

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Liisi Pajuste

**UURIMISPÕHIMÕTTEST TULENEVAD KOHUSTUSED JA PIIRID
EHITUSÕIGUSES LOAMENETLUSTE NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja

mag. iur. Sandra Mikli

Tallinn

2023

Sisukord

SISSEJUHATUS	3
1. HALDUSORGANI UURIMISKOHUSTUS	7
1.1 Uurimispõhimõtte õiguslik raamistik	7
1.1.1 Uurimispõhimõtte kui Euroopa Liidu hea halduse põhimõtte osa	7
1.1.2 Uurimispõhimõtte Eesti põhiseaduses	11
1.2 Uurimispõhimõtte Eesti õiguses	13
1.2.1 Uurimispõhimõtte sisu haldusõiguses	13
1.2.2 Uurimispõhimõtte piirid	17
1.2.2.1 Teistest põhimõtetest ja nõuetest tulenevad piirid	18
1.2.2.2 Loa esemest tulenevad piirid	21
1.2.2.3 Taotlejast tulenevad piirid	24
1.2.2.4 Tõendist tulenevad piirid	27
1.2.3 Uurimispõhimõtte rikkumise õiguslikud tagajärjed	32
2. UURIMISPÕHIMÕTTE RAKENDUMINE EHITUSÕIGUSE LOAMENETLUSTE NÄITEL	36
2.1 Lubade eesmärk ja põhiõiguse kaitseese ehitusõiguses	36
2.2 Põhimõtetest ja nõuetest tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetlustes	38
2.3 Ehitusõiguse lubade kontrollesemest tulenevad uurimispõhimõtte piirid loamenetluses	42
2.4 Taotlejast tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetlustes	49
2.4.1 Taotlejast tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetluses	50
2.4.2 Kutsega taotlejast tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetluses	52
2.5 Tõenditest tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetlustes	55
KOKKUVÕTE	62
OBLIGATIONS AND LIMITS ARISING FROM RESEARCH PRINCIPLES IN CONSTRUCTION LAW FOR EXAMPLES OF PERMIT PROCEDURES	66
KASUTATUD ALLIKAD	73
Kasutatud kirjandus	73
Kasutatud muud materjalid	74
Kasutatud õigusaktid	76
Kasutatud Eesti kohtupraktika	76

SISSEJUHATUS

Ehitusseadustikus sätestatud normidel on omandipõhiõigust, sealhulgas ehitusvabadust piirav iseloom. Ehitusloa andmisel annab haldusorgan küll õiguse kinnisasjale ehitada, kuid määrab ära, millises mahus ning mis viisidel seda teha tohib¹. Materiaalõigus ütleb, millise otsuse peab ametnik tegema, siis menetlusreeglid ütlevad, kuidas otsustamine toimub².

Haldusmenetluses on tõendite kogumise põhiline eesmärk üksikjuhtumi esmakordseks õiguslikuks lahendamiseks vajaliku alusteabe kogumine (teisisõnu, tõendite kogumisest on ennekõike huvitatud haldusorgan, et tagada õiguspärase otsuse tegemine), halduskohtulikus menetluses on (kohtu initsiatiivil) tõendite kogumise eesmärgiks aga tõendmaterjali leidmine osapoolte väidete kinnitamiseks ning õige otsuse tegemiseks. Uurimispõhimõtte eesmärk saab täies ulatuses olla täidetud vaid siis, kui haldusorgan on tutvunud kõigi antud asjas oluliste andmetega, seega on kvaliteetne tõendite kogumine uurimispõhimõtte täieliku rakendumise vältimatuks eelduseks³. Riigikohtu hinnangul tuleb vajadusel koguda tõendeid ka omal algatusel⁴.

Haldusmenetluse seaduses (edaspidi HMS) sätestatud uurimispõhimõtte on haldusmenetluses otsustava tähtsusega, sest sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub tehtava otsuse seaduslikkus⁵. Ehitusseadustiku (edaspidi EhS) kohaselt antakse ehitusluba, kui esitatud ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele⁶. Kui pädev asutus veendub, et taotlus vastab loa kontrolli esemeks olevatele nõuetele ning keeldumise aluseid ei esine, tuleb luba anda etteantud tähtaja⁷ jooksul⁸. Praktikast tekib küsimus, kas uurida saab taotluse esemest ning keeldumise alustest väljaspool olevaid küsimusi või on sellisel juhul uurimispõhimõtte rakendamine õigusvastane.

