse tõttu ei saa kohus otsuse õiguspärasust kontrollida ning põhjusliku seose puudumist faktiliste asjaolude esitamata jätmise ning sisuliselt vale maksuotsuse vahel ei ole võimalik mõistliku kahtluse piires välistada. Kontrollitavuse mittevõimalikkuse tõttu ei saa tõsikindlalt veenduda selles, et viga otsuse sisu ei mõjutanud ning seepärast on autori arvates kohus õigesti maksuotsused tühistanud.

Samas tuleb reservatsioonina lisada, et olulise asjaolu põhjendamata jätmine ei too tühistamist kaasa siis, kui esinevad muud asjaolud, mis selle olemasolu piisavalt kindlalt tuvastada võimaldavad. Kohtupraktikas on leitud, et põhimõtteliselt ei saa välistada olukorda, kus maksuhaldur on küll tahtlust puudulikult põhjendanud, kuid maksudest kõrvalehoidumise eesmärk tuleneb piisavalt selgelt faktilistest asjaoludest, mistõttu oleks sellise järelduse eiramine ebamõistlik.⁶³ Sellest võib järeldada, et maksuhalduri viga tahtluse põhjendamisel ei too maksuotsuse tühistamist kaasa situatsioonis, kus tahtluse olemasolu on tulenevalt muudest asjaoludest tuvastatav. Sotsiaalmaksu määramise näidete puhul ei ole ilmselt kuigi tõenäoline, et muude asjaolude põhjal saab veenduda, et summa oli töötasu, kuid kui see siiski nii peaks olema, siis tuleks seda kindlasti arvesse võtta ning sellisel juhul võimaldaks see vea mõju akti sisule välistada. Selline lahendus oleks autori arvates igati mõistlik, sest alternatiivse otsustuse tegemise võimalus võib olla välistatud muuhulgas ka faktiliste asjaolude tõttu.⁶⁴ Selleks peavad aga tõepoolest esinema faktilised asjaolud, mis võimaldavad kohtul alternatiivi puudumises veenduda.

Võrreldes olukorraga, kus selliseid asjaolusid ei esine, ei ole vea mõju ilma mõistliku kahtluseta võimalik kõrvaldada ning seetõttu on tühistamine sobilik tagajärg. Kontrollitavuse nõue jääb ju ka sellel puhul püsima, kuid kui üldiselt peab kontrollitavust võimaldama haldusorgani nõuetelevastav põhjendus, siis sellel juhul tuleneb kontrolli võimalikkus nõu haldusaktiivistest asjaoludest. Selle kaudu väljendub ka HMS §-le 58 aluseks olev menetlusökoonoomia põhimõte ning järelikult on mõju välistamiseks lubatav kasutada ka muid menetluse käigus ilmnenud asjaolusid, kui need võimaldavad kontrollitavust ja on selgeks indikatsiooniks selle kohta, et asjas oluline asjaolu, mida haldusorgan küll puudulikult

⁶³ RKHKo 06.11.2008, 3-3-1-57-08, p 13.

⁶⁴ H. Pünder. Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 511.

põhendas, on siiski tõene. Autori meelest saab sellises olukorras põhjuslikku seost vea ja haldusakti sisu vahel ja selle kaudu ka vea mõju akti sisule eitada.

Kuigi Euroopa Liidu õigusest ei tulene *expressis verbis* juhiseid siseriikliku menetlus- ja vormivigade regulatsiooni kohaldamise kohta ega spetsiifilisi sätteid vigade oluliseks või ebaolulisuseks liigitamise kohta, saab lähtuda Euroopa Kohtu praktikas väljendatud seisukohtadest.⁶⁵ Euroopa Kohtu käsitluses sõltub vea tagajärg samuti sellest, kas viga oli võimeline meetme sisulist õiguspärasust mõjutama.⁶⁶ Näiteks asjas, kus Euroopa Komisjon leidis, et mitmed ettevõtjad on rikkunud konkurentsieeskirju ja võttis vastu otsuse, milles muuhulgas määras neile trahvid, vaidlustasid ettevõtjad otsuse põhjusel, et otsuse originaalteksti põhjendavasse ossa ning operatiivossa oli tehtud muudatusi pärast otsuse vastuvõtmist ning selle erinevates keeltes antud versioonid ei kattunud põhjenduste osas, nimelt sisaldus teatud versioonides üks täiendav lõik.⁶⁷

Esimese Astme Kohus leidis, et Komisjon ei pidanud otsuse vastuvõtmisel kinni protseduurireeglitest, mistõttu ei saa rakendada meetme kontrollimise korda. Kuna tehtud muudatuste tõttu ei saanud piisava kindlusega välja selgitada põhjendava osa täpset sisu, mida meede peab vastavalt asutamislepingule sisaldama, käsitles kohus viga sisuliselt absoluutse veana, mille esinemine muudab haldusakti automaatselt tühiseks.⁶⁸ Seega tõi kohus välja kontrollitavuse kriteeriumi ja kontrollitavuse välistatuse tõttu ei jõudnudki sisulise analüüsini, kas otsuse teistes keeltes antud versioonide põhjendustesse tehtud muudatused olid olulised ja võisid mõjutada otsuse seaduslikkust tervikuna.

Euroopa Kohus otsust algusest peale tühisena ei käsitlenud. Kohus lähtus asja lahendamisel sellest, et konkurentsieeskirjade rikkumisega seotud otsuste puhul on Komisjoni tööpõhimõtete hulgas eriti oluline kollegiaalse vastutuse põhimõte ning otsuses tuleb ära näidata selle vastuvõtmise põhjused, et kohus saaks otsuse sisu vajadusel kontrollida.⁶⁹ Komisjoni kodukorra vastav säte nägi ette otsuse kinnitamise kohustuslikes keeltes Komisjoni kui terviku poolt, et vaidluse korral saaks kontrollida, kas adressaatidele teatavaks tehtud tekstid vastavad kolleegiumi poolt vastuvõetud tekstile. Kuna Komisjon nii ei toiminud ja otsust vastavas korras ei kinnitanud, leidis kohus, et selle rikkumise tõttu ei olnudki autentset versiooni, millega tõlkeversioone oleks saanud võrrelda ja põhjenduste erinevuste mõju

⁶⁵ T. v Danwitz. *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, S. 541–542.

⁶⁶ F. O. Kopp, *VwVfG* § 46/5c.

⁶⁷ EuK 15.06.1994, C-137/92 P, *Commission vs BASF AG*, p-d 8 b, 15.

⁶⁸ EAK, 27.02.1992, T-79/89, *BASF and Others vs Commission*, p-d 96.

⁶⁹ EuK 15.06.1994, C-137/92 P, *Commission vs BASF AG*, p-d 65 ja 66.

otsuse seaduslikkusele erinevates versioonides ei saanudki seetõttu hinnata.⁷⁰ Seega on kontrolli teostamise võimatuse tõttu ka Euroopa Kohtu praktikas haldusakte tühistatud.

2.1.2. Põllumajandustoetuste määramise otsused

Põllumajandustoetuse taotlemise rahuldamata jätmise otsuste puhul keeldub haldusorgan soodustava haldusakti andmisest ning selline otsustus langetatakse kaalutusõiguse teostamise alusel. Seepärast on oluline, et haldusorgani arvates keeldumise tinginud asjaolud aktist selgelt nähtuksid. Kõige üldisemalt on keeldumise aluseks toetusõiguslikkuse puudumine ning kui haldusorgan ei ole akti märkinud asjaolusid, mis teda toetusõiguslikkuse puudumises veensid, on märkimata jäänud määrava tähtsusega asjaolud. Ka selline viga pärsib kohtuliku kontrolli teostamist akti üle.

Kui taotluse rahuldamise eelduseks on teatud asetuse paremusjärjestuses, mille saavutamiseks on vaja koguda teatud punktisumma, on haldusakt sisuliselt põhjendamata, kui sellest ei selgu, kas taotlus jäeti rahuldamata põhjusel, et taotleja ei saavutanud paremusjärjestuses toetuse otsustamiseks vajalikku järjekohta või esines selleks muu põhjus. Kui keeldumise põhjuseks tuuakse rahaliste vahendite puudumine, kuid samas on vaidluse alt väljas, et taotlus vastas taotlustele esitatud nõuetele ning mitu nõuetele vastanud taotlust ka rahuldati, siis ei saa rahaliste vahendite puudumine olla põhjenduseks taotluse rahuldamata jätmisel.⁷¹

Kuna asetuse paremusjärjestuses määrab punktisumma, on selle kujunemise arvutuskäik akti adressaadi jaoks määrava tähtsusega lõpptulemuse kujunemise mõistmiseks. Seetõttu on akt olulise puudusega, kui selles kajastatud tulemi saavutamise käik ei ole adressaadi jaoks haldusakti mõistetamatuse tõttu järgitav. Lisaks taotleja poolt kogutud lõpliku punktisumma märkimata jätmisele peaksid põhjendusest nähtuma teiste taotlejate tulemused, mitmendal kohal isiku taotlus paremusjärjestuses asub ja alates mitmendast paremusjärjestuse kohast jääb taotlus rahuldamata. Sellise informatsiooni puudumine haldusaktist takistab adressaadil kaebeõigust teostamast, sest ei võimalda tal taotleda haldusorganilt materjalidega tutvumist ega otsust sisuliselt vaidlustada. Akt tühistati, sest puudusid asjaolud, mis võimaldanud taotluste hindamise arvutuskäiku ning saadud lõpptulemust kontrollida ning isegi pärast haldusakti andmist esitatud põhjendustes haldusorgan neid asjaolusid välja ei toonud.⁷²

⁷⁰ EuK 15.06.1994, C-137/92 P, *Commission vs BASF AG*, p-d 75, 77 ja 78.

⁷¹ RKHKo 27.02.2007, 3-3-1-93-06, p 9.

⁷² RKHKo 27.02.2007, 3-3-1-93-06, p-d 12; 14–16.

Kui isiku poolt maatükkidele pindalatoetuse taotlemisel ning juba määratud toetuse tagastamise nõudmisel osutub toetusõiguslikkuse üle otsustamisel põhiküsimuseks, kas vaidlusalustel maatükkidel on headele põllumajandustavadele vastavat tegevust võimalik korraldada, jääb põhjendus puudulikuks, kui selles on pelgalt nenditud, et tegemist oli pindadega, millel ekspertide arvates ei olnud võimalik põllumajanduslikke tegevusi teostada samamoodi nagu sama piirkonna puudeta maatükkidel.⁷³

Taotluse esitamise ja esmase kontrolli läbiviimise ajal kehtinud vastavat protseduuri reguleerinud õigusaktidest tulenes nõue kindlaks teha, kas puudega kaetud ala takistab karjatamiseks sobiva taimse alusrinde kasvu või mitte ning kas pinnad on heas põllumajanduslikus korras. Maatükkide mittetoetusõiguslikkus on nõuetekohaselt põhjendamata, kui nimetatud asjaolu kinnitama ja selgitama pidavates kontrollaruannetes, mis koostati põllupindade suhtes teostatud kontrolli tulemusena, on vaidlusaluste põllumassiivide kohta ilma selgitusteta märgitud, et „põld ei ole toetusõiguslik“ või et „karjatamine toimub suuremal osal massiivist“ ning mõned põllud on sootuks kajastamata. Selliste sedastuste alusel ei ole võimalik järeldada, milliseid tingimusi võeti kontrollimisel üldse aluseks. Ka ei leevenda puudust täiendav vaidemenetluses esitatud põhjendus, et kohapealse kontrolli käigus mõõdeti ainult teotusõiguslik pind ning teatud omadustega (nt soostunud ja võsastunud) alapid selle hulka ei arvatud. Sellisel juhul puudub sisuline käsitus, miks ei ole vaidlusalustel pindadel võimalik tegelda loomade karjatamisega samamoodi nagu sama piirkonna puudeta aladel. Mittetoetusõiguslikkuse jaatamiseks vajalik faktiline asjaolu oli sestap tuvastamata, mistõttu ei olnud keelduva ja koormava sisuga haldusakti andmiseks alust ning see tühistati.⁷⁴

Kuna faktilises põhjenduses peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise, peavad vähemalt põhimotiivid haldusaktis sisalduma isegi siis, kui põhjenduse esitamine tervikuna osutuks ebarproportsionaalseks⁷⁵ ning nende puudumisel ei piisa ka vii(de)test haldusakti välistele dokumentidele, et põhjenduse puudulikkust korrigeerida.⁷⁶ Kui põhjenduste esitamiseks kasutatakse võimalust viidata teistele dokumentidele, muudab põhjenduse vigaseks umbmäärane viide, mille kohaselt on akti andmisel lähtutud ka haldusakti lisas toodud põhjustest, kuid sellest viitest ei ole üheselt mõistetav, millist lisa haldusorgan silmas pidas. Isegi kui haldusakti adressaat oli teadlik

⁷³ RKHKo 20.06.2006, 3-3-1-26-07, p 25.

⁷⁴ RKHKo 20.06.2006, 3-3-1-26-07, p 26.

⁷⁵ RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02, p 14; RKHKo 27.02.2007, 3-3-1-93-06, p 13.

⁷⁶ RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 26.

lisadokumendi olemasolust ja sisust, ei tähenda see, et kõik vastavas dokumendis tuvastatud asjaolud võisid olla haldusakti andmise aluseks.

Vigane viitamine võib kaasa tuua olukorra, kus akti adressaadil on kaebeõiguse reaalne teostamine takistatud. Juhtuda saab see näiteks siis, kui viide haldusakti lisale, milles tuvastatakse asjas olulised asjaolud, ei sisalda dokumendi rekvisiite, mis aitaksid viidatava dokumendi üheselt tuvastada, eriti kui põhjendused sisalduvad mitmes lisas. Sel juhul ei pruugi faktiline ja õiguslik alus isikule selgitada, miks just teatud sisuga haldusakt anti.⁷⁷ Siiski ei ole ka sellised puudused aluseks haldusakti tühistamisele, kui akti materiaalõiguslik sisu osutub vigadele vaatamata kontrollitavaks. Kui haldusakti põhjendav osa on aga niivõrd puudulik, et takistab kohtul kindlaks tegemast, kas toetusetaotlus jäeti seaduslikult rahuldamata või mitte, tähendab see, et kohus ei saa taotluse rahuldamata jätmist sisuliselt kontrollida. Selline puudus takistab ka haldusakti adressaadil akti sisulisest aspektist vaidlustada, kuna olulised puudused ei võimalda adressaadil otsustada, kas akt oli ka sisult õigusvastane. Kui tegemist on kaalutusotsustega, kus diskretsioon redutseerunud ei ole, ei saa põhimotiivide puudumisel teha järeldust selle kohta, kas uus haldusakt oleks tulnud sisu poolest täpselt sama ning akti ei saa jätta kehtima põhjusel, et sama sisuga otsus oleks tulnud pärast esialgse akti tühistamist uuesti välja anda.⁷⁸

Eeltoodud kaalutusotsustes vigase faktilise aluse esinemise näidete ühiseks jooneks on võimatus välistada vea mõju asja otsustamisele, kuna haldusorgani poolt esitatud põhjendus on niivõrd puudulik, et välistab selle sisulise kontrolli kohtu poolt. Niisiis ei ole kohtuliku kontrolli käigus võimalik otsustusprotsessi käiku rekonstrueerida, et hinnata vea mõju akti sisule. Haldusorganile võimaldatud kaalutusruumi tõttu, kui see ei ole redutseerunud nullini, on põhimõtteliselt võimalik jõuda ka teistsuguse sisuga otsuseni, mistõttu ei saa kindlalt väita, et viga haldusorgani tahte kujunemist ei mõjutanud.

Samuti on selle kõrval oluline märkida, et põhjendus, mis on niivõrd puudulik, et ei võimalda akti adressaadil aru saada, miks teda puudutav akt kindla sisuga anti, ei ole üksinda määrav argument haldusakti tühistamise kasuks. Nii mõnelgi juhul esinevad nad siiski koos, ehk põhjendus võib olla nii puudulik, et akti adressaat pöördub kohtusse, kuna ta ei saa puuduvate põhjenduste tõttu akti sisu vaidlustada ning ka kohus leiab, et akti kontrollida tõepoolest ei ole võimalik. Kui akti andmise põhjuste nappus takistab nii adressaadil akti sisuliselt

⁷⁷ RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 27.

⁷⁸ RKHKo 27.02.2007, 3-3-1-93-06, p 17.

vaidlustamast kui ka kohtul selle kontrollimist, ei saa vea mõju hindamise juurde jõudagi ning kuna vea mõju ei saa väljapoole kahtlust asetada, jääbki üle akt tühistada.

2.2. Faktiline alus on ebapiisav

Kuigi faktiliste asjaolude napp, kuid mitte täiesti olematu käsitlemine põhjenduses võib esmapilgul tunduda sellisena, mis võiks otsuse kooskõlale materiaalõigusega väiksemat mõju avaldada kui põhjendust mingis osas täiesti puudulikuks muutvad vead, ei ole see mitte alati nii. Põhjenduste esitamine liiga suures üldistusastmes ei ole korrektne, sest nendest ei nähtu seos haldusorgani poolt esitatud asjaolude ja kaalutluste ning järelduse vahel, et realiseerunud on konkreetse õigusnormi faktiline koosseis, mis toob endaga kaasa normis sätestatud õigusliku tagajärje rakendamise kohustuse. Selline puudus ei too aga tagajärjena tühistamist kaasa siis, kui akti on võimalik kontrollida ning sisulise õigsuse osas seisukoht võtta.

Hoiualade kaitse alla võtmise otsuste kontekstis, millega kinnistud arvatakse mingi kaitseala või eelvalikuala koosseisu ja muudetakse selle kaudu nende avalik-õiguslikku seisundit, on ebapiisavalt väljatoodud faktilise alusega tegemist siis, kui esitatud on kaitstavate loodusalade nimekiri, millele on lisatud nende ülevaatekaardid koos loeteluga liikidest ja elupaigatüüpidest, mida konkreetsel alal kaitstakse ja märkus, kus detailsete kaartidega saab tutvuda. Need kujutavad endast akti andmise üldisi faktilisi aluseid⁷⁹ aga esitada tuleks ka põhjendused hoiuala piiride kohta ja tõendid kaitsealuste liikide elamise kohta kaitse alla võetaval alal ning haldusorgani kaalutlused. Näiteks linnuliikide loetelu ja üldsõnaline mäрге, et hoiualad on moodustatud viimastel aastatel tehtud loodusinventuuride tulemusena valitud väärtuslike poollooduslike koosluste, metsade, veekogude ja tähtsate linnualade baasil, ei ole piisav, et selgitada hoiuala piiride määramist haldusaktis näidatud viisil ja suurusel. Samuti ei nähtu sellest, miks on nende linnuliikide kaitseks hoiuala moodustamine vajalik, nt kui suurel hulgal loetletud linnuliikidest on kinnistutel pesitsuspaigad või kui palju rändlinde seal peatub.⁸⁰ Seega võib osutada vajalikuks viidata muudele dokumentidele (nt eksperthinnangud, loodusväärtuste asukohta näitavad kaardid jm), millest võiks selguda hoiuala piiride põhjendused ning selgitada, kus konkreetsed loodusväärtused hoiualal asuvad, esitada argumendid ja muud põhjendused kaitsereežiimi valiku kasuks.⁸¹

⁷⁹ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 24.

⁸⁰ RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 12 ja 13.

⁸¹ RKÜK 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 41.

Nimetatud puudus ei ole aga haldusakti tühistamise aluseks, kui kohus saab sellele vaatamata akti sisulist õiguspärasust hinnata.⁸² Kontrolli teostamise võimalikkus on iseenesest kriteerium akti kehtima jätmise kasuks, kuid see ei tähenda, et haldusakt jääb kehtima, kui tuvastatakse mõni teine rikkumine, nt kui seaduse järgi kohustuslikku ekspertiisi kõigi oluliste asjaolude väljaselgitamiseks ei viidud läbi ei loodusobjekti kaitse alla võtmise menetluse alguses ega ka selle käigus, mistõttu ei saa ka menetluse tulemusena antav haldusakt olla õiguspärane. Oluline on siinjuures aga see, et kontrolli teostamise staadiumist saab edasi liikuda ning et vea mõju hindamist üldised põhjendused siiski võimaldavad. Sellega seoses omab tähtsust, kas tegemist oli kaalutlusotsuse või seotud otsusega.

