

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Iris Rebane

VEAOTSUS HALDUSAKTI PÕHJENDAMISE KOHUSTUSE VAATEST

Magistritöö

Juhendaja

Andra Laurand, *1. jur. Staatsprüfung*

Tartu
2026

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Haldusakti põhjendamise kohustus ja selle rikkumise tagajärjed	8
1.1. Haldusakti põhjendamise kohustuse eesmärgid	8
1.2. Haldusakti põhjendamise kohustuse olemus	10
1.3. Haldusakti põhjendamise kohustuse rikkumise tagajärjed	13
1.3.1. Vead õiguslikus aluses	17
1.3.2. Vead faktilises aluses	19
1.3.3. Vead kaalutlustes	19
1.3.4. Kohtumenetluses haldusakti põhjenduste esitamise lubatavus	21
2. Veatsus haldusakti põhjendamise kohustuse rikkumise kõrvaldamiseks	26
2.1. Võrdlusriikide praktika	26
2.1.1. Hollandi õigus	26
2.1.2. Belgia õigus	28
2.1.3. Saksa õigus	30
2.2. Kavandatud veatsuse regulatsioon	31
2.3. Menetluslikud küsimused	32
2.3.1. Veatsuse tegemise ajahetk	32
2.3.2. Veatsuse sisu	34
2.3.3. Veatsuse edasikaebamine	35
2.3.4. Uue haldusakti andmine	36
2.3.5. Veatsusele järgnev kohtumenetlus ja menetluskulude jaotus	37
2.4. Veatsuse tegemise eeldused haldusakti põhjendamisvea kõrvaldamiseks	38
2.4.1. Kergesti kõrvaldatav menetlus- või vormiviga	39
2.4.2. Menetlus- või vormiviga võis mõjutada asja otsustamist	40
2.4.3. Ebaproportsionaalse riive puudumine	42
3. Veatsuse regulatsiooni kooskõla põhiseadusega	44
3.1. Kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega	44
3.1.1. Põhimõtte olemus	44
3.1.2. Põhimõtte piirang	46
3.2. Kooskõla kaebepõhiõigusega	49
3.2.1. Kaebepõhiõiguse kaitseala	49
3.2.2. Kaebepõhiõiguse kaitseala riive	51

3.2.3.	Kaebepõhiõiguse riive põhiseaduspärasus	53
3.2.3.1.	Piiriklausel.....	53
3.2.3.2.	Riive formaalne põhiseaduspärasus	54
3.2.3.3.	Riive materiaalne põhiseaduspärasus	55
3.2.3.3.1.	Legitiimne eesmärk	55
3.2.3.3.2.	Sobivus	56
3.2.3.3.3.	Vajalikkus.....	57
3.2.3.3.4.	Mõõdukus	58
	Kokkuvõte	66
	The Administrative Loop from the Perspective of the Duty to State Reasons for Administrative Acts.....	70
	Kasutatud materjalid	77
	Kasutatud kirjandus	77
	Kasutatud muud allikad	79
	Kasutatud õigusaktid	80
	Kasutatud kohtupraktika.....	81

SISSEJUHATUS

Kuigi Eesti kohtusüsteem on rahvusvahelises võrdluses eeskujulik, esineb mitmeid negatiivseid suundumusi – kohtute jõudlus väheneb ja menetlusajad pikenevad.¹ Kohtusüsteemi mitmetahuliste murekohtade lahendamiseks viib Justiits- ja Digiministeerium ellu kohtureformi, mis hõlmab nii organisatoorset külge kui ka „õigusliku tööriistakasti“ parandamist ehk muudatusi menetlusseadustikes.² Kohtureform on põhjustanud juristkonnas palju kõneainet ja tekitanud vastakaid seisukohti, kuid arutelud on keskendunud eelkõige kohtukorraldusele ja -haldusele, mitte menetlusseadustike muudatustele.³ Käesolev magistritöö keskendubki reformi seni vähem käsitletud menetluslikule osale, täpsemalt halduskohtumenetluse tõhustamiseks kavandatud veaotsuse regulatsioonile.

Justiits- ja Digiministeerium algatas 2023. aastal halduskohtumenetluse seadustiku⁴ (edaspidi HKMS) muutmiseks väljatöötamise kavatsuse (edaspidi VTK), mille fookus oli eeskätt otsida võimalusi taastuvenergiaprojektidega seonduvate kohtumenetluste kiirendamiseks. VTK järgselt koostati 2024. aastal halduskohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.⁵ Eelnõu peamine eesmärk on tõhustada halduskohtute tööd ja kiirendada kohtumenetlusi.⁶ Osana muudatuste komplektist nähakse eelnõus ette veaotsuse instituudi loomine, täiendades halduskohtumenetluse seadustikku paragrahviga 171¹. Veaotsusega antaks kohtule võimalus teha õigusvastasust tuvastav vaheotsus, millega tehakse kindlaks, et vaidlustatud haldusaktil on menetlus- või vormivead, mis ühest küljest võisid mõjutada otsuse sisu, kuid

¹ Luha, K. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2025. aasta menetlusstatistika: milliseid kohtuasju, kuidas ja kui kaua lahendati. – Kohtute aastaraamat 2025, <https://aastaraamat.riigikohus.ee/maa-haldus-ja-ringkonnakohtute-2025-aasta-menetlusstatistika-milliseid-kohtuasju-kuidas-ja-kui-kaua-lahendati/> (27.04.2026); Kõve, V. Kas kohtusüsteemi on vaja reformida ja millised on sellega seotud hirmud?. – Juridica 2026/3.

² Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu seletuskiri, lk-d 5–6. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1aa784c-81d6-4dc2-aebe-0427e202c327#SCWib5hx> (27.04.2026).

³ Erinevatest seisukohtadest annab kokkuvõtlikku ülevaate Juridica erinumber 2026/3, mis käsitleb Eesti Juristide Liidu konverentsi “Kas Eesti kohtusüsteem vajab reformi?” (25.09.2025) teemasid. Vt näiteks Hirsnik, E., Pappel, T., Pärsimägi, A. Kohtureformid – kas “lõputu küünlapäev?”. – Juridica 2026/3; Kõve, V.

⁴ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2025, 14.

⁵ Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu väljatöötamise kavatsus. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/6206e1dd-a165-4a58-8006-d805e20472f3#iqCTNiU2> (27.04.2026); Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/6d4258ac-f45a-4f96-8133-acef12af9a91#Jzh7Blfx> (27.04.2026).

⁶ Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu seletuskiri, lk 1. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/6d4258ac-f45a-4f96-8133-acef12af9a91#Jzh7Blfx> (27.04.2026).

mida saab teisalt kergesti kõrvaldada. Pärast veaotsust oleks haldusorganil võimalik tuvastatud vead kõrvaldada ja seejärel jätkataks kohtumenetlust. Muudatuse peamine idee on ennetada ahelat, kus kohus tühistab haldusakti menetlus- või vormivigade tõttu, haldusorgan kordab seejärel haldusmenetlust ja annab uue (potentsiaalselt samasisulise) akti, mis taas kohtus vaidlustatakse. Veaotsuse regulatsioon koostati Hollandi eeskujul, arvestades ühtlasi Belgias põhiseadusvastaseks tunnistatud sarnaste regulatsioonide kitsaskohti.⁷

Veaotsuse tööriist sai eelnõu ettevalmistamisel siiski kriitika osaliseks. Esile kerkinud põhimõttelised probleemid võib jagada kaheks. Esiteks kerkis küsimus, kuidas tagada regulatsiooni kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse⁸ (edaspidi põhiseadus või PS) §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Nimelt esineb oht, et halduskohus sekkub veaotsusega liialt haldusorgani otsustuspädevusse ning muutub haldusaktide „parandustöökojaks“.⁹ Teiseks tuli esile laiem küsimus, kuidas austada põhiseaduslikke piire ja leida tasakaal isikute põhiõiguste ja kohtumenetluse kiirendamise vahel.¹⁰ Eelnõule esitatud tagasiside tõttu jäi veaotsus 2026. aasta kevadel kohtureformiga kavandatud muudatuste hulgast esialgu välja. Ministeerium märkis, et vastuargumente arvestades vajab veaotsuse kehtestamine veel täiendavat analüüsi ja arutelu.¹¹ Käesoleva magistritööga soovitakse sellesse diskussiooni panustada. Tegemist oleks põhimõttelise muudatusega halduskohtumenetluses, mille kehtestamisele seab piirid vajadus tagada isikute põhiõigused. Analüüsi aluseks võetakse algne HKMS-i muutmise seaduse eelnõus välja pakutud lahendus kui seni ainus konkreetne mudel veaotsuse kehtestamiseks. Kui veaotsuse juurde tagasi pöörduakse, tuleb paratamatult hinnata ka seda, kas algses eelnõus valitud lahendus on põhiseadust arvestades lubatav või vajab muutmist.

Töö kitsamaks uurimisobjektiks on valitud veaotsus haldusakti põhjendamise kohustuse vaatest. Haldusmenetluse seaduse¹² (edaspidi HMS) § 56 lg 1 järgi peavad kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Põhjendused peavad hõlmama nii faktilist kui ka õiguslikku alust ning kaalutlusõiguse alusel antud

⁷ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu § 1 p 9 (§ 171¹); HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 3–4, 13–14, 34 ja 36.

⁸ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

⁹ Vt nt Riigikohus. Riigikohtu arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamise kavatsuse kohta. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14651490> (27.04.2026).

¹⁰ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu VTK, lk 14.

¹¹ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu seletuskiri, lk 33.

¹² Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

haldusakti puhul ka vastavaid kaalutlusi (HMS § 56 lg-d 2 ja 3). Põhjendamiskohustus täidab kaalukaid eesmärke, mis saavad üldjuhul täielikult realiseeruda ainult siis, kui akti põhjendused esitatakse selle andmise ajal, mitte pärast kaebaja kohtusse pöördumist. Primaarselt tagab põhjendamiskohustus põhiseaduse § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud kaebepõhiõiguse reaalse teostamise võimalikkuse. Kui isik ei tea akti andmise motiive enne kohtusse pöördumist, on oluliselt raskendatud kaebuse eduväljavaadete hindamine ja akti argumenteeritud vaidlustamine.¹³ Hollandi kogemuse põhjal kuuluvad põhjendamisvead samas kõige sagedamini veaotsusega kõrvaldatavate puuduste hulka.¹⁴ Seetõttu võib ka Eestis osutada põhjendamisvigade hilisem parandamine laialt levinuks, mis võib aga nõrgendada isikute kaebepõhiõiguse teostamist.

Magistritöö eesmärk on seega välja selgitada, kas veaotsuse regulatsioon on kavandatud kujul põhiseadusega kooskõlas. Tulenevalt töö piiratud mahust keskendutakse sealjuures kooskõlale kaebepõhiõiguse ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Kõrvaleesmärgina süstematiseeritakse senist Riigikohtu praktikat küsimuses, millal toob põhjendamisviga kaasa haldusakti tühistamise. See võimaldab tuvastada veaotsuse võimaliku kohaldamisala põhjendamisvigade puhul. Eesmärkide saavutamiseks on käesoleval tööl kaks kesket uurimisküsimust:

- 1) Millistel eeldustel saaks veaotsust haldusakti põhjendamisvea kõrvaldamiseks kasutada?
- 2) Kas veaotsuse regulatsioon on kooskõlas võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte ning kaebepõhiõigusega?

Seatud eesmärkidest johtuvalt on töö jaotatud kolmeks peatükiks, millest esimeses luuakse edasise analüüsi alus, käsitledes peamiselt Riigikohtu praktika pinnalt põhjendamiskohustuse eesmärke, olemust ning eri liiki põhjendamisvigade tagajärgi. Ühtlasi analüüsitakse tänaseid võimalusi haldusakti põhjenduste esitamiseks või täiendamiseks kohtumenetluses, sest tegemist on veaotsusega osaliselt sarnase võimalusega. Teises peatükis analüüsitakse kavandatud veaotsuse regulatsiooni olemust ja kohaldamisala eelkõige põhjendamisvigade kontekstis. Lisaks analüüsitakse veaotsuse menetluslikke aspekte, sest mõistmata veaotsuse võimalikku

¹³ RKHKo 10.06.2024, 3-21-2074, p 23; RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 14; RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 29; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 26.

¹⁴ Backes, C. W. jt. *Evaluatie Bestuurlijke Lus Awb en internationale rechtsvergelijking*. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014, lk 61.

toimimist, ei ole võimalik hinnata ka selle põhiseaduspärasust. Viimases, kolmandas peatükis hinnatakse veaotsuse regulatsiooni kooskõla nii põhiseaduse põhimõtete kui ka põhiõigustega. Esmalt tuvastatakse, kas veaotsuse sätted on kooskõlas võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega (PS § 4). Teiseks analüüsitakse, kas veaotsusega haldusorganile antav võimalus esitada haldusakti põhjendused pärast kaebaja kohtusse pöördumist on kooskõlas kaebepõhiõigusega (PS § 15 lg 1 ls 1).

Autor kasutab kombineeritud uurimismeetodit. Kasutamisetstarbe järgi rakendatakse andmekogumis- ja töötlusmeetodit ning tulemuste tõlgendamise meetodit. Sisult kasutab autor analüütilist ja kvalitatiivset uurimismeetodit. Magistritöö peamised allikad on Eesti ja välismaine õiguskirjandus ning Eesti kohtupraktika, samuti seadusloome käigus koostatud materjalid. Töö üks väärtuslikumaid allikaid on Maastrichti Ülikooli teadlaste poolt 2014. aastal valminud uuring, milles analüüsiti põhjalikult sealse veaotsusega analoogse regulatsiooni rakendamise praktikat.¹⁵ Kuigi veaotsusele on Eesti õigusmaastikul tähelepanu pööratud, siis ei ole selle võimalikku kohaldamisala või probleeme seni õiguskirjanduses analüüsitud.¹⁶ Haldusakti põhjendamise kohustust ja selle rikkumise tagajärgi on varem hinnatud 2013. aastal kaitstud magistritöös.¹⁷

Märksõnad: halduskohtumenetlus, haldusmenetlus, haldusaktid, põhiõigused.

¹⁵ Backes, C. W. jt. Evaluatie Bestuurlijke Lus Awb en internationale rechtsvergelijking. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.

¹⁶ Veaotsust on seni kohtumenetluste tõhustamise kontekstis käsitletud konverentsil “Menetluskonverents 2023”, vt Kivistik, K. Menetluskonverents 2023 – halduskohtumenetluse paneeli kokkuvõte. – Riigikohus. <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/%C3%95iguslased%20materjalid/Menetluskonverents%202023%20%E2%80%93%20halduskohtumenetluse%20paneeli%20kokkuv%C3%B5te%20Kadri%20Kivistik.pdf> (27.04.2026).

¹⁷ Kivipõld, M. L. Haldusakti põhjendamise vigade tagajärjed Eesti halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Pilving, I. Tartu: Tartu Ülikool 2013.

1. HALDUSAKTI PÕHJENDAMISE KOHUSTUS JA SELLE RIKKUMISE TAGAJÄRJED

1.1. Haldusakti põhjendamise kohustuse eesmärgid

Põhiseaduse § 1 lg 1, § 3 lg 1 ja § 10 kohaselt on Eesti demokraatlik õigusriik, kus riigivõimu teostatakse põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Inimväärikuse põhimõte (PS § 10) nõuab, et igaüht koheldaks õiguse subjekti mitte objektina, kellel on kohustuste kõrval ka õigused ja vabadused.¹⁸ Põhjendamiskohustus käsitleb isikuid ratsionaalsete isikutena, kellel on õigus hinnata riigi- ja kohaliku võimu tegevust ning astuda sellega dialoogi.¹⁹ Põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.²⁰ Põhiseaduse § 15 lg 1 esimeses lauses sisalduva kaebepõhiõiguse teostamine eeldab, et seda toetaks õigusriiklik haldusmenetlus.²¹ Eelnevast moodustub haldusakti põhjendamise kohustuse põhiseaduslik alus. Selle kohustuse peamised eesmärgid saab jagada neljaks: legitimeerimine, kaebepõhiõiguse (PS § 15 lg 1 ls 1) teostamise tagamine, kohtuliku kontrolli võimaldamine ning halduse enesekontroll.

Nimetatutest esimest, legitimeerimise funktsiooni, on Saksa õiguskirjanduses peetud kõige olulisemaks põhjendamiskohustuse eesmärgiks. Haldusaktide legitimeerimine saavutatakse isiku nõusolekuga – põhjendamine on seega suunatud adressaadi teavitamisele otsust õigustavatest põhjustest, et veenda teda sellega nõustuma. Isik ei pea tingimata aktsepteerima otsuse sisu. Ta võib ka vaid tunnustada, et otsus on tehtud kehtiva õiguse ja haldusorgani volituse raames. Juhul kui nõusolekupõhist legitimeerimist ei toimuks, saaksid haldusorganid isikute õigusi piirata vaid jõuga.²² Sellele eesmärgile on tähelepanu pööranud ka Riigikohus,

¹⁸ Kalmo, H., Kask, O. PSK § 10/16, § 10/31. – Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020; Ernits, M. PSK § 10/13, §10/32. – Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.

¹⁹ Mashaw, J. L. Reasoned Administration: the European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance. – The George Washington Law Review 2007/76, lk 105.

²⁰ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p-d 12 ja 14–16; Lust-Vedder, L. PSK (2020) § 14/34–36; Ernits, M., Parrest, N. PSK (2017) § 14/16.

²¹ Pilving, I. PSK (2020) § 15/63; Ernits, M. PSK (2017) § 15/19.

²² Tiedemann, P. VwVfG § 39, Rn 1–4. – Bader, J., Ronellenfitsch, M. Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. 70. Edition. Stand: 01.01.2026. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKVwVfG_70/cont/BECKOKVWVFG.htm (27.04.2026); Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001/8, lk-d 529–530.

näiteks rõhutades, et isiku õigusi piirava akti põhjendamine on määrav selleks, et ta mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus on tehtud ning kas see tehti seaduslikult.²³

Riigikohtu praktikas on enim käsitlemist leidnud põhjendamiskohustuse teine eesmärk, milleks on kaebepõhiõiguse (PS § 15 lg 1 ls 1) reaalse teostamise tagamine. Riigikohus tuletas haldusaktide põhjendamise kohustuse nii esimese iseseisvusperioodi alguses kui ka pärast taasiseiseisvumist varakult otse põhiseadusest.²⁴ Riigikohtu hinnangul tingib haldusaktide motiveerimise vajaduse PS § 15 lg 1, mis annab igaühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kui haldusakti adressaat ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Samuti ei saa isik kontrollida, kas haldusakti peale esitatud kaebusel võiks olla eduväljavaateid.²⁵ Lähemalt käsitletakse põhjendamiskohustuse ja kaebepõhiõiguse seost veaotsuse põhiseaduspärasust hinnates (ptk 3.2).

Kolmandaks võimaldavad haldusakti põhjendused kohtul seda tõhusalt kontrollida.²⁶ See on eriti oluline kaalutlusõiguse alusel antud haldusaktide puhul, sest nende kohtulik kontroll on piiratud. Kaalutlusõigusliku aktiga on tegemist siis, kui selle aluseks oleva õigusnormi õiguslik tagajärg annab haldusorganile volituse otsustada, kas üldse otsust teha või valida erineva sisuga otsuste vahel (HMS § 4 lg 1).²⁷ Tulenevalt võimude lahususe põhimõttest (PS § 4) ja HKMS § 158 lg-st 3 saab kohus kaalutlusõiguse alusel antud akti puhul kontrollida kaalutlusreeglite järgimist (HMS § 4 lg 2), kuid ei tohi hinnata otsuse otstarbekust ega teostada kaalutlusõigust haldusorgani eest. Seetõttu on akti sisuliseks kontrolliks tihti ainus võimalus haldusakti põhjenduste analüüs.²⁸ Põhjendused peavad kohut veenma, et haldusorgan on kaalutlusõigust

²³ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 19; RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 24; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26; RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18; vrd RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 20.

²⁴ RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 3; RKAO 1928, 249. – Õigus 1928/3, lk 93; Pilving, I. PSK (2020) § 15/66.

²⁵ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 19; RKHKo 10.06.2024, 3-21-2074, p 23; RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 14; RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 29; RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 24; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 26; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 10; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5; RKHKm 07.11.1997, 3-3-1-30-97, p 2; RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 3; Pilving, I. PSK (2020) § 15/66; Ernits, M. PSK (2017) § 15/19.

²⁶ RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 14; RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 19; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 34.

²⁷ RKHKo 11.12.2025, 3-22-1463, p 30; RKHKo 27.11.2025, 3-23-885, p 65.

²⁸ Pilving, I. PSK (2020) § 15/66; Ernits, M. PSK § 4/124. – Lõhmus, U. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022.

teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.²⁹

Viimaseks teenib haldusakti põhjendamise kohustus haldusorgani enesekontrolli eesmärgi. Riigikohus on rõhutanud, et kirjaliku põhjendamise nõue sunnib haldusorganit oma otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema.³⁰ Seeläbi peab akti koostaja põhjendused endale igakülgseks selgeks tegema ja jõudma selgusele otsuse õigsuses.³¹ Kui haldusorgan on põhjendused kirjalikult esitanud, võib eeldada, et otsuse tegemisel on läbitud loogiliselt liigendatud ja kõigi asjaoludega arvestav kaalumisprotsess.³² Järelikult aitab põhjendamiskohustus lõppastmes jõuda tasakaalukamate ja paremini läbi mõeldud otsusteni.

1.2. Haldusakti põhjendamise kohustuse olemus

Haldusakti põhjendused tuleb esitada haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud (HMS § 56 lg 1 teine lause). See tähendab, et kui akti motivatsioon on mahukas, võib see sisalduda ka näiteks selle seletuskirjas. Seda võimalust kasutades peab olema arusaadav, milline teises dokumendis sisalduv informatsioon on osaks haldusakti põhjendustest. Siiski võib põhjendused tervikkujul esitada teises dokumendis ainult juhul, kui haldusaktis endas sisalduvad vähemalt selle põhimotiivid.³³ Näiteks võib see tähendada, et haldusorgan märgib koolivõrku ümberkorraldava haldusakti ühe põhimotiivina laste arvu vähenemise ning selgitab seletuskirjas detailsemalt, millise aja jooksul ja kui palju on õpilaste arv vähenenud.³⁴

Põhjenduste komponentidena saab eristada faktilist ja õiguslikku alust (HMS § 56 lg 2) ning kaalutlusi, kui akt on antud kaalutusõiguse alusel (HMS § 56 lg 3). Samuti on õiguskirjanduses eristatud tinglikult ka neljandat põhjenduste osa, milleks on õigusliku ja faktilise aluse loogiline

²⁹ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 11; RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6.

³⁰ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 19; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 36.

³¹ Tiedemann, P. (viide 22). VwVfG § 39, Rn 7–10.

³² Aedmaa, A., lk 535.

³³ RKHKo 27.11.2025, 3-23-885, p 62; RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 18; RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044; RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891, p 17; RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 15; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 18; RKHKo 17.09.2008, 3-3-1-39-08, p 10; RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 10; RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 36.

³⁴ RKHKo 27.11.2025, 3-23-885, p-d 3 ja 60.

sidumine ehk haldusorgani arutluskäik.³⁵ Riigikohus on seda komponenti käsitletud siiski osana faktilisest alusest.³⁶ Samas saab väita, et praktikas ei ole eri põhjenduste osade selgepiiriline eristamine mõistlik, sest need võivad omavahel läbi põimuda ja ühte sulanduda.³⁷

Esiteks peavad haldusakti põhjendused seega hõlmama selle andmise õiguslikku alust ehk normi või norme, mis võimaldavad vastavat otsust teha (HMS § 56 lg 2). Õiguslik alus tuleb märkida paragrahvi, lõike ja punkti täpsusega.³⁸ Haldusaktis esineb põhjendamisviga nii juhul, kui õiguslik alus on täielikult märkimata,³⁹ kui ka siis, kui viidatud on valele õiguslikule alusele⁴⁰ või kui viide on esitatud üksnes osaliselt.⁴¹ See tähendab, et Riigikohus hindab põhjendamiskohustuse täitmise raames kaudselt tegelikult ka sisulist õiguspärasust puudutavat. Võrdluseks, Saksa haldusõiguses ei kujuta vale õigusliku aluse märkimine endas vormiviga, sest ka väärad normid annavad adressaadile aimu, millel akt põhineb ning see on kõik, mida põhjendamiskohustus vorminõudena nõuab.⁴²

Teiseks peab haldusaktis sisalduma selle faktiline alus ehk elulised asjaolud, mis täidavad akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise eeldused (HMS § 56 lg 2). Erandina ei pea põhjendustes faktilist alust näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja samal ajal ei piirata kolmanda isiku õigusi ega vabadusi (HMS § 56 lg 4).⁴³ Selle põhjenduste komponendi puhul on oluline ka faktiliste ja õiguslike põhjenduste omavaheline loogiline sidumine, mis peaks aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud ning õigusnormid toovad koosmõjus kaasa just sellise haldusakti tegemise. Seetõttu tuleb keerulisemates situatsioonides ära näidata ka haldusakti koostaja mõttekäik otsuse tegemisel.⁴⁴ Riigikohus on andnud mitmeid suuniseid, mida tuleks faktilise aluse kajastamisel arvestada. Põhjendama peaks menetluses laekunud kaalukate vastuväidetega mittenõustumist.⁴⁵ Eriteadmistele tugineva akti (näiteks terviseseisundi

³⁵ Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 304.

³⁶ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 13; RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 12; RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02, p 14.

³⁷ Aedmaa, A. jt, lk 304.

³⁸ RKHKo 28.09.2011, 3-3-1-40-11, p 16.

³⁹ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 13; RKHKo 28.05.2014, 3-3-1-18-14, p 18.

⁴⁰ RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740, p 14; RKHKo 23.11.2020, 3-18-81, p 21.

⁴¹ RKHKo 11.08.2020, 3-17-2452, p 25.

⁴² Tiedemann, P. (viide 22). VwVfG § 39, Rn 36 ja 37.

⁴³ Selle erandi kohaldamise kohta vt RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232, p 9; RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 18; RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 14; RKHKo 07.06.2004, 3-3-1-20-04, p 15.

⁴⁴ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 13; RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 12; RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02, p 14; Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002/3, lk 141.

⁴⁵ RKHKo 28.09.2023, 3-21-979, p 35; RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 25.

hindamise) korral peab olema eriteadmiste kasutamine aktist selgelt järgitav.⁴⁶ Haldusakti puhul võib olla tegemist hindamisotsusega, mis tähendab, et õigusliku aluse kohaldamise eeldused tehakse kindlaks hinnanguliselt, iseäranis normis kasutatud määratlemata õigusmõiste sisustamisel, faktiliste asjaolude hindamisel õigusväliste standardite alusel ja ka prognooside tegemisel.⁴⁷ Nende otsuste puhul tuleb haldusakti põhjendustes avada normi kohaldamise eelduste sisustamine, näiteks selgitada määratlemata õigusmõistete (nt heade kommete ja tavade vastasus) sisu.⁴⁸

Viimaseks peab kaalutlusõiguse alusel antud haldusakt sisaldama neid kaalutlusi, millest haldusorgan on lähtunud (HMS § 56 lg 3). See tähendab, et haldusorganil lasub kohustus avada, milliseid asjaolusid ta arvestas ja millised järeldused ta sellest tegi. Põhjendused peavad nii puudutatud isikuid kui ka kohut veenma, et haldusorgan on kaalutlusõigust teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.⁴⁹ Teisisõnu peavad põhjendused tõendama, et haldusorgan on pidanud kinni kaalutlusreeglitest (HMS § 4 lg 2) ja ei ole seega teinud kaalutlusvigu. Üldreeglina peavad seega kaalutlusõigusliku akti põhjendused olema eriti põhjalikud. HMS § 56 lg 3 nõuab aga esmajoones, et haldusaktist nähtuksid vähemalt selle peamised kaalutlused. Riigikohus on põhikaalutluste märkimise kohustust käsitlenud õiguste kaitsmiseks vajaliku miinimumstandardina, mis põhjendamiskohustuse vorminõudena täidab. Kuigi haldusorgan peaks oma otsust igakülselt selgitama, siis ei saa kaalutlused realistlikult olla kõikehõlmavad – haldusorgan ei pea akti andmise ajal iga kaebaja vastuväidet ette nägema ning seetõttu võivad põhikaalutlused vajada kohtumenetluses täiendamist või täpsustamist. Eelnev ei tähenda aga, et haldusakt on põhjendamisveaga.⁵⁰

Kuigi põhjendamiskohustuse miinimumstandard väljendub peamiste kaalutluste esitamise nõudes, ei ole selle konkreetne sisu igas olukorras ühesugune, vaid sõltub reguleeritavast õiguslikust olukorrast.⁵¹ Riigikohtu praktikast on võimalik teha paar üldistust nõutava

⁴⁶ RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061, p 11.

⁴⁷ RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198, p 12; RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474, p 17.

⁴⁸ RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02, p 12.

⁴⁹ RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 15; RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 24; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 34; RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02, p 11; RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02, p 6.

⁵⁰ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p-d 20–21; RKHKo 23.10.2014, 3-3-1-37-14, p 11; RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 16.