¹ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 3.

² Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 21

³ *Ibidem*, lk 174.

⁴ RKPJKo 08.11.2005, 3-4-1-24-05, 11.

⁵ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 319.

⁶ EhS § 42 lõige 1.

⁷ EhS § 42 lõige 5: Pädev asutus annab ehitusloa 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates.

⁸ S, Mikli, Kaalutlusruum kasutusloa andmisest keeldumisel, *Juridica*, 10/2017 lk 728

Samas on ehitusloa andja kohustus ehitusloa menetluses välja selgitada kõik olulised asjaolud, sealhulgas kolmandate isikute õiguste riive ehk haldusorgan on kohustatud lahendama huvide konflikti. Loa esemes toodud eelduste täitmiseks tuleb haldusorganil vahel hinnata peale avalik-õiguslike asjaolude ka asjasse puutuvad tsiviilõiguslikke asjaolusid⁹. Eeltoodud asjaolude uurimiseks on erinevad meetodid ja haldusorgan peab valima kõige kohasema meetme. EhS loetleb küll dokumendid ja andmed, mis tuleb taotluses või taotlusega esitada aga reguleerimata on huvikonflikti lahendamine või tsiviilõiguslike asjaolude uurimine. Puuduvad ka sätted eristamiseks kutsega isiku osalemisel või dokumendi koostamise korral haldusorgani kohustuste leevendamiseks. Uurimispõhimõtte tagab, et materiaalõiguse rakendamiseks vajalikud eeldused oleksid täidetud ja seega täidab selle võimaliku seaduses tekkinud lõnga. Võiks ka väita, et ilma uurimispõhimõtteta on ehitusõiguses, näiteks ehitusloa andmine, vaid pelgalt formaalne toiming, mis näeb ette loetletud nõutud dokumentide olemasolu kontrollimise. Seega on oluline uurida ja selgitada uurimispõhimõttest tulenevat kohustust loamenetlustes ja hinnata kohustuse piire, et uurimiskohustus oleks ühelt poolt täidetud aga samas ei oleks uurimispõhimõtte rakendumine muutunud õigusvastaseks.

Töö teema on aktuaalne, sest praktikas küsivad kohalikud omavalitsused ehitamisega seotud menetlustes (edaspidi KOV või üldisemalt haldusorgan) väga palju erinevaid dokumente. Teatud olukordades lausa dokumente, mida pole vaja selle menetluse lõpuniviimiseks. Õiguskantsler on hinnanud, et ennatlik on nõuda, et haljastus peab olema inventeeritud juba enne projekteerimistingimuste taotluse esitamist¹⁰. On probleemiks ka olukord, kus KOV ei näita piisavalt aktiivsust ja lähtub vaid talle esitatud pädeva isiku poolt allkirjastatud failist. Ka magistritöö koostamise ajal ilmus Pealtnägijas lugu¹¹, kus ehitisele anti kasutusluba, kuigi hiljem selgus, et põõning oli põlenud ja väidetavalt oli elamu ohtlik. Loos tõstatati ka teravalt küsimus kasutusloa väärtusest. Arvestades, et aastal 2022 anti kokku 3477 ehitusluba ja 1871 kasutusluba¹², siis puudutab konkreetse töö tulemus lisaks kogu Eesti KOV-idele ka lugematu hulk inimesi, sealhulgas erinevaid spetsialiste, taotlejaid jne. Vead haldusmenetluses võivad lisaks halduskohtumenetlustele omada mõju ka tsiviilkohtumenetlustes, kuhu heauksed müüjad

⁹ Õiguskantsleri seisukoht: Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine, 24.11.2017, lk 2

¹⁰ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena, 28.07.2022, lk 3.

¹¹ Pealtnägija osa 850, 18.01.2023 eetris, vaadatav siit: [Pealtnägija | ETV | ERR](#) (19.01.2023)

¹² Ehitisregistri infoportaali väljavõtte, leitav siit: [Ehitisregister \(ehr.ee\)](#) (19.01.2023).

võivad sattuda tuginedes antud kasutusloale või halvimas olukorras kriminaalkohtumenetlustes seoses tuvastamata jäänud ehitisest tuleneva ohu realiseerumisega.