Oluliseks argumendiks haldusakti tühistamise vastu on ka see, kui tegemist ei ole haldusorganile märkimisväärset kaalutlusruumi jätva otsustusega, ehk kui diskretsioon on praktiliselt redutseerunud nullini. Sellise haldusakti seaduslikkus võib osutada tuvastatud vigadest hoolimata kontrollitavaks ja kontrollitavuse võimalikkuse ja vea mõju välistamise kindlaks tegemisel ei ole tühistamiseks ainult põhjendamisvea esinemise tõttu alust.⁸³ Kui kaalutlusruum kitsenenud ei ole, jääb üles kahtlus, et ebapiisavalt esitatud asjaolud võisid haldusorganit kaalutlusõiguse teostamisel mõjutada. Kuna otsusest nähtub vaid üldiste põhjenduste pinnalt tehtud sedastus, ei ole ka arutluskäik rekonstrueeritav ja välistada ei saa, et asjaolude põhjalikumal väljaselgitamisel oleks haldusorgan langetanud teistsuguse otsuse.

Lisaks eelnevale seondub põhjenduste liiga suure üldistusastmega kaebeõiguse teostamise efektiivsuse küsimus. Faktilises põhjenduses peavad olema ära näidatud mõõtuandvad asjaolud, millest haldusorgan on lähtunud,⁸⁴ kuid üldised faktilised põhjendused ei ole piisavalt detailsed selleks, et akti adressaat mõistaks, mis põhjustel on tema kinnistud hoiuala koosseisu arvatud. Kui faktilised põhjendused akti adressaadi jaoks sellist eesmärki ei täida, on tegemist puuduliku põhjendusega, mis ei ole piisav selleks, et isik saaks aru, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult ja saaks vajadusel oma õigusi kaitsta.⁸⁵ Siiski ei too selline puudus kaasa haldusakti tühistamist, kui adressaadil oli haldusakti sisulise õiguspärasuse kohta vastuväidete esitamine küll raskendatud, kuid sellegipoolest võimalik ning kui adressaat on kohtumenetluses läbivalt piirdunud üksnes korralduse vormilistele puudustele osutamisega. Näiteks kui asjas on tuvastatud, et akti adressaadile kuuluvate kinnistute endisele omanikule edastati menetluse algstaadiumis tema kinnistuid puudutavad detailsed

⁸² RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p 13.

⁸³ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p-d 26 ja 27.

⁸⁴ P. Tiedemann, § 39/32.

⁸⁵ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 24.

hoiualade inventeerimise ankeedid ning selgitati, millised loodusväärtused kinnistuil asuvad ning miks on vajalik nende kaitsmine, leidis kohus, et adressaadil oli korralduse sisulise õiguspärasuse kohta vastuväidete esitamine küll raskendatud, kuid sellegipoolest võimalik.⁸⁶ Seega faktiline põhjendus võib küll olla ebapiisav, kuid kui esineb mõni muu asjaolu, mis selle mõju pehmemdab ja kaebeõiguse teostamist siiski võimaldab, on see argument haldusakti kehtima jätmise kasuks.

Autori arvates saab puudulikust põhjendusest tingitud takistus kaebeõiguse efektiivsel teostamisel olla siiski asjaolu, mis võib kallutada kohut akti tühistamise poole. Seda aga tõepoolest olukorras, kus põhjendus on niivõrd puudulik, et ei võimalda akti adressaadil üldse aru saada, mis põhjus(t)el tema kinnistud valituks osutusid. Sellega on omakorda seotud küsimus, millise astmeni tuleks aktsepteerida raskendatust akti sisulise õiguspärasuse kohta vastuväidete esitamisel ning millal võiks tegemist olla olukorraga, kus vastuväidete esitamine on praktiliselt võimatu. Autori arvates võiks võimatuse olukord esineda näiteks juhtumil, kus haldusorgan on märkinud tema arvates kohalduva õigusnormi ja pelgalt nentinud normi faktilise koosseisu täidetust, ilma lähemate selgitusteta sellisele järeldusele jõudmise kohta, kuna sellisel juhul puudub isegi kõige üldisem asjaolude kirjeldus. Samas ei oleks õiglane aktsepteerida ka varianti, kus vastuväidete esitamine on oluliselt raskendatud. Sellise juhtumiga võiks olla tegemist näiteks siis, kui haldusorgani esitatud põhjendus piirdub üldiste lausevormelite kasutamisega, mis tegelikult ei selgita seost konkreetse üksikjuhtumiga ning liiga üldine põhjendus takistab adressaati õiguskaitsevahendi valikul ja selle edukal kasutamisel.

Ka Euroopa Kohus on oma lahendites korduvalt rõhutanud kaitseõiguse teostamise võimalikkuse tähtsust. Põhjenduste esitamise on kohus sidunud isiku põhiõiguste tõhusa kaitse vajadusega, millega seondub omakorda kohtusse pöördumise õigus otsuse seaduslikkuse kontrollimise võimaldamiseks, mis on aga efektiivselt võimalik ainult siis, kui isik on teadlik otsuse andmise aluseks olevatest põhjendustest. Samas aktsepteerib kohus põhjenduste esitamist adressaadile ka pärast tema poolt haldusakti kättesaamist.

Näiteks on Euroopa Kohtu hinnangul Euroopa Liidu õigusega vastuolus selline siseriiklik regulatsioon, mille kohaselt sõltub kohtuekspert-tõlkide nimekirja kandmine kvalifikatsiooni olemasolust, ilma et asjassepuutuvad isikud saaksid tutvuda nende suhtes tehtud otsuse põhjendustega ja ilma et selle otsuse peale saaks esitada kohtule kaebust, mis võimaldaks

⁸⁶ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 26.

kontrollida otsuse seaduslikkust, eelkõige osas, kas järgitud on liidu õigusest tulenevat nõuet, et teises liikmesriigis omandatud ja tunnustatud kvalifikatsiooni oleks nõuetekohaselt arvesse võetud. Sellega seoses on oluline, et asjassepuutuv isik saaks tutvuda tema suhtes tehtud otsuse põhjendustega, mis võimaldaks tal ennast kaitsta parimates võimalikes tingimustes ja kõigist asjaoludest teadlikuna otsustada, kas kohtusse pöördumine on otstarbekas. Pädev siseriiklik asutus on kohustatud isikule keeldumise põhjused teatavaks tegema kas otsuses endas või isiku taotlusel hilisemas teadaandes.⁸⁷

Asjas, kus küsimuse all oli, kas liidu õigusega on vastuolus haldusakt, millega liikmesriik keelab oma kodanikul asjaomasest riigist lahkuda põhjusel, et kolmanda riigi kohus on nimetanud isikut kriminaalkorras karistanud narkootilise aine ebaseadusliku käitlemise eest, märkis kohus, et kuna haldusasutusel on seda tüüpi meetmete võtmisel kaalutusõigus, mille raames tehtud valikud ei allu kohtu kontrollile, peab isikul, kelle suhtes niisugust meetet kohaldatakse, olema õigus tõhusale kohtulikule kaitsele. Õigus tõhusale kohtulikule kaitsele peab hõlmama nii otsuse faktilise kui ka õigusliku seaduslikkuse kontrolli liidu õiguse vaatepunktist. Kohtuliku kaitse tõhususe eelduseks on, et asjassepuutuv isik saab tutvuda tema suhtes tehtud otsuse põhjendustega, lugedes kas otsust ennast või saades oma sellekohase taotluse põhjal teada otsuse põhjendused, kusjuures pädev kohus võib asjaomaselt ametiasutuselt nõuda kõnealuste põhjenduste huvitatud isikule teatavaks tegemist.⁸⁸

Siiski nõustub autor lähenemisega, mille järgi haldusakti eelnevast hoolimata ei tühistata, kui selle õiguspärasuse kontroll kohtus siiski võimalik on. Adressaadil on ju võimalik haldusakt ebapiisavate põhjenduste tõttu vaidlustada ning kui ka kohus veendub, et põhjendused on nii puudulikud, et isegi kontrolli ei võimalda, siis akt tühistatakse. Kui sisu kohtu arvates saab kontrollida ja kontrolli tulemusena kohus otsuse seaduslikkuses veendub, ei ole adressaadi õigusi haldusaktiga ebaseaduslikult kitsendatud, mistõttu akti tühistamine ei ole põhjendatud, olgugi et põhjendus ise oli adressaadi jaoks ebaselge ja selle tõttu kujutas endast puudust.

⁸⁷ EuK 17.03.2011, C-372/09, *Josep Peñarroja Fa*, p-d 62–63; EuK 07.05.1991, C-340/89, *Vlassopoulou*, p 22.

⁸⁸ EuK 17.11.2011, C-430/10, *Gaydarov*, p-d 23, 41–42.

III. VEAD ÕIGUSLIKUS ALUSES

3.1. Diskretsiooninormiga seotud eksimused

Õige õiguslik alus haldusakti põhjenduses tähendab, et haldusaktis näidatakse antud situatsiooni reguleeriv materiaalõigusnorm. Õigusnormi teokoosseisust sõltub, milliseid faktilisi asjaolusid haldusakti põhjendavas osas tuleb esitada. Kui haldusorgan näitab ära õigusliku aluse, mis tegelikult situatsioonile ei kohaldu ja sellest tulenevalt põhjendab haldusakti asjakohatu õigusnormi koosseisu täitmise jaoks vajalike faktiliste asjaoludega, võib vea tagajärg olla erinev sõltuvalt sellest, kas haldusorgan valis ekslikult kitsamat või ulatuslikumat põhjendamiskohustust nõudva normi. Esimesel juhul saab viga eeskätt seisneda asjaolude puudulikus esitamises. Teisel juhul on samuti võimalik, et haldusorgan on asjaolud esitanud liiga napilt, kuid kõne alla tuleb ka põhjenduse koormamine ebavajalike asjaoludega. Selliste vigade mõju otsuse õiguspärasusele võib üksikjuhtudel varieeruda, peamiselt sõltuvalt teistsuguse sisuga otsuse tegemise võimalikkuse kriteeriumist.

Eksimused õigusliku aluse märkimisel ei tingi alati haldusakti tühistamist. Iseäranis seotud otsuste puhul on sellistel vigadel üldiselt kergemad tagajärjed kui diskretsioonitsustel. Tühistamist ei too kaasa haldusorganipoolne ekslik tuginemine diskretsiooniruumi võimaldavale sättele, kui kohus leiab, et õiguslik alus, millest haldusorgan pidanuks tegelikult juhinduma, kaalutusõigust ette ei näe ja võimaldabki vaid seotud otsuse tegemist. Kui tegelikult kohalduv õiguslik alus ei jätagi haldusorganile võimalust kaaluda õigusliku tagajärje rakendamata jätmist ja seotud normi faktiline koosseis on täidetud, ongi tegemist olukorraga, kus haldusaktis õigele õiguslikule alusele viitamata jätmine on sellise iseloomuga rikkumine, mis HMS § 58 järgi ei saa kaasa tuua haldusakti tühistamist, sest kujunenud olukorras ei saanudki haldusorgan teistsugust otsustust teha.

Sellise konstellatsiooniga on tegemist näiteks juhtumil, kus haldusorgan on ametniku teenistusest vabastamise käskkirjas tuginenud kaalutusruumi võimaldavale sättele ning käskkirja andmise alusena on viidatud teatisele, millest küll ilmneb, et asutusel on ametnikule etteheiteid tema keeleoskuse osas, kuid ei nähtu, milles keeleoskuse puudulikkus ja ebapiisavus teenistusülesannete täitmiseks väljenduvad. Kui tuginetud on ka vahetu juhi hinnangule ebapiisava keeleoskuse kohta, kuid sedagi pole teatisele lisatud ning teenistuja keeleoskuse puudujääke sisuliselt ja täpsemalt kirjeldavad seisukohad on esitatud kohtumenetluse käigus, on iseenesest tegemist põhjendamispuudusega. Vabastamise õigele õiguslikule alusele viitamata jätmine on rikkumine, mis ei too kaasa haldusakti tühistamist,

kui kujunenud olukorras ei saanudki asutus teha teistsugust otsust, kui vabastada isik teenistusest.⁸⁹ Siit nähtub, et kui välistada saab teistsuguse sisuga otsuse tegemise võimalikkuse, ehk haldusorgani poolt alternatiivse õigusliku lahenduseni jõudmise võimaluse, saab eitada vea mõju otsuse sisule. Selline lahendus on ka igati õigustatud, kui seotud normi koosseisu saab tuvastatud asjaolude pinnalt täidetuks lugeda, sest siis ei ole haldusorganil õigust tagajärje rakendamist või rakendamata jätmist kaaluda, mistõttu seotud normi asemel diskretsiooninormile viitamine ja diskretsiooniotsuse jaoks ebapiisava põhjenduse esitamine ei saanud otsuse sisulist õiguspärasust mõjutada.

Niisiis, kui haldusorgan on märkinud haldusotsustuse andmise aluseks diskretsiooninormi ja selle kaudu võtnud endale ulatuslikuma põhjendamiskohustuse, kuid normi rakendamist sisuliselt põhjendanud seotud otsuse jaoks piisava, kuid kaalutusotsuse jaoks ebapiisava põhjalikkusastmega, on tegemist põhjendamisveaga, sest haldusorgan on viidanud asjassepuutumatale õiguslikule alusele. Haldusakti tühistamiseks ei ole aga alust, sest tegelikult kohalduva õigusliku aluse jaoks nõutavad asjaolud on olemas ning kaalumist ei olnudki vaja teostada. Sellisel juhul ei mõjuta akti sisulist õiguspärasust, et haldusorgan ei täitnud põhjendamiskohustust kaalutusotsuselt nõutaval viisil. Isegi kui asjas olulise tähtsusega faktiliste asjaolude kohta andis haldusorgan omapoolse hinnangu alles kohtumenetluses, jääb akt kehtima, kuna tuvastatud asjaolude pinnalt on selge, et kui ka kohus akti tühistaks, peaks haldusorgan uue samasisulise otsuse uuesti välja andma.

Seisukohta, et eksliku õigusliku aluse kasutamine ei too vältimatult kaasa haldusakti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas, on laiendatud ka juhtumile, kui on ilmselge, et haldusakti põhjendamiseks esinevad erinevad õiguslikud ja faktilised alused. Ka siis peaks haldusorgan nii või teisiti sama lõpplahendusega haldusakti uuesti välja andma.⁹⁰ Siiski ei saa sellist lähenemist kohaldada juhtumitele, kus alternatiivne õiguslik alus näeb ette kaalutusõiguse ning kaalutusruum ei kattu haldusorgani poolt ekslikult valitud õiguslikus aluses ettenähtuga.⁹¹

Õigusliku aluse eksliku kasutamisega on tegemist olukorras, kus haldusorgan on haldusaktis nimetanud õigusliku aluse, mis võimaldab seotud otsuse tegemist ning esitanud sellest lähtuvalt ka põhjendused, kuid kohtumenetluses selgub, et asjakohane õiguslik alus on oma iseloomult hoopiski diskretsiooninorm, mis paneb haldusorganile peale ulatuslikuma

⁸⁹ RKHKo 28.09.2011, 3-3-1-40-11, p-d 10–12 ja 18.

⁹⁰ RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07 p 16; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

⁹¹ RKHKo 15.12.2009, 3-3-1-82-09, p 22.

asjaolude väljatoomise kohustuse. Haldusorgani poolt ekslikult kasutatud õigusliku aluse ja konkreetsel juhul tegelikult kohalduva õigusliku aluse rakendamisel on seega kaalutlusruumid erineva mahuga.⁹² Erinevalt eespool kirjeldatud konstruktsioonist, kus põhjendamiskohustuse nõutav ulatus oli tegelikult kitsam, on selle variandi puhul põhjendamiskohustuse nõutav ulatus laiem sellest, millest haldusorgan lähtus. Kui kohus kaebuse lahendamisel leiab, et konkreetset situatsiooni tegelikult reguleeriva õigusnormi järgi tuleb välja tuua teistsuguseid või täiendavaid asjaolusid, mida aga haldusorgan pole teinud, on tegemist puudusega, mis võis akti sisulist õiguspärasust mõjutada, ning akt tühistatakse.

Vea mõju hindamine saab olla hüpoteetiline, sest kui põhjendused on esitatud ekslikult tuginedes normile, mis kaalutlusõiguse teostamist ette ei näe, ei ole haldusorgan pannud kirja põhjendusi, mis võimaldaksid diskretsiooni teostamist üldse kontrollidagi. Niisiis tuleb selliste konstellatsioonide puhul jällegi mängu kontrollitavuse kriteerium. Kontrollitavuse võimatuse tõttu ei saa vea mõju olemasolu või puudumise kohta tõsikindlat järeldust teha ning see tingib omakorda akti tühistamise.

Õiguslik põhjendus on vigane ning ei võimalda kohtul akti sisulist õiguspärasust kontrollida, kui akti andmise õiguslikuks aluseks on märgitud üldine pädevusnorm, mis volitab haldusorganit otsustama ala kaitse alla võtmise kaitse- või hoiualana. Kui aktist ei nähtu õigusnorm, mis oleks sisuliseks aluseks hoiualade kaitse alla võtmisele, on tegemist veaga, sest üldine pädevusnorm annab haldusorganile üldise volituse tegutsemiseks, kuid ei kujuta endast õiguslikku alust konkreetsete tegevuste tegemiseks. Hoiualade kaitse alla võtmist võimaldav säte sisaldas alternatiivseid aluseid, mistõttu tulnuks vea vältimiseks märkida, milline alternatiividest konkreetsel juhul hoiualade kaitse alla võtmise tingis ja lisada asjakohased selgitused faktiliste asjaolude kohta. Kui lisaks õiguslikule alusele esinevad puudused ka faktilises aluses ja kaalutlusi ei ole piisavalt esitatud ning vigade mõju haldusakti sisulisele õiguspärasusele ei saa seetõttu välistada, toob see kaasa haldusakti tühistamise.⁹³

Selline lahendus on autori arvates täiesti põhjendatud, kuna seotud normile tuginemine juhtumi puhul, kus haldusorgan pidi tegelikult erinevaid asjaolusid kaaluma, viitab kaalutlusõiguse mittekasutamisele. Seotud otsuse ja kaalutlusõigust võimaldava otsuse põhjendamiskohustused on erineva mahuga ja diskretsiooniotsuse põhjendustest peavad selguma kaalutlused ühe või teise variandi kasuks otsustamisel. Kaalutluste esitamine

⁹² RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09, p-d 23 ja 28.

⁹³ RKÜK 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p-d 40 ja 46.

tagantjärele halduskohtumenetluses ei korva haldusakti andmise aja seisuga täielikult puuduvaid kaalutlusi ning puuduvate kaalutluste mõju akti kooskõlale seadusega ei saa välistada. Kui õige õiguslik alus näeb ette diskretsiooni teostamise, kuid haldusorgan, tuginedes asjakohatule õigusnormile, ei olegi erinevaid lahendusi üldse kaalunud, saab üsna kindlalt väita, et kaalutusõigust teostades oleks haldusorgan võinud jõuda hoopis teistsuguse tulemuseni. Ka ei ole kohtul sellisel juhul kontrollitavuse takistatuse tõttu võimalik anda hinnangut diskretsiooni kasutamise õiguspärasusele ning jääbki üle haldusakt tühistada, kuna kohus ise ei tohi haldusakti õiguspärasust kontrollides asuda haldusorgani asemel haldusakti põhjendama või kaalutusõigust teostama.⁹⁴

3.2. Muu puudus õiguslikus aluses

Lisaks sellele, et õigusliku aluse valiku korrektsus võib mõjutada haldusakti kontrollitavust sisulisele õiguspärasusele kaalutusõiguse teostamise või selle teostamata jätmise kaudu, esineb ka haldusakte, mis eksivad nõude vastu, et korrektne viitamine õiguslikule alusele peab toimuma lõike ja punkti täpsusega ning et õiguslik põhjendus peab olema asjakohane, täpne, õige ja piisav.⁹⁵ Selliste eksimuste puhul on tagajärjed jällegi erinevad, kuid üldistavalt võib öelda, et kui akti vastavust seadusele on võimalik kontrollida ning põhjendused on olemas ulatuses, mis võimaldab veenduda, et haldusorgan on siiski rakendanud õiget õigusnormi, saab kindlalt välistada sellise vea mõju sisulisele õiguspärasusele ning akti saab jätta kehtima.