⁵¹ Riigikohus on leidnud, et põhjenduste ulatuse puhul tuleb silmas pidada (konkreetsel juhul hinnatava) haldusakti iseloomu, vt RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 20.

põhjendamise intensiivsuse kohta. Esiteks kehtib üldreegel, et mida ulatuslikum on haldusorgani kaalutlusruum ja keerulisem õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikumad peavad olema haldusakti põhjendused.⁵² Näiteks peab peamisi kaalutlusi eriti põhjalikult kajastama planeerimisotsuste puhul, mis on vaid piiratult kohtu poolt kontrollitavad.⁵³ Sarnaselt peab ulatuslikumalt põhjendama otsuseid, millega määratakse ametnikule distsiplinaarkaristus, sest karistuse määramisel on haldusorganil märkimisväärne kaalutlusruum – võimalik on kaaluda rikkumise asjaolusid ja raskust, teenistuja süü suurust, töökoormust, varasemat käitumist ning kohustuste täitmist.⁵⁴ Teiseks kehtib kõrgem põhjendamise standard haldusaktidele, millega piiratakse intensiivselt isiku õigusi ja vabadusi ning luuakse talle koormav tagajärg. Sellisteks haldusaktideks on näiteks ametniku ametist vabastamise otsused.⁵⁵ Kolmandaks saab Riigikohtu praktika pinnalt välja tuua, et üldkorralduste puhul, mis reguleerivad suurt hulka õigussuhteid ja mitmekesiseid olukordi, ei pea põhjendused olema niivõrd üksikasjalikud ega ammendavad. Tegemist on siiski erandlike olukordadega, sest Riigikohtu vastav seisukoht esitati koroonaviirushaiguse tõkestamiseks kehtestatud piirangute õiguspärasust hinnates. Seetõttu takistas ammendavat põhjendamist lisaks ka ajasurve ja pidevalt muutuv epidemioloogiline olukord.⁵⁶

1.3. Haldusakti põhjendamise kohustuse rikkumise tagajärjed

HMS § 54 järgi on haldusakt õiguspärane, kui see on antud kooskõlas kehtivate menetlus- ja vorminõuetega ning kooskõlas materiaalsoigusega. Põhjendamiskohustuse kui vorminõude rikkumise tagajärg on seega haldusakti õigusvastatus. Õigusvastane haldusakt on aga kehtiv ehk õiguslikke tagajärgi loov ja täitmiseks kohustuslik (vt HMS § 60 lg 1 ja § 63 lg 2).⁵⁷ Seega kerkib küsimus, millistel tingimustel on isikul õigus nõuda õigusvastase haldusakti tühistamist. Kui materiaalselt õigusvastane haldusakt kuulub reeglina tühistamisele, siis ei pruugi menetlus- või vormiviga sama tagajärge kaasa tuua. Lähtekohaks menetlus- ja vormivigade tagajärgede üle otsustamisel on HMS § 58 ja riigivastutuse seaduse⁵⁸ (edaspidi RVastS) § 3 lg 3 p 1, mille järgi saab haldusakti tühistamist nõuda vaid siis, kui menetlus- või vormiviga võis mõjutada

⁵² RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 15; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 19.

⁵³ RKHKo 30.11.2016, 3-3-1-23-16, p 14; RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 15; RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08, p 15.

⁵⁴ RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p-d 28 ja 31; RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p 31.

⁵⁵ RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16, p 28.

⁵⁶ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 20.

⁵⁷ RKHKo 28.11.2012, 3-3-1-45-12, p 29; RKHKo 19.06.2012, 3-3-1-84-11, p 37.

⁵⁸ Riigivastutuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 19.

asja otsustamist.⁵⁹ Kuigi käesolev magistritöö keskendub põhjendamisvigade tagajärgedele kohtumenetluses, siis kehtib viidatud põhimõtte ka haldusorganile, kes otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise üle, sealhulgas vaidemenetluses (vt HMS § 64 jj ja § 71 jj).

HMS § 58 väljendab haldusõiguse üldpõhimõtet, akti tühistamist vaid formaalsete puuduste tõttu tuleb vältida.⁶⁰ Säte lähtub eelkõige menetlusökoonoomia ja efektiivsuse põhimõtetest. Kui sisult õige, aga formaalselt puudusega haldusakt tuleks igal juhul tühistada, tooks see kaasa olukordi, kus pärast kohtumenetlust tuleks sama sisuga haldusakt uuesti anda. See koormaks asjatult menetlusosalisi ja haldusorganit.⁶¹ Nende olukordade vältimiseks kehtestab HMS § 58 niinimetatud tulemusrelevantsuse kriteeriumi, mille järgi tuleb tühistamiskaebuse lahendamisel hinnata, millist mõju võis avaldada viga menetluse lõpptulemuseks olevale otsusele. Seetõttu on Eesti haldusõiguses menetlus- ja vorminõuded esmajoones vahendid eesmärgi ehk menetlustulemuse õigsuse ja ratsionaalsuse tagamisel, mitte tingimata eesmärk iseenesest.⁶²

HMS § 58 kohaldamisel tuleb esmalt määratleda lähtekoht, kuidas vea mõju kindlaks tehakse. Selleks on võimalikud kaks alternatiivi – positiivne ja negatiivne kontroll. Kausaalsuse positiivse kontrolli puhul eeldatakse, et viga haldusakti sisu ei mõjutanud ja akt tühistatakse vaid siis, kui esinevad viited vastupidisele. Alternatiivselt on võimalik lähtuda kausaalsuse negatiivsest kontrollist, mille korral eeldatakse, et viga mõjutas asja otsustamist ja vastupidist tuleks tõendada haldusorganil.⁶³ HMS §-st 58 ei selgu, millist kontrolli tuleks kohtul rakendada, kuid Riigikohtu praktika pinnalt võib järeldada, et Eesti õiguses rakendatakse pigem positiivset kontrolli. Näiteks on Riigikohus jätnud haldusakti tühistamata, kui kaebaja ei ole toonud välja asjaolusid, mis oleksid tinginud vastupidise otsuse tegemise.⁶⁴

⁵⁹ Grammatilist tõlgendust kasutades ei ole HMS § 58 ja RVastS § 3 lg 3 p 1 iseenesest analoogsete tagajärgedega sätted. Haldusmenetluse seaduses välistab menetlus- või vormivea esinemine haldusakti kehtetuks tunnistamise, kuid riigivastutuse seaduses kasutatud sõnastus jätab selles osas otsustajale kaalutusõiguse („haldusakti võib jätta kehtetuks tunnistamata“). Siiski on Riigikohus käsitlenud viidatud norme samasisulisena ning ei ole autori tuvastatu põhjal RVastS § 3 lg 3 p-s 1 sisalduvat kaalutusõigust rakendanud. Käesolevas töös lähtutakse seega tõlgendusest, et sätted on kattuva sisuga ning edaspidi viidatakse ainult HMS §-le 58. Vt RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 24; RKHKo 24.05.2023, 3-20-999, p 20; RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 18; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 10.

⁶⁰ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 24.

⁶¹ Aedmaa, A. jt, lk 333.

⁶² Parrest, N. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. – Juridica 2005/4, lk 241.

⁶³ *Idem.*, lk 242.

⁶⁴ RKHKo 30.06.2025, 3-21-1337, p 18; RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329, p 25.

Järelikult on HMS § 58 kohaldamisel lähtekohaks, et viga ei mõjutanud asja otsustamist ning selle eelduse ümberlükkamiseks peaks esinema vähemalt mingi viide vastupidisele. Sellest kerkib omakorda küsimus, kui tõenäoline peab vea mõju otsuse sisule olema, et tühistamiskaebus rahuldada. Näiteks peab Saksa õiguses vea mõju haldusakti sisule olema ilmselgelt välistatud.⁶⁵ Riigikohus ei ole ilmselguse kriteeriumile viidanud, kuid on samas rõhutanud, et kahtluse korral jääb risk menetlusvea teinud haldusorgani kanda.⁶⁶ Õiguskirjanduses on selgitatud, et kohtul tuleb otsustada, kas eksisteerib reaalne võimalus, et menetlusnormi või vorminõude järgimise korral oleks haldusakt jäänud andmata või see oleks antud teistsuguse resolutsiooniga.⁶⁷ Kui hindamise tulemusena ei saa välistada, et otsus võinuks olla teistsugune, tuleks haldusakt tühistada.⁶⁸ Järelikult saab üldistada, et haldusakti tühistamist ei tingi mistahes hüpoteetiline võimalus, et menetlus- või vormiviga selle sisu mõjutas, kuid reaalse kahtluse esinemise korral tuleks otsustada tühistamise kasuks.

Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et HMS § 58 sõnastus on vorminõuete ehk ka põhjendamise nõude⁶⁹ osas ebaõnnestunud. Kirjanduse kohaselt ei saa vorminõuete rikkumine kunagi mõjutada haldusakti kui dokumendi vormistamisele eelnenud otsuse sisulist õigsust. Teisisõnu, haldusakti andmist kui otsustamist ja selle vormistamist ei saa samastada. Vorminõuded saavad olla üksnes kinnituseks selle kohta, kas läbiviidud menetlus vastas kõigile nõuetele ning nende rikkumine viitab, et sisuline otsustusprotsess võis olla puudulik. Seetõttu saab väita, et haldusakti põhjendamise kohustusel puudub tulemusrelevantsus. Seepärast tuleb põhjendamiskohustuse rikkumise tagajärgede üle otsustamisel lähtuda sellest, kas haldusakti sisulist õiguspärasust on võimalik kindlaks teha või mitte.⁷⁰

Autor nõustub eelviidatud seisukohtadega, sest haldusakti põhjendamise kohustus saab eelkõige olla tõendiks otsuse kujunemise kohta, sealhulgas kaalutlusotsuste puhul reaalse kaalumise teostamise ning kaalutlusreeglitest kinnipidamise (HMS § 4 lg 2) kohta. Siiski võiks

⁶⁵ Schemmer, F. (viide 22). VwVfG § 46, Rn 41–42; Parrest, N. (viide 62), lk 244.

⁶⁶ RKHKo 24.04.2025, 3-23-2445, p 11.

⁶⁷ Merusk, K., Oras, M., Pilving, I. HKMS § 37 komm IV. – Merusk, K., Pilving, I. (koost.). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.

⁶⁸ RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 27; Aedmaa, A. jt, lk 336.

⁶⁹ Saksa õiguskirjanduses on väljendatud lahknemist seisukohti küsimuses, kas haldusakti põhjendamise kohustus on vormi- või menetlusnõue, kuid on järeldatud, et see ei oma vea mõju üle otsustamisel tähendust. Saksa õiguskirjanduses esitatud seisukohtade kohta vt Parrest, N. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Magistritöö. Juhendaja Merusk, K. Tartu: Tartu Ülikool 2005, lk 73. Käesoleva töö autor lähtub Riigikohtu käsitlest, mille järgi on põhjendamine vorminõue, vt nt RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 26; RKHKo 10.03.2005, 3-3-1-2-05, p 20.

⁷⁰ Pilving, I. (viide 44), lk 142; Parrest, N. (viide 69), lk 74.

põhimõtteliselt ka põhjendamisvea puhul rääkida tulemusrelevantsusest, kui võtta aluseks põhjendamiskohustuse halduse enesekontrolli funktsioon. Haldusorgani lõppotsus peaks kujunema põhjenduste koostamise ja sisulise läbimõtleamise käigus, mitte tagantjärele põhjendusi otsides. Kui põhjendused on ebapiisavad, viitab see sellele, et need ei ole otsuse kujunemist suunanud. Sellisel juhul saaks järeldada, et puudulikud põhjendused on mõjutanud haldusorgani tahte kujunemist ning seeläbi ka asja otsustamist HMS § 58 tähenduses. Sellist tõlgendust võimaldaks ka Riigikohtu praktika, mis kasutab teatud juhtudel sõnastust, et põhjendamisviga võis mõjutada asja otsustamist.⁷¹ Samas jääb selline käsitlus liialt teoreetiliseks, pakkumata praktilist lahendust vea mõju üle otsustamiseks ning järelikult ei tasuks põhjendamisvigade puhul rääkida tulemusrelevantsusest selle klassikalises tähenduses.

Riigikohtu praktika pinnalt saab eristada kolme peamist viisi, kuidas põhjendamisvigade tagajärgede üle otsustatakse. Esimene neist haakub eelnevalt viidatud õiguskirjanduses väljendatud seisukohtadega. Põhjendamisveaga haldusakt tuleb tühistada, kui pole võimalik veenduda selle sisulises õiguspärasuses, eelkõige kaalutusõiguse õiguspärases teostamises.⁷² Näiteks tähendab see, et haldusaktist ei ole võimalik tuvastada, kas haldusorgan on üldse kaalumist teostanud. Teisalt aga ei saa haldusakti tühistada juhul, kui puudus alternatiivne lahendus. Seotud otsuste kontekstis tähendab see, et õigusnormi kohaldamise eeldused on täidetud ja haldusorganil ei olnudki võimalik teise sisuga otsust vastu võtta. Kaalutusotsuste puhul tähendab see, et juhtumi asjaolude tõttu on haldusorgani kaalutusõigus redutseerunud nullini ning seetõttu polnud samuti alternatiivse sisuga otsuse tegemine võimalik.⁷³ Viimaseks on võimalik teatud juhtudel HMS § 58 alusel jätta haldusakt jõusse ka kohtumenetluses esitatud põhjendustele tuginedes, mida käsitletakse lähemalt ptk-s 1.3.4. Järgnevides peatükkides analüüsitakse HMS § 58 kohaldamisala eri liiki põhjendamisvigade kaupa, sest nende tagajärgede hindamises esinevad teatud erisused. Samas tuleb rõhutada, et haldusakti tühistamise üle otsustamisel on vajalik arvestada põhjendamisvigade koosmõju, mitte keskenduda kõigile põhjenduste komponentidele eraldiseisvalt. Riigikohus on leidnud, et vea mõju menetlustulemusele tuleb hinnata koostoimes teiste võimalike puudustega mitte isoleeritult.⁷⁴

⁷¹ RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511, p 19; RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12, p 28; RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p 31.

⁷² RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658, p 53; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19; RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 13.

⁷³ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p-d 12–17; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 13 ja 23; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

⁷⁴ RKHKo 27.11.2025, 3-23-885, p 64; RKHKo 01.11.2018, 3-18-763, p 13; RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 20.

1.3.1. Vead õiguslikus aluses

Kui põhjendamisviga esineb õiguslikus aluses, siis sõltub vea tagajärg esmalt sellest, kas haldusaktist välja jäänud tegelikult akti andmist võimaldav õiguslik alus näeb ette seotud otsuse tegemise või annab haldusorganile kaalutlusõiguse. Seotud otsuste puhul on vea tagajärjed leebemad kui kaalutlusotsuste puhul. Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt jäetakse seotud otsus HMS §-le 58 tuginedes jõusse, kui asjakohane regulatsioon on olemas ja haldusakt sellega kooskõlas. Sellisel juhul ei mõjuta lõpptulemust see, kas ja millisele õiguslikule alusele haldusorgan viitas – kohus kontrollib, kas normi eeldused on sisuliselt täidetud.⁷⁵ Kui see nii on, siis ei saa HMS § 58 järgi haldusakti tühistada, sest konkreetses olukorras ei saanudki haldusorgan teist otsust teha ning haldusakti tühistamise korral tuleks haldusorganil see nii või teisiti uuesti välja anda. Riigikohus laiendas seda seisukohta ka olukorrale, kus on ilmselge, et haldusakti põhjendamiseks esinevad erinevad õiguslikud ja faktilised alused.⁷⁶ Lihtsustatult, akti tühistamine ei ole põhjendatud, kui esineb alternatiivne õiguslik ja faktiline alus, millele haldusorgan küll põhjendustes ei tuginenud, kuid mis tingiks nii või teisiti samasisulise akti väljandmise.

Õigusliku alusega eksimise tagajärjed on keerulisemad juhul, kui tegelikult kohalduv õiguslik alus annab haldusorganile kaalutlusõiguse. Neid olukordi saab jagada kolmeks. Esiteks võib haldusorgan olla tuginenud seotud normile, kuigi haldusakti andmist võimaldav norm on tegelikult kaalutlusõiguslik. Sellisel juhul ei nähtu aktist reeglina ka otsuse aluseks olnud kaalutlusi. Sellest saab järeldada, et haldusorgan on jätnud kaalutlusõiguse kasutamata, käsitades kaalutlusõiguslikku normi ekslikult imperatiivsena. Tegemist on kaalutlusveaga HMS § 4 lg 2 tähenduses ning akt tuleb üldjuhul tühistada.⁷⁷ Teiseks võib haldusorgan olla küll tuginenud kaalutlusõiguslikule normile, kuid õigeaks osutub teine kaalutlusõiguslik norm, mis annab haldusorganile avarama kaalutlusruumi. Sellisel juhul tuleb kohtul hinnata, kas aktist nähtuvad siiski kõik vajalikud kaalutlused ja kas diskretsiooni on kasutatud õiguspäraselt.⁷⁸ Kolmandaks võib haldusorgan olla tuginenud kaalutlusnormile, mis annab talle ulatuslikuma kaalutlusruumi kui tegelikult kohalduv norm. Sellisel juhul saab väita, et haldusorgan on võtnud

⁷⁵ RKHKo 29.09.2020, 3-18-305, p-d 9–11; RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11, p 14; RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p 16.

⁷⁶ RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740, p 18.4; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11; RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p 16.

⁷⁷ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p-d 15–17; Pilving, I. HKMS § 158 komm F. III.

⁷⁸ RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09, p-d 23 ja 28.

endale ulatuslikuma põhjendamiskohustuse ja mõju lõppotsusele puudus, seda aga eeldusel, et tehtud otsus jääb õige normi kaalutlusõiguse piiridesse. Kui see nii ei ole ning haldusorgan on rakendanud õiguslikku tagajärge, mida norm ette ei näinud, siis on taas tegemist kaalutlusveaga, täpsemalt kaalutlusõiguse piiridest väljumisega.⁷⁹ Kõigi eelkirjeldatud olukordade puhul kehtib lisaks üldpõhimõtte, et HMS § 58 alusel ei tühistata akti, kui samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta.⁸⁰

Järelikult saab väita, et haldusakti põhjendustes õigusliku alusega eksimine või sellele viitamata jätmine ei too HMS § 58 tõttu eraldiseisvalt kaasa akti tühistamist. Pigem on määrav, kas see eksimus on viinud omakorda teiste eksimusteni – näiteks võib akti tühistamise tingida see, et vale õigusliku aluse tõttu on jäetud kajastamata ka kaalutlused. Eelnevat võib tasakaalustada Riigikohtu seisukoht, et haldusakti õigusliku ja faktilise aluse otsimine ei tohi kanduda lubamatus ulatuses üle kohtumenetlusse, sest see oleks vastuolus isiku õigusega tõhusale õiguskaitsele. Sellisel juhul ei kontrollita enam haldusorgani tegevust, vaid otsitakse põhjendusi haldusakti kehtima jäämiseks.⁸¹ Riigikohus on viidatud põhimõtete valguses hinnanud, kas õiguslik alus tuli kaebajale kohtumenetluses üllatuslikuna. Kui kaebaja oli või pidi olema korrektsest õiguslikust alusest juba varem teadlik, siis ei ole õigusliku aluse otsimine kandunud lubamatult üle kohtumenetlusse.⁸²

Näiteks ei pidanud Riigikohus eluliselt usutavaks, et kaebajale oli õiguslik alus üllatuslik olukorras, kus vaideotsuses kasutati sõnastust, mis oli sisult sarnane õiguslikuks aluseks olevas sättes kasutatud sõnastusega ning faktiline põhjendus oli samuti selle õigusliku alusega seostatav.⁸³ Samuti on Riigikohus hinnanud põllumajandustoetust tagasinõudva haldusakti õiguspärasust olukorras, kus haldusorgan ei viidanud algsetes otsustes ega vaideotsuses normile, mille alusel toetus tagasi nõuti. Riigikohus rõhutas, et haldusakti adressaati ei või panna olukorda, kus ta peab asuma ise asjakohast õigusnormi otsima ning see on eriti oluline põllumajandustoetuste valdkonnas, kus kehtib arvukalt mahukaid ja keerulisi nii riigisiseseid

⁷⁹ Pilving, I. HKMS § 158 komm F. III.

⁸⁰ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 16; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 13 ja 23; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

⁸¹ RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740, p 18.4; RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-54-11, p 12; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

⁸² RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p-d 13–19.

⁸³ *Ibid.*

kui ka Euroopa Liidu õigusakte. Riigikohtu hinnangul oli tegemist tõsise vormiveaga. Samas ei tinginud see haldusakti tühistamist.⁸⁴

1.3.2. Vead faktilises aluses

Kui põhjendamisviga esineb faktilises aluses, siis lähtutakse vea tagajärje üle otsustamisel sellest, kas akt on hoolimata puudusest kontrollitav ehk kas on võimalik tuvastada, et faktilised asjaolud täidavad õigusnormi koosseisu.⁸⁵ Järelikult hindab kohus, kas faktilised asjaolud isenesest on piisavalt selged, et järeldada kohtus õigusliku aluse koosseisutunnuste täidetust. Sellisel juhul oleks ebamõistlik kohtul vastavaid asjaolusid eirata.⁸⁶ Näiteks on Riigikohus hinnanud otsust, millega keelduti kaebajale ettevõtluslaenu andmast, sest tema maksevõimet hinnati ebapiisavaks. Otsuses puudus aga selgitus, kuidas faktilised asjaolud sellele järeldusele viisid. See aga ei tähenda, et kohus ei saaks tuvastada, kas asjaolude pinnalt on haldusorgan jõudnud õigele järeldusele, et esineb alus laenu väljastamisest keeldumiseks. Sealjuures ei piira HKMS § 158 lg 3 määratlemata õigusmõistete sisustamist ja selle valguses faktiliste asjaolude hindamist kohtus, vaid üksnes kaalutlusnormide õigusliku tagajärje valikut.⁸⁷ Lisaks tuleb ka faktilise aluse puhul arvestada, et sarnaselt õigusliku alusega ei tohiks selle otsimine kanduda ulatuslikult üle kohtumenetluse.⁸⁸

1.3.3. Vead kaalutlustes

Kui põhjendamisviga esineb kaalutlustes, siis tühistatakse haldusakt juhul, kui põhjendamisvea tõttu ei saa veenduda kaalutlusõiguse õiguspärases teostamises.⁸⁹ Põhjendamata haldusakti korral ei ole võimalik kontrollida, kas ja kuidas on kaalutlusõigust teostatud, mistõttu ei saa välistada erinevate kaalutlusvigade esinemist. Välistatud ei ole nii kaalutlusõiguse kasutamata jätmine kui ka selle väärkasutamine, näiteks oluliste asjaolude arvestamata jätmise või asjakohatutele kaalutlustele tuginemise kaudu.⁹⁰ Selliselt käsitletakse kaalutluste märkimise

⁸⁴ RKHKo 22.09.2022, 3-18-305, p 9.

⁸⁵ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 26.

⁸⁶ RKHKo 06.11.2008, 3-3-1-57-08, p 13.

⁸⁷ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548; RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198, p 14.

⁸⁸ RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-54-11, p 12.

⁸⁹ RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658, p 53; RKHKo 12.11.2019, 3-16-1573, p 33; RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232, p 11; RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 26; RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p-d 28–29 ja 31; RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 15; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19; RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 13; RKHKo 22.05.2002, 3-3-1-14-00, p 5. Täpsemalt eri kaalutlusvigade liikide kohta vt nt Pilving, I. HKMS § 158 komm F. III.

⁹⁰ RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12, p-d 28–29 ja 31.

kohustust Riigikohtu praktikas tõendina kaalutlusõiguse korrektse rakendamise ehk sisulise õiguspärasuse kohta. Autori hinnangul on selline lähenemine põhjendatud ja tagab halduskohtumenetluse poolte võrdsuse. Ühest küljest puudub kaebajal võimalus tõendada negatiivset asjaolu ehk seda, et kaalumist ei toimunud. Teisest küljest on haldusorgani võimuses haldusaktis vähemalt selle põhikaalutluste kajastamine ja see on ka tema seadusest tulenev kohustus – õiguspärase haldusmenetluse eest vastutab haldusorgan.⁹¹ Järelikult peaks kohtumenetluses üldiselt kehtima eeldus, et kui kaalutlusi aktis ei sisaldu, siis kaalumist ka ei teostatud.

Eelneva taustal on oluline märkida, et Riigikohus on halduslepingu alusel määratud leppetrahvi otsust puudutavas vaidluses väljendanud seisukohta, et hoolimata vastavate põhjenduste puudumisest saab eeldada, et haldusorgan on kaalumist siiski teostanud. Leppetrahvi otsuses puudusid mistahes kaalutlused. Riigikohus leidis aga, et „sellegipoolest ei ole alust kahelda, et vastustaja võttis otsust tehes arvesse olulisi asjaolusid ning kaalus määratava leppetrahvi suuruse proportsionaalsust.“ Seda kinnitas kohtu hinnangul asjaolu, et leppetrahvi ei määratud lubatud maksimaalses ulatuses.⁹² See argument ei ole autori hinnangul veenev, sest ei esine tõendeid, et haldusorgan tegelikult kaalumist teostas. Pigem jääb mulje, et kuivõrd Riigikohtu hinnangul oli leppetrahvi suurus sisuliselt põhjendatud, siis tundus kaalumise teostamise fakt kolleegiumi jaoks usutav. Konkreetse kaasuses võis selline lähenemine olla põhjendatud, kuid selline käsitus jätab laiemalt ebasoodsasse seisu kaebaja, kellel ei ole võimalik tõendada, et tegelikult kaalumist ei toimunud.

Erandina ei tühista kohus HMS § 58 alusel puudulike kaalutlustega haldusakti juhul, kui kaalutlusõiguse piirid on ahenenud sellisel määral, et samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta. Kaalutlusõiguse nullini redutseerimine tuleb kõne alla eelkõige siis, kui haldusakti õiguslik alus juba iseenesest ei ole ulatuslikku kaalumisruumi võimaldav. Samas on võimalik, et isegi ulatuslikumat kaalumist võimaldava õigusliku aluse puhul on kõigi asjaolude kogumis õiguspärane vaid haldusorgani poolt valitud lahendus. Kui tegemist on aga keerulise õigusvald-

⁹¹ Arusaam, et “õiguspärase haldusmenetluse eest vastutab haldusorgan” tuleneb hea halduse põhimõttest (PS § 14), vt RKHKo 30.06.2025, 3-21-1337, p 17; RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06, p 12; RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 21; Ernits, M., Parrest, N. PSK (2017) § 14/19.

⁹² RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329, p 24.

konnaga või haldusorgan pidi arvestama paljude eri asjaoludega, siis on vähem tõenäoline, et kohus veenduks, et konkreetsel juhul valitud lahendus oli ainuõige.⁹³

1.3.4. Kohtumenetluses haldusakti põhjenduste esitamise lubatavus

Eelnevalt kirjeldatud olukordi, kus kaalutlusotsuste puuduvad või ebapiisavad põhjendused tingivad selle kontrollimise võimatuse ja toovad reeglina kaasa tühistamise, on siiski Riigikohtu praktika kohaselt võimalik teatud juhtudel vältida. Esiteks saab haldusorgan vea parandada vaidemenetluses. See ei kõrvalda küll haldusakti õigusvastasust, kuid kohtul tuleb tühistamiskaebuse lahendamisel arvestada vaideotsuse põhjendusi samaväärselt haldusakti enda põhjendustega.⁹⁴ Teiseks on võimalik jätta haldusakt tühistamata, tuginedes haldusorgani poolt kohtumenetluses esitatud põhjendustele, mida analüüsitakse alljärgnevalt. Seda võimalust ei tohiks aga segamini ajada olukorraga, kus haldusakti põhjendused täidavad iseenesest HMS § 56 lg 3 nõuded, kuid haldusorgan esitab kohtumenetluses argumente olemasolevate kaalutluste toetuseks, täpsustuseks, selgituseks või reageeringuna kaebaja väidetele.⁹⁵

Riigikohtu varasem praktika lähtus põhimõttest, et kaalutlusotsuse põhjenduste esitamine kohtumenetluse käigus ei ole piisav ega saa asendada haldusorgani seadusest tulenevat põhjendamiskohustust. Hiljem esitatud põhjendused ei muuda akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks ning pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult haldusakti andmisel lähtuti.⁹⁶ Seetõttu ei peetud võimalikuks motiveerimata kaalutlusotsust jõusse jätta. Erandina võis jätta põhjendamispuudusega kaalutlusotsuse tühistamata siis, kui haldusorgani kaalutlusruum on redutseerunud selliselt, et on ilmselge, et haldusorgan peaks vaidlustatud haldusakti uuesti välja andma.⁹⁷

Riigikohtu halduskolleegium tegi 29. novembril 2012. aastal otsuse nr 3-3-1-29-12 (edaspidi Villa Benita otsus), millega muutis senist praktikat. Haldusasjas oli vaidluse all Eesti Haige-

⁹³ RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 18; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 13 ja 23; Pilving, I. HKMS § 158 komm F. IV.

⁹⁴ RKHKo 23.11.2020, 3-18-81, p 21; RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 15.

⁹⁵ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 15; RKHKo 23.10.2014, 3-3-1-37-14, p 12; RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13, p 16; RKHKo 25.10.2012, 3-3-1-28-12, p 19.

⁹⁶ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 15; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 44; RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11, p 9; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11; RKHKo 24.01.2008, 3-3-1-62-07, p 16; RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07, p 20; RKHKo 12.11.2007, 3-3-1-57-07, p 18; RKHKo 17.05.2005, 3-3-1-16-05, p 17.