Magistritöö eesmärk on anda vastus küsimusele, kuidas sisustada uurimispõhimõtet ja selle piire ehitusõiguse loamenetlustes. Selle jaoks hindab autor mitmeid alaküsimusi:

1. Kas uurimispõhimõtet on võimalik piiritleda ning anda põhimõtte täitmiseks ette piirid konkreetsete parameetrite kaudu?
2. Kas ja kuidas peab haldusorgan rakendama HMS-ist tulenevat uurimispõhimõtet ehitus- või kasutusloa andmisel, sh kas uurimispõhimõtet muudab olukord, kus taotleja esitatud tõend on koostatud kutsega isiku poolt?
3. Kas või kuidas haldusmenetluse teised põhimõtted või ehitusõiguse loa ese muudavad uurimiskohustuse ulatust või sisu?

Töö hüpotees on, et haldusorgani kohustust rakendada uurimispõhimõtet, ei piira pädeva isiku poolt tõendi esitamine või pädeva isiku poolt koostatud tõendi esitamine ehitus- ja kasutusloamenetluses.

Magistritöö mahupiirangute tõttu ei käsitleta töös täpsemalt uurimispõhimõtte kujunemise ajalugu. Ka ei hinnata ehitusõiguse raames ehitus- või kasutusloa vajalikkust ega igat ehitisele esitatavat nõuet eraldi.

Töös kasutatakse peamiselt kirjeldavat, võrdlevat ja analüüsivat meetodeid. Peamised kasutatud allikad on Eesti õiguskirjandus, õigusaktid ning Riigikohtu praktika. Töös on kasutatud ka õiguskantsleri seisukohti. Täiendavalt on käsitletud hea haldustava põhimõtteid sisaldavaid Juridica artikleid. Analüüsitud on uurimispõhimõtte ulatust olukordades, kus taotleja ise on kutsega isik või taotleja esitatud dokument, näiteks ehitusprojekt, on koostatud kutsega isiku poolt.

Haldusorgani uurimispõhimõttest tulenevaid kohustusi on varasemalt analüüsitud kahes magistritöös seoses Natura hindamiste ja välismaalaste erimenetlustega. Autor toob uurimispõhimõtte sisule omapoolse nägemuse, jagades uurimispõhimõtte piirid osadeks läbi konkreetsete parameetrite. Selliselt on võimalik uurimispõhimõtet vaadata ja hinnata juba läbi erinevate konkreetsete menetlusosaliste või menetlusetappide. Pakutud teooriat analüüsib autor kohe ka ehitusõiguse loamenetluste näitel. Autori soov on, et pakutud lahendus aitab edaspidi praktikas uurimispõhimõtet pädeval asutusel planeeritumalt rakendada ning ka vajadusel süstematiseeritumalt menetluses või hilisemalt hinnata.

Magistritöö on jaotatud kaheks suuremaks peatükiks. Esimeses peatükis selgitatakse uurimispõhimõtte sisu läbi Euroopa Liidu ja Eesti õiguse. Seejärel pakub autor lähtuvalt uuritud materjalidest omapoolsed uurimispõhimõtte piiritlemise kategooriad ning selgitab uurimispõhimõtte rikkumise tagajärgi ja järelevalvet. Teises peatükis vaatleb autor konkreetsete piiride rakendamise mõju läbi ehitusõiguse loamenetluste saades seeläbi kinnituse esitatud kategooriate õigsusele ja vastused sissejuhatuses püstitatud küsimustele ning hüpoteesile.

Tööd iseloomustavad märksõnad: haldusõigus, ehitusõigus, Euroopa Liidu õigus.

Autor soovib tänada oma juhendajat, Sandra Miklit, väga asjalike nõuannete ja sisukate märkuste eest.

1. HALDUSORGANI UURIMISKOHUSTUS

1.1 Uurimispehimotte oiguslik raamistik

1.1.1 Uurimispehimotte kui Euroopa Liidu hea halduse pehimotte osa

Hea halduse pehimotte (sh uurimispehimotte) kasitlemine on oluline, sest see annab lisaks Eesti pehiseadusele (edaspidi PS) taendavad raamid erinevate printsiipide rakendamiseks Eestis. Kaesolevas peatukis avatakse, kuidas uurimispehimotte on Euroopa Liidu hea halduse pehimotte uks oluline osa ning millised piirid sellest voivad tuleneda haldusorganile.