Tühistatud on akt siiski siis, kui lisaks tegevuse aluseks olevale õiguslikule alusele viitamata jätmisele ei nähtu haldusaktist, et haldusorgan on akti andmisel normile tuginenud. Näiteks on maksuotsus nõuetekohaselt põhjendamata, kui maksuhaldur on maksuotsuses sisuliselt andnud tehingutele teistsuguse maksuõigusliku kvalifikatsiooni, kuid jätnud viitamata sättele, mis on ümberkvalifitseerimise puhul kohustuslikuks õiguslikuks aluseks ning maksuotsuses puudub selline argumentatsioon, mis võimaldaks kohtul hinnata majandustegevuse ümberkvalifitseerimise õiguspärasust selle sätte järgi. Kui maksuhalduri poolt väidetavalt kohaldatud õigusnormi tegeliku rakendamise jaoks on vaja tuvastada maksukohustuslase tegevuse suunatus sellele, et anda majandustegevusele ja tehtud tehingule maksude tasumise vältimiseks moonutatud õiguslik vorm, kuid maksuhaldur ei ole otsuses näidanud, kuidas ja millises ulatuses toimib õigusvastane maksueelis, mida püüti majandustegevusele ja

⁹⁴ RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 8 alap 1.

⁹⁵ A.Aedmaa. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 304.

konkreetsetele tehingutele mittevastava juriidilise vormi andmise abil saavutada, ei nähtu maksuotsusest, et tuvastatud asjaolusid oleks vastavalt analüüsitud.⁹⁶

Järgmiste kehtivaks jäetud aktide ühiseks jooneks on, et neid ei tühistatud põhjendamisvigade olemasolu tõttu, kuna haldusaktide kooskõla õigusaktidega oli kohtul võimalik kontrollida ning kontrollitavus osutus võimalikuks tänu sellele, et asjaolusid oli esitatud piisavalt. Isegi kui selline akt tühistatakse materiaalõiguse vale kohaldamise tõttu, on tähtis, et vigane õiguslik alus ei takistanud akti õiguspärasuse sisulist kontrolli ning ei olnud akti tühistamise aluseks.

Haldusakti õiguslik põhjendus on vigane näiteks sellisel juhul, kui aktis on märgitud õiguslik alus, mille faktilist koosseisu haldusorgan ei ole tuvastanud, kuna haldusakti põhjendus ei eelda selle koormamist õiguslike alustega, mis ei ole asjakohased. Tuvastatud faktilised asjaolud tuleb siduda neile vastava õigusnormi koosseisuga, mistõttu ei piisa pelgalt õigusnormile viitamisest põhjenduste hulgas, eriti veel siis, kui normi koosseisu realiseerumist ei ole haldusorgan kindlaks teinudki. Selline viga esineb nt situatsioonis, kus haldusorgan on keeldunud määramast toetust keskkonnasõbraliku tootmise eest ja keskkonnaalaste kitsendustega piirkondade toetust, kuid viidanud määrusele, mille sätted ei reguleeri ei põllumajandusliku keskkonnatoetuse ega keskkonnaalaste kitsendustega piirkondade toetust, vaid ebasoodsamate piirkondade toetuse saamise täpsemaid nõudeid ning viidanud õiguslikule alusele, mis annab aluse toetusest keelduda, kui niide on vedamata või hekseldamata, millise nõude rikkumist pole aktis tuvastatud ega käsitletud.⁹⁷

Võimalik on ka kombinatsioon, kus haldusorgan on märkinud otsustuse tegemise alusena küll situatsioonile mittekohalduva normi, mille koosseisu ta ei ole tegelikult tuvastanud, kuid otsuse põhjendused vastavad juhtumit reguleerivale õiguslikule alusele, mida ta ei ole akti märkinud. Olukorras, kus haldusakti andmise aluseks on märgitud konkreetsele juhtumile mittekohalduv norm, kuid akti on sisuliselt põhjendatud asjakohase normi koosseisule vastavalt, on akt jäetud kehtima. Näiteks täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamine on seotud konkreetse kinnipeetava isikuomadustega ning käitumisega vanglas ja nende kohaldamine isiku suhtes toob kaasa kinnipeetava õiguste olulise piiramise, mistõttu peab nende kohaldamine toimuma eraldiseisva põhjendatud haldusaktiga. Kui haldusorgan on meetmete kohaldamisel ekslikult tuginenud õigusnormile, mis sätestab üldiste tunnuste alusel

⁹⁶ RKHKo 26.05.2011, 3-3-1-23-11, p-d 12, 15 ja 16.

⁹⁷ RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 28; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-81-08, p 22.

erinevate kinnipeetavate gruppide lahus hoidmise, kuid sisuliselt vastavad otsuse põhjendused normile, mis seob täiendavate julgeolekuabinõude kohaldamise konkreetse kinnipeetava isikuomadustega ning käitumisega vanglas, on põhjendused olemas piisaval määral selleks, et kohus saaks kontrollida otsuse sisulist õiguspärasust ja diskretsiooni kasutamise õiguspärasust.⁹⁸

Õiguslik alus on vigane ka siis, kui haldusorgan on märkinud haldusakti andmise alusena mitu õigusnormi, millest üks näeb ette alternatiivsed, üksteist välistavad alused, mille samaaegne kohaldamine oleks õigusvastane, samas konkretiseerimata, millise olukorraga on tegemist. Kui haldusakti andmise aluseks on märgitud mitu õiguslikku alust, kuid akti aluseks olevate faktiliste asjaolude pinnalt nähtub, et need vastavad sisuliselt vaid ühele nimetatud õiguslikest alustest, on haldusakt õigusliku aluse osas ebajärjekindel ja eksitav. Selline haldusakt on jäetud kehtima siis, kui üks esitatud õiguslikest alustest on siiski asjakohane ja õige. Riigikohus on sellisel juhul pidanud haldusakti kontrollimist võimalikuks⁹⁹ ning seda ka sisuliselt teinud, mistõttu ongi olnud võimalik teha kindlaks, et vaatamata eksliku õigusliku aluse nimetamisele on ka õige alus olemas ning otsus sellele sisu poolest vastabki, ning eksliku õigusliku aluse puhul ei ole tegemist sellise rikkumisega, mis võis mõjutada asja otsustamist HMS § 58 mõttes. Selline tagajärg on ka igati mõistlik, eriti arvestades, et sellise vea puhul ei tõusetugi küsimust, millise tõenäosusega viga võis otsustuse sisu mõjutada, kuna sisuline õiguspärasus on sellisel juhul tänu faktilisele alusele kontrollitav ja vea mõju otsuse seaduslikkusele saab seetõttu täielikult välistada.

Juhtumil, kus koormav haldusakt rajaneb õiguslikule alusele, mis on oma kehtivuse kaotanud, on õigusnormi ekslikult kasutatud ja see on haldusakti oluline puudus, kuid see ei pruugi tuua siiski vältimatult kaasa akti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas.¹⁰⁰ Seega isegi kehtetu õigusnormi märkimine haldusaktis ei tingi selle tühistamist, kui kehtiv õigusnorm on olemas ja põhjendusest nähtub, et sisuliselt on kohaldatud kehtivat õigusnormi. Määravaks on lõppastmes ikkagi kooskõla materiaalõigusega ning selle tuvastatavus ja kontrollitavus.

⁹⁸ RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09, p-d 22–24 ja 28.

⁹⁹ RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11, p-d 12 ja 14.

¹⁰⁰ RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p 16.

3.3. Vahekokkuvõte

Faktilise ja õigusliku aluse omavaheline loogiline sidumine peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just teatud sisuga haldusotsustuse tegemise.¹⁰¹ Nendevahelise tiheda seose tõttu sõltub ka tagajärg suuresti sellest, kuidas viga õiguslikus aluses puudutas faktiliste asjaolude esitamist. Eelnevate alapeatükkide põhjal selgus, et õigusliku alusega seonduvad vead toovad endaga kaasa haldusakti tühistamise siis, kui sellega kaasneb ka faktiliste asjaolude ja/või kaalutluste esitamise vigasus, ehk kui viga õiguslikus aluses kandub edasi ja mõjutab faktiliste asjaolude ja kaalutluste esitamise ulatust. See on ka igati põhjendatud, kuna õigusriigis on lubamatu ja meelevaldne, et isiku õigusi kitsendatakse ilma adekvaatse selgitusega sellise teguviisi põhjenduste kohta.¹⁰²

Kehtima jäetud haldusotsustuste ühiseks jooneks on nende kontrollitavuse võimalikkus ja selle kaudu tuvastatav kooskõla materiaalõigusega. Võrreldes nende olukordadega, kus haldusakt on tühistatud kahtluste püsima jäämise tõttu selle suhtes, et ilma veata oleks haldusakti sisu võinud olla teistsugune, on kehtima jäetud haldusaktide puhul tänu kontrollitavusele võimalik elimineerida mõistlikud kahtlused erineva õigusliku sisuga haldusakti andmise osas, mistõttu on ilmselge, et viga ei saanud otsuse seaduslikkust mõjutada.

Kui haldusaktis on märgitud kehtetu õigusnorm või mitu õigusnormi, millest üks või mitu on asjassepuutumatud või mille koosseisu ei olegi tuvastatud, kuid samas on olemas ka sisuliselt kohalduv õigusnorm ning ka faktilisest põhjendusest nähtub, et haldusorgan on tegelikult õigest õiguslikust alusest lähtunud, on aktid kehtima jäetud. Tähtis ongi, et akti põhjenduse alusel on neil juhtudel võimalik kontrolli teostamise käigus veenduda, et sisuliselt on haldusorgan lähtunud õigest õigusnormist. Põhjusliku seose hindamisel ei jää seega püsima kahtlust, et viga võis sisu mõjutada, kuna kontrollitavuse tõttu on vea tulemusrelevantsus välistatav. Selline lähenemine on autori meelest põhjendatud, kuna pelgalt ebaõige sätte märkimine muudab küll põhjenduse mõnevõrra eksitavaks, kuid ei saa kujutada endast sellist viga, mis võis akti sisu mõjutada, kui on tuvastatav, et haldusorgan tegelikult kohaldas siiski õiget õigusnormi.

¹⁰¹ RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02, p 14.

¹⁰² P. P. Craig, p. 436.

Vigane õiguslik põhjendus ei ole haldusakti tühistamist kaasa toonud olukordades, kus kohus on jõudnud järeldusele, et teistsugust otsust ei oleks haldusorgan saanud nii või teisiti teha. Selline juhtum esineb näiteks siis, kui haldusorgan on ekslikult tuginenud diskretsiooninormile, kuid kohtuliku kontrolli käigus selgub, et tegelikult kohaldub juhtumile hoopiski õigusnorm, mille järgi on võimalik ainult seotud otsuse tegemine. Akti kehtivaks jätmise on autori arvates õigustatud seetõttu, et selliste juhtumigruppide puhul saab välistada võimaluse, et asjas oleks saanud olla alternatiivne õiguslik lahendus. Seega põhjusliku seoses hindamisel ei ole isegi väikest tõenäosust, et vea puudumisel oleks akti sisu olnud teistsugune, mistõttu vea tulemusrelevantsus on täielikult välistatav.

Otsuse sisu mõjutada võiva veaga on aga kindlasti tegemist siis, kui diskretsiooninormi asemel on ekslikult kohaldatud seotud normi, seega kui õigusnormis nõutav põhjendamise ulatus ei kattu haldusorgani poolt esitatud põhjenduste ulatusega, kusjuures põhjendused on siin esitatud napimalt kui vaja. Kuna akti sisulise õiguspärasuse kontrollitavus kohtu poolt osutub võimatuks, sest haldusorgan ei olegi märkinud kaalutlusi, mille alusel saaks kontrollida, kas kaalutusõigust tegelikult kasutati, ei saa ka vea mõju *a priori* välistada.

Kokkuvõttes võib määrava tähtsuse omistada sellele, et põhjendustest nähtuks olukorda tegelikult reguleeriva õigusnormi rakendamine, sest isegi kui haldusakti on märgitud vale õiguslik alus, päästavad sisu poolest õigele õigusnormile vastavad põhjendused haldusakti tühistamisest.

IV. VEAD KAALUTLUSTES

4.1. Põhikaalutlused puuduvad

4.1.1. Planeerimisotsused

Haldusaktid, milles otsustatakse planeeringu kehtestamine või kehtestamata jätmine, on iseloomult ulatusliku kaalutlusruumiga otsused, mille põhjendamise olulisust on kohtupraktikas korduvalt rõhutatud. Diskretsiooniotsustes on menetlus- või vormiveal kaudse tõendi toime, mis viitab võimalikule kaalumisveale, ning vastupidi – korrektne menetlus ja vorminõuete järgimine viitavad sisuliselt õigele otsusele.¹⁰³ Sestap on otsuse tühistamise või kehtivaks jätmise üle otsustamisel on ka planeeringute puhul määravaks materiaalse õiguspärasuse kontrollitavus kohtu poolt. Planeerimisotsustused on oma spetsiifilise olemuse tõttu vaid piiratud ulatuses kohtulikult kontrollitavad ning kohtul puudub pädevus muidu õiguspärase planeerimisotsustuste otstarbekuse kontrollimiseks.¹⁰⁴ Põhjendus, millest ei nähtu isegi peamised kaalutlused, on aga õiguspärasuse kontrolli jaoks niivõrd puudulik, et selle abil ei ole võimalik veenda kohut, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.

Teatud liiki aktide põhjendamiskohustusele võib seaduses olla sätestatud ka eriregulatsioon. Nii peavad planeeringulahenduste põhjendused sisalduma planeeringu tekstis.¹⁰⁵ Põhjendamine planeeringudokumentides võib olla piisav ega eelda põhjenduste täiendavat esitamist planeeringu kehtestamise otsuses, aga planeeringute põhjendamine vahetult planeeringu kehtestamise otsuses võib olla vajalik siis, kui planeeringulahendusega riivatakse oluliselt kolmandate isikute õigusi. Võimalus esitada haldusakti põhjendused akti juurde kuuluvates dokumentides, milleks saab olla ka planeering, on iseenesest kooskõlas HMS § 56 lg-s 1 sätestatuga ja ei kujuta endast põhjendamisviga.¹⁰⁶

Viitamise võimalus on mõeldud kasutamiseks olukordades, kus haldusakti motivatsioonis tuleks korrata teistes kättesaadavates dokumentides juba esitatud detailset informatsiooni, mis paisutaks haldusakti motivatsiooni ülemääraseks. Kui haldusakti motivatsiooni esitamine tervikuna osutub ebaproportsionaalseks, tuleb haldusaktis sellele vaatamata ära tuua vähemalt põhimotiivid. Ulatuslikumate aktide, sh detailplaneeringute kehtestamise otsuste korral on

¹⁰³ N. Parrest. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses, lk 24; F. Hufen, Rn 509.

¹⁰⁴ RKHKo 10.10.2001, 3-3-1-42-02, p 10.

¹⁰⁵ Planeerimisseaduse 1. juulist 2009 kehtiva redaktsiooni § 2 kohaselt esitatakse planeeringu tekstis planeeritava maa-ala ruumilise arengu analüüsile tuginevad ruumilise arengu eesmärgid ning planeeringulahenduste kirjeldused ja põhjendused.

¹⁰⁶ RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 16.

põhjustatud nõuda põhimotiivide esitamist mitte üksnes otsusele lisanduvates dokumentides, vaid ka otsuses endas. See kriteerium oleks täidetud näiteks siis, kui haldusorgan oleks otsuses esitanud vähemalt kokkuvõtliku analüüsi kompleksi rajamisega kaasnevate positiivsete ja negatiivsete mõjude kohta. Seega kui haldusakti põhjendus esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad aktis endas ikkagi vähemasti põhimotiivid sisalduma. Diskretsiooniotsuse põhikaalutlused, miks eelistati üht lahendust teisele, ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eriline ja ainukordne.¹⁰⁷

Detailplaneeringu osalise kehtestamise otsus, milles on kirjeldatud läbitud planeerimis-menetluse etappe, põhjustatud planeeringu osalise kehtestamise vajadust, määratletud planeeringuala ja kirjeldatud lühidalt planeeringu sisu ning märgitud, et detailplaneering on üldplaneeringut muutev, ei sisalda siiski valitud planeeringulahenduse põhjendusi. Ühtlasi puuduvad viited muudele dokumentidele, kust otsuse motiive leida, kui otsus sisaldab üksnes viidet planeeringu toimikule, seejuures täpsustamata, missugune detailplaneeringu toimiku osa ja seletuskirja osa puudutab detailplaneeringu osalise kehtestamise otsuse põhjendusi. Sellisel juhul on haldusorgan põhjendamiskohustust rikkunud.¹⁰⁸

Niisiis peab teisele dokumendile viidates lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest. Abstraktne menetluses esitatud dokumentidele viitamine seevastu ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Lisaks suurendab pika aja möödumine viimase menetlustoimingu ja planeeringu kehtestamise vahel vajadust esitada planeeringu kehtestamise otsuses kaalutlused planeeringu kehtestamise vajaduse ning planeeringulahenduse õigsuse kohta või täiendada varem valminud seletuskirja. Sellises olukorras kinnitab põhjenduste esitamine detailplaneeringu kehtestamise otsuses või muus vahetult enne kehtestamist koostatud dokumendis, et haldusorgan on otsustamise aja seisuga kõik poolt- ja vastuargumentid läbi kaalunud ning võimaldab vajaduse korral arvestada muutunud olustikku. Seda ei taga üldine viide planeeringu toimikule.¹⁰⁹

Haldusaktis puuduvad igasugused kaalutlused põhjendusi sisaldada võivatele dokumentidele ning nõuetekohaseks viiteks asjakohastele dokumentidele ei saa lugeda ühte otsuse punkti,

¹⁰⁷ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 15.

¹⁰⁸ RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p-d 14, 16 ja 17.

¹⁰⁹ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 36; RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 27.

mille sisu seisneb sedastamises, et kehtestatud planeering on otsustatud saata maavanemale ja riigi maakatastri pidajale. Haldusorgani sellisest mõistekasutusest võib küll põhimõtteliselt järeldada, et olemas on mahukam dokumentatsioon, kuid viiteks seda pidada ei saa. Korrektne viide peab sisaldama informatsiooni selle kohta, kus ja kuidas saab motiividega tutvuda ning olema mahukamale materjalile viitamise puhul ka piisavalt täpne, et isik mõistaks, milline osa dokumentidest kujutab endast haldusakti põhjendavat osa. Isegi kui otsusel on seletuskiri olemas, ei saa haldusakti põhjenduseks pidada dokumenti, mida ei tehta teatavaks koos vaidlustatud haldusakti endaga, vaid mis pannakse üles haldusekandja kodulehele ilma, et sellele dokumendile oleks haldusaktis viidatud. Selliste vigade olemasolul ei saa haldusaktis endas täielikult puuduvaid põhjendusi tuletada haldusakti vahelise dokumentidest.¹¹⁰

Eeltoodu põhjal võib järeldada, et kõige puudulikum on põhjendus variantide puhul, kus lisaks põhikaalutlustele endile puuduvad ka viited dokumentidele, milles kaalutlused võiksid sisalduda. Mõnevõrra vähem puudulikud on haldusaktid, kus nõuetekohane viide on olemas, kuid põhikaalutlusi ei ole otsusesse endasse märgitud. Eeltoodud näidetes puudusid igasugused põhjendused ning ei olnud ka viidet põhjendusi sisaldavale dokumendile, mistõttu ei saanud haldusakte lugeda nõuetekohaselt põhjendatuks. Selliste puuduste esinemisel ei ole kohtul võimalik kontrollida diskretsiooni teostamise õiguspärasust ning ei saa välistada, et rikkumine mõjutas asja otsustamist ja see toob kaasa akti tühistamise.¹¹¹

Erandlike asjaolude esinemise tõttu on puuduvate kaalutlustega otsus jäetud siiski ka kehtima, kuid seda rõhutatult ainult konkreetsete faktiliste asjaolude kontekstis ning kõnealune seisukoht ei kujutanud endast Riigikohtu praktika muutmist. Selles asjas vaidlustas kaebaja varasemat otsust muutva otsuse. Tegemist oli detailplaneeringu kehtestamise otsusega, kusjuures otsuses endas ei sisaldunud konkreetse planeeringulahenduse kehtestamise põhimotiivid. Kaebaja rõhus peamiselt asjaolule, et vaidlustatud haldusaktist ei nähtunud põhjendusi selle kohta, uues otsuses otsustati tankla rajamise kasuks kui varasemates otsustes oli tankla rajamine välistatud.

Kuigi selliste ulatuslikemate aktide korral on põhjendatud nõuda põhimotiivide esitamist ka otsuses endas, osutus antud juhul tagajärje valikul põhjendamisvigade olemasolust kaalukamaks, et asjas ei nähtunud, et isikul oleks olnud usaldus varasema otsuse kehtimajäämise suhtes või et ta oleks vaidlustatud otsuse poolt muul moel puudutatud. Kohus

¹¹⁰ 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p-d 11–13.

¹¹¹ RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p-d 14 ja 16, 17; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19.

jäi seisukohale, et detailplaneeringu kehtestamise otsuse tühistamiseks puuduvad piisavad alused, kui ainsa ettekäändena selleks on toodud, et otsusest ei nähtu, miks on kohalik omavalitsus muutnud oma varasemat seisukohta tankla rajamise suhtes. Detailplaneeringu kehtestamise otsuse põhjustesse kuuluvate asjaolude ja põhjenduste ring sõltub alati konkreetse juhtumi eripärast ega ole õiguslikult ette määratud. Seetõttu ei ole haldusorgan alati kohustatud esitama põhjendusi, miks ta otsustab mõne küsimuse teisiti, kui seda nägi ette varasem otsus. Varasemast erineva otsuse tegemise põhjendused peavad olema esitatud juhul, kui isikutel on eelnevast aktist tulenev usaldus või põhjendatud ootus, et varasem akt jääb kehtima. Kui asja materjalidest ei nähtu, et varasemast otsusest erineva otsustuse tegemine riivab kolmandate isikute, sh kaebaja õigusi ning kaebajal ei ole tekkinud usaldust või ootust akti kehtimajäämise suhtes, mis teda võiks kaitsta, ei ole akti tühistamiseks alust põhjusel, et haldusorgan oma seisukohamuutust ei põhjendanud.¹¹²

Võttes arvesse, et üldnõudena on haldusakti põhjendamine seotud puudutatud isikute olemasoluga ning isik, kelle õigusi ja vabadusi haldusakt ei riiva, ei saa üldjuhul omada ka legitiimset ja kaitstavat huvi akti motiivide vastu,¹¹³ on selline lahendus autori meelest õigustatud.

4.1.2. Teenistusest vabastamise otsused

Teenistujale distsiplinaarkaristuse määramisel rakendab haldusorgan otsustusdiskretsiooni, seega saab ta ise valida, kas sellist tagajärge on vajalik kohaldada või mitte. Igale distsiplinaarsüüteoale ei pea järgnema karistus ning haldusorganil on võimalik kaaluda rikkumisega seotud asjaolusid, rikkumise raskust, teenistuja süü suurust, tema töökoormust, varasemat käitumist ja teenistuskohustuste täitmist ning leida kaalumise tulemusel, et konkreetsel juhul ei ole teenistuja karistamine distsiplinaarkorras vajalik. Sellekohaste kaalutluste puudumisel ei ole haldusorgani arutluskäik rekonstrueeritav ning kohus ei saa veenduda, kas haldusakti andmisel on kaalutusõigust üldse sisuliselt teostatud, milliseid asjaolusid on kaalumisel arvestatud ja kas need olid asjakohased.¹¹⁴

Distsiplinaarkaristust määrav haldusakt sisaldab sestap põhjendamisviga, kui selles on märgitud küll süüteo kirjeldus, kuid ei nähtu asjaolud ja kaalutlused, mida haldusorgan on

¹¹² RKHKo 17.05.2005, 3-3-1-16-05, p 18.

¹¹³ RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 14.

¹¹⁴ RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p-d 28 ja 31.

karistamisel arvestanud ega põhjendused karistuse määramise ja karistuse valiku kohta. Kui haldusaktist ei selgu, miks on haldusorgani arvates vaidlusalusele süüteoale tarvis tingimata reageerida karistusega, ei saa kohus kontrollida, kas otsus on sisuliste kaalumistvõimade ning ei saa välistada, et haldusorgan on jätnud asjas tähtsust omavad asjaolud arvesse võtmata. Sellisel juhul ei saa kohus põhjenduse puudulikkuse tõttu veenduda, kas puudused mõjutavad asja otsustamist ning kuna võimatu on nende mõju välistada, tuleb puudusi käsitleda veana, mis võisid asja otsustamist mõjutada ning sellest tingituna tuleb akt tühistada.¹¹⁵ Määratud distsiplinaarkaristuse raskusaste ei saa seejuures omada tähtsust kaalutluste ja põhjenduste välja toomata jätmise tõttu puuduliku haldusakti tühistamise otsustamise jaoks. Nimelt leidis ringkonnakohus, et kuna teenistujale määrati kõige kergem karistus (noomitus), siis ei too käskkirjas kaalutluste ja põhjenduste välja toomata jätmine tingimata kaasa haldusakti tühistamist. Riigikohtu hinnangul võib selline seisukoht olla põhjendatud vaid olukorras, kus haldusorgani kaalutlusruum karistuse kohaldamiseks on niivõrd ahenenud, et see sisuliselt puudub. Küll aga ei saa seda kohaldada situatsioonis, kus haldusorganil polnud küll võimalik kaaluda veelgi kergema karistuse määramist, kuid ta saanuks kaaluda karistuse määramata jätmist.

Teenistusest vabastamist kui rangeima distsiplinaarkaristuse määramist tuleb kohtupraktikas järjekindlalt väljendatud seisukoha järgi alati väga hoolikalt põhjendada ning see ei ole automaatne tagajärg ka siis, kui seadusest tuleneb põhimõtteline võimalus teenistusest vabastamist kohaldada. Teenistusest vabastamise käskkirja puhul on ebapiisavaks peetud põhjendust, milles on karistuse määramise ühe alusena märgitud küll distsiplinaarjuurduse kokkuvõtte, kuid täpsustatud ei ole, millises mahus ja ulatuses kujutab selles märgitu haldusakti põhjendusi. Sellisel juhul ei nähtu, milliseid asjaolusid on pädev ametiisik karistuse valikul arvestanud ning puuduvad kaalutlused ja põhjendused, miks valiti distsiplinaarkaristuseks just kõige rangem karistus.¹¹⁶

Kui distsiplinaarjuurduse kokkuvõttes on esitatud ettepanek teenistusest vabastamisest leebema karistuse kohaldamiseks, tuleb selgitada, miks ei peetud sellist ettepanekut karistuse valikul sobivaks. Kuigi distsiplinaarjuurduse kokkuvõttes esitatud ettepanek ei ole karistust määravale ametiisikule siduv, ei piisa üksnes viitest distsiplinaarsüüteo raskusele, et seda arvestamata jätta. Haldusaktist ei nähtu sellisel juhul, kas karistuse määramisel kaalutlusõigust üldse teostati. Isegi kui haldusorgan esitab nõutavad kaalutlusotsuse motiivid

¹¹⁵ RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p 31.

¹¹⁶ RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11, p 10.

kohtumenetluse käigus, ei ole see piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat motiveerimise kohustust. Põhjenduste hilisem esitamine ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti ning haldusakt on tühistatud.¹¹⁷

Autori arvates võiks teistsugusele tulemusele jõuda siis, kui põhikaalutlused haldusaktis siiski sisalduksid. Kuna tegemist on adressaadi jaoks koormavaid tagajärgi kaasatoova haldusaktiga, võiks ainult põhikaalutluste esitamist sellisel juhul ilmselt lugeda küll põhjendamispuuduseks, aga mitte selliseks puuduseks, mille esinemisel peaks haldusakti tühistama. Tühistamise vastu räägiks nimelt asjaolu, et põhikaalutluste esitamisel on tagantjärele siiski võimalik kontrollida haldusorgani tahte kujunemist ja seeläbi haldusakti seaduslikkust. Samuti ei oleks sellisel juhul tegemist täiesti uute, esialgses aktis mitte sisalduvate põhjenduste tagantjärele toomisega, vaid kohtumenetluse käigus saaks haldusorgan täpsustada juba haldusaktis endas sisalduvaid põhjendusi.

Kui antud kaasusele kohaldada hilisemas kohtupraktikas toimunud seisukohamuutust, mille järgi ei välistata täielikult võimalust tõendada, et kaalutlused, mis esitati kohtumenetluse käigus, eksisteerisid juba haldusakti andmise ajal, võiks kõnealuse juhtumi lõpplahendus olla teistsugune, kui oleksid olemas asutuse sisedokumendid, millest nähtub, et karistuse määranud ametiisik tegelikult siiski võttis arvesse erinevaid asjaolusid ja kaalus neid. Vähemasti saaks kohus siis ametniku arutluskäigu rekonstrueerida ja selle seaduslikkust kontrollida.

Ka siis, kui ametnik on teatud ajavahemiku jooksul haiguslehel viibinud, ei tulene sellest asutusele kohustust õiguslikku tagajärge igal juhul kohaldada, ehk ametnik teenistusest vabastada. Sätte mõttega oleks vastuolus, kui teatud aeg haigestumist kalendriaasta jooksul tooks alati vältimatult kaasa ametniku teenistusest vabastamise. Seetõttu peaks asutus enne välja selgitama, millised on väljavaated teenistussuhte jätkamiseks sama ametnikuga. Käskkirjas märgiti teenistusest vabastamise põhjenduseks pikaajaline töövõimatus, kuid ei nähtunud, et asutus oleks püüdnud selgusele jõuda, kas vabastamine on vajalik ning ei hinnanud ametniku teenistusse jätmise tagajärgi avalikele huvidele.¹¹⁸ Seega kaalutlused haldusaktist puudusid ja tegemist on oluline põhjendamispuudusega.

¹¹⁷ RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11, p-d 9–11.

¹¹⁸ RKHKo 19.01.2012, 3-3-1-83-11o, p-d 15 ja 17.

Antud juhul tühistati käskkiri lõppastmes seetõttu, et isik vabastati teenistusest ajal, mil ta ei olnud enam haiguslehel ning see kujutas endast vastuolu seadusega ja muutis vabastamise õigusvastaseks.¹¹⁹ Autor on seisukohal, et isegi kui nimetatud viga ei oleks esinenud, oleks käskkiri tulnud ikkagi tühistada. Asutuse initsiatiivil teenistusest vabastamine piirab ametniku õigusi ja vabadusi ning loob tema jaoks koormava tagajärje, millised juhul on põhjalik motivatsioon eriti oluline.¹²⁰ Kaalutluste puudumine viitab sellele, et haldusorgan ei ole kaalutusõigust materiaalselt teostanud ning otsust sisuliselt läbi mõelnud. Kohtupoolne kontroll diskretsiooni teostamise sisulise õigsuse üle ei oleks autori meelest võimalik, sest haldusaktist ei nähtu, milliseid teenistusse jätmise poolt- ja vastuargumente haldusorgan käsitles ning milliste omapoolsete kaalutluste põhjal jõudis järeldusele õigusliku tagajärje rakendamise vajaduse kohta. Kuna arutluskäik ei ole rekonstrueeritav, ei saa välistada, et puuduvad kaalutlused haldusorgani tahte kujunemisele ja otsuse materiaalsele õiguspärasusele mõju ei avaldanud, mistõttu ei ole võimalik akti kehtima jätta.

4.1.3. Muud otsused

Kuna haldusakti põhjendus peab lisaks halduse enesekontrolli funktsioonile ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning kaalumise on toimunud ratsionaalselt,¹²¹ on kaalutusotsustes sisalduvate põhjendamisvigade hindamisel otsustava tähtsusega kriteeriumiks kohtu poolse kontrolli teostamise võimalikkus akti sisu üle, nagu nähtus ka eelnevatest alapeatükkidest. Kohus peab puuduvate kaalutluste mõju välistamiseks üksikjuhtumi kontekstis ilma kahtlusteta kindlaks tegema, et kuigi selline viga on põhimõtteliselt võimeline otsustust mõjutama, oleks haldusorgan vea puudumisel teinud samasuguse sisuga otsuse.¹²²

Näiteks kui käskkirjas, millega jäeti maaüksus riigi maareservina riigi omandisse, puuduvad põhikaalutlused täielikult ja põhjendused sisalduvad Maa-ameti peadirektori poolt allkirjastatud seletuskirjas, on täitmata nõue, mille kohaselt vähemalt otsuse põhimotiivid tuleb välja tuua haldusaktis endas. Ilma viideteta nimetatud seletuskirjale ei ole alust järeldada, et käskkirja andmisel lähtuti seletuskirjas toodud kaalutlustest. Selline käskkiri on põhjendamata ja on kohtu poolt tühistatud.¹²³

¹¹⁹ Samas, p 14.

¹²⁰ RKHKo 19.01.2012, 3-3-1-83-11o, p 17.

¹²¹ RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 11; RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 11.

¹²² P. Tiedemann, § 46/84.

¹²³ RKHKo 17.09.2008, 3-3-1-39-08, p 10.

Kaalutusotsuste puhul tõusetub küsimus sellest, kas ja millistel tingimustel on võimalik puuduvaid põhjendusi ja kaalutlusi esitada kohtumenetluse käigus, kus kontrollitakse akti sisulist õiguspärasust. Varasemas praktikas on Riigikohus eitanud võimalust esitada puuduvaid põhjendusi kohtumenetluse käigus ja seda peamiselt põhjusel, et hiljem esitatud kaalutlused ei muuda akti tõhusalt kontrollitavaks.

Seisukohta, et põhjenduste esitamine kohtumenetluses ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks, sest pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti, on kohus väljendanud mitmetel juhtudel. Haldusakti puhul, millega määrati teatud maaüksuste riigi omandisse jätmine ning millest ei nähtunud, et akti andmisel oleks kaalutud erinevaid huve, leidis ringkonnakohus, et haldusakti põhjendused saavad nähtuda ka kohtumenetluse käigus haldusorgani poolt antud selgitustest ja tõenditest. Riigikohus siis sellise seisukohaga ei nõustunud ja leidis, et selline seisukoht läheb Riigikohtu senise praktikaga vastuollu ja käskkiri tühistati.¹²⁴

Riigikohtu uuema praktika valguses võiks asja lõpptulemust mõjutada, kui haldusorgan oleks suutnud kohtumenetluses esitada veenvaid tõendeid selle kohta, et ta avaliku huvi kõrval ka isikute erahuve asja otsustamisel arvesse võttis, olgugi et need haldusakti kirja ei saanud. Antud asjas siiski ei nähtunud ka kohtumenetluse käigus antud seletustest, et akti adressaatide huve oleks maa riigi omandisse jätmise menetluses kaalutud, seega autori arvates jääks lõpptulemus ka uuemat praktikat arvesse võttes samaks.

Puuduvate põhjenduste esitamist tagantjärele ei ole aktsepteeritud ka riigihanke asjas pakkuja kvalifitseerimise otsuste puhul, kui pakkuja esitatud dokumendid olid puudulikud ning pakkuja tegelikult kvalifitseerimise tingimustele ei vastanud, kuid hankija kvalifitseeris ta puudustest hoolimata. Põhjendused esitas haldusorgan alles tagantjärele. Kohtu hinnangul ei olnud siin tegemist erandliku olukorraga, kus saanuks olla kindel, et samasisuline akt tuleks uuesti välja anda ja seetõttu ei olnud akti kehtima jätmine põhjendatud.¹²⁵

Oluline roll oli ka asjaolul, et haldusorgan täiendas kvalifitseerimisotsust põhjendustega, kuid riigihangete seadus ei näe ette võimalust riigihankemenetluses tehtud otsuste tagantjärele täiendamiseks ja motiivide lisamiseks. Kui hankemenetluses tehtud otsuse peale on esitatud

¹²⁴ RKHKo 19.06.2008, 3-3-1-25-08, p 23.

¹²⁵ RKHKo 26.03.2008, 3-3-1-7-08, p 13.

vaidlustus ning see on tunnistatud põhjendatuks, peab haldusorgan vaidlustatud otsuse kehtetuks tunnistama ning kvalifitseerimisotsust põhjendustega täiendada ei ole võimalik.¹²⁶

Isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamise otsusega on tegemist akti puhul, millega kinnitati turu maa-ala, kuid jäeti sealt välja ala, mis varasema akti kohaselt kuulus turu maa-ala hulka ja millel paiknesid müügikohad. Kuna antud juhul võis adressaadil tekkida ootus, et varasema haldusaktiga tähtajatult määratud turu maa-ala ilma kaalukate põhjusteta ei vähendata, tuli otsustusdiskretsiooni rakendamisel kaaluda erinevaid huve.¹²⁷ Seega oli tegemist situatsiooniga, kus haldusorganil oli ulatuslik kaalutlusruum ja motivatsiooni põhjalikkus seetõttu eriti oluline.

Kuigi põhjalikumate sisuliste motiivide puudumine ei too kaasa haldusakti tühistamist, kui vaidlustatud akt on selles toodud õiguslike aluste ja akti andmise põhjuse osas üheselt mõistetav,¹²⁸ ei olnud sellise olukorraga tegemist siis, kui ei haldusaktist ega selle lisadest ei tulene nende andmise sisuline põhjendus ega viiteid muudele dokumentidele, mis võiksid selliseid põhjendusi sisaldada ning põhjendused on esitatud alles kohtumenetluse käigus. Kohtu hinnangul ei olnud võimalik kontrollida, kas haldusorgan on haldusaktide andmisel kõiki asjaolusid ja huve arvestanud ja teostanud ratsionaalset kaalumist. Samuti ei ole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti akti andmisel. Ei saa välistada, et haldusorgan jättis erinevad huvid tegelikult kaalumata ja kohtumenetluse käigus esitatud põhjendused on otsitud, mistõttu akt tühistati.¹²⁹

Isiku kahjuks haldusakti kehtetuks tunnistamise olukord esineb ka Töötukassa poolt isikule varem tehtud töötuskindlustushüvitise määramise otsuse kehtetuks tunnistamisel. Kuna haldusorgan teeb sellise otsuse kaalutusõigust rakendades, peab vastavasisulisest otsusest nähtuma kindlasti erinevate asjaolude kaalumine, mida antud juhul ei nähtunud. Kohus rõhutas jällegi, et mida ulatuslikum on halduse diskretsiooniruum ja keerukam õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema haldusakti motivatsioon. Kaalutusotsuse põhjenduste esitamine kohtumenetluse käigus ei ole piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat põhjendamiskohustust. Põhjenduste hilisem esitamine ei muuda akti

¹²⁶ RKHKo 26.03.2008, 3-3-1-7-08, p 10 ja 11.

¹²⁷ RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 16.

¹²⁸ RKHKo 08.05.2001, 3-3-1-27-01.

¹²⁹ RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 19–20.

tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti.¹³⁰

Põhjendamata või ebapiisavalt põhjendatud kaalutlusotsuse võib kohus jõusse jätta üksnes juhul, kui kaalutlusõiguse piirid on sedavõrd ahenenud, et samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta. Kui haldusorgan põhjenduses kaalutlusi üldse ei esita, nähtub sellest kohtule, et kaalutlusõigust ei olegi üldse kasutatud. Antud kaasuses esines mitmeid asjaolusid, mis viitasid isiku heausksusele hüvitise määramise osas ja tegemist oli üldse keeruka õigusliku olukorraga, mistõttu ei saanud olla kindel, kas kaalutlusõiguse kasutamisel oleks haldusorgan samale seisukohale jäänud.¹³¹

Hoiuala moodustamise otsuses on kaalutluste esitamine eriti tähtis, kui hoiuala moodustamine oli esimene kaebaja kinnistuil püsivaid looduskaitselisi piiranguid kehtestav otsus, mille tegemisel oli haldusorganil ulatuslik kaalutlusruum ning kohustust sellise haldusakti andmiseks ei olnud. Puuduvad kaalutlused kujutavad endast viga, mille olulisust ei leevenda see, et hoiuala moodustamise näol on tegemist kinnistuomaniku õigusi kõige vähem piirava meetmega. Seejuures ei saa põhjendusena arvestada informatsiooni, mis on esitatud haldusakti välises dokumendis, kuid millele ei ole haldusaktis endas viidatud ja mida ei ole koos haldusakti endaga menetlusosalistele teatavaks tehtud.¹³²

Tühistamiskaebuse rahuldamise üle otsustamisel hindab kohus, kas akti põhjendamata jätmine võis mõjutada hoiuala kaitse alla võtmise otsuse sisu ning kas haldusakt on vaatamata neile vigadele kontrollitav. Akti adressaadi teavitamine hoiuala moodustamise menetluse käigus sellest, et kinnistutel on leitud olulised elupaigad, kompenseerib mõnevõrra akti põhjendamise puudujääke, kuid seda mitte piisavalt olulisel määral, et ära hoida akti tühistamist, kui ka sellisest dokumendist ei nähtu, millistele kaalutlustele tuginedes adressaadi kinnistud hoiualasse arvati. Erandlikes olukordades, kus haldusorgan peaks igal juhul sama sisuga haldusakti uuesti välja andma, ei pruugi akti tühistamine selle põhjenduste puudulikkuse tõttu menetlusökoonomia põhimõttest lähtuvalt olla põhjendatud. Menetlusökoonomia põhimõttele tuginedes ei saa haldusorgan siiski akti põhjendamisest täielikult loobuda.¹³³ Kohus saab tühistamisnõude raames haldusakti hinnata üksnes akti andmise aja seisuga ning haldusakt peab vastama selle andmise ajal kehtivale õigusele ja faktilisele olukorrale. Seetõttu ei

¹³⁰ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 15.

¹³¹ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p-d 16 ja 17.

¹³² RKÜK 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 42.

¹³³ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 36.

muutnud olukorda erandlikuks asjaolu, et Euroopa Komisjon arvas kinnistud pärast haldusakti andmist ühenduse tähtsusega loodusala koosseisu, kus need olid ka haldusakti kohtuliku kontrolli ajal.¹³⁴

Puuduvate kaalutlustega seoses saab ühtlasi tekkida küsimus, kas määrav ajahetk kaalutlusõiguse teostamise hindamiseks haldusorgani poolt on alati ühesugune või võib see varieeruda ning kas kaalutlusõiguse teostamine alles kohtumenetluse käigus, kus peaks toimuma haldusorgani poolt juba väljaantud haldusakti õiguspärasuse kontrollimine, saab üleüldse kõne alla tulla ning millistel asjaoludel seda võiks aktsepteerida.

Saksamaa kõrgeima astme halduskohtusse jõudnud asjas tekkis küsimus haldusakti kaalutluste esmakordse esitamise võimalikkuse kohta alles kohtumenetluse staadiumis. Haldusorgan võttis vastu väljasaatmisotsuse isiku kohta, kes oli pannud toime kuriteo, kuna süüteo toimepanemine kujutas endast kohustuslikku väljasaatmisalust. Isik vaidlustas otsuse ning kohtumenetluse käigus selgusid asjaolud, mille tõttu tema positsioon muutus soodsamaks ning langes ära alus kohustuslik väljasaatmisalust ja haldusorganil tekkis esmakordselt vajadus teostada diskretsiooni. Haldusorgan tegigi kaalutlusotsuse esmakordselt alles kohtumenetluse käigus, kuid jäi ikkagi oma senise otsustuse juurde.¹³⁵

Asja lahendamisel tuli ühe aspektina selgitada, kas norm,¹³⁶ mis lubab kohtumenetluses varasemalt esitatud kaalutlusi täiendada, välistab kaalutlusõiguse esmakordse teostamise kohtumenetluse käigus. Liidu Halduskohtu senises praktikas peeti lubatavaks puudulike kaalutluste täiendamist haldusorgani poolt kohtumenetluses, kuid kaalumise esmakordset läbiviimist selles staadiumis võimalikuks ei peetud. See kohtupraktika puudutas siiski vaid neid otsuseid, kus kaalutlusõiguse teostamise vajadus oli algusest peale selge ja kohtuliku kontrolli käigus oli otsuse õiguspärasuse hindamiseks kohane ajahetk haldusorgani poolt akti andmine.¹³⁷ Seevastu väljasaatmise meetmete puhul, mille õiguspärasuse hindamise jaoks tähtsad faktilised ja õiguslikud asjaolud alles kohtumenetluse käigus tõusetuvad, ei ole välistatud, et haldusorgan teeb kaalutlusotsuse esmalt alles kohtumenetluse staadiumis ning esitab selle siis kohtulikuks kontrolliks. See võimalus eksisteerib ainult siis, kui uute faktiliste asjaolude tõttu tekib vajadus kaalutlusõigust teostada alles pärast kaebuse esitamist kohtule.¹³⁸

¹³⁴ RKÜK 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 44.

¹³⁵ BVerwG 13.12.2011, 1 C 14/10. – NVwZ 11/2012, S. 699.

¹³⁶ Vaidlusalune norm VwGO § 114 ls 2 – *Die Verwaltungsbehörde kann ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes auch noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen.*

¹³⁷ BVerwG 13.12.2011, 1 C 14/10. – NVwZ 11/2012, S. 700, Rn 9.

¹³⁸ Samas, Rn 8.

Liidu Halduskohus leidis, et norm, mis võimaldab haldusorganil kaalutlusi täiendada, ongi mõeldud takistama selliste kaalutusotsuste parandamist, mis juba andmise hetkest on kaalutusõiguse mitteteostamise tõttu olulise puudusega. Normi jõustumise ajal oli valitsevaks arvamus, et kaalutusotsuste kohtuliku kontrolli jaoks on määrav haldusorgani poolt akti andmise ajahetk. Sellisel juhul on algusest peale kindel, kas tegemist on seotud otsuse või diskretsiooniotsusega. Väljasaatmismeetmete kohtuliku kontrolli puhul on aga võimalik, et esimeses astmes, kus selgitatakse välja faktilised asjaolud, nihkub määrav ajahetk hilisemaks.¹³⁹

Niisiis võib selle otsuse põhjal öelda, et vea mõju hindamisel võib määravaks kriteeriumiks osutada ka see ajahetk, mil lõplikult selguvad asjas otsuse tegemiseks olulised faktilised asjaolud. Samas võib siinkohal põhjendatult tekkida küsimus, kas uute asjaolude esilekerkimisel ei muutu vaidluse olemus tervikuna ning kas tegemist ei ole sootuks uue haldusakti andmisega.¹⁴⁰ Eesti õiguses, kus ei ole sätet, mis lubab kaalutlusi kohtumenetluses täiendada, mille alla võib eelnevast nähtuvalt paigutada ka kaalutusõiguse esmakordse teostamise kohtumenetluse käigus, selline lahendus ilmselt kõne alla ei saaks tulla. Tõenäoliselt peaks haldusorgan andma uue akti, võttes arvesse vahepeal muutunud asjaolusid, kuna ei saa olla kindel, et haldusorgan uutest asjaoludest teadlikuna oleks kaalumise tulemusena jõudnud samasisulise otsuseni.

Seisukohta, et põhjenduste esitamine kohtumenetluses ei muuda akti efektiivselt kontrollitavaks ning võimatu on tõendada haldusakti andmisel ja kohtumenetluses esitatud põhjenduste samasust, on Riigikohus uuemas praktikas pehmenanud ja jõudnud ka sellise lahendusi, milles raviteenuse osutamise kohtade valikut kindlaksmäärav haldusakt tunnistati küll kaalutluste märkimata jätmise tõttu õigusvastaseks, kuid leiti, et selle sisuline õiguspärasus on sellele vaatamata kontrollitav tuginedes põhjendustele, mida haldusorgan tõi kohtumenetluse käigus, ning haldusakt ongi sisuliselt õiguspärane ja ainult puuduvate põhjenduste tõttu see tühistamisele ei kuulu.¹⁴¹

Sellega seoses tõusetub küsimus, millistele tingimustele peab siis vastama kohtumenetluse käigus esitatud põhjendus, et seda saaks pidada võrdväärseks haldusakti andmisel esitatud põhjendusega selles osas, et haldusakti saaks pidada sisuliselt kontrollitavaks. Põhjendus võib

¹³⁹ BVerwG 13.12.2011, 1 C 14/10. – NVwZ 11/2012, S.700, Rn 11.

¹⁴⁰ J. Kluckert. Nachschieben von Ermessenserwägungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. – DVBl 6/2013, S. 357.

¹⁴¹ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p-d 21 ja 25.

näiteks olla sisaldunud haldusorgani poolt koostatud dokumendis, millele haldusaktis nõuetekohaselt ei viidatud, kuid mis eksisteeris haldusakti andmise ajal, või haldusmenetluse käigus mõne menetlusosalise või teise haldusorgani poolt akti andjale esitatud dokumendis. Samuti võib kohtumenetluse käigus esitatud põhjendust arvesse võtta juhul, kui mõistliku isiku jaoks pidi olema arusaadav, et haldusorgan juhindus vastavast põhjendusest haldusakti andmisel. Selliste tingimuste esinemisel võib HMS § 58 alusel jätta põhjendamata või puudulikult põhjendatud haldusakti tühistamata.¹⁴² Selle koha peal võib tekkida omakorda küsimus, kas nende tingimuste nimetamisega on Riigikohus sisuliselt täiendanud HMS § 58 lisaalustega põhjendamispuudustega haldusakti kehtivaks jätmiseks või on nende puhul tegemist siiski edasiarendustega tingimusest, mis seab vigase haldusakti kehtimajätmisele eelduse, et viga ei võinud mõjutada asja sisulist otsustamist. Autori arvates võiks neid käsitleda kui täpsustusi selle kohta, kuidas vea mõju puudumine otsustuse sisule võib teatud juhtudel avalduda.

Haldusakti kehtivaks jätmise kahjuks räägib siiski asjaolu, et tagantjärele esitatud põhjenduse arvestamine kohtuliku kontrolli raames ei aita haldusakte puudutatud isikute silmis samaväärsel tasemel legitimeerida kui korrektselt esitatud põhjendus. Samuti riivab põhjenduseta akti jõussejätmine PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust ja muudab kohtumenetluse tulemuse prognoosimise keerukamaks.¹⁴³ See argument ei ole aga piisav, et sundida kohut ignoreerima võimalikke tõendeid, mis kinnitavad haldusorgani poolt haldusakti andmisel tegelikult aluseks võetud põhjendusi.¹⁴⁴ Sellest saab järeldada, et kui tõendid haldusorgani tegeliku tahte kohta haldusakti andmisel jäävad kohtu arvates ebapiisavaks, siis suure tõenäosusega haldusakt tühistatakse.

Kohtumenetluses esitatud kaalutlusi on Riigikohus pidanud piisavaks, et hinnata vaidlustatud otsustuse sisulist õiguspärasust, kui ei ole põhjust kahelda, et haldusorgan lähtus nendest kaalutlustest juba otsuse tegemisel. Samuti on toodud välja, et sellisest põhjendusest juhendumise kohustus tulenes nii seadusest kui ka arengukavast ning ei olnud mingeid viiteid sellele, et haldusorgan oleks lähtunud muudest kaalutlustest kui nendest, millest ta väitis end olevat lähtunud. Kaebajad pidi aru saama, et haldusorgan lähtus otsuse tegemisel tervishoiuteenuse regionaalsest kättesaadavusest ja sellest, kas haiglavõrgu arengukavas märgitud haiglad katavad oma tegevuspiirkonnas ära nõudluse.¹⁴⁵

¹⁴² RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 20.

¹⁴³ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 25.

¹⁴⁴ Samas, p 20.

¹⁴⁵ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 21.

Autori jaoks tekitab sellise lahenduse juures küsitavusi esiteks see, et kuna tegemist on kaalutusotsusega, milles haldusorgan valis välja raviteenuste osutamise soovitud kohad piirkondade kaupa, pidi haldusorgan ühelt poolt kaaluma erinevaid lahendusi ja teisalt peaks olema võimalik selgelt välja tuua kaalutlused, miks osutusid valituks just haldusaktis nimetatud piirkonnad. Millised kaalutlused kohtumenetluses haldusorgan esitas, jääb tegelikult selgusetuks ja tuleb nõustuda seisukohaga, et põhjendamist vajaski just see, miks tehti valik haldusaktis märgitud piirkondade kasuks.¹⁴⁶ Seetõttu ei ole autori arvates ka võimalik välistada kaalutluste puudumise mõju puudumist otsuse sisule. Isegi kui lähtuda menetlusökonomiast, peavad ju kaalutlused olema kohtumenetluse staadiumis selgelt esitatavad, kui haldusorgan nendest tõepoolest juba haldusakti andmisel lähtus. Autori arvates kaalutlused lõppastmes ei selgunudki ja selle tõttu ei ole võimalik ka nende sisuline kontroll ning ei saa jõuda järeldusele, et need ei omanud mõju otsuse sisule. Siiski võib põhimõtteliselt olla nõus seisukohaga, et kui kaalutluste varasemat olemasolu saab kindlaks teha ja otsuse seaduslikkust kontrollida, ei peaks sel põhjusel haldusakti tühistama.

Kuigi eriarvamuses on kritiseeritud, et ebaselgeks jäi, kas luuakse uus erand või muudetakse praktikat, saab autor otsusest siiski selliselt aru, et tegemist on erandliku olukorra puhul rakendavate seisukohtadega. Samas ei ole autori arvates need tingimused kõnealusel juhul täidetud ja tuginetud on üksnes abstraktsele järeldusele, et kohtul pole põhjust kahelda, et haldusorgan lähtus kohtumenetluses esitatud kaalutlustest, mida haldusaktis ega kohtumenetluses aga ei esitatudki.¹⁴⁷ Kuna kaalutlusi kuskilt ei nähtu, ei saa ju ka otsustada selle üle, kas diskretsiooni teostati õiguspäraselt.

Põhimõtteliselt saab olla nõus seisukohaga, et kui haldusaktis puuduvadki üldse põhjendused ja kaalutlused, ei ole see haldusakti tühistamise aluseks juhtumil, kui kohus on veendunud, et haldusorgan lähtus samast põhjendusest, mis esitati alles kohtumenetluses. Autori meelest on see mõttearendus seostatav vea mõju hindamise ning otsuse sisulise kontrollitavusega, mistõttu võib see erandlikel asjaoludel olla aktsepteeritav. Täiesti hoomamatuks jääb aga autori jaoks uus seisukoht, mille kohaselt seatakse põhjenduste arvestamise üheks eelduseks kohtumenetluses arusaadavus mõistliku isiku jaoks, et haldusorgan juhindus haldusakti andmisel samadest põhjendustest ja kaalutlustest, mis esitati kohtumenetluses. Jääb arusaamatuks, kuidas seostub see kriteerium otsuse sisu kontrollitavuse ja põhjendamisvea

¹⁴⁶ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12 eriarvamus, p 1.

¹⁴⁷ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12 eriarvamus, p-d 2 ja 4.

mõju välistamisega ning kuidas ja millele tuginedes üldse kindlaks teha, et isikud sellest tegelikult aru said.

4.2. Kõrvalkaalutlused puuduvad

Eelnevast alapeatükist selgus, et kui haldusaktist puuduvad isegi põhikaalutlused, ei ole suurel osal juhtudest võimalik kontrollida kaalutlusõiguse sisulist teostamist ning sellise puudulikkusastmega haldusaktid on tihti tühistatud. Põhikaalutluste sisaldumine haldusaktis on aga kaalukas asjaolu, mis toetab haldusakti kehtima jätmist. Seda just põhjusel, et sellise vea esinemisel on võimalik kontrollida kaalutlusõiguse teostamist ning see on oluline aspekt, mis võimaldab vea mõju hinnata ja sellele tuginedes otsustada sobiva tagajärje üle. Siiski tasuks haldusakti tühistamise võimaluse välistamise jaoks selgitada arutluskäik põhjalikult lahti, sest põhjenduste puudulikkus ja kaalutluste ebapiisav esitamine haldusaktis võib endast põhimõtteliselt kujutada menetlusviga, mis võib kaasa tuua haldusakti tühistamise.¹⁴⁸

Vangla direktori käskkiri vanglas kinnipeetavatele isikutele keelatud esemete ja ainete loetelu kehtestamiseks on üldkorraldus, mille andmisel kasutab haldusorgan otsustusdiskretsiooni. Ühtlasi on tegemist koormava haldusaktiga, mille puhul peab põhjendamiskohustus olema piisaval määral täidetud. Üldkorralduse puhul, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikutele, puudub personaalselt ja konkreetselt määratletud adressaatide ring, keda oleks mõistlik ja võimalik enne akti andmist ära kuulata ja igapäevane huve põhjendamisel välja selgitada ja ära märkida. Sellele vaatamata on oluline, et keelatud esemete ja ainete loetelu kehtestamisel selgitataks välja olulised huvid ja nende kaalukus ulatuses, mida vangla igapäevane kogemus võimaldab arvestada ja ette näha. Kohtu arvates oli seda antud juhul tehtud, kuna haldusorgan oli esitanud keeldu õigustavad kaalukad põhimotiivid. Põhikaalutlused sellise loetelu kehtestamiseks on olemas siis, kui haldusorgan on esitanud kaalutlused, mis seonduvad kahjuliku mõjuga kinnipeetavate väärtushinnangutele ja vägivallale õhutamise võimalusega ning ohuga infosüsteemi turvalisusele. Kohus küll mõõnis, et vastandlike huvide ja väärtuste kaalumise võinuks olla esitatud selgemini, kuid kuna kõrvalkaalutluste puudumine ei viidanud antud juhul sisulisele kaalumisveale, puudus ka vajadus käskkirja tühistamiseks.¹⁴⁹

¹⁴⁸ RKHKo 25.10.2012, 3-3-1-28-12, p 15.

¹⁴⁹ RKHKo 25.10.2012, 3-3-1-28-12, p 19, alap. 1.7.

Niisiis erinevalt eelnevas alapeatükis käsitletud haldusaktidest ei puudunud kaalutlused haldusakti põhjendusest täielikult ning kontrolli teostamiseks vajalikus määras olid need olemas, olgugi et kaebaja väidetele vastamiseks vajasisid kaalutlused kohtumenetluses täiendamist ja täpsustamist. Autori meelest on haldusakti kehtima jätmise kõrvalkaalutluste puudumisel õigustatud. Olgugi et põhjendamiskohustust ei ole sellisel juhul ideaalsel määral täidetud ning põhjendamisviga on iseenesest küll olemas, ei ole põhikaalutluste olemasolu tõttu tegemist sellise veaga, mis pärsib kausaalsuse hindamist vea ja kaalutusõiguse sisulise teostamise vahel. Kuna kohus sai anda hinnangu kaalutusõiguse sisulisele teostamisele ja jõudis järeldusele, et akt oli sisuliselt õiguspärane, sai vea mõju akti sisule kindlalt välistada ja sestap on alus akti kehtivaks jätmiseks igati olemas.

Põhjalikumate sisuliste motiivide puudumine ei ole haldusakti tühistamist kaasa toonud ka siis, kui kohtu hinnangul on vaidlustatud akt selles toodud õiguslike aluste ja akti andmise põhjuse osas üheselt mõistetav. Põhjendust on peetud piisavaks ja akti sisulise õiguspärasuse kontrolli võimalikuks, kui isiku teenistusest vabastamise haldusaktis on märgitud, et isik vabastatakse ametikohale mittevastavuse tõttu katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu ning on tehtud viited vabastamise õiguslikule alusele, kuid lisaks on haldusorgan kohtumenetluse käigus toonud selgitustena katseaja ebarahuldavate tulemuste ning vabastamise põhjendatuse osas nii subjektiivseid hinnanguid kui ka objektiivseid asjaolusid, milliste kohta on ta esitanud ka tõendeid.¹⁵⁰ Seega kui põhjendus haldusaktis on küll lakooniline, kuid koosmõjus haldusorganipoolsete selgitustega kohtumenetluses veenab kohut akti andmise aluse olemasolus, on akt kehtima jäetud.

Võrreldes hilisema kohtupraktikaga¹⁵¹ teenistusest vabastamise haldusaktide põhjendustele esitatavate nõuete osas, on kohus autori meelest olnud antud juhul olulisemalt leebem. Hilisemas kohtupraktikas on väljendatud seisukohta, et teenistusest vabastamine ei saa olla automaatne tagajärg teenistuskohustuste ebarahuldava täitmise puhul. Antud juhul viitas haldusorgan teenistuja ebarahuldavatele tulemustele, mis autori arvates kujutab endast määratlemata õigusmõistet, mille puhul on eriti oluline, et haldusorgan selgitaks lahti, kuidas ta seda sisustab. Sestap on eriti oluline, et haldusorgan selgitaks omapoolsete argumentidega lahti, milles ebarahuldavad tulemused seisnesid ning miks ei peetud võimalikuks teenistussuhte jätkamist sama isikuga. Ilma pikemate selgitusteta ja pelga viitega

¹⁵⁰ RKHKo 08.05.2001, 3-3-1-27-01, p 7.

¹⁵¹ Nt RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12; RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11.

õigusnormile ei selgu põhjendusest loogiline arutluskäik, mis võimaldaks jälgida, kuidas haldusorgan sellise tulemuseni jõudis.

4.3. Hindamiskriteeriumid puuduvad

Nende kaalutusotsuste puhul, kus haldusorgan peab valima välja subjektid, kelle suhtes kas soodustavat või koormavat õiguslikku tagajärge kohaldada, esineb sagedasti selliseid põhjendamisvigu, mille puhul kaalutlustest ei nähtu kriteeriumid, mille alusel haldusorgan erinevaid võimalusi hindas ja võrdles ning kuidas jõudis haldusaktis väljendatud tulemuseni. Sellistes otsustes saab eristada nii kaalutluselementi kui ka hindamiselementi, kuna ühelt poolt valitakse teatud isikud või olukorrad kindlate omaduste, tunnuste või erialase pädevuse alusel välja, teiselt poolt peab haldusorgan lõpliku otsuse tegema eelnevalt väljavalitute hindamise ja kaalumise tulemusena.¹⁵²

Kaalutlused ja kriteeriumid, millest haldusorgan lähtus kaalutusotsuse tegemisel, kujutavad endast indikaatoreid, mille alusel saab hinnata sisulisi küsimusi, kas kaalutusõigust on üleüldse teostatud või on seda tehtud vigaselt ning kas diskretsiooni piiridest on kinni peetud. Kaalutluste puudumine viitab reeglina sisulisele kaalutusveale.¹⁵³ Hindamis- ja/või valikukriteeriumid ei pruugi aga ilmingimata olla põhjenduse kohustuslikud osad, kui näiteks teatud toetustaotluste hindamisel kehtivad põhjendamise erireeglid, mille järgi toimuva haldusmenetluse eripära tõttu ei ole haldusorganil võimalik ära näidata, mitu taotlust paremusjärjestuses rahuldatakse ning millised olid taotluste hinnetele antavad sisulised põhjendused.¹⁵⁴

Kaalumise nõuded, sealhulgas kaalumise kriteeriumid, võivad tuleneda seadusest või olla täpselt piiritlemata.¹⁵⁵ Teatud juhtudel sisalduvad valdkonnaspetsiifilises materiaalõigusnormis endas need määravad kriteeriumid või asjaolud, mida haldusorgan peab arvesse võtma otsustuse langetamisel ja millest lähtuvalt peab ta valimisse kuuluvaid isikuid või situatsioone võrdlema ja neile omapoolse hinnangu andma. Materiaalõigusest tulenevate põhjendamise lisanõuete eiramisel on kohus haldusakti tühistanud, kuna ei saa kontrollida kaalumise sisulist õiguspärasust.

¹⁵² F. O. Kopp, VwVfG § 39/27.

¹⁵³ U. Stelkens, § 39/28.

¹⁵⁴ RKHKo 04.04.2013, 3-3-1-77-12, p-d 16 ja 17.

¹⁵⁵ RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 15.

Näiteks ametniku vabastamisel teenistusest koondamissituatsioonis, kus teenistusse jäämise eelisõiguse otsustamisele eelnevalt toimub ametnike võrdlemine, on võrdlemise aluseks olevad kriteeriumid sätestatud avaliku teenistuse seaduses. Kui haldusorgan ei ole teenistusest vabastamise käskkirjas nõutavaid kriteeriume käsitletud, ei saa haldusakti kehtivaks jätta selle tõttu, et teenistusalaste näitajate puudumine annab aluse kahelda selles, et ametiasutus on täitnud oma kohustuse enne konkreetse teenistuja koondamist võrrelda teenistujate teenistusalaseid näitajaid ja teostada seejärel kaalutud valik. Teenistuja vabastamine ametist saab toimuda alles pärast sellise valiku tegemist. Kehtivaks jätmise kasuks ei ole kohut kallutanud ka paremate teenistusalaste näitajate selgituste väljatoomine haldusorgani poolt haldusakti kohtuliku kontrolli käigus.¹⁵⁶

Ilmselt võiks diskuteerida selle üle, et kui ametist vabastatud teenistujal olid tõepoolest kõige kehvemad näitajad, siis peaks ju haldusorgan samasisulise haldusakti uuesti välja andma ja vaidlustatud haldusakti tühistamine ei oleks menetlusökonoomia põhimõttest tulenevalt mõistlik. Samas jääb aga sellisel juhul ikkagi üles kahtlus, et ametiasutus ei ole teenistujate koondamise otsustamist põhjalikult läbi mõelnud ning seaduses nimetatud kriteeriume tegelikult mitte arvestanud, mistõttu ei saa välistada, et nõuetekohasel hindamisel oleks haldusorgan võinud jõuda teistsuguse tulemuseni.

Olukorras, kus toetuse maksmise aluseks olev faktiline asjaolu – teatud põllukultuuri kahjustumine –, tuvastati kõigi piirkondade osas, on tühistatud kaalutusotsus, millest ei nähtunud, millistele kriteeriumitele tuginedes valis haldusorgan välja looduskahju toetuskõlblikud piirkonnad kartuli kahjustuste osas ning välistas samaaegselt mitmed piirkonnad, kus selle kultuuri looduskahjustused esinesid. Kaalutluskriteeriumite puudumine otsustusest takistab kohtul hinnata, kas piirkondade määramisel on kaalutusõigust teostatud õiguspäraselt. Kuigi looduskahju hüvitamine haldusterritoriaalsel jaotusel põhineval piirkondlikul alusel võib luua konkurentsimoontuste ohu ning riivata ühetaolise kohtlemise põhimõtet, ei välista kehtiv õigus samas kahjupiirkondade määramist ja ka nende piirkondade sidumist territooriumi haldusjaotusega. Piirkondade sellisel viisil määramisega kaasnevate ohtude minimeerimise tagamiseks peabki haldusorgan juhinduma selgetest ja õiguspärasest kaalutluskriteeriumidest, kusjuures haldusaktis peab olema kajastatud kaalutlemise käik. Kui haldusaktis nimetatud nõuetest ei ole kinni peetud, ei saa kohus piirkondade valikul teostatud diskretsiooni sisulist õiguspärasust kontrollida.¹⁵⁷

¹⁵⁶ RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-42-10, p-d 15 ja 17.

¹⁵⁷ RKHKo 24.01.2008, 3-3-1-62-07, p 16.

Autori meelest annab sellises situatsioonis põhjust kahtlemiseks, kas haldusorgan piirkondade väljavalimisel kaalutusõigust üldse teostas, eriti asjaolu, et kõik piirkonnad on esmapilgul toetuskõlbulikud ja kaasuse asjaoludest ei nähtunud, et ühelgi neist esineks toetuse määramist välistav asjaolu. Kui toetuse maksmise eeldus on tuvastatud nii nende piirkondade puhul, millele toetus määrati kui ka selle piirkonna puhul, mis toetusest ilma jäi, tekib küsimus, kas haldusorgan on omal algatusel määranud täiendavaid tingimusi toetuse saamiseks ja võrrelnud piirkondi nendest lähtuvalt. Kui haldusaktist ei nähtu ühtegi kriteeriumi, mis võis olla aluseks piirkondade omavahelisel võrdlemisel, tekib küsimus, miks just aktis nimetatud piirkondi loeti toetuskõlblikeks.

Antud asjas leidsid maa- ja ringkonnakohus, et selline puudus on kohtumenetluse käigus kõrvaldatav. Riigikohus ei pidanud siiski võimalikuks erandi tegemist senisest praktikast ja leidis, et ka kõnealusel juhul ei muuda põhjenduste hilisem esitamine akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti.¹⁵⁸ Riigikohtu uuema praktika valguses, mis ei välista täielikult põhjenduste varasema olemasolu tõendamise võimalikkust kohtumenetluses, võiks sellise haldusakti kehtivaks jätmine tulla kõne alla, kui haldusorgan suudab kohtumenetluse käigus esitada kaalukaid tõendeid, millest nähtub, et piirkondi sisuliselt siiski võrreldi ja hinnati enne lõpliku valiku tegemist ja haldusakti andmist. Selles asjas ei oleks aga tulemus ilmselt saanud teistsugune olla, kuna muudest asja materjalidest, nt looduskahju hindamise komisjoni protokollidest, kriteeriume ei nähtunud. Ka teenistusest vabastamise käskkirja näite lahendus võiks olla erinev, kui haldusorgan suudab esitada dokumendid, millest nähtub, et erinevaid näitajaid siiski kaaluti enne konkreetse teenistuja koondamist, kuid need ei saanud haldusakti kirja. Kohus saaks siis veast hoolimata kaalutusõiguse teostamist kontrollida ja ei ole välistatud, et kohtu hinnangul toimus kaalumise sisuliselt õigesti.

4.4. Määratlemata õigusmõisted

Haldusotsustuse tegemisel võib teokoosseisu olemasolu jaoks keskse tähtsusega element olla selline, mis ühtlasi kujutab endast määratlemata õigusmõistet. Tegemist on iseloomult hinnangulise komponendiga, mille sisustamise juures on oluline, et haldusorgan selle

¹⁵⁸ Samas.

konkreetses juhtumil kontekstis lahti seletaks ja faktiliste asjaoludega seostaks. Kui määratlemata õigusmõiste on jäetud täiesti sisustamata, ei saa välistada kahtlust, et hindamisruumi täitmise tulemusena oleks haldusorgan jõudnud erineva lahenduseni.¹⁵⁹ Alternatiivse otsustuseni jõudmise võimalus jääb püsima, mistõttu sarnaselt muudele kaalutusotsustes esinevatele vigadele järgneb ka sel juhul tühistamine, kui haldusorgani hinnangu kujunemine ei ole kontrollitav.

Olenevalt konkreetse kaasuse asjaoludest võib analüüsi põhjalikkus varieeruda ja sestap ei saa üldabstraktselt üheselt kindlaks määrata, milline põhjendus on piisav päästmaks haldusakti tühistamisest. Kui normi kohaldamise eelduseks on olulise turumõjuga ettevõtja poolt sellise allahindluse rakendamine, mis kahjustab teiste ettevõtjate konkurentsivõimet vastaval teenuse turul, siis peab „konkurentsivõime kahjustamise“ tuvastama vastav ametiasutus, kes haldusakti andis. Konkurentsi kahjustumine avaldub allahindluse kohaldamise järgselt ja võimaliku kahjustumise saab kindlaks teha *ex ante*, s.o sisuliselt prognoosides kavandatud madalate hindade mõju turusituatsiooni arengule. Sellele vaatamata peab haldusakti andmise eelduseks olev järeldus olema põhjendatud ning vastav analüüs peab põhinema turu arengu, seda mõjutavate tegurite ja turuosaliste käitumise hindamisel. Kui haldusorgani väited neid aspekte ei käsitle ning aktis on pelgalt nenditud, et selline tagajärg võib saabuda, kuid puudub vastav sisuline analüüs avaldumise võimalike viiside kohta, on otsus tühistatud.¹⁶⁰

Sellise lahendusega saab autori arvates igati nõustuda. Kuna tegemist oli määratlemata õigusmõistega, mille sisustamise kohustus lasub haldusorganil endal ning samal ajal kujutas mõiste endast ka teokoosseisu hulka kuuluvat olulist asjaolu, väljendub siin ühtlasi tihe seos faktiliste asjaoludega. Nende koosmõjust sõltub koormava tagajärje rakendamine või rakendamata jätmine. Kui haldusorgan ei olegi esitanud andmeid ega omapoolset käsitlust sellest, mis teda ettekirjutuse tegemise vajaduses veenis, ei saa kohus omakorda mõiste sisustamise õiguspärasuse kontrolli teostada ega hinnata tingimuse täidetust teokoosseisus, mistõttu ei saa vea mõju otsuse seaduslikkusele välistada.

Määratlemata õigusmõisteid saab haldusorgan kasutada otsustuste põhjendamisel ka siis, kui normi faktiline koosseis neid ei sisalda. Tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni esitamise kohustuse eesmärgiks on võimaldada akti adressaadil akti sisu mõista ja kohtul seda kontrollida. Iseäranis oluline on mõistete sisu lahti selgitada, kui haldusorgan kasutab neid

¹⁵⁹ F. J. Peine, S. 170 Rn 738.

¹⁶⁰ RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p-d 21–23.

oma kaalutlustes, millest peab selguma haldusorgani konkreetse lahenduse valiku põhjus. Eriti oluline on see just neil juhtudel, mil määratlemata õigusmõistet sisaldav kaalutluse on otsuse lõpptulemuse sisu määramisel otsustavaks osutanud.

Otsuste puhul, mis ilma määratlemata õigusmõistetetagi võimaldavad ulatuslikku diskretsiooniruumi, nagu planeeringu kehtestamise otsused, on kaalutlused puudulikud, kui haldusorgan piirdub avaliku huvi sisustamisega üldsõnalise viite tegemisega argumenteerimata väitega, et piirkonda luuakse uusi töökohti juurde. Avaliku huvi olemasolu ja planeeringu positiivset mõju võivad kinnitada näiteks eksperdi hinnang, haldusorgani teostatud majanduslik analüüs või senine praktiline kogemus, kuid igal juhul ei või selle olemasolu hindamine olla pelgalt oletuslik ja üldsõnaline. Olukorras, kus planeeringu keskkonnamõju strateegilise hindamise aruandes on välja toodud planeeringu negatiivsed mõjud ning inimesed on kogunud selle vastu allkirju, on eriti oluline, et haldusorgan oleks planeeringulahenduse kehtestamisega kaasnevad positiivsed mõjutused eriti selgelt välja toonud ning põhjalikult analüüsinud nende kaalu võrreldes kohalike elanike huviga senise elukeskkonna säilimiseks.¹⁶¹

Avaliku huvi sisustamise vajadusele on tähelepanu juhitud ka maa riigi omandisse jätmise otsuse tegemisel. Põhjendus jääb puudulikuks, kui haldusorgan viitab abstraktselt avalikele huvidele ja eeldab nende suuremat kaalukust võrreldes erahuvidega. Nii kaalutlusotsuse tegemisel kui selle motiveerimisel tuleb selgelt välja tuua, milles konkreetsel juhul avalik huvi seisneb ning millist kaalu omab see võrreldes isikute huviga maa tagastamiseks.¹⁶² Mõlemal juhul on kaalutluskäigu puudumine takistanud kohtulikku kontrolli ning kaasa toonud tühistamise.

Põhjendus ei võimalda kohtul kontrollida, kas haldusorgan on haldusaktide andmisel kõiki asjaolusid ja huve arvestanud ja teostanud ratsionaalset kaalumist, kui vajadust vähendada turu maa-alal müügikohtade arvu on haldusorgan põhjendanud üldsõnaliselt, tuginedes ilma asjaoludega seostamata mõistetele "ei ole kaubanduslikuks teenindamiseks kohane", "linnapilti risustav", "ebaesteetiline" ning leidnud, et kauplemine takistanuks liikumist ja kauplemiskohtade vähendamine toimus inimeste turvalisuse huvides.¹⁶³ Sama kehtib siis, kui detailplaneeringu kehtestamisest keeldumise põhjenduseks on toodud vastuolu heade kommete ja tavadega, kuid haldusorgan ei ole selgitanud lahti, mis asjaolud heade kommete

¹⁶¹ RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19.

¹⁶² RKHKo 19.06.2008, 3-3-1-25-08, p 23.

¹⁶³ RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 22.

vastasust väljendavad ning on vaid umbmääraselt nentunud, et sellise olukorraga on tegemist, kuna puudub piirinaabrite kooskõlastus. Kuna kohtul ei ole võimalik kontrollida, kas otsustus põhineb asjakohasel ja diskretsioonireeglitele vastaval kaalutlusel, on sellise vea tagajärjeks tühistamine.¹⁶⁴

Kõigi eelnevate olukordade puhul tuleb tunnistada alternatiivse õigusliku lahenduse võimalikkust. Kuna piisab ainult põhimõttelisest võimalusest, et ilma põhjendamisveata oleks neil juhtudel vastu võetud puudutatud isikule soodsama sisuga haldusakt, on määratlemata õigusmõiste puudulik sisustamine selline viga, mis võis akti sisulist õiguspärasust mõjutada.¹⁶⁵ Akti sisuliselt kontrollida ei ole võimalik ning vea mõju välistada ei ole võimalik, mistõttu piisab alternatiivse lahenduse põhimõttelisest olemasolust, et põhjuslikku seost vea ja akti sisu vahel jaatada. Kuna tõsikindlalt ei saa väita, et ilma põhjendamisveata oleks haldusorgan andnud täpselt sama sisuga haldusakti, on tühistamine autori arvates sobiv tagajärg.

Siiski on haldusakt jäetud kehtima, kui vaatamata määratlemata õigusmõiste puudulikule sisustamisele tuleks samasisuline käskkiri haldusorganil uuesti välja anda. Sellise olukorraga on tegemist siis, kui riigihanke avaliku konkursi pakkumise kutse dokumentide punkt on sõnastatud imperatiivselt ning kui tuvastatakse, et pakkumise ühikhind teatud jäätmehahuti osas on põhjendamatult madal, on konkursi korraldaja kohustatud pakkumise tagasi lükkama, ehk õiguslik tagajärg on siduvalt kindlaks määratud ning ei jäta haldusorganile kaalutlusruumi pakkumise tagasilükkamise osas.¹⁶⁶ Näiteks kui kolmas isik vaidlustab konkursi tulemuse põhjusel, et võitjaks kuulutatud pakkuja pakkumise hind on põhjendamatult madal ning haldusorgan ei oleks tohtinud teda võitjaks kuulutada, kuid kohtumenetluses see väide tõendamist ei leia, on määratlemata õigusmõistes väljenduva tingimuse ebapiisav motiveerimine haldusorgani poolt käsitatav küll põhjendusveana, kuid selle tühistamine ei ole põhjendatud, sest samasisuline käskkiri tuleks uuesti välja anda.¹⁶⁷

¹⁶⁴ RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p-d 12 ja 14.

¹⁶⁵ P. Tiedemann, § 46/26.

¹⁶⁶ RKHKo 14.03.2011, 3-3-1-87-10, p 15.

¹⁶⁷ Samas, p 20.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millest sõltub kehtivas õiguskorras põhjendamisveaga haldusakti tühistamine ja kehtivaks jätmine ning kuidas on põhjendamisvigade kontekstis sisustatud menetlus- ja vormivigadele üldiselt kohalduvat ning haldusakti tühistamist välistavat HMS § 58 sätteosa „ei võinud mõjutada asja otsustamist“.

Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgmised uurimisküsimused:

- millised kriteeriumid omavad tähtsust põhjusliku seose hindamisel vea ja haldusotsustuse sisu vahel?
- kas ja millises ulatuses sõltub vea mõju hindamine sellest, kas tegemist on jäiga õiguse või kaalutlusõiguse alusel antud haldusaktiga ning kas eristamine on põhjendatud?
- millist tähtsust omavad haldusõiguse eriosasse kuuluva konkreetse õigusvaldkonna eripärad haldusakti tühistamise või kehtivaks jätmise otsustamisel?

Töös analüüsiti haldusaktides esinevaid vigu lähtuvalt nende tinglikust jaotusest faktilise ja õigusliku aluse ning kaalutluste vigadeks. Autor jõudis järeldusele, et vea tüübist ja rikkumise raskusastmest ei tulene vältimatu seos konkreetse tagajärjega. Küll aga saab välja tuua aspekte, mida võetakse arvesse vea mõju hindamisel ning mis mõjutavad haldusakti tühistamise või kehtivaks jätmise valikut.

Haldusakti kehtivaks jätmine on HMS § 58 järgi võimalik ainult siis, kui saab välistada vea mõju haldusakti sisule ning vastavalt tuleb haldusakt tühistada, kui vea mõju välistada ei saa. Autor leidis, et kriteeriumid, mis omavad tähtsust vea ja haldusotsustuse sisu vahelise põhjusliku seose hindamisel, on laias laastus jagatavad kaheks. Ühed on sellise iseloomuga, mis välistavad haldusakti sisulise õiguspärasuse kontrolli ning mille tõttu ei saa kindlaks teha, et viga asja sisulist otsustamist ei mõjutanud. Teise gruppi kuuluvad need kriteeriumid, mis puudustest hoolimata võimaldavad vea mõju olemasolule või puudumisele hinnang anda.

Tagajärje valikut mõjutab seejuures kõige üldisemas astmes haldusorgani hüpoteetilise tahte väljaselgitamise lihtsus või keerukus. Vea mõju puudumine haldusakti sisule peab olema ilmselge, seega kohus ei hakka haldusorgani tahte kindlakstegemiseks, ehk vea mõju väljaselgitamiseks aeganõudvat ja sügavat uurimist läbi viima, sest see ei oleks kooskõlas menetlus- ja vormivigade tähelepanuta jätmise eesmärgi – menetlusökonoomiaga. Kuigi kohtupraktikas sõnaselgelt ilmselguse nõudele ei ole viidatud, on seda kriteeriumit sisuliselt põhjendamisvigade mõju hindamise puhul rakendatud. Iseäranis on nimetatud kriteeriumi

kohaldamine täheldatav diskretsiooniotsuste õiguspärasuse hindamisel, kus menetlusnormide korrektsele järgimisele on antud suurem kaal, kuid ka muudele otsustele, mille juures on täheldatav hinnanguline element.

Põhimõtteliselt võivad haldusakti tühistamise või kehtivaks jätmise üle otsustamisele mõju avaldada konkreetse õigusvaldkonna eripärad, faktilise koosseisu keerulisus ja selgitamist vajavate üksikprobleemide komplitseeritus, haldusorganile võimaldatud diskretsiooniruumi ulatus, ning kas tegemist on reeglipärase või erandlike asjaoludega. Autor leidis ühtlasi, et nii seotud otsuste kui ka diskretsiooniotsuste puhul sõltub tagajärje valik paljuski sellest, kui suur hinnanguline element kaasneb selle veaga, mis haldusakti puudulikuks on muutnud, ehk kui puudulik on haldusorgani enda panus, mida kohus ei saa ise asendada.

Seotud õiguse alusel tehtud otsuste puhul, kus haldusorganil ei ole faktilise koosseisu täidetuse korral võimalik õigusliku tagajärje kohaldamist või kohaldamata jätmist kaaluda, on kõige tähtsam, et põhjendusest nähtuks faktilise situatsiooni ammendav kirjeldus, ehk alus akti andmiseks ja (koormava) õigusliku tagajärje rakendamiseks, vastasel juhul ei ole võimalik välistada kahtlust, et tagajärge on meelevaldselt rakendatud.

Haldusakti sisulise õiguspärasuse kontrolli muudab võimatuks, kui haldusorgan on faktilises põhjenduses jätnud tuvastamata faktilise koosseisu elemendi, mis on normis ette nähtud õigusliku tagajärje rakendamiseks konkreetsel juhul määrava tähtsusega ja mille olemasolu jaoks vajalikud elulised asjaolud peab haldusorgan ise välja selgitama ning kui ei esine erandlikke asjaolusid. Kohtupoolne hinnangu kujunemise ja lõpptulemuse seaduslikkuse kindlakstegemine ei ole ilma põhjenduses esitatud asjaoludeta võimalik.

Teokoosseisu olemasolu jaoks keskse tähtsusega element võib ühtlasi olla määratlemata õigusmõiste. Nende sisustamisel on seotud nii asjaolude kui ka kaalutluste esitamine. Arutluskäigu puudumisel ei saa nende sisustamist kontrollida ega veenduda, kas see on toimunud ratsionaalselt. Kui haldusorgan kasutab neid oma kaalutlustes, kuid mõiste sisu lahti ei selgita, muudab see ka kaalutlused kontrollimatuteks ning eriti on see nii neil juhtudel, mil määratlemata õigusmõistet sisaldav kaalutlus on konkreetse lahenduse valikul otsustavaks osutanud.

Autor leidis, et tühistamine on selliste puuduste esinedes õigustatud, kuna olulise elemendi puuduva käsitlemise tõttu ei saa tõsikindlalt veenduda, et alus koormava tagajärje

kohaldamiseks on olemas. Selline puudus annab aluse eeldada haldusorganipoolset lohakust eluliste asjaolude väljaselgitamisel ning on seetõttu viiteks, et haldusorgan ei ole akti sisu vajaliku põhjalikkusega läbi mõelnud ning aktis sisalduvad piirangud ei pruugi tegelikult konkreetses mahus ja kujul õigustatud olla ja koormavad adressaati tarbetult.

Ulatusliku kaalutlusruumiga otsustes liiga suures üldistusastmes esitatud faktilised põhjendused võivad osutada ebapiisavaks, et adressaat saaks neist ammendava selgituse akti andmise põhjuste kohta, kuid kui need otsuse kontrolli kohtu poolt võimaldavad, siis pelgalt selle tõttu akti ei tühistata. See aga ei tähenda, et haldusakt jääb kehtima, kui tuvastatakse mõni teine rikkumine, mis õiguspärasuse välistab.

Õiguslik ja faktiline alus on haldusaktis omavahel tihedalt seotud, mistõttu puudused õiguslikus aluses toovad endaga kaasa haldusakti tühistamise siis, kui sellega kaasneb ka faktiliste asjaolude ja/või kaalutluste esitamise vigasus, ehk kui viga õiguslikus aluses kandub edasi ja mõjutab faktiliste asjaolude ja kaalutluste esitamise ulatust. Kehtima jäetakse need haldusotsustused, mille kooskõla materiaalõigusega on kontrolli käigus tuvastatav.

Kontrollitavust ei takista, kui põhjendusse on märgitud ka sellised õigusnormid, mille koosseisu ei ole haldusorgan tuvastanud, sealhulgas juhtumile mittekohalduv norm; märgitud on mitu üksteist välistavat õigusnormi, kuid sisuliselt vastavad põhjendused vaid ühele neist või kui viidatud on kehtivuse kaotanud normile. Kui põhjendusest nähtub, et hoolimata viidetest üleliigsetele sätetele, on haldusakt sisuliselt antud ikkagi juhtumit reguleeriva õigusnormi alusel, saab akti sisu kontrollida ja põhjusliku seose hindamisel vea tulemusrelevantsuse välistada ning akti kehtima jätmise on sellest tulenevalt autori hinnangul igati põhjendatud.

Kehtima on jäetud haldusaktid ka olukordades, kus kohus on jõudnud järeldusele, et teistsugust otsust ei oleks haldusorgan saanud nii või teisiti teha. Selline on olukord siis, kui haldusorgan on ekslikult tuginenud diskretsiooninormile, kuid kohtuliku kontrolli käigus selgub, et tegelikult kohaldub juhtumile hoopiski õigusnorm, mille järgi on võimalik ainult seotud otsuse tegemine. Otsuse sisu mõjutada võiva veaga on aga tegemist siis, kui diskretsiooninormi asemel on ekslikult kohaldatud seotud normi, seega kui õigusnormis nõutav põhjendamise ulatus ei kattu haldusorgani poolt esitatud põhjenduste ulatusega, seega põhjendused on esitatud napimalt kui vaja. Akti sisulise õiguspärasuse kontrollitavus kohtu

poolt osutub siin võimatuks, sest haldusorgan ei olegi märkinud kaalutlusi, mille alusel saaks kontrollida, kas kaalutusõigust tegelikult kasutati, mistõttu on tagajärjeks tühistamine.

Siiski võib haldusakti kontrollitavus osutada võimalikuks, kui esinevad erandlikud, haldusakti välised asjaolud, mis puudustest hoolimata kontrollitavust võimaldavad. Ka nende põhjal võib teha järelduse, et teistsuguse sisuga otsust ei oleks haldusorgan saanud langetada. Riigikohus on väljendanud seisukohta, et ebamõistlik oleks eirata muid menetluse käigus ilmnenud faktilisi asjaolusid, kui nende põhjal saab teha järelduse haldusorgani poolt puudulikult põhjendatud elemendi olemasolu kohta. Seega kui haldusakti kontroll on tänu muudele asjas nähtuvatele aspektidele võimalik ja kohus kontrolli tulemusena veendub akti kooskõlas seadusega, saab akti veast hoolimata konkreetse kaasuse konteksti arvestades jätta kehtima, sest akti seaduslikkus on lõppastmes kindlaks tehtav ja vea mõju akti sisule saab välistada.

Riigikohtu vanemas praktikas on kaalutusotsused jäetud kehtima siis, kui nendes sisalduvad vähemasti põhikaalutlused, isegi kui need kohtumenetluse käigus võivad vajada täpsustamist, ning põhikaalutluste puudumisel on haldusaktid tühistatud. Põhimotiivid, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise, olgu need faktilised asjaolud või kaalutlused, peavad haldusaktis sisalduma isegi siis, kui põhjenduse esitamine tervikuna osutuks ebaproportsionaalseks.

Tühistamine on tagajärjeks olnud ka siis, kui põhimotiivid aktist endast puuduvad, kuid olemas on abstraktne viide, mis ei sisalda dokumendi rekvisiite, mis aitaksid viidatava dokumendi üheselt tuvastada, eriti kui põhjendused sisalduvad mitmes lisas. Kõrvalkaalutluste puudumisel on haldusotsustused jäetud kehtima, kui nende puudumine ei viita sisulise kaalumisvea olemasolule. Autor nõustus sellise lähenemisega, kuna kõrvalkaalutluste puudumine ei pärsi kausaalsuse hindamist.

Planeeringute kehtestamise otsuste puhul peavad põhimotiivid sisalduma mitte üksnes otsusele lisanduvates dokumentides, vaid ka otsuses endas, vastasel juhul kuulub otsus reeglina tühistamisele. Erandlikul juhtumil, kus põhimotiivid küll puudusid, sai haldusakti kehtivaks jätmisel otsustavaks asjaolu, et kaebaja ei olnud otsuse poolt puudutatud ning tema õigusi ja huve otsus ei riivanud.

Teenistusest vabastamist kui rangeima distsiplinaarkaristuse määramist tuleb kohtupraktikas järjekindlalt väljendatud seisukoha järgi alati väga hoolikalt põhjendada ning see ei ole automaatne tagajärg ka siis, kui seadusest tuleneb põhimõtteline võimalus teenistusest vabastamist kohaldada. Kaalutluste puudumisel, miks haldusorgani arvates oli vaidlusalusele süüteole tarvis tingimata reageerida karistusega, on sellised käskkirjad tühistatud. Sama kehtib ka kergemate karistuste määramisel, kui on võimalus ka isik karistamata jätta. Ametniku vabastamisele koondamissituatsioonis eelneb ametnike võrdlemine ning tühistamise on kaasa toonud avaliku teenistuse seaduses sätestatud võrdlemise aluseks olevate teenistusvalaste näitajate puudumine kaalutlustest.

Vanemas praktikas leiti, et põhjendamata või ebapiisavalt põhjendatud kaalutlusotsuse võib kohus jõusse jätta vaid juhul, kui kaalutlusõiguse piirid on sedavõrd ahenenud, et samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta. Isegi kui põhjendamisvigu esineb ühes otsuses mitu, ei too see haldusakti tühistamist kaasa tingimusel, et samasisuline akt tuleks haldusorganil uuesti välja anda. Selline on olukord siis, kui tegemist ei ole haldusorganile märkimisväärset kaalutlusruumi jätva otsustusega, aga ka siis, kui kaalutlusõiguse piirid on sedavõrd ahenenud, et diskretsioon on redutseerunud nullini.

Seevastu kui kaalutlusruum kitsenenud ei ole, jääb üles kahtlus, et ebapiisavalt esitatud asjaolud ja/või kaalutlused võisid lõpptulemusele mõju avaldada. Kaalutlusotsustes, kus diskretsioon redutseerunud ei ole, ei saa põhimotiivide puudumisel teha järeldust selle kohta, kas uus haldusakt oleks tulnud sisu poolest täpselt sama ning akti ei saa jätta kehtima põhjusel, et sama sisuga otsus oleks tulnud pärast esialgse akti tühistamist uuesti välja anda. Autor leidis, et tühistamine on õigustatud, sest kui haldusorgani arutluskäik ei ole rekonstrueeritav ja kui ei esine erandlikke asjaolusid, ei saa välistada, et vead võisid mõjutada haldusorgani tahte kujunemist ning et ilma vigadeta oleks haldusorgan langetanud teistsuguse otsuse.

Samuti eitati Riigikohtu vanemas praktikas kategooriliselt võimalust tõendada, et haldusorgani poolt kohtumenetluse käigus esitatud kaalutlused on samad, millest haldusorgan lähtus akti andmise ajal ning et tegemist ei ole otsitud põhjendustega, mis tegelikult otsustuse aluseks ei olnud ja mille ainus eesmärk on tagada haldusakti kehtimajäämine kohtumenetluses.

Uemas praktikas on neid seisukohti pehmendatud ning leitud, et erandlikus olukorras, kus esinevad tõendid, mis kinnitavad haldusorgani poolt haldusakti andmisel tegelikult aluseks võetud põhjendusi ning et kohtumenetluses esitatud põhjendusest juhinduti tegelikult juba haldusakti andmise ajal, võib kohus neid ikkagi arvesse võtta ja arvestada haldusorgani poolt kohtumenetluse käigus esitatud põhjendust, kui kohus on veendunud, et haldusorgan lähtus sellest põhjendusest haldusakti andmisel.

Autor leidis, et Riigikohtu uus käsitus, mille järgi tõendamise võimalust ei välistata, on erandlike kaasuse asjaolude kontekstis põhjendatud. Nii seotud otsuste kui ka kaalutlusotsuste teatud asjaolude kindlakstegemisel on muid faktilisi asjaolusid arvesse võetud, seega võiks sama kehtida kaalutlustele, kui tõesti esinevad asjaolud, mis võimaldavad veenduda selles, et kaalutlused olid akti andmise ajal olemas.

Kaalutlusotsused, milles saab eristada nii kaalutluselementi kui ka hindamiselementi ning kus lõpliku otsuse tegemisel kuuluvad arutluskäigu hulka hindamis- ja/või valikukriteeriumid, on nende puudumisel tühistatud. Teistsugune on olukord aga siis, kui teatud valdkonnas kehtivad põhjendamise erireeglid, mille järgi toimuva haldusmenetluse eripära tõttu ei olegi haldusorganil võimalik ära näidata, mitu taotlust paremusjärjestuses rahuldatakse ning millised on taotluste hinnetele antavad sisulised põhjendused.

Puudused, mis ei võimalda akti adressaadil aru saada teda puudutava akti põhjendustest, ei tingi iseseisvalt haldusakti tühistamist. Lõppastmes on määravaks siiski kontrolli teostamise võimalikkus kohtu poolt ja kui see on võimalik, siis pelgalt kaebeõiguse teostamise takistatuse tõttu akti ei tühistata. Autor nõustus sellise lähenemisega, kuna isikul on võimalik akt kohtus vaidlustada ning kui ka kohus kontrolli teostada ei saa, siis akt tühistatakse, kuid kontrolli võimalikkuse korral saab kohus võtta seisukoha, kas otsus oli seaduslik või mitte, mistõttu isiku õigused saavad ikkagi kaitstud.

FOLGEN VON BEGRÜNDUNGSFEHLERN DES VERWALTUNGSAKTS IM ESTNISCHEN VERWALTUNGSGERICHTSVERFAHREN

FAZIT

Der Grundsatz der guten Verwaltung, der aus § 14 des Estnischen Grundgesetzes stammt, ist für die Vollziehende Gewalt im Rahmen ihrer Tätigkeiten verbindlich. Die allgemeine Rechtmäßigkeitsanforderung der Tätigkeit der öffentlichen Gewalt gilt auch für Verwaltungsakte. Im demokratischen Rechtsstaat reicht es für Akzeptanz der Verwaltungsentscheidungen nicht nur, dass die Behörde rechtmäßig gehandelt hat. Darüber hinaus müssen die Beteiligten auch von der Richtigkeit überzeugt sein. Denn es im Verwaltungsverfahren vorkommen kann, dass die Begründungspflicht erforderlicherweise nicht erfüllt wird, entsteht die Frage über die etwaigen rechtlichen Folgen solcher Fehler.

Ein rechtmäßiger Verwaltungsakt muss zugleich sowohl den Verfahrens- und Formanforderungen entsprechen als auch materiell-rechtlich fehlerlos sein. Eine zu formellen und materiellen Anforderungen im Widerspruch stehende Verwaltungsentscheidung, d.h auch eine Verwaltungsakt mit fehlerhafter Begründung, ist von selbst rechtswidrig. Ungeachtet dessen bleibt sie gültig und hat betreffend den Adressaten und die Behörde rechtskraft. Zwar hat man die Wahl, sich an das Gericht zu wenden, den fehlerhaften Verwaltungsakt anzufechten. Dann muss das Gericht entscheiden, in welchen Fällen der formell rechtswidriger Verwaltungsakt aufzuheben ist und in welchen Fällen er gültig bleiben kann.

Die Begründungspflicht, wie auch sonstige Verfahrens- und Formvorschriften, hat eine dienende Funktion gegenüber dem Inhalt des Akts. Begründungsfehler sind keine absolute Fehler, die unbedingt Aufhebung als Folge haben. Deswegen muss das Gericht in jedem Einzelfall schätzen, ob der Begründungsmangel die inhaltliche Entscheidung in der Sache beeinflussen konnte.

In Estnischer Rechtsordnung regelt § 58 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) die möglichen Folgen von Verfahrens- und Formfehler und legt eine allgemeine Richtung bezüglich der Entscheidung über die etwaigen Folgen fest. Nach diesem Paragraphen kann die Aufhebung eines Verwaltungsaktes wegen eines Verfahrens- oder Formfehlers nicht verlangt werden, soweit der Mangel die Entscheidung in der Sache nicht beeinflussen konnte. Die Norm gibt keine Informationen darüber, ob gebundene Entscheidungen und

Ermessensentscheidungen unterschiedlich behandelt werden sollten oder muss man auch auf irgendwelche materiellrechtliche Gesichtspunkte aufpassen. Ebenfalls ist keine Führungshilfe darüber, ob irgendwelche andere Aspekte in Betracht gezogen werden sollten, zu finden. Weil die erwähnte Norm keine ausführliche, zusätzliche Hinweise über die Behandlung von sämtlichen Begründungsfehlerkategorien enthält, bleibt auf der gesetzlichen Ebene offen, wovon es abhängt, dass einige Fehler Aufhebung als Folge haben und im Fall, dass andere Fehler auftreten, der Akt ungeachtet dessen in Kraft bleibt.

Deswegen ist das Hauptziel dieser Masterarbeit aufzuklären, wie das in § 58 des estnischen VwVfG festgelegte Kriterium der Fehlererheblichkeit auf die Verwaltungsakte mit Begründungsfehlern angewandt wird und welche Einzelkriterien von Bedeutung sind, wenn das Gericht über die Folgen entscheidet. Diesbezüglich wird in dieser Arbeit ermittelt, welche Faktoren betreffend die Grenze zwischen Aufhebung und in Kraft Bleiben entscheidend sind und ob es in der Rechtsprechung zu diesem Thema Einheit gibt. Die Verfasserin dieser Arbeit gibt ihre eigene Abschätzung zu der Begründetheit der in der Judikatur geäußerten Meinungen und aufgetauchener Streitigkeiten. Zu diesem Zweck wurden drei Leitfragen aufgebaut: welche Kriterien sind bei der Beurteilung vom Dasein der Kausalität zwischen dem Fehler und dem Inhalt des Akts von Bedeutung; ob und wie weit hängt der Einfluss des Fehlers von der Anwesenheit des Ermessenspielraums ab und von welcher Bedeutung sind die Einzelheiten des konkreten Rechtsgebiets.

Die Verfasserin hat beschlossen, dass keine absolute und unbedingte Korrelationen zwischen der Fehlerkategorie und die Schwierigkeit des Mangels und der konkreten Folge vorhanden sind. Dennoch können sämtliche Kriterien hervorgebracht werden, die die Wahl in Richtung der Aufhebung oder dem in Kraft Bleiben neigen können.

Kriterien, die bei der Beurteilung der Kausalität zwischen dem Fehler und dem Inhalt der Verwaltungsentscheidung von Bedeutung sind, können im Grunde genommen zu zweit abgeteilt werden. Einerseits gibt es Kriterien, die die inhaltliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts überhaupt ausschließen und deswegen man nicht feststellen kann, dass der Mangel die Entscheidung in der Sache nicht beeinflussen konnte. Andererseits unterscheiden sich diese Kriterien, die die inhaltliche Kontrolle nicht behindern und ungeachtet der Begründungsmängel der Einfluss oder dessen Abwesenheit mit Sicherheit festzustellen ermöglichen.

Die gerichtliche Entscheidung für jegliche Folge ist allgemein dadurch beeinflusst, wie leicht oder schwer sich die Aufklärung der hypothetischen Wille der Behörde beweist. Der Einfluss des Fehlers auf den Inhalt muss offensichtlich sein, deswegen führt das Gericht keine ausführliche und zeitaufwändige Erkundigung durch, um den möglichen Einfluss auf die Willensbildung der Behörde sicherzustellen, denn dies wäre nicht im Einklang mit der Zweck der Verfahrensökonomie der Unerheblichkeit von Verfahrens- und Formfehler. Obwohl in der Rechtsprechung ausdrücklich auf dieses Kriterium nicht gewiesen wird, wird es grundsätzlich doch angewandt. Insbesondere ist die Anwendung dieses Kriteriums im Kontext von Einschätzung des Einflusses auf Ermessenentscheidungen auffallend, wobei das Einhalten der Verfahrens- und Formvorschriften von größerer Bedeutung ist, aber auch für solche gebundene Entscheidungen, die doch ein schätzbares Element umfassen.

Im Prinzip können die Einzelheiten des vorliegenden Rechtsgebiets, die Kompliziertheit des Tatbestands und die Schwierigkeit der zu klärenden Einzelprobleme, ob es vom Regel- oder Sonderfall handelt und die Reichweite des der Behörde eingeräumten Ermessensspielraum die Aufhebung oder in Kraft Bleiben beeinflussen. Die Verfasserin ist auf die Folgerung gekommen, dass sowohl bei gebundenen Entscheidungen als auch bei Ermessensentscheidungen die Rechtsfolge davon substantiell abhängt, wie groß der Beurteilungsraum ist, den die Behörde selbst ausfüllen muss, welchen das Gericht selbst nicht substituieren darf.

Hinsichtlich gebundener Entscheidungen, bei denen die Behörde keine Wahl mehr hat, selbst zu entscheiden die Rechtsfolge anzuwenden oder dies zu unterlassen, falls der Tatbestand erfüllt ist, ist das wichtigste, dass die Begründung die Darstellung der tatsächlicher Situation enthält, d.h der Grund für die Ausgabe des Akts und der Anlass für die Anwendung der belastenden Rechtsfolge. Anderenfalls ist es nicht ohne vernünftigen Verdacht auszuschließen, dass die Behörde die Rechtsfolge willkürlich angewandt hat. Inhaltliche Überprüfung ist nicht möglich, falls ein Element des Tatbestands, das von entscheidenden Bedeutung ist und wofür die notwendige tatsächliche Merkmale die Behörde selbst ausfinden muss, nicht aufgeklärt ist und wenn zur gleichen Zeit keine außerordentliche Umstände bestehen. Denn in diesem Fall kann das Gericht die Entstehung der Schätzung der Behörde nicht folgen und nicht überprüfen, weswegen kann der Einfluss auf den Inhalt nicht ausgeschlossen werden.

Das Element, das für den Tatbestand zentrale Rolle spielt, kann zugleich ein unbestimmter Rechtsbegriff sein. Wenn hier keine Erwägungen oder wesentliche tatsächliche Gründe dargestellt sind, kann die Willensbildung nicht mitgedacht oder überprüft werden, und es bleibt offen, ob dem Begriff sinnvoll eine Bedeutung unterlegt wurde. Besonders wichtig ist es, wenn eine im Einzelfall maßgebliche Erwägung einen unbestimmten Rechtsbegriff enthält.

Die Verfasserin hat beschlossen, dass beim Auftreten solcher Mängel es rechtfertigt ist, den Akt aufzuheben, denn wegen der mangelhaften Darstellung eines maßgeblichen Tatbestandsteil kann man nicht völlig überzeugt annehmen, dass der Anlass für eine belastende Verwaltungsakt vorliegt. Es ist ein Hinweis dafür, dass die Behörde mit unzureichender Sorge gewirkt hat und die Belastung im konkreten Maßstab nicht berechtigt ist und den Adressaten zwecklos belastet.

Es kann auch vorkommen, dass die tatsächlichen Gründe viel zu allgemein dargestellt sind und der Adressat die Begründung deswegen nicht begreifen kann. Trotzdem bleibt solcher Verwaltungsakt in Kraft, wenn diese allgemeine Gründe doch die gerichtliche Kontrolle ermöglichen. Dies bedeutet aber nicht, dass der Akt in Kraft bleibt, wenn eine andere Verletzung entdeckt wird, die die Rechtmäßigkeit ausschließt.

Rechtliche und tatsächliche Gründe sind in der Begründung sehr eng gebunden. Deshalb haben Mängel in den rechtlichen Grund nur dann Aufhebung als Folge, wenn der Fehler sogenannte „ferner schieb“ und damit zugleich eine Verletzung in tatsächlichen Gründen oder Erwägungen festzustellen sind. In Kraft bleiben solche Entscheidungen, wessen Gesetzmäßigkeit trotz dem Fehler nachprüfbar ist.

Nachprüfbar sind auch derartige Akte, deren Begründung auch solche Rechtsnormen enthält, deren Tatbestand die Behörde nicht festgelegt hat, u.a eine Norm die den Fall überhaupt nicht reguliert; wenn mehrere Normen, die einander ausschließen, obwohl die Gründe tatsächlich nur einer Norm entsprechen; falls auf eine ungültige Norm gewiesen wurde. Wenn es aus der Begründung folgt, dass ungeachtet der überflüssigen Verweise der Akt inhaltlich doch auf die richtige Norm basiert, ist der Akt nachprüfbar und bei der Bewertung der Kausalität kann die Fehlererheblichkeit ausgeschlossen werden und daher ist es durchaus sinnvoll, den Akt in Kraft bleiben zu lassen.

Verwaltungsakte bleiben in Kraft auch dann, wenn das Gericht beschlossen hat, dass die Behörde keine andere Entscheidung in der Sache hätte treffen können. Derartige Situation ist vorhanden wenn die Behörde auf einer Ermessensnorm beruht hat, im Gerichtsverfahren trat aber hervor, dass die Entscheidung aufgrund gebundenes Recht hatte getroffen müssen. Umgekehrt kann es aber die inhaltliche Richtigkeit beeinflussen, wenn die Behörde statt einer Ermessensnorm auf einer gebundenen Norm beruht hat. Dann übereinstimmen sich die notwendige und jeweilige Begründungsumfang nicht, wobei die Begründung zu knapp ist. Das Gericht kann hier nicht überprüfen, ob das Ermessen wirklich durchgeführt wurde und deswegen wird solcher Akt aufgehoben.

Trotzdem kann es vorkommen, dass unter besonderen Umständen der Akt ungeachtet der Mängel überprüfbar wird und das Gericht auf eine Schlussfolgerung kommt, dass die Behörde keine andere Entscheidung in der Sache hätte treffen können. Nach der Meinung des Staatsgerichts ist es unvernünftig, andere im Laufe des Verfahrens aufgetretenen tatsächlichen Einzelheiten unbeachtet zu lassen. Es kann also sein, dass wegen Einzelheiten das Gericht im Einzelfall überprüfen kann, dass der Akt gesetzlich ist und der Einfluss des Fehlers auszuschließen ist und deswegen der Akt in Kraft bleiben kann.

Hauptgründe die einer Entscheidung zugrunde legen, müssen unbedingt in den Verwaltungsakt dabei sein, selbst wenn die ganze Begründung disproportioniert wäre. Ermessensentscheidungen müssen zumindest die maßgeblichen Erwägungen beinhalten, um in Kraft zu bleiben. Wenn der Ermessensspielraum im Einzelfall nicht reduziert ist und außerdem keine Hauptgründe zu finden sind, kann man nicht ohne vernünftigen Verdacht ausschließen, dass die Behörde jedenfalls ein Akt mit demselben Inhalt hatte geben müssen. Wenn die Nebenerwägungen fehlen, bleibt der Akt doch in Kraft. Abstrakter Verweis auf Anlagen, wobei das Dokument nicht identifiziert werden kann, hat auch Aufhebung als Folge, wenn gleichzeitig die Hauptgründe fehlen.

In der Arbeit konnten auch einige Bemerkungen zur Sonderrechtsgebiete gemacht werden. In der Regel müssen Hauptgründe in Planfeststellungsentscheidungen, nicht nur in den Anlagen vorhanden sein. In einem Ausnahmefall wurde eine Planfeststellungsentscheidung ohne Hauptgründe doch in Kraft gelassen, dies aber deswegen, dass der Kläger von dem Akt nicht betroffen war. Beamtenentscheidungen betreffend das Verhängen von Disziplinarstrafen müssen immer fleißig begründet sein und eine Strafe ist keine unbedingte Folge, selbst wenn das Gesetz sie im Prinzip ermöglicht. Auch bei Ermessens- und Beurteilungsentscheidungen

müssen die Beurteilungskriterien vorhanden sein. Sonst werden die Akte aufgehoben, doch nicht dann, wenn wegen eines besonderen Verfahrens die Behörde die Kriterien nicht offenbaren kann.

In alterer Rechtsprechung des Estnischen Staatsgerichts wurde die Möglichkeit verneint es zu beweisen, dass die Erwägungen, die die Behörde im Laufe des Gerichtsverfahrens gebracht hat, schon bei der Ausgabe des Akts anwesend und wirklich die Entscheidungsgrundlage des Verwaltungsakts waren und dass sie nicht gegenstandslos sind und nicht nur den Zweck dienen, die Rechtskraft des Akts im Gerichtsverfahren zu wahren. In jüngerer Rechtsprechung hat das Gericht dagegen die Meinung geäußert, dass in einer außerordentlichen Situation, wo Beweise vorhanden sind, ist es möglich zu bestätigen, dass die in Gerichtsverfahren nachträglich gegebenen Erwägungen von vornherein existierten und sie den Anlass für die Ausgabe des Akts waren. Das Gericht soll diese in Betracht ziehen und mit diesen Erwägungen rechnen, wenn das Gericht davon überzeugt ist, dass die Behörde von denen im Zeitpunkt ihrer Entscheidung ausgegangen hat.

Der Verfasserin Meinung nach ist die neue Denkweise des Staatsgerichts, wonach die Beweismöglichkeit nicht von vornherein verneint wird, im Falle des Bestehens von außerordentlichen Sachverhalts begründet. Sowohl bei den gebundenen als auch bei den Ermessensentscheidungen besteht die Möglichkeit, sonstige Tatsachen zu berücksichtigen, über die Existenz etwaiger Tatbestandselemente zu beschliessen. Dies könnte auch für die Erwägungen gelten, wenn wirklich solche Tatsachen bestehen, die die Überzeugung, dass die Erwägungen schon von Anfang an vorhanden waren und nicht erst im Gerichtsverfahren geschaffen wurden, ermöglichen.

Sämtliche Mängel, die den Adressaten behindern die Begründung des Akts zu verstehen, verursachen selbstständig keine Aufhebung. Letztendlich ist es von Bedeutung, ob die gerichtliche Überprüfung des Verwaltungsakts möglich ist und wenn ja, wird den Akt nicht nur deswegen aufgehoben, dass der Adressat sich in seinem Rechtsschutz beschränkt war und ihn nicht effektiv ausüben konnte. Die Verfasserin ist mit diesem Standpunkt einverstanden, weil der Beteiligte doch die Möglichkeit hat den Akt gerichtlich anzufechten und wenn auch dem Gericht die Überprüfung behindert ist, wird der Akt aufgehoben. Falls die gerichtliche Überprüfung doch ausführbar ist, kann das Gericht dazu eine Stellung nehmen, ob die Entscheidung gesetzlich war oder nicht, weswegen die Rechte des Beteiligten sowieso geschützt werden.

LÜHENDID

BVerwG – *Bundesverwaltungsgericht*

DVBl – *Deutsches Verwaltungsblatt*

EAK – Esimese Astme Kohus

EL – Euroopa Liit

EuK – Euroopa Kohus

HKMS – halduskohtumenetluse seadustik

HMS – haldusmenetluse seadus

NVwZ – *Die Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

VwGO – *Verwaltungsgerichtsordnung*

VwVfG – *Verwaltungsverfahrensgesetz*

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. *Juridica VIII/2001*, lk 529–540.
2. Aedmaa, A. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
3. Bader, J., Ronellenfitsch, M. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. Beck'scher Online-Kommentar. Edition 18. München: Verlag C. H. Beck, Stand 01.01.2013.
4. Burgi, M. et al., Erichsen, H.–U., Ehlers, D. (Hrsg.). *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin; New York: W. de Gruyter, 2010, S. 415–584.
5. Craig, P. P. *Administrative Law*. 5th Edition. London: Sweet & Maxwell, 2003.
6. Danwitz, T. v. *Europäisches Verwaltungsrecht*. Berlin; Heidelberg: Springer-Verlag, 2008.
7. Guckelberger, A. Anhörungsfehler bei Verwaltungsakten. *JuS 7/2011*, S. 577–582.
8. Hill, H. *Das fehlerhafte Verfahren und seine Folgen im Verwaltungsrecht*. Heidelberg: R. v. Decker's Verlag, 1986.
9. Hoffmann-Riem, W., Schmidt-Aßmann, E., Voßkuhle, A. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Band II. München: Verlag C. H. Beck, 2008.
10. Hufen, F. *Fehler in Verwaltungsverfahren: Ein Handbuch für Ausbildung und Praxis*. 4. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges, 2002.
11. Kischel, U. *Die Begründung*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2003.
12. Kischel, U. *Folgen von Begründungsfehlern*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004.

13. Kluckert, J. Nachschieben von Ermessenserwägungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren. DVBl 6/2013, S. 355–360.
14. Kopp, F. O., Ramsauer, U. *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar.* 12., vollständig überarb. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, 2011.
15. Ladenburger, C. *Verfahrenfehlerfolgen im französischen und im deutschen Verwaltungsrecht.* Berlin; Heidelberg; New York: Springer-Verlag, 1999.
16. Madise, Ü. jt (toim). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne.* 3. väljaanne. Tallinn: Juura 2012.
17. Maurer, H. *Haldusõigus. Üldosa.* Tallinn: Juura, 2004.
18. Parrest, N. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Magistritöö. Tartu: TÜ Õigusteaduskond 2005 (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
19. Parrest, N. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. *Juridica* IV/2005, lk 240–249.
20. Peine, F.-J. *Allgemeines Verwaltungsrecht.* 8., Neubearb. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2006.
21. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. *Juridica* III/2002, lk 139–147.
22. Pünder, H. Grundlagen des Verwaltungsverfahrenrechts. *JuS* 4/2011, S. 289–296.
23. Schöbener, B. Der Ausschluß des Aufhebungsanspruchs wegen Verfahrensfehlern bei materiell-rechtlich und tatsächlich alternativlosen Verwaltungsakten. *Die Verwaltung* 33/2000, S. 447–484.
24. Stelkens, P., Bonk, H. J., Sachs, M. et al (hrsg). *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar.* 7., Neubearb. Aufl. München: Verlag C. H. Beck, 2008.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

25. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT 1992, 26, 349. RT I, 27.04.2011, 2.
26. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3. RT I, 25.10.2012, 10.
27. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354. RT I, 23.02.2011, 8.
28. Planeerimisseadus. – RT I 2002, 99, 579. RT I, 14.02.2013, 3.
29. *Verwaltungsgerichtsordnung.* – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (01.05.2013).

30. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. – Arvutivõrgus: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (01.05.2013).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

31. EuK 07.05.1991, C-340/89, *Vlassopoulou vs Ministerium für Justiz, Bundes-und Europaangelegenheiten. Baden-Württemberg*.
32. EAK, 27.02.1992, T-79/89, *BASF and Others vs Commission*.
33. EuK 15.06.1994, C-137/92 P, *Commission vs BASF AG*.
34. EuK 17.03.2011, C-372/09, *Josep Peñarroja Fa*, eelotsusetaotlus.
35. EuK 17.11.2011, C-430/10, *Gaydarov*, eelotsusetaotlus.
36. RKHKo 08.05.2001, 3-3-1-27-01.
37. RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02.
38. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.
39. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
40. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
41. RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03.
42. RKHKo 17.05.2005, 3-3-1-16-05.
43. RKHKo 20.06.2006, 3-3-1-26-07.
44. RKHKo 27.02.2007, 3-3-1-93-06.
45. RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07.
46. RKHKo 24.01.2008, 3-3-1-62-07.
47. RKHKo 13.02.2008, 3-3-1-90-07.
48. RKHKo 26.03.2008, 3-3-1-7-08.
49. RKHKo 19.06.2008, 3-3-1-25-08.
50. RKHKo 17.09.2008, 3-3-1-39-08.
51. RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08.
52. RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08.
53. RKHKo 06.11.2008, 3-3-1-57-08.
54. RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.
55. RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08.
56. RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-81-08.
57. RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09.
58. RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.

59. RKHKo 15.12.2009, 3-3-1-82-09.
60. RKHKo 20.01.2010, 3-3-1-74-09.
61. RKHKo 21.06.2010, 3-3-1-42-10.
62. RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09.
63. RKHKo 14.03.2011, 3-3-1-87-10.
64. RKHKo 26.05.2011, 3-3-1-23-11.
65. RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11.
66. RKÜK 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
67. RKHKo 28.09.2011, 3-3-1-40-11.
68. RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-54-11.
69. RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11.
70. RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11.
71. RKHKo 19.01.2012, 3-3-1-83-11o.
72. RKHKo 17.05.2012, 3-3-1-9-12.
73. RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12.
74. RKHKo 25.10.2012, 3-3-1-28-12.
75. RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12.
76. RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, koos kohtunik Tõnu Antoni eriarvamusega.
77. RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12.
78. RKHKo 04.04.2013, 3-3-1-77-12.
79. BVerwG 13.12.2011, 1 C 14/10. – NVwZ 11/2012, S. 698–701.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Mari-Liis Kivipõld, (sünnikuupäev: 20.03.1990)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
“ Haldusakti põhjendamise vigade tagajärjed Eesti halduskohtumenetluses ”,
mille juhendaja on *dr. iur.* Ivo Pilving,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 06.05.2013