⁹⁷ RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 16; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 13 ja 23; RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

kassa kaalutlusõiguslik otsus (täpsemalt eelhaldusakt, HMS § 52), mille põhjendustes puudusid nii kaalutlused kui ka faktiline alus, märgitud oli üksnes õiguslik alus. Põhjendamispuuduse tagajärje hindamisel viitas kolleegium eelosundatud Riigikohtu praktikale, kuid leidis, et „peab vajalikuks pehmemdada oma varasemat seisukohta, et pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest haldusakti andmisel tegelikult lähtuti.“ Riigikohtu hinnangul võib esineda erandlikke olukordi, kus haldusorganil on võimalik tõendada, et haldusaktist välja jäänud, kuid kohtumenetluses esitatud põhjendustest juhinduti tegelikult juba haldusakti andmise ajal. Tõendamiskoormis küsimuses, kas põhjendus haldusakti andmise ajal ka tegelikult eksisteeris ja kas sellega arvestati, lasub haldusorganil. Tõendamine on võimalik näiteks läbi selle, et kohtus esitatav põhjendus sisaldus aktile eelnevas dokumendis, millele aktis nõuetekohaselt ei viidatud või mõne muu haldusorgani või menetlusalise haldusmenetluses esitatud dokumendis. Samuti võib kohtumenetluses esitatud põhjendusi arvesse võtta juhul, kui mõistliku isiku jaoks pidi olema arusaadav, et haldusorgan juhindus vastavast põhjendusest juba haldusakti andmisel. Selliste erandlike olukordade puhul võib kohus jätta HMS § 58 alusel motiveerimata haldusakti tühistamata.⁹⁸

Konkreetses kaasuses võttis Riigikohus kohtumenetluses esitatud põhjendusi arvesse, sest kohtu hinnangul polnud põhjust kahelda, et haldusorgan lähtus neist juba otsuse tegemisel. Kohtumenetluses esitatud kaalutlustega arvestamise kohustus tulenes seadusest ja arengukavast ning polnud viiteid, et vastustaja oleks juhindunud muudest kaalutlustest. Samuti pidi kaebajatele olema arusaadav, millistest kaalutlustest haldusorgan lähtus. Riigikohus ei tühistanud seega vaidlustatud otsust, kuid muutis varasemat praktikat ka teisest küljest, andes kohtutele võimaluse minna sõltumata kaebaja tahtest tühistamisnõudelt üle haldusakti õigusvastasuse tuvastamise nõudele. Selle tulemusena sai kohus jätta kaebaja menetluskulud osaliselt haldusorgani kanda.⁹⁹ Villa Benita otsuse mõjul täiendati alates 2018. aastast halduskohtumenetluse seadustiku paragrahvi 108 lg-ga 6¹, mille järgi võib kohus jätta vastustaja kanda tühistamiskaebuse esitamise seotud kaebaja menetluskulud juhul, kui kohus jätab oluliste põhjendamispuudustega haldusakti tühistamata eelkõige kohtumenetluses esitatud põhjenduste tõttu, millest kohtu hinnangul haldusorgan juhindus haldusakti andmisel. Selle muudatuse tulemusena ei esine kohtul enam vajadust lähtuda menetluskulude väljamõistmisel

⁹⁸ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p-d 19–20.

⁹⁹ *Idem.*, p 25–30.

Villa Benita otsusest ja tunnistada haldusakt õigusvastaseks, vaid menetluskulud saab jätta vastustaja kanda, tuginedes otse HKMS § 108 lg-le 6¹.¹⁰⁰

Autori hinnangul seisneb Villa Benita otsuse keskne probleem selles, et Riigikohtu kujundatud erandit on keeruline tõlgendada, eriti arvestades viisi, kuidas kohus seda kaasuse asjaoludele kohaldas. Teatavale ebaselgusele on tähelepanu juhitud ka õiguskirjanduses ning samuti osundasid sellele asjas eriarvamusele jäänud riigikohtunikud.¹⁰¹ Nimelt ei viidanud Riigikohus konkreetsetele dokumentidele, mis tõendaksid, et haldusorgan lähtus juba haldusakti eelselt kohtus esitatud põhjendustest. Kohus viitas vaid dokumentidele, mis haldusorgani kohtus esitatud põhjendustega haakusid ning leidis, et pole põhjust kahelda, et haldusorgan lähtus neist kaalutlustest juba otsuse tegemisel.¹⁰² Järelikult piisas usutavusest, mitte tõendatusest, mis ei ühti Riigikohtu algselt sõnastatud praktikamuutusega.

Riigikohus on ka hilisemas praktikas loodud erandi sisu käsitletud. Olulise täpsustusena on halduskolleegium leidnud, et Villa Benita otsuses väljendatud põhimõtte ei võimalda haldusakti olemasolevaid põhjendusi uutega asendada ehk haldusorgan ei saa asuda kohtumenetluses haldusakti põhjendama varasemast teistsugusel viisil.¹⁰³ Samas ei ole autori hinnangul üheselt mõistetavalt kõrvaldatud ebaselgust küsimuses, kas haldusorganil tuleb kaalutluste varasemat esinemist tõendada või piisab sellest, et see on kohtu jaoks usutav. Kohati on Riigikohus viidanud, et vastustajal oli võimalik esitada tõendeid, mis kinnitaksid haldusakti andmisel tegelikult aluseks võetud kaalutlusi.¹⁰⁴ Samas esineb ka otsuseid, millest on kaudselt võimalik järeldada, et Riigikohus on lähtunud pigem usutavusest, mitte tõendatusest.¹⁰⁵

¹⁰⁰ RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329, p 27; Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse seletuskiri. 496 SE, lk-d 17–18. – Riigikogu, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/> (27.04.2026).

¹⁰¹ Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-29-12, millega on ühinenud riigikohtunik Harri Salmann, p 4; Leppik, M., Oras, M. Pool aastat Villa Benitaga: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – Juridica 2013/5; Narits, R., Vene, E. Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – Juridica 2014/4; Kivipõld, M. L., lk-d 50–51.

¹⁰² RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 21.

¹⁰³ RKHKo 10.11.2022, 3-19-292, p 17.

¹⁰⁴ RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061, p 13; RKHKo 14.12.2012, 3-3-1-33-12, p 16.

¹⁰⁵ RKHKo 01.07.2022, 3-20-1214, p 11; RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329, p 24. Esimesena viidatud otsuse puhul on siiski oluline arvestada, et haldusasjas oli vaidluse all Advokatuuri aukohtu määru taotluse läbi vaatamata jätmise kohta, mis ei ole haldusakt ning seega ei kohaldu sellele HMS §-s 56 sätestatud ranged põhjendamise nõuded.

Kuivõrd haldusorganil võib olla keeruline tõendada, et tagantjärei esitatud kaalutlused on ehtsad, siis avaldati õiguskirjanduses pool aastat pärast Villa Benita otsust lootust, et põhjendamata haldusaktide kohtus jõusse jätmine jääb erandlikuks. Samuti hoiatati, et kohtupraktikas võib Villa Benita otsuse mõistmine osutuda keeruliseks.¹⁰⁶ Tuvastamaks, kuidas on kohtupraktika pärast Riigikohtu praktika muutust edasi arenenud, analüüsis autor 148-t ringkonnakohtute lahendit, mille tekstis sisaldub viide Villa Benita otsusele.¹⁰⁷ Nendest moodustus valim 40-st lahendist, milles kohus käsitles Villa Benita otsust kohtumenetluses põhjenduste esitamise lubatavuse kontekstis. Analüüsitud kohtulahenditest aktsepteerisid kohtud kohtumenetluses esitatud põhjendusi 22-s lahendis ja ei tuginenud neile 18-s lahendis. Sellest valimist ei saa küll teha kaugeleulatuvaid statistilisi järeldusi, sest eelduslikult on Villa Benita otsuses väljendatud põhimõtetele tuginenud ka teistes lahendites, mis ei sisalda sellekohast viidet. Siiski on võimalik valimi põhjal hinnata, kuidas on ringkonnakohtud Riigikohtu põhimõtet mõistnud ja rakendanud.

Analüüsitud lahenditest selgus, et Villa Benita erandi rakendamine ei ole ringkonnakohtute praktikas ühtne. Ühest küljest on ringkonnakohtud pidanud tõendite esinemist vajalikuks ja jätnud kohtumenetluses esitatud põhjendustega arvestamata, kui varasemates dokumentides ei sisaldu neile ühtegi viidet.¹⁰⁸ Tõendeid on aga hinnatud piisavaks näiteks siis, kui vastustaja kohtus esitatud põhjendused haakusid kaudselt haldusaktis esitatud põhjendustega, varem kaebajale edastatud kirja põhjendustega või vastustaja veebilehel sisalduvate selgitustega.¹⁰⁹ Teisest küljest esineb arvukalt ka neid otsuseid, kus kohtud ei ole konkreetsetele tõenditele viidanud, kuid on leidnud, et kohtu jaoks on usutav, et haldusorgan lähtus juba haldusakti eelselt kohtus esitatud põhjendustest.¹¹⁰ Näiteks sisaldus valimis kohtuotsus, kus haldusorgan oli seisukohal, et metsateatise registreerimine ei ole kaalutlusotsus, millest autor järeldab, et kaalutlusõigust ka ei teostatud. Kohus leidis siiski, et puudub kahtlus, et haldusorgan lähtus metsateatise registreerimisel samadest kaalutlustest, mis esitati kohtumenetluses.¹¹¹ Järelikult on autor seisukohal, et erandi mõistmine on osutunud kohtupraktikas keeruliseks. Eraldi tuleb

¹⁰⁶ Leppik, M., lk 349.

¹⁰⁷ Võrdluseks – alates 2013. aastast leidub 403 ringkonnakohtute otsust, mille tekstis on viidatud HMS §-le 56.

¹⁰⁸ TlnRnKo 24.04.2025, 3-23-898, p 17; TrtRnKo 31.01.2023, 3-20-1313, p 13; TlnRnKm 18.07.2022, 3-22-1457, p 12; TlnRnKo 13.05.2022, 3-20-2003, p 14; TrtRnKo 08.04.2021, 3-19-1227, p 14; TlnRnKo 29.01.2021, 3-19-1961, p 21; TlnRnKo 15.11.2018, 3-18-161, p 13; TlnRnKo 15.11.2018, 3-17-1300, p 14; TlnRnKo 25.01.2018, 3-16-2002, p 24.

¹⁰⁹ TlnRnKo 22.10.2020, 3-20-318, p-d 20–21; TrtRnKo 23.01.2018, 3-17-452; TrtRnKo 23.05.2014, 3-08-2653, p 12.

¹¹⁰ TlnRnKo 07.11.2024, 3-22-350, p 15; TlnRnKm 20.06.2023, 3-23-1252, p 10; TrtRnKo 11.05.2023, 3-21-1622, p 13.3; TrtRnKo 23.03.2023, 3-21-1128, p 35; TrtRnKo 26.01.2023, 3-20-571, p 18.

¹¹¹ TlnRnKo 07.11.2024, 3-22-350, p-d 3 ja 15.

märkida, et autor ei tuvastanud lahendeid, kus kohus oleks eraldiseisvalt hinnanud Villa Benita otsuses nimetatud kriteeriumi, kas mõistliku isiku jaoks pidi olema arusaadav, et haldusorgan juhendus vaidlusalustest põhjendustest juba haldusakti andmisel. Seetõttu ei näi see kriteerium olevat praktikas kujunenud eraldiseisvaks aluseks kohtumenetluses esitatud põhjendustega arvestamisel.

Autori hinnangul mõjutab Villa Benita otsus negatiivselt töö peatükis 1.1 käsitletud haldusakti põhjendamise kohustuse eesmärkide tegelikku realiseerumist. Võrreldes haldusaktis endas esitatud põhjendustega ei legitimeeri hiljem esitatud põhjendused haldusakti puudutatud isikute silmis samaväärselt, ei võimalda isikutel haldusakti sama tõhusalt vaidlustada ning ei taga ka haldusorgani enesekontrolli. Ka eriarvamuses juhiti tähelepanu praktikamuudatuse probleemidele, leides näiteks, et selline lähenemine ei ole õiglane ega kooskõlas hea halduse põhimõttega ning piirab põhjendamatult haldusakti adressaatide ja puudutatud isikute õigusi.¹¹² Praktikamuudatuse teatavat negatiivset mõju möönab ka kolleegiumi enamus, viidates, et põhjendusteta haldusakti jõusse jätmine HMS § 58 alusel riivab PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust ega aita haldusakte puudutatud isikute silmis samaväärsel tasemel legitimeerida, kui korrektselt esitatud põhjendus. Samas leidis kolleegium, et haldusaktide nõrgem legitimeerimine ei ole piisav argument, et sundida kohut ignoreerima võimalikke tõendeid, mis kinnitavad haldusorgani poolt haldusakti andmisel tegelikult aluseks võetud põhjendusi.¹¹³ Autor võib nõustuda kolleegiumi enamusega selles osas, et kui tõepoolest esinevad vastavad tõendid, siis võiks HMS § 58 arvestades olla haldusakti tühistamine põhjendamatu. Sellistel kitsastel juhtudel võib teatud negatiivne mõju isikute õigustele olla aktsepteeritav. Siiski ei saa autor nõustuda algselt sõnastatud erandi laiendava kohaldamisega, mis ilmneb nii Villa Benita otsusest endast kui ka sellele järgnenud kohtupraktikast. Olukorras, kus tõendeid reaalse kaalumise kohta ei esine, ei saa üksnes usutavus olla piisav õigustus põhjendamiskohustuse devalveerimiseks ega isikute põhiõiguste piiramiseks.

¹¹² Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele kohtuasjas nr 3-3-1-29-12, millega on ühinenud riigikohtunik Harri Salmann, p 6.

¹¹³ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p-d 20 ja 25.

2. VEAOTSUS HALDUSAKTI PÕHJENDAMISE KOHUSTUSE RIKKUMISE KÕRVALDAMISEKS

2.1. Võrdlusriikide praktika

HKMS-i muutmise seaduse eelnõus võeti veaotsuse regulatsiooni koostamisel eeskujuna Hollandi õigusest, samuti arvestati Belgias põhiseadusevastaseks tunnistatud sarnase instituudi kitsaskohtadega.¹¹⁴ Sellest lähtuvalt antakse alljärgnevalt sissejuhatav ülevaade Hollandi regulatsioonist, samuti käsitletakse lühidalt Belgias tõusetunud põhiseaduslikke probleeme. Edasises analüüsis tuuakse nende õiguskordade kogemusest ja probleemidest näiteid. Täiendavalt toob autor paralleeli Saksa õigusega, kus veaotsust küll ei kehtestatud, kuid kus kehtib veaotsuse ideega sarnane võimalus kohtumenetluse ajal haldusakti põhjendusi parandada.

2.1.1. Hollandi õigus

Hollandi seadusandja kehtestas 2010. aastal niinimetatud haldusotsuste parandusahela regulatsiooni (hollandi k. *bestuurlijke lus*, ingl k. *administrative loop*; edaspidi veaotsus).¹¹⁵ Hollandi üldise haldusmenetluse seaduse (*Algemene wet bestuursrecht*, edaspidi Awb)¹¹⁶ artiklite 8:51a ja 8:80a kohaselt võib kohus veaotsusega anda haldusorganile võimaluse haldusakti esinevad puudused kõrvaldada. Regulatsiooni loomise peamine põhjus oli asjaolu, et taristu- ja ehitusprojektide elluviimist venitasid korduvad haldus- ja kohtumenetlused. Veaotsusega sooviti vältida olukordi, kus haldusakt tühistatakse kergesti parandatavate vigade tõttu ning sellele järgneb uus haldusmenetlus, mis ei vii sisult teistsuguse haldusakti andmiseni.¹¹⁷

Hollandi veaotsuse menetluse saab lihtsustatult kokku võtta järgnevalt. Veaotsus tehakse üldjuhul pärast istungi toimumist, sest tavaliselt saab alles kohtuistungil selgeks, kas haldusorganil

¹¹⁴ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu VTK, lk 5; HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 4.

¹¹⁵ Detailsemaks ülevaateks Hollandi haldusõigusest ja -kohtumenetlusest vt nt: Albers, K., Kjellebold, L., Schlössels, R. The principle of effective legal protection in administrative law in The Netherlands. – Szente, Z., Lachmayer, K. (toim.). The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European comparison. Abingdon/New York: Informa Law from Routledge 2017, lk-d 231–250.

¹¹⁶ *Algemene wet bestuursrecht*. BWBR0005537, 01.01.2026. – Wetten, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2026-01-01> (27.04.2026). Autori valduses on lisaks Justiits- ja Digiministeeriumi edastatud Awb artikli 8:51 tõlge inglise keelde.

¹¹⁷ Backes, C. W., lk-d 24–25.

on reaalne valmisolek puuduste kõrvaldamiseks ja kohus saab jõuda veendumusele, kas veaotsus aitaks asja lahendamisele kaasa.¹¹⁸ Oma õiguslikult iseloomult on tegemist vaheotsusega, mis on edasises menetluses siduv, välja arvatud otsuses ilmselgete vigade esinemise korral. Kohus kirjeldab veaotsuses haldusakti esinevaid puudusi ning määrab nende kõrvaldamiseks tähtaja, mis on pikendatav (Awb art 8:51a). Ühtlasi saab kohus anda haldusorganile juhiseid, kuidas vigu parandada.¹¹⁹

Haldusorganil on pärast veaotsust võimalik otsustada, kas ta kasutab võimalust puuduste kõrvaldamiseks.¹²⁰ Kui haldusorgan otsustab vigade parandamise kasuks, siis võib see viia uue ehk ka muutunud sisuga haldusakti andmiseni, kuid võib tähendada ka üksnes põhjenduste täiendamist või tõendite esitamist. Ühtlasi saab kohus määrata, et kui haldusorgan kõrvaldab vead uue haldusaktiga, siis ei pea selle andmise menetlus vastama kõigile haldusmenetluse reeglitele (Awb art 8:80a lg 3 ja art 8:72 lg 4 p a). Pärast puuduste kõrvaldamist jätkub kohtumenetlus ning pooled saavad vaielda parandatud haldusakti õiguspärasuse üle (Awb art 8:51b lg 3). Kohus hindab seejärel, kas tuvastatud puudused kõrvaldati edukalt ning kas haldusakt on tervikuna õiguspärane. Olenemata sellest, millisele lõppjäreldusele kohus jõuab, jäävad kaebaja menetluskulud haldusorgani kanda.¹²¹

Veaotsuse kohaldamisala on lai – seadus ei piiritle seda kindlat liiki puudustega. Veaotsus võib tulla kõne alla näiteks põhjendamisvigade, nõutava kooskõlastuse puudumise, uurimis- ja põhimõtte rikkumise või pädevuse puudumise korral. Praktikas rakendatakse seda siiski kõige sagedamini põhjendamisvigade ja uurimis- ja põhimõtte rikkumise kõrvaldamiseks. Ainsa otsese piirangu näeb Awb art 8:51a lg 1 ette, et veaotsuse tegemine on välistatud, kui see kahjustaks ebaproportsionaalselt menetlusväliste kolmandate isikute huve. Kohtupraktikas on kujunenud veaotsuse tegemisel aga keskseks kriteeriumiks küsimus, kas kohtul on piisav selgus selles, kuidas tuvastatud puudust kõrvaldada ning kas see on võimalik mõistliku aja jooksul. Kohtud

¹¹⁸ Backes, C. W., lk-d 39, 75–77; Jansen, S. The Dutch administrative loop under scrutiny: How the Dutch (do not) deal with fundamental procedural rights. – Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/3, lk 3.

¹¹⁹ Backes, C. W., lk 39; Siucinski, R. Between Judicial Review and the Executive - The Problem of the Separation of Powers in Comparative Perspective. – Perspectives of Law and Public Administration 2020/9 No. 2, lk 143.

¹²⁰ Kui veaotsus tehakse esimeses kohtuastmes, siis on vigade parandamine haldusorganile vabatahtlik, kuid kõrgemas kohtuastmes kohustuslik. Samas ei ole see erisus praktikas määravaks osutunud, sest kõrgema astme kohus ei saa oma otsust täitmisele pöörata ning haldusorgan võib seega siiski otsustada mitte puudusi kõrvaldada, vt Backes, C. W., lk 98.

¹²¹ Backes, C. W., lk-d 23–24; Jansen, S., lk 3; Condorelli, M. Administrative loops and the 'correction' of contested decisions pending judicial review: efficient tools for the final settlement of disputes?. – Italian Journal of Public Law, 2024/16 No. 1, lk 205.

ei tee reeglina veaotsust, kui õiguslik olukord on keeruline ja parandamise kestust ei ole võimalik prognoosida.¹²²

Veaotsuse regulatsiooni on Hollandis üldjoontes hinnatud edukaks. 2014. aasta seisuga kasutati seda ligikaudu 7%-s kohtuasjadest, milles kohus tuvastas haldusakti puuduse. Veaotsuse tegemise juhtudest viis ligikaudu 80% vaidluse lõpliku lahendamiseni. Veaotsuse ja lõppotsuse vahele jäi keskmiselt veidi üle seitsme kuu. Veaotsus täidab Hollandis oma eesmärgi ja aitab kaasa vaidluste lõplikule lahendamisele. Arvestades aga, et selle kehtestamise põhjuseks oli taristuprojektide elluviimise venimine, siis selles valdkonnas veaotsus oma eesmärgi ei täitnud. Kohtud ei tee nendes asjades reeglina veaotsust.¹²³

2.1.2. Belgia õigus

Belgias kehtestati veaotsuse regulatsioon Hollandi eeskujul ning mitmes etapis. Esmalt võttis veaotsuse (hollandi k. *bestuurlijke lus*) 2012. aastal kasutusele Flandria seadusandja ruumilist planeerimist puudutavates vaidlustes, seejärel laiendati regulatsiooni ka keskkonnavalaste haldustrahvide ja kohalike valimistega seotud vaidlustele. Lisaks kehtestati veaotsuse normid ka föderaaltasandil. Kuivõrd nende sätete toimetehhanism oli suures osas võrreldav Hollandi normidega, ei käsitleta neid siinkohal üksikasjalikult. Peamise erinevusena tuleb siiski esile tuua, et Flandria regulatsioonide järgi pidi haldusakt pärast parandusi säilima sisult muutumatuna. Samuti ei olnud veaotsusel erinevalt Hollandist edasises menetluses siduvat iseloomu.¹²⁴

Belgia Konstitutsioonikohus tunnistas eelviidatud veaotsuse regulatsioonid 2014. ja 2015. aastal põhiseadusvastaseks. Kohtu hinnangul rikkusid need eelkõige kohtute sõltumatuse ja erapooletuse põhimõtet, võimude lahususe põhimõtet, kohtusse pöördumise õigust ning isikute subjektiivset õigust saada haldusakti põhjendused teada juba akti andmise ajal. Flandria regulatsioonide puhul lisandusid probleemid kaitseõiguse, võistleva menetluse põhimõtte ja

¹²² Backes, C. W., lk-d 40, 57, 61–62; Condorelli, M., lk 206.

¹²³ Backes, C. W., lk-d 8–13.

¹²⁴ Bortels, H. The Belgian Constitutional Court and the Administrative Loop: a Difficult Understanding. Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/2, lk-d 4–7; Žuber, B., Majnik, T. Ensuring Effective Judicial Protection in Administrative Disputes through the Annulment Power of the Administrative Judiciary. – Access to Justice in Eastern Europe 2025/2, lk-d 130–131; Condorelli, M., lk-d 207–209.

menetluskulude jaotusega.¹²⁵ Järgnevalt ei analüüsita konstitutsioonikohtu põhjendusi detailselt, kuid tulenevalt magistritöö fookusest selgitatakse kohtu argumentatsiooni seoses haldusakti põhjendamise kohustusega. Konstitutsioonikohus rõhutas, et halduse üksikaktide põhjendamise kohustus tugevdab nende kohtulikku kontrolli ja tagab poolte võrdsuse põhimõtte järgimise. Põhjendamiskohustuse eesmärgiks on muu hulgas võimaldada isikul hinnata, kas tal on alust kaebuse esitamiseks. See kohustus muutuks sisutühjaks, kui isik saab akti aluseks olevatest põhjendustest teada alles pärast kaebuse esitamist. Lisaks olid regulatsioonid kohtu hinnangul vastuolus Aarhusi keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni¹²⁶ art 6 lg-ga 9. Säte nõuab, et konventsiooni kohaldamisalasse jääv haldusakt tuleb teha üldsusele viivitamata teatavaks koos selle tegemise põhjuste ja kaalutlustega.¹²⁷

2015. aastal kehtestati veaotsuse regulatsiooni parandatud versioon, mida konstitutsioonikohus pidas hilisemas vaidluses põhiseaduspäraseks. Põhiseaduspärasuse tagasid eelkõige järgmised muudatused: enne veaotsuse kohaldamist tuleb pooled ära kuulata, veaotsuse saab teha vaid juhul, kui haldusakt tuleks muidu tühistada, ning veaotsus on kohtule edasises menetluses siduv. Lisaks annab haldusorgan vigade parandamisel uue haldusakti, mis võib olla ka muudetud resolutsiooniga ning mida saavad kolmandad isikud vaidlustada. Samuti sätestati, et veaotsuse tegemisel jäävad kaebaja menetluskulud haldusorgani kanda.¹²⁸ Seoses põhjendamiskohustusega leidis kohus, et põhiseadusega kooskõla tagab asjaolu, et puudust ei kõrvaldata enam esialgse, põhjendamata haldusakti täiendamisega. Haldusorgan annab uue haldusakti, mis sisaldab nõutavaid põhjendusi. Akt tehakse teistele menetlusosalistele teatavaks ning neil on võimalus vaielda selle õiguspärasuse üle. Ka kolmandatel isikutel on võimalus uut akti vaidlustada. Seetõttu ei olnud regulatsioon kohtu hinnangul põhiseadusvastane.¹²⁹ Samas väärrib mainimist, et kohus ei pakkunud oma argumentatsioonis vastust küsimusele, kuidas on lahendatud varasemates lahendites viidatud probleem, et kohtu hinnangul muutuks haldusakti

¹²⁵ GwH otsusega 29.10.2015 nr 152/2015 tunnistati põhiseadusvastaseks Flandria laiema kohaldamisalaga versioon; otsusega 16.07.2015 nr 103/2015 föderaaltasandi veaotsuse regulatsioon ning otsusega 08.05.2014 nr 74/2014 planeerimisalane Flandria veaotsuse regulatsioon.

¹²⁶ Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89.

¹²⁷ GwH otsus 29.10.2015 nr 152/2015, p-d B.14.1–B.14.7; GwH otsus 16.07.2015 nr 103/2015, p-d B.13.1–B.13.4; GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.9.1–B.9.5.

¹²⁸ GwH otsus 01.12.2016 nr 153/2016; Bortels, H., lk-d 15–18; Condorelli, M., lk 211; Lavrysen, L. jt. Developments in Belgian Constitutional Law. The Year 2016 in Review. – International Journal of Constitutional Law 2017/15 No. 3, lk 780.

¹²⁹ GwH otsus 01.12.2016 nr 153/2016, p-d B.15.1–B.15.6; Bortels, H., lk-d 17–18.

põhjendamise kohustus sisutühjaks, kui isik saab akti aluseks olevatest põhjendustest teada alles pärast kaebuse esitamist.

2.1.3. Saksa õigus

Saksamaa Liitvabariigi õiguses kavandati 1996. aastal samuti veaotsuse regulatsiooni loomist, mille järgi oleks kohus saanud haldusakti menetlus- või vormivea tõttu tühistada vaid juhul, kui kohus on veast haldusorganit teavitanud ning andnud talle võimaluse selle parandamiseks. Muudatus jäeti aga parlamendis vastu võtmata, sest parlamendi hinnangul muudaks see kohtu liialt haldusorgani abiliseks ning regulatsioon ei oleks võimude lahususe põhimõtet arvestades põhiseaduslikult aktsepteeritav.¹³⁰

Samas väärib võrdlusena mainimist, et Saksa õiguses on haldusorganil veaotsusega sarnase funktsiooniga võimalused kõrvaldada menetlus- ja vormivead kohtumenetluse käigus. Esiteks on Saksamaa Liitvabariigi haldusmenetluse seaduse¹³¹ (edaspidi VwVfG) § 45 kohaselt haldusorganil võimalik kohtumenetluses teatud menetlus- ja vormivigu omal algatusel parandada, näiteks lisades vajadusel tagantjäregi akti puuduvad põhjendused. Teiseks näeb Saksa halduskohtumenetluse seadustik¹³² (edaspidi VwGO) § 114 lg 2 ette, et haldusorganil on võimalik kohtumenetluses haldusakti kaalutlusi täiendada. Õiguskirjanduses on selgitatud, et põhjendamiskohustuse vaatest seisneb nende sätete erinevus selles, et VwVfG § 45 saab kohaldada põhjenduste täieliku puudumise korral ning VwGO § 114 lg-t 2 kaalutluste täiendamise puhul.¹³³ Mõlema sätte kohaldamisel kehtivad siiski olulised piirangud: hilisemad põhjendused peavad põhinema põhjendustel, millest haldusorgan otsuse tegemisel tegelikult lähtus, need ei tohi muuta haldusakti olemuslikku sisu ega tohi ebamõistlikult raskendada kaebaja jaoks oma õiguste kaitsmist.¹³⁴

¹³⁰ Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss), BT-Drs. 13/5098, 26.06.1996, lk 24. – Deutscher Bundestag (13. Wahlperiode), <https://dserver.bundestag.de/btd/13/050/1305098.pdf> (27.04.2026); Grashof, F. Neighbours ‘Reinventing the Wheel’ or Learning from Each Other? – The Belgian Administrative Loop and Its Constitutionality: A Comparison to the German Debate. – Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/4, lk-d 6 ja 12; Backes, C. W., lk-d 104 ja 114.

¹³¹ Verwaltungsverfahrensgesetz. – Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (27.04.2026).

¹³² Verwaltungsgerichtsordnung. – Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (27.04.2026).

¹³³ Grashof, F., lk 5.

¹³⁴ Schemmer, F. (viide 22). VwVfG § 45, Rn 36; Schneider, J. P. VwVfG § 45, Rn 87. – Schoch, F., Schneider, J. P. Verwaltungsrecht – VwVfG. Werkstand: 7. EL Mai 2025; Riese, T. VwGO § 114, Rn 252. – Schoch, F., Schneider, J. P. Verwaltungsrecht – VwGO. Werkstand: 48. EL Juli 2025.