Euroopa Uhenduse asustamislepingutest puudusid pikka aega viited hea halduse pehimottetele. Uksnes moningatest asustamislepingu sattetest vois leida viiteid menetlus- ja vorminouetele¹³. Isiku subjektiivse avaliku oigusena ehk haldusnimoiigusena on igauhe oigus heale haldusele satestatud 7. detsembril 2000 Nice'i tippkohtumisel valja kuulutatud Euroopa Liidu pehiioiguste harta artiklis 41. 29. oktoobril 2004 allkirjastasid Euroopa Liidu liikmesriikide esindajad Roomas Euroopa pehiseaduse lepingu. Selle II osa moodustab pehiioiguste harta¹⁴.

Kuigi varasemalt ei olnud Euroopa Liidu pehiioiguste harta Eestile oiguslikult vahetult siduv, siis Riigikohus on hinnanud, et - nagu see on valjendatud ka harta preambulis - tugineb harta muuhulgas Euroopa Liidu liikmesriikide uhistele pehiseaduslikele tavadele ning demokraatia ja oigusriigi pehimottetele. Demokraatia ja oigusriigi pehimotted, samuti teised Euroopa oigusruumis kehtivad oiguse uildpehimotted ning pehivaartused kehtivad ka Eestis. Kohus selgitas, et kuigi haldusmenetluse muutmise ja rakendamise seadusega ei lisatud *expressis verbis* haldusmenetluse seaduse kohaldamist, siis sellele vaatamata peab ka maareformi kaigus toimuv haldusmenetlus vastama haldusoiguse printsiipidele, mis tulenevad muuhulgas PS §-ga 14 tagatud oigusest heale haldusele, oiguse uildpehimottetest ja Pehiseaduse printsiipidest¹⁵. Seega sai juba sel ajal tugineda ilma konkreetse normita Hartast tulenevatele pehimottetele.

Alates Lissaboni lepingu joustumisest 2009. aasta detsembris on pehiioiguste harta samavaarne aluslepingutega. Selle tagajarjel on nuud koikidel inimestel seadusjargne oigus heale haldusele nende kusimuse arutamisel ELi institutsioonides¹⁶. Pehioiguste harta artiklis 41 on sonastatud oigus heale haldusele¹⁷. Esimeses osas viidatakse oigusele hoolsale haldusele kui osale heast

¹³ Parrest, N. Hea halduse pehimotte Euroopa Liidu pehiioiguste hartas, *Juridica* I/2006, lk 25.

¹⁴ Allikmets, S. Tuntud voi tundmatu hea halduse pehimotte, *Juridica* III/2014, lk 3.

¹⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 15.

¹⁶ Euroopa Ombudsman, Euroopa hea halduse tava eeskiri, Euroopa Liit, 2015, lk 8.

¹⁷ Euroopa Liidu pehiioiguste Harta. - 2010/C 83/02, artikkel 41. Selle kaks peamist kaesoleva tooga seonduvat punkti: 1. Igauhel on oigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused kasitleksid

haldusest ja teises osas täpsustatakse mitmeid õigusi, mis on selle osaks. Kaasa arvatud õigustest tutvuda toimikus sisalduva teabega, õigus olla ära kuulatud (*audi alteram partem* reegel) ja tehtud otsuste põhjendamise kohustus¹⁸.

Samuti on märgitud, et osaks hea halduse kohustustest, mis on sätestatud harta artiklis 41, on ka pädeva institutsiooni kohustus uurida hoolikalt ja erapooletult kõiki üksikjuhtumi asjaolusid ning tagada puudutatud isiku õigus esitada oma seisukohad¹⁹. Seega sõltumata sellest, kas uurimispõhimõtte on hea halduse põhimõtte avamisel sõnaselgelt välja toodud või mitte, on see siiski hea halduse põhimõtte olemuslik osa, väljendades halduse kohustuses viia menetlus läbi erapooletult ning selgitada mõistliku aja jooksul välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, arvestades kõiki hea halduse põhimõttest tulenevaid nõudeid²⁰. Autori hinnangul on haldusorgani uurimispõhimõtte rakendamine eelduseks, et haldusorganid saaksid teha erapooletu ja õiglase otsuse. Õiglase otsus vajab asjaolude välja selgitamist ning erapooletu otsus saab tulla vaid teades lahendatava asja kõiki külgi, sh negatiivseid.

Lisaks eelnimetatud põhiõiguste hartale soovitas 1999. aasta juulis Euroopa ombudsman hea halduse eeskirja koostamist Ühenduse institutsioonide ja asutustele. Euroopa Parlament kiitis selle dokumendi veidi muudetud versiooni heaks 6. septembril 2001. aastal²¹. Eeskiri sätestab detailsemalt Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja Euroopa põhiseaduse lepingu artiklis II-101 sisalduvad hea halduse põhimõtte sisukomponendid²². Eeskiri juhindub ühenduse kohtute kohtupraktikas sisalduvatest Euroopa haldusõiguse põhimõtetest ning võtab eeskjuu ka riiklikest õigussüsteemidest²³.

Sarnaselt harta artiklile 41 ja avaliku teenistuse põhimõtetele on eeskiri vahetult kohaldatav ainult Euroopa Liidu institutsioonide ja avalike teenistujate suhtes. Sellest hoolimata on eeskiri

tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. 2. See õigus kätkeb: a) igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada; b) igaühe õigust tutvuda teda puudutavate andmetega, võttes samal ajal arvesse konfidentsiaalsuse ning ameti- ja ärisaladusega seotud õigustatud huve; c) asutuste kohustust põhjendada oma otsuseid

¹⁸ Ponce, J. Good Administration and Administrative Procedures, University of Barcelona, 2005, lk 11.

¹⁹ Kohtujuristi ettepanek EK kohtuasjas C-562/12, MTÜ Liivimaa Lihaveis vs. Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seire komitee; EKO C-439/11 P, Zieger SA vs. Euroopa Komisjon; EKO T-387/09, Applied Microengineering Ltd vs. Euroopa Komisjon; EKO T-326/07, Cheminova A/S, Cheminova Agro Italia Srl, Cheminova Bulgaria EOOD, Agrodan SA, Lodi SAS vs. Euroopa Komisjon.

²⁰ Annus, R Uurimispõhimõtte haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö, Tallinn, 2007, lk 18.

²¹ Ponce, J, lk 16.

²² Allikmets, S, lk 3.

²³ Euroopa Ombudsman aastaaruanne 2006, Strasbourg, 2007, lk 39

olnud inspiratsiooniallikas teatavatele samalaadsetele tekstidele Euroopa Liidu liikmesriikides, kandidaatriikides ja kolmandates riikides. Peale selle, nagu on täpsustatud põhiõiguste hartale lisatud selgitustes, põhineb õigus heale haldusele Euroopa Kohtu kohtupraktikal, mis käsitleb head haldust kui ELi õiguse üldpõhimõtet²⁴. Autori arvates on konkreetse töö jaoks kõige relevantsem artikkel 9, mis on sõnastatud järgmiselt: Otsuste tegemisel võtab ametnik arvesse asjasse puutuvaid tegureid ning omistab neist igapäevase otsuses nõuetekohase kaalu, jättes samas arvestamata mis tahes mitteseonduvad asjaolud²⁵. Selle jaoks, et hinnata asjasse puutuvaid tegureid tuleb eelnevalt selgitada need välja ehk uurida ja seejärel anda hinnang ning teha selle baasilt otsus.

Uurimispõhimõtte olemasolu hea halduse tava eeskirjas kinnitab ka Euroopa Ombudsmani etteheide Euroopa Komisjoni konkurentsi peadirektoraadile seoses hea haldustava mitte jälgimises. Etteheide kohaselt oleks pidanud asutus vähemalt püüdma kindlaks teha riigiabi elementide olemasolul ja mitte tuginema eeldusetel²⁶. Seega ei saa juhtumi lahendamisel olla uurimispõhimõtte rakendamine vaid näiline ja tugineda eeldustel, et ilmselt on nõuded täidetud. Samale järeldusele on jõudnud ka Eesti Riigikohus apteegi proviisori valitseva mõju hindamise lahendis ja selgitas, et ainuosalus loob vaid eelduse, et ainuosanikul on valitsev mõju, kuid see eeldus on ümberlükatav²⁷. Teisisõnu ütles kohus, et ainult ainuosaluse esinemise fakti kontrollimine ei ole piisav, et hinnata valitseva mõju olemasolu. Autori hinnangul seab see uurimispõhimõttele olulise laiendava piiri ehk haldusorgan peab ka sisuliselt kontrollima esinevaid asjaolusid, mitte eeldama nende esinemist kontrollides vaid formaalselt tingimuste täitmist.

Täiendavalt avaldas 2012. aasta juunis Euroopa ombudsman pärast üldsusega konsulteerimist kõrgetasemelise ülevaate ELi avalikus halduses järgitavatest eetilistest standarditest. Need koostati avaliku teenistuse viie põhimõttena²⁸. Uurimispõhimõtte on sisustatud peamiselt artiklis 3, mille kohaselt ametnikud peaksid olema erapooletud ja eelarvamusteta, juhinduma tõenditest ja soovima ära kuulata erinevaid arvamusi. Nad peaksid olema valmis tunnistama oma vigu ja neid parandama. Võrdlevaid hindamisi sisaldavates menetlustes peaksid ametnike soovitusel ja otsused põhinema üksnes konkreetsetel asjaoludel ja muudel õigusaktides selgesõnaliselt kindlaks määratud teguritel. Ametnikud ei tohiks diskrimineerida ega lasta isiklikel

²⁴ Euroopa Ombudsman, 2015, lk 11.

²⁵ Euroopa Ombudsmani Euroopa hea halduse tava eeskiri. Euroopa Liit, 2015, artikkel 9.

²⁶ Euroopa Ombudsman, 2007, lk 88.

²⁷ RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 24.

²⁸ Euroopa Ombudsman, 2015, lk 11

sümpaatiatel või antipaatiatel mõjutada oma ametialast tegevust²⁹. Ka siin on toonitatud just tõendite olemasolu tagamist ja osapoolte kaasamist enne otsuste tegemist.

Tuleb selgitada, et ombudsmanil puuduvad volitused õiguslikult siduvate otsuste tegemiseks, samuti ei ole *Euroopa hea halduse tava eeskiri* õiguslikult siduv instrument. Eeskirja teatavad elemendid kattuvad aga Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 sätestatud põhiõigusega heale haldusele³⁰. Lähtudes eeltoodust, et harta on muutunud võrdväärseks aluslepingutega ning sellest, et Euroopa Ombudsman³¹ peajaslikult edendab head haldustava, siis on võimalik viidatud dokumentidesse lähtuda kui harta seletuskirja, mis annab ja sisustab haldusorganite jaoks kõrgema eetilise käitumisnormi.

Uurimispõhimõtte rakendamisele avaldab mõju ka Euroopa Liidu õigusest tulenev hoolimispõhimõte (*principle of care*). Hoolimispõhimõte paneb haldusele kohustuse erapooletult ja hoolikalt uurida asjassepuutuvaid faktilisi ja õiguslikke aspekte konkreetses asjas. Hoolimispõhimõtte on kaitsva tähendusega, sest ta paneb haldusele kohustuse erapooletult ja hoolikalt koguda kogu vajalik teave – nii pooltele kasulik kui ka kahjulik – omal initsiatiivil. Hoolimiskohustusest tuleneb haldusorgani kohustus selgitada välja nii menetlusosalist soodustavad kui ka koormavad asjaolud, samuti avalikku huvi puudutavad asjaolud ning võtta need otsuse tegemisel arvesse³². Haldusorganile on riigikohus etteheitud hoolsuskohustuse rikkumist ka olukorras, kus haldusorgan jättis ehitusprojekti muutumise järel puudutatud isiku kaasamata, et selgitada välja kas projekt on tema õigusi puudutavas osas samaks jäänud³³. Autori hinnangul on oluline et, uurimispõhimõtte eesmärk ei ole vaid koguda taotleja vaatest loa andmiseks vajalikke õigustavaid asjaolusid vaid tuleb koguda ka taotlejale kahjulik teave (näiteks puudutatud isikule negatiivne avalduv mõju), sest vaid nii saab teha õiglase otsuse ja tagada oma erapooletus otsustaja rollis.

Seega on uurimisprintsip osa hea halduse põhimõttest Euroopa Liidu õiguses nii haldusorgani hoolimiskohustuse kaudu nagu seda on sisustanud Euroopa Kohus, kui ka põhiseaduse lepingus

²⁹ Euroopa Ombudsmani Avaliku teenistuse põhimõtted ELi avalikule teenistusele, juuni, 2012, punkt 3.

³⁰ Euroopa Ombudsman, 2015, lk 8.

³¹ Euroopa Ombudsmani koduleht: kättesaadav internetist: [Kodulehekülg | Euroopa Ombudsman \(europa.eu\)](http://Kodulehekülg | Euroopa Ombudsman (europa.eu)).

³² Annus, R, 2007, lk 12.

³³ RKHKm 30.09.2022, 3-21-2395 p 21.

sätetatud erapooletuse põhimõtte kaudu, