

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse osakond

Kert Võlli

**SUNNIRAHA RAKENDAMINE ÜLDKORRALDUSE TÄITMATA JÄTMISEL**

Magistritöö

Juhendaja  
MA Triin Roosve

Tallinn  
2022

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. HALDUSAKTIDE TUNNUSED JA NENDE ERISTAMISE ALUSED .....	8
1.1 Haldusmenetluse sisu ja eesmärk.....	8
1.2 Haldusakt, kui õiguse üksikakt .....	11
1.3 Üldiste tunnuste alusel määratavad üldkorralduse adressaadid .....	17
1.4 Üldkorraldus, kui asja avalik-õiguslik seisundi muutmine.....	23
1.5 Määrus ning selle tunnused.....	25
1.6 Üldkorralduste erinemine üksteisest üldistuse järgi .....	28
2. HALDUSSUNNI RAKENDAMINE ÜLDKORRALDUSE TÄITMATA JÄTMISEL .....	35
2.1 Haldussunni olemus .....	35
2.2 Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eesmärk.....	37
2.3 Sunniraha mõiste ja eesmärk .....	39
2.4 Sunniraha määramise eeldused .....	41
2.5 Toiming sunniraha määramisel.....	44
3. SUNNIRAHA RAKENDAMISE PRAKTILISED PROBLEEMID ÜLDKORRALDUSE TÄITMATA JÄTMISEL .....	49
3.1 Ettekirjutus asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt .....	49
3.2 Sunniraha efektiivsus üldkorralduse täitmisele sundimisel .....	53
3.3 Sunniraha määramise protsessi efektiivsus üldkorralduse täitmisele sundimisel.....	56
KOKKUVÕTE .....	59
ABSTRACT .....	65
KASUTATUD KIRJANDUS .....	71
KASUTATUD ÕIGUSAKTID .....	74
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	75

## SISSEJUHATUS

Külmetushaigused on olnud inimeste hulgas tavapärane nähtus, millele tavaliselt ei pöörata suurt tähelepanu, sest enamuste külmetushaiguste ravimisega saavad inimesed iseseisvalt kodustes tingimustes hakkama. Hingamisteede nakkushaigusi võivad põhjustada viirused, mis tungivad organismi peamiselt ülemiste hingamisteede kaudu. Üks sagedamini hingamisteede nakkushaigusi põhjustav viirus on koroonaviirused. Peamiselt põhjustavad koroonaviirused kergeid haigestumisi, mis väljendub nohus ja vahel ka valulikus kurgus. Peamine periood, millal koroonaviirused inimestel esinevad on talv ning varakevad.<sup>1</sup>

Tulenevalt eelnevast võiks arvata, et koroonaviirused ei põhjusta inimkonnale kuigi raskeid tagajärgi, kuid aasta 2019 oli pöördeline kogu inimkonnale. Hiina linnas Wuhanis avastati 2019. a lõpus esmakordselt inimesed, kes olid nakatunud SARS-CoV-2 viirusesse ehk tänapäeval rohkem tuntud kui COVID-19 viirus. Antud viirus kandus nakatunud inimestelt kergesti edasi teistele inimestele,<sup>2</sup> mistõttu levis viirus väga kiirelt edasi üle terve maailma. COVID-19 viirusest ei ole jäänud puutumata ka Eesti. Magistritöö kirjutamise hetkeks on COVID-19 viirusega nakatunud terves maailmas 491 426 025 inimest.<sup>3</sup>

Arvestades asjaolu, et COVID-19 viirus on niivõrd kergesti leviv haigus ning selle viiruse sümptomid ja tagajärjed võivad inimesele olla vägagi ohtlikud, kuulutas Maailma Terviseorganisatsioon 11.03.2020 välja globaalse pandeemia, mis oli tingitud COVID-19 tervisekriisist.<sup>4</sup> Tegemist on viirusega, mille eest on vaja kaitsta kõiki inimesi, mistõttu kuulutati Eestis 12.03.2020 Eesti Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 76 välja eriolukord.<sup>5</sup> Eriolukorra väljakuulutamise mõjutati rohkemal või vähemal määral inimeste igapäevast elukorraldust, sest eriolukorra väljakuulutamine mõjutab näiteks õppetööd, reisimist välisriikidesse kui ka igapäevaseid toimetusi nagu näiteks erinevate meelelahutusasutuste külastamist.<sup>6</sup> Eelnev näitab seda, et antud viirusega võitlemine nõuab riikide ja sealhulgas ka Eesti Vabariigi poolset erakorraliste meetmete kasutuselevõttu inimeste kaitsmiseks.

---

<sup>1</sup> Ülemiste hingamisteede ägedad viirusnakkused – Terviseamet. <https://www.terviseamet.ee/et/nakkushaigused-a-u/ulemiste-hingamisteede-agedad-viirusnakkused> (01.09.2021).

<sup>2</sup> Coronavirus History - WebMD. <https://www.webmd.com/lung/coronavirus-history> (15.09.2021).

<sup>3</sup> COVID-19 Coronavirus Pandemic – Worldometer. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (03.04.2022).

<sup>4</sup> Cennimo, D. How did the coronavirus outbreak start. (15.06.2021) – medscape.com. <https://www.medscape.com/answers/2500114-197402/how-did-the-coronavirus-outbreak-start> (15.09.2021).

<sup>5</sup> Eriolukorra väljakuulutamine Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1.

<sup>6</sup> Valitsus kuulutas Eestis välja eriolukorra 1. maini – Eesti Vabariigi Valitsus. <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-kuulutas-eestis-valja-eriolukorra-1-maini> (15.09.2021).

Eriolukorra väljakuulutamise andis Eesti Vabariigile õiguse võrreldes tavapärase olukorraga, laiemas ulatuses piirata inimeste vabadusi ja demokraatliku riigi toimimist.<sup>7</sup>

Mõistmaks tänapäeva keerulist olukorda ja elukorraldust koos ülemaailmse pandeemiaga ning seostamaks seda kõik Eestiga, on vajalik mõista Eesti Vabariigi tunnuseid. Riigikohus on enda otsuses selgitanud, et PS<sup>8</sup> § 1 lg 1 kohaselt on Eesti iseseisev ja sõltumatu demokraatlik vabariik, kus on kõrgeimaks võimukandjaks rahvas. Rahva suveräänsusest tuleneb aga omakorda riigi suveräänsus ja seetõttu saavad kõik riigi institutsioonid oma legitimatsiooni rahvalt.<sup>9</sup> Eelnev tähendab teisisõnu seda, et rahvas, kui riigi kõrgeim võimukandja, on andnud valitsusele õiguse kasutada Eesti inimeste kaitsmiseks vajalikke meetmeid. Haldusorganitel on võimalik reguleerida erinevate meetmetega kodanike tegevust riigis. Eelnevalt mainitud meetmete rakendamiseks on vaja õigusakte, mis annavad õiguse erinevaid meetmeid rakendada. Õiguse üldaktid ehk õigustloovad aktid annavad õiguse kohaldada konkreetsetes olukorras teatud meetmeid ning õiguse üksikaktidega kohaldatakse haldusorgani poolt vastavaid meetmeid.<sup>10</sup> Sellest järelduvalt on nii õiguse üldaktid kui ka õiguse üksikaktid reguleeriva toimega.

12.03.2020 kehtestas Eesti Vabariigi Valitsus korraldusega nr 76 välja eriolukorra. Õiguse eelnevalt nimetatud õigusaktiga eriolukorra väljakuulutamiseks võimaldas Vabariigi Valitsuse korralduse nr 76 sõnastuse kohaselt PS § 87 p 8 ning HOS<sup>11</sup> § 13, § 19 lg 1, § 21 lg 1 ning § 23. PS § 87 p 6 annab Vabariigi Valitsusele õiguse seaduse alusel ja täitmiseks välja anda määrusi kui ka korraldusi. Vabariigi Valitsusel on õigus anda üksikaktidena seaduse alusel korraldusi ehk halduse üksikakte.<sup>12</sup> Nimetatud korralduste puhul on HMS<sup>13</sup> § 51 lg 1 kohaselt tegemist haldusaktiga. HMS § 51 toob välja ka selle, et haldusaktid saab jagada tavaliseks haldusaktiks ning üldkorralduseks. Eelnevalt nimetatud Vabariigi Valitsuse korralduste puhul on tegemist haldusaktidega, täpsemalt üldkorraldustega HMS § 51 lg 2 kohaselt. Kuivõrd üldkorraldused on küll haldusaktid, on neil siiski eritunnused, mis eristavad neid tavalistest haldusaktidest, mille tunnused on toodud HMS § 51 lg-s 1. Oluliseks eritunnuseks üldkorralduse puhul on see, et puudub konkreetne adressaadist üksikisik, mistõttu ei ole

---

<sup>7</sup> Tupay, P. K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?. – *Juridica*, 2020/3, lk 163.

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>9</sup> RKÜKo 3-4-1-6-12, p 127.

<sup>10</sup> Mikiver, M., Põllumäe, S. Sissejuhatus õigusesse. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003, lk 65.

<sup>11</sup> Hädaolukorra seadus. – RT I, 17.11.2021, 9.

<sup>12</sup> Merusk, K., Taro, K. PSK § 87/5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. Vljl. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

<sup>13</sup> Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.

üldkorralduse eristamine üldaktist alati niivõrd lihtne. Segadust üldkorralduse ja üldakti eristamisel ilmestavad mitmed kohtuvaidlused. Antud magistritöös käsitletakse üldkorraldusi, mis on koormava iseloomuga ja mille täitmiseks on haldusorgan soovinud kohaldada haldussundi.

Ideaalses ühiskonnas on haldusaktid õiguspärased ning isikud, kellele haldusaktid suunatud on, täidavad neid. Siiski pole igapäevaelu nii lihtne, mistõttu esineb olukordi, kus isikud (haldusakti adressaadid) ei täida neile haldusaktiga tekitatud kohustusi. Selleks, et isik käituks õiguspärasel viisil, ei ole alati kõige tulemuslikum tema karistamine. Haldusakti täitmisele saab isikut suunata, sundides teda haldusõiguslike, mitte karistusõiguslike meetmetega – haldussunniga, mille järjepidev kasutamine on mõjusam aiates saavutada haldusakti eesmärki. Asendustäitmise ja sunniraha seadus annab haldusorganile õiguse rakendada ennetava meetmena sunniraha, et suunata haldusakti adressaati haldusakti täitma. Sunnivahendit, ja sealjuures ka sunniraha, rakendatakse ainult sellises mahus, mis motiveeriks adressaati haldusaktis toodud kohustusi täitma. Haldussunnivahendi rakendamist, sealhulgas ka sunniraha rakendamise võimalust reguleerib asendustäitmise ja sunniraha seadus. Haldussunni alla kuulub ka asendustäitmise läbiviimine, kuid antud magistritöös keskendutakse täpsemalt sunnirahale.<sup>14</sup>

Haldussunni temaatika on ajapikku järjest enam aktualiseerunud. Üheks põhjuseks on asjaolu, et tänapäevane liberaalne riigimudel on suunatud sellele, et riik mängib aina vähem rolli näiteks majandustegevuses ning seeläbi suurendatakse ettevõtlusvabadust. Sellise lähenemisega kaasneb aga õiguslik regulatsioon, mis toob omakorda kaasa järelevalvemehhanismide tõhustumise. Olukorras, kus suureneb järelevalve, on vajalik tõhustada ka järelevalve tõhustamise regulatsioone, milleks on ka sunnivahendite rakendamise efektiivsuse suurenemine.<sup>15</sup> Arvestades asjaolu, et ühiskonnas, kus COVID-19 on juba igapäevane ja jätkuv nähtus, on vajalik üle vaadata ka haldusaktide sunnivahendite regulatsioon, sest Vabariigi Valitsus on seoses COVID-19 pandeemiaga välja andnud mitmeid koormava iseloomuga korraldusi. Tõhusad sunnivahendid tagavad õiguskorra, mis omakorda aitab tõrjuda erinevaid ohte, sealhulgas inimeste tervist mõjutavaid ohte. Üheks võimalikuks sunnivahendiks, millega motiveerida isikut haldusaktiga pandud kohustust täitma on sunniraha.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Kütt, S. Sunniraha rakendamise menetlus. – Õiguskeel 4/2015, lk 1.

<sup>15</sup> Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – Juridica 2020/4, lk 231.

<sup>16</sup> Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica 2015/10, lk 720.

ATSS<sup>17</sup> § 2 lg 1 võimaldab haldusorganil rakendada sunnivahendit, kui ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Eelnevast tulenevalt selgub, et esimeseks eelduseks sunnivahendi rakendamiseks on see, et adressaadile on tehtud hoiatus sunnivahendi rakendamise kohta. Selleks, et sunnivahendit üldse rakendada, on haldusorganil vaja väljastada õiguspärane ja kehtiv ettekirjutus, mis on jäetud adressaadi poolt tähtaegselt täitmata. ATSS § 4 lg 1 toob täpsemalt välja, et ettekirjutuse puhul on tegemist haldusaktiga, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. Asendustäitmise ja sunniraha seadus ei täpsusta seda, kas ettekirjutus võib olla kui tavaline haldusakt (HMS § 51 lg 1) või võib olla ka üldkorraldus (HMS § 51 lg 2). Antud magistritöös on tavalise haldusakti all peetud silmas HMS § 51 lg-s 1 nimetatud haldusakti. Haldusmenetluse seadus defineerib nii tavalist haldusakti kui ka üldkorraldust mõlemat haldusaktina, mis justkui võiks tähendada seda, et olenemata haldusakti liigist võib sunnivahendit alati rakendada, kui on teised eeldused täidetud. Nii üldkorraldus kui ka tavaline haldusakt panevad isikule olenevalt olukorrast teatud kohustused, mis viitab sellele, et haldusorgan võib sunnivahendit rakendada ka üldkorralduse tähtajaks täitmata jätmisel.

Üldkorraldus ja tavaline haldusakt on küll mõlemad haldusaktid, kuid üldkorraldust eristavad haldusaktist teatud erinevad tunnused. Lisaks asjaolu, et üldkorraldust ja üldakti ei ole väga lihtne omavahel eristada, on põhjendanud mitmeid kohtuvaidlusi. Eespoolt sissejuhatuses on välja toodud ka asjaolu, et asendustäitmise ja sunniraha seadus ei erista sunnivahendite rakendamisel omavahel tavalist haldusakti ja üldkorraldust. Tulenevalt eelnevast selgub antud magistritöö probleem, milleks on see, et asendustäitmise ja sunniraha seadus ei too selgelt välja seda, kas haldusmenetluses on võimalik sunnivahendeid rakendada ka sellisel juhul, kui adressaadile või adreessaatidele väljastatakse haldusaktina üldkorraldus, mis jäetakse täitmata.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas asendustäitmise ja sunniraha seadus võimaldab sunniraha rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel. Töö eesmärgi saavutamiseks analüüsitakse järgmisi uurimisküsimusi:

- 1) Mis on tavalise haldusakti ning üldkorralduse eristamise alused;
- 2) Mis on üldkorralduse ja määruse eristamise alused;
- 3) Kas ATSS § 2 lg-s 1 nimetatud ettekirjutuse all mõeldakse ka üldkorraldusega isikutele pandud kohustusi;

---

<sup>17</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.

- 4) Kas asendustäitmise ja sunniraha seaduses nimetatud sunnivahendit on võimalik rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel.

Magistritöö eesmärgist ning selle saavutamiseks seatud küsimustest tulenevalt on magistritöö jagatud kolme peatükki. Magistritöö esimeses peatükis analüüsitakse haldusakti tunnuseid ning erinevaid haldusakte omavahel. Esmalt käsitletakse peatükis üksikjuhtumi reguleerimiseks mõeldud tavalise haldusakti tunnuseid. Seejärel selgitatakse, mis on üldkorraldus ning millised on üldkorralduse tunnused. Lisaks on esimeses peatükis võrreldud tavalise haldusakti ja üldkorralduse eristamise tunnuseid. Esimese peatüki teises osas analüüsitakse üldkorralduse ja määruse erinevust, sest tihtipeale on üldkorraldused olnud kohtutes vaidluse all just seetõttu, et üldkorraldus võib sarnaneda oma tunnuste poolest küllaltki palju määrusele. Peatüki lõpus on analüüsitud seda, kas üldkorraldused võivad omavahel erineda üldistusastme järgi.

Magistritöö teises peatükis analüüsitakse asendustäitmise ja sunniraha seaduse eesmärki, et mõista paremini haldussunni ja täpsemalt sunniraha rakendamise võimalikkust üldkorralduse täitmata jätmisel. Sunniraha rakendamise võimalikkuse jaoks on magistritöös analüüsitud üldkorralduse täitmata jätmise vaatest sunniraha määramise eeldusi. Antud peatükis käsitletakse ka toimingu mõistet, sest kohtupraktika on selgitanud, et sunniraha hoiatuse puhul on tegemist toiminguga HMS § 106 lg 1 mõistes. Varasemalt on praktikas täitekorraldust käsitletud haldusaktina. Toimingu tunnuste mõistmine on vajalik selleks, et mõista seda, kuidas suhestub toiming üldkorraldusega sunniraha määramisel.

Magistritöö kolmandas peatükis on analüüsitud praktilisi probleemkohti üldkorralduse täitmata jätmisel. Peatüki alguses analüüsitakse, kas üldkorraldus mahub ATSS § 2 lg-s 1 nimetatud ettekirjutuse alla, mis on üks kesksemaid eeldusi sunniraha määramiseks. Peatüki lõpus analüüsitakse sunniraha rakendamise efektiivsust üldkorralduse täitmisele sundimiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud analüüsivat meetodit. Töö peamiseks allikateks on magistritööd puudutavad õigusaktid ja nende kommenteeritud väljaanded, seaduste eelnõud ja seletuskirjad, kohtupraktika ning õiguslane teaduskirjandus.

# 1. HALDUSAKTIDE TUNNUSED JA NENDE ERISTAMISE ALUSED

## 1.1 Haldusmenetluse sisu ja eesmärk

Kui mõelda küsimusele, mis on riigi ülesanded, siis neid koguneks välja palju. Filosoof John Locke on jõudnud seisukohale, et riigi puhul ei ole tegemist jumala asemikuga maal, vaid riigi puhul on tegemist rahva esimese teenriga. Locke hinnangul pidi riik reguleerima inimeste õiguste põrkumist, mis omakorda andis võimaluse pakkuda inimestele turvatunnet ja kaitset.<sup>18</sup> Tänapäeval ei ole riigi ülesanne eelnevalt kirjeldatud vaates muutunud. COVID-19 pandeemia ajal on riigid eriti suure tähelepanu alla võtnud rahva tervise kaitsmise. Rahva tervise kaitsmiseks on riigil aga vaja kehtestada seadusega kooskõlas olevaid õigusakte ning üheks selliseks võimaluseks on õigustloovate aktide alusel haldusaktide andmine.

Selleks, et mõista haldusaktide sisu ja tunnuseid on vaja eelnevalt anda põgus ülevaade haldusmenetluse mõistest. HMS § 2 lg 1 kohaselt on haldusmenetlus haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel. Haldusorganiks saab olla asutus, kogu või isik, kes on volitatud täitma avaliku halduse ülesandeid. Eelnevalt mainitud haldusorganiks saab nimetada ka Vabariigi Valitsust.<sup>19</sup> Haldusmenetluse resultaadina antavate haldusaktide eesmärgiks ei ole isikute karistamine, vaid isikute õiguste kaitsmine avalikes huvides. Inimeste kaitsmise idee väljendub ka Vabariigi Valitsuse välja antud korraldustes seoses COVID-19 piirangutega, mille eesmärgiks on kaitsta inimeste tervist. PS § 28 ütleb samuti, et igaühel on õigus tervisele. Selleks, et tagada inimeste tervist, ongi vaja täitevvõimul õigust anda haldusakte, mille suurem eesmärk on inimeste kui ka ühiskonna laiem kaitsmine.

Igasugust haldusorganite tegevust ei saa kohe nimetada haldusmenetluseks, sest haldusmenetlus on üksnes selline menetlus, mis on seotud määruste, haldusaktide, halduslepingute ja toimingutega. Haldusmenetluse üheks tähtsaks eesmärgiks on kaitsta isikuid riigi ja riigi haldusorganite võimaliku omavoli eest.<sup>20</sup> COVID-19 piirangute valguses tähendab eelnev seda, et riigi eesmärk ei ole lihtsalt kehtestada inimestele mingisuguseid piiranguid vaid

---

<sup>18</sup> Päts, K., S. Moodsa õigusriigi idee sünd. (30.07.2020) – Advokatuur. <https://advokatuur.ee/est/meedia/blogi.n/moodsa-õigusriigi-idee-sund> (30.09.2021).

<sup>19</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 21.

<sup>20</sup> *Ibidem*, lk 25.



riigi eesmärk on kaitsta inimesi. Haldusmenetlus ja selle reeglid annavad ühelt poolt inimestele võimaluse olla veendunud selles, et neile peale pandud kohustused vastavad haldusmenetluse reeglitele ja tunnustele, sest haldusmenetlus tagab võimaluse adressaatidel ja teatud juhtudel ka kolmandatel isikutel vaidlustada haldusmenetluse käigus tehtud otsustusi. Teiselt küljelt tagab haldusmenetlus ka selle, et haldusmenetluse lõppresultaat, näiteks haldusakt, ei rikuks isikute õigusi.<sup>21</sup>

Lisaks inimeste õiguste kaitsele on haldusmenetluse üheks eesmärgiks ka otstarbeka ja õiguspärase tegevuse tagamine haldusotsuste tegemisel.<sup>22</sup> Otstarbeka ja õiguspärase otsuse tegemiseks tuleb lisaks eriseadustes välja toodud sätete rakendamisel arvestada ka haldusmenetluse enda põhimõtetega. Näiteks tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega, mis HMS § 3 lg 2 sõnastuses tähendab seda, et haldusorgani poolt väljastatav haldusakt peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Lisaks tuleb haldusmenetluses HMS § 5 kohaselt arvestada ka eesmärgipärasuse ja vormivabadusega. Haldusmenetlus ei saa olla otstarbekas ja õiguspärane, kui seda ei ole tehtud eesmärgipäraselt. Vormivabadus võimaldab aga haldusorganil otsustada, mil moel toimub näiteks suhtlus haldusmenetluses. Vormivabadus aitab kaasa efektiivsema ja kiirema haldusmenetluse läbiviimisele, mis lõppkokkuvõttes aitab tagada seda, et haldusorgan teeb õiguspärased otsused.

Haldusmenetluses on haldusorganil võimalik enda tegevust väljendada erinevates vormides, milleks võib olla haldusakti või määruse väljastamine, halduslepingu sõlmimine või hoopis mingisuguse toimingu teostamine.<sup>23</sup> Teisisõnu saab öelda, et haldusmenetluse käigus haldusorgan analüüsib kogutud tõendeid, mille tulemusel on haldusorganil võimalik teha otsus või sooritada tegevus, mis lõpuks kajastub siis kas haldusakti, määruse, halduslepingu või toimingu vormis. Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduse 305 seletuskirja kohaselt on korralduse üheks eesmärgiks kaitsta inimeste elu ja tervist. Korralduse seletuskirjas on välja toodud põhjendused, mis tingisid sellise sisuga korralduse väljastamise Vabariigi Valitsuse poolt.<sup>24</sup> Eelnev eluline olukord iseloomustab haldusmenetluse teoreetilist külge just sellega, et Vabariigi Valitsus võttis vastu konkreetse korralduse ehk tegi otsuse seada inimestele kohustusi. Otsuse vastuvõtmiseks analüüsis Vabariigi Valitsus erinevaid asjaolusid, mille pinnalt oli võimalik konkreetne otsus vastu võtta. Korralduse analüüsimisel oleks järgmine

---

<sup>21</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 38.

<sup>22</sup> Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica 2001/8, lk 520.

<sup>23</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 25.

<sup>24</sup> Vabariigi Valitsuse korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ seletuskiri – kriis.ee. <https://www.kriis.ee/media/673/download> (10.10.2021).

küsimus juba selles, kas see ka materiaalselt ja formaalselt on õiguspärane. Antud küsimust analüüsitakse magistritöö teistes alapeatükkides.

Haldusmenetluse olemusest paremaks arusaamiseks seoses haldusaktidega on hea mõista selle kujunemist Saksa õigusest. Saksa kohtupraktika kohaselt on haldusmenetluse ülesandeks tagada materiaalse haldusõiguse õige rakendamine, sest haldusmenetlus toimib esmajoonel materiaalõiguse elluviimise vahendina.<sup>25</sup> Teisiti öeldes on haldusmenetlus tööriist, mis aitab viia täide materiaalõiguse norme, mis lõppastmes peavad kaitsma nii haldusakti adressaati ennast kui ka vajadusel kõrvalisi isikuid. Kui tuua kõrvale Euroopa õiguse seisukohad, siis haldusmenetlusel on erinevalt Saksa õigusele kaks võrdset eesmärki, milleks on teenida haldusõiguse elluviimise vahendina ning kaitsta samal ajal üksikisiku õiguseid.<sup>26</sup> Kokkuvõtvalt saab öelda seda, et haldusmenetlus peab olema läbi viidud viisil, et ei rikutaks isikute õigusi selle käigus, kuid oleks tagatud ka materiaalõiguse normide elluviimine.

Haldusmenetluse seadus annab ette piirjooned ning peamised tööriistad haldusmenetluse läbiviimiseks. See tähendab, et haldusmenetluse seaduse puhul on tegemist üldregulatsiooniga, mida täiendavad mitmed eriseadused.<sup>27</sup> Näiteks võib eriseadusteks olla nii korrakaitse seadus<sup>28</sup> kui ka nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus<sup>29</sup>, mis sätestavad erinevalt haldusmenetluse seaduses välja toodud sätetest rangemad nõuded haldusmenetluse läbiviimiseks. Eriseaduse alusel läbiviidavas menetluses tuleb arvestada haldusmenetluse seaduse sätteid, kuid neid saab rakendada eriseadustes välja toodud täpsustustega.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et haldusmenetluses on haldusorganile antud tööriistad, mis võimaldavad viia läbi haldusmenetlust. Haldusmenetluse eesmärk on anda välja seaduse nõuetele vastav haldusakt. Üheks haldusmenetluse eesmärgiks on isikute kaitsmine ning seda on võimalik haldusmenetluses teostada haldusorganil läbi õiguspärase haldusakti. Samuti on haldusmenetluse üheks eesmärgiks see, et haldusakti eesmärk saaks täidetud. Selleks, et oleks võimalik inimesi kaitsta ja teenida rahva avalikke huve, peab haldusorgan läbi viima nõuetekohase haldusmenetluse.

---

<sup>25</sup> Schoch, F. Haldusõiguse euroopastumine. – Juridica 2017/1, lk 34-35.

<sup>26</sup> Schoch, F, lk 35.

<sup>27</sup> Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica 2001/8, lk 519.

<sup>28</sup> Korrakaitse seadus. – RT I, 03.03.2021, 5.

<sup>29</sup> Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 22.05.2021, 7.

## 1.2 Haldusakt, kui õiguse üksikakt

Õigusaktid jagunevad õiguse üksikaktideks ning üldaktideks. Haldusaktide puhul on tegemist üksikaktidega. Tähelepanu tasub juhtida asjaolule, et haldusakti eriliigiks on üldkorraldus.<sup>30</sup> HMS § 51 lg 1 kohaselt on haldusakti puhul tegemist haldusorgani otsuse, ettekirjutuse, käskkirja või muu õigusaktiga, mis on välja antud üksikjuhtumi reguleerimiseks. Välja antava õigusaktiga reguleeritakse isikute õigusi. Isikute õiguste reguleerimine tähendab seda, et isikutele antakse õiguseid või seatakse inimestele mingeid kohustusi sooritamaks mingi tegu. Lisaks võib õigusaktiga kohustada isikuid hoiduma mingist konkreetsest tegevusest. Teisisõnu öeldes on tegu olukorraga, kus haldusorgan ehk avaliku võimu pädevusega institutsioon tekitab, muudab või lõpetab isikute õigusi või kohustusi. Järgnevas lõigus on välja toodud haldusakti tunnused, milleks üheks tunnuseks mitmete teiste seas on üksikjuhtumi reguleerimine.

Haldusakti tuvastamine on vajalik, sest seadusandlus nimetab erinevaid haldustegevuse liike. Haldusmenetluse seaduse 7. peatükis on reguleeritud halduslepingu mõiste ning muud selle haldustegevuse liigile kohalduvad sätted. Haldusmenetluse seaduse 8. peatükis on reguleeritud toimingute mõiste ning muud toimingule kohalduvad sätted. Samuti on haldusmenetluse seaduses reguleeritud haldusakti ning määrusega seonduvad tegevused. Kõigi eelnevalt nimetatud haldustegevuste puhul on tegemist eri vormidega, mida reguleerivad erinevad sätted, mis omakorda seab igale haldustegevuse liigile erinevad õiguspärasuse nõuded. Üld- ja üksikakte tuleb eristada sisuliste kriteeriumite alusel, mitte jääda kinni ainult õigusaktide formaalsesse külge.<sup>31</sup>

Haldusakti tunnuste teadmine annab haldusorganile suunised, et mõista seda, kas tegemist on halduse üksikaktiga või üldaktiga nagu näiteks määrus. Ühelt poolt annab õigusakti tunnuste teadmine haldusorganile teadmise, milline õigusakt antud olukorra reguleerimiseks on õige valik. Teisest küljest on õigusakti tunnuste ja sellest tulenevalt õigusakti eristamine vajalik, sest erinevate õigusaktide rakendamisel tuleb lähtuda ka konkreetsele õigusaktile omastest nõuetest. Näiteks olukorras, kus haldusorgan arvab, et annab välja üldkorralduse, kuigi tegemist on määrusega, siis sellisel juhul ei ole isikute õigused niivõrd hästi kaitstud. Samuti on vajalik eristada omavahel ka üldkorraldust ja tavalist haldusakti, sest näiteks HMS § 40 lg 3 p 6 sätestab

---

<sup>30</sup> Madise, Ü. Vastus õigusaktide eristamise ning COVID-19 haiguse levikuga seotud piirangute õigusliku iseloomu ja vaidlustamise kohta. Õiguskantsleri 12.01.2021 vastus nr 14-5/210039/2100203, lk 1.

<sup>31</sup> Pilving, I. PSK § 152/20. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. Vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

üldkorraldusele ärakuulamise nõude täitmisele hoopis teised tingimused kui tavalisele haldusaktile.

Üheks põhjuseks, miks on vaja üldse välja selgitada asjaolu, kas tegemist on haldusaktiga või mitte, on erisused kaebeõiguses. Haldusakti saavad vaidlustada ehk kaebeõigust omavad ainult need isikud, kelle õigusi vaidlustatav haldusakt puudutab. Isikul on võimalus enda õiguste kaitseks pöörduda otse halduskohtusse.<sup>32</sup> Õigustloovaid akte, sealhulgest määrust ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse kohaselt võimalik igal üksikisikul vaidlustada, sest määruste vaidlustamine toimub põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses.<sup>33</sup>

Selleks, et isikute õigused oleksid alati kaitstud, on vajalik selgelt piiritleda, millised on mingisuguse õigusakti tunnused. Siinjuures tuleb välja tuua Riigikohtu seisukoht, et haldusakti ja üldse õigusakti liigitamisel ei saa lähtuda ainult seaduses kirja pandud volitusnormidest vaid tuleb lähtuda akti sisust.<sup>34</sup> Järelikult peab ka seadusandja lähtuma volitusnorme kehtestades sellest, kas tegelikult tulevikus mingi konkreetse sätte alusel välja antavad õigusaktid on haldusaktid või mitte.

Üksikjuhtumi reguleerimiseks mõeldud haldusakti saab välja anda ainult haldusorgan. Haldusorganiks loetakse kõiki riigi täitevvõimu ja kohalike omavalitsuste asutusi. Lisaks loetakse haldusorganiks avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ja avalikke ülesandeid täitvaid eraisikuid.<sup>35</sup> Haldusorgan on asutus, kes viib läbi konkreetset haldusmenetlust, mille tulemusel langetatakse mingisugune lõplik otsus. Haldusorgan on seadusega, seaduse alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.<sup>36</sup> See tähendab seda, et kui pidada mingit asutust haldusorganiks, peab sellele haldusorganile tulema õigustloovast aktist volitus, mis annab õigusliku aluse seada inimestele haldusülesannete täitmiseks õigusi ja kohustusi.

Igasugune haldusorgani poolt väljastatud dokumendi puhul ei ole tegemist haldusaktiga, sest haldusakti üheks oluliseks tunnuseks on see, et haldusakt peab olema antud haldusorgani poolt avalik-õiguslikus suhtes. Üheks eelduseks avalik-õiguslikus suhtes on, et üks osapooltest on avaliku võimu kandja. Tavapäraselt on avaliku võimu kandjaks riik, kus avaliku võimu kandja

---

<sup>32</sup> Rauk, T., Rohtla, K., Timmermann, M. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi praktika näitel. – *Juridica* 2016/7, lk 482.

<sup>33</sup> Tupay, P. K, lk 174 – 175.

<sup>34</sup> RKPJKo 3-4-1-6-10, p 43.

<sup>35</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 3.

<sup>36</sup> *Ibidem*, lk 41.

ülesandeid ei saa normaalolukorras eraisik üle võtta.<sup>37</sup> Kõige lihtsam näide antud juhul on see, kui näiteks politseiametnik annab isikule seaduse alusel korralduse mingilt konkreetsetl territooriumilt lahkuda, siis selline õigus isikut kohustada lahkuma on ainult avaliku võimu kandjal, kelleks antud näites oli politseiametnik. Sellist korraldust ei ole võimalik anda tavalisel kodanikul, kes ei täida avalik-õiguslikke ülesandeid.

Lisaks eelnevale peab haldusakti adressaat olema halduse väline isik, mis tähendab seda, et reguleeritakse sellise adressaadi käitumist, kes ei asu haldusorgani sees. Kui reguleeritakse haldusorgani siseseid kohustusi, siis sellisel juhul on tegemist haldusorgani enda sisemise dokumendiga ehk siseaktiga.<sup>38</sup> Riigikohus on enda otsuses välja toonud, et näiteks Kaitseväe juhataja käskkiri on siseakt, mis on suunatud haldusele enesele ja haldusorganisatsioonis asuvatele isikutele. Kui tegemist on siseaktiga, siis sellisel juhul puudub dokumendil haldusakti olemuslikuks tunnuseks olev välismõju ning seetõttu ei saa olla ka tegemist haldusaktiga haldusmenetluse seaduse mõistes.<sup>39</sup> Eesti Vabariigi Valitsuse korraldused COVID-19 piirangute seadmisel on ilmselgelt tegemist välismõju omava aktiga, sest antud korraldusega ei reguleerita kuidagi haldusorgani enda siseseid kohustusi.

Antud alapeatüki alguses sai välja toodud, et HMS § 51 lg 1 sätestab haldusakti definitsiooni. Samas on antud sättes kirjas mitmeid mõisteid, mille sisu on vaja täpsemalt analüüsida. Üheks kõige kesksemaks tunnuseks haldusakti puhul on kindlasti see, et haldusaktiga reguleeritakse üksikjuhtumit.<sup>40</sup> Selleks, et mõista paremini üksikjuhtumi sisu, on hea tuua siia näide. Üksikjuhtumi reguleerimine oli näiteks sellisel juhul, kui Terviseamet väljastas juriidilisele isikule ettekirjutuse, millega kohustati ettekirjutuse kättesaamisest alates kuni Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 asjaomaste nõuete kehtivuseni sulgema viivitamatult juriidilise isiku tegevuskoht, milleks antud juhul oli kohvik. Selle ettekirjutusega keelati konkreetses kohvikus teostada majandustegevust ettekirjutuses märgitud tähtjani.<sup>41</sup> Teisisõnu öeldes kohustas Terviseamet ühte konkreetset juriidilist isikut ühe konkreetse juhtumi puhul ehk konkreetsete nõuete täitmiseni peatama enda majandustegevuse. Ettekirjutusega ei kästnud isikul edaspidi samadele faktilistele alustele tuginedes igakordselt peatada enda majandustegevust vaid kohustati peatama konkreetses Terviseameti ettekirjutuses toodud asjaoludele tuginedes.

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, lk 249-250.

<sup>38</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 268.

<sup>39</sup> RKHKm 3-21-2071, p 3 ja 9.

<sup>40</sup> Pünder, H. German Administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. (18.12.2013) – Academic.oup.com. International Journal of Constitutional Law. <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/940/698721> (15.10.2021), lk 942.

<sup>41</sup> TlnRnKm 3-21-2803, p 1-6.

Kui esineks sarnane olukord uuesti teatud aja möödudes, siis sellisel juhul tuleks Terviseametil väljastada uus ettekirjutus.

Saksa õiguskirjanduses on välja toodud, et üksikjuhtumiks saab nimetada ka koroonaviiruse leviku tõkestamist. Tegemist on ühe konkreetse viiruse ja selle tulemusel tekkivate ohtudega, mida on vaja reguleerida ning selleks annab võimaluse üldkorraldus.<sup>42</sup> Ühelt poolt on arusaadav, et tegemist on ühe konkreetse viiruse takistamiseks välja antud üldkorraldusega, kuid siiski need piirangud puudutavad väga suurt isikute hulka väga suurel geograafilisel alal.

Üksikjuhtum on seotud konkreetse ajaga ja mingisuguse kindla ruumiga. See tähendab, et ei saa eksisteerida ühtegi teist täpselt samasugust olukorda. Kõik üksikjuhtumid erinevad üksteisest aja ja ruumi kaudu, mistõttu ei saa üksikjuhtum mitte kunagi enam korduda täpselt sellisel kujul ja olustikus nagu juhtumi lahendamise hetkel olukord esines. Teisisõnu öeldes saab kõiki üksikjuhtumeid statistiliselt loendada, sest igat juhtumit esineb ainult üks kord, mistõttu on neid võimalik loendada ja üles märkida.<sup>43</sup> Tuginedes konkreetset HMS § 51 lg-s 1 toodud sõnastusele ning eelnevale arutluskäigule, siis sellest saabki järeldada, et haldusakti puhul reguleeritakse ühte konkreetset juhtumit, mis välistab määratlemata arvu juhtumite reguleerimise haldusaktiga.

Lisaks eelnevale aitab üksikjuhtumi mõistet lahti mõtestada see, et üksikjuhtumi puhul on haldusakt suunatud konkreetsetele individualiseeritud adressaatidele. Antud juhul tuleb üle rõhutada siin asjaolu, et antud juhul ei oma tähtsust see, kas adressaate on üks või mitu, vaid tähtis on see, kas haldusakti adressaadid on identifitseeritavad.<sup>44</sup> Eelnevat olukorda aitab selgitada näiteks Saksamaal COVID-19 pandeemiaga seotud piirangud. Saksamaal väljastasid haldusorganid haldusakte konkreetsetele adressaatidele, millega kohustati isikuid olema karantiinis. Eelnevalt nimetatud aktid on kohustuslikud ainult nendele, kes märgiti haldusakti adressaatideks.<sup>45</sup> Antud juhul tähendab Saksamaa näide seda, et haldusaktis toodud karantiinikohustus kehtis ainult konkreetset haldusakti adressaadile, mitte mõnele kolmandale isikule. Tavalise halduse üksikakti puhul on tavapärast adressaat või adressaatide ring täpselt

---

<sup>42</sup> Siegel, T. Verwaltungsrecht im Krisenmodus. (2020) – BeckOnline. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/?vpath=bibdata/zeits/NVWZ/2020/cont/NVWZ.2020.577.1.htm> (15.10.2021).

<sup>43</sup> M. Ernits. Määruse mõiste – Õiguskeel 2010/3, lk 10.

<sup>44</sup> Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/1, lk 28.

<sup>45</sup> Knauff, M. Coronavirus and Soft Law in Germany: Business as Usual?. (09.02.2021) – Cambridge University Press. European Journal of Risk Regulation. <https://www.cambridge-org.ezproxy.utlib.ut.ee/core/journals/european-journal-of-risk-regulation/article/coronavirus-and-soft-law-in-germany-business-as-usual/72863C58195BCE53468EB6CD77CE5F6C> (20.10.2021).

määratletud, siis üldkorralduse puhul tuleb adressaadid määratleda tunnuste alusel, mis on kirjeldatud üldkorralduses. Selline üldiste tunnuste alusel adressaatide tuvastamine teeb raskendatuks üldkorralduse eristamise määrusest.

Kui võrrelda kahes eelmises lõigus toodud tunnuseid Eesti Vabariigi valitsuse 23.08.2021 korralduse nr 305 sisuga, tekib küsimus sealse korralduse ehk üksikakti adressaatides. Näiteks eelnevalt mainitud korralduse<sup>46</sup> punkti 25 kohaselt laieneb maskikandmise kohustus kõikides avalikes siseruumides viibivatele isikutele. PS § 87 p 6 annab Vabariigi Valitsusele õiguse väljasta korraldusi. Arvestades asjaolu, et Vabariigi Valitsuse korraldusega pandi haldusorgani poolt kohustus isikule teatud viisil käituda, siis sellisel juhul võib olla tegu haldusaktiga. Samas ei ole antud korralduses näha konkreetseid adressaate vaid on üldiselt nimetatud kohad, kus on isikutele kohustus teatud viisil käituda. Kui tegemist ei ole üksikjuhtumiga ehk konkreetsetele adressaatidele suunatud üksikjuhtumiga, siis sellisel juhul ei saaks olla tegemist ka haldusaktiga haldusmenetluse seaduse mõistes. Sellise suurema üldistusastmega dokumendi puhul võib olla tegemist mõne üldisemat laadi õigusaktiga, mis ei ole haldusakt, kuid samas võib see olla siiski üldkorraldus HMS § 51 lg 2 mõistes, millel on võrreldes tavalise haldusaktiga võimalus reguleerida isikute kohustusi, keda ei ole otseselt õigusaktis nimetatud. Täpsemalt on õigusaktide ja haldusaktide üldistuse taset ning selle mõju analüüsitud magistritöö järgnevatel alapeatükkides.

Üksikjuhtumi tunnuseks lisaks eelnevale kirjeldatule võib olla ka haldusakti ajaline kehtivus. Üksikjuhtumit iseloomustab see, et õigusakt lõppeb ühekordse käsu või keeluga.<sup>47</sup> Kui näiteks politseiametnik annab lähenevale sõidukijuhile kohustuse peatuda on tegemist suulise haldusaktiga, sest antud juhul on tegemist edasilükkamatu korraldusega HMS § 55 lg 2 mõistes. Peale sõidukijuhi kontrollimist ning rikkumist tuvastamata lubab politseiametnik juhil sõitu jätkata. Selline lihtne näide iseloomustab hästi seda, et üksikjuhtumi reguleerimine lõppeb ühekordse käsuga ehk antud juhul peatumise kohustusega. Kui oleks tegemist sellise haldusaktiga, mis kohustaks sõidukijuhti peatuma teatud olukorra esinemisel, siis sellisel juhul ei saaks enam olla tegemist ka üksikjuhtumi reguleerimisega.

Haldusmenetluse seadus ei too haldusakti tunnuseks välja haldusakti territoriaalset kehtivust. Selline sõnastus annab justkui haldusaktile laialdased reguleerimise võimalused. Õiguskirjanduses on leitud, et üksikjuhtumi tunnuseks on lisaks eelnevatele ruumiline

---

<sup>46</sup> COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud – RT III, 31.03.2022, 3.

<sup>47</sup> Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/, lk 28.

kehtivusala ehk haldusakt kehtib piiratud ja aktis määratud ruumis.<sup>48</sup> Magistritöö autor on nõus antud tõlgendusega, sest kui haldusakti kehtivus oleks väga lai ning ei oleks kuidagi piiritletud ruumiliselt, siis sellisel juhul võiks rääkida juba mõnest üldisemast õigusaktist. Ringkonnakohus on leidnud, et üksikakti tunnuseks võib olla ka haldusakti territoriaalne kehtivusala. Samas vastupidiselt eelnevatele seisukohtadele on Riigikohus leidnud siiski, et territoorium, kus õigusakt kehtib ehk selle territooriumi suurus ei saa olla määravaks kriteeriumiks selles osas, kas tegemist on üksikaktiga või mitte.<sup>49</sup> Erinevad seisukohad kohtute vahel ning õiguskirjanduses näitavad seda, et üksikakti tunnuseks võivad olla ka sellised asjaolud, mida otseselt seadusest välja ei loe, kuid mis lõppstaadiumis mängivad olulist rolli õigusakti liigi määratlemisel.

Näiteks on Vabariigi Valitsus 18.08.2021 korralduse nr 282 punktis 15 kehtestanud avalikele ürituste korraldajatele teatud tingimused.<sup>50</sup> Korralduses ei ole täpsemalt välja toodud, et antud korraldus kehtiks näiteks ainult Tallinnas toimuvatele ürituste osas. Järelikult kehtib antud piirang kõikidele Eestis toimuvatele avalikele üritustele. Antud juhul tekib siiski küsimus, kas niivõrd laialt teatud valdkonna reguleerimisel on siiski tegemist haldusaktiga ning üksikjuhtumi reguleerimisega või on hoopis tegemist mingisuguse suurema üldistuse astet võimaldava õigusaktiga. Eelnevalt kirjeldatud korralduse puhul ei ole siiski tegemist tavalise haldusaktiga, sest selle reguleerimisala on siiski üpriski lai, mis pigem väljub haldusakti kui üksikjuhtumi piiridest.

Tulenevalt halduse üksikakti tunnuste analüüsimisest tuleb selgelt välja, et kõiki olukordasid ei õnnestu haldusorganil reguleerida tavalise haldusaktiga. Teatud olukorrad võivad nõuda mingisugust õigusakti, mis oma tunnustelt võib pigem viidata mõnele õigusakti liigile, mis oma tunnustelt ei ole tavaline haldusakt. Vabariigi Valitsuse korraldused COVID-19 piirangute kehtestamiseks näitavad selgelt, et antud juhul ei ole tegemist tavalise haldusaktiga haldusmenetluse seaduse mõistes. Selleks on seadusandja toonud välja HMS § 51 lg-s 2 haldusakti eriliigi, milleks on üldkorraldus.

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, lk 28.

<sup>49</sup> RKHKm 3-3-1-31-03, p 13.

<sup>50</sup> COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. - RTIII, 23.11.2020,2.



### 1.3 Üldiste tunnuste alusel määratavad üldkorralduse adreassaadid

Eelmises peatükis välja toodud näited ning kohtulahendite analüüs näitab, et kõiki olukordi ei ole otstarbekas ja õige reguleerida tavalise halduse üksikaktiga, mis vastab HMS § 51 lg 1 tunnustele. Selleks, et mitte kohe erinevate eluliste olukordade lahendamisel liikuda seadusandja juurde, on teatud olukordades võimalik isikute õigusi ja kohustusi reguleerida täitevvõimu üksikaktidega või määrustega. Lisaks tavalisele haldusaktile võimaldab HMS § 51 lg 2 väljastada üldkorraldusi. Järelikult on haldusakte kahte liiki, milleks ühel juhul on eelmises alapeatükis kirjeldatud tavaline haldusakt ning teiseks võimalikuks haldusakti liigiks on üldkorraldus. Seaduse kohaselt on üldkorralduse puhul tegemist haldusakti eriliigiga, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikutele või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele.

Arvestades asjaolu, et haldusmenetluse seadus on kujunenud Saksa õigusest, siis antud juhul on asjakohane tuua ka selgitusi Saksa õigusest üldkorralduse kohta.<sup>51</sup> Saksamaa HMS (*Verwaltungsverfahrensgesetz –VwVfG*) § 35 II lause kohaselt on üldkorraldus suunatud üldiste tunnuste järgi kindlaksmääratud või määratletavale isikute ringile või mis mõjutab asja avalik-õiguslikku omandit või tema avalikku kasutamist.<sup>52</sup> Nimelt ei ole üldkorraldus Saksa õiguse järgi eraldiseisev haldusakt vaid on hoopis haldusakti alaliik. Põhjusel, et üldkorraldus on haldusakti alaliik, siis seetõttu on võimalik üldkorraldust määratleda haldusakti mõiste ning tunnuste kaudu. Teoorias kõige suurem erinevus üldkorralduse ja tavalise haldusakti vahel on adreassaadi täpsus.<sup>53</sup> HÖNTE<sup>54</sup> § 24 lg 3 kohaselt sisaldab paragrahvi esimene lõige üldreeglit ning järgmistes lõigetes sätestatakse selle üldreegli täpsustused ja erandid. Asjaolu, et üldkorraldus Hartmut Maureri käsitlese kohaselt tuletatakse haldusakti mõiste kaudu, näitabki seda, et tegemist ei ole eraldi iseseisva õigusakti vaid haldusakti alaliiga, sest peamised tunnused teatud erisustega tulevad üldkorralduse puhul siiski tavalisest haldusakti mõistest, mis on toodud HMS § 51 esimeses lõikes.

HMS § 51 lg 2 ei too sõnaselgelt välja seda, et üldkorraldust on mitut liiki, kuid kui analüüsida seaduse sõnastust, siis sellest selgub, et üldkorraldus jaguneb ise veel kaheks erinevaks

<sup>51</sup> Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – *Juridica* 2003/1, lk 38.

<sup>52</sup> *Verwaltungsverfahrensgesetz* – [https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/\\_35.html](https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_35.html) (01.10.2021).

<sup>53</sup> H. Maurer. *Haldusõigus*. Juura. Tallinn 2004, lk 131.

<sup>54</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.

alaliigiks. Nendeks üldkorralduse alaliikideks on korraldused, mis on suunatud isikutele ning teiseks liigiks on asjale suunatud üldkorraldused.<sup>55</sup>

HMS § 51 lg 2 kohaselt on üldkorralduse esmaseks tunnuseks see, et üldkorraldus on suunatud adressaatidele, keda on võimalik tuvastada üldiste tunnuste alusel. Teisisõnu öeldes ei ole üldkorraldus suunatud kindlale adressaatide ringile.<sup>56</sup> Võrreldes antud tunnust tavalise haldusaktiga, siis on selgelt näha, et tavalises haldusaktis on teada konkreetne adressaat või konkreetsed adressaadid, kellele on haldusakt suunatud. Üldiste tunnuste alusel antav üldkorralduses peab järelikult olema kirjeldatud need tunnused, mille alusel on võimalik tuvastada, kes on need isikud, kes kuuluvad üldkorralduse adressaatide ringi. Riigikohus on enda otsuses välja toonud, et õppekorralduseeskiri on üldkorraldus, sest õppetööd reguleerivad normid on üldiste tunnuste alusel suunatud kindlaks määratud isikute ringile, kelleks on ülikooli liikmed.<sup>57</sup> Antud juhul on selgelt arusaadav, kes on üldkorralduse adressaadid, sest isikud, kes ei ole tudengid ega muud moodi ülikooliga seotud, siis neile ei saagi mitte ühelgi põhjusel kehtida õppekorralduse eeskiri. Sellises olukorras ei oleks otstarbekas väljastada ülikoolil igale üliõpilasele konkreetselt adresseeritud tavalist haldusakti, sest antud juhul on palju efektiivsem väljastada üks kord üldkorralduse tunnustele vastav haldusakt, kus saab adressaadid kirjeldada üldiste tunnuste alusel.

Kui esineb olukord, et haldusorgani õigusakti adressaadid ei ole individualiseeritud, aga on tuvastatavad üldiste tunnuste alusel, siis see ei tähenda kohe automaatselt, et tegemist on üldkorraldusega HMS § 51 lg 2 mõistes. Eelneva kirjelduseks on autor välja toonud järgneva näite, mis aitab mõista eelmises lauses kirjeldatud olukorda. Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister võttis 20.01.2021 vastu määruse nr 2 „Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga“, mille kohaselt võib Tallinna vanalinna tootlustusamet taotleda käibe languse hüvitamist.<sup>58</sup> Eelnevalt nimetatud määruse osas esitati kaebus, kus kaebaja oli seisukohal, et tegemist on üldkorraldusega, sest adressaadid on üldiste tunnuste alusel objektiivselt kindlaks määratavad. Kaebaja pidas silmas seda, et adressaatide ringi tuvastamiseks on üldiseks tunnuseks tootlustuskoha Tallinna vanalinnas asumine mitte kõik tootlustuskohad Tallinnas.<sup>59</sup> Kohus ei nõustunud kaebaja seisukohaga ning jõudis seisukohale, et tegemist oli siiski õigustloova

<sup>55</sup> Mikiver, M., Roosve, T. Haldusõigus: Üldosa. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003, lk 62.

<sup>56</sup> Tupay, P. K, lk 174.

<sup>57</sup> RKHKm 3-16-2290, p 17.

<sup>58</sup> Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga – RT I, 29.12.2021,35.

<sup>59</sup> TlnHKm 3-21-377, p 1.

õigusaktiga ehk antud juhul määrusega. Tallinna vanalinna toitlustusasutused ei ole kohtu hinnangul selline konkreetsusaste, mis on omane üldkorraldusele, sest ühe linnaosa eraldi välja toomine ei anna võimalust järeltuleks, et tegemist oleks individuaal-abstraktse regulatsiooniga. Individuaal-abstraktsed üldkorraldused reguleerivad määratlemata hulka juhtumeid kindlate isikute suhtes. Kohus on seisukohal, et juhuslikult mingi tegevuse sattumine reguleeritavale kinnistule ei tähenda veel seda, et tegemist on üldkorraldusega.<sup>60</sup> Võrreldes tavalise haldusaktiga, kus on üldjuhul märgitud konkreetne adressaat, siis üldkorralduses kirjeldatakse need tunnused, mille alusel on võimalik välja selgitada, kellele on haldusakt suunatud. Seeläbi on võimalik tuvastada, kes on haldusakti adressaadid, kes peavad haldusaktis toodud kohustusi jälgima. Samas antud lõigus toodud kohtulahendi pinnalt on näha, et alati ei pruugi igasugune konkreetsusaste olla piisav ütlema, et tegemist on üldkorraldusega. Õigusakti liigi tuvastamiseks tuleb siiski lähtuda kõigist üldteada tunnustest, kui ka arvestada õigusakti enda eripäraseid ja konkreetset elulist olukorda, kus konkreetne õigusakt kehtib.

Isikute ringi üldiste tunnuste alusel on võimalik tuvasta mitmel erineval moel. Näiteks on võimalik üldkorralduse adressaatide ringi tuvastada konkreetsete tunnuste järgi, mis on omased ainult kindlatele isikutele. Selliseks olukorraks võib olla Eesti Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punkti 10 lõikes 7 märgitud tunnus, mille kohaselt rakendatakse korralduses toodud piiranguid toitlustusettevõtetele.<sup>61</sup> See tähendab seda, et antud korralduse adressaadid on isikud, kes vastavad kindlale tunnusele – isikud, kes peavad toitlustusasutusi. Seeläbi on võimalik tuvastada haldusakti adressaatide ring. Sellisel juhul ei ole otstarbekas väljastada igale erinevale toitlustusettevõttele tavaline haldusakt, sest see ei oleks efektiivne lahendus haldusmenetluse läbiviimiseks.

Üldkorraldus kehtib kõikidele isikutele, kes vastavad nendele tunnustele, mis on üldkorralduses välja toodud. Kui üldkorralduse väljastamise hetkel mingi isik ei vastanud üldkorralduse tunnustele, kuid mõne aja möödudes vastab, siis see tähendab seda, et üldkorraldus hakkab kehtima ka selle isiku suhtes.<sup>62</sup> Üldkorralduse väljastamise hetkel ei pruugi haldusorgan veel täpselt teada, kui palju tegelikult on neid adressaate, kelle osas üldkorraldus kehtima hakkab. Üldkorralduse adressaatide ring võib üldkorralduse kehtivuse ajal laieneda kui ka samas väheneda. Tavalise haldusakti puhul sellist olukorda ei teki, sest seal on haldusorganil teada täpne isikute ring, kellele haldusakt suunatud on. Olukorras, kus haldusorgan ei tea täpselt

---

<sup>60</sup> TlnHKm 3-21-377, p 9.

<sup>61</sup> COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 31.03.2022,3.

<sup>62</sup> Ramsauer, U. Üldkorralduse ja määruse vahetegu. – Juridica 2018/5, lk 332.

üldkorralduse adressaatide ringi, tekitab küsimusi, kas siiski on tegemist haldusaktiga. Seadus ei reguleeri seda, kui täpselt peab olema konkretiseeritud üldkorralduses adressaatide ring ning milliste üldiste tunnuste alusel saab öelda, et adressaatide ring on tuvastatav. Riigikohus on leidnud, et näiteks vangla kodukorra regulatsiooni adressaadid on objektiivselt kindlaks määratavad üldiste tunnuste alusel. Üldised tunnused antud juhul on need, et vangla kodukord on täitmiseks kohustuslik ainult vangla territooriumil töötavatele teenistujatele ning seal olevatele kinnipeetavatele ja neid külastavatele isikutele.<sup>63</sup>

Eelnevalt on antud magistritöös selgunud, et haldusakt reguleerib üksikjuhtumit. Teisisõnu tähendab üksikjuhtum seda, et üksikjuhtum on seostatav konkreetse juhtumiga, mis on identifitseeritav kindla elulise asjaoluga.<sup>64</sup> Lihtsamalt öeldes saab üksikjuhtum esineda ainult üks kord ühe konkreetse asjaolu suhtes. Sellise tõlgenduse järgi saab üldkorraldus samuti reguleerida ainult üksikjuhtumit, sest tegemist on haldusaktiga.

Riigikohus on enda otsuses leidnud, et üldkorraldus võib samas sisaldada ka abstraktse iseloomuga ettekirjutusi, mis tähendab seda, et üldkorraldusega reguleeritakse adressaatide käitumist määratlemata arvul juhtudel.<sup>65</sup> Selline tõlgendus ei lähe aga kokku haldusakti ühe peamise tunnusega ehk üksikjuhtumi reguleerimisega. Tulenevalt sellest tekib ka küsimus, et kui olulisel määral erinevad üksteisest tavaline haldusakt ning haldusakti alaliik üldkorraldus. Siinkohal võib välja tuua selle, et üldkorraldusega reguleeritakse mitmete isikute käitumist mitmetel juhtudel seetõttu, kuna üldkorralduse väljastamisel ei pruugi haldusorgan teada täpselt adressaatide hulka. Kui tavapärast HMS § 51 lg 1 mõistes haldusakt reguleerib ühte konkreetset olukorda, siis üldkorraldusega reguleeritakse sarnaseid olukordasid mitu korda, aga see mitmekordne reguleerimine väljendubki adressaatide paljususes. Kui haldusaktil on üks konkreetne adressaat, siis sellisel juhul reguleeritakse seda ühte konkreetset olukorda ühe konkreetse isiku osas.

Üldkorralduse suurem abstraktsus ja üldisus võrreldes tavalise haldusaktiga ei pruugi koheselt tähendada seda, et üldkorralduse puhul ei ole tegemist haldusakti alaliigiga. Arvestades asjaolu, et Riigikohus on leidnud, et vangla kodukord on üldkorraldus, tähendab see seda, et üldkorraldusega ei reguleerita ainult ühte konkreetset olukorda vaid antakse juhised pidevaks käitumiseks vangla territooriumil.<sup>66</sup> Järelikult erineb üldkorraldus ikkagi selgelt tavalisest

---

<sup>63</sup> RKHKo 3-3-1-54-07, p 7.

<sup>64</sup> Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/1, lk 28.

<sup>65</sup> RKHKm 3-3-1-95-07, p 13.

<sup>66</sup> RKHKm 3-3-1-95-07, p 13.

haldusaktist selles osas, et reguleerib rohkem kui ühte konkreetset juhtumit. Näiteks, kui vangla administratsioon väljastaks ühele konkreetsele vangile tavalise haldusakti näol korralduse teatud viisil mitte käituda, siis oleks tegemist kõige lihtsamal kujul tuvastatava üksikjuhtumi reguleerimisega. Kui adressaat täidab korralduses märgitud kohustuse, siis peale seda, näiteks ühe aasta pärast saab öelda, et isik peab uuesti sama kohustuse sama haldusakti alusel täitma.

Üheks ühendavaks tunnuseks HMS § 51 lg 1 mõistes haldusakti ning üldkorralduse vahel on see, et neid mõlemaid haldusakte on võimalik isikul endal otse halduskohtus vaidlustada. Tavalise haldusakti puhul on võimalik seda vaidlustada konkreetse haldusakti adressaadil, kuid üldkorralduse puhul on võimalik kõikidel nendel adressaatidel, kes vastavad üldkorralduses välja toodud tunnustele, vaidlustada halduskohtus haldusakt.<sup>67</sup> Antud juhul ei oma tähtsust, et üldkorralduse võivad vaidlustada mitu adressaati korraga, sest tegemist on siiski haldusaktiga. Vaidlustamise vaatenurgast on samas võimalik üldkorraldust ja haldusakti eristada. HKMS<sup>68</sup> § 46 lg 1 kohaselt on haldusakti võimalik vaidlustada 30 päeva jooksul haldusakti teatavaks tegemisest adressaadile. Üldkorralduse vaidlustamise tähtaeg on sõltuvuses aga sellest, millal avaldub üldkorralduse mõju selle adressaadi õigustele. Kui näiteks üldkorralduse mõju avaldub adressaadile koheselt üldkorralduse väljastamisel, siis tuleb kaebus kohtule esitada sarnaselt tavalise haldusaktiga 30 päeva jooksul selle teatavakstegemisest.<sup>69</sup> Taaskord on näha, et üldkorraldusel ja tavalisel haldusaktil on väga palju sarnasusi, kuid osade detailide poolest on tegemist erinevate haldusaktide liikidega.

Riigikohtunik Ivo Pilving on avaldanud seisukoha, mille kohaselt peab üldkorralduse juriidiline toimeala olema piiritletud ning seetõttu ei tohiks üldkorraldus olla nii üldkehtiv nagu seadus. Kui üldkorraldus ei ole piiritletud näiteks konkreetse isikute grupi järgi, siis peaks üldkorraldus olema piiritletud ajaliselt.<sup>70</sup> Eelnev seisukoht näitab seda, et üldkorraldus ei tohi siiski olla liiga abstraktne ja üldine ning peab olema siiski mingil moel kindlalt piiritletud, sest vastasel juhul võib üldkorraldus võtta üle juba õigustloova akti tunnused ning sellisel juhul ei ole tegemist enam halduse üksikaktiga.

Saksa õiguse kohaselt on kohustavate ja keelavate liiklusmärkide puhul samuti tegemist üldkorraldustega. Selle käsitluse kohaselt on üldkorralduseks näiteks automaatsed valgusfoori

---

<sup>67</sup> RKHKm 3-3-1-95-07, p 10 ja p 13.

<sup>68</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.12.2021, 20.

<sup>69</sup> RKHKm 3-19-557, p 8.

<sup>70</sup> Riigikohtunik: valitsuse üldkorraldused ei saa olla nii ulatusliku. - <https://www.err.ee/1608415136/riigikohtunik-valitsuse-uldkorraldused-ei-saa-olla-nii-ulatuslikud> (05.01.2022).

märguanded.<sup>71</sup> Kui võrrelda üldkorralduse kehtivuse tähtaegasid COVID-19 piirangute ning liiklusmärkide kehtivuse valguses siis justkui ei tohiks kohustavad ja keelavad liiklusmärgid või valgusfoori märguanded ka olla üldkorraldused, sest need kohustused kehtivad niivõrd pika perioodi jooksul. Vastupidiselt saaks jällegi öelda, et COVID-19 piirangud võivad üldkorralduste näol kehtida küll nii pika perioodi jooksul, sest liiklusmärgid on samuti püstitatud liiklust reguleerima määratlemata tähtajaks. Üldkorralduse kehtivuse tähtaeg on kindlasti tunnus, mis kogumis teiste tunnustega võib aidata hinnata üldkorralduse ja määrase erinevust, kuid kindlasti see ei ole ainukene tunnus lõpliku otsuse tegemiseks.

COVID-19 ning sellega kaasnevad piirangud on andnud näiteks Saksamaal vastavale pädevale asutusele õiguse üldkorralduse alusel rakendada vajalikke kaitsemeetmeid sellises ulatuses ja sellise pikkusega, mis on vajaliku nakkushaiguste leviku tõkestamiseks. Sellisteks meetmeteks võivad olla näiteks kogunemiskeelud või keeld korraldada mingit üritust.<sup>72</sup> Selle selgituse kohaselt Saksamaal ei ole üldkorralduse ajaline kehtivus justkui tunnus, mille alusel üldkorraldust tuvastada. Siiski tuleb selliste piirangute puhul arvestada nende proportsionaalsust. Kehtestatud keelud ja piirangud peavad olema siiski ajaliselt piiritletud ning neid tuleb ka regulaarselt kontrollida, et oleks tagatud erinevate meetmete jätkuv vajalikkus ja asjakohasus. Kuna COVID-19 nakkuse leviku piiramiseks seatud mitmed piirangud piiravad ka isikute põhiõigusi siis seda enam tuleb pikaajaliste keeldude puhul pidevalt arvestada nende keeldude proportsionaalsust. Siinjuures ei tohi aga siiski ära unustada ka nakkushaiguse leviku piiramist ning seetõttu peabki haldusorganil olema küllaltki suur hindamisõigus piirangute vajalikkuse osas.<sup>73</sup>

Antud alapeatükist selgub, et üldkorraldusel ja HMS § 51 lg 1 mõistes tavalisel haldusaktil on selged erinevused. Siiski tekitab ikkagi küsimusi asjaolu, kuidas üldkorralduse tunnustele vastav haldusakt saab olla halduse üksikakt. Pigem viitavad antud juhul üldkorralduse tunnused sellele, et küsimus võib tekkida üldkorralduse ning üldakti piiritlemise vahel. Siiski ei ole HMS § 51 lg 2 kohaselt üldkorralduse tunnuseks ainult adressaatide laiem ring võrreldes tavalise haldusaktiga, vaid üheks eristavaks tunnuseks on ka see, et üldkorraldusega reguleeritakse asja avalik-õiguslikku seisundit.

---

<sup>71</sup> Maurer, H., lk 132.

<sup>72</sup> Siegel, T., lk 1.

<sup>73</sup> *Ibidem*, lk 6.

## 1.4 Üldkorraldus, kui asja avalik-õiguslik seisundi muutmine

Asja avalik-õiguslik seisundi muutmisele suunatud haldusakt on üldkorralduse üks alaliike. Nimelt on avalik-õigusliku seisundi muutmisega tegemist sellisel juhul, kui üldkorraldus puudutab ühte või mitut konkreetset asja. Eelnev tähendab seda, et üldkorralduses nimetatud objekt peab olema määratletud konkreetse asja individuaalsete tunnuste abil. Kuna objekti on võimalik määratleda tunnuste abil, siis sellest tulenevalt võib üldkorralduse objektiks olla ka kinnisasi. Teisisõnu tuleb avalik-õigusliku seisundi muutmise all mõista asja kasutamisega seotud subjektiivsete avalike õiguste ja kohustuste muutmist. Nii nagu eelnevalt magistritöös on öeldud, üldkorralduse puhul on tegemist üksikjuhtumit reguleeriva haldusaktiga, siis seetõttu peab olema see tegevus, mida üldkorraldusega reguleeritakse, seotud konkreetse kinnistuga.<sup>74</sup>

Tavalises haldusaktis on haldusorganil üldjuhul alati teada, kes on haldusakti adreassaadid, kuid üldkorralduse puhul ei pruugi see nii olla. Nii nagu eelnevalt antud töös on selgitatud, siis avalik-õigusliku seisundi muutmisele suunatud üldkorraldus on seotud mingi konkreetse objektiga. Sellises olukorras ei pruugi alati olla võimalik haldusakti adreassaate kindlaks teha, sest avalik-õigusliku seisundi muutmisel on keeruline välja selgitada, kellele see üldkorraldus reaalses elus mõju avaldab. Kui reguleeritakse kinnistu avalik-õiguslikku seisundit, siis kinnistu omanik on alati adreasaat, aga kõiki teisi adreassaate võib olla vägagi keeruline eelnevalt tuvastada.<sup>75</sup> Antud juhul on taaskord näha, et tavaline haldusakt ja üldkorraldus erinevad üksteisest teatud määral, kuigi haldusmenetluse seaduse mõttes on mõlemal juhul tegemist halduse üksikaktiga. Haldusakti adreasaat on pigem alati võimalik tuvastada nii tavalise haldusakti kui ka üldkorralduse puhul, kuid üldkorraldus jätab palju laiema ringi adreassaatide tuvastamiseks.

Kõige tavapärasemaks näiteks üldkorraldusest, millega muudetakse asja avalik-õigusliku seisundit, on detailplaneering, sest sellisel juhul määratakse ära konkreetse territooriumi seisund. Detailplaneeringuga pannakse paika konkreetset maa-ala omavate ja valdajate õigused ja kohustused kinnisasja kasutamiseks ja käsutamiseks.<sup>76</sup> Ühiseks tunnuseks tavalise haldusakti ja eelnevalt kirjeldatud üldkorralduse vahel on see, et mõlema haldusaktiga reguleeritakse ühte konkreetset juhtumit või ühe konkreetse objektiga seonduvaid õigusi ja kohustusi.

---

<sup>74</sup> RKHKm 3-3-1-31-03, p 16.

<sup>75</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 65.

<sup>76</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 266.

Lisaks kinnistuga seonduvatele õiguste ja kohustuste reguleerimisele on asja avalik-õiguslik seisundi muutmist reguleerivad üldkorraldused ka liiklusemärgid.<sup>77</sup> Liiklusemärgide üldkorralduseks liigitamist on välja toonud ka Tallinna Ringkonnakohus enda lahendis kui viitas omakorda haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirjale.<sup>78</sup> Samuti on näiteks ühistranspordi radasid tähistavad liiklusemärgid ja tähistused üldkorraldused, sest nad reguleerivad konkreetses liiklusemärgi mõjupiirkonnas olevate liiklejate käitumist. Siinkohal peab rõhutama seda, et kõik liiklusemärgid ei ole üldkorraldused, sest kõik liiklusemärgid ei tekita enda mõjupiirkonnas liiklejatele õigusi ja kohustusi, vaid osad liiklusemärgid on ka hoiatava toimega, mistõttu neid ei saa lugeda üldkorraldusteks. Kuna haldusakti tunnuseks HMS § 51 lg 1 kohaselt on isikutele õiguste või kohustuste tekitamine, siis seetõttu hoiatavad liiklusemärgid ei saa olla üldkorraldused.

COVID-19 piirangutega seoses võib tuua näite 14.03.2020 Vabariigi Valitsuse korraldusest nr 30, millega piirati liikumisvabadust Eesti väikesaartel nagu näiteks Saaremaa ja Hiiumaa.<sup>79</sup> Antud juhul reguleeriti konkreetse objekti (näiteks Saaremaa) mõjupiirkonnas olevate isikute liikumisvabadust, mitte ei sätestatud isikutele kohustusi läbi üldiste tunnuste, mille alusel oleks olnud võimalik tuvastada Vabariigi Valitsuse korralduse kõik adressaadid. Tavalise haldusakti puhul ei oleks haldusakti väljaandjal sellises olukorras mõistlik igale Saaremaale või Hiiumaale sisenejale väljastada eraldi haldusakt ning veel enam ei oleks haldusorganil sellisel juhul võimalik üldse tuvastadagi eelnevalt nende isikute ringi, kellele haldusakt suunata.

Arvestades antud peatükis välja toodud eelnevat arutluskäiku, siis on näha, et asja avalik-õiguslikku seisundit reguleeriva üldkorralduse ja tavalise haldusakti vahe seisneb adressaatide määramises. Avalik-õiguslikku seisundit reguleerivas üldkorralduses määratletakse ära mingisugune konkreetne objekt, kuid ei tooda välja konkreetset isikut, kellele on üldkorraldus suunatud. Hoopis teistsugune lähenemine on tavalise haldusakti puhul, kus on alati välja toodud konkreetne isik, kes on haldusakti adressaat. Teisisõnu on avalik-õigusliku seisundi muutmisel samuti võimalus, et üldkorraldusega reguleeritakse rohkem kui ühte konkreetset olukorda ning adressaate on rohkem kui üks isik.

---

<sup>77</sup> Tupay, P. K., lk 170.

<sup>78</sup> RKHKm 3-3-1-31-03, p 17.

<sup>79</sup> Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta. – RT III, 28.04.2020, 5.



## 1.5 Määrus ning selle tunnused

Vabariigi Valitsusel on vastavalt PS § 87 p-le 6 õigus välja anda määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Määrustega, mille annab välja Vabariigi Valitsus, täpsustatakse seadustes kirjas olevaid sätteid ja regulatsioone, et muuta seadused rakendatavaks.<sup>80</sup> Teisisõnu öeldes on määrusandluse üheks eesmärgiks vältida seda, et seadused oleksid üle koormatud tehniliste regulatsioonidega. Määrusega antakse seadusest tuleneva volitusnormi alusel täpsemad käitumisjuhised. Antud juhul saab seda tunnust nimetada ka määruse ja üldkorralduse puhul ühiseks, sest mõlemaid regulatsioone annab välja haldusorgan ehk täitevvõim.

Määruse puhul on tegemist õigustloova aktiga sarnaselt seadusega. Määruse võib välja anda Vabariigi Valitsus kui ka ministrid, kuid seda tohib teha ainult põhiseadusega kooskõlas olevate seaduste alusel.<sup>81</sup> Magistritöö autor juhib tähelepanu asjaolule, et määruseid ei ole Eestis õigus anda ainult Vabariigi Valitsusel või ministritel. KOKS<sup>82</sup> § 7 lg 1 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus anda välja üldaktidena määrusi. Kitsendavaks asjaoluks on see, et kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsus võib vastavalt KOKS § 7 lg-le 3 anda määrusi omavalitsuse haldusterritooriumi piires. Erinevalt Vabariigi Valitsusest ei ole kohalikul omavalitsusel õigus anda määrusi üle Eestiliselt. Lisaks on EPS<sup>83</sup> § 1 lg 5 kohaselt õigus Eesti Panga presidendil välja anda määrusi. Antud magistritöös on siiski keskendunud Vabariigi Valitsuse välja antavatele määrustele.

HMS § 88 kohaselt on määrus õigusakt, mille haldusorgan annab piiritlemata arvu juhtude reguleerimiseks. Seadusest tuleb antud juhul selgelt välja, et määrusega reguleeritakse abstraktseid olukordasid, mis esinevad rohkem kui ühel korral. Seetõttu on arusaadav ka määruse sarnasus seadusega, mis on samamoodi mõeldud reguleerima piiritlemata arv juhtumeid. Määrus on haldusorgani poolt välja antav õigusakt, mis ulatub ruumiliselt kaugemale ning hõlmab ühtlasi suurt hulka inimesi ning pikka ajavahemikku. Kõige lihtsamini on määrust halduse üksikaktist eristada selle põhimõtte järgi, et määrus on enda iseloomult üldistav ning abstraktne.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Merusk, K., Taro, K. PSK § 87/4.

<sup>81</sup> Vallikivi, H. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – *Juridica* 1997/5, lk 241-253.

<sup>82</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 25.06.2021, 8.

<sup>83</sup> Eesti Panga seadus. – RT I, 22.04.2020, 3.

<sup>84</sup> Maurer, H, lk 226.

Riigikohus on enda otsuses leidnud, et õigustloova aktiga on tegemist siis, kui õigusakt loob õigusi ja kohustusi konkreetsetel määratlemata isikute ringile.<sup>85</sup> Kui võrrelda ülaltoodud käsitlust üldkorraldusega, võib tekkida küsimus, kuidas üldkorralduse puhul saab olla tegu halduse üksikaktiga, kui see pole suunatud nimeliselt konkreetsetele isikutele.

Tallinna Halduskohus on enda otsuses möönnud, et üldkorraldusega võib reguleerida selliseid olukordi, mis on kohaldatav kõigile Eesti õigusalasle kuuluvatele isikutele ja paikadele. Sellisel juhul oleks tegemist justkui materiaalses mõttes seadusega ning seetõttu ei pruugi minna kokku haldusakti, kui teatud konkreetse või üldtunnuste alusel piiritletud isikulise ja/või ruumilise kohaldamisala kontseptsiooniga. Siiski on seadusandja võimaldanud volitusnormi alusel haldusorganil anda välja üldkorraldusi, siis sellisel juhul võib ikkagi olla tegemist üldkorraldusega mitte määrusega.<sup>86</sup> Eelnev näitab, et halduse üksikakti ning määruse eristamine ei pruugi olla nii üheselt arusaadav. Siiski tuleks üldkorralduse ja määruse vaheteo väljaselgitamisel lähtuda regulatsiooni tegelikust konkreetsusastmest.<sup>87</sup> Saksa õiguses on samuti rõhutatud, et üldkorralduse puhul on tähtis lähtuda regulatsioonide konkreetsusesest.<sup>88</sup> Määrus on siiski abstraktsem ja vähem konkreetsem, kui üldkorraldus, kuid selle vaheteo väljaselgitamiseks tuleb täpsemalt analüüsida iga üldkorraldust või määrust.

Kaks olulist tunnust määruse eristamisel üldkorraldusest on määruse kehtima hakkamine ja määruse vaidlustamise võimalused. Nimelt hakkab HMS § 93 lg 2 kohaselt määrus kehtima kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist. Samas vastavalt HMS § 61 lg-st 1 hakkab haldusakt erinevalt määrusest kehtima haldusakti adressaadile kättetoimetamisest alates.

HKMS § 44 lg 1 selgitab, et halduskohtusse võib iga isik enda õiguste kaitseks pöörduda. Eelnev tähendab seda, et kui haldusaktiga isiku õigusi ei mõjutata, siis ei ole isikul ka õigust haldusakti vaidlustada. Erinevalt halduse üksikaktist ehk antud juhul üldkorraldusest, on määrust PSJKS<sup>89</sup> § 4 kohaselt võimalik kontrollida üksnes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse raames Riigikohtu poolt. PSJKS § 4 lg 2 täpsustab, kes võivad esitada Riigikohtule taotluse antud menetluse läbiviimiseks. Antud sättes ei ole nimetatud isikuid, kelle osas kohaldatakse määrust. Järelikult igaühel, kes on mõjutatud määrusest, ei ole õigus esitada kohtusse kaebust määruse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks.

---

<sup>85</sup> RKPJKo 3-4-1-4-02, p 13.

<sup>86</sup> TlnHKO 3-21-1079, p 13.

<sup>87</sup> RKHKm 3-3-1-31-03, p 11.

<sup>88</sup> Siegel, T, lk 3.

<sup>89</sup> Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.

Määruse ja haldusakti (sealhulgas ka üldkorraldus) andmise menetlus, formaalne õiguspärasus ja vaidlustamise võimalused erinevad üksteisest, sest määruse ja haldusakti olemus ning isikute õiguste kaitse vajadused on erinevad kummagi õigusakti puhul. Õigustloova akti ning üldkorralduse eristamisel omab suur tähtsust PS §-st 15 tulenev õigus isikul vaidlustada kohtus tema suhtes kehtestatud piiranguid. Isikule peab olema tagatud erinevates menetlustes piisav võimalus enda õigusi kohtus kaitsta. Määruse ja määrusandluse puhul on üksikisiku õigused vähem kaitstud, sest haldusmenetluses on isikul rohkem võimalusi osaleda menetluses ning omada pidevalt ülevaadet menetluses toimuvast. Samuti on haldusmenetluse puhul isikul õigus vaidlustada tema õigusi riivavaid haldusakte. Kohtu hinnangul tuleb üksikakti ja üldakti piiripealsete juhtude analüüsimisel pidada kaalukamaks üksikisiku õigusi kaebeõigusele. Kui seaduses on kirjas volitusnorm, mis annab haldusorganile õiguse teatud olukorras väljastada määrus, kuid sisuliselt materiaalsest küljest on ikkagi tegemist pigem haldusaktiga (üldkorraldusega), siis pigem võib olla sellistel juhtudel tegemist siiski halduse üksikaktiga. Antud juhul võib saada väga suurel määral oluliseks kaalukohaks üksikisiku kaebeõigus ning selle võimaldamine.<sup>90</sup> Võttes kokku eelneva arutluskäigu, saab öelda, et piiripealsetel juhtudel üldakti ja halduse üksikakti eristamisel omab väga suurt tähtsust isiku õiguste kaitstuse aste. Kui välja antud õigusakt mõjutab niivõrd suurel määral üksikisiku õigusi konkreetses olukorras, siis sellisel juhul peab õigusakti väljastaja kaaluma seda, kas üksikisikule on tagatud piisaval määral kohtusse pöördumise võimalus enda õiguste kaitseks, mis saavad konkreetse õigusaktiga mõjutatud.

Tuginedes antud magistr töö eelmistele alapunktidele, selgus, et halduse üksikaktiga ehk üldkorraldusega on samuti võimalik reguleerida selliseid olukordi, mis ei ole ainult üksikjuhtumi reguleerimiseks. Üldkorraldusega reguleeritakse enamaid juhtumeid, kuid mitte piiritlemata arv juhtumeid, mis on omane määrusele HMS § 88 kohaselt. Antud juhul tekibki küsimus, kus jookseb piir üldkorraldusega reguleeritavate juhtude ja määrusega reguleeritavate piiritlemata juhtude vahel ning üldkorralduse ja määruse määratluse astme vahel. Selline olukord viitab sellele, et üldkorraldusega justkui reguleeritakse ka määramata arvul juhtumeid, mis omakorda viib selle arutluskäiguni, mil määral erinevad üksteisest üldkorraldus ja määrus. Õiguskantsler on samuti leidnud, et määruse ja üldkorralduse eristamine ei ole lihtne, kuigi sisu poolest on tegemist ühel juhul halduse üksikaktiga ning teisel juhul üldaktiga.<sup>91</sup> Siinkohal tekib

---

<sup>90</sup> RKÜKo 3-3-1-85-10, p 23 - 24 ja 26.

<sup>91</sup> Õigusriik. Õiguskantsler. - <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/oigusriik> (15.01.2022).

küsimus, kas üldkorraldused võivad olla mõningatel juhtudel niivõrd piiri peal, et neid peaks hoopis enda sisu poolest liigitama määruseks.

## 1.6 Üldkorralduste erinemine üksteisest üldistuse järgi

PS § 87 p 6 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus anda seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja korraldusi. Selleks, et valitsusel oleks võimalus määrusega reguleerida erinevaid elulisi olukordi, siis selleks peab seadus sisaldama vastavat volitust. Vabariigi Valitsuse välja antavate määrustega täpsustatakse ja konkretiseeritakse seaduse regulatsioone. Samas on Vabariigi Valitsusel võimalus anda ka üksikaktidena korraldusi, sealhulgas ka üldkorraldusi. Haldusaktide väljaandmiseks tuleb järgida haldusmenetluse nõudeid koos eriseadustest tulenevate erisustega.<sup>92</sup> Vastavalt antud töö eelmistele alapeatükkidele on selgunud, et üldkorraldused võivad olla enda konkreetsusastmelt suuresti erinevad, kuid siiski on määratletavad üldkorraldustena. Samuti võib tekkida küsimus, kas mõned üldkorraldused on enda sisust tulenevalt hoopis määrused.

Vabariigi Valitsus võttis 23.08.2021 vastu korralduse COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalike meetmete ja piirangute seadmiseks. RTS<sup>93</sup> § 1 lg 1 kohaselt on Riigi Teataja puhul tegemist Eesti Vabariigi ametliku õigusaktide ja muude dokumentide võrguväljaandega, kus avaldatakse sama seaduse § 3 lg 1 p 5 kohaselt õigusaktide ja sealhulgas ka Vabariigi Valitsuse korralduste ametlikud algtekstid. Riigi Teatajas on märgitud COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalike meetmete ja piirangute jaoks kehtestatud õigusakti liigiks korraldus. Eelnevalt mainitud korralduse nr 305 punkti 18 on samuti mainitud, et tegemist on korraldusega. Kuna COVID-19 haiguse leviku tõkestamise ja piiramise meetmete ja piirangute akt on vastu võetud korraldusena, siis see võib puhtalt formaalselt viidata sellele, et tegemist on ka sisuliselt õiguse üksikaktiga. Eelnev siiski ei tähenda seda, et õigusakt enda sisult ei või olla õiguse üldakt. Põgusalt korralduse sisuga tutvumisel on koheselt juba võimalik leida viiteid sellele, et tegemist ei ole halduse üksikaktiga HMS § 51 lg 1 mõistes, sest korraldusest ei ole näha konkreetseid adressaate. Antud tunnus viitab pigem sellele, et tegemist võib olla küll haldusaktiga, aga selle eriliigiga ehk üldkorraldusega. Korraldusega nr 305 muudetakse Vabariigi Valitsuse korraldust nr 282, mistõttu on vajalik korralduse nr 305 analüüsimisel pöörata tähelepanu ka korraldusele nr 282.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> Merusk, K., Taro, K. PSK § 87/4, § 87/5.

<sup>93</sup> Riigi Teataja seadus. – RT I, 10.11.2018, 11.

<sup>94</sup> Vabariigi Valitsuse korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ seletuskiri – kriis.ee. <https://www.kriis.ee/media/673/download> (10.10.2021).

Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 II osa kohaselt kehtestati riigisisesed meetmed ja piirangud. Eelnevalt nimetatud korralduse osast selgub, et nimetatud piirangud ja meetmed kehtivad terve Eesti ulatuses. Antud juhul tähendab see seda, et korraldus kehtib kõikidele isikutele, kes viibivad Eesti territooriumil. Seda saaks üldkorralduse vaatest lugeda justkui üldiseks tunnuseks, mille põhjal on võimalik tuvastada üldkorralduse adressaatide ring. Näiteks on korralduse nr 305 punktis 7 täpsustatud tingimused avalikes siseruumides viibimise ja liikumise osas.<sup>95</sup> Teisisõnu öeldes on reguleeritud kõikides Eesti Vabariigi territooriumil olevates avalike siseruumides viibimist ja liikumist.

Ühest küljest saaks öelda, et antud juhul on isikute ring tuvastatav üldiste tunnuste alusel – kõik isikud, kes viibivad avalikes ruumides. Isikute ring on küll tuvastatav üldiste tunnuste alusel, kuid siiski see isikute ring on niivõrd lai ja korraldus on suunatud niivõrd suurele territooriumile, mis võiks viidata sellele, et tegemist on hoopis määrusega. Riigikohus on ka enda otsuses leidnud, et territoorium, kus õigusakt kehtib, ei saa olla määravaks kriteeriumiks üld- ja üksikaktide eristamisel. Samas võib territoorium olla tunnuseks, mis aitab välja selgitada seda, kumma õigusaktiga pigem võib tegemist olla.<sup>96</sup> Samas on Riigikohus leidnud, et üldkorraldus on individuaal-abstraktse iseloomuga, mis tähendab, et see on suunatud piiratud adressaatide ringile.<sup>97</sup> Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 ühest küljest ei ole suunatud piiratud isikute ringile, sest seda kohaldatakse kõikidele isikutele, kes asuvad Eesti Vabariigi territooriumil, samas kui isik ei viibi avalikus ruumis, siis jällegi temale üldkorralduses toodud piirangud ei kehti. Saksamaal kehtestati sarnaselt Eestiga üldkorralduse alusel mitmeid COVID-19 viiruse leviku seotud piiranguid üleriigiliselt. Saksa kirjanduses on välja toodud, et kui piirangud hõlmavad linnasid või linnadest laiemaid alasid, siis ei saa rääkida enam konkreetsest olukorrast.<sup>98</sup> Kuna üksikjuhtum või teisisõnu konkreetne olukord oli haldusakti üheks tunnuseks, siis tekib taaskord küsitavus, kas üldkorraldused, mis kehtivad niivõrd suurel maa-alal, on siiski jätkuvalt haldusaktid.

Saksa õiguskirjanduses on samuti leitud, et üldkorraldusega ei ole võimalik kehtestada isikutele niivõrd laialdasi ajalisi kui ka geograafilisi piiranguid. Põhjus on see, et selliste

---

<sup>95</sup> COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. – RT III, 31.03.2022, 3.

<sup>96</sup> RKHKm 3-3-1-31-03, p 13.

<sup>97</sup> RKHKm 3-17-749, p 12.

<sup>98</sup> Siegel, T, lk 4.

üldkorraldustega hõlmatakse kogu riigi territooriumi, mis on omane pigem abstraktselle õigusaktile ehk õiguse üldaktile.<sup>99</sup>

Riigikohus on enda hiljutises otsuses leidnud, et haldusaktiga kehtestatud üldkohustuslikke vaksineerimisnõudeid pole lubatud hoida kehtimas lõpmatult kaua. Üksikjuhtumi reguleerimine HMS § 51 lg 1 mõistes tähendab siiski seda, et juhtum on muuhulgas ruumiliselt ja isikuliselt piiratud.<sup>100</sup> Äsja mainitud Riigikohtu seisukoht pigem toetab jällegi seda, et üldkorraldusega määratud kohustused ei tohiks olla niivõrd ulatuslikud. Järelikult tuleks sellised kohustused tekitada isikutele üldaktidega. Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 305 asendati korraldus nr 282, mis anti välja juba 19.08.2020.<sup>101</sup> Sama sisuga üksikjuhtumi reguleerimiseks mõeldud haldusakt on kehtinud magistritöö koostamise hetkeks rohkem kui 1 aasta. Üksikjuhtumi reguleerimine viitab ikkagi pigem sellele, et see on mingil määral ka ajaliselt piiritletud, sest niivõrd pikaajaliselt kehtiv haldusakt pigem reguleerib juba rohkem kui ühte konkreetset juhtumit.

Tallinna Halduskohus on enda otsuses leidnud, et kõigi Eesti õiguse kohaldamisalasse kuuluvate isikute ja paikade osas üldkehtiv käitumisjuhised võib olla käsitletav materiaalses mõttes üldaktina olenemata sellest, et see on väljastatud üldkorraldusena. Seetõttu ei pruugi minna sellised üldised käitumisjuhised kokku haldusakti, kui konkreetse või üldtunnuste alusel piiritletud isikulise ja/või ruumilise kohaldamisalaga reguleerimisvahendi kontseptsiooniga. Kokkuvõtvalt on kohus siiski seisukohal, et seadusandja on näinud ette Vabariigi Valitsusele võimaluse väljastada üldkorraldusi COVID-19 piirangute seadmiseks. Üldkorraldusega piirangute ja meetmete kehtestamine annab üksikisikule pigem just suuremad võimalused enda õiguste kaitseks. Määrusega piirangute kehtestamisel ei oleks üksikisiku õiguste kaitse niivõrd tõhus.<sup>102</sup> Siin kohus kinnitab seda seisukohta, mis on välja toodud ka antud magistritöö alapunktis 1.5. Nimelt tuleb üld- ja üksikakti eristamisel pöörata väga suurt rõhku ka üksikisiku õigustele ning täpsemalt õigusele kohtusse pöörduda enda õiguste kaitseks.

---

<sup>99</sup> Klafki, A. Verwaltungsrechtliche Anwendungsfälle im Kontext der Covid-19-Pandemie. (2020) – BeckOnline: <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fjus%2F2020%2Fcont%2Fjus.2020.511.1.htm&pos=1&hlwords=on> (25.01.2022).

<sup>100</sup> RKHKm 3-21-2241, p 25.

<sup>101</sup> COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituse korraldamise piirangud – RT III, 19.08.2020, 1.

<sup>102</sup> TlnHKo 3-21-1079, p 13.

Tuues võrdluseks mitmeid kohtulahendeid läbinud vanglate kodukordade õigusliku staatuse küsimuses, tekib hea võrdlusmoment COVID-19 piirangutega seotud üldkorralduste ulatuse ja teiste sama liiki haldusaktide ehk üldkorralduste vahel. Antud juhul tekib võrdluskoht just territoriaalse kehtivuse ja adressaatide tuvastamise osas. Vangla kodukord on piiratud adressaatide ringile suunatud individuaal-abstraktse iseloomuga üldkorraldus.<sup>103</sup> Vangla kodukord on kehtiv vangla territooriumil kõikidele seal olevatele töötavatele teenistujatele, kinni peetavatele isikutele ning vanglat külastavatele isikutele.<sup>104</sup> Võrreldes vangla kodukorda Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 305 on ilmselgelt näha, kui palju võivad üldkorraldused olla üksteisest erinevad määratluse poolest. Terve Eesti Vabariigi territoorium versus vangla territoorium on küllaltki erinevate suurustega alad. Eelnev näitab, et üldkorralduse määratletus võib olla väga erinev. Siit omakorda võib tekkida küsimus, kas COVID-19 piirang võib sellisel juhul olla hoopiski määrus.

Haldusmenetluse käsiraamatus on toodud näide, et üldkorraldusega on tegu näiteks, kui Tallinna Linnavalitsus keelustab Eesti Vabariigi aastapäeva paraadi ajaks Vabaduse väljakul kõigi poodide ja kohvikute pidajate äritegevuse. Tallinna linn väljastaks sellisel juhul üldkorralduse, milles määratleb Vabaduse väljaku ääres tegutsevad poodide ja kohvikute pidajad üldiste tunnuste alusel.<sup>105</sup> Antud juhul on sellise üldistusastmega üldkorraldus palju lähemal haldusakti mõistele, sest sellises näites on võimalik konkreetset piiritleda need isikud, kelle osas üldkorraldus kohaldub. Samuti on antud näite puhul tegemist üksikjuhtumiga sellest vaatenurgast, et äritegevus peatatakse üheks konkreetseks kuupäevaks. Siiski on haldusmenetluse seaduse mõttes kõikide nende näidete puhul tegemist üldkorraldusega, mis peaksid justkui vastama ühesugustele tingimustele ja ühesugusele määratlusastmele. Siiski näitavad antud näited, et üldkorraldused võivad enda määratluse poolest erineda üksteisest väga suurel määral.

Riigikohtu hinnangul eeldab HMS § 51 tähenduses haldusakt ikkagi seda, et juhtum on ruumiliselt, ajaliselt, isikuliselt või esemeliselt piiritletud.<sup>106</sup> Tallinna Linnavalitsuse ja vangla kodukorraga seonduvad näited täidavad eelnevalt nimetatud kriteeriumid, kuid COVID-19 piirangutega seonduvalt võib kaalukauss nende piirangute reguleerimisel pigem kalduda määruse poole. Haldusakti üks peamisi tunnuseid oli üksikjuhtumi reguleerimine, mida

---

<sup>103</sup> RKHKm 3-17-749, p 12.

<sup>104</sup> RKHko 3-3-1-54-07, p 7.

<sup>105</sup> Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E., lk 265.

<sup>106</sup> RKHKm 3-21-2241, p 23.

COVID-19 piirangute puhul on siiski küsimust tekitav suure adreessatide ringi, ajaliselt määratlemata kestvuse ning territooriumi üle, kus üldkorraldus kehtib.

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus annab Vabariigi Valitsusele õiguse üksikaktiga seada teatud COVID-19 viirusega seotud piirangud. Õiguskantsler on enda 2021. aasta ülevaates samuti välja toonud, et Riigikogu on Vabariigi Valitsusele sellised volitused andnud eelduses, et isegi kui tuleb kehtestada määratlemata arvu isikute suhtes piiranguid terves riigis, siis kehtivad need piirangud eeldatavalt tähtajaliselt, sest eeldatavalt viiruse levik ühel hetkel lõpeb. Õiguskantsler on välja toonud, et koroonaviiruse leviku tõkestamiseks ette nähtud piirangud ei pruugi kehtida ainult lühiajaliselt.<sup>107</sup> Taaskord on välja toodud ajaline haldusakti kehtivuse tunnus, mis võiks näidata seda, et piirangud ei ole piisavalt konkreetsete ning pigem viitavad määrusele.

Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 on küllaltki abstraktne. See sätestab, et korraldus kehtib kõikidele Eesti territooriumil olevatele isikutele. Tegemist ei ole justkui piiratud isikute ringiga, keda on võimalik üldiste tunnuste alusel tuvastada. Samuti ei reguleerita ühte üksikut juhtumit vaid pigem abstraktseid juhtumeid, mis on küll kõik COVID-19 piirangutega seotud. Selle arutluskäigu kohaselt võiks hoopis öelda, et Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 sisaldab rohkem määrusele omaseid tunnuseid. Sellisel juhul tuleks leida mingeid teisi kaalutlusi, mis viitaksid sellele, et tegemist on ikkagi üldkorraldusega HMS § 51 lg 2 mõistes.

Analüüsides üksikjuhtumi reguleerimist teises küljest, võib jõuda järelduseni, et COVID-19 haigus ongi üksikjuhtum, millega seonduvaid võimalikke tagajärgi soovib haldusorgan avalikes huvides reguleerida. Teada-tuntud ohtlike haigustega seonduvad juhised ja nõuded on kirjas tavapäraselt määrustes, kuid COVID-19 kohta ei teata veel nii palju, et seda oleks võimalik kehtestada õiguse üldaktiga. COVID-19 ei ole muutunud antud hetkeks veel nii püsivaks, et oleks teada, kuidas see käitub ja mida on võimalik selle haiguse takistamiseks teha. Kui me oleme lõpuks olukorras, kus COVID-19 muutub püsivaks ja kindlakujuliseks, sellele on olemas kindel ravi ning kindlad ennetus- ja tõrjemeetmed, on võimalik üldised ravi- ja käitumisjuhised kehtestada määrusega.<sup>108</sup> Vabariigi Valitsuse üldkorraldused võimaldavad hetkel pigem kiirelt vastu võtta otsuseid, mis on kõige paremad antud ajahetkel avalikes huvides. Lisaks on antud juhul olulisel kohal ka antud magistritöös varasemalt mainitud üksikisikute võimalus enda

---

<sup>107</sup> Õigusriik. Õiguskantsler. - <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2021/oigusriik> (15.01.2022).

<sup>108</sup> Kranich, H. Kriisiaja piirangute õiguskaitsest. - <https://www.err.ee/1608362910/helen-kranich-kriisiaja-piirangute-oiguskaitsest> (27.01.2022).



õiguste kaitseks kohtusse pöörduda. Määrusandlus kindlasti ei võimalda riigil niivõrd kiirelt rahva tervise nimel tegutseda ega tagaks paremini isikutele põhiseadusest tulenevat õigust kohtusse pöörduda. Eelnev arutluskäik ei ole küll üldkorralduse tunnuseid selgitav analüüs, kuid need on asjaolud, mida on kindlasti vaja kaaluda üldkorralduse ja määruse eristamisel seoses COVID-19 viiruse leviku piirangutega.

COVID-19 haiguse leviku piiramiseks väljastatud Vabariigi Valitsuse korraldust on 08.10.2021 kuupäevaks muudetud 44 korda. Muutmise käigus muudeti korraldust kord leebemaks ning kord rangemaks. Tegemist ei ole olnud ühe suure piiranguga, vaid oli mitmeid erinevaid spetsiifilisi piiranguid midagi teha või tegemata jätta.<sup>109</sup> Teisisõnu öeldes muudeti küll korraldust ja selle korralduse sees olevaid valdkonna spetsiifilisi piiranguid, kuid seda kõike tehti siiski ühe konkreetse üksikjuhtumi ehk COVID-19 haiguse leviku piiramiseks mitte teada-tuntud viirushaiguste või kõikide viirushaiguste leviku piiramiseks.

Arvestades siiski ühiskonna küllaltki väheseid teadmisi COVID-19 osas võrreldes teiste viiruste või haigustega, siis ei pruugi hetkel kehtestatud COVID-19 leviku piiramiseks kehtestatud piirangud olla relevantset aasta või kahe pärast. COVID-19 pandeemia ajal ei ole olnud ühte, üldist ja püsivat piirangut, vaid piirangud on olnud erinevad ning konkreetset ajahetke arvestavad.<sup>110</sup> Eelnev arutluskäik viitab magistritöö autori hinnangul sellele, et üksikjuhtum on COVID-19 viiruse tõkestamine, mitte need konkreetset meetmed selle saavutamiseks.

Selle kõige eelneva kõrval ei tohiks siiski ära unustada isikute õigust kohtusse pöörduda enda õiguste kaitseks. Niivõrd üldise üldkorralduse korral ei saa välistada seda, et võib esineda mõni eluline juhtum, millele üldkorralduses sätestatud käitumisviis ei sobi. Sellisel juhul tuleb tagada isikule võimalus pöörduda kohtusse enda õiguste kaitseks. Ülimalt oluline on siiski see, et Vabariigi Valitsuse üldkorraldust saaks iga isik ise vaidlustada ning vajadusel ka nõuda sellest tekkinud kahju hüvitamist. Kui jõutaks järeldusele, et mõni üldkorraldus liigitub oma liiga suure üldistuse kohaselt määruseks, siis sellisel juhul ei ole üksikisikul võimalik nii lihtsalt õigusakti vaidlustada ega kahju hüvitamist nõuda.<sup>111</sup> Magistritöö autor on seisukohal, et üldkorraldused võivad erineda üksteisest väga suurel määral üldiste tunnuste järgi ning olla isegi suurel määral määruse tunnustega, kuid selle kõige juures tuleks kõige rohkem arvestada siiski isikute

---

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*

<sup>111</sup> *Ibidem.*

põhiseadusest tuleneva kaebeõigusega, mida võimaldab paremini üldkorraldus. Üldkorraldus võimaldab haldusorganil palju kiiremini reageerida eluliste asjaolude muutumisele ning vastavalt sellele vajadusel täiendada või leevendada ka üldkorralduses olevaid meetmeid COVID-19 haiguse leviku piiramiseks. Eelnevast arutelust on magistr töö autori hinnangul COVID-19 viiruse leviku piiramiseks väljastatud Vabariigi Valitsuse korralduse näol tegemist ikkagi halduse üksikaktiga mitte määrusega, sest üldkorraldus võimaldab tagada palju paremini üksikisiku kaebeõiguse kui ka tervise kaitse.

Antud alapeatüki erinevad näited ja arutluskäigud ilmestavad seda, et üldkorraldused võivad enda abstraktsuselt olla väga erinevad, kuid kõik nad on siiski HMS § 51 lg 2 mõistes üldkorraldused. Pigem viitavad Vabariigi Valitsuse korraldused seoses COVID-19 viiruse leviku piiramisega seda, et piir üldkorralduse ja määruse vahel on õhkõrn. Üldkorralduse ja määruse eristamisel tuleb kindlasti analüüsida tavapäraseid üldkorralduse tunnuseid, kuid siinjuures tuleb kindlasti arvestada ka konkreetset olukorda iseloomustavaid asjaolusid, mis võivad olulisel määral mõjutada üldkorralduse ja määruse eristamist. Olukord, mis ühel juhul on abstraktne võib teises olukorras hoopis olla konkreetne ja vastupidiselt. Õigusnorme võib lõppmatuseni konkretiseerida, mistõttu abstraktsuse ja konkreetse astmeid võib samuti olla palju.<sup>112</sup> COVID-19 viiruse leviku piiramiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse korralduse näol on siiski tegemist üldkorraldusega, sest COVID-19 on üksikjuhtum, mille leviku piiramiseks on kehtestatud mitmeid erinevaid meetmeid ühe üldkorralduse sees. Vabariigi Valitsuse eesmärk on olnud siiski tagada piisav õiguste kaitse üksikisikutele läbi kohtumenetluste ning lisaks veel ka isikute õigus tervise kaitsele, mida võimaldab kõige paremini antud juhul üldkorraldus.

---

<sup>112</sup> Ernits, M, lk 9.

## 2. HALDUSSUNNI RAKENDAMINE ÜLDKORRALDUSE TÄITMATA JÄTMISEL

### 2.1 Haldussunni olemus

Vastavalt magistritöö eelmises peatükis välja toodud selgitustele on haldusaktiga võimalik seada adressaatidele kohustusi või anda teatud õigusi. Igapäevaelust ja inimeste loomust arvestades ei meeldi tavapäraselt kellelegi kohustused, mis on määratud kellegi teise poolt. Selleks, et haldusaktiga määratud kohustus täidetakс adressaadi või adressaatide poolt, peab olema võimalus mingil moel sundida inimesi haldusaktis kirjas olevaid kohustusi täitma. Üheks selliseks võimaluseks on haldussunni kasutamine, sest haldussunni kasutamine tõstab olulisel määral haldusorgani võimekust saavutada haldusaktiga seatud eesmärgid.

Eestis reguleerib haldusmenetluses sunni rakendamist asendustäitmise ja sunniraha seadus. Enne äsja mainitud seaduse olemasolu rakendati haldussunni mitmetes eriseadustes toodud sätete järgi, kuid puudus ühine seadus, mis reguleeriks haldussunni. Enne asendustäitmise ja sunniraha seaduse jõustumist reguleeris Eestis haldussunni rakendamist haldusõigusrikkumiste seadustik. Sunnivahendit määrates soovitakse tagada haldusaktiga määratud kohustuse võimalikult kiire teostamine adressaadi poolt.<sup>113</sup> Teisisõnu öeldes tähendab haldussunni täitevvõimu tegevust avaliku õiguse normide järgimise tagamisel.

Seadusest tuleneva haldussunni eesmärgiks on õigusrikkumise tõkestamine, rikkumise tulemusel tekkivate kahjulike tagajärgede ärahoidmine ja kõrvaldamine. Täiendavalt on sunnivahendi eesmärgiks veel haldusaktiga pandud kohustuse täitmisele sundimine või selle kohustuse sundtäitmine. Samuti võib sunnivahendi üheks eesmärgiks olla tulevikus edaspidiste rikkumiste ära hoidmine.<sup>114</sup> Eelnevast tuleb selgelt välja, et sunnivahendi eesmärgiks ei ole ainult sundida isikuid mingeid kohustusi tegema, vaid sellel võivad olla ka muud täiendavad eesmärgid. Siiski on peamiseks haldussunni rakendamise võimaluseks selline olukord, kus isik on juba rikkunud kohustust, mille haldusorgan juba varasemalt on talle haldusaktiga peale pannud. Teisisõnu öeldes sunnitakse sunnivahendiga isikut täitma kohustust, mida isik on

---

<sup>113</sup> Merusk, K. Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation. – *Juridica International* IX/2004, lk 54-55.

<sup>114</sup> Koolmeister, I, lk 232.

sunnivahendi määramise hetkel ehk minevikus juba rikkunud.<sup>115</sup> Selleks, et haldussund oleks võimalikult efektiivne ja täidaks enda eesmärgi, on vaja haldussundi rakendada võimalikult kiiresti peale haldusaktis märgitud kohustuste rikkumist.<sup>116</sup>

Haldussunni olemust kirjeldades tuleb kindlasti mõista ka seda, et haldussunni puhul ei ole tegemist isikute karistamisega. Haldussundi määramisel tuleb arvestada erinevate asjaoludega, et haldussunni rakendamine ei muutuks selliseks, mis on pigem iseloomulik karistusele.<sup>117</sup> Tihti võtavad haldusakti adressaadid neile määratavat haldussundi karistusena, mistõttu on mõistetav ka asjaolu, et haldussunni ja karistuse erinevus ei pruugi olla kõige lihtsamini eristatav. Siiski on haldussunni mõte see, et sellega sunnitakse isikuid täitma neile adresseeritud haldusaktiga peale pandud kohustust.

ATSS § 3 lg 3 kohaselt tuleb kasutada kõige leebemat sunnivahendit, kuid samas see sunnivahend peab olema piisavalt tõhus, saavutamaks haldusorgani poolt seatud kohustusi. Kui haldusorgan leiab, et sunnivahend ei olnud esimesel korral piisav eesmärgi saavutamiseks, siis on vastavalt ATSS § 2 lg 2 kohaselt võimalus sunnivahendit rakendada korduvalt ettekirjutuse eesmärgi saavutamiseks. Kohus on täiendavalt selgitanud, et kui sunnivahend ei ole tõhus ning ei aita korrarikkumist lõpetada, siis sellisel juhul on haldusorganil võimalus muuta sunnivahendit ja asendada see mõne teise efektiivsema abinõuga, mis aitab lõpetada korrarikkumise. Sellises olukorras tuleb lõpetada esialgse sunnivahendi kohaldamise lõpuleviimine, sest vastasel korral võib esialgse sunnivahendi kohaldamise puhul olla tegemist karistusega mitte sunnivahendiga.<sup>118</sup> Eelnevast selgub, et sunnivahendit tuleb rakendada sellisel määral, et oleks võimalik saavutada ettekirjutuse täitmine. Kui mingi sunnivahendi meede jääb esimesel korral puudulikuks, siis on võimalus kasutada täiendavaid meetmeid eesmärgi saavutamiseks.

Haldussunniga soovitakse mõjutada isikut oma kohustust täitma või rikkumisest hoiduma. Haldussunniga soovitakse üldjuhul taastada õiguspärane olukord, mida on võimalik saavutada

---

<sup>115</sup> Tsuji, Y. COVID-19 and the law: how can governments ensure that citizens fulfill their obligations? A look into Japanese law. (2021) – HeinOnline. [https://heinonline-org.ezproxy.utlib.ut.ee/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/heallaw16&div=7&start\\_page=20&collection=journals&set\\_as\\_cursor=9&men\\_tab=schresults](https://heinonline-org.ezproxy.utlib.ut.ee/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/heallaw16&div=7&start_page=20&collection=journals&set_as_cursor=9&men_tab=schresults) (01.02.2022).

<sup>116</sup> TlnRnKm 3-21-2803, p 13.

<sup>117</sup> Koolmeister, I, lk 233.

<sup>118</sup> TlnRnKm 3-21-2803, p 21.

läbi adressaadi kohustamise mingi kohustuse täitmisel või rikkumisest hoidumisel.<sup>119</sup> Teisisõnu öeldes ei ole karistuslike meetmetega võimalik taastada juba rikutud olukorda, vaid sellistel juhtudel soovib riik karistada isikut olukorra eest, mida ei ole võimalik tagasi pöörata. Samas haldussunniga soovib haldusorgan taastada selle olukorra, mis seaduse kohaselt pidi olema see nii-öelda õige olukord. Siit tulebki välja haldussunni ja karistusõiguslik iseloomu erinevus, mis seisneb sellest, et haldussunniga soovitakse taastada eelnev seadusega kooskõlas olev olukord. Olukorras, kus Vabariigi Valitsus väljastab korralduse, millega kohustatakse isikut kandma siseruumides maski, aga isik seda siiski ei kannu, siis on õigusliku olukorra taastamine see, kui isik edaspidi kannab maski siseruumides. Kui keegi ei kannu siseruumides maski, siis on tegemist olukorraga, mis ei vasta Vabariigi Valitsuse korraldusele. Korralduse täitmise rikkumist on võimalik vältida ja taastada õiguspärane olukord kasutades haldusõiguslikke sunnivahendeid.

## 2.2 Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eesmärk

Magistritöö eelmises peatükis selgus, et sunnivahendite eesmärgiks on motiveerida isikut täitma temale haldusaktiga pandud kohustust. Kui isik ei täida haldusaktiga pandud kohustust, siis sellisel juhul on võimalik isiku suhtes rakendada sunnimeetmeid. Eestis reguleerib haldusmenetluses sunnivahendite rakendamist asendustäitmise ja sunniraha seadus.<sup>120</sup>

Asendustäitmise ja sunniraha seadust ja haldusmenetluse seadust tuleb vaadelda ühe haldusmenetluse erinevate osadena. Haldusmenetluse ülesandeks on anda ette piirjooned haldusmenetluse läbiviimiseks. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eesmärgiks on tagada kohustava iseloomuga haldusaktide täitmine adressaatide poolt. Kuna mõlemat seadust tuleb vaadelda ühtse süsteemina, siis on püütud haldusmenetluse ja asendustäitmise ja sunniraha seaduse väljatöötamisel ühtlustada mõlemas seaduses kasutatavaid mõisteid, et luua ühtne mõistesüsteem haldusmenetluses ja haldusaktide täitemenetluses.<sup>121</sup> Eelnevast saab järeldada, et täitemenetluse läbiviimisel on justkui arvestatud ka üldkorralduse eripära ja tunnuseid.

---

<sup>119</sup> Klopets, U. Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs. (2011) – Kriminaalpoliitika. [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/asendustaitmise\\_ja\\_sunniraha\\_rakendamise\\_analuus.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/asendustaitmise_ja_sunniraha_rakendamise_analuus.pdf) (05.02.2022).

<sup>120</sup> Jäätma, J, lk 1.

<sup>121</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri - Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022), lk 6.

Enne asendustäitmise ja sunniraha seaduse jõustumist oli Eestis suunatud rõhk karistustele haldusaktis märgitud kohustuste täitmata jätmise eest, mitte nende täitmisele sundimisele. Kui tagada haldusakti täitmist ainult karistuste määramisega, peab paratamatult ütleva, et haldus on ebatõhus, sest haldusakti eesmärki ei ole sellega ikkagi tagatud, vaid on isikut lihtsalt karistatud.<sup>122</sup> Haldussunni puudumisel ei ole haldusorganitel võimalik niivõrd efektiivselt ning edukalt saavutada haldusaktide eesmärki, sest pole võimalust haldusakti adressaati motiveerida haldusakti täitma. Karistuse määramise eesmärk ei ole enam motiveerida isikut haldusakti täitma, vaid karistada juba täitmata jäetud kohustuste eest.

Nii nagu ütleb asendustäitmise ja sunniraha seaduse pealkiri, siis selle seadusega on võimalik haldusorganil rakendada sunniraha kohustuste täitmisele sundimiseks kui ka asendustäitmise näol kohustatud isiku eest kohustus ise täita. Asendustäitmine antud töö kontekstis on näiteks selline olukord, kus Terviseamet kohustab ettekirjutusega toitlustuskohta peatama majandustegevuse viivitamatult, kui ei täideta Vabariigi Valitsuse korralduses nr 305 nimetatud kohustusi. Kuna toitlustuskoht ei täitnud Terviseameti ettekirjutust, siis sellest tulenevalt väljastas Terviseamet täitekorralduse, mille raames rakendati asendustäitmist. Eelnevalt nimetatud asendustäitmine seisnes toitlustusasutuse sulgemises ehk Terviseameti poolt ettevõtte reaalse majandustegevuse peatamises.<sup>123</sup> ATSS § 11 lg 2 kohaselt võib asendustäitmist läbi viia kolmas isik. Eelnevalt kirjeldatud juhtumi puhul kasutas Terviseamet asendustäitmise rakendamiseks kolmandat isikut ehk antud juhul turvafirmat, kes tagaks asendustäitmise.<sup>124</sup> Asendustäimisega kaasnevad kulud on võimalik vastavalt ATSS § 15 lg 1 kohaselt sisse nõuda adressaadilt ehk antud näite põhjal toitlustusasutuselt.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse seaduseelnõu seletuskirja kohaselt toimub seaduses märgitud sunnivahendite rakendamise haldusorgani poolt. Selleks, et haldusorganil oleks võimalik sunnivahendeid rakendada, peab haldusakt ehk ettekirjutus olema jäetud adressaadi poolt täitmata.<sup>125</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse seletuskirjas viidatakse selgelt haldusaktile, kuid seletuskiri ei too välja seda, kas haldussunni rakendamisel on mingisugused erisused tavalise haldusakti ning üldkorralduse täitmata jätmisel haldussunni rakendamisel. Seaduse eelnõu seletuskirjast võib pigem eelnevalt mainitud lause põhjal eeldada, et silmas on peetud haldusakti üldiselt ehk tavalist haldusakti HMS § 51 lg 1 mõttes. Asendustäitmise ja

---

<sup>122</sup> *Ibidem*. lk 5.

<sup>123</sup> TlnRnKm 3-21-2803, p 1-7.

<sup>124</sup> Turvafirma võttis MEM Cafe juures korrapidamise politseilt üle – Postimees. <https://www.postimees.ee/7399282/turvafirma-vottis-mem-cafe-juures-korrapidamise-politseilt-ule> (03.03.2022)

<sup>125</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE. Seletuskiri, lk 6.

sunniraha seaduse eelnõu seletuskirjas välja toodud eesmärkide kohaselt oli üheks eesmärgiks luua ühtne mõistete süsteem, mis varasemalt oli laiali erinevates eriseadustes.<sup>126</sup> Sellest tulenevalt peab tõlgendama ettekirjutuse ehk haldusakti mõistet koos haldusmenetluse seadusega, mis defineerib haldusakti tähenduse.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu seletuskirjas on välja toodud, et sunniraha rakendamine on eelkõige asjakohane sellisel juhul, kui isikul on kohustus teha mingi teatav tegu või kohustus hoiduda teo toimpanekust.<sup>127</sup> Teisisõnu öeldes on sunniraha rakendatav ainult sellises olukorras, kus haldusaktiga pannakse isikule mingisugune kohustus teatud viisil käituda. Kui Vabariigi Valitsus on haldusaktiga kehtestanud kohustuse kanda siseruumides maske, siis sellisel juhul on asendustäitmise ja sunniraha seaduse mõtte kohaselt võimalik rakendada sunniraha isiku suhtes, kes ei täida Vabariigi Valitsuse korraldust. Siiski on tegemist ühe üksiku tunnusega haldussunni rakendamise võimalikkuse tuvastamiseks.

### 2.3 Sunniraha mõiste ja eesmärk

ATSS § 19 lg 1 kohaselt on sunniraha puhul tegemist kindlaksmääratud summaga, mille peab ettekirjutuse adreassaat tasuma, kui ei täida ettekirjutuses märgitud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul. Sunniraha näol on tegemist haldussunni ühe võimaliku meetodiga asendustäitmise kõrval. Sunniraha määramisel on antud haldussunni sisuks avalik-õigusliku rahalise kohustuse määramine isikule konkreetse eesmärgi saavutamiseks.<sup>128</sup>

Sunniraha rakendamine on vajalik eelkõige sellistes olukordades, kus ei ole asendustäitmine võimalik või asendustäitmine on niivõrd kulukas meede, et koheselt asendustäitmise rakendamine ei ole proportsionaalne. Sunniraha kui sunnivahendi üks liik on efektiivne ja täidab enda eesmärgi pigem sellistes olukordades, mis ei nõua kiirelt kohustuste täitmisele sundimist. Põhjuseks on see, et sunniraha määramine nõuab, et oleks täidetud teatud menetluslikud eeldused, mis võimaldab lõpuks sunniraha määrata.<sup>129</sup> Sellisel juhul tekib küsimus, kas maskikohustuse mittetäitmisel sunniraha rakendamine on õige meede isikute motiveerimiseks. Arvestades seda, et COVID-19 on kiirelt kergesti leviv haigus inimeste vahel, siis maskikohustuse mittetäitmisele sundimisel sunnirahaga ei pruugita tagada enam üldkorralduse põhilist eesmärki, milleks on nakkushaiguse leviku tõkestamine ja inimeste

---

<sup>126</sup> *Ibidem*.

<sup>127</sup> *Ibidem*, lk 7.

<sup>128</sup> Jäätma, J., lk 720.

<sup>129</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE. Seletuskiri, lk 15.

tervise kaitsmine. Sunniraha rakendamise efektiivsust COVID-19 viiruse leviku piiramiseks kehtestatud üldkorralduste täitmisele sundimiseks on täpsemalt analüüsitud magistritöö kolmandas peatükis.

Haldusaktiga on võimalik adressaadile määrata teatud kohustused. Need kohustused, mis isikule määratakse võivad olla isikuga lahutamatult seotud või isikuga mitte seotud kohustused. Teisisõnu saab lahutamatult seotud kohustusi nimetada asendamatuks tegevuseks, mida saab täita ainult haldusakti adressaat.<sup>130</sup> Antud magistritöö kontekstist tulenevalt on Vabariigi Valitsuse üldkorralduses nimetatud maskikohustus iga adressaadiga lahutamatult seotud, sest maski kandmise kohustust ei ole võimalik kolmandal isikul adressaadi eest täita. Sunniraha on kohane rakendada sellistel juhtudel, kui tegemist on asendamatu tegevusega, sest asendatava tegevuse puhul tuleb esmalt kohaldada asendustäitmist.<sup>131</sup>

Teatud olukordades on ettekirjutuse mittetäitmisel võimalik rakendada adressaadi suhtes ka erinevaid väärteokoosseise ehk määrata isikule karistus. Väärteomenetlus ning sellega kaasnevad karistused on vajalikud selliste õiguslike kohustuste sanktsioneerimisel, mille õigeaegse või täieliku täitmata jätmisega kaasneb oluline oht või kahju õigushüvele. Erinevalt väärteomenetlusest piisab haldussunnist sellistes olukordades, kus haldusorgani poolt pandud kohustust ei ole isiku poolt täidetud ja kui ohtu ei esine või kahju ei ole veel saabunud.<sup>132</sup> Teisisõnu öeldes on erinevus haldusorgani pandud kohustuse mittetäitmisest tulenevas ohus. Vabariigi Valitsus on korraldusega nr 305 kehtestanud kohustuse Eesti avalikes siseruumides kanda maski. Kui üks isik otsustab, et tema ei täida üldkorraldust ning ei kanna maski, siis siin antud juhul tuleks analüüsida seda, kas isiku tehtud tegu ehk maski mitte kandmine on juba põhjendanud olulise ohu teiste isikute tervisele või mitte. Teiselt poolt jällegi sunniraha määramisel COVID-19 piirangute mittetäitmisel peab kindlasti analüüsima seda, kas sunniraha määramisega saavutatakse üldkorralduse peamine eesmärk, milleks on isikute tervise kaitse. Sunniraha ei tohi võtta vastavalt ATSS § 3 lg 2 kohaselt karistuslikke mõõtmeid. Kui lähtuda konkreetselt haldusakti täitmisele sundimise eesmärgist, siis kindlasti võib olla sunniraha määramine efektiivne meede motiveerida isikut edaspidi maski kandma, mis omakorda peaks ära hoidma COVID-19 viiruse levikut ehk vähendama oluliselt ohtu, mis võib inimeste tervist mõjutada. Siinjuures tuleks siiski arvestada ka sunniraha menetluse ja protsessi efektiivsust ja võimekust.

---

<sup>130</sup> Jäätma, J., lk 730.

<sup>131</sup> *Ibidem*, lk 734.

<sup>132</sup> *Ibidem*, lk 721.



Siinkohal on vajalik täpsustavalt selgitada ka seda, et ATSS § 4 lg 2 kohaselt ei tähenda karistuse määramine seda, et sunnivahendit ei oleks peale seda võimalik rakendada. Samuti ei tähenda ka sunnivahendi rakendamine seda, et peale seda ei ole võimalik vääртеomenetluse raames karistust määrata. Näiteks kui isikut karistatakse vääртеo korras üldkorralduses märgitud kohustuse täitmata jätmise eest ning üldkorraldus on ka peale karistuse täitmist jätkuvalt kehtiv, siis sellisel juhul on võimalik selle sama isiku suhtes siiski rakendada ka sunnivahendit.

Kui sunnirahale mingil moel jääb teatud olukordades külge karistuslik iseloom, siis sellisel juhul täidab sunniraha karistuslikku eesmärki ehk karistab isikut minevikus toime pandud teo eest. Kuna sunniraha üheks eesmärgiks on ka tulevikku vaatav ehk preventiivne, siis võib sunniraha maskikohustuse mittetäitmisel samas motiveerida inimest edaspidi ettekirjutust jällegi täitma. Siinkohal on näha, et sunniraha võib teatud vaatenurgast vaadates omada siiski karistuslikku iseloomu (isikud võivad seda selliselt tajuda), kuid teisest vaatenurgast vaadates olla hoopis tulevikku suunatud, et hoida ära võimalikke tekkivaid haldusaktide mitte täitmisi. Siiski jääb sunniraha ehk sunnivahendi ühe liigi peamiseks eesmärgiks sundida adressaati haldusakti täitma. Selleks, et oleks võimalik haldusakti adressaati üldse kohustada täitma haldusaktis pandud kohustusi, peavad olema täidetud teatud seadusest tulenevad eeldused. Asendustäitmise ja sunniraha seadus sätestab konkreetsed nõuded, mis peavad olema täidetud, et oleks võimalik rakendada haldusakti adressaadi suhtes sunniraha.

## 2.4 Sunniraha määramise eeldused

Sunniraha rakendamiseks haldusmenetluses peavad olema täidetud asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt teatud tingimused. Esimeseks eelduseks sunniraha rakendamisel on kehtiva ettekirjutuse olemasolu, millega on ettekirjutuse adressaadile pandud kohustus teha mingi konkreetne tegu või vastupidiselt hoiduda mingist konkreetsest tegevusest.<sup>133</sup> ATSS § 4 lg 1 kohaselt on ettekirjutuse puhul tegemist haldusaktiga, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. Eelnev tähendab seda, et ettekirjutuse kehtivust tuleb analüüsida haldusmenetluse seaduse nõuete järgi. Haldusakt peab olema õiguspärane ja kehtiv, kuid kehtivuse aluseks ei ole haldusakti õiguspärasus. Nimelt on haldusakti kehtivuse eelduseks ainult selle adressaadile teatavaks tegemine. Kui haldusakti adressaat leiab, et temale suunatud haldusakt ei ole õiguspärane, siis see ei tähenda, et haldusakt ei oleks kehtiv ega anna ka

---

<sup>133</sup> Kütt, S., lk 2.

adressaadile õigust jätta haldusakt täitmata.<sup>134</sup> Üldkorralduse puhul asendab adressaatidele isiklikku kättetoimetamist üldkorralduse avalik teatavaks tegemine,<sup>135</sup> sest kui adressaatide hulk on niivõrd lai, siis sellistel juhtudel ei ole seda otstarbekas saata näiteks postiga kõikidele adressaatidele.

Lisaks eelmises lõigus välja toodud tingimusele, peab sunnivahendi rakendamiseks adressaati ettekirjutuses hoiatama sunnivahendi rakendamise eest, kui ettekirjutus jäetakse haldusaktis märgitud tähtjaks adressaadi poolt täitmata.<sup>136</sup> Näiteks on Vabariigi Valitsuse 23.08.2021 korralduses nr 305, et kui korralduses kirjas olevat viiruse leviku tõkestamise meedet ei kohaldata nõuetekohaselt, siis sellisel juhul rakendatakse KorS § 28 lg-s 2 või lg-s 3 nimetatud haldussunnivahendeid. Korralduse punktis 25 on täpsustatud, et sunniraha maksimaalne suurus on 9600 eurot. Hoiatuses peab olema märgitud ka kuupäev, milleni on adressaadil võimalus ettekirjutus vabatahtlikult täita.<sup>137</sup> Hoiatus ei pea alati vastavalt ATSS § 7 lg-le 2 olema tehtud eraldi teatena, vaid hoiatus võib sisalduda ka ettekirjutuses. Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 näitel ongi sunniraha hoiatus tehtud juba haldusaktis ehk ettekirjutuses, mistõttu ei ole adressaati vaja täiendavalt mingisuguse teatega hoiatada võimaliku sunniraha rakendamisest.

Kolmandaks eelduseks sunniraha rakendamisel on see, et haldusakti adressaat on jätnud ettekirjutuse hoiatuses märgitud tähtjaks täitmata.<sup>138</sup> Vabariigi Valitsuse korralduses nr 305 punkti 19 ja 24 kohaselt hakkas korraldus kehtima 26.08.2021 ning kehtib kuni korralduses märgitud tähtjani, korralduse kehtetuks tunnistamiseni või korralduse muutmiseni. Eelnevalt nimetatud Vabariigi Valitsuse korralduses ei ole otsesõnu öeldud, mis kuupäevaks tuleb haldusaktis nimetatud korraldus täita. Vabariigi Valitsuse korraldusest võib aru saada selliselt, et haldusaktis märgitud kohustuste täitmisega tuleb alustada hiljemalt 26.08.2021 ning neid kohustusi tuleb täita teadmata perioodi jooksul. Antud juhul tekib õigustatud küsimus, kas sunniraha on mõeldud selliste üldkorralduste täitmisele sundimiseks. Sunniraha eelduseks on, et ettekirjutuse hoiatuses märgitud kuupäevaks jäetakse kohustus täitmata. Eelnevalt mainitud sunniraha määramise eeldus ei anna juhtnõore selle kohta, kuidas sunniraha määramine toimub sellisel juhul, kui kohustust tuleb täita teatud perioodi jooksul, mille lõpptähtaeg ei ole isegi teada. Kui näiteks kohustatud adressaat täidab Vabariigi Valitsuse korralduses nr 305 märgitud kohustuse 26.08.2021 aga 27.08.2021 enam kohustust ei täida, siis kas saab öelda, et isik on

---

<sup>134</sup> Saarmets, V. Haldusakti tühisus. – Õiguskeel 4/2017, lk 1.

<sup>135</sup> Pilving, I. Eesti kohtud tagavad õiguskaitse igas olukorras. – err.ee. <https://www.err.ee/1089232/ivo-pilving-eesti-kohtud-tagavad-oguskaitse-igas-olukorras> (04.03.2022).

<sup>136</sup> Kütt, S., lk 2.

<sup>137</sup> Kütt, S., lk 3.

<sup>138</sup> Kütt, S., lk 2.

ettekirjutust rikkunud või mitte, sest ühel päeval on kohustus täidetud ja teisel päeval ei ole. Kui veel keerulisemaks antud näite puhul minna, siis näiteks, kui 28.08.2021 täidab ettekirjutuse adressaat uuesti ettekirjutuses märgitud kohustuse, siis sellisel juhul tekib taaskord küsimus, kas adressaat on ettekirjutuses märgitud tähtpäevaks kohustuse täitnud või mitte ning kuidas see mõjutab sunniraha määramist.

Teisest küljest vaadates võiks Vabariigi Valitsuse korraldust ehk üldkorraldust käsitleda jätkuva kohustusena, mille mitte täitmisel saaks isikut survestada igakordse mittetäitmise korral sunnirahaga. Õiguskirjanduses on samuti leitud, et sunnivahendit on võimalik kohaldada ka tähtajatu ettekirjutuse täitmata jätmise korral.<sup>139</sup> Kui ettekirjutuses pole märgitud kohustuse täitmise lõpukuupäeva, siis sellisel juhul tuleks ettekirjutust täita terve selle kehtivuse jooksul. Ühelt poolt on Vabariigi Valitsuse korralduses nr 305 konkreetne kuupäev kohustuse täitmisel, mis oli 26.08.2021, kuid seal polnud perioodi, kui pika aja jooksul tuleb seda kohustust täita. ATSS § 2 lg 2 võimaldab sunniraha rakendada kuni eesmärgi saavutamiseni. Kui Vabariigi Valitsuse korralduse eesmärk on kohustada isikuid kandma avalikes siseruumides maske teatud perioodil, siis sellisel juhul võiks rakendada sunniraha korduvalt kuni kohustuse täitmiseni. KarS<sup>140</sup> § 2 lg 3 toob välja keelu karistada isikut sama süüteo eest mitu korda, kuid asendustäitmise ja sunniraha seadus ei sea sunniraha rakendamisel sellist piirangut. Eelnevalt tulenevalt tohib isiku suhtes rakendada sunniraha isegi sellises olukorras, kus isik täidab Vabariigi Valitsuse korralduses nr 305 märgitud kohustuse, kuid järgmisel päeval seda siiski enam ei tee. Siiski tekib küsimus, kas sunniraha ja asendustäitmise seaduse koostamisel mõeldi selle peale, et sunniraha oleks võimalik rakendada niivõrd palju segadust tekitavates olukordades.

Sunniraha rakendamiseks ei tohi esineda ATSS § 8 lg-s 3 nimetatud sunnivahendi rakendamist välistavaid asjaolusid. Üldkorraldusega määratavate kohustuste ning just antud magistritöö kontekstis maskikohustuse määramisel võib esineda asendustäitmise ja sunniraha seaduse § 8 lg 3 p-s 1 nimetatud alus. Nimelt ei tohi sunniraha määrata, kui on ära langenud sunniraha rakendamise alused. Tuues siia taaskord eelmises lõigus kirjeldatud näidet, siis tekib küsimus, kas sunniraha määramine COVID-19 piirangutega on üldse võimalik. Kui üldkorralduse adressaat jätab kohustuse 27.08.2021 täitmata, aga lõpetab samas ka koheselt 27.08.2021 kohustuse mittetäitmise, siis sellisel juhul ei ole enam õigust adressaadile sunniraha määrata.

<sup>139</sup> Parrest, N., Aedmaa, A. Ülevaatlisk õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2003. - <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/22628> (10.03.2022), lk 44.

<sup>140</sup> Karistuseseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9.

Kui isik jättis 27.08.2021 maskikandmise kohustuse täitmata, aga täitis 28.08.2021 selle kohustuse, siis jällegi on sunnivahendi määramise alus puudu ning sunniraha ei ole võimalik määrata.

Kui kõik seadusest tulenevad eeldused on täidetud, siis sellisel juhul on võimalik ettekirjutuse adressaadile sunniraha määrata. Peale sunniraha hoiatuse määramise tegemist ning ettekirjutuse adressaadi jätkuva mitte täitmise puhul tuleb haldusorganil lõpuks rakendada seda sunnivahendit, millest adressaati eelnevalt juba hoiatati. Siinjuures on varasemalt olnud mitmeid vaidlusi sellele teemal, kas sunniraha rakendamine ja hoiatus on toiming või on siiski tegemist haldusaktidega.<sup>141</sup> Viimasel ajal on Eesti kohtupraktika kohaselt pigem küsimuse all just hoiatuse täpne määratlemine haldusaktiga või toiminguna.

## 2.5 Toiming sunniraha määramisel

HMS § 106 lg 1 selgitab, et toiming on haldusorgani tegevus, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Haldusmenetluses on toiminguks selline tegevus, mis ei too isikutele kaasa kohustusi ega tekita neile õigusi. Siiski ei tähenda eelnev seda, et toimingu sooritamine ilmingimata ei võiks kaasa tuua õiguslikke tagajärgi. Toimingus puudub erinevalt haldusaktiga õigussuhteid reguleeriv tahteavaldus.<sup>142</sup> HMS § 106 lg 2 toob välja, et antud peatüki sätted ei kehti menetlustoimingule. Eelnev tähendab seda, et lisaks tavalisele toimingule on veel olemas ka menetlustoiming. Menetlustoiminguga on tegemist sellistel juhtudel, kui nende sooritamine on vajalik konkreetse haldusmenetluse läbiviimiseks.<sup>143</sup>

Magistritöö eelmises alapeatükis on kirjeldatud, et sunniraha määramise üheks eelduseks on hoiatuse tegemine ettekirjutuse adressaadile. Hoiatuse sisuks on anda ettekirjutuse adressaadile teada, et kui ei täideta ettekirjutuses märgitud tähtjaks haldusaktis nimetatud kohustusi, siis haldusorgan rakendab hoiatuses märgitud sunnivahendi liiki. Teisisõnu öeldes ei tekitata hoiatusega ettekirjutuse adressaadile mingeid konkreetseid kohustusi ega õigusi, sest hoiatusega üksnes teavitatakse adressaati võimalikest meetmetest, mida haldusorgan võib rakendada, kui adressaat ei täida ettekirjutust. Haldusakti puhul on tegemist halduse

---

<sup>141</sup> Jäätma, J., lk 726.

<sup>142</sup> Aedmaa, A, Lopman, E, Parrest, N, Pilving, I, Vene, E., lk 467 ja 469.

<sup>143</sup> Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. - [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2010/menetlustoiming\\_l\\_kanger.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2010/menetlustoiming_l_kanger.pdf) (10.03.2022), lk 6.

üksikaktiga, millega tekitatakse adressaadile õiguseid ja kohustusi.<sup>144</sup> Seetõttu saab ka öelda, et sunniraha hoiatuse puhul ei ole tegu haldusaktiga, sest sellega ei kaasne adressaadile õiguseid ega kohustusi.

Sunnivahendi määramise hoiatuse puhul on tegemist Riigikohtu seisukoha kohaselt toiminguga, mitte haldusaktiga, sest hoiatusel puudub igasugune regulatiivne toime.<sup>145</sup> Samuti on Riigikohtu otsuse kohaselt sunniraha tasumise nõude puhul tegemist toiminguga ning täpsemalt menetlustoiminguga. Sunniraha tasumise nõudega teavitatakse adressaati, et tema vastu on alustatud sunniraha rakendamise menetlust ning juhul kui isik jätab sunniraha tasumata, siis pöördub haldusorgan sunniraha sissenõudmiseks kohtutäituri poole.<sup>146</sup> Sunniraha tasumise nõudega ei panda konkreetselt isikule peale kohustust, vaid teavitatakse isikut, kuidas menetlus edasi läheb kui adressaat ei täida ettekirjutusega pandud kohustust. Seetõttu ei saagi tegemist olla haldusaktiga, sest haldusaktiga teadaolevalt tekivad adressaadile kohustused või õigused.

Eestis kehtiv haldusmenetluse regulatsioon on välja kasvanud Saksa õigusest, mistõttu võiks järeldada, et Saksamaal tõlgendatakse hoiatust sarnaselt Eesti õigusega toiminguna haldusmenetluse seaduse mõttes. Saksa õiguse kohaselt määratakse nii sunnivahend kui ka sealhulgas sunniraha iseseisva haldusaktiga. Sunnivahendi rakendamine toimub samuti haldusaktiga.<sup>147</sup>

Eestis kujunenud arusaama kohaselt on siiski hoiatuse peamiseks olemuseks anda haldusakti adressaadile teada, et isik peab täitma ettekirjutusest tuleneva kohustuse ning vajadusel rakendab haldusorgan kohustuse täitmiseks sunnivahendeid. Hoiatus ja hoiatuse sisu ei tähenda ilmtingimata seda, et haldusakti adressaadile määratakse hoiatuses välja toodud sunnivahendeid.<sup>148</sup> Hoiatust saab nimetada ka samuti juba preventiivseks meetmeks, mis aitab mõjutada ettekirjutuse adressaati kohustust või kohustusi täitma.

Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 puhul on tegemist haldusaktiga, sest sellega määratakse adressaatidele mitmeid kohustusi, milleks on ka avalikes siseruumides maskikandmise kohustus korralduse punkti 8 kohaselt. Ühtlasi on selles samas haldusakti punktis 25 kirjas ka

---

<sup>144</sup> Eberle, E, J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making. (1984) – HeinOnline. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/psilr3&i=77> (11.03.2022), lk 71.

<sup>145</sup> RKHKo 3-3-1-22-15, p 9.

<sup>146</sup> RKHKo 3-3-1-72-14, p 11.

<sup>147</sup> Jäätma, J., lk 726.

<sup>148</sup> *Ibidem*, lk 724.

hoiatus, et kui korralduses nimetatud kohustusi ei täideta, siis rakendatakse sunniraha. Eelnev tähendab seda, et ettekirjutus sisaldab juba ka toimingut, milleks on sunniraha hoiatus. Täitedokumentiks sunniraha sissenõudmisel võib olla ettekirjutus koos hoiatusega. Riigikohus on enda praktikas seisukohal, et haldusorgan ei pea mingisugust täiendavat haldusakti väljastama lisaks esialgsele ettekirjutusele ja hoiatusele, sest see sama ettekirjutus koos hoiatusega ongi täitedokument.<sup>149</sup>

Haldusmenetluse seadus ei too välja täiendavalt mingeid erisusi toimingute osas, mis on seotud üldkorraldusega. Samuti ei reguleeri haldusmenetluse seadus mingil moel seda, kui toiming on suunatud rohkem kui ühele adressaadile, mis tavapäraselt üldkorralduse puhul on omane tunnus. Teisisõnu öeldes ei keela haldusmenetluse seadus teha hoiatust ehk toimingut sarnaselt üldkorraldusega paljudele adressaatidele korraga. Samas kui analüüsida ATSS §-i 7, mis sätestab konkreetsed nõuded sunnivahendi hoiatusele, siis pigem võib järeldada, et asendustäitmise ja sunniraha seadus erinevalt haldusmenetluse seadusest ei võimalda teha hoiatust korraga paljudele adressaatidele. Näiteks ATSS § 7 lg 1 p 1 ütleb, et hoiatuses peab sisaldama adressaadi ees- ja perekonnanime ning aadressi või juriidilise isiku nime ja postiaadressi. Selle kohaselt võib jõuda järeldusele, et üldkorraldus, mis sisaldab juba ka hoiatust, ei vasta ATSS § 7 lg-le 1. Asendustäitmise ja sunniraha seaduses ei ole täiendavaid sätteid selle kohta, et hoiatuse adressaatide ring on võimalik sarnaselt üldkorraldusega määratleda üldiste tunnuste alusel.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu juures oleva seletuskirja kohaselt tuleb täpselt jälgida hoiatusele kehtestatud vorminõudeid, kuna nende eiramine võib kaasa tuua hoiatuse kehtetuse ning samaaegselt ka sunnivahendi rakendamise võimatuse. Teisalt on seletuskirjas välja toodud, et hoiatus võib sisalduda juba ka ettekirjutuses, sest selle tulemusel on adressaat ettekirjutuse kättesaamise hetkest teadlik ka võimalikest haldusakti täitmata jätmise tagajärgedest.<sup>150</sup> Ühelt poolt vorminõuded ei võimalda teha sellist hoiatust, kus ei ole märgitud konkreetset adressaati, kuid teisalt saavad kõik üldkorralduse adressaadid samal ajal üldkorralduse kättetoimetamise hetkel teada ka sunnivahendi hoiatusest ja selle sisust. ATSS § 7 lg 2 toob samuti välja, et hoiatus võib kaasneda ettekirjutusega, mistõttu justkui ATSS § 7 lg 1 p-s 1 nimetatud vorminõue ei ole niivõrd range ning võimaldab siiski teatud määral kõrvalekaldeid.

---

<sup>149</sup> RKHKo 3-3-1-72-14, p12.

<sup>150</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri- Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022), lk 10-11.

HMS § 58 reguleerib selliseid olukordasid haldusmenetluses, kus haldusakti andes on rikutud menetlus- või vorminõudeid. Eelnevalt nimetatud paragrahv toob välja, et haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes põhjusel, et haldusakt ei vasta vorminõuetele, kui antud vorminõuded ei mõjuta asja otsustamist. Vorminõuete rikkumine ei pruugi aga alati tähenda, et tagajärjeks on toimingu õigusvastasus või haldusakti kehtetus. Kohus on samuti mitmel juhul jõudnud seiskohale, et ainuüksi menetlus- ja vorminõuete rikkumine iseenesest ei too alati kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist.<sup>151</sup>

Kui analoogia korras kasutada HMS § 58 sisu haldussunni hoiatuse ehk toimingu juures, siis sellisel juhul tekib küsimus, kas üksnes adressaadi nime märkimata jätmine on selline vormiviga, et lugeda hoiatust õigusvastaseks. Kui adressaat saab teada ettekirjutuses märgitud kohustusest, siis tegelikult saab adressaat teada ka sunnivahendi hoiatusest ning sellisel juhul peaks lähtuma sisust, mitte ainult rangelt vorminõuetest. Ettekirjutusega hoiatusest teada saamist võimaldab ATSS § 7 lg 2. Kui haldusorgan lõpuks reaalselt hakkab haldussundi rakendama, siis selleks hetkeks tavapäraselt on haldusorgan teinud kindlaks, kes on need isikud, kelle osas haldussundi rakendama hakatakse. Sellises olukorras on haldusorganil võimalik teha täiendav hoiatus konkreetse adressaadi nimega ja anda veel täiendav tähtaeg vabatahtlikuks täitmiseks. Lõppstaadiumis ei oma magistritöö autori hinnangul rolli enam see, kas esialgne hoiatus on tehtud teatavaks konkreetset adressaati mainides või mitte. Hoiatuse mõte on ju siiski see, et isik saaks teada võimalikest sunnivahenditest, mida haldusorgan kasutab, kui isik ei täida üldkorralduses märgitud kohustusi. Üldkorraldusest teada saamisel pidi isik saama teada ka hoiatusest, kui see on tehtud koos ettekirjutusega.

HMS §-s 58 toob täiendavalt välja, et vormiviga ei tohiks mõjutada asja lõplikku otsustamist. Sunnivahendi hoiatuse tegemine või mitte tegemine ei mõjuta haldusorgani otsust haldussunni rakendamisel. Hoiatuse eesmärk on nagu eelnevalt mainitud, teavitada isikut võimalikust haldussunni rakendamisest ettekirjutuse täitmata jätmisel. Üldkorralduse teatavaks tegemisel võib eeldada, et üldkorralduse adressaadile on teatav ka sunniraha rakendamine ettekirjutuse täitmata jätmisel. Siiski on magistritöö autor seisukohal, et tegemist ei ole olulise vormiveaga olukorras, kus sunnivahendi hoiatus on tehtud koos ettekirjutusega. HMS § 63 lg 1 p 2 toob välja, et haldusakt on tühine, kui sellest ei selgu haldusakti adressaat. Haldusmenetluse seadus ei ole analoogset sätet toimingu osas välja toonud, mis taaskord viitab sellele, et ettekirjutusega

---

<sup>151</sup> RKHKo 3-3-1-3-01, p 6.

koos hoiatust tehes ei ole konkreetse adressaadi märkimata jätmise niivõrd suur vormiviga, mis tingiks toiminguga õigusvastasuse.

Eelnevalt nimetatud vormiviga ei saa magistritöö autori hinnangul olla niivõrd oluline vormiviga, et see ei võimaldaks lugeda hoiatust tehtuks koos ettekirjutusega, milleks ATSS § 7 lg 2 tegelikult võimaluse annab. Antud vormivea rikkumine ei mõjuta isikute õigusi nii suurel määral, sest sunniraha rakendamise hetkeks peab haldusorganil ainuüksi praktilistel põhjustel olema teada konkreetne sunnivahendi adressaat. Kui tõesti isik ei olnud üldkorraldusest, seal kirjas olnud kohustustest ja sunnivahendi hoiatusest teadlik, siis sellisel juhul on isikul võimalik nõuda riigivastutuse seaduse<sup>152</sup> § 7 lg 1 kohaselt kahju hüvitamist. Isikute õigused oleksid sellised olukorras ikkagi tagatud. Teisisõnu öeldes peaks iga konkreetset sunnivahendi rakendamise olukorda vaatama kaasuse põhisel. Eelnevast arutelust tulenevalt võibki jõuda seisukohale, et ATSS § 7 lg 1 p 1 vorminõude rikkumine ei ole nii oluline, sest lõppastmes on isiku õigused ja vajadusel ikkagi tagatud.

Kokkuvõtvalt on magistritöö autor seisukohal, et asendustäitmise ja sunniraha seadus nõuab vormiliselt küll hoiatuses konkreetse adressaadi märkimist, kuid hoiatuse koos ettekirjutusega teatavaks tegemisel saab öelda, et sisuliselt on adressaat siiski hoiatuse kätte saanud ning hoiatus on täitnud enda eesmärgi. Kui näiteks hoiatust ei märgita üldkorraldusse ning hoiatust soovitakse teha täiesti eraldi toiminguna, siis ei võimalda asendustäitmise ja sunniraha seadus seda teha üldkorralduse stiilis ehk selliselt, et adressaadid määratakse üldiste tunnuste alusel.

---

<sup>152</sup> Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.



### 3. SUNNIRAHA RAKENDAMISE PRAKTILISED PROBLEEMID ÜLDKORRALDUSE TÄITMATA JÄTMISEL

#### 3.1 Ettekirjutus asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt

Tihti peale saavad erinevad osapooled seaduse tekstist erinevalt aru. Selleks, et seaduse mõttest ja ideest saaks ühtemoodi kõik aru, peab kasutama tõlgendamise meetodeid. Üheks võimalikuks tõlgendamise viisiks on grammatiline tõlgendamine.<sup>153</sup> Nimetatud tõlgendamise viis on kõige esimene tõlgendamise meetod, mis annab seaduse lugejale aimduse seadusesätte mõttest, sest ilma teksti lugemata ei ole võimalik kasutada teisi tõlgendamise viise. Grammatiline tõlgendamine lähtub ühest peamisest põhimõttest, milleks on see, et kõigil seaduses oleval tekstil on konkreetne tähendus.<sup>154</sup>

ATSS § 4 lg 1 selgitab, et ettekirjutus on haldusakt, mis paneb isikule kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost. HMS § 51 lg 1 toob samuti välja, et haldusakt on üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Võrreldes mõlema sätte sõnastust, siis on näha, et sisu ja idee poolest on mõlema seaduse sõnastused üksteisele sarnased. Nimelt mõlemad seaduse sätted räägivad konkreetsest isikust ja konkreetsest üksikjuhtumist. Lähtudes ainult grammatiliselt tõlgendamisest, siis viitab ATSS § 4 lg 1 sellele, et ettekirjutuse all ei ole mõeldud sellist haldusakti, mis oleks suunatud paljudele isikutele, keda on võimalik tuvastada üldiste tunnuste alusel.

HÕNTE § 15 lg 2 kohaselt peab seaduseelnõu keel olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Kui ATSS § 4 lg 1 tõlgendamisse kaasata hea õigusloome ja normitehnika eeskiri, siis selle kohaselt ei teki antud sättest arusaamisel probleeme, sest ATSS § 4 lg 1 ütleb selgelt ja täpselt, et ettekirjutus on haldusakt, millega isikule pannakse peale kohustus teha nõutav tegu. Lähtudes rangelt grammatilisest tõlgendamisest, siis see viitab selgelt sellele, et peetakse silmas ühte konkreetset adressaati. Samas ütleb seadus, et tegemist on haldusaktiga. Varasemalt magistritöös on selgunud, et üldkorraldus on ka haldusakt.

Kui rakendada süstemaatilis-loogilist tõlgendamist, võib vastupidiselt grammatilisele tõlgendamisele jõuda hoopis teistsugusele seisukohale. Süstemaatiline tõlgendamine tähendab

<sup>153</sup> Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Juura. Tallinn 2004, lk 152.

<sup>154</sup> Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Juura. Tallinn 1996, lk 200.

õigustloovates aktides olevate tekstide vahel seoste nägemist. Sõna mõte võib selguda alles koos muu tekstiga.<sup>155</sup> ATSS § 4 lg 1 ütleb, et ettekirjutus on haldusakt. Antud magistritöö varasemast arutlusest on selgunud, et haldusaktiks nimetatakse HMS § 51 lg 2 kohaselt ka haldusakti eriliiki ehk üldkorraldust. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu juures olev seletuskiri viitab samuti sellele, et haldusakti mõiste on lahti seletatud haldusmenetluse seaduses. Antud tõlgendamisviis viitab antud juhul sellele, et ettekirjutuseks asendustäitmise ja sunniraha seaduse mõistes saab nimetada ka üldkorraldust. Sellisel juhul ei mängi rolli see, et ATSS § 4 lg 1 paneb kohustuse isikule, mitte isikutele.

Ajaloolise tõlgendamise eesmärgiks on välja selgitada, milline oli seadusandja esialgne idee, kavatsus ja eesmärk konkreetset normi luues.<sup>156</sup> Mõistes ajaloolise tõlgendamise tulemusel saadavat vastust hetkeolukorraga, on võimalik saada aru normi sisust tänapäevases võtmes. Sarnaselt eelmises lõigus väljatooduga viitab asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu juures olnud seletuskiri siiski sellele, et seadusandja tahe oli ettekirjutuse puhul lähtuda haldusmenetluse seaduses sätestatud normidest ja definitsioonidest. Seadusandja on asendustäitmise ja sunniraha määramise menetlust ning haldusmenetlust soovinud käsitleda ühe menetluse erinevate osadena. Lisaks toob asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu juures olev seletuskiri selgelt välja ka selle, et seaduse eesmärgiks on luua ühtne mõistete süsteem.<sup>157</sup> Arvestades, et seaduse eelnõus on põgusalt mainitud ka üldkorraldust, siis selle tõlgenduse kohaselt võib jõuda järeldusele, et seadusandja tahe oli siiski võrdselt kohelda nii HMS § 51 lg 1 kui ka HMS § 51 lg 2 mõistes haldusakte.<sup>158</sup> Teisalt analüüsides, millest on välja kasvanud asendustäitmise ja sunniraha seadus, siis selleks oli halduskaristuste süsteemi reform. Eelnevalt oli võimalik Eestis ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendada ainult halduskaristust haldusõigusrikkumise seadustiku alusel ning mitmete eriseaduste kohaselt.<sup>159</sup> Karistus määratakse ikkagi konkreetsele isikule, kes on karistatava teo toime pannud. Konkreetne isik, kellele karistust määrata, on õiguskaitseorganile teada, mitte ei hakata karistust määrama isikutele, kes võivad vastata mingile konkreetsetele iseloomulikele tunnustele. Siiski arvestades asendustäitmise ja sunniraha seaduse eesmärki, milleks see kehtestati ja mittekaristuslikud sunnimeetmed kehtestati, siis sellest tulenevalt saab jõuda järeldusele, et ettekirjutuse all sooviti tõlgendada ka üldkorraldust, mis on samuti haldusakt ning võimaldabagi karistustest erinevaid meetmeid.

---

<sup>155</sup> Narits, R, lk 153.

<sup>156</sup> Narits, R, lk 155.

<sup>157</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri- Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022), lk 6.

<sup>158</sup> *Ibidem*, lk 10.

<sup>159</sup> *Ibidem*, lk 3.

Objektiiv-teleoloogiline tõlgendamine on sarnane ajaloolisele tõlgendamisele, kuid siin ei oma tähtsust ajaloolised ettekujutised vaid kehtiv õigus ja väärtussüsteem. Antud tõlgendamise juures tuleb mõista õiguse eesmärki, kuhu kuulub ka õigluse idee.<sup>160</sup> Sarnaselt ülalpool kirjeldatud tõlgendamise viisidele saab ka siin jõuda samale järeldusele, et ettekirjutuse all ATSS § 4 lg 1 mõistes on mõeldud ka üldkorraldust, mis on suunatud rohkemale kui ühele adreessaadile.

Kui võrrelda ettekirjutust sunniraha kohaldamise ühe olulisema toiminguga ehk hoiatusega, siis võib jõuda eelnevast hoopis teisele järeldusele. ATSS § 7 lg 1 kohaselt tuleb enne sunniraha rakendamist teha adreessaadile hoiatus sunnivahendi rakendamise kohta. ATSS § 7 lg 1 p 1 toob välja, et hoiatus peab sisaldama adreessaadi ees- ja perekonnanime. Eelnev viitab asjaolule, et antud seaduse mõttes peetakse hoiatuse, kui ühe sunnivahendi määramise eelduse puhul silmas ikkagi konkreetset isikut mitte mitut isikut. See omakorda võib vastupidiselt alapeatüki esimeses pooles jõutud järeldusele viidata sellele, et sunnivahendi eelduseks oleva ettekirjutuse all peetakse silmas tavalist haldusakti HMS § 51 lg 1 mõttes, mitte üldkorraldust. Antud asjaolu viitab sellele, et asendustäitmise ja sunniraha seadust välja töötades on küll viidatud HMS-ile ja ühtsele mõistete süsteemile, kuid ei ole sisuliselt analüüsitud seda, kas hoiatuse tegemise nõuded on kooskõlas seaduse teiste sätetega ja mõistetega.

Asendustäitmise ja sunniraha seaduse seletuskiri räägib läbivalt ühest isikust, kuid samas teisalt toob välja viite konkreetset haldusmenetluse seaduses sätestatud haldusaktile ning sealjuures ka üldkorraldusele. Täpsemalt on välja toodud, et haldusaktiks võib olla ka üldkorraldus, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaksmääratud isikute ringile või asja avalik-õiguslik seisundi muutmisele. Lisaks on eelnõu seletuskirjas välja toodud, et ettekirjutus asendustäitmise ja sunniraha seaduse mõttes on iga haldusorgani poolt välja antud haldusakt, mis paneb adreessaadile kohustuse teha nõutav tegu või hoiduda keelatud teost.<sup>161</sup> Pigem viitab seadusandja tahe sellele, et asendustäitmise ja sunniraha seaduse eesmärk on olnud igasuguse haldusakti täitmisele sundimine. Seadust luues ei ole detailselt läbi mõeldud üldkorralduse tunnuseid, kuid see ei muuda tegelikku seadusandja soovi. Hoiatuse tegemisel on küll selgelt kirja pandud, et seal peab olema adreessaadi nimi, mis viitab omakorda sellele, et üldkorralduse sundtäitmist ei saa asendustäitmise ja sunniraha seaduse alusel teha. ATSS § 7 lg 1 p 1 puhul

---

<sup>160</sup> Narits, R, lk 157.

<sup>161</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri- Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022), lk 10.

on tegemist vorminõudega, mille rikkumine ilmtingimata ei pruugi tähendada sunnivahendi rakendamise võimatust üldkorralduse täitmata jätmisel. Magistritöö punktis 2.5 on arutletud selle üle, et vormiviga ei pruugi ilmtingimata tähendada haldusakti tühisust ning sellest tulenevalt saab jõuda ka järeldusele, et see ei pruugi ilmtingimata tähendada toimingu õigusvastasust. Üldkorralduses nimetatud kohustuste teada saamisel saab isik teada ka seal kirjas olevast hoiatusest, millest tulenevalt on lõpuks täitnud ära enda peamise eesmärgi ehk andnud isikule teada võimalikest sunnivahendite rakendamistest, kui ei täideta üldkorralduses märgitud kohustust.

ATSS § 7 lg 2 kohaselt võib hoiatuse teha koos ettekirjutusega. Selle kohaselt siiski võib teha ettekirjutuse ka koos sellise haldusaktiga, mis enda sisult on üldkorraldus. Tuues siia kõrvale eelmises lõigus toodud arutluskäigu, et seadusandja soov oli siiski kõiki haldusakte sundtäita, siis võimalus hoiatust koos ettekirjutusega teha, viitab samuti sellele järeldusele, et ettekirjutuse all on siiski mõeldud ka üldkorraldust. Seeläbi saab öelda ka seda, et seadusandja soov on olnud siiski asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud vahendeid kasutades sundida täitma nii HMS § 51 lg 1 kui ka haldusakte § 51 lg 2 mõistes. Probleem tekib sellisel juhul, kui hoiatust ei tehta koos ettekirjutusega, siis sellisel juhul on haldusorganil praktiline probleem, kuidas teha hoiatus teatavaks konkreetsetele isikutele, keda haldusorgan tegelikult üldkorralduse väljastamise hetkel isikuliselt ei teadnud. Asendustäitmise ja sunniraha seadus ei võimalda hoiatust iseseisvalt teha üldiste tunnuste alusel tuvastavatele isikute ringile, mis aga üldkorraldusest ettekirjutuse puhul on võimalik teha.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et asendustäitmise ja sunniraha seadus ning seaduse eelnõu juurde kuuluva seletuskirja kohaselt on ettekirjutuse all mõeldud siiski lisaks tavalisele haldusaktile ka üldkorraldust HMS § 51 lg 2 mõistes. Asendustäitmise ja sunniraha seadusest ega seaduseelnõu seletuskirjas ei tule välja konkreetset keeldu, mis ütleks et sunniraha ei ole võimalik rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel. Vastupidiselt seaduse seletuskiri ütleb otsesõnu välja, et ettekirjutuse all on silmas peetud ka üldkorraldust HMS § 51 lg 2 mõistes. Järgmiseks küsimuseks on kindlasti see, kui otstarbekas on sunniraha rakendada üldkorralduse mittetäitmisel ning kas selle rakendamisel võivad esineda mingisugused praktilised probleemkohad.

### 3.2 Sunniraha efektiivsus üldkorralduse täitmisele sundimisel

Enne asendustäitmise ja sunniraha seaduse jõustumist oli võimalik Eesti õiguse kohaselt võimalik rakendada ainult halduskaristust, mis aga ei pruukinud alati olla just kõige efektiivsem vahend, sest karistusega ei sunnita isikut midagi tegema vaid karistatakse isiku varasemat seadusevastast tegu.<sup>162</sup> Haldusorgani poolt määratav sunnivahend peab olema adressaati võimalikult vähe kahjustav, kuid samas peab sunnivahend olema piisav, et kohustada isikut haldusaktis märgitud kohustust täitma. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu on välja toonud, et sunnivahend peab olema leebe, efektiivne ning seaduslik.<sup>163</sup> HMS § 5 lg 2 toob samuti välja, et haldusmenetlust tuleb läbi viia efektiivselt. Järelikult on efektiivne selline sunnivahend, mille abil on võimalik kõige paremini sundida isikut haldusakti täitma, sest selline sunnivahend aitab kaasa haldusakti eesmärgi saavutamisele.

Efektiivne on menetlus, mis väldib ebavajalikke formaalsusi, rahalisi kulutusi ja otsuste tegemise liigset venimist.<sup>164</sup> Arvestades, et COVID-19 ning sellega kaasnenud piirangud on ühiskonnas uued, siis nende piirangute täitmisele sundimine võib alguses tahes-tahtmata kaasa tuua haldusorgani poolt liigset venimist erinevate otsuste tegemisel, sest haldusorganil puudub kogemus vastavate otsuste tegemiseks. Uutes olukordades erinevate vanade lahenduste kasutamine võib kaasa tuua ka olukorra, mis põhjustab formaalsusi, mis enda sisult võivad olla ebavajalikud. Siinkohal saab püstitata küsimuse, kas sunniraha määramine Vabariigi Valitsuse korralduste alusel on piisavalt efektiivne ning ei too kaasa ebavajalikke formaalsusi.

Magistritöö alapunktis 2.4 on selgitatud, mis on sunniraha määramise eeldused. Üheks selliseks eelduseks on sunnivahendi rakendamise hoiatuse tegemine adressaadile, kui isik ei täida haldusaktis nimetatud kohustust või ei hoidu teatud teo tegemisest, siis on haldusorganil õigus rakendada hoiatuses nimetatud haldussundi. Hoiatus peab sisaldama kuupäeva, milleni on haldussunni adressaadil võimalik aega ettekirjutust vabatahtlikult täita. Vabatahtliku kohustuse täitmise tähtaeg peab olema piisavalt pikk, et haldusakti adressaadil oleks aega kohustus vabatahtlikult täita. Tähtis on see, et hoiatuses märgitud kohustuse vabatahtliku täitmise tähtaeg oleks adressaadile üheselt mõistetav ning reaalselt täidetav. Kui hoiatuses märgitud vabatahtlikult kohustuse täitmise kuupäev on möödunud, ei tähenda see seda, et adressaadile

---

<sup>162</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri- Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022), lk 6.

<sup>163</sup> *Ibidem*, lk 9.

<sup>164</sup> Aedmaa, A, Lopman, E, Parrest, N, Pilving, I, Vene, E., lk 3.

pandud kohustus oleks lõppenud. Isik peab kohustuse täitma esimesel võimalusel isegi siis, kui hoiatuses märgitud vabatahtlikult täitmise tähtaeg on juba möödunud.<sup>165</sup>

Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punktide 19 ja 24 kohaselt tuli seelses korralduses märgitud kohustusi, sealhulgas avalikes siseruumides maskikandmise kohustust, hakata täitma alates 26.08.2021 ning kohustusi tuleb täita kuni korralduses märgitud tähtajani, korralduse kehtetuks tunnistamiseni või korralduse muutmiseni. Kohustuse alguskuupäeva selguses ei tohiks ühelgi isikul küsitavusi tekkida, sest korralduse täitmise algusaeg on märgitud konkreetse kuupäevana. Samas ei selgu Vabariigi Valitsuse korraldusest selgelt see, mis ajani korralduses märgitud kohustused kehtivad. Mainitud on küll, et Vabariigi Valitsuse korraldus nr 305 kehtib kuni korralduses märgitud tähtajani, korralduse kehtetuks tunnistamiseni või korralduse muutmiseni. Siiski ei selgu sealt konkreetset kuupäeva, mille kohaselt saaks öelda, et korralduses märgitud kohustuste täitmise kohustus on adrestaatide jaoks lõppenud. Kui tegemist on niivõrd pika perioodiga, mida ei ole konkreetselt isegi määratletud, siis tekib sunniraha efektiivsuse osas küsitavusi, sest sunniraha on enda efektiivsuse vaatenurgast pigem ikkagi mõeldud selleks, et sundida isikud täitma ühte konkreetset kohustust ühel kindlal ajahetkel. Sunnirahaga ei ole efektiivne sundida täitma olukordi, mida peab täitma pikema perioodi jooksul teadmata sealjuures kohustuse täitmise lõpptähtaega. See on teoreetiliselt võimalik, kuid see ei pruugi olla COVID-19 viiruse leviku piirangute ehk pikaajaliste kohustuste vaatest kõige efektiivsem meede.

Sunniraha efektiivsuse COVID-19 piirangute vaatenurgast võib kahtluse alla seada ka asjaolu, et isikutele ei ole üheselt arusaadav sunniraha rakendamise võimalikkus. Kui isik täidab üks kord Vabariigi Valitsuse korraldust ning kannab avalikus ruumis vajalikku kaitsemaski, kas siis sellisel juhul saaks öelda, et ettekirjutus on isiku poolt täidetud ning enam ei ole võimalik sunniraha selle korralduse mittetäitmise puhul rakendada. ATSS § 2 lg 1 näeb ette sunnivahendi rakendamise võimalikkuse, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Antud sätte all mõeldakse kohustust, mis tuleb täita konkreetseks kuupäevaks, mitte teadmata perioodi jooksul. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse seletuskirja kohaselt võib sunniraha määrata kuni vastava kohustuse täitmiseni.<sup>166</sup> Kui isik tutvub asendustäitmise ja sunniraha täitmise seaduse seletuskirjaga ning näeb, et sunniraha võib määrata kuni kohustuse täitmiseni, siis peale ühekordset kohustuse täitmist, näiteks maski kandmist avalikus siseruumis

---

<sup>165</sup> Kütt, S., lk 3.

<sup>166</sup> Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri- Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022), lk 6.

võib isik olla seisukohal, et temale enam sunniraha kohaldada ei ole võimalik. Eelnev seaks kahtluse alla sunniraha efektiivsuse, sest isik ei karda enam sunniraha rakendamise võimalust ning jätab seetõttu ka avalikus siseruumis maski kandmata. ATSS § 2 lg 2 annab küll võimaluse rakendada sunniraha korduvalt ettekirjutuse eesmärgi saavutamiseks, kuid antud näite puhul on ettekirjutus enda eesmärgi isiku hinnangul saavutanud siis, kui isik üks kord juba kandis avalikus siseruumis maski COVID-19 viiruse leviku piiramiseks.

Sunniraha ei ole efektiivne sunnivahend kiireloomuliste kohustuste täitmisele sundimisel.<sup>167</sup> Arvestades COVID-19 teadaolevat kiiret levikut siis ei pruugi sunniraha rakendamine kõige tõhusamini lõpuks täita ettekirjutuses märgitud kohustuse täitmisele kaasa aitamist.<sup>168</sup> Sunniraha määramise hetkeks peab olema tuvastatud, et isik ei kandnud näiteks avalikus siseruumis maski ehk ei täitnud Vabariigi Valitsuse korraldust. Kui haldusorgan lõpuks otsustab määrata isikule sunniraha maski mittekanndmise osas, siis selleks hetkeks võib COVID-19 nakatunud isik olla juba aidanud kaasa viiruse levikule. Kui sunnirahaga kohustada nüüd isikut maski kandma, siis sellisel juhul ei aita sunniraha kaasa ettekirjutuse eesmärgi täitmisele. Sunniraha aitab küll kaasa Vabariigi Valitsuse korralduse täitmisele, kuid Vabariigi Valitsuse korralduse eesmärgi saavutamisele sunniraha enam kaasa ei aita, sest sunniraha määramise hetkeks on isik levitanud juba viirust.

Ringkonnakohus on enda otsuses välja toonud, et ettekirjutuse täitmisele pööramisel tuleks hoiduda olukorrast, kus see ei motiveeri sunniraha adressaati täitma kehtivast õigusest tulenevaid kohustisi.<sup>169</sup> Teisisõnu öeldes, kui sunniraha ei ole efektiivne ja selle määramine ei suuda mingil moel mõjutada adressaati kohustust täitma, siis ei ole mõistlik seda ka haldusorgani poolt määrata. Arvestades antud magistritöös välja toodud analüüsi, et niivõrd pikaajalised piirangud seoses COVID-19 levikuga võivad seada kahtluse alla üldkorralduse õiguspärasuse, siis sellises olukorras lõpuks ei eksisteeri ka kehtivat õigusakti, mille täitmata jätmisel on võimalik sunniraha isikute suhtes rakendada. Selleks, et sunniraha oleks efektiivne peab olema ka sunniraha määramise protsess efektiivne mitte üleliia keeruline haldusorgani jaoks.

---

<sup>167</sup> *Ibidem*, lk 15.

<sup>168</sup> *Ibidem*, lk 5.

<sup>169</sup> TlnRnKm 3-21-2803, p 20.

### 3.3 Sunniraha määramise protsessi efektiivsus üldkorralduse täitmisele sundimisel

Inimesed seavad enda igapäevaelus pidevalt eesmärke, kuid jätavad läbi mõtlemata teekonna, kuidas saavutada oma seatud eesmärgid. Sama põhimõtte saab üle tuua ka erinevate protsesside edukaks täide viimiseks. Kui puuduvad selgelt läbi mõeldud protsessid, siis sellisel juhul on väga raske saavutada lõplikke eesmärke. Korreksete protsesside puudumine pärsib ka eesmärgini jõudmise efektiivsust. Kui sunniraha määramine on seaduse kohaselt võimalik, siis peab olema igal konkreetsel juhul ka läbi mõeldud protsess sunniraha määramiseks. Kui sunniraha määramise protsess üldkorralduse täitmisele sundimiseks on liiga kohmakas ja aeglane ning ei too soovitud lõpptulemust piisava kiiruse ja kvaliteediga, siis tekib ka küsimus sunniraha efektiivsuses.

Nii nagu magistriöös eelnevalt on välja toodud, siis vastavat ATSS § 2 lg 1 kohaselt saab sunniraha rakendada, kui ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtaja jooksul täitmata. Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punkti 10 kohaselt kehtestatakse ürituse korraldajale kohustus kontrollida klientide COVID-19 tõendite ehtsust ja neil olevaid andmeid. Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punkti 25 kohaselt on võimalik korralduse mitte täitmisel rakendada sunniraha. Kui nüüd selgub järelevalve menetluse käigus, et üks ürituse korraldaja jätab pidevalt kontrollimata küllastajate COVID-19 tõendid, siis on haldusorganil võimalus kohustada isikut tasuma sunniraha, mis omakorda peaks isikut sundima täitma Vabariigi Valitsuse korraldust. Kui ürituse korraldaja tagantjärele kontrollib kõikide üritusel osalenud isikute COVID-19 tõendid ja kõikidel isikutel vastav tõend oli olemas ning haldusorgan ei ole suutnud enne ettekirjutuse täitmist sunniraha rakendada, siis vastavalt ATSS § 8 lg 3 p-le 1 ei tohiks enam ka sunniraha määrata. Teisisõnu öeldes on sunniraha määramise protsess liiga aeglane ning seetõttu ei täida tegelikult seda eesmärki, milleks sunniraha on mõeldud.

Tallinna Ringakonnakohus on enda otsuses samuti leidnud, et sunniraha ei ole võimalik rakendada kui kohustus on täidetud enne sunniraha sissenõudmist täitemenetluses. Sellisel juhul tuleb haldusorganil lõpetada sunniraha sissenõudmisele suunatud haldustäitemenetlus. Kui sellises olukorras määratakse isikule ikkagi sunniraha, siis oleks pigem tegemist karistusega. Sunnivahendit ei käsitata karistusena, vaid nende mõtte on siiski sundida isikut ettekirjutusega peale pandud kohustust täitma.<sup>170</sup> Isegi, kui oleks teoreetiline võimalus sellises olukorras

---

<sup>170</sup> TlnRnKm 3-21-2803, p 20.



sunniraha määrata, siis see oleks vastuolus sunniraha põhimõttega, sest selline sunniraha määramine omaks karistuslikku iseloomu.

Veelgi segasem ja kohmakam oleks sunniraha määramine avalikes siseruumides maskikohustuse täitmisele suunamiseks. Olukorras, kus isik avalikus siseruumis ei kanna maski, siis teoreetiliselt on isikule võimalik määrata sunniraha, sest ta on jätnud ettekirjutuse konkreetseks kuupäevaks täitmata. Kui haldusorgan otsustab määrata isikule sunniraha, et isik kannaks avalikus siseruumis maski, siis sellisel juhul tuleks sunniraha sissenõudmine teostada enne seda, kui isik otsustab siiski ettekirjutuse täita ja maski kanda avalikus siseruumis. Eelnev näitab, et sunniraha määramise protsess COVID-19 piirangutega seoses kehtestatud üldkorralduste täitmiseks on niivõrd kohmakad ja ei täida enda eesmärki, mistõttu ei ole tegemist efektiivse sunnivahendiga.

Sunnivahendi ja sealhulgas ka sunniraha määramisel tuleb sarnaselt haldusaktidele rakendada proportsionaalsuse printsiipi.<sup>171</sup> ATSS § 3 lg 3 sätestab, et sunnivahend peab olema piisavalt leebe, kuid samas peab see täitma enda eesmärki ehk tagama ettekirjutuse täitmise. Teisisõnu öeldes peab haldusorgan hindama seda, milline sunnivahend ja kui suures määras on kõige efektiivsem ettekirjutuses märgitud kohustuse täitmisele sundimiseks. Tegemist on omavahel täiesti vastandlike sunniraha rakendamise tingimustega, kuid haldusorgani ülesanne ongi leida nende kahe eelduse vahelt õige proportsionaalsusega sunnivahend.

Vabariigi Valitsuse korralduse nr 305 punktis 25 on kirjas, et korralduse täitmisele sundimiseks on õigus rakendada haldussunnivahendeid, milleks võib olla sunniraha maksimaalselt 9600 eurot. Proportsionaalsuse hindamisel on haldusorganil väga keeruline võrrelda erinevaid üldkorralduses märgitud kohustusi ning panna nendele juurde nii-öelda hinnasildid. Kui näiteks avalikus siseruumis toimuva tegevuse eest vastutav isik ei kontrolli isikute COVID-19 vaktsineerimise tõendeid ning ühtlasi ei taga kohustust isikutel kanda avalike siseruumides maski, siis on tegemist kahe erineva kohustusega, mis ei pruugi olla sama kaaluga sunniraha määramise vaatest. Millised võiksid olla need kaalutluskohad, milline kohustus on suurema kaaluga ning milline kohustus väiksema kaaluga, et oleks võimalik määrata lõplik sunniraha suurus. Kui lõpuks määrataksegi avalikku siseruumi haldavale isikule või ettevõtjale sunniraha ning ta hakkab poole sunniraha menetluse pealt COVID-19 vaktsineerimise tõendeid kontrollima, siis see peab kindlasti mõjutama ka sunniraha suurust. Kõige lihtsam oleks jagada

---

<sup>171</sup> Parrest, N., Aedmaa, A., lk 46.

sunniraha summa pooleks ning põhjendada, et mõlemad kohustused on sama kaaluga. Siiski ei pruugi need kohustused olla sama kaaluga ning see vajaks täpsemat analüüsi ning kindlasti ka spetsiifilist viiruse leviku hindamise analüüsi. Teisalt ei pane Vabariigi Valitsuse korralduse piire selles osas, kas sunniraha maksimaalse suurusega 9600 eurot võib määrata iga kohustuse eest eraldi. Sellisel juhul võiks määrata sunniraha ühel päeval selle eest, et ettevõtja ei kontrollinud avalikus siseruumis maskikandmise kohustust ning teisel päeval ei kontrollinud enam isikute COVID-19 vaktsineerimist tõendavaid dokumente. Tulenevalt sellest tekib küsimus, kas kõikidele samad kohustused täitmata jätnud isikutele on õigus sellisel juhul määrata haldusorgani poolt sama suur sunniraha või mitte. Selleks, et sunniraha oleks proportsionaalne peaks igal juhtumil haldusorgan hindama konkreetseid asjaolusid. See on võimalik, kuid üldkorralduse eesmärk ongi pigem olnud see, et haldusmenetlus toimuks kiiremini ning ei peaks väljastama näiteks 70 erinevat haldusakti HMS § 51 lg 1 mõistes. Õiguskirjanduses on ka leitud, et iga sunniraha rakendamise otsus peab olema individuaalne.<sup>172</sup>

Antud alapeatükis välja toodud arutluskäik näitab, et sunniraha määramise protsess COVID-19 viiruse leviku piiramiseks ei ole kõige efektiivsem. Sunniraha menetluse protsess ei sobi oma loomult selliste kohustuste täitmisele sundimiseks. Sunniraha rakendamine sobib pigem selliste kohustuste täitmisele sundimiseks, millega ei kaasne koheselt otsene oht inimestele. Sunniraha määramise protsess on niivõrd aeganõudev, et selle aja jooksul võib COVID-19 viiruse levik muutuda, mis omakorda tingib üldkorralduse muutumise.

---

<sup>172</sup> Jäätma, J, lk 726.

## KOKKUVÕTE

COVID-19 viiruse leviku piiramises on Eestis kehtestatud erinevaid piiranguid, et takistada viiruse levikut ning seeläbi kaitsta inimeste tervist. Eestis kehtestati erinevaid liikumispiiranguid või muid kohustusi Vabariigi Valitsuse korraldustega. Eelnevalt nimetatud Vabariigi Valitsuse korralduste puhul on tegemist haldusaktiga, mis võimaldab nende täitmata jätmisel haldusorganil rakendada sundi haldusakti adressaadi suhtes.

Haldusmenetluse seaduse kohaselt on haldusakti puhul tegemist õigusaktiga, mille üheks vormiks võib olla korraldus. Haldusaktiga reguleeritakse üksikjuhtumit, mis on suunatud isikute õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele. Haldusmenetluse seadus toob täiendavalt välja, et haldusaktiks on ka üldkorraldus, mis on suunatud üldiste tunnuste alusel kindlaks määratud isikute või asja avalik-õigusliku seisundi muutmisele.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas asendustäitmise ja sunniraha seadus võimaldab sunniraha rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel. Magistritöö eesmärk on just selline põhjusel, et COVID-19 viiruse leviku piiramiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse korraldused olid kehtestatud üldkorraldustena ehk haldusakti eriliigina. Asendustäitmise ja sunniraha seadus ei sätesta sõnaselgelt, kas sunnivahendeid on võimalik rakendada ka üldkorralduse täitmata jätmisel või mitte. Kuna COVID-19 viiruse levikuga seotud Vabariigi Valitsuse korralduses on ühiskonnas palju arutelu tekitanud, siis seetõttu sai ka magistritöö eesmärk just selline valitud.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitati 4 uurimisküsimust:

- 1) Mis on tavalise haldusakti ning üldkorralduse eristamise alused;
- 2) Mis on üldkorralduse ja määruse eristamise alused;
- 3) Kas ATSS § 2 lg-s 1 nimetatud ettekirjutuse all mõeldakse ka üldkorraldusega isikutele pandud kohustusi;
- 4) Kas asendustäitmise ja sunniraha seaduses nimetatud sunnivahendit on võimalik rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel;

Magistritöös tuvastatule on haldussunni rakendamise puhul tegemist haldusmenetlusega ning seetõttu kohalduvad antud menetluses ka haldusmenetluse seaduse sätted. Haldusmenetlus annab haldusorganile tööriistad, mis aitab tagada, et haldusakti adressaadile ning teistele haldusaktiga puudutatud isikutele väljastatakse seaduse nõuetele vastav haldusakt. Seeläbi on

kaitstud haldusakti adressaadi õigused. Haldusmenetluse käigus on haldusorganil võimalik väljastada haldusakte, millega reguleeritakse haldusakti adressaadi õigusi ja kohustusi. Täpsemalt öeldes haldusaktiga reguleeritakse avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumit, mille käigus tekitatakse, muudetakse või lõpetatakse isiku õigusi või kohustusi.

Haldusakti tunnuste teadmine annab haldusorganile suunised, et mõista seda, millise haldusakti liigiga võib olla tegemist. Haldusakti üheks kesksamaks tunnuseks on see, et haldusaktiga reguleeritakse üksikjuhtumit. See tähendab, et üksikjuhtum on seotud konkreetse ajaga ja mingisuguse kindla ruumiga, mistõttu ei saa eksisteerida ühtegi teist täpselt samasugust olukorda. COVID-19 viiruse leviku piirangute raames on tõusnud küsimus, kas tegemist on ikkagi ühe konkreetse üksikjuhtumiga, mida on võimalik reguleerida haldusaktiga. Saksa õiguskirjanduses on jõutud järeldusele, et üksikjuhtumiks saab nimetada ka COVID-19 viiruse levikuga seotud piiranguid, sest tegemist on ühe konkreetse viirusega, mida takistatakse erinevate meetmetega, mis vastavalt olukorrale võivad muutuda.

Tulenevalt asjaolust, et COVID-19 viiruse levikut püütakse takistada erinevate meetmetega ning ajaliselt pikema perioodi jooksul, kui üks konkreetne ajahetk, siis see viitab sellele, et Vabariigi Valitsuse korralduse puhul ei ole tegemist tavalise haldusaktiga vaid üldkorraldusega. Eelnev tähendab seda, et üldkorralduse puhul on tegemist küll haldusaktiga, kuid üldkorraldusel on tunnused, mis eristavad seda tavalisest haldusaktist. Üldkorraldust on omakorda võimalik jagada kaheks – üldiste tunnuste alusel määratav üldkorraldus ning asja avalik-õiguslikku seisundi muutev üldkorraldus. Kõiki olukordi haldusmenetluses ei ole otstarbekas reguleerida tavalise halduse üksikaktiga.

Üldkorraldus on suunatud adressaatidele, keda on võimalik tuvastada üldiste tunnuste alusel. See tähendab ühtlasi ka seda, et üldkorralduse adressaate võib olla mitmeid. Tavalist haldusakti väljastades on haldusorganile koheselt teada konkreetsed adressaadid, kellele on haldusakt suunatud, mis peamiselt eristabki tavalist haldusakti üldkorraldusest. Üldkorraldus kehtib kõikidele isikutele, kes vastavad nendele tunnustele, mis on üldkorralduses välja toodud, kuid tavaline haldusakt kehtib sellele konkreetsele adressaadile, kes on haldusaktis adressaadiks määratud.

Kuna üldkorraldus on samuti haldusakt, siis saab üldise lähenemise kohaselt üldkorraldus reguleerida ainult üksikjuhtumit. Erinevalt eelnevast on kohtupraktika kohaselt siiski võimalik, et üldkorraldus reguleerib isikute käitumist määratlemata arvul juhtudel. Selline üldkorralduse

tunnus viitab täiendavalt sellele, et probleemkohad võivad hoopis tekkida üldkorralduse ja õiguse üldakti eristamisel. Üheks oluliseks tunnuseks üldkorralduse ja tavalise haldusakti eristamisel on ka see, et üldkorraldusega on võimalik reguleerida asja avalik-õiguslikku seisundit.

Eelmises lõigus välja toodu kohaselt on üldkorraldusega võimalik reguleerida olukordi, mis esinevad rohkem kui üks kord. Üldkorraldusega reguleeritakse juhtumeid, mis võivad korduda, kui mitte piiritlemata juhtudel, sest see on pigem omane määrusele. üldkorralduse eristamine määrusest ei ole lihtne, kuigi sisu poolest on tegemist ühel juhul halduse üksikaktiga ning teisel juhul õiguse üldaktiga.

Kõik üldkorraldused ei ole oma üldistuselt täpselt samasugused. Üldkorraldused võivad enda abstraktsuselt olla väga erinevad, kuid kõik nad on siiski haldusmenetluse seaduse kohaselt üldkorraldused. Vabariigi Valitsuse korraldused COVID-19 viiruse leviku piiramiseks näitavad, et piir üldkorralduse ja määruse vahel on õhkõrn. Õigusnorme võib lõpmatuseni konkretiseerida, mistõttu abstraktsuse ja konkreetsuse astmeid võib samuti olla palju. COVID-19 viiruse leviku piiramiseks kehtestatud Vabariigi Valitsuse korralduse näol on siiski tegemist üldkorraldusega, sest COVID-19 on üksikjuhtum, mille leviku piiramiseks on kehtestatud mitmeid erinevaid meetmeid ühe üldkorralduse sees. Vabariigi Valitsuse eesmärk on olnud siiski tagada piisav õiguste kaitse üksikisikutele läbi kohtumenetluste, mis on üheks peamiseks kriteeriumiks määruse ja üldkorralduse eristamisel.

Magistritöö teises peatükis analüüsiti haldussunni rakendamise võimalikkust üldkorralduse täitmata jätmisel. Haldussunni eesmärgiks mõjutada haldusakti adressaati oma kohustust täitma või hoiduma haldusaktis nimetatud kohustuse rikkumisest. Tegemist ei ole karistusliku iseloomu omava meetmega vaid mittekaristusliku meetmega. Üldkorralduse täitmata jätmisel on sunnivahendi rakendamisega võimalik taastada ettekirjutuses soovitud õiguspärane olukord. Näiteks kui Vabariigi Valitsus on üldkorraldusega kehtestanud kohustuse kanda siseruumides kaitsemaski, siis sellisel juhul on asendustäitmise ja sunniraha seaduse mõtte kohaselt võimalik rakendada haldussunni isiku suhtes, kes ei täida Vabariigi Valitsuse korraldust.

Haldussunni üheks liigiks asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt on sunniraha. Sunniraha kui sunnivahendi üks liik on efektiivne ja täidab enda eesmärgi olukordades, mis ei nõua kiirelt ettekirjutuses märgitud kohustuste täitmisele sundimist. Arvestades COVID-19 viiruse leviku kiirust, siis sellises olukorras ei ole otstarbekas rakendada sunniraha isikute

suhtes, kes ei kanni maski avalikes siseruumides. Sunniraha rakendamise hetkeks on viirus juba levinud ning seeläbi ei aita sunnivahend enam kaasa ettekirjutuse eesmärgi täitmisele ehk viiruse leviku tõkestamisele.

Selleks, et sunniraha oleks üldse võimalik määrata on vaja täita teatud konkreetsed seaduses nõutud tingimused. Sunniraha rakendamise kõige esimeseks eelduseks on kehtiva ettekirjutuse olemasolu, millega on ettekirjutuse adressaadile pandud kohustus teha mingi konkreetne tegu või vastupidiselt hoiduda mingist konkreetsest tegevusest. Järgmiseks eelduseks on adressaadile hoiatuse tegemine sunnivahendi rakendamise võimalikkuse osas, kui adressaat jätab ettekirjutuse tähtjaks täitmata. Kolmandaks eelduseks sunniraha rakendamisel on see, et haldusakti adressaat on jätnud ettekirjutuse hoiatuses märgitud tähtjaks täitmata.

Sunniraha rakendamise võimalikkuse analüüsimisel üldkorralduse täitmata jätmisel on selgunud, et kõige probleemsem koht sunniraha rakendamisel peitub sunnivahendi hoiatuses. Hoiatuse sisuks on anda ettekirjutuse adressaadile teada, et kui ei täideta ettekirjutuses märgitud tähtjaks ettekirjutuses nimetatud kohustusi, siis haldusorgan rakendab hoiatuses märgitud sunnivahendit. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt peab hoiatus sisaldama adressaadi ees- ja perekonnanime ning aadressi või juriidilise isiku nime ja postiaadressi. Arvestades asjaolu, et üldkorralduses ei märgita konkreetseid adressaate, siis sellisel juhul ei vasta üldkorralduses tehtud hoiatus seaduses olevatele vorminõuetele.

Kohtupraktika kohaselt on hoiatuse puhul tegemist toiminguga. Asendustäitmise ja sunniraha seadus annab võimaluse hoiatuse teha koos ettekirjutusega ehk üldkorraldusega. Ühelt poolt vorminõuded ei võimalda teha sellist hoiatust, kus ei ole märgitud konkreetset adressaati, kuid teisalt üldkorraldusega tutvumisel saab adressaat teada ka sunnivahendi hoiatusest ning seeläbi on täidetud hoiatuse peamine eesmärk ehk teavitamine sunnivahendi rakendamise võimalikkusest ettekirjutuse täitmata jätmisel. Eelnevalt nimetatud vormiviga ei saa magistriltõõ autori hinnangul olla niivõrd oluline vormiviga, et see ei võimaldaks lugeda hoiatust tehtuks koos üldkorraldusega, milleks asendustäitmise ja sunniraha seadus tegelikult võimaluse annab. Analoogiliselt haldusaktiga on nii kohtud kui ka haldusmenetluse seadus ise välja toonud, et ainuüksi vormiviga ei saa olla aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamiseks. Magistriltõõ autori hinnangul ei saa selline vormiviga nagu seda on adressaadi märkimata jätmine üldkorralduses olla puuduseks, et lugeda hoiatus ehk toiming õigusvastaseks.

Antud magistritöös tuvastati, et probleemkoht tekib hoopis sellise sunnivahendi hoiatusega, mida ei tehta koos üldkorraldusega, vaid soovitakse teha ettekirjutusest ehk üldkorraldusest eraldi. Asendustäitmise ja sunniraha seadus ei võimalda teha hoiatust eraldiseisvana üldkorraldusega sarnases stiilis ehk sellisel, et adressaadid tuvastatakse üldiste tunnuste alusel.

Eelnevalt välja toodud probleemkohast seoses hoiatusega, on põhjendatud küsimus, kas ettekirjutuse all asendustäitmise ja sunniraha seaduses on üldse mõeldud üldkorraldust, kui hoiatust sarnaselt üldkorraldusega ei ole võimalik teha. Magistritöös tuvastati, et asendustäitmise ja sunniraha seaduses on ettekirjutuse all mõeldud siiski lisaks tavalisele haldusaktile ka üldkorraldust. Asendustäitmise ja sunniraha seadusest ei tule välja konkreetset keeldu, mis ütleks et sunniraha ei ole võimalik rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel.

Lisaks analüüsi magistritöö kolmandas peatükis sunniraha rakendamise efektiivsust COVID-19 viiruse leviku piirangute täitmata jätmisel. Eelnevalt välja toodud teoreetilise käsitluse kohaselt on sunniraha rakendamine võimalik COVID-19 viiruse leviku piirangutega seotud üldkorralduste täitmata jätmisel, kuid see ei ole efektiivne. Sunniraha ei ole efektiivne sunnivahend kiireloomuliste kohustuste täitmisele sundimisel. Sunniraha ei ole asendustäitmise ja sunniraha seaduse mõttest tulenevalt mõeldud pikaajaliste kohustuste täitmisele sundimiseks, sest sellistes olukordades ei täida sunniraha enda eesmärki, milleks on ettekirjutuse täitmisele sundimine.

Selleks, et sunniraha oleks efektiivne peab olema ka sunniraha määramise protsess efektiivne mitte üleliia kohmakas. Sunniraha määramise protsess on COVID-19 viiruse leviku piiramiseks mõeldud maskikohustuse täitmisele sundimiseks liiga kohmakas ja aega nõudev. Sunniraha määramine ja sellega kaasnev protsess on sobiv kohustustele, mis ei ohusta inimeste tervist niivõrd palju ning on suunatud pigem ühe konkreetse kohustuse täitmisele üheks konkreetseks ajahetkeks.

Sunniraha peab olema piisavalt leebe, kuid teisalt peab tagama ettekirjutuse täitmise. Eelnev tähendab seda, et sunniraha rakendamisel üldkorralduse mittetäitmisel tuleb lähtuda sarnaselt haldusaktidele proportsionaalsuse printsiibist. Proportsionaalsust sunniraha määramisel on keerukas hinnata, kui üldkorraldus on suunatud mitmetele erinevatele isikutele mitmete kohustuste täitmiseks. Üldkorraldust väljastades ei tea haldusorgan tihti, kes täpselt on üldkorralduse adressaadid. Sunniraha rakendamise otsus peab siiski olema individuaalne, mida on üldkorralduse täitmata jätmisel keerukam järgida, kui tavalise haldusakti täitmata jätmisel.

Magistritöö koostamisel tehtud analüüsi põhjal saab autori hinnangul kokkuvõtlikult järeldada, et sunniraha on võimalik rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel, kui sunniraha hoiatus on tehtud koos ettekirjutusega ehk üldkorraldusega. Sunniraha ei ole võimalik üldkorralduse täitmata jätmisel rakendada siis, kui hoiatus tehakse üldkorraldusest eraldi ning hoiatuses märgitakse üldkorraldusega sarnaselt ainult üldised tunnused, mille alusel on võimalik adreseatide ring tuvastada. Isegi kui teoreetiliselt on võimalik sunniraha rakendada üldkorralduse täitmata jätmisel, ei ole sunniraha protsess ega sunniraha ise piisavalt efektiivne, et motiveerida inimesi täitma COVID-19 viiruse leviku piiramiseks mõeldud maskikohustust.



# APPLICATION OF NON-COMPLIANCE LEVY UPON FAILURE TO COMPLY WITH GENERAL ORDER

## ABSTRACT

To limit the spread of COVID-19 infection in Estonia and to protect people's health, different restrictions have been enforced in Estonia. To enforce such restrictions on movement or other circumstances on citizens, the Government of Estonia issued orders to establish such restrictions. The previously mentioned government issued orders are administrative acts, which allow the administrative authority to issue coercive measures for non-compliance towards the addressee of the administrative act.

According to the Administrative Procedure Act, an administrative act is a legislation which can take the form of an order. An administrative act is used to regulate a singular case, which is directed towards creating, altering or stopping people's rights or responsibilities. The Administrative Procedure Act also highlights that an administrative act can also be a general order, which is determined on the basis of general characteristics or changing the public law status of things. If an administrative authority issues an administrative act, it does not mean that all addressees comply fully with the act and its duties. To motivate the addressees to ensure performance of an obligation, the administrative authority can enforce, in accordance with the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act, an administrative coercion, one method being a non-compliance levy.

The purpose of the Master's thesis is to find out if the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act can enforce non-compliance levies if the general order is not followed or complied with. The goal is thus because the orders enforced to stop the spread of COVID-19 infection by the government were enforced as general orders, an administrative act sub-category. Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act does not stipulate clearly if coercive measures can be enforced when the general order is not fulfilled. The government's order regarding the spread of COVID-19 has sparked controversy in society and that is why the purpose of the thesis was chosen.

To achieve the purpose of the thesis, four research questions were raised:

- 1) What are the basis to differentiate a regular administrative decision from a general order;
- 2) What are the basis to differentiate a general order from a regulation;
- 3) If the compliance notice mentioned in SPNCLA §2 ss 1 also means responsibilities placed on people by the general order;
- 4) If the coercive measures names in the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act are possible to enforce when not complying with the general order;

According to the findings in the thesis, enforcing an administrative coercion is an administrative procedure and therefore the regulations of the Administrative Coercion act are applicable. Administrative coercion gives the administrative authority the necessary tools, so the addressee of the administrative act and other individuals affected by the act are issued an administrative act which corresponds to the requirements of the act. This way the rights of the addressee of the administrative act are protected. During the administrative procedure the administrative authority has the capability to issue administrative acts, which are used to regulate the rights and responsibilities of the addressee. More precisely, the administrative act is used in public law relationships to regulate a singular case, during which the rights and responsibilities of an individual are created, altered or stopped.

The Administrative Procedure Act names different types of administrative activities, one of which is the administrative act mentioned in the previous section. Knowing the characteristics of the administrative act gives the administrative authority the guidelines to understand which type of administrative act it is. One of the main characteristics of the administrative act is that the act is used to regulate a singular case. This means that the singular case is linked with a concrete time and some form of a specific room, which is why another identical situation cannot exist. The restrictions stemming from the spread of the COVID-19 infection have raised a question, that whether it is a singular case which can be regulated by the administrative act. In German law literature a conclusion was reached which says that the restrictions enforced because of the spread of the COVID-19 infection are a singular case, because it is one specific virus that is being prevented with different measures which can change depending on the situation.

Due to the circumstance that the prevention of the spread of the COVID-19 infection is done with different measures and during a longer time period, rather than a specific moment in time, the government's order is not a regular administrative act, but a general order. This means the general order is indeed an administrative act, but a general order has characteristics which

distinguishes it from a regular administrative act. General orders can be divided into two – general order determined on the basis of general characteristics and a general order changing the public law status of things. All situations in administrative procedure are not practical to regulate with a regular, singular administrative act.

A general order is directed towards addressees, who are identifiable on general characteristics. This also means there could be several addressees of the general order. When issuing a regular administrative act, the administrative authority instantly knows the concrete addressees for whom the administrative act is directed towards, which mainly distinguishes an administrative act from a general order. A general order applies to all people who match the characteristics stated in the general order, an administrative act applies for the concrete addressee who has been designated as the addressee in the administrative act.

As a general order is also an administrative act, then using a general approach a general order can regulate only a singular case. Despite the previous, court practice states it is possible that a general order regulates people's behaviour in an unspecified number of cases. Furthermore, this characteristic of the general order indicates the problematic situations may appear when differentiating between a general order and legislation of general application. One key characteristic in distinguishing between a general order and a regular administrative act is that with a general order it is possible to regulate the public law status.

According to the statements from the previous section, it is possible to regulate situations which occur more than once with a general order. A general order is used to regulate cases which may repeat, but not on unlimited cases as that is more inherent to an act. Distinguishing a general order from an act is not simple, although by contents it is a singular administrative act in one case and a legislation of general application in another.

All general orders are not identical in their generalizations, general orders can be very different in their abstraction, although all of them are general orders according to the Administrative Procedure Act. Orders placed to limit the spread of the COVID-19 infection by the government show that the line between a general order and an act are razor thin. Legal provisions can be concretized endlessly, which is why there could be many levels of abstraction and concretion. Order placed to limit the spread of the COVID-19 infection by the government is still a general order, because COVID-19 is a singular case and to stop the spread of the infection, many measures are enforced within one general order. The aim of the government has still been to

provide enough protection of rights for individuals through court procedures, which is one of the main criteria when differentiating between an act and a general order.

The second chapter of the thesis analysed the possibility of the implementation of an administrative coercion when not complying with the general order. The aim of an administrative coercion is to influence the addressee of the administrative act to fulfil their duties or to prevent them breaking their duties named in the administrative act. It is not penal in nature as a measure, but non-penal. Enforcing an administrative coercion for non-fulfilment of a general order allows to restore the lawfulness as desired in the compliance notice. For example, if the government has enforced a rule to wear masks indoors with the general order, then according to the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act, an administrative coercion can be enforced towards the individual who does not comply with the government's order.

According to the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act, one type of administrative coercion are non-compliance levies. Non-compliance levy as one type of coercive measure is effective and fulfils its purpose in situations that do not swiftly require the fulfilment of responsibilities noted in the compliance notice. Taking into account the speed of the COVID-19 infection, then it is not reasonable to enforce non-compliance levy to individuals who do not wear masks indoors. By the time the non-compliance levy is enforced, the virus has already spread and therefore a coercive measure will not help fulfil the aim of the compliance notice – to limit the spread of the infection.

To be able to determine non-compliance levies, certain criteria of the law must be met. The first of such requirement for enforcing non-compliance levies is the existence of a valid compliance notice, with it the addressee of the compliance notice has been issued a duty to do a specific act or oppositely to refrain from a certain activity or action. The next prerequisite is warning the addressee of the potential of a coercive measure, if the addressee does not comply with the compliance notice by its deadline. The third prerequisite for enforcing non-compliance levies is that the addressee of the compliance notice has not fulfilled the compliance notice by its deadline.

While analysing the possibility of enforcing non-compliance levies when not complying with a general order, it has transpired that the most problematic aspect of non-compliance levies enforcement lies in the warning of coercive measures. The content of the warning is to let the

addressee of the compliance notice know, that if the duties of the notice are not complied with by the deadline stated in it, then the administrative authority will enforce the compliance measures stated in the warning. According to the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act the warning must include the addressees first and family name and the address or the name of the legal person and its postal address. Taking into account that in the general order no concrete addresses are noted, then a warning issued within the general order does not fulfil the form requirement of the law.

In accordance with court practice, a warning is a procedure. The Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act allows to issue a warning with a compliance notice, i.e., a general order. On one hand the form requirements do not allow to issue a warning, in which a concrete addressee is not noted, but on the other hand after familiarizing themselves with the general order the addressee will know about the coercive measure warning and therefore the main aim of the warning is fulfilled – notification of a possible enforcement of coercive measures for non-complying with the compliance notice. By the assessment of the thesis's author, the previously mentioned form error can not be that crucial that it would not allow the warning to be considered finalized with the general order, for which the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act actually gives the possibility. Analogically with the administrative act, the courts and Administrative Procedure Act point out that a mere form error can not be the basis to recognise that an administrative act is invalid. By the assessment of the thesis's author a form error like the lack of noting an addressee in a general order can not be a sufficient reason for the warning or procedure to become unlawful.

In this thesis it was identified that the problem occurs with a coercive measure warning that is not made with the general order but wished to make separately from the compliance notice or general order. Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act does not allow to issue a separate warning in a similar style to a general order, meaning the addressees are identified on the basis of general characteristics.

The previously mentioned problem area regarding warnings raises a question, if the compliance notice in the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act even means a general order, when a warning, similarly to a general order, cannot be issued. It was identified in the thesis that the compliance notice mentioned in the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act can mean an administrative act as well as a general order. The

Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act does not concretely prohibit enforcing non-compliance levies for not complying with the general order.

Furthermore, in the third chapter of the thesis, the effectiveness of the enforcement of non-compliance levies for not complying with the COVID-19 restrictions was analysed. Previously pointed out theoretic approach shows that the enforcement of non-compliance levies is possible for not adhering to the restrictions placed to limit the spread of the COVID-19 infection, but it is not effective. Non-compliance levy is not an effective method for forcing the fulfilment of urgent responsibilities. Non-compliance levies are not meant for forcing long-lasting fulfilment of duties and responsibilities by the essence of the Substitutional Performance and Non-Compliance Levies Act, because in such situations the non-compliance levy does not execute its purpose, which is force the fulfilment of the compliance notice.

For the non-compliance levy to be effective the process of determining non-compliance levies must be effective and not overly unwieldy. The process to determine non-compliance levies for the enforcement of wearing masks to limit the spread of the COVID-19 infection is too unwieldy and time-consuming. Determining non-compliance levies and the process that goes with it is more suitable for duties that do not danger people's health as drastically and are instead aimed more towards one concrete obligation and its fulfilment in a concrete moment of time.

In summary, from the analysis done in compiling the thesis the author can conclude that it is possible to enforce non-compliance levies for not complying with a general order, if the non-compliance levy warning is done in conjunction with a compliance notice or general order. Non-compliance levy cannot be enforced for not complying with a general order when the warning is issued separately from the general order and in the warning, similarly to a general order, only the general characteristics by which the circle of addressees can be identified are stated. Even if it is theoretically possible enforcing con-compliance levies for not complying with a general order, the process for non-compliance levies and the levy itself is not effective enough to motivate people to comply with the mask mandate to limit the spread of the COVID-19 infection.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Juura. Tallinn 1996.
2. Aedmaa, A, Lopman, E, Parrest, N, Pilving, I, Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004.
3. Asendustäitmise ja sunniraha seaduse eelnõu 458 SE seletuskiri- Riigikogu.ee. <https://www.riigikogu.ee/download/8f19cdb9-99dd-36c0-bede-228a4fadaf1b> (03.03.2022).
4. Cennimo, D. How did the coronavirus outbreak start. (15.06.2021) – medscape.com. <https://www.medscape.com/answers/2500114-197402/how-did-the-coronavirus-outbreak-start> (15.09.2021).
5. COVID-19 Coronavirus Pandemic – Worldometer. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (03.04.2022).
6. Coronavirus History - WebMD. <https://www.webmd.com/lung/coronavirus-history> (15.09.2021).
7. Eberle, E, J. The West German Administrative Procedure Act: A Study in Administrative Decision Making. (1984) – HeinOnline. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/psilr3&i=77> (11.03.2022).
8. Ernits, M. Määruse mõiste – Õiguskeel 2010/3.
9. Jäätma, J. Sunniraha kui kohustatud isiku sundimise vahend ja sunnivahend. – Juridica 2015/10.
10. Kanger, L. Menetlustoiming ja selle vaidlustamine. Tartu: Riigikohus, õigusteabe osakond 2010. - [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/menetlustoiming\\_l\\_kanger.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/menetlustoiming_l_kanger.pdf) (10.03.2022).
11. Klafki, A. Verwaltungsrechtliche Anwendungsfälle im Kontext der Covid-19-Pandemie. (2020) – BeckOnline: <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/Dokument?vpath=bibdata%2Fzeits%2Fjus%2F2020%2Fcont%2Fjus.2020.511.1.htm&pos=1&hlwords=on> (25.01.2022).
12. Klopets, U. Asendustäitmise ja sunniraha rakendamise analüüs. (2011) – Kriminaalpoliitika. [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/asendustaitmise\\_ja\\_sunniraha\\_rakendamise\\_analuus.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/asendustaitmise_ja_sunniraha_rakendamise_analuus.pdf) (05.02.2022).

13. Kranich, H. Kriisiaja piirangute õiguskaitsest. - <https://www.err.ee/1608362910/helen-kranich-kriisiaja-piirangute-oiguskaitsest> (27.01.2022).
14. Koolmeister, I. Krestomaatiline käsitlus haldussunnist ja haldustrahvid. – Juridica 2020/4.
15. Kütt, S. Sunniraha rakendamise menetlus. – Õiguskeel 4/2015.
16. Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – Juridica 2003/1.
17. Madise, Ü. Vastus õigusaktide eristamise ning COVID-19 haiguse levikuga seotud piirangute õigusliku iseloomu ja vaidlustamise kohta. Õiguskantsleri 12.01.2021 vastus nr 14-5/210039/2100203.
18. Maurer, H. Haldusõigus. Juura. Tallinn 2004.
19. Merusk, K. Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation. – Juridica International IX/2004.
20. Merusk, K. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica 2001/8, lk 520.
21. Merusk, K. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica 2011/1.
22. Merusk, K., Taro, K. PS § 87/5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. Vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum.
23. Mikiver, M. Haldusõigus:Üldosa. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003.
24. Mikiver, M., Põllumäe, S. Sissejuhatus õigusesse. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2003.
25. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Juura. Tallinn 2004.
26. Parrest, N, Aedmaa, A. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Tallinn: Riigikantselei 2003. - <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/22628> (10.03.2022).
27. Pilving, I. Eesti kohtud tagavad õiguskaitse igas olukorras. – err.ee. <https://www.err.ee/1089232/ivo-pilving-eesti-kohtud-tagavad-oiguskaitse-igas-olukorras> (04.03.2022).
28. Pilving, I. PS § 152/20. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. Vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum.
29. Pünder, H. German Administrative procedure in a comparative perspective: Observations on the path to a transnational ius commune proceduralis in administrative law. (18.12.2013) – Academic.oup.com. International Journal of Constitutional Law. <https://academic.oup.com/icon/article/11/4/940/698721> (15.10.2021).
30. Ramsauer, U. Üldkorralduse ja määruse vahetegu. – Juridica 2018/5.
31. Rauk, T, Rohtla, K, Timmermann, M. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi praktika näitel. – Juridica 2016/7.



32. Riigikohtunik: valitsuse üldkorraldused ei saa olla nii ulatusliku. - <https://www.err.ee/1608415136/riigikohtunik-valitsuse-uldkorraldused-ei-saa-olla-nii-ulatuslikud> (05.01.2022).
33. Saarmets, V. Haldusakti tühisus. – Õiguskeel 4/2017.
34. Schoch, F. Haldusõiguse euroopastumine. – Juridica 2017/1.
35. Siegel, T. Verwaltungsrecht im Krisenmodus. (2020) – BeckOnline. <https://beck-online-beck-de.ezproxy.utlib.ut.ee/?vpath=bibdata/zeits/NVWZ/2020/cont/NVWZ.2020.577.1.htm> (15.10.2021).
36. Tsuji, Y. COVID-19 and the law: how can governments ensure that citizens fulfill their obligations? A look into Japanese law. (2021) – HeinOnline. [https://heinonline-org.ezproxy.utlib.ut.ee/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/heallaw16&div=7&start\\_page=20&collection=journals&set\\_as\\_cursor=9&men\\_tab=srchresults](https://heinonline-org.ezproxy.utlib.ut.ee/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/heallaw16&div=7&start_page=20&collection=journals&set_as_cursor=9&men_tab=srchresults) (01.02.2022).
37. Tupay, P. K. Riigivõimu otsused koroonaviiruse ohjeldamiseks: kas garantiikiri Eesti riigi püsimiseks või demokraatia lõpp?. – Juridica, 2020/3.
38. Turvafirma võttis MEM Cafe juures korrapidamise politseilt üle – Postimees. <https://www.postimees.ee/7399282/turvafirma-vottis-mem-cafe-juures-korrapidamise-politseilt-ule> (03.03.2022).
39. Vabariigi Valitsuse korralduse „COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud“ seletuskiri – kriis.ee. <https://www.kriis.ee/media/673/download> (10.10.2021).
40. Valitsus kuulutas Eestis välja eriolukorra 1. maini – Eesti Vabariigi Valitsus. <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-kuulutas-eestis-valja-eriolukorra-1-maini> (15.09.2021).
41. Vallikivi, H. Põhiõiguste ja -vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. – Juridica 1997/5.
42. Ülemiste hingamisteede ägedad viirusnakkused – Terviseamet. <https://www.terviseamet.ee/et/nakkushaigused-a-u/ulemiste-hingamisteede-agedad-viirusnakkused> (01.09.2021).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

43. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
44. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituse korraldamise piirangud – RT III, 19.08.2020, 1.
45. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud – RT III, 31.03.2022, 3.
46. COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud meetmed ja piirangud. - RTIII, 23.11.2020,2.
47. Eesti Panga seadus. – RT I, 22.04.2020, 3.
48. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
49. Eriolukorra juhi korraldus Saaremaa, Hiiumaa, Vormsi, Ruhnu, Kihnu ja Muhu valla ning Manija saare territooriumil liikumisvabaduse piirangute kehtestamise kohta. – RT III, 28.04.2020, 5.
50. Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. – RT III, 13.03.2020, 1.
51. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.12.2021, 20
52. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 13.03.2019, 55.
53. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I, 29.12.2011, 228.
54. Hädaolukorra seadus. - RT I, 17.11.2021, 9.
55. Karistuseseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9.
56. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 25.06.2021, 8.
57. Korrakaitse seadus. – RT I, 03.03.2021, 5.
58. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus. – RT I, 22.05.2021, 7.
59. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus. – RT I, 07.03.2019, 4.
60. Riigi Teataja seadus. – RT I, 10.11.2018, 11.
61. Riigivastutuse seadus. – RT I, 17.12.2015, 76.
62. Turismiga seotud majandusharu ettevõtjate toetamine seoses COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse levikuga – RT I, 29.12.2021,35.
63. Verwaltungsverfahrensgesetz – [https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/\\_35.html](https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/_35.html) (01.10.2021).

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

64. RKHKo 3-3-1-72-14.
65. RKHKo 3-3-1-54-07.
66. RKHKo 3-3-1-3-01.
67. RKÜKo 3-4-1-6-12.
68. RKPJKo 3-4-1-6-10.
69. RKPJKo 3-4-1-4-02.
70. RKÜKo 3-3-1-85-10.
71. RKHKm 3-21-2071.
72. RKHKm 3-16-2290.
73. RKHKm 3-3-1-95-07.
74. RKHKm 3-19-557.
75. RKHKm 3-3-1-31-03.
76. RKHKm 3-17-749.
77. RKHKm 3-21-2241.
78. TlnRnKm 3-21-2803.
79. TlnHKo 3-21-1079.
80. TlnHKm 3-21-377.