2.2. Kavandatud veaotsuse regulatsioon

Veaotsust puudutava analüüsi aluseks on HKMS-i muutmise seaduse eelnõus välja pakutud lahendus kui seni ainus konkreetne mudel veaotsuse regulatsiooni kehtestamiseks Eesti halduskohtumenetluses. Seega hinnatakse järgnevas analüüsis veaotsuse kohaldamisala, toimimist ja põhiseaduspärasust, lähtudes eelnõus välja pakutud lahendusest. Käesolevas peatükis antakse esmalt ülevaade kavandatud veaotsust reguleerivatest sätetest.

Kui kohus jõuab tühistamiskaebuse läbivaatamisel järeldusele, et vaidlustatud haldusaktil on menetlus- või vormivead, mis võisid mõjutada asja otsustamist, kuid mis on kergesti kõrvaldatavad, võib ta teha otsuse, millega teeb kindlaks vaidlustatud haldusakti õigusvastasuse ja annab vastustajale võimaluse need vead kõrvaldada (HKMS § 171¹ lg 1). Sama lõike teine lause näeb ette piirangu, mille kohaselt ei tohi veaotsuse tegemine riivata ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi ega avalikke huve. Kohtul tuleb menetlusosalised enne veaotsuse tegemist ära kuulata (HKMS § 171¹ lg 2). Kohus määrab veaotsuses haldusorganile tähtaja tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks. Tähtaeg hakkab kulgema alates veaotsuse jõustumisest ning kohus võib seda vastustaja taotlusel ja mõjuval põhjusel määrusega pikendada (HKMS § 171¹ lg 3). Kohus peatab veaotsuse tegemisel kohtumenetluse kuni määratud tähtpäeva saabumiseni. Veaotsus on edasikaebamise tähenduses samane lõppotsusega (HKMS § 171¹ lg 4).¹³⁵

Vastustaja annab pärast veaotsuses tuvastatud puuduste kõrvaldamist uue haldusakti, mis peab vastama õigusaktidele ning mis tehakse teatavaks seaduses ettenähtud korras (HKMS § 171¹ lg 5). Vastustaja esitab uue haldusakti viivitamata kohtule. Pärast uue haldusakti andmist uuendab kohus menetluse ning annab kaebajale võimaluse kaebust muuta või kaebusest loobuda (HKMS § 171¹ lg 6). Kui menetlus jätkub, teeb kohus menetlusosalistele teatavaks asja kohtus läbivaatamise aja ja koha või asja kirjalikus menetluses läbivaatamise üksikasjad HKMS § 132 kohaselt (HKMS § 171¹ lg 6). Juhul kui vastustaja ei kõrvalda puudusi kohtu määratud tähtaja jooksul, uuendab kohus menetluse ning teeb otsuse kaebuse rahuldamise kohta (HKMS § 171¹ lg 7). Kohus võib sellisel juhul teha otsuse ilma kirjeldava ja põhjendava osata, märkides ära selle õigusliku aluse.

¹³⁵ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu § 1 p 9. Tarbetute korduste vältimiseks viidatakse edaspidi eelnõule üksnes tekstis, osutades vastavatele kavandatud sätetele.

HKMS-i muutmise seaduse eelnõu näeb lisaks ette paragrahvi 108 täiendamise lõikega 6². Sätte kohaselt kannab vastustaja kaebaja menetluskulud, kui kohus jätab pärast veaotsust ja vigade kõrvaldamist kaebuse rahuldamata või lõpetab menetluse kaebusest loobumise tõttu. Lisaks eeltoodule sisaldab eelnõu ka teisi kohtumenetluse tõhustamisele suunatud muudatusi. Muu hulgas täiendatakse seadustiku paragrahvi 122 lõikega 5, mis sätestab, et kui kohus jõuab eelmenetluse käigus järeldusele, et kaebus tuleb rahuldada vaidlustatud haldusakti või toimingu ilmselge õigusvastasuse tõttu, võib ta teha otsuse kaebuse ja vastuste põhjal. Kohus ei peaks sellisel juhul korraldama kohtuistungit ja määrama tähtaega täiendavate menetlusedokumentide esitamiseks. Viimase muudatusega on magistritöö valmimise seisuga otsustatud edasi liikuda.¹³⁶

2.3. Menetluslikud küsimused

Järgnevalt analüüsitakse kavandatud veaotsuse regulatsiooni puhul esile kerkivaid peamisi menetluslikke küsimusi ja praktilisi aspekte. Käsitlus ei ole mõeldud veaotsuse menetluskorra detailse analüüsina, vaid keskendub küsimustele, mis on vajalikud veaotsuse kohaldamisala ja põhiseaduspärasuse hindamiseks. Allpool analüüsitavad küsimused puudutavad järgnevat: veaotsuse tegemise ajahetk, sisu ja edasikaebamine; uue haldusakti andmine ning veaotsusele järgnev kohtumenetlus ja menetluskulude jaotus.

2.3.1. Veaotsuse tegemise ajahetk

Veaotsuse regulatsiooni analüüsimise eeltingimus on selgus selles, millises kohtuastmes ja menetluse faasis on selle tegemine võimalik. On üheselt mõistetav, et veaotsus planeeriti kasutamiseks halduskohtu menetluses, sest HKMS § 171¹ paikneks vastavas seadustiku osas. Veidi keerukam on aga küsimus, kas veaotsuse tegemine on eelnõu järgi võimalik ka apellatsiooni- ja kassatsioonimenetluses. Eelnõu seda eraldi ei reguleeri, kuid seletuskirjast võib järeldada, et veaotsust peetakse võimalikuks apellatsioonimenetluses. Riigikohtu menetluse osas samas seisukohta esitatud ei ole. VTK-s on siiski viidatud võimalusele teha veaotsus ka kassatsiooniastmes.¹³⁷

¹³⁶ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu, § 4 p 9. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1aa784c-81d6-4dc2-aebe-0427e202c327#UW3UTF5B> (27.04.2026).

¹³⁷ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 34; HKMS-i muutmise seaduse eelnõu VTK, lk 8.

Nii apellatsiooninimetluse kui ka kassatsiooninimetluse puhul kehtib põhimõte, et kohalduvad halduskohtu menetlust reguleerivad sätted, välja arvatud juhul, kui nende menetluste kohta on sätestatud teisiti või kui halduskohtu menetluse kohta sätestatu on vastuolus apellatsiooninimetluse või kassatsiooninimetluse olemusega (HKMS § 185 lg 1 ja § 211 lg 5). Kuivõrd veaotsuse puhul ei ole eelnõus erisusi ette nähtud, siis saaks järeldada, et veaotsuse saab teha kõigis kohtuastmetes. Samas võib tekkida küsimus, kas veaotsus on kooskõlas apellatsiooninimetluse ja kassatsiooninimetluse olemusega. Siinkohal on oluline arvestada, et veaotsuse korral annab haldusorgan vigade kõrvaldamise tulemusel uue haldusakti, mis võib olla muudetud sisuga, ning menetlusse võivad lisanduda uued tõendid. Kaebajal tekib võimalus laiendada kaebust uue haldusakti vaidlustamiseks, mis eeldab täiemahulist kohtulikku arutelu.¹³⁸

Apellatsiooninimetluse olemuseks võib pidada eelkõige halduskohtu otsuse seaduslikkuse ja põhjendatuse kontrollimist (HKMS § 197 lg 1).¹³⁹ Siiski on ka ringkonnakohtutel võimalik tuvastada asjaolusid ja hinnata uusi tõendeid, näiteks siis, kui need tekkisid pärast asja lahendamist halduskohtus (vt HKMS § 198). Sellest tulenevalt ei välista apellatsiooninimetluse olemus veaotsuse tegemist. Kassatsiooninimetlus on seevastu piiratud õigusküsimustega ning Riigikohus lähtub alama astme kohtu tuvastatud faktilistest asjaoludest (HKMS § 229). Seetõttu tuleb uute faktiliste asjaolude ilmnemisel saata asi tagasi ringkonnakohtule uueks läbi vaatamiseks.¹⁴⁰ Sellest tulenevalt on autori hinnangul küll võimalik, et Riigikohus teeb veaotsuse, kuid uue haldusakti andmise järel peaks menetlus reeglina jätkuma ringkonnakohtus. Seda küsimust võiks veaotsuse kehtestamisega edasi liikudes täpsustada.

Teiseks tuleb määratleda, millises menetluse etapis saab kohus veaotsuse teha. Kõne alla tulevad kaks alternatiivi. Esiteks võib veaotsus olla kohaldatav menetluse varases faasis ehk juba eelmenetluses. Halduskohtu menetluses algab eelmenetlus kaebuse menetlusse võtmisest (HKMS § 120 lg 2, § 122 lg 1) ja lõpeb reeglina kohtuistungiga või kirjalikus või lihtmenetluses menetlusdokumentide esitamise tähtaja möödumisega (HKMS § 125). Alternatiivselt on võimalik, et veaotsuse tegemine eeldab eelmenetluse läbimist, mistõttu langeb selle tegemine ajaliselt kokku asjas tavapäraselt lõppotsuse tegemisega. HKMS-i

¹³⁸ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 14.

¹³⁹ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 639 lg 1 kontekstis on Riigikohus leidnud, et apellatsiooninimetluse olemus ja eesmärk on eelkõige maakohu lahendi õiguspärasuse kontrollimine, vt analoogia korras RKTko 31.03.2011, 3-2-1-136-10, p 15.

¹⁴⁰ RKHKo 15.05.2025, 3-23-1317, p 14; RKHKo 12.12.2023, 3-22-2509, p 17; RKHKo 15.02.2023, 3-20-1115, p 25.

muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast võib järeldada, et eelnõu eesmärk on võimaldada veaotsuse tegemist juba eelmenetluses.¹⁴¹ Selline tõlgendus ei ole siiski kavandatud HKMS § 171¹ lg 1 sõnastuse valguses veenev. Sätte järgi saab veaotsuse teha, „kui kohus jõuab tühistamiskaebuse läbivaatamisel järeldusele [---]“. Asja läbi vaatamine viitab sellele, et eelmenetlus on lõpetatud (vt HKMS § 125 ja § 126 lg 1). Sama järeldust toetab asjaolu, et menetlusosalised tuleb veaotsuse tegemise küsimuses esmalt ära kuulata (HKMS § 171¹ lg 2). Sealjuures on otstarbekas, et kohus uuriks haldusorganilt ajaprognooosi vigade parandamise tähtaja määramiseks.¹⁴²

Järelikult langeks veaotsuse tegemise ajahetk kokku hetkega, mil kohus teeb tavapäraselt asjas otsuse. Autori hinnangul võiks eelnõuga edasi liikudes jääda pigem selle lahenduse juurde. Lihtsamate juhtumite ja ilmselgete vigade korral antaks kohtule paindlikkus kaebus lihtsustatud korras rahuldada juba eelmenetluses (kavandatud HKMS § 122 lg 5).¹⁴³ Keerulisemate vaidluste puhul tasub arvestada Hollandi kogemusega, mis näitab, et tavaliselt saab alles kohtuistungil selgeks, kas haldusorganil on reaalne valmisolek puuduste kõrvaldamiseks ning kohus saab jõuda veendumusele, kas veaotsus aitaks asja lahendamisele kaasa. Hollandis läbi viidud uuringus ei tuvastatud uurimisperioodil mitte ühtegi kohtuasja, kus veaotsus oleks tehtud eelmenetluses enne istungi toimumist.¹⁴⁴ Järelikult on autori hinnangul eelmenetluse lõpuleviimise nõue põhjendatud ning on võimalik, et kohtu siseveendumus võib veaotsuse otstarbekuse osas kujuneda alles istungil või pärast seda.¹⁴⁵

2.3.2. Veaotsuse sisu

Veaotsus on vaheotsuse (HKMS § 171) liik, millega kohus tuvastab siduvalt haldusakti õigusvastasuse. Lisaks määrab kohus otsuses tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (kavandatud HKMS § 171¹ lg 3). Eelnõu tähtaja pikkust ei piira, kuid selle määramisel tuleb siiski arvestada üldpõhimõttega lahendada asi mõistliku aja jooksul (HKMS § 2 lg 2). Võrdluseks, Belgias võis

¹⁴¹ Näiteks: „Veaotsuse instituudi kasutuselevõtmisega kaasneb kohtute jaoks töökorralduse muutus, kuna edaspidi peab kohus tegema juba menetluse kestel põhjendatud otsuse.“ Vt HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 30 ja 33.

¹⁴² HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 13 ja 35.

¹⁴³ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu, § 4 p 9. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1aa784c-81d6-4dc2-aebe-0427e202c327#UW3UTF5B> (27.04.2026).

¹⁴⁴ Backes, C. W., lk-d 75–77.

¹⁴⁵ Siiski tuleb arvestada, et näiteks 2025. aastal lahendati Eestis haldus- ja ringkonnakohtutes kirjalikus menetluses 88,2% kohtuasjadest, vt Luha, K.

föderaalse veaotsuse puhul reeglina tähtaeg olla kuni kolm kuud. Hollandis ei ole seadusest tulenevat tähtaja ülempiiri (Awb art 8:51a lg 2), kuid praktikas jääb tähtaeg enamasti kahe nädala ja kolme kuu vahele.¹⁴⁶

Muus osas ei reguleeri kavandatud veaotsuse säte täpsemalt otsuse sisu. Järelikult võib üldistada, et kohus hindab ja põhjendab veaotsuses haldusakti menetlus- või vormivigadest tingitud õigusvastasust ning samuti seda, kuidas on täidetud veaotsuse tegemise sisulised eeldused (vt ptk 2.4). Siinkohal kerkib aga küsimus, kas kohus peaks piirduma üksnes õigusvastasuse tuvastamisega või võib ta anda haldusorganile ka konkreetsemaid juhiseid puuduse kõrvaldamiseks. VTK-s on kaalutud lahendust, mille kohaselt peaks kohus andma selgeid suuniseid, näiteks märkima, kas haldusorganil tuleb koguda täiendavaid tõendeid või esitada täiendavaid põhjendusi.¹⁴⁷ Hollandis peeti regulatsiooni kehtestamisel silmas, et kohus annaks haldusorganile konkreetseid suuniseid, kuid praktikas jäävad kohtud sellega pigem tagasihoidlikuks.¹⁴⁸ Autor eeldab, et suuniste andmise kohustusest loobuti, kuivõrd eelnõu ega selle seletuskiri seda ei käsitle. Kuna juhiste andmisele võib piire seada võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte, siis käsitletakse seda küsimust uuesti töö peatükis 3.1.2.

2.3.3. Veaotsuse edasikaebamine

Eelnõu kohaselt on veaotsus edasikaebamise tähenduses samane lõppotsusega (HKMS § 171¹ lg 4). See tähendab, et veaotsusele kohaldatakse edasikaebe osas kõikvõimalikke reegleid nagu tavalise otsuse puhul.¹⁴⁹ Näiteks juhul, kui veaotsus tehakse halduskohtus, on menetlusosalistel ja kolmandatel isikutel õigus see vaidlustada ringkonnakohtus (vt HKMS § 180 lg 1). Põhimõtteliselt võib tulla kõne alla, et edasikaebeõigus on nii haldusorganil, kaebajal kui ka kolmandal isikul. Siiski võiks autori hinnangul veaotsuse regulatsiooni kehtestamisega edasi liikumise korral seda eelnõus täpsustada.

Veaotsuse eraldiseisev edasikaevatavus vähendab paratamatult selle tööriista tõhusust. Võrdluseks, Hollandi õiguses on veaotsus edasikaevatav vaid koos lõppotsusega, kuigi samal ajal on kohus lõppotsuses seotud varasemalt tuvastatuga.¹⁵⁰ Ka VTK-s on kaalutud

¹⁴⁶ GwH otsus 16.07.2015, 103/2015, p B.7; Backes, C. W., lk 80.

¹⁴⁷ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu VTK, lk 8.

¹⁴⁸ Backes, C. W., lk-d 10, 31, 73.

¹⁴⁹ Analooogia korras vt Vahing, M. HKMS § 171 komm. B. I.

¹⁵⁰ Awb art 8:104; Backes, C. W., lk-d 24 ja 34.

alternatiivseid lahendusi, näiteks edasikaebeõiguse piiramist ühe astmega või kõrgema astme kohtule kohustuse panemist lahendada vaheotsuse peale esitatud kaebused prioriteetselt.¹⁵¹ Autori hinnangul ei oleks eelnõuga edasi liikudes vähemalt esmapilgul välistatud võimaldada ka vaid ühekordset edasikaebet. PS § 24 lg 5 järgi on igaühel õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale seadusega sätestatud korras edasi kaevata kõrgemalseisvale kohtule. Sätte esemelise kaitseala alla paigutub aga eelkõige õigus esimese astme kohtus tehtud lahendi peale edasi kaevata.¹⁵² Edasikaebeõiguse piiramist võib õigustada muu hulgas menetlusökonoomia ja mõistliku menetlusaja tagamise nõue.¹⁵³

2.3.4. Uue haldusakti andmine

Vigade parandamise tulemusena annab haldusorgan uue haldusakti (kavandatud HKMS § 171¹ lg 5), mis võib olla nii sama kui ka vastupidise resolutsiooniga. Muuta või lisada võib ka kõrvaltingimusi (HMS § 53). Sellega on ennetatud Belgias ilmnunud põhiseaduslikke probleeme, mis tulenesid asjaolust, et veaotsus ei näinud ette uue haldusakti andmist. Muu hulgas tähendas see, et kolmandatel isikutel ei olnud võimalik parandatud akti vaidlustada, mis rikkus konstitutsioonikohtu hinnangul üldist kohtusse pöördumise õigust.¹⁵⁴ Kui uus haldusakt on varasemaga vastassuunaline, tuleks eelnõu seletuskirja kohaselt algne haldusakt kehtetuks tunnistada. Jääb aga ebaselgeks, kas kehtetuks tunnistamine on vajalik ka juhul, kui uus haldusakt on varasemaga kattuva sisuga. Seletuskirjas on viidatud võimalusele, et kohtumenetluse jätkamisel võivad menetlusse jääda nõuded nii vana kui ka uue haldusakti tühistamiseks. See viitab, et haldusorgan ei ole sellisel juhul kohustatud varasemat haldusakti kehtetuks tunnistama.¹⁵⁵ Kehtetuks tunnistamine oleks iseenesest ka alus menetluse lõpetamiseks (HKMS § 152 lg 1 p 4). Autori hinnangul vajaks see küsimus edaspidi täpsustamist.

Kavandatud HKMS § 171¹ lg 5 järgi peab vigade parandamise tulemusena antud haldusakt vastama õigusaktidele ning see tehakse teatavaks seaduses ettenähtud korras. Eelnõu seletuskiri täpsustab, et eelnev hõlmab ka menetlusnõuete järgimist.¹⁵⁶ Sellega seoses tekib küsimus, kas

¹⁵¹ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu VTK, lk 8.

¹⁵² RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 36.

¹⁵³ RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 23; Plekksepp, A. PSK (2022) § 24/99.

¹⁵⁴ GwH otsus 29.10.2015 nr 152/2015, p-d B.13.1–B.13.5; GwH otsus 16.07.2015 nr 103/2015, p-d B.12.4–B.12.5; GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.8.1–B.8.5.

¹⁵⁵ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 14–15.

¹⁵⁶ *Ibid.*

uue haldusakti andmisel tuleb korrata ka neid menetlustoiminguid, mis ei ole tuvastatud puudusega seotud (vrd HMS § 44 lg 4). Selline kohustus ei oleks põhjendatud, eriti juhtudel, kus tegemist on vormiveaga, näiteks põhjendamispuudusega. Seetõttu tuleks regulatsiooni tõlgendamisel lähtuda analoogia korras Riigikohtu praktikast, mille kohaselt ei pea haldusorgan pärast haldusakti tühistamist uue akti andmisel kordama menetlustoiminguid, millel puudub seos tuvastatud veaga.¹⁵⁷ Samas võiks ka selles osas edaspidi sätteid täpsustada, sest praeguses sõnastuses jääb pigem mulje, et kordama peab tervet haldusmenetlust.

2.3.5. Veaotsusele järgnev kohtumenetlus ja menetluskulude jaotus

Veaotsusele järgnev menetlus sõltub sellest, kas ja kuidas haldusorgan puudused kõrvaldab. Kavandatud regulatsiooni järgi on võimalikud neli peamist stsenaariumi. Esiteks võib haldusorgan jätta uue haldusakti tähtaegselt andmata. Sellisel juhul rahuldab kohus kaebaja tühistamiskaebuse ning vastava otsuse võib teha ilma kirjeldava ja põhjendava osata (HKMS § 171¹ lg 7). Teiseks võib haldusorgan anda uue vastassuunalise resolutsiooniga ehk kaebajale soodsa haldusakti. HKMS § 152 lg 1 p-i 4 järgi on see alus menetluse lõpetamiseks. Kolmandaks on võimalik, et uus haldusakt on kaebaja jaoks endiselt ebasoodne, kuid ta võib siiski otsustada kaebusest loobuda (HKMS § 171¹ lg 6), näiteks juhul, kui puuduste kõrvaldamine on tema hinnangul piisav või edasine vaidlus ei ole otstarbekas. Viimaseks võib aga kaebaja soovida kohtumenetlust edasi pidada ning talle antakse võimalus täiendada kaebust uue haldusakti tühistamise nõudega (HKMS § 171¹ lg 6). Eelnõu seletuskirja kohaselt jätkub menetlus seejärel täiemahuliselt: pooltel peab olema võimalik esitada kirjalikud seisukohad ning vajaduse korral tuleb läbi viia uus kohtuistung. Menetluse käigus kontrollitakse nii seda, kas haldusorgan on kõrvaldanud veaotsuses tuvastatud puudused, kui ka uue haldusakti sisulist õiguspärasust.¹⁵⁸

HKMS-i muutmise seaduse eelnõu järgi reguleeriks menetluskulude jaotust veaotsuse puhul erisäte HKMS § 108 lg 6², mille järgi kannab vastustaja kaebaja (vajalikud ja põhjendatud HKMS § 109 lg 6) menetluskulud, kui kohus jätab kaebuse rahuldamata või lõpetab menetluse kaebusest loobumise tõttu pärast vaidlustatud haldusaktis vigade kõrvaldamist. Sama tulemuseni jõutakse üldreeglite alusel ka siis, kui haldusorgan ei kõrvalda puudusi tähtaegselt ning kohus rahuldab kaebuse (HKMS § 108 lg 1), samuti olukorras, kus veaotsuse tulemusena

¹⁵⁷ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 36; RKHKo 30.05.2019, 3-17-563, p 13.

¹⁵⁸ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 14–15.

annab haldusorgan kaebajale soodsa haldusakti ja menetlus lõpetatakse (HKMS § 108 lg 6). Seega ei ole kaebaja menetluskulude mõttes ebasoodsamas seisus võrreldes olukorraga, kui kohus ei oleks veaotsust teinud ning oleks kaebuse rahuldanud. Kolmanda isiku menetluskulude kohta kehtib üldreegel ehk tema kulud hüvitab tema poole vastaspool samade reeglite järgi nagu poolele (HKMS § 108 lg 8).

Eelnõule antud tagasisides on siiski leitud, et kohtule võiks anda kaalutusõiguse menetluskulude jaotamisel alates hetkest, mil haldusorgan on veaotsuse tulemusena puudused kõrvaldanud ehk eeskätt pärast seda tekkinud kulude osas.¹⁵⁹ Siinkohal tasub arvestada Belgia kogemusega, kus konstitutsioonikohtu hinnangul oli Flandria regulatsioon põhiseadusvastane muu hulgas põhjusel, et menetluskulude jaotuse osas oli kohtule jäetud kaalutusruum. Sealne probleem seisnes asjaolus, et veaotsuse menetluses ei tohiks kaebajaid põhjendamatult eba-võrdselt kohelda võrreldes nende kaebajatega, kelle kaebus rahuldatakse tavapärases korras.¹⁶⁰ Autor nõustub eelnõus valitud lahendusega ning leiab samuti, et veaotsuse menetluses ei tohiks kaebajat asetada menetluskulude osas ebasoodsamasse olukorda võrreldes kehtiva õigusega. Kohtule säilib vajadusel võimalus menetluskulude jaotuse üldreeglitest kõrvale kalduda tavapäraste erandite alusel (vt HKMS § 108 lg-d 9–11). Samas möönab autor menetluskulusid puudutava sätte teatavat negatiivset mõju menetlusökonoomiale, sest haldusorgan võib olla motiveeritud veaotsust edasi kaebama vaid selleks, et vältida kaebaja menetluskulude kandmise kohustust.

2.4. Veaotsuse tegemise eeldused haldusakti põhjendamisvea kõrvaldamiseks

Kavandatud HKMS § 171¹ lg 1 seab veaotsuse tegemisele kolm peamist sisulist eeldust:

- 1) haldusaktil esineb kergesti kõrvaldatav menetlus- või vormiviga;
- 2) tuvastatud viga võis mõjutada asja otsustamist ning
- 3) veaotsuse tegemine ei riiva eproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve.

Järgnevates alapeatükkides analüüsitakse läbi nende kolme kriteeriumi veaotsuse võimalikku kohaldamisala eelkõige põhjendamisvigade kontekstis.

¹⁵⁹ Tallinna Halduskohus. Arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) osas. 22.11.2024. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16291779> (27.04.2026).

¹⁶⁰ GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.18.1–B.18.4; GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.12.1–B.12.4.

2.4.1. Kergesti kõrvaldatav menetlus- või vormiviga

Veaotsus eeldab, et haldusaktis esineb üks või mitu menetlus- või vormiviga (kavandatud HKMS § 171¹ lg 1). Sellest tulenevalt ei saa veaotsusega suunata haldusorganit parandama sisulist õiguspärasust puudutavaid vigu. Eelnõu seletuskirjas on küll mitmel korral viidatud, et veaotsus võiks kohaldumisele tulla ka kaalumisvigade puhul.¹⁶¹ Autor eeldab aga, et tegemist oli eksimusega ja vastav võimalus ei olnud eelnõu koostajate tegelik mõte. Selline tõlgendus eksiks kehtiva õiguse vastu, sest sisulised, sh kaalumisvead, toovad reeglina kaasa haldusakti tühistamise (v.a RVastS § 3 lg 3 p-i 2 kohaldamisel). Materiaalset õiguspärasust puudutavate vigade tarbeks ei ole ette nähtud HMS §-ga 58 sarnast sätet.

Veaotsuse tegemiseks peab haldusaktis esinev menetlus- või vormiviga olema kergesti kõrvaldatav (kavandatud HKMS § 171¹ lg 1). Viidatud kriteeriumi saab tõlgendada selliselt, et vea kõrvaldamine ei tohi nõuda haldusorganilt ülemäära keerulisi samme ning samuti peab see olema võimalik mõistliku aja jooksul. Nii on ka Hollandi kontekstis leitud, et veaotsus ei ole sobiv lahendus juhul, kui haldusorganilt nõutavad sammud oleksid ülemäära keerukad või aeganõudvad.¹⁶² Seetõttu peaksid keeruliselt või aeganõudvalt kõrvaldatavad vead jätkuvalt tingima akti tühistamise. Eelnõu seletuskirjas on potentsiaalselt veaotsusega kõrvaldatavate puudustena toodud järgmised näited: põhjendamispuudused, ära kuulamata jätmised, puudused keskkonnamõju hindamises, mõne tunnistaja üle kuulamata jätmised maksumenetluses või muud sarnased väiksemad vead tõendite kogumises. Hollandi praktika näitab, et veaotsust kasutatakse eeskätt põhjendamispuuduste ja uurimiskohustuse rikkumise korral.¹⁶³

Kuigi eelnõu sätted sellele ei viita, on seletuskirjas täiendavalt märgitud, et veaotsuse kohaldamine peaks piirduma üksnes kergemate menetlus- ja vormivigadega.¹⁶⁴ Autori hinnangul jääb selle kriteeriumi kohaldamine kohati ebaselgeks. Nimelt peaksid haldusorgani lõppotsust mõjutada võinud vead, mida veaotsus eeldab (vt täpsemalt ptk 2.4.2), olema põhimõtteliselt juba oma olemuselt olulised, mitte kergeloomulised. Seetõttu tuleks seletuskirja seisukohta mõista pigem nii, et veaotsust ei tuleks teha olukordades, kus menetluses esinevad ulatuslikud või süsteemsed puudused, näiteks kui keskkonnamõju hindamine on tervikuna

¹⁶¹ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 4 ja 13.

¹⁶² Backes, C. W., lk-d 8, 57.

¹⁶³ *Idem.*, lk 61–62.

¹⁶⁴ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 4, 13, 34 ja 36.

tegemata või kui aktil esineb arvukalt olulisi puuduseid. Sellistel juhtudel ei ole vead reeglina ka kergesti kõrvaldatavad ning haldusakt tuleks tühistada. Lisaks võib selliste olukordade puhul veaotsuse kohaldamise välistada ka kolmas eeldus, mille järgi ei tohi veaotsuse tegemine riivata ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi ega avalikke huve (vt ptk 2.4.3). Kui haldusorganile antaks võimalus kõrvaldada väga raskeid või süsteemseid puudusi, võib selline ebaproportsionaalne riive kergesti kõne alla tulla.

Täiendavalt viidatakse seletuskirjas, et veaotsusega peaks suunama haldusorganit kõrvaldama vaid ilmselgeid vigu.¹⁶⁵ Siinkohal tuleb märkida, et segadust võib põhjustada asjaolu, et HKMS-i planeeritakse täiendada § 122 lg-ga 5, millega antaks kohtutele võimalus rahuldada kaebus lihtsustatud korras juba eelmenetluses selle ilmselge õigusvastasuse tõttu. Seletuskirja kohaselt peaks sarnaselt veaotsusele seda võimalust rakendama ilmselgete, sealhulgas formaalsete, vigade korral.¹⁶⁶ Järelikult oleks nende kahe tööriista rakendamisala sarnane ning kohtul tuleks lähtuvalt kaasuse asjaoludest otsustada, kumma regulatsiooni kohaldamine oleks konkreetsel juhul otstarbekas.

Eelkirjeldatud esimese veaotsuse rakendamise eelduse kohaldamine haldusakti põhjendamise kohustuse rikkumise korral ei tohiks osutada ülemäära keeruliseks. Põhjendamispuudus on vormiviga ning seetõttu sobitub veaotsuse kohaldamisalasse. See viga on reeglina üks kõige lihtsamini ja kiiremini kõrvaldatavaid formaalseid vigu, võrreldes näiteks uurimispõhimõtte rikkumisega või olukordadega, kus esinevad vead keskkonnamõju hindamises või saamata on mõni nõutav kooskõlastus.

2.4.2. Menetlus- või vormiviga võis mõjutada asja otsustamist

Kavandatud regulatsiooni järgi on veaotsuse teiseks eelduseks, et tuvastatud menetlus- või vormiviga võis mõjutada asja otsustamist (HKMS § 171¹ lg 1). See kriteerium langeb kokku magistr töö peatükis 1.3 analüüsitud HMS §-s 58 sisalduva tulemusrelevantsuse kriteeriumiga, mille järgi saab menetlus- või vormivea tõttu haldusakti tühistada üksnes juhul, kui viga võis mõjutada asja otsustamist. Sellest tulenevalt hõlmab veaotsuse kohaldamisala kõiki neid juhtumeid, kus kohus tavapäraselt haldusakti tühistaks ehk neid olukordi, kus HMS § 58 ei

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 4; Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu seletuskiri, lk-d 85–86.

võimalda haldusakti tühistamata jätta. Veaotsuse regulatsiooni kehtestamise järgselt oleks kohtul aga selles olukorras õigus valida, kas tühistamiskaebus rahuldada või teha veaotsus. Autori hinnangul ei tohiks selle veaotsuse eelduse tõlgendamine osutada praktikas ülemäära probleemseks, eriti kuivõrd kohtutel on pikaajaline kogemus HMS § 58 kohaldamisel. Seetõttu keskendutakse käesolevas peatükis eelkõige eelduse tõlgendamisele põhjendamisvigade kontekstis.

HMS §-ga 58 analoogse lähenemise tõttu on veaotsuse kohaldamisala põhjendamisvigade kontekstis piiratud. Esiteks ei saa veaotsust teha seotud haldusaktide parandamiseks. Kui põhjendamisviga esineb imperatiivse otsuse puhul, siis kontrollib kohus, kas õigusliku aluse eeldused on sisuliselt täidetud.¹⁶⁷ Kui eeldused on täidetud, siis ei saa kohus HMS § 58 tõttu haldusakti tühistada ning järelikut on välistatud ka veaotsuse tegemine. Kui aga õigusliku aluse eeldused ei ole täidetud, on akt sisuliselt õigusvastane, mistõttu tuleb kaebus rahuldada ning veaotsus on taas välistatud. Järelikut piirdub veaotsuse kohaldamisala põhjendamisvigade puhul eelkõige kaalutlusõiguslike haldusaktidega. Samas oleks ka kaalutlusotsuste puhul veaotsuse kohaldamine välistatud siis, kui samasisuline haldusakt tuleks igal juhul välja anda, sest haldusorgani kaalutlusruum on konkreetsel juhul redutseerunud nullini.¹⁶⁸

Põhjendamisvigade puhul on veaotsus eelkõige kohaldatav olukordades, kus haldusaktist ei nähtu selle peamisi kaalutlusi. Taolises olukorras on veaotsuse tegemise eeldus täidetud, sest põhjendamisvea tõttu ei ole võimalik kontrollida kaalutlusõiguse õiguspärast teostamist (HMS § 58) ning tavaolukorras on see alus akti tühistamiseks.¹⁶⁹ Olukord muutub aga keerulisemaks siis, kui haldusorgan esitab puuduvad kaalutlused kohtumenetluses (vt ptk 1.3.4). Kui kohus saab nende põhjendustega arvestada Villa Benita otsusega loodud erandi alusel, ei tooks põhjendamisviga HMS § 58 tõttu kaasa haldusakti tühistamist. Sellisel juhul võib väita, et veaotsuse tegemine on välistatud ning veaotsuse kohaldamisala piirdub üksnes olukordadega, kus haldusorgan ei suuda kohut veenda, et kohtumenetluses esitatud põhjendused eksisteerisid juba haldusakti andmise ajal. Alternatiivselt on võimalik asuda seisukohale, et kui seadusandja loob puuduste hilisemaks kõrvaldamiseks kindlad raamid veaotsuse näol, siis ei oleks enam Villa

¹⁶⁷ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 14; RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740, p 18.4; RKHKo 07.02.2017, 3-3-1-72-16, p 15; RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11, p 14; RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 16; RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p 16.

¹⁶⁸ RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 18; RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 13 ja 23.

¹⁶⁹ RKHKo 12.11.2019, 3-16-1573, p 33; RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232, p 11; RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 26; RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08, p 19; RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07, p 13; RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5.

Benita erandist lähtumine põhjendatud. Edaspidises analüüsis lähtub autor sellest veidi laiemast tõlgendusest, eelkõige põhjusel, et veaotsuse regulatsioon loob selgema ja eraldiseisva menetlusliku raamistiku kohtumenetluses ilmnenud puuduste kõrvaldamiseks. Villa Benita erand on seevastu kujunenud olukorras, kus seadusandja ei olnud sellist mehhanismi ette näinud. Laiemat tõlgendust toetab ka asjaolu, et põhjendamisviga võib esineda koos teiste menetlus- või vormivigadega, mille kõrvaldamiseks oleks veaotsus sobiv tööriist ka juhul, kui põhjendamispuudus võiks eraldiseisvalt kuuluda Villa Benita erandi alla.

Lisaks kaalutlustele on veaotsusega põhimõtteliselt võimalik parandada ka puudusi õiguslikus ja faktilises aluses. Õigusliku aluse puuduste korral kontrollib kohus siiski ise, kas asjakohane regulatsioon on olemas ja haldusakt sellega kooskõlas.¹⁷⁰ Faktilise aluse puuduste korral sõltub akti tühistamine sellest, kas haldusakt on vaatamata puudustele kohtulikult kontrollitav ehk kas on võimalik tuvastada, et faktilised asjaolud täidavad õigusnormi koosseisu.¹⁷¹ Eelnevalt johtuvalt tuleks veaotsusega õigusliku ja faktilise aluse puuduste parandamine kõne alla eelkõige olukorras, kus need esinevad koos puudustega kaalutlustes või muude menetlus- ja vormivigadega.

2.4.3. Ebaproportsionaalse riive puudumine

Viimaseks eeldab veaotsuse tegemine, et see ei riiva ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi või avalikke huve (kavandatud HKMS § 171¹ lg 1 teine lause). Järgnevalt avatakse lühidalt olukordi, millal võivad need riived tekkida. Esiteks ei tohi veaotsusega riivata ebaproportsionaalselt kaebaja õigusi. Eelnõu seletuskirjas ei ole seda tingimust lähemalt avatud. Autori hinnangul võib riive kõne alla tulla näiteks siis, kui veaotsuse tegemine pikendaks kaebaja jaoks ebamõistlikult õiguskaitse saamist. Mõistliku aja hindamisel tuleks arvestada nii seda, kui aeganõudvaid muudatusi on vaja haldusakti parandamiseks teha, kui ka seda, kui intensiivselt riivab haldusakt kaebaja õigusi ja vabadusi. Samas peaksid olukorrad, kus menetlus ebamõistlikult pikeneks, olema suuresti välistatud juba eeldusega, mille kohaselt saab veaotsuse teha üksnes kergesti kõrvaldatavate vigade korral. Kaebaja õigusi võib ebaproportsionaalselt kahjustada ka olukord, kus kohus võimaldab kõrvaldada puudusi, millega

¹⁷⁰ RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548, p 14; RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740, p 18.4; RKHKo 07.02.2017, 3-3-1-72-16, p 15; RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11, p 14; RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 16.

¹⁷¹ RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 26.

kaasnes haldusmenetluses kaebaja õiguste intensiivne rikkumine. Põhjendamiskohustuse kontekstis hinnatakse neid olukordi töö ptk-s 3.2.

Teiseks on veaotsuse tegemine välistatud siis, kui see kahjustaks ebaproportsionaalselt kolmandate isikute õigusi. Autori hinnangul peetakse selle kriteeriumi all silmas eelkõige menetlusosalisteks olevaid kolmandaid isikuid (vt HKMS § 20), menetlusväliste isikute huvid võivad pigem liigituda avalike huvide alla. Võrdlusena võib märkida, et Hollandi õiguses peab kohus kaaluma võimalike menetlusväliste kolmandate isikute, mitte menetluses osalejate huve (Awb art 8:51a lg 1). Kolmandate isikute huvide ebaproportsionaalse kahjustamise keeld võib kõne alla tulla näiteks olukordades, kus vaidlustatud aktiks on kolmandale isikule antud luba, näiteks ehitus- või keskkonnaluba. Sellisel juhul tuleks hinnata, milline koormus kaasneb vigade kõrvaldamisega kolmandale isikule. Ebaproportsionaalne riive võib seisneda ka näiteks olulises finants- ja ajakulus. Näiteks võib see hõlmata olukordi, kus haldusorganil tuleb veaotsuse alusel läbi viia täiendavaid uuringuid või menetlustoiminguid, mille finants- ja ajakulu langeks kolmandale isikule kui loa taotlejale. Sellisel juhul tuleb arvestada, et puuduste kõrvaldamine veaotsuse raames ei pruugi viia haldusakti kehtima jäämiseni, mistõttu võib kolmandale isikule kaasneda märkimisväärne koormus ilma positiivse tulemuseta. Sellises olukorras võib olla põhjendatud eelistada haldusakti tühistamist, millele järgneb uus haldusmenetlus.

Viimaseks välistab veaotsuse tegemise see, kui otsusega riivataks ebaproportsionaalselt avalikke huve. Eelnõu seletuskirja kohaselt võib ebaproportsionaalne avalike huvide riive esineda eelkõige keskkonnaasjades.¹⁷² Autori hinnangul võib siia lisada ka näiteks planeerimis- asjad. Hollandis läbiviidud uuringus viidati, et veaotsus ei pruugi olla sobiv mahukates planeerimisvaidlustes, sest veaotsuse tegemine viiks tõenäoliselt prognoosimatute muudatusteni planeeringus, millega võidakse mõjutada väga paljude seni teadmata kolmandate isikute õigusi. Samas toodi uuringus välja, et kaasused, kus võiksid tekkida riived seni teadmata menetlusvälistele isikutele, on juba iseenesest reeglina liiga keerulised ja mahukad, et veaotsust teha.¹⁷³

¹⁷² HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 4.

¹⁷³ Condorelli, M., lk 206. Backes, C. W., lk-d 66–67.

3. VEAOTSUSE REGULATSIOONI KOOSKÕLA PÕHISEADUSEGA

Järgnevalt hinnatakse kavandatud veaotsuse regulatsiooni põhiseaduspärasust. Regulatsioon on põhiseaduspärane, kui see on kooskõlas põhiseaduse põhimõtetega ja põhiõigustega.¹⁷⁴ Esmalt kontrollitakse peatükis 3.1 veaotsuse kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Teiseks analüüsitakse peatükis 3.2, kas kavandatud veaotsuse sätted on kooskõlas PS § 15 lg 1 esimeses lauses sätestatud kaebepõhiõigusega. Autor mõnab, et kõrvaldades veaotsusega teisi menetlus- ja vormivigu võidakse samuti põhiõiguste kaitseala riivata. Käesoleva töö fookuse tõttu piirdatakse siiski põhjendamiskohustusega tihedalt seotud kaebepõhiõiguse riive analüüsiga. Samuti ei analüüsita eraldiseisvalt, kas veaotsusega põhjenduste hilisem parandamine on kooskõlas Aarhuse konventsiooni art 6 lg-ga 9 (vt ülal ptk 2.1.2). Õiguskirjanduses on siiski viidatud, et konventsioon ei välista põhjenduste täiendamist kohtumenetluses.¹⁷⁵ Eraldi ei käsitleta Eesti kontekstis ka kõiki neid põhiseaduslikke probleeme, mis kerkisid Belgia algsete veaotsuse regulatsioonide puhul. HKMS-i muutmise seaduse eelnõus on mitmed neist probleemidest lahendatud. Näiteks kuulab kohus menetlusosalised veaotsuse tegemise küsimuses ära, mistõttu ei rikuta võistleva menetluse põhimõtet, mis on osa PS § 15 lg 1 kaitsealast.¹⁷⁶ Veaotsuse tulemusena annab haldusorgan uue haldusakti, mida saavad algses kohtumenetluses mitte osalenud kolmandad isikud vaidlustada ja seega ei rikuta nende kohtusse pöördumise õigust.¹⁷⁷

3.1. Kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega

3.1.1. Põhimõtte olemus

Võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte (PS § 4) on õigusriigi aluspõhimõtte lahutamatu osa ja demokraatliku riigikorralduse toimimise eeldus.¹⁷⁸ Õiguskirjanduses on põhimõtte põhiseadusliku alusena soovitatud viidata ka PS §-le 14, märkides, et § 4 väljendab institutsionaalset ning § 14 funktsionaalset võimude lahusust. Nende sätete koostoimest

¹⁷⁴ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127.

¹⁷⁵ Backes, C. W., lk-d 125–126.

¹⁷⁶ Pilving, I. PSK (2020) § 15/58; vrd GwH otsus 29.10.2015 nr 152/2015, p-d B.13.1–B.13.5; GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.8.1–B.8.5.

¹⁷⁷ Vrd GwH otsus 29.10.2015 nr 152/2015, p-d B.13.1–B.13.5; GwH otsus 16.07.2015 nr 103/2015, p-d B.12.4–B.12.5; GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.8.1–B.8.5.

¹⁷⁸ RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p I; Ernits, M. PSK (2022) § 4/1; Madise, L., Madise, Ü., Mälksoo, L. PSK (2020) § 4/1; Ernits, M., Merusk, K. PSK (2017) § 4/1, § 14/23.

moodustub võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte põhiseaduslik alus, „jagades riigi põhifunktsioonid kolmeks – seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim – ning jaotades nimetatud funktsioonid kõrgemate riigiorganite vahel, kes üksteist kontrollivad ja tasakaalustavad.“¹⁷⁹ Põhimõtte eesmärk on vältida võimu koondumist ühe organi kätte ning tagada, et iga riigiorgan tegutseks talle põhiseadusega määratud pädevuse piires. Seetõttu on võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte eelkõige pädevuste piiritlemise printsiip.¹⁸⁰ Käesoleva töö raames ei ole vajalik seda mitmetahulist printsiipi ammendavalt sisustada, mistõttu piirdatakse küsimusega, kuidas jaotuvad sisulised pädevused eri võimuharude vahel ning kuidas mõjutab see kohtulikku kontrolli.

Võimude lahususe põhimõttest tuleneb, et iga riigivõimu haru peab põhimõtteliselt täitma enda ülesandeid oma pädevuse raames.¹⁸¹ „Olulised otstarbekusotsused on seadusandja pädevuses, vähem olulised täitevvõimu pädevuses ning kohus mõistab ainult õigust.“¹⁸² Riigikogu pädevuses on ühiskondlike suhete reguleerimise õigus laiemalt, näiteks kujundades majandus- ja sotsiaalpoliitikat ning eelarvet.¹⁸³ Täitevvõimu ülesanne on seevastu nii poliitiline juhtimine kui ka haldus ehk poliitiliste otsuste elluviimine.¹⁸⁴ Kohtuvõimu ülesanne on PS § 146 järgi õigusemõistmine. PS § 15 lg-t 1 arvestades on kohtute ülesanne valvata põhiõigustest kinni pidamise üle ning kontrollida valitsuse tegevuse seaduslikkust ning üldiselt seadusest kinni pidamist.¹⁸⁵ Selles väljendub kohtute tasakaalustav funktsioon teiste võimuharude suhtes.¹⁸⁶ Ka Riigikohus on rõhutanud, et halduskohtusüsteem ei lahenda üksnes õigusvaidlusi, vaid viib ellu ka võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, kontrollides täidesaatva ja seadusandliku riigivõimu tegevust.¹⁸⁷

Kirjeldatud võimuharude pädevused panevad paika kohtuliku kontrolli ulatuse. Kuigi PS §-d 4, 14 ja 15 annavad kohtutele teisi võimuharusid tasakaalustava rolli, ei tähenda see, et kohus saaks asuda otsustama seadusandja või täitevvõimu pädevusse kuuluvaid küsimusi. Haldus-

¹⁷⁹ Ernits, M. PSK (2022) § 4/4; Ernits, M., Merusk, K. PSK (2017) § 4/1.

¹⁸⁰ Ernits, M. PSK (2022) § 4/50; Ernits, M., Merusk, K. PSK (2017) § 4/13.

¹⁸¹ Samas ei kahjusta riigikorralduses esinev funktsioonide teatav segunemine iseenesest võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, kui see toimub põhiseaduse ja seadustega kujundatud raamides ning mõistlikus ulatuses, vt nt Lõhmus, U. PSK (2017) § 146/4.

¹⁸² Ernits, M., Merusk, K. PSK (2017) § 4/19.

¹⁸³ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 127.

¹⁸⁴ Ernits, M. PSK (2022) § 4/50; Merusk, K. PSK (2017) § 86/1.2.

¹⁸⁵ Pikamäe, P. PSK (2022) § 146/14; Ernits, M., Parrest, N. PSK (2017) § 14/7; Ernits, M., Merusk, K. PSK (2017) § 4/1.

¹⁸⁶ Ernits, M., Merusk, K. PSK (2017) § 4/22.

¹⁸⁷ RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 29.2; RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11, p 26.3.

kohtumenetluses väljendab võimude lahususest tulenevaid piire eelkõige HKMS § 158 lg 3, mille kohaselt kontrollib kohus kaalutlusõiguslike otsuste puhul kaalutlusreeglitest kinnipidamist, kuid ei hinda nende otstarbekust ega teosta kaalutlusõigust haldusorgani eest. Seega peab kohus hoiduma liigsest sekkumisest täitevvõimule seadusega antud otsustusruumi eeskätt poliitiliste valikute tegemisel. See aga ei tähenda, et õiguse tõlgendamine või õigusliku tähendusega faktiliste asjaolude hindamine kuuluks täitevvõimu ainupädevusse. Vastupidi, õigusmõistete sisustamine ja faktiliste olukordade õiguslik hindamine on kohtuvõimu põhifunktsioon, mitte täidesaatva riigivõimu monopol.¹⁸⁸

3.1.2. Põhimõtte piirang

Veaotsuse puhul võib võimude lahususe põhimõtte valguses tõusetuda eeskätt kaks küsimust. Esiteks, kas kohus sekkub haldusorgani otsuse sisusse ehk määrab veaotsusega otseselt või kaudselt kindlaks, millisele otsusele peab haldusorgan vigade kõrvaldamisel jõudma. Teiseks, kas kohus sekkub veaotsust tehes haldusorgani pädevusse ja kaalutlusruumi haldusmenetluse toimingute läbiviimisel.

Esmalt tuleb hinnata, kas kohus sekkub veaotsusega haldusorgani otsuse sisusse. Kavandatud HKMS § 171¹ lg 1 näeb ette, et veaotsus on oma olemuselt õigusvastasust tuvastav otsus. Lihtsustatult saab kohus näiteks viidata, et mõni menetlusosaline jäi nõuetekohaselt ära kuulamata (HMS § 40), põhjendada, et kohus ei ole veendunud, et see ei mõjutanud asja otsustamist ning määrata haldusorganile tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Veaotsust ei saa teha sisuliste vigade korral ning seetõttu ei teki kohtul tegelikult ka võimalust haldusorgani sisulisi kaalutlusi suunama asuda. Igal juhul oleks aga kaalutlusõiguse teostamine haldusorgani eest HKMS § 158 lg-st 3 tulenevalt välistatud. Pärast veaotsust on haldusorganil võimalik puuduste kõrvaldamise käigus jõuda mistahes sisuga otsuseni – uus haldusakt võib olla samasisuline, osaliselt erinev või ka täielikult vastupidise sisuga. Seetõttu on veaotsus kohtuliku kontrolli aspektist väga sarnane olukorraga, kui kohus haldusakti formaalsete vigade tõttu tühistab ning haldusorgan läheb seejärel uut otsust tegema. Mõlemal juhul on haldusorganil võimalik uuesti otsustades akti sisu mistahes viisil muuta, vältides seejuures vigu, mille kohus esile tõi. Sellest aspektist erineks Eesti regulatsioon oluliselt Belgias põhiseadusvastaseks peetud lahendusest.

¹⁸⁸ RKHKo 11.12.2025, 3-22-1463, p 32; RKHKo 04.12.2023, 3-21-552; RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 34; RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329, p 19; Ernits, M., PSK (2022) § 4/124; Madise, L., Madise, Ü., Mälksuu, L. PSK (2020) § 4/8.

Belgias tuli haldusorganil veaotsuse edukuseks jõuda parandamisel igal juhul täpselt sama otsuseni ehk uut haldusakti välja anda ei saanud. Seeläbi sekkus kohus konstitutsioonikohtu hinnangul haldusorgani kaalutlusruumi.¹⁸⁹ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu sellist tagajärge ette ei näe. Haldusorganil endal oleks võimalik otsustada, kas kohtu tuvastatud vead ka päriselt otsuse sisu mõjutasid ehk kas nende parandamine peaks viima teistsuguse tulemuseni.

Samuti ei saa väita, et kohus sekkuks kaudselt haldusorgani otsuse sisusse. Veaotsus ei loo haldusorganile ka kaudset survet jõuda parandamisel tingimata samale tulemusele. Haldusorgani jaoks ei sõltu veaotsusele järgneva menetluse tagajärjed sellest, kas ta jääb varasema otsuse juurde või valib teistsuguse lahenduse. Ta võib puuduse kõrvaldamisest ka üldse loobuda ning sellisel juhul tühistamiskaebus rahuldatakse. Kui ta aga puuduse kõrvaldab, ei tulene sellest tema jaoks eelist selles mõttes, et üks konkreetne sisuline lahendus oleks soodsam kui teine. Igal juhul hindab kohus uut akti sisuliselt. Ka kaebaja menetluskulud jäävad reeglina haldusorgani kanda (vt ülal ptk 2.3.5), mistõttu ei mõjuta ka see aspekt haldusorgani motivatsiooni. Seega ei saa järeldada, et kohus suunaks haldusorganit otseselt ega kaudselt kohtule sobivale sisulisele tulemusele.

Teiseks tuleb hinnata, kas kohus sekkub veaotsusega haldusorgani pädevusse haldusmenetluse läbiviimisel. Siinkohal kerkib küsimus, kas kohus võib anda haldusorganile puuduste kõrvaldamiseks konkreetseid juhiseid. VTK-s pakuti algselt selline võimalus välja.¹⁹⁰ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu sellist lähenemist siiski ei kasuta. Eelnõu järgi ei kohusta kohus haldusorganit tegema konkreetseid menetlustoiminguid, vaid piirdub sellega, et tuvastab, milles seisnes algse haldusmenetluse õigusvastasus (kavandatud HKMS § 171¹ lg 1). Siiski tuleb märkida, et iseenesest ei oleks kohtuotsuse põhjendustes juhiste andmine täielikult välistatud, sest HKMS § 158 lg 3 ei takista kohtul selgitamist, milliseid nõudeid seadus haldusmenetlusele seab. Küll aga piirab see säte muu hulgas kohtu võimalust sekkuda menetlustoimingute üksik-asjadesse. Nimelt määrab HMS § 5 lg 1 järgi menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse detailid haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Näiteks võib haldusorgan otsustada ära kuulamist olenevalt asjaoludest korraldada lühikese

¹⁸⁹ GwH otsus 29.10.2015 nr 152/2015, B.12.1–B.12.4; GwH otsus 16.07.2015 nr 103/2015, p-d B.11.1–B.11.4; GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014, p-d B.7.1–B.7.4; Jansen, S., Eliantonio, M. The Modernisation of the Rules of Administrative Judicial Procedure under Scrutiny: the Rulings of the Belgian Constitutional Court on the “Administrative Loop” in a Comparative Perspective. Concluding remarks. – Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/7, lk 5.

¹⁹⁰ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu VTK, lk 8.

vestlusena või vajadusel anda võimaluse hoopis kirjalikuks seisukohaks.¹⁹¹ Haldusorganil tuleb vaid veenduda, et ei irduta menetlust reguleerivate normide eesmärgist.¹⁹² Seetõttu ei saa kohus veaotsuses kontrollida menetlustoimingute läbiviimise üksikasju. Ka selles osas piirdub kohus oma õigusemõistmise põhifunktsiooni täitmisega. Eelnevaga seoses tuleb siiski märkida, et edaspidi võib olla mõistlik mitmetimõistmise vältimiseks seadust täpsustada seoses sellega, kas haldusorganile juhiste andmine on lubatud, soovitud või hoopis keelatud.

Eeltoodust tulenevalt ei piira kavandatud veaotsuse regulatsioon võimude lahususe põhimõtet. Eraldi küsimus on siiski see, kas on probleemne, et kohus „pingutab“ täitevvõimu akti säilitamise nimel. See küsimus ei puuduta aga enam niivõrd halduskohtu ja täitevvõimu suhet, kuivõrd üksikisiku positsiooni suhtes täitevvõimuga ning kohtu rolli selle suhte tasakaalustamisel. Tõepoolest kallutab veaotsus kohtumenetlust haldusorgani kasuks, sest muudab talle lihtsamaks saavutada oma akti jõusse jäämine. HKMS § 2 lg 1 kohaselt on halduskohtumenetluse ülesanne eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Järelikult on halduskohtumenetluse normistiku eesmärgiks kaitsta avalik-õiguslikus suhtes nõrgemat poolt. Selle põhiülesande kõrval on halduskohtu roll ka täidesaatva võimu seaduslikkuse tagamine ja võimude vastastikune tasakaalustamine.¹⁹³

Kuigi veaotsuse kehtestamisega eelviidatud eesmärkidest ei irdutaks, siis mõtestataks ümber halduskohtute roll isikute õiguste kaitisel. Halduskohtumenetlusele lisanduks eesmärk lahendada vaidlused võimalikult lõplikult ühe kohtumenetluse raames. Niisugune areng ei oleks spetsiifiline vaid Eestile. Näiteks Hollandis toimus sarnane protsess pikema aja jooksul ning veaotsus oli osa laiemast paradigma muutusest, mille käigus hakati halduskohtu rolli nägema eeskätt vaidluse lõpliku lahendajana. See suhtumise muutus kajastub ka seaduses: Awb art 8:41a järgi peab halduskohus lahendama vaidluse nii lõplikult kui võimalik. Kui Eestis soovitakse liikuda samas suunas, võib olla vajalik pidada laiemat arutelu halduskohtumenetluse ülesannete üle ning täpsustada seadustikus väljendatud eesmäärke. Vastasel juhul võib kohtul olla keeruline põhjendada, miks jätta õigusvastane haldusakt tühistamata ja teha veaotsus, kui seadus seab menetluse lähtekohaks isiku subjektiivsete õiguste kaitse, mitte vaidluse lõpliku lahendamise. Kokkuvõttes ei sekkuks kohus kavandatud sätete alusel veaotsust tehes aga haldusorgani pädevusse ning võimude lahususe põhimõttega vastuolu ei esine. Küll aga

¹⁹¹ RKHKo 13.11.2014, 3-3-1-44-14, p 17.

¹⁹² RKHKo 30.09.2022, 3-20-1247, p 21.

¹⁹³ Narits, R., Pilving, I. HKMS § 2 komm B.

nihutaks veaotsus halduskohtumenetluse raskuskeset isikute õiguste kaitselt vaidluse lõpliku lahendamise poole.

3.2. Kooskõla kaebepõhiõigusega

Järgnevalt kontrollitakse kavandatud HKMS § 171¹ kooskõla kaebepõhiõigusega (PS § 15 lg 1). Seaduses sätestatud piirang on PS § 15 lg-ga 1 vastuolus, kui see riivab kaebepõhiõiguse kaitseala ning kui see riive ei ole põhiseaduslikult õigustatud ehk formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane.¹⁹⁴

3.2.1. Kaebepõhiõiguse kaitseala

Põhiseaduse § 15 sätestab esmajoonel kaks omavahel seotud põhiõigust: üldise õiguse pöörduda kohtusse ja õiguse põhiseaduse kohaldamisele.¹⁹⁵ Põhjendamiskohustuse kontekstis on asjakohane nimetatutest esimene ehk kaebepõhiõigus, mille järgi on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (PS § 15 lg 1 ls 1). Kaebepõhiõiguse ülesanne on tagada kohase kohtumenetluse kaudu muude õiguste lünkadeta ja tõhus kaitse.¹⁹⁶ Seega ei seisne selle põhiõiguse ülesanne üksnes kohtule formaalse juurdepääsu tagamises, vaid isikule peab olema kindlustatud tulemuslik õiguskaitse ja õiglane menetlus.¹⁹⁷ Kohtumenetlus peab võimaldama õigusi ka tegelikkuses maksma panna, teisisõnu, õiguskaitse ei tohi jääda üksnes näiliseks.¹⁹⁸

Haldusasjades ei piirdu kaebepõhiõiguse kaitseala üksnes kohtumenetlusega. Kaebepõhiõiguse tegelik teostamine eeldab, et sellele eelnev haldusmenetlus looks kohtusse pöördumiseks vajalikud eeldused.¹⁹⁹ Seetõttu hõlmab PS § 15 lg 1 kaitseala ka haldusorgani kohustust põhjendada haldusakti selle andmise ajal. Kui isik ei tea, miks tema suhtes otsus tehti, ei ole tal võimalik hinnata selle õiguspärasust ega ka oma kaebuse eduväljavaateid. Seetõttu on põhjendatud haldusakt kaebepõhiõiguse reaalse teostamise eeltingimus. Riigikohus on seda

¹⁹⁴ Riigikohtu järjepidev praktika, uuematest lahenditest vt nt RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 37.

¹⁹⁵ Pilving, I. PSK (2020) § 15/1; Ernits, M. PSK (2017) § 15/1.

¹⁹⁶ RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 25; RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 15; Pilving, I. PSK (2020) § 15/1.

¹⁹⁷ RKPJKo 02.06.2025, 5-25-1, p 54; RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5, p 11; RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75; Pilving, I. PSK (2020) § 15/1.

¹⁹⁸ RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31; RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14, p 58; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 41; Pilving, I. PSK (2020) § 15/1.

¹⁹⁹ Pilving, I. PSK (2020) § 15/63.

seost arvukatel kordadel rõhutanud.²⁰⁰ Juba enne haldusmenetluse seaduse jõustumist märkis Riigikohus, et „motiveerimise vajadus tuleneb Põhiseaduse §-st 15, mis annab igaühele õiguse taotleda kohtulikku kontrolli tema suhtes tehtud haldusotsustuste suhtes. [...] Põhiseadus ega Halduskohtumenetluse seadustik ei sätesta ühtegi haldusmenetluses antud akti, mille peale ei saa kaevata. Selleks, et haldusakti seaduslikkus oleks vaidlustatav, peab isikul olema võimalik teada selle akti andmise motiive. Vastasel korral pole võimalik põhiseadusliku kaebeõiguse teostamine, mis hõlmab selliste motiivide seaduslikkuse vaidlustamist.“²⁰¹

Järelikult hõlmab kaebepõhiõiguse esemeline kaitseala isiku õigust saada motiveeritud haldusakt ning tutvuda põhjendustega enne kohtusse pöördumist. Siiski piirdub kaebepõhiõiguse kaitseala olukordadega, kus isiku subjektiivne õigus võib olla või saada rikutud (PS § 15 lg 1).²⁰² Seega ei laiene kaitse juhtudele, kus haldusakt ei mõjuta isiku õigusi ega vabadusi, kuid tuleb arvestada, et ühe isiku jaoks soodustav haldusakt võib samal ajal piirata teiste isikute õigusi (vt ka HMS § 56 lg 4). Isikuliselt kaitsealalt on kaebepõhiõigus igaühe põhiõigus. Õigus laieneb sõltumata kodakondsusest või muudest tunnustest (PS § 9 lg 1) esmalt kõigile inimestele, kelle õigus on väidetavalt rikutud.²⁰³ Teisalt laieneb kaebepõhiõigus oma olemuselt ka juriidilistele isikutele (PS § 9 lg 2).²⁰⁴ Kaebepõhiõiguse adressaat on riik, sealhulgas seadusandja, kes peab kujundama menetlusnormid lünkadeta ja tõhusat õiguskaitset tagaval viisil. Samuti ei tohi kohtusse pöördumist takistada täitevvõim, kes peab tagama, et haldusaktide põhjendamise kaudu oleks tema tegevus kontrollitav.²⁰⁵

PS § 15 lg 1 kaitseala sisustamisel tuleb arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) praktikaga inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni²⁰⁶ art 6 lg 1 kohta, mis sätestab samuti kohtupõhiõiguse. Kuigi säte mainib kitsamalt tsiviilõigusi ja -kohustusi, siis hõlmab selle kaitseala EIK praktika järgi ka paljusid haldusasju.²⁰⁷ EIK on rõhutanud, et

²⁰⁰ RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366, p 19; RKHKo 10.06.2024, 3-21-2074, p 23; RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044, p 14; RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 29; RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12, p 24; RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26; RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08, p 26; RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08, p 10; RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03, p 18; RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00, p 5; RKHKm 07.11.1997, 3-3-1-30-97, p 2.

²⁰¹ RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97, p 3.

²⁰² Lust-Vedder, L. PSK (2020) § 14/23.

²⁰³ Pilving, I. PSK (2020) § 15/15–19; Ernits, M. PSK (2017) § 15/35–37.

²⁰⁴ RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3.

²⁰⁵ Pilving, I. PSK (2020) § 15/13–14.

²⁰⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

²⁰⁷ Ülevaatlilikult vastava EIK praktika kohta vt: Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb). 31.08.2025. – Euroopa Inimõiguste Kohus, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng (27.04.2026).

kohtule ligipääs peab olema praktiline ja tõhus. Selle tagamiseks peab isikul olema selge, praktiline võimalus vaidlustamaks akti, mis rikub tema õigusi.²⁰⁸ Kuigi EIK ei ole konventsiooni art 6 lg-st 1 tuletanud sõnaselgelt iseseisvat õigust põhjendatud haldusaktile, on kohus siiski sidunud otsuse motiveerituse isiku tegeliku võimalusega oma õigusi kaitsta: „kohus peab eriti silmatorkavaks asjaolu, et esimese kaebaja väljasaatmise otsuses ei mainitud otsuse tegemise faktilisi aluseid. [...] Kuna esimesel kaebajal puudusid isegi üldised teadmised asjaoludest, millel hinnang põhines, ei olnud tal võimalik järgnenud kaebuses siseministrile ega ka kohtumenetluses oma seisukohti piisavalt kaitsta.“²⁰⁹

Põhjendamiskohustusel on tihe seos ka PS §-ga 14, millest tuleneb üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele ning õigus heale haldusele.²¹⁰ Järgnevas analüüsis keskendutakse siiski PS § 15 lg-le 1. Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt on põhjendamiskohustuse rikkumise puhul tegemist just kaebepõhiõiguse kaitseala riivega ning PS § 15 lg 1 koostoimele PS §-ga 14 ei viidata.²¹¹ Seda võib selgitada asjaoluga, et PS § 15 lg 1 sisaldab erilist põhiõigust menetlusele ning seetõttu ei ole PS §-le 14 eraldi tuginemine vajalik.²¹² Seetõttu lähtutakse ka käesolevas töös veaotsuse instituudi põhiseaduspärasust hinnates kaebepõhiõigusest.

3.2.2. Kaebepõhiõiguse kaitseala riive

Põhiõiguse kaitseala riiveks on selle õiguse mis tahes ebasoodus mõjutamine.²¹³ PS § 15 lg 1 kaitseala arvestades võib riive seisneda nii selles, kui isik ei saa üldse oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, kui ka selles, kui kohtusse pöördumine muudetakse tema jaoks keerukamaks.²¹⁴ Põhjendamiskohustuse kontekstis kujutab kaitseala riivet seega regulatsioon, mis võimaldab haldusakti põhjendusi esitada hiljem, kui kaebepõhiõigus seda eeldab. Eelmises peatükis leiti, et kaebepõhiõiguse kaitseala hõlmab isiku õigust tutvuda haldusakti põhjendustega enne kohtusse pöördumist. Veaotsuse korral annaks kohus haldusorganile alles pärast kaebaja kohtusse pöördumist võimaluse anda uus haldusakt, millega põhjendamispuudus kõrvaldataks. Sellises olukorras nõrgeneb isiku võimalus hinnata enne kaebuse esitamist, kas tema õigusi on rikutud ja kas kaebusel võiks olla eduväljavaateid. Analoogselt leidis Riigikohus

²⁰⁸ EIKo 23805/94, *Bellet versus Prantsusmaa*, p-d 36 ja 38.

²⁰⁹ EIKo 1365/07, *C. G. jt. versus Bulgaaria*, p 46.

²¹⁰ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 30.

²¹¹ RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 29; RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 25.

²¹² Lust-Vedder, L. PSK (2020) § 14/39.

²¹³ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 15; Ernits, M. PSK (2017) § 15/38.

²¹⁴ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 25.

Villa Benita otsuses, et: „põhjendusteta haldusakti jõussejätmine HMS § 58 alusel kohtumenetluses esitatud põhjendustest lähtudes riivab PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust. See muudab kohtumenetluse tulemuse prognoosimise keerukamaks.“²¹⁵ Eeltoodust tulenevalt riivab veaotsuse regulatsioon kaebepõhiõiguse kaitseala.

Vastuargumendina saaks väita, et kirjeldatud olukord ei kujuta endas riivet, sest haldusorgan ei esita algse haldusakti põhjendusi tagantjäregi, vaid pärast veaotsust antakse uus, nõuetekohaselt põhjendatud akt, mis võib seejärel jääda jõusse. Sarnast loogikat kasutas ka Belgia Konstitutsioonikohus, leides, et 2015. aastal parandatud veaotsuse regulatsioon ei riku²¹⁶ isikute õigust tutvuda haldusakti põhjendustega selle andmise hetkel, sest parandamise tulemusena antakse uus põhjendatud haldusakt.²¹⁷ See argument ei ole siiski lõpuni veenev. Esiteks on selline lähenemine liialt formaalne. Uus haldusakt reguleerib siiski varasemaga sama üksiküsimust ja õigussuhet. Seetõttu ei muuda põhjenduste hilisem vormistamine uueks haldusaktiks asjaolu, et sisuliselt põhjendatakse tagantjäregi sama otsust. Olukord võiks erinev olla vaid juhul, kui uus haldusakt on täiesti teistsuguse sisuga. Teiseks eirab viidatud argument põhjenduste esitamise ajahetke tähtsust. Kaebepõhiõiguse tõhus realiseerimine ei eelda üksnes seda, et isik saab haldusakti põhjendustest kunagi tulevikus teada, vaid seda, et ta saab need teada enne kohtusse pöördumist. Vastasel juhul tuleks riive olemasolu eitada ka siis, kui põhjendused esitatakse kehtiva õiguse alusel alles kohtumenetluses, sest ka siis saab isik neist mingil hetkel teada. Riigikohus on siiski asunud põhjendatult vastupidisele seisukohale.²¹⁸ Kui põhjendused selguvad alles kohtumenetluse käigus või selle tulemusena, ei ole isikul võimalik enne kaebuse esitamist adekvaatselt hinnata oma kaebuse eduväljavaateid.

Viimaseks võiks riivet eitada ka argumendiga, et veaotsuse tegemisel on lisakriteeriumiks tingimus, et see ei tohi riivata ebaproportsionaalselt kaebaja ega kolmanda isiku õigusi (kavandatud HKMS § 171¹ lg 1 teine lause). Selle klausli olemasolu ei tähenda siiski, et regulatsioon ei võiks põhiõiguse kaitseala üldse riivata. Samamoodi on põhiõiguste adressaadil igal juhul keelatud põhiõigusi rikkuda, olenemata sellest, kas norm sellele otsesõnu viitab. Alles põhiõiguse kaitseala riive mõõdukuse raames on võimalik hinnata, kas viidatud kaitseklauslist

²¹⁵ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 25.

²¹⁶ Belgia Konstitutsioonikohus ei kasutanud Eesti õiguses omaks võetud põhiseaduspärasuse kontrollimise skeemi, seega ei võetud seisukoha küsimuses, kas tegemist võiks olla riivega, vaid piirduti järeldusega, et tegemist ei ole subjektiivse õiguse rikkumisega.

²¹⁷ GwH otsus 01.12.2016 nr 153/2016, p-d B.15.1–B.15.6; Condorelli, M., lk-d 17–18.

²¹⁸ RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12, p 25.

ka tegelikult piisab. Järelikult riivab veaotsuse regulatsioon kaebepõhiõiguse kaitseala ning järgnevalt analüüsitakse riive põhiseaduspärasust.

3.2.3. Kaebepõhiõiguse riive põhiseaduspärasus

Põhiseaduse § 11 järgi tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et õigusakt peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseaduspärane.²¹⁹ Järgnevalt analüüsitakse kaebepõhiõiguse piiratavuse tingimusi ehk piiriklauslit ning seejärel riive formaalset ja materiaalselt põhiseaduspärasust.

3.2.3.1. Piiriklausel

Põhiõiguse kaitseala riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk.²²⁰ Riive eesmärgi legitiimsus sõltub piiratava põhiõiguse piiriklauslist.²²¹ PS § 15 ei nimeta kaebepõhiõiguse piiramise tingimusi, kuid see õigus ei ole siiski absoluutne. Tegemist on ilma piiriklauslita ehk seadusereservatsioonita põhiõigusega, mille piiramist saab õigustada üksnes teiste põhiõiguste või põhiseaduslike väärtustega.²²² Praktikas on peamiseks põhiseaduslikuks väärtuseks PS § 15 lg 1 riive õigustamisel kohtusüsteemi efektiivne toimimine ehk menetlusökoonoomia.²²³ Riigikohtu järjepideva praktika kohaselt on menetlusökoonoomia põhiseaduslikku järku õigusväärtus, mis tuleneb põhiseaduse XIII peatükist.²²⁴ Kohtusüsteemi efektiivsuse tagamise ülesanne on kindlustada kohtupidamine mõistliku aja jooksul ning seeläbi aus kohtupidamine ja isikute õiguste parem kaitse.²²⁵ Samuti võivad riivet õigustada näiteks teiste menetlusosaliste menetluslikud ja materiaalsed põhiõigused ning õigusrahu ja -kindlus (PS § 10).²²⁶

²¹⁹ Riigikohtu järjepidev praktika, uuematest lahenditest vt nt RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 37.

²²⁰ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-6, p 63; RKPJKo 16.03.2021, 5-20-7, p 57; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 74.

²²¹ RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14, p 113; Kalmo, H., Kask, O. PSK (2020) § 11/8.

²²² RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 39; RKPJKo 05.03.2013, 3-4-1-29-12, p 27; RKPJKo 19.02.2013, 3-4-1-28-12, p 25; RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 23; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20; RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 43; RKPJKm 09.05.2006, 3-4-1-4-06, p 12; Pilving, I. PSK (2020) § 15/95; Ernits, M. PSK (2017) § 15/39.

²²³ Ernits, M. PSK (2017) ja seal viidatud ulatuslik Riigikohtu praktika, nt RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14, p 18.

²²⁴ RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13, p 56; RKÜKo 03.07.2012, 3-1-1-18-12, p 42; RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11, p 29; RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 28.

²²⁵ RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07, p 19.

²²⁶ RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615, p 20; Pilving, I. PSK (2020) § 15/95.

3.2.3.2. Riive formaalne põhiseaduspärasus

Formaalse põhiseaduspärasuse nõude järgi peab põhiõigusi piirav õigustloov akt vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.²²⁷ PS § 15 lg 1 piiriklausel ei sea eritingimusi piirangu formaalsele põhiseaduspärasusele. Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaselt peab akt olema antud selleks pädeva organi poolt ning järgides kõiki menetlus- ja vormireegleid.²²⁸ Kuivõrd hinnatakse seaduseelnõu põhi-seaduspärasust, siis ei ole nendele nõuetele vastavuse kontroll asjakohane. Eelnõu pinnalt ei esine probleemi ka seadusereservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte (PS § 3 lg 1, § 11) järgimisega, mis nõuab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohaselt olulised otsused langetama seadusandja.²²⁹ Siiski võib märkida, et halduskohtumenetluse seadustiku puhul on tegemist konstitutsionaalse seadusega (PS § 104 lg 2 p 14), mis on olulisuse põhimõtte üheks väljenduseks.²³⁰ Seega saab tulevikus veaotsuse regulatsiooni kehtestada vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Viimaseks peab õigustloov akt olema kooskõlas määratuse ehk õigusselguse põhimõttega (PS § 13 lg 2). Põhimõtte kohaselt peavad õigusnormid olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu käitumist teatava tõenäosusega ette näha ning oma käitumist reguleerida.²³¹ Autori hinnangul on kavandatud regulatsioon määratuse põhimõttega kooskõlas. Kavandatud HKMS § 171¹ lg-st 1 nähtub ühemõtteliselt, millal võib kohus veaotsuse teha ning et otsuse tagajärjel on haldusorganil võimalik akti vead kõrvaldada. Samuti reguleerivad ülejäänud lõiked piisavalt arusaadavalt veaotsusega seonduvat menetlust. Eeltoodut arvestades ei ole alust kahelda kaebepõhiõiguse piirangu formaalses põhiseaduspärasuses.

²²⁷ RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249, p 68; RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 40; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44; Kalmo, H., Kask, O. PSK (2020) § 11/24.

²²⁸ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8.

²²⁹ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p-d 21–22; Madise, Ü. PSK (2020) § 3/6.

²³⁰ RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15, p 44; RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13, p 72; Ernits, M. PSK (2017) § 11/5.

²³¹ RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 31; Ernits, M. PSK (2017) § 13/17.

3.2.3.3. Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Põhiõiguse kaitseala riive on materiaalselt põhiseaduspärane, kui sellel on legitiimne eesmärk ning kui see on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu.²³² Kuigi kaebepõhiõigusel on soorituslik iseloom ja seadusandjal selles osas üldjuhul ulatuslik kujundusõigus, siis allub selle riive siiski proportsionaalsuse testile.²³³

3.2.3.3.1. Legitiimne eesmärk

Põhiõiguse kaitseala riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev ehk legitiimne eesmärk.²³⁴ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on eelnõu peamised eesmärgid: „halduskohtumenetluse tõhustamine, kiirendamine ja optimeerimine, et vähendada kohtute koormust ning muuta kohtumenetlused kiiremaks.“ Veaotsuse kohta on märgitud, et see muudab menetlused kiiremaks ja paindlikumaks ning hoiab seega kokku nii kohtunike kui ka menetlusosaliste aega. Samuti on seletuskirjas viidatud menetlusosaliste ja kohtute vahendite kokkuhoiule olukorras, kus haldusakti tühistamise järgselt tuleks sama küsimuse üle alustada uut haldus- ja kohtumenetlust sisuliselt algusest peale.²³⁵

Eelnevast saab järeldada, et veaotsuse regulatsioonil on kolm peamist eesmärki: menetlusökonoomia, isikute menetluslike ja materiaalsete põhiõiguste kaitse ning õiguskindluse tagamine. Menetlusökonoomia eesmärk seisneb eelkõige soovis vältida korduvaid haldus- ja kohtumenetlusi olukorras, kus haldusakti puudus on kergesti kõrvaldatav ning haldusakti tühistamine ei pruugiks viia teistsuguse otsuseni. Isikute põhiõiguste kaitse eesmärk avaldub eeskätt neis kohtuasjades, kus vaidlustatud haldusakt puudutab lisaks kaebajale ka teisi isikuid või avalikke huve. Näiteks võib kohtumenetluses osaleda kolmas isik, kellele antud ehitus- või keskkonnaloa on kaebaja vaidlustanud. Sellisel juhul puudutab menetlus kolmanda isiku põhiõigusi, esmajoonel ettevõtlusvabadust (PS § 31) ja omandipõhiõigust (PS § 32). Kui veaotsuse abil oleks võimalik vältida sama küsimuse üle korduvaid haldus- ja kohtumenetlusi ning jõuda kiiremini lõpliku lahenduseni, aitab see kaitsta nende isikute õigusi, kelle õiguslik olukord sõltub vaidluse tulemusest. Lisaks teenib kiirem ja tõhusam kohtumenetlus ka menetlusosaliste

²³² RKPJKo 16.11.2021, 5-21-10, p 54.

²³³ RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10, p 57; Pilving, I. PSK (2020) § 15/95.

²³⁴ RKPJKo 22.06.2023, 5-23-6, p 63; RKPJKo 16.03.2021, 5-20-7, p 57; RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 74.

²³⁵ HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 1, 3–4 ja 24.

menetluslike põhiõiguste kaitset, näiteks õigust asja lahendamisele mõistliku aja jooksul (PS § 15 lg 1). Veaotsuse eesmärgiks võib pidada ka õigusrahu või õiguskindluse tagamist, mis on õigusriigi põhimõtte (PS § 10) oluline osa.²³⁶ Õiguskindluse põhimõtte väljendusena käsitletakse esmajoonel selgust ja kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes ning kohtulahendi seadusjõu põhimõtet.²³⁷ Siiski tähendab õiguskindlus kõige üldisemalt, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas.²³⁸ Veaotsuse kontekstis seisneb õiguskindluse eesmärk eelkõige selles, et menetlusosaliste õiguslikult ebakindel olukord ei kehtaks põhjendamatult kaua.

Kõik eelviidatud eesmärgid on ülal peatükis 3.2.3.1 käsitletud PS § 15 lg 1 piiriklauslit arvestades legitiimsed eesmärgid kaebepõhiõiguse kaitseala riiveks. Veaotsuse eesmärkideks on nii põhiseaduslike väärtuste – menetlusökoonoomia ja õiguskindlus – kui ka isikute materiaalsete ja menetluslike põhiõiguste tagamine. Edasises analüüsis ei käsitleta viidatud veaotsuse eesmärke siiski eraldiseisvalt ja viidatakse eelkõige menetlusökoonoomiale. Seda põhjusel, et tõhus ja kiire menetlus kaitseb lõppastmes ka isikute põhiõigusi ning aitab kaasa õigusrahu kiiremale saavutamisele. Järelikult ei ole vajalik analüüsida veaotsuse regulatsiooni mõju kõigile kolmele eesmärgile eraldiseisvalt.

3.2.3.3.2. Sobivus

Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele.²³⁹ Riigikohtu praktika järgi piisab sellest, et eesmärki on põhimõtteliselt võimalik vaidlusaluse meetmega saavutada.²⁴⁰ Puudub alus arvata, et veaotsuse regulatsioon ei võiks printsiibis aidata kaasa selle legitiimsete eesmärkide saavutamisele. Kui veaotsuse tulemusena annab haldusorgan uue parandatud haldusakti, mis jääb jõusse, siis välistab see sama probleemi üle korduva haldus- ja kohtumenetluse. Seeläbi on vähemalt põhimõtteliselt võimalik hoida kokku nii menetlusosaliste kui ka kohtu ressursse ning jõuda kiiremini lõpliku lahenduseni. Utreerides võib ka öelda, et mida enam piirata isiku menetluslikke õigusi, sh kaebepõhiõigust, seda

²³⁶ RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28; RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 66.

²³⁷ RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 47; RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14, p 28; RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11, p 66; RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23; RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; Ernits, M. PSK (2017) § 10/27.

²³⁸ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98, p IX.

²³⁹ RKPJKo 16.11.2021, 5-21-10, p 54.

²⁴⁰ RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8, p 62; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p 99.

kiiremad ja tõhusamad on haldus- ning kohtumenetlused tervikuna. Järelikult on kavandatud veaotsuse regulatsioon selle legitiimsete eesmärkide saavutamiseks sobiv.

3.2.3.3.3. Vajalikkus

Põhiõigust piirav abinõu on vajalik siis, kui sama eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne muu meetmega, mis piiraks põhiõiguse kaitseala vähem, kuid oleks vähemalt sama efektiivne. Lisaks tuleb arvestada, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.²⁴¹ Olukorras, kus põhiõiguse kaitseala riive tekkis seaduse muutmisel, on Riigikohus kontrollinud abinõu vajalikkust võrreldes enne ja pärast seaduse muutmist kehtinud meetmeid.²⁴² Seetõttu võrreldakse esmalt veaotsuse regulatsiooni kehtiva õigusega ning seejärel hinnatakse, kas leidub muid alternatiive, mis võimaldaksid saavutada sama eesmärki kaebepõhiõiguse kaitseala vähem riivates.

Kehtiva õiguse järgi toovad asja otsustamist mõjutada võinud menetlus- ja vormivead reeglina kaasa haldusakti tühistamise. Samas võimaldavad HMS § 58 ja Riigikohtu praktika teatud juhtudel arvestada ka kohtumenetluses esitatud põhjendustega ning jätta neile tuginedes akti tühistamata. Nagu töö varasemast analüüsist (ptk 1.3.4) nähtub, on see lubatav piiratud juhtudel: haldusorgan peab tõendama, et kohtus esitatud põhjendused eksisteerisid juba haldusakti andmise ajal, või pidi mõistlikule isikule olema arusaadav, et haldusorgan neist lähtus. Kuna kohtumenetluses esitatud põhjendustega arvestamine on täna lubatav vaid piiratud tingimustel, jääb osa põhjendamispuudusega haldusakte selle erandi kohaldamisalast välja ning need tuleb tühistada. Sellega võib kaasneda uus haldusmenetlus ja kohtuvaidlus. Veaotsus on seevastu efektiivsem abinõu, sest ei sea samaväärseid piiranguid põhjenduste hilisemaks esitamiseks. Seetõttu aitab veaotsus suurema kindlusega vältida akti tühistamist ja korduvat haldus- ning kohtumenetlust. Järelikult ei ole kehtiva õiguse näol tegemist sama tõhusa alternatiiviga.

Hinnates teisi mõeldavaid alternatiive veaotsusele, tuleb märkida, et isikute põhiõigusi ja menetlusökonomiat tagaks iseenesest kõige paremini see, kui haldusorganid ei teekski menetlus- ja vormivigu. Realistlikult see siiski saavutatav ei ole. Laiemalt võib mõelda arvukatele kohtukorralduslikele ja menetluslikele abinõudele, mis aitaksid kaasa halduskohtu-

²⁴¹ RKPJKo 16.11.2021, 5-21-10, p 54; RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15.

²⁴² RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 33.

menetluse tõhustamisele, kiirendamisele või kohtute töökoormuse vähendamisele. Mõningaid neist soovitaksegi juba kasutusele võtta, näiteks võimaldataks tühistada ilmselgelt õigusvastane haldusakt juba eelmenetluses.²⁴³ Sellised abinõud võivad küll menetlusi üldisemalt tõhustada ja aidata tagada isikute põhiõigusi, kuid ei ennetaks just neid olukordi, kus haldusakt tühistatakse menetlus- või vormivea tõttu ning selle tulemusena kordub sisuliselt sama vaidlus uues haldus- ja kohtumenetluses.

Samal põhjusel ei oleks niivõrd tõhus eelnõu ettevalmistamisel Tartu Ringkonnakohtu välja pakutud võimalus käsitleda prioriteetsena vaidlust, mis peetakse kord juba kohtumenetluses tühistatud otsuse asemel tehtud uue haldusakti üle.²⁴⁴ See võiks küll kiirendada jätkuvalduse lahendamist ning oleks kaebepõhiõigust vähem piirav, kuid ei hoiaks ära jätkuvalduse teket. Võrreldava efektiivsusega ei oleks ka Saksa õigusega sarnane lahendus, kus haldusorganil on võimalik kohtumenetluse ajal teatud menetlus- ja vormivigu parandada või põhjendusi täiendada (vt ülal ptk 2.1.3). Selline lahendus ei looks veaotsusega võrreldavat kohtu juhitud mehhanismi, sõltuks haldusorgani enda initsiatiivist ning võib seega põhiõigusi veelgi enam piirata. Veaotsusega võrreldavalt tõhus võiks olla näiteks lahendus, mille kohaselt menetlus- ja vormivead ei saakski haldusakti tühistamist kaasa tuua, kuid see piiraks kaebepõhiõigust ja võimalikke muid põhiõigusi ilmselgelt intensiivsemalt. Seega ei nähtu veaotsuse regulatsiooni kõrval vähem kaebepõhiõiguse kaitseala riivavat, kuid sama tõhusat alternatiivi ning abinõu on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

3.2.3.3.4. Mõõdukus

Riive mõõdukuse ehk proportsionaalsuse kitsamas tähenduses hindamiseks tuleb ühelt poolt kaaluda põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.²⁴⁵ „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.“²⁴⁶ Seega pole otsustav see, kas riive on väheste ulatusega, vaid esmajoones see, kas meetmega saavutatav legitiimne eesmärk ehk kasu kaalub üle riivist tingitud kahju. Lihtsustatult peab piiranguga kaasneva kasu ja kahju vahel olema mõistlik vahekord, et „põhi-

²⁴³ Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu, § 4 p 9.

²⁴⁴ Tartu Ringkonnakohtu arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. 12.11.2024. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16247443> (27.04.2026).

²⁴⁵ Riigikohtu järjepidev praktika, uuematest lahenditest vt nt RKPJKo 16.11.2021, 5-21-10, p 54.

²⁴⁶ RKPJKo 16.03.2021, 5-20-7, p 58.

õigusi ei ohverdataks pelgalt selleks, et edendada kasinal määral mõnd iseenesest legitiimset eesmärki.²⁴⁷ Sellest tulenevalt analüüsitakse esmalt kaebepõhiõiguse riive intensiivsust ja riivet õigustavaid põhjuseid ning seejärel võrreldakse neid omavahel.

Kaebepõhiõiguse riive intensiivsus sõltub ühelt poolt sellest, kui oluliselt nõrgendatakse isikute praktilist võimalust kohtusse pöörduda ja teiselt poolt sellest, kas esineb asjaolusid, mis riive intensiivsust leevendavad.²⁴⁸ Riive on kõige intensiivsem olukorras, kus isikul puudus enne kohtusse pöördumist haldusorgani põhjenduste ja kaalutluste kohta igasugune teave, kuid haldusorganile antakse sellest hoolimata võimalus puuduse kõrvaldamiseks. Eeskätt võib see nii olla juhul, kui isik jäeti haldusmenetlusse nõuetekohaselt kaasamata. Sarnaselt on Riigikohus leidnud, et kui kaebaja vaidlustas kolmandale isikule antud põhjendamata ehitus- ja kasutusload ning teda ei olnud lisaks menetlusse kaasatud, rikuti tema PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigust.²⁴⁹ Seevastu on riive vähem intensiivne neil juhtudel, kus isikul oli enne kohtusse pöördumist haldusakti põhjendustest ja õiguslikust olukorrast vähemalt üldine ettekujutus, näiteks seetõttu, et haldusorgan oli tema pöördumistele vastanud või talle varem selgitusi andnud. Sisuliselt on tegemist olukordadega, millal Riigikohtu praktika kohaselt on täna lubatud haldusakti põhjenduste esitamine kohtumenetluses (seda juhul, kui tõlgendada Villa Benita otsust kitsalt, vt ülal ptk 1.3.4).

Riive intensiivsust võib suurendada laiem oht, et veaotsus soodustab kehva halduspraktikat, viies haldusmenetluste ja -aktide kvaliteedilanguseni. Sellele murekohale on eelnõu ettevalmistamisel osundanud nii Tartu Ringkonnakohtus, Eesti Kohtunike Ühing kui ka Eesti Advokatuur.²⁵⁰ „Muudatuste jõustumisel saavad haldusorganid hakata arvestama võimalusega, et võimalik on menetluslike või vormiliste puudustega haldusakti väljaandmine, sest haldusakti vaidlustamise korral on võimalik veaotsuse menetluse raames haldusaktis esinenud vead ära parandada. [...] Seetõttu võib arvata, et veaotsuse instituut mõjub haldusmenetluse kvaliteedile negatiivselt, kuni selleni välja, et haldusmenetlus kaldub vähemalt osaliselt üle kohtumenetlusse.“²⁵¹ Autor nõustub, et veaotsuse regulatsiooni kehtestamisel nõrgeneks

²⁴⁷ Kalmo, H., Kask, O. PSK (2020) § 11/51–53.

²⁴⁸ Vrd RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 70; RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16, p-d 110–111.

²⁴⁹ RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 29.

²⁵⁰ Tartu Ringkonnakohtu arvamus HKMS-i muutmise seaduse eelnõu kohta, lk-d 5–6; Eesti Advokatuur. Arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise VTK-le. 18.09.2023. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14676872> (27.04.2026); MTÜ Eesti Kohtunike Ühing. Eesti Kohtunike Ühingu arvamus. 15.11.2024. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16268995> (27.04.2026).

²⁵¹ Tartu Ringkonnakohtu arvamus HKMS-i muutmise seaduse eelnõu kohta, lk-d 5–6.

formaalsetele puudustele järgnev sanktsioon. Haldusorgan võib loota, et olenemata haldusmenetluse läbiviimise puudulikkusest, teeb kohus veaotsuse, vead saavad kõrvaldatud ja haldusakt jõusse jäetud. Sellisel juhul riskib haldusorgan vaid kaebaja menetluskulude kandmisega. Selle tendentsi tulemusena võivad ühelt poolt olla isikud sunnitud rohkem kohtusse pöörduma, sest esineb senisest enam puudulikke haldusakte. Põhjendamiskohustuse kontekstis võib see aga teisest küljest tähendada, et kui isikud ei saa enam nõuetekohaselt põhjendatud otsuseid, siis on paljudel isikutel laiemalt keeruline kohtusse pöörduda ja veelgi vähem võimalusi oma kaebuse eduväljavaadete prognoosimiseks.

Hollandis ei ole siiski haldusaktide kvaliteedilangust tuvastatud. 2014. aastal valminud uuringus ei leitud viiteid, et veaotsus oleks toonud kaasa haldusorganite hooletust või lohakamaid otsuseid. See järeldus põhines samas intervjuudel ja menetlusosaliste tajul. Menetlusosalised tõid aga välja, et isegi ilma veaotsuseta on haldusorganil pärast akti tühistamist soovi korral alati teine võimalus.²⁵² Nii Hollandis kui ka Eestis võivad negatiivsed mõjud ilmnedagi siiski pikema perioodi vältel.²⁵³ Riske vähendab aga asjaolu, et kohtul on veaotsuse tegemise osas kaalutusõigus, mistõttu ei saa haldusorganid kindlalt arvestada võimalusega, et neile antakse kohtumenetluses suuremate tagajärgedeta alati teine võimalus.

Kuigi eeltoodud põhjustel võib kaebepõhiõiguse riivet pidada pigem intensiivseks, siis esinevad mitmed asjaolud, mis riive ulatust vähendavad. Need ei kõrvalda küll probleemi, et kaebaja peab algselt pöörduma kohtusse potentsiaalses teadmatuses, kuid võivad vähendada kohtumenetluses tekkivaid negatiivseid tagajärgi ning seega toetada üldise kohtupõhiõiguse teostamist laiemalt. Esiteks on kohtul veaotsuse tegemise küsimuses kaalutusõigus ning kaalumisel tuleb arvestada, et veaotsus ei tohi ebaproportsionaalselt riivata kaebaja ja kolmandate isikute õigusi (HKMS § 171¹ lg 1). Kuigi eelnõu seletuskiri ei ava selle kriteeriumi sisu, siis võiks autori hinnangul põhjendamisvigade kontekstis paigutada sinna alla vähemalt juhtumid, kus kaebepõhiõiguse kaitseala on intensiivselt riivatud. Näiteks eelnevalt viidatud olukorrad, kus akti ei põhjendatud ning samal ajal ei kaasatud kaebajat ka haldusmenetlusse.²⁵⁴

²⁵² Backes, C. W., lk 11, 102.

²⁵³ Autorile teadaolevalt ei ole pärast 2014. aastat Hollandis uuesti hinnatud, kas veaotsus on toonud kaasa haldusaktide ja -menetluste kvaliteedilanguse.

²⁵⁴ Vrd RKKKo 04.12.2017, 3-15-873, p 29.

Teiseks võib veaotsus teatud juhtudel kaebaja positsiooni parandada. Kui haldusorgan saadetakse puudusi kõrvaldama, võib uus haldusakt olla kaebajale soodsama sisuga. Samas ei saa seda võimalust üle tähtsustada. Hollandi uuringus on välja toodud, et tühistamise järel võib haldusorgan olla avatum alternatiivsete lahenduste kaalumisele, samal ajal kui veaotsuse korral võib ta keskenduda juba tehtud otsuse mehaanilisele parandamisele. Teisisõnu, haldusorganil võib tekkida niinimetatud tunnelnägemine ning seda tunnistasid Hollandis ka haldusorganid ise.²⁵⁵ Kolmandaks aitab isikutel tõhusamalt kohtumenetluses osaleda see, kui haldusorgan esitab pärast veaotsust haldusakti põhjendused terviklikult ning kaebajal on võimalik neile edasises menetluses vastu vaielda. Siiski tuleb arvestada, et nende põhjenduste saamiseks tuleb esmalt esitada kaebus, läbida eelmenetlus, oodata ära veaotsus ning haldusorgani parandamiskatse. Ei saa ka välistada, et veaotsus tehakse alles ringkonna- või Riigikohtus.

Viimaseks vähendab riive intensiivsust kavandatud menetluskulude regulatsioon. Veaotsuse korral jääksid kaebaja menetluskulud vastustaja kanda. Kuigi ka kehtivas õiguses sisaldub menetluskulusid reguleeriv erisäte HKMS § 108 lg 6¹ olukordadeks, kus haldusakt jääb jõusse kohtumenetluses esitatud põhjenduste tõttu, siis on viidatud sätte kohaselt kohtul kaalutusõigus. Veaotsuse regulatsioon oleks kaebaja vaatest seega paremini prognoositav. Samas ei tasuks menetluskulude aspekti üle tähtsustada. Kaebaja peab siiski esialgu tasuma õigusabikulud reeglina ise ning kui veaotsus muudab menetlust keerukamaks, siis on need kulud ka suuremad. Samuti mõistab kohus vastustajalt välja üksnes vajalikud ja põhjendatud kulud (HKMS § 109 lg 6). Seetõttu ei saa väita, et kohtumenetlus oleks veaotsuse korral isikute jaoks edaspidi tasuta.

Eeltoodud põhjustel on autori hinnangul veaotsusega kaasnev kaebepõhiõiguse riive alla keskmise, kuid mitte vähese intensiivsusega. Riive intensiivsust suurendab enim oht, et veaotsus võib mõjuda negatiivselt halduspraktikale, seeläbi raskendades laiemalt isikute võimalust hinnata kohtusse pöördumise vajadust. Kuigi seda ei ole võimalik kindlalt prognoosida, siis oleks tegemist äärmiselt negatiivse arenguga, mida ei saa alahinnata. Lõppastmes on võimalik, et koostatakse järjest rohkem põhjendamata haldusakte ning seega piiratakse isikute kohtusse pöördumise õigust ulatuslikumalt. Riivet vähendab aga enim asjaolu, et kohtul on veaotsuse tegemisel kaalutusõigus ning veaotsust ei tohi teha, kui see riivaks ebaproportsionaalselt kaebaja või kolmandate isikute õigusi. Samuti muudab veaotsuse

²⁵⁵ Backes, C. W., lk-d 10–11, 58–59 ja 143.

regulatsioon põhjendamisvigade hilisema parandamise kaebaja jaoks mitmes aspektis soodsamaks kui kehtiv praktika. Seda eriti arvestades, et ptk-s 1.3.4 kirjeldatud Riigikohtu praktikat on võimalik tõlgendada viisil, mis lubab kohtul arvestada ka selliste kohtumenetluses esitatud põhjendustega, mille varasem esinemine oli üksnes usutav.

Kaebepõhiõiguse riive intensiivsusega tuleb kõrvutada veaotsuse eesmärgi tähtsus ehk sellest saadav kasu. Veaotsuse regulatsiooni legitiimseks eesmärgiks on eelkõige menetlusökonoomia (vt ülal ptk 3.2.3.3.1). Järgnevalt hinnatakse, kui edukalt võib veaotsuse regulatsioon sellele eesmärgile kaasa aidata. Autor märgib sissejuhatavalt, et veaotsuse kasu hinnatakse paratamatult pigem üldistatult kui kitsalt põhjendamisvigade kontekstis. Praktikas on ka tõenäoline, et veaotsusega kõrvaldataks korraga mitmeid menetlus- ja vormivigu, mitte ainult põhjendamispuudust.

Kavandatud sätete alusel pikendab veaotsuse tegemine konkreetse kohtuasja menetlusaega nii põhjendamisvigade kui ka teiste menetlus- ja vormivigade kõrvaldamise korral. HKMS-i muutmise seaduse eelnõu järgi ei saa veaotsust teha eelmenetluses, mistõttu teeb kohus selle sisuliselt samas menetlusstaadiumis kui lõpplahendi (vt ülal ptk 2.3.1). Pärast veaotsust lisandub menetlusele aeg, mis kulub veaotsuse jõustumiseks (ptk 2.3.3), haldusorganil vigade parandamiseks ja seejärel kohtul uue haldusakti õiguspärasuse hindamiseks. Kui veaotsuse teeb Riigikohus, võib osutuda vajalikuks saata asi tagasi ringkonnakohtusse. Siiski ei tohiks üksnes põhjendamisvea kõrvaldamine võtta haldusorganil ülemäära kaua aega. Arvestades menetlusele lisanduvaid etappe, võib aga autori hinnangul rääkida menetlusaja märgatavast, teatud juhtudel isegi mitmekordsest pikenemisest. Hollandi näitel jääb veaotsuse tegemise ja lõpplahendi vahele keskmiselt seitse kuud, kusjuures selle aja sees kulub kohtul rohkem aega parandatud haldusakti hindamiseks kui haldusorganil endal vigade kõrvaldamiseks.²⁵⁶ Seega ei aita veaotsus menetlusökonoomia ja isikute põhiõiguste tagamise eesmärkidele kaasa konkreetse kohtuasja kiirema lahendamise kaudu.

Sama järeldus kehtib kohtunike töökoormuse kohta konkreetse kohtuasja raames. Veaotsuse menetluses tuleks samas asjas teha reeglina kaks põhjendatud otsust ning hinnata haldusakti õiguspärasust kahel korral. Hollandi kogemuse näitel suurendab veaotsus märkimisväärselt seda rakendava kohtuniku töökoormust ning muudab koormuse prognoosimise keeruliseks, sest

²⁵⁶ Backes, C. W., lk-d 10 ja 88–93.

arvestada tuleb vahepeal peatatud menetluste aktiveerumisega ning seejärel uute istungitega.²⁵⁷ Kuivõrd Eestis kavandatud lahenduse järgi oleks veaotsus erinevalt Hollandist eraldiseisvalt edasikaevatav, suureneks ka kõrgemate kohtuastmete kohtunike töökoormus.

Veaotsuse positiivne mõju menetlusökonoomiale saab seega avalduda eeskätt selles, et eduka veaotsuse korral ennetatakse haldusakti tühistamisele järgneda võivat korduvat haldus- ja kohtumenetlust. Uue haldusmenetluse vältimisest tulenev mõju on pigem minimaalne, sest ka veaotsuse puhul tuleb teatud menetlustoiminguid korrata. Lisaks ei pea haldusorgan ka kehtiva õiguse järgi haldusakti tühistamise korral kordama neid menetlustoiminguid, millel otsuses tuvastatud vigadega seos puudub.²⁵⁸ Seetõttu avaldub veaotsuse peamine võimalik kasu uue kohtuvaidluse ärahoidmises. Hollandi näitel jääb haldusakt veaotsuse tulemusena jõusse 80%-l juhtudest.²⁵⁹ Kui vastasel juhul oleks tõenäoliselt järgnenud uus kohtuvaidlus, võib veaotsus tõenäoliselt lühendada vaidluse kogukestust tervikuna ning vähendada ka kolmandatele isikutele kaasnevat õiguslikku ebakindlust, näiteks juhul, kui vaidluse all on kolmandale isikule antud haldusakt.

Sellest järeldub aga, et veaotsuse kasu menetlusökonoomia ja isikute põhiõiguste tagamisel sõltub kahe eelduse samaaegsest esinemisest: puuduse kõrvaldamine peab olema edukas ning ilma veaotsuseta oleks pidanud olema tõenäoline uue kohtuvaidluse algatamine. Kui puuduste kõrvaldamine ei ole edukas, on veaotsusega üksnes tarbetult pikendatud esimest kohtumenetlust ning haldusakti tühistamisele võib järgneda uus vaidlus. Kui aga uut kohtuvaidlust ei oleks tõenäoliselt niikuinii tekkinud, ei hoia veaotsus ära uut menetlust, vaid lisab pooleliolevasse kohtuasja täiendava ebavajaliku ajamahuka etapi. Seega on veaotsuse kasu kõige suurem olukorras, kus korduva vaidluse risk on reaalne ja puuduste kõrvaldamine õnnestub. Muudel juhtudel on veaotsuse mõju selle kehtestamisel silmas peetud eesmärkidele negatiivne.

Autor eeldab, et sarnaselt Hollandiga osutuks puuduste kõrvaldamine enamasti edukaks ning haldusakti saab pärast menetlus- või vormivigade kõrvaldamist jõusse jätta. Siiski ei ole eelnõu koostamisel hinnatud, kui levinud on pärast haldusakti tühistamist kohtumenetluste kordumine. Seega ei saa eeldada, et paljudes kohtuasjades on täidetud eelnevas lõigus viidatud veaotsuse edukuse teine tingimus. VTK koostamisel juhinduti muu hulgas Riigikantselei 2022. aastal

²⁵⁷ *Idem.*, lk-d 9, 57 ja 97–98.

²⁵⁸ RKHKo 19.05.2020, 3-18-529, p 36; RKHKo 30.05.2019, 3-17-563, p 13.

²⁵⁹ Backes, C. W., lk-d 10 ja 88–93.

koostatud taastuenergia arendamise kiirendamise auditist, milles juhiti tähelepanu mitmele probleemile lubade haldusmenetlustes. Kuigi auditis tehti ettepanekuid ka kohtumenetluste tõhustamiseks, ei viidatud, et probleem seisneks just korduvates kohtumenetlustes.²⁶⁰ VTK-s on kirjeldatud, et kohtumenetluses põhjustavad taastuenergia projektide elluviimise venimist korduvad haldus- ja kohtumenetlused. Kuigi VTK-s hinnati taastuenergiat puudutavate menetluste arvu ning nende pikkust, ei esitatud andmeid, kas mõni neist vaidlustest oli ka korduv.²⁶¹ Ka eelnõu seletuskirjas ei ole probleemi ulatust kirjeldatud ega kvantifitseeritud, kuid on eeldatud, et on tõenäoline, et kohtus haldusakti tühistamise korral algaks uus kohtuvaidlus nullist. Näitena viidati vaid niinimetatud õlitehase vaidlusele.²⁶² Siiski ei selgitatud, kuidas oleks veaotsus selles asjas kasulik olnud, arvestades, et algselt vaidlustati ehitusluba ja seejärel keskkonnakompleksluba.²⁶³ Seevastu on näiteks Tartu Ringkonnakohtus eelnõule antud tagasisides leidnud, et haldusorgan loobub praktikas pärast haldusakti tühistamist menetlus- või vormivigade tõttu sageli uue haldusakti andmisest või viib uue menetluse läbi nii korrektselt, et uut kohtuvaidlust ei järgne. Kohtu hinnangul on teistkordne kohtuvaidlus samas asjas harv juhus.²⁶⁴

Eelnevast tulenevalt on autor seisukohal, et veaotsusega on sellega silmas peetud iseenesest kaalukad eesmärgid – menetlusökoonoomia, isikute menetluslike ja materiaalsete põhiõiguste kaitse ning õiguskindlus – saavutatavad üksnes vähesel määral. Isegi kui veaotsus on edukas ja haldusakt jääb jõusse, ei tähenda see, et võrreldes haldusakti tühistamisega on saavutatud menetluse tõhususe seisukohalt võit. See võit sõltub sellest, kas akti tühistamisele oleks tegelikult jätkuva vaidlus järgnenud. Olemasolevate andmete pinnalt ei saa järeldada, et sellised jätkuva vaidlused on sagedased. Seetõttu tuleb arvestada võimalusega, et veaotsust kasutades pikendataks paljudel juhtudel pooleliolevat kohtumenetlust, muudetakse see keerukamaks ja suurendataks kohtute koormust, ilma et see oleks tegelikult vajalik.

²⁶⁰ Taastuenergia arendamise kiirendamise audit 2022, lk-d 24–26. – Riigikantselei, <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2022-09/Taastuenergia%20kiirendamise%20raport.pdf> (27.04.2026).

²⁶¹ HKMS-i muutmise seaduse VTK, lk-d 2–3, 14–17.

²⁶² HKMS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk-d 4, 29–31.

²⁶³ Keskkonnakaitseliikumine esitas 2020. aastal kaebuse Auvere õlitehasele antud ehitusloa tühistamiseks, mille Riigikohus 2023. aastal rahuldas. Seejärel vaidlustati ka tehasele antud keskkonnakompleksluba, mille osas jõustunud kohtuotsus magistriltõõ valmimise hetkeks puudub, vt RKHKo 11.10.2023, 3-20-771; Kliimaaktivistidel ei õnnestunud ringkonnakohtus õlitehast takistada. 18.02.2026. – ERR. <https://www.err.ee/1609944746/kliimaaktivistidel-ei-onnestunud-ringkonnakohtus-olitehast-takistada> (27.04.2026).

²⁶⁴ Tartu Ringkonnakohtu arvamus HKMS-i muutmise seaduse eelnõu kohta, lk-d 5–6.

Kokkuvõttes ei kaalu seega veaotsuse eesmärgi tähtsus ehk potentsiaalselt saavutatav kasu üles sellega kaasnevat kaebepõhiõiguse riivet. Tulles tagasi peatüki sissejuhatuses viidatud tsitaadi juurde, oleks autori hinnangul tegemist olukorraga, kus põhiõigusi ohverdataks selleks, et edendada üksnes vähesel määral mõnd iseenesest legitiimset eesmärki. On tõsi, et kavandatud regulatsioon annab veaotsuse tegemisel kohtule kaalutusõiguse ning esineb mitmeid riivet vähendavaid asjaolusid. Need ei muuda aga peamist probleemi, et veaotsuse pigem kahjulik mõju avaldub igas kohtuasjas, kus veaotsus tehakse, samas kui selle kasulik mõju realiseerub üksnes juhul, kui haldusakti tühistamisele järgneks tegelikult uus kohtuvaidlus. Kuna olemasolevad andmed ei võimalda järeldada, et sellised jätkuvaidlused on sagedased, jääb veaotsuse praktiline kasu pigem ebakindlaks. Järelikult võib veaotsus kohtumenetlusi pikendada ja keerukamaks muuta ning riivata isikute põhiõigusi selleks, et ennetada vaidlusi, mida paljudel juhtudel tegelikult ei järgnekski. Sellises olukorras ei ole riive ja saavutatava kasu vahel mõistlikku vahekorda. Kui selguks, et jätkuvaidlused on süsteemne probleem, ei välista autor teistsugusele seisukohale asumist.

KOKKUVÕTE

Magistritöö keskmes oli küsimus, kui kaugele võib halduskohtumenetluse tõhustamise nimel minna haldusmenetluses esinevate puuduste parandamisel pärast kaebaja kohtusse pöördumist. Algselt kavandatud veaotsuse regulatsioon lähtub mõistlikust ideest: kui haldusakt on õigusvastane kergesti kõrvaldatava menetlus- või vormivea tõttu, ei peaks kohus seda tingimata tühistama, vaid võiks anda haldusorganile võimaluse puudus kohtumenetluse kestel kõrvaldada. Nii soovitakse vältida ahelat, kus haldusakt tühistatakse, haldusorgan viib läbi uue haldusmenetluse ning sisuliselt sama vaidlus jõuab taas kohtusse. Samas peab regulatsiooniga edasi liikudes leidma tasakaalupunkti menetluse tõhustamise ja isikute põhiõiguste vahel. Haldusakti põhjendamise kohustus loob esmajoonel puudutatud isikutele võimaluse akti kohtus tõhusalt vaidlustada, tagades seeläbi kaebepõhiõiguse reaalse teostamise võimalikkuse. Kui veaotsusega lubatakse haldusakti põhjendused esitada pärast kaebaja kohtusse pöördumist, siis esineb oht põhjendamiskohustuse eesmärkide tegelikule realiseerumisele. Sellest pingest lähtuvalt analüüsiti magistritöös kavandatud regulatsiooni just põhjendamiskohustuse vaatest. Töö peamine eesmärk oli välja selgitada, kas ja millistel eeldustel saaks veaotsust kasutada põhjendamisvigade kõrvaldamiseks ning kas selline regulatsioon oleks kooskõlas põhi-seadusega, eeskätt võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtte (PS § 4) ning kaebepõhi-õigusega (PS § 15 lg 1 ls 1).

Töö esimeseks uurimisküsimuseks oli, millistel eeldustel saaks veaotsust haldusakti põhjendamisvea kõrvaldamiseks kasutada. Kavandatud regulatsiooni järgi eeldab veaotsuse tegemine kolme eelduse esinemist: haldusaktil peab esinema kergesti kõrvaldatav menetlus- või vormiviga, tuvastatud viga võis mõjutada asja otsustamist ning veaotsuse tegemine ei tohi ebaproportsionaalselt riivata kaebaja või kolmandate isikute õigusi ega avalikke huve. Neist teine eeldus seob veaotsuse olemasoleva HMS § 58 loogikaga: kui menetlus- või vormiviga ei saanud asja otsustamist mõjutada, ei saa haldusakti selle vea tõttu tühistada. Veaotsus saab seega kõne alla tulla kõigis nendes olukordades, kus menetlus- või vormiviga oleks kehtiva õiguse järgi haldusakti tühistamise aluseks. Seega on veaotsus põhjendamisvigade puhul võimalik eelkõige olukordades, kus haldusaktist ei nähtu selle peamisi kaalutlusi. Sellisel juhul ei ole kohtul võimalik kontrollida, kas haldusorgan on kaalutusõigust õiguspäraselt teostanud ning tavapäraselt oleks selline puudus aluseks haldusakti tühistamisele. Samas oleks veaotsuse tegemine välistatud siis, kui samasisuline haldusakt tuleks igal juhul välja anda, sest haldus-organ kaalutlusruum on konkreetsel juhul redutseerunud nullini. Samuti võib veaotsuse

vajadus ära langeda juhul, kui haldusorgan esitab põhjendused kohtumenetluses senise kohtupraktika alusel ning tõendab, et need põhjendused eksisteerisid juba haldusakti andmise ajal ja neist ka lähtuti.

Töö teiseks uurimisküsimuseks oli, kas veaotsuse regulatsioon on kooskõlas põhiseadusega. Esmalt analüüsiti regulatsiooni kooskõla võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Veaotsuse puhul võib tekkida kahtlus, et kohus ei piirdu enam haldusakti õiguspärasuse kontrollimisega, vaid muutub haldusorgani abiliseks algselt õigusvastase haldusakti säilitamisel. See oli ka üks peamisi HKMS-i muutmise seaduse eelnõule esitatud kriitilisi seisukohti. Töös jõuti siiski järeldusele, et kavandatud kujul ei piira veaotsuse regulatsioon võimude lahususe põhimõtet. Kohus tuvastab veaotsusega üksnes selle, et vaidlustatud haldusakt on menetlus- või vormivea tõttu õigusvastane, kuid ei määra, millise sisuga otsuseni peab haldusorgan puuduse kõrvaldamisel jõudma. Haldusorganile jääb võimalus hinnata, kas jääda sama sisuga otsuse juurde või tuleb anda teistsuguse sisuga haldusakt, sest puudus mõjutas asja otsustamist. Samuti ei anna kavandatud regulatsioon kohtule pädevust juhtida haldusmenetluse läbiviimist haldusorgani eest. HKMS-i muutmise seaduse eelnõu ei näe ette, et kohus annaks haldusorganile detailseid juhiseid, kuidas tuvastatud puudust kõrvaldada. Kui regulatsiooniga edasi liikudes peetakse siiski vajalikuks lubada kohtul haldusorganile juhiseid anda, peaksid need jääma üldiseks. See tähendab, et kohus saab haldusorganit juhendada ainult nendes piirides, mille näeb ette haldusmenetluse seadus. Kohus ei saa sekkuda menetlustoimingute üksikasjadesse, sest seaduse piires on haldusorganil toimingute korraldamisel kaalutusõigus.

Teiseks analüüsiti kavandatud regulatsiooni kooskõla kaebepõhiõigusega (PS § 15 lg 1 ls 1). Veaotsuse regulatsioon riivab kaebepõhiõiguse kaitseala, sest võimaldab haldusorganil esitada haldusakti põhjendused alles pärast kaebaja kohtusse pöördumist. Veaotsuse legitiimsete eesmärkidena tuvastati eelkõige menetlusökoonomia ja isikute materiaalsete ning menetluslike põhiõiguste kaitse. Veaotsus on nende eesmärkide saavutamiseks sobiv abinõu, sest võib aidata vältida haldusakti tühistamisele järgnevat korduvat haldus- ja kohtumenetlust. Kuigi halduskohtumenetluse tõhustamiseks on võimalik kasutusele võtta ka muid meetmeid, ei nähtu sellist alternatiivi, mis võimaldaks samaväärselt ennetada jätkuvaidlusi sama küsimuse üle, kuid riivaks kaebepõhiõigust vähem. Seetõttu on veaotsus vajalik abinõu.

Veaotsus ei ole siiski autori hinnangul mõõdukas abinõu ning ei ole seega ka põhiseadusega kooskõlas. Regulatsiooniga kaasnev kaebepõhiõiguse riive on autori hinnangul alla keskmise,

kuid mitte vähese intensiivsusega. Riive intensiivsust suurendab eeskätt oht, et veaotsus võib avaldada negatiivset mõju halduspraktikale – haldusorganid võivad asuda võtma teadlikke riske, et haldusmenetluse „lohakust“ on võimalik kõrvaldada suuremate tagajärgedeta kohtumenetluses. See võib viia haldusaktide ja -menetluste kvaliteedilanguseni, mille tulemusena on isikutel laiemalt kaebepõhiõiguse teostamine raskendatud. Riivet vähendab aga asjaolu, et kohus peab iga juhtumi puhul hindama, kas kohtumenetluses vea kõrvaldamine on kaebaja ja kolmandate isikute õigusi arvestades lubatav. Samuti võib kavandatud regulatsioon olla kaebaja jaoks teatud aspektides soodsam kui kehtiv praktika, sest veaotsus muudaks põhjendamisvigade hilisema parandamise prognoositavamaks.

Kõrvutades riive intensiivsusega veaotsusest saadava kasu, selgus, et need ei ole omavahel mõistlikus proportsioonis. Veaotsusega püüeldavad sihid on iseenesest kaalukad ning halduskohtumenetluse tõhustamiseks erinevate meetmete otsimine on igati tervitatav. Samas tuvastati, et veaotsuse tegelik kasu menetlusökonoomiale ja isikute põhiõigustele sõltub sellest, kas haldusakti tühistamisele järgneks tavapäraselt ilma veaotsuseta uus haldus- ja kohtumenetlus. Kui aga uut kohtuvaidlust tegelikult ei järgnekski, ei hoiaks veaotsus ära korduvat vaidlust, vaid pikendaks üksnes sama kohtumenetlust, muudaks selle keerukamaks ja suurendaks kohtute koormust. Eelnõu ettevalmistavatest materjalidest ei nähtu aga, et menetlus- või vormivigade tõttu tühistatud haldusaktidele järgnevad jätkuvaidlused oleksid Eesti halduskohtumenetluses sagedased. Seetõttu on autor seisukohal, et veaotsuse kehtestamisel oleks praeguste teadmiste pinnalt tegemist olukorraga, kus põhiõigusi ohverdataks selleks, et edendada vähesel määral mõnd iseenesest legitiimset eesmärki. Järelikult ei ole regulatsioon kavandatud kujul proportsionaalne.

Kuigi töö lõppjärel oli kavandatud veaotsuse regulatsiooni suhtes negatiivne, siis ei tähenda see autori hinnangul, et veaotsuse ideest tuleks täielikult loobuda. Positiivsest küljest saab märkida, et eelnõus on kõrvaldatud peamised põhiseaduslikud probleemid, mis osutusid saatuslikuks Belgia algsetele veaotsuse regulatsioonidele. Kavandatud regulatsioon sisaldab mitmeid aspekte, mis püüdleval tasakaalu poole põhiõiguste ja menetluse tõhustamise vahel. Veaotsuse ideega edasi liikumisel soovib autor aga esmalt kaardistada, kuivõrd levinud on aktide tühistamisele järgnevad jätkuvaidlused ja millistes valdkondades need esinevad. Kui selgub, et mõnes valdkonnas on probleem või jätkuvaidluste oht suur, siis võib olla põhjendatud veaotsuse kehtestamine üksnes nendes valdkondades. Ühtlasi võib olla vajalik laiem arutelu halduskohtumenetluse ülesannete üle. Veaotsus nihutaks halduskohtumenetluse raskuskeset

isiku subjektiivsete õiguste kaitsmiselt vaidluse võimalikult lõpliku lahendamise poole. Seetõttu võiks regulatsiooniga edasi liikumisel kaasneda ka diskussioon selle üle, millise rolli täitmist halduskohtutelt oodatakse: kas esmajoones kaitstakse isikute subjektiivseid õigusi või lahendatakse vaidlusi võimalikult lõplikult. Need kaks eesmärki ei pruugi olla alati samaaegselt ühildatavad.

THE ADMINISTRATIVE LOOP FROM THE PERSPECTIVE OF THE DUTY TO STATE REASONS FOR ADMINISTRATIVE ACTS

Abstract

This master's thesis examines the proposed introduction of the so-called administrative loop into Estonian administrative court procedure from the perspective of the duty to state reasons for administrative acts. Although the Estonian court system performs well in international comparison, several negative trends have emerged in recent years: courts are under increasing pressure and proceedings are becoming longer. The Ministry of Justice and Digital Affairs has therefore launched a court reform, which concerns both the organisation of courts and amendments to procedural law. The thesis focuses on the less-discussed procedural part of the reform, more specifically on the proposed administrative loop in administrative court proceedings.

In 2023, the Ministry of Justice and Digital Affairs initiated the preparation of amendments to the Code of Administrative Court Procedure, primarily with the aim of accelerating court proceedings related to renewable energy projects. This was followed in 2024 by a draft bill amending the Code of Administrative Court Procedure and other acts. As part of the proposed amendments, the draft bill envisaged supplementing the Code of Administrative Court Procedure with section 171¹. Under this provision, an administrative court could issue an interim decision establishing that a contested administrative act contains a procedural or formal defect which may have affected the substance of the decision but can be easily remedied. The administrative authority would then be given an opportunity to remedy the defect, after which the proceedings would continue.

The purpose of the administrative loop is to avoid a situation in which a court annuls an administrative act because of a remediable procedural or formal defect, the administrative authority repeats the administrative procedure and issues a new, potentially substantively identical act, and the same dispute is brought before the court again. The proposed Estonian regulation was drafted mainly on the basis of the Dutch model, where the administrative loop (*bestuurlijke lus*) has been in force since 2010. The draft also took into account Belgian experience, where several earlier versions of the administrative loop were declared unconstitutional. Due to criticism expressed during the legislative process, the administrative loop was, in spring 2026, left out of the amendments planned as part of the court reform. The

Ministry noted that, in light of the objections raised, the introduction of the loop requires further analysis and discussion. This thesis seeks to contribute to that discussion.

The thesis focuses on one specific type of defect: breach of the duty to state reasons for an administrative act. In Estonian law, this duty is laid down in section 56 of the Administrative Procedure Act. A written administrative act and a refusal to issue a favourable administrative act must be reasoned in writing. The reasons must include the factual and legal basis of the act and, in the case of discretionary decisions, the considerations on which the administrative authority relied. The duty to state reasons is not merely a formal requirement. It enables the individual to understand the administrative act, assess whether it should be challenged, and effectively exercise the fundamental right of access to a court under the first sentence of subsection 15(1) of the Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter the Constitution). It also enables judicial review, legitimises the exercise of public authority and supports the administration's own self-control.

The central problem addressed in the thesis is that the administrative loop would allow an administrative authority to provide or supplement the reasons for an administrative act only after the person affected by the act has already turned to the court. This may interfere with the fundamental right of access to a court, because a person must be able to understand the reasons for an administrative act before deciding whether and how to challenge it. If the reasons become clear only during court proceedings, the person may have had to litigate without knowing the actual basis of the decision. Since Dutch experience shows that defects in reasoning are among the most common defects remedied through the administrative loop, the later correction of reasons may also become a widely used possibility in Estonia. This could weaken the practical exercise of the fundamental right of access to a court.

The main objective of the thesis is to determine whether the proposed administrative loop is compatible with the Constitution. Due to the limited scope of the thesis, the analysis focuses on compatibility with the principle of separation and balance of powers under section 4 of the Constitution and with the fundamental right of access to a court under subsection 15(1) of the Constitution. As a secondary objective, the thesis systematises the case law of the Supreme Court on when defects in reasoning currently lead to the annulment of an administrative act. This also makes it possible to identify the potential scope of application of the administrative loop in cases involving defects in reasoning. The thesis uses analytical and qualitative research

methods. Its main sources are Estonian and foreign legal literature, Estonian case law, comparative legal materials and documents prepared during the legislative process.

The thesis first analyses the constitutional basis, objectives and content of the duty to state reasons. The duty to state reasons is based on the principles of the rule of law, good administration and effective judicial protection. It reflects the idea that the individual is not merely an object of administrative decision-making, but a subject of law entitled to understand and, where necessary, contest the exercise of public authority. The thesis distinguishes four main functions of the duty to state reasons: legitimisation, ensuring the effective exercise of the fundamental right of access to a court, enabling judicial review and ensuring administrative self-control. The consequences of breaching the duty to state reasons are assessed in the light of section 58 of the Administrative Procedure Act. Under this provision, an administrative act is not annulled merely because of a procedural or formal defect if the defect could not have affected the content of the decision. The thesis argues that applying this rule to defects in reasoning can be complex. A defect in reasoning usually does not affect the content of the decision in the same direct way as some other procedural defects might. Rather, inadequate reasons create doubt as to whether the decision was substantively lawful and, in the case of discretionary decisions, whether the administrative authority actually exercised its discretion. Therefore, the decisive question is whether the court can still verify the substantive lawfulness of the administrative act despite the defect.

The analysis shows that defects in the legal or factual basis do not usually lead to annulment on their own. If the relevant legal basis exists, the facts are sufficiently clear or the administrative authority had no real possibility of adopting a different decision, annulment does not follow. Defects in discretionary reasoning are more serious. If the reasons do not show whether and how discretion was exercised, the court usually cannot verify whether the administrative authority complied with the rules governing discretion. In such cases, annulment is generally justified, unless the authority's discretion was reduced to zero and only one lawful decision was possible.

The thesis also analyses the Supreme Court's case law on reasons submitted during court proceedings. In its judgment of 29 November 2012, known as the Villa Benita judgment, the Supreme Court softened its earlier approach and held that reasons presented during court proceedings may exceptionally be taken into account if the administrative authority proves that

these reasons already existed and were relied on when the administrative act was issued, or if it was clear to a reasonable person that the authority had relied on them from the outset. The thesis concludes that this exception has created some uncertainty in case law. The author analysed 148 circuit court judgments referring to the Villa Benita judgment and identified 40 judgments in which courts addressed the admissibility of reasons submitted during court proceedings. In 22 of these judgments, the courts accepted such reasons, while in 18 judgments they did not. The analysis shows that courts have not applied the exception uniformly: in some cases, evidence of the prior existence of the reasons was required, while in others mere plausibility appeared to be sufficient. In the author's view, mere plausibility should not justify devaluing the duty to state reasons or interfering with individuals' fundamental rights.

The proposed administrative loop has three main substantive prerequisites. First, the administrative act must contain a procedural or formal defect that can be easily remedied. Secondly, the defect must be one that may have affected the decision. Thirdly, applying the administrative loop must not disproportionately interfere with the rights of the appellant, third parties or the public interest. In the context of defects in reasoning, the administrative loop would primarily be relevant where the administrative act does not disclose the main discretionary considerations and the court therefore cannot verify whether discretion was lawfully exercised. By contrast, defects in the legal or factual basis would usually justify the administrative loop only if they occur together with defects in discretionary reasoning or other procedural defects.

The comparative analysis shows that the administrative loop may contribute to final dispute resolution, but only in suitable cases. Dutch experience suggests that the administrative loop is used relatively rarely but is often successful when applied. Its practical use depends mainly on whether the defect and the necessary remedial steps are sufficiently clear and whether the defect can be remedied within a reasonable time. Belgian experience demonstrates the constitutional risks of the mechanism. The Belgian Constitutional Court found earlier versions of the administrative loop unconstitutional because they interfered with judicial independence, the separation of powers, the right of access to a court and the right to know the reasons for an administrative act at the time of its issuance.

The thesis concludes that the proposed Estonian administrative loop does not, as such, violate the principle of separation and balance of powers. The court would not exercise discretion on

behalf of the administrative authority or determine the substantive outcome of the new administrative act. The authority would remain free to issue an act of the same content, an act of different content or an act favourable to the appellant. Nor would the court interfere with the authority's competence to conduct administrative proceedings, provided that the court confines itself to identifying the procedural or formal defect and does not prescribe in detail how the authority must remedy it. However, the administrative loop would shift the focus of administrative court proceedings. In addition to protecting individuals' rights against unlawful executive action, administrative courts would be expected to resolve disputes as finally as possible within the same proceedings. This broader change in the role of administrative courts should be openly discussed if the draft proceeds.

The more serious constitutional issue concerns the fundamental right of access to a court. The thesis finds that the administrative loop interferes with this right because it allows the reasons for an administrative act to be provided only after the appellant has already turned to the court. This interference pursues legitimate aims: procedural economy, the protection of individuals' procedural and substantive fundamental rights, and legal certainty. In the analysis, these aims are primarily assessed through the lens of procedural economy, because faster and more efficient proceedings also support the protection of fundamental rights and the achievement of legal certainty. The administrative loop is suitable for achieving these aims, because it may prevent repeated administrative and court proceedings. It is also necessary in the sense that no equally effective but less restrictive measure appears to exist for preventing follow-up disputes concerning the same administrative matter.

However, the thesis concludes that the proposed regulation is not proportionate. The interference with the fundamental right of access to a court is below average in intensity, but it is still significant and cannot be disregarded. It is particularly serious where the individual had no meaningful information about the reasons for the administrative act before bringing the matter before the court. The risk is further increased by the possibility that the administrative loop may weaken administrative practice: if authorities know that insufficient reasoning can later be remedied in court proceedings, they may have less incentive to give proper reasons at the correct time. This could make it more difficult for individuals to assess whether they should challenge administrative acts. At the same time, the infringement is mitigated by several factors. The court has discretion whether to apply the administrative loop, and it must not do so if this would disproportionately interfere with the rights of the appellant or third parties. The proposed

rules on procedural costs are also more predictable than current law, as the administrative authority would bear the appellant's costs if the appeal is dismissed or the proceedings are terminated after the defect has been remedied. Nevertheless, these safeguards do not remove the core problem: the person may still have been forced to bring an appeal without knowing the actual reasons for the administrative act.

The benefit of the administrative loop depends on whether it actually prevents repeated proceedings. In the individual case, the administrative loop inevitably prolongs the proceedings, because the court must issue an interim decision, the authority must remedy the defect and issue a new administrative act, and the court must then assess the lawfulness of that act. The main possible benefit lies in avoiding a new dispute that would otherwise follow the annulment of the original act. However, the preparatory materials of the Estonian draft bill do not show that such repeated disputes are frequent in Estonian administrative court proceedings. The materials refer to the need to streamline proceedings, but they do not demonstrate that annulment due to procedural or formal defects regularly leads to new court disputes concerning the same matter. For that reason, the thesis concludes that the proposed regulation of the administrative loop is not constitutionally justified in cases involving defects in the reasoning of administrative acts. Although the aims of the regulation are legitimate and important, the expected benefits have not been sufficiently demonstrated. There is a real risk that the administrative loop would prolong and complicate court proceedings and interfere with the fundamental right of access to a court in order to prevent follow-up disputes that, in many cases, might not occur. In such a situation, the interference and the benefit achieved are not in reasonable proportion.

The final conclusion of the thesis is therefore twofold. First, the administrative loop is not unconstitutional from the perspective of separation of powers, provided that courts do not give substantive instructions to administrative authorities or exercise discretion in their place. Secondly, the proposed regulation is not compatible with the fundamental right of access to a court insofar as it allows the administrative loop to be used to remedy defects in the reasoning of administrative acts. This does not mean that the idea of introducing an administrative loop should be abandoned entirely. The draft does resolve several constitutional problems that proved decisive in Belgium, and it contains safeguards aimed at balancing procedural efficiency with the protection of fundamental rights. However, before moving forward with the regulation, the legislature should first determine how common follow-up disputes after the annulment of administrative acts actually are and in which fields they occur. If such disputes are a significant

problem only in specific areas, it may be justified to introduce the administrative loop only in those areas. In addition, a broader discussion may be necessary on the role of administrative court proceedings: whether administrative courts should primarily protect individuals' subjective rights or resolve disputes as finally as possible. These two aims may overlap, but they are not always fully compatible.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. Haldusakti põhjendamise kohustus. – Juridica 2001/8.
2. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Backes, C. W. jt. Evaluatie Bestuurlijke Lus Awb en internationale rechtsvergelijking. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2014.
4. Bader, J., Ronellenfitsch, M. Beck'scher Online-Kommentar VwVfG. 70. Edition. Stand: 01.01.2026. https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/BeckOKVwVfG_70/cont/BECKOKVWVFG.htm (27.04.2026).
5. Bortels, H. The Belgian Constitutional Court and the Administrative Loop: a Difficult Understanding. Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/2.
6. Condorelli, M. Administrative loops and the 'correction' of contested decisions pending judicial review: efficient tools for the final settlement of disputes?. – Italian Journal of Public Law, 2024/16 No. 1.
7. Grashof, F. Neighbours 'Reinventing the Wheel' or Learning from Each Other? – The Belgian Administrative Loop and Its Constitutionality: A Comparison to the German Debate. – Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/4.
8. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial (civil limb). 31.08.2025. – Euroopa Inimõiguste Kohus, https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_6_civil_eng (27.04.2026).
9. Hirsnik, E., Pappel, T., Pärsimägi, A. Kohtureformid – kas "lõputu küünlapäev?". – Juridica 2026/3.
10. Jansen, S. The Dutch administrative loop under scrutiny: How the Dutch (do not) deal with fundamental procedural rights. – Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/3.
11. Jansen, S., Eliantonio, M. The Modernisation of the Rules of Administrative Judicial Procedure under Scrutiny: the Rulings of the Belgian Constitutional Court on the "Administrative Loop" in a Comparative Perspective. Concluding remarks. – Maastricht Faculty of Law Working Paper 2017/7.
12. Kivipõld, M. L. Haldusakti põhjendamise vigade tagajärjed Eesti halduskohtumenetluses. Magistritöö. Juhendaja Pilving, I. Tartu: Tartu Ülikool 2013.

13. Kõve, V. Kas kohtusüsteemi on vaja reformida ja millised on sellega seotud hirmud?. – *Juridica* 2026/3.
14. Lavrysen, L. jt. Developments in Belgian Constitutional Law. The Year 2016 in Review. – *International Journal of Constitutional Law* 2017/15 No. 3.
15. Leppik, M., Oras, M. Pool aastat Villa Benitaga: Riigikohtu halduskolleegiumi 29. novembri 2012 otsuse nr 3-3-1-29-12 mõju analüüs. – *Juridica* 2013/5.
16. Lõhmus, U. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. Tallinn: Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital 2022.
17. Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2017.
18. Madise, Ü. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.
19. Mashaw, J. L. Reasoned Administration: the European Union, the United States, and the Project of Democratic Governance. – *The George Washington Law Review* 2007/76.
20. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2013.
21. Narits, R., Vene, E. Õiguse tõlgendamise ja argumenteerimise võimaluste kasutamine Eesti Vabariigi Riigikohtu praktikas. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus asjas 3-3-1-29-12. – *Juridica* 2014/4.
22. Parrest, N. Menetlus- ja vormivigade õiguslikud tagajärjed haldusmenetluses. Magistritöö. Juhendaja Merusk, K. Tartu: Tartu Ülikool 2005.
23. Parrest, N. Tulemusrelevantsus haldusmenetluse menetlus- ja vormivigade õiguslike tagajärgede hindamisel. – *Juridica* 2005/4.
24. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica* 2002/3.
25. Schoch, F., Schneider, J. P. Verwaltungsrecht – VwGO. Werkstand: 48. EL Juli 2025.
26. Schoch, F., Schneider, J. P. Verwaltungsrecht – VwVfG. Werkstand: 7. EL Mai 2025.
27. Siucinski, R. Between Judicial Review and the Executive - The Problem of the Separation of Powers in Comparative Perspective. – *Perspectives of Law and Public Administration* 2020/9 No. 2.
28. Sente, Z., Lachmayer, K. (toim.). The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law. A European comparison. Abingdon/New York: Informa Law from Routledge 2017.
29. Žuber, B., Majnik, T. Ensuring Effective Judicial Protection in Administrative Disputes through the Annulment Power of the Administrative Judiciary. – *Access to Justice in Eastern Europe* 2025/2.

Kasutatud muud allikad

30. Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss), BT-Drs. 13/5098, 26.06.1996. – Deutscher Bundestag (13. Wahlperiode), <https://dserver.bundestag.de/btd/13/050/1305098.pdf> (27.04.2026).
31. Eesti Advokatuur. Arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise VTK-le. 18.09.2023. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14676872> (27.04.2026).
32. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6d4258ac-f45a-4f96-8133-acef12af9a91#Jzh7Blfx> (27.04.2026).
33. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu seletuskiri. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6d4258ac-f45a-4f96-8133-acef12af9a91#Jzh7Blfx> (27.04.2026).
34. Halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu väljatöötamise kavatsus. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6206e1dd-a165-4a58-8006-d805e20472f3#iqCTNiU2> (27.04.2026).
35. Halduskohtumenetluse tõhustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku, riigilõivuseaduse ja riigi õigusabi seaduse muutmise seaduse seletuskiri. 496 SE. – Riigikogu, <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8032ed5-482b-4ac5-8884-7d5fe0ef8e99/> (27.04.2026).
36. Kivistik, K. Menetluskonverents 2023 – halduskohtumenetluse paneeli kokkuvõte. – Riigikohus, <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/%C3%95igusalased%20materjalid/Menetluskonverents%202023%20%E2%80%93%20halduskohtumenetluse%20paneeli%20kokkuv%C3%B5te%20Kadri%20Kivistik.pdf> (27.04.2026).
37. Kliimaaktivistidel ei õnnestunud ringkonnakohtus õlitehast takistada. 18.02.2026. – ERR, <https://www.err.ee/1609944746/kliimaaktivistidel-ei-onnestunud-ringkonnakohtus-olitehast-takistada> (27.04.2026).
38. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu. – Eelnõude infosüsteem,

<https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1aa784c-81d6-4dc2-aebe-0427e202c327#UW3UTF5B> (27.04.2026).

39. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse kiirendamine) eelnõu seletuskiri. – Eelnõude infosüsteem, <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a1aa784c-81d6-4dc2-aebe-0427e202c327#SCWib5hx> (27.04.2026).
40. Luha, K. Maa-, haldus- ja ringkonnakohtute 2025. aasta menetlusstatistika: milliseid kohtuasju, kuidas ja kui kaua lahendati. – Kohtute aastaraamat 2025, <https://aastaraamat.riigikohus.ee/maa-haldus-ja-ringkonnakohtute-2025-aasta-menetlusstatistika-milliseid-kohtuasju-kuidas-ja-kui-kaua-lahendati/> (27.04.2026).
41. MTÜ Eesti Kohtunike Ühing. Eesti Kohtunike Ühingu arvamus. 15.11.2024. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16268995> (27.04.2026).
42. Riigikohus. Riigikohtu arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) väljatöötamise kavatsuse kohta. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/14651490> (27.04.2026).
43. Taastuvenergia arendamise kiirendamise audit 2022. – Riigikantselei, <https://valitsus.ee/sites/default/files/documents/2022-09/Taastuvenergia%20kiirendamise%20raport.pdf> (27.04.2026).
44. Tallinna Halduskohus. Arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) osas. 22.11.2024. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16291779> (27.04.2026).
45. Tartu Ringkonnakohus. Tartu Ringkonnakohtu arvamus halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta. 12.11.2024. – Justiits- ja Digiministeeriumi avalik dokumendiregister, <https://adr.rik.ee/jm/dokument/16247443> (27.04.2026).

Kasutatud õigusaktid

46. Algemene wet bestuursrecht. BWBR0005537, 01.01.2026. – Wetten, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2026-01-01> (27.04.2026).
47. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

48. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2025, 14.
49. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
50. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
51. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89.
52. Riigivastutuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 19.
53. Verwaltungsgerichtsordnung. – Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/> (27.04.2026).
54. Verwaltungsverfahrensgesetz. – Gesetze im Internet, <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (27.04.2026).

Kasutatud kohtupraktika

Riigikohtu praktika

55. RKAO 1928, 249. – Õigus 1928/3.
56. RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94.
57. RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96.
58. RKHKm 24.03.1997, 3-3-1-5-97.
59. RKHKm 07.11.1997, 3-3-1-30-97.
60. RKPJKo 23.03.1998, 3-4-1-2-98.
61. RKHKo 22.05.2000, 3-3-1-14-00.
62. RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00.
63. RKHKo 18.02.2002, 3-3-1-8-02.
64. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
65. RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02.
66. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.
67. RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02.
68. RKHKo 06.11.2002, 3-3-1-62-02.
69. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
70. RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02.
71. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
72. RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03.
73. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.
74. RKHKo 07.06.2004, 3-3-1-20-04.

75. RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04.
76. RKHKo 10.03.2005, 3-3-1-2-05.
77. RKHKo 17.05.2005, 3-3-1-16-05.
78. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05.
79. RKPJKo 15.12.2005, 3-4-1-16-05.
80. RKPJKo 20.03.2006, 3-4-1-33-05.
81. RKPJKm 09.05.2006, 3-4-1-4-06.
82. RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06.
83. RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06.
84. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06.
85. RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07.
86. RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07.
87. RKHKo 17.10.2007, 3-3-1-39-07.
88. RKHKo 12.11.2007, 3-3-1-57-07.
89. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06.
90. RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07.
91. RKHKo 24.01.2008, 3-3-1-62-07.
92. RKPJKo 09.04.2008, 3-4-1-20-07.
93. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07.
94. RKHKo 17.09.2008, 3-3-1-39-08.
95. RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08.
96. RKHKo 06.11.2008, 3-3-1-57-08.
97. RKHKo 14.01.2009, 3-3-1-62-08.
98. RKHKo 15.01.2009, 3-3-1-87-08.
99. RKHKo 11.02.2009, 3-3-1-79-08.
100. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09.
101. RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09.
102. RKHKo 10.11.2009, 3-3-1-84-08.
103. RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09.
104. RKHKo 17.06.2010, 3-3-1-95-09.
105. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
106. RKTKo 31.03.2011, 3-2-1-136-10.
107. RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10.
108. RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10.

109. RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11.
110. RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
111. RKHKo 28.09.2011, 3-3-1-40-11.
112. RKHKo 20.10.2011, 3-3-1-54-11.
113. RKÜKo 22.11.2011, 3-3-1-33-11.
114. RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11.
115. RKÜKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11.
116. RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11.
117. RKÜKo 10.04.2012, 3-1-2-2-11.
118. RKHKo 19.06.2012, 3-3-1-84-11.
119. RKÜKo 03.07.2012, 3-1-1-18-12.
120. RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12.
121. RKHKo 25.10.2012, 3-3-1-28-12.
122. RKHKo 26.11.2012, 3-3-1-58-12.
123. RKHKo 28.11.2012, 3-3-1-45-12.
124. RKHKo 29.11.2012, 3-3-1-29-12.
125. RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12.
126. RKHKo 14.12.2012, 3-3-1-33-12.
127. RKPJKo 19.02.2013, 3-4-1-28-12.
128. RKPJKo 05.03.2013, 3-4-1-29-12.
129. RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13.
130. RKPJKo 10.12.2013, 3-4-1-20-13.
131. RKHKo 20.03.2014, 3-3-1-87-13.
132. RKHKo 28.05.2014, 3-3-1-18-14.
133. RKÜKm 26.06.2014, 3-2-1-153-13.
134. RKÜKo 26.06.2014, 3-4-1-1-14.
135. RKHKo 23.10.2014, 3-3-1-37-14.
136. RKPJKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14.
137. RKHKo 13.11.2014, 3-3-1-44-14.
138. RKÜKm 21.04.2015, 3-2-1-75-14.
139. RKPJKo 26.05.2015, 3-4-1-59-14.
140. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15.
141. RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15.
142. RKÜKo 26.04.2016, 3-2-1-40-15.

143. RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15.
144. RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.
145. RKPJKo 16.11.2016, 3-4-1-2-16.
146. RKHKo 30.11.2016, 3-3-1-23-16.
147. RKHKo 07.02.2017, 3-3-1-72-16.
148. RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16.
149. RKHKo 28.06.2017, 3-3-1-73-16.
150. RKHKo 04.12.2017, 3-15-873.
151. RKPJKm 12.12.2017, 5-17-10.
152. RKÜKo 25.01.2018, 2-15-17249.
153. RKHKo 01.11.2018, 3-18-763.
154. RKHKo 30.05.2019, 3-17-563.
155. RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061.
156. RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8.
157. RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891.
158. RKHKo 11.10.2019, 3-15-2232.
159. RKHKo 12.11.2019, 3-16-1573.
160. RKKKo 06.12.2019, 1-17-3615.
161. RKHKo 19.12.2019, 3-17-1329.
162. RKHKo 04.03.2020, 3-18-1740.
163. RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5.
164. RKHKo 19.05.2020, 3-18-529.
165. RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044.
166. RKHKo 11.08.2020, 3-17-2452.
167. RKHKo 29.09.2020, 3-18-305.
168. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3.
169. RKHKo 23.11.2020, 3-18-81.
170. RKHKo 11.12.2020, 3-20-1198.
171. RKPJKo 16.03.2021, 5-20-7.
172. RKHKo 28.05.2021, 3-18-1511.
173. RKPJKo 16.11.2021, 5-21-10.
174. RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474.
175. RKHKo 01.07.2022, 3-20-1214.
176. RKHKo 22.09.2022, 3-18-305.

- 177. RKHKo 22.09.2022, 3-20-1548.
- 178. RKHKo 30.09.2022, 3-20-1247.
- 179. RKHKo 10.11.2022, 3-19-292.
- 180. RKHKo 15.02.2023, 3-20-1115.
- 181. RKHKo 24.05.2023, 3-20-999.
- 182. RKPJKo 22.06.2023, 5-23-6.
- 183. RKHKo 28.09.2023, 3-21-979.
- 184. RKHKo 11.10.2023, 3-20-771.
- 185. RKHKo 04.12.2023, 3-21-552.
- 186. RKHKo 12.12.2023, 3-22-2509.
- 187. RKHKo 10.06.2024, 3-21-2074.
- 188. RKHKo 10.10.2024, 3-21-1366.
- 189. RKHKo 18.12.2024, 3-21-1658.
- 190. RKHKo 24.04.2025, 3-23-2445.
- 191. RKHKo 15.05.2025, 3-23-1317.
- 192. RKPJKo 02.06.2025, 5-25-1.
- 193. RKHKo 30.06.2025, 3-21-1337.
- 194. RKHKo 27.11.2025, 3-23-885.
- 195. RKHKo 11.12.2025, 3-22-1463.

Ringkonnakohtute praktika

- 196. TrtRnKo 23.05.2014, 3-08-2653.
- 197. TrtRnKo 23.01.2018, 3-17-452.
- 198. TlnRnKo 25.01.2018, 3-16-2002.
- 199. TlnRnKo 15.11.2018, 3-17-1300.
- 200. TlnRnKo 15.11.2018, 3-18-161.
- 201. TlnRnKo 22.10.2020, 3-20-318.
- 202. TlnRnKo 29.01.2021, 3-19-1961.
- 203. TrtRnKo 08.04.2021, 3-19-1227.
- 204. TlnRnKo 13.05.2022, 3-20-2003.
- 205. TlnRnKm 18.07.2022, 3-22-1457.
- 206. TrtRnKo 26.01.2023, 3-20-571.
- 207. TrtRnKo 31.01.2023, 3-20-1313.
- 208. TrtRnKo 23.03.2023, 3-21-1128.

209. TrtRnKo 11.05.2023, 3-21-1622.

210. TlnRnKm 20.06.2023, 3-23-1252.

211. TlnRnKo 07.11.2024, 3-22-350.

212. TlnRnKo 24.04.2025, 3-23-898.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

213. EIKo 23805/94, *Bellet versus Prantsusmaa*.

214. EIKo 1365/07, *C. G. jt. versus Bulgaaria*.

Belgia Konstitutsioonikohtu praktika

215. GwH otsus 08.05.2014 nr 74/2014.

216. GwH otsus 16.07.2015 nr 103/2015.

217. GwH otsus 29.10.2015 nr 152/2015.

218. GwH otsus 01.12.2016 nr 153/2016.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Iris Rebane ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
Veaotsus haldusakti põhjendamise kohustuse vaatest ,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Andra Laurand ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Iris Rebane

29.04.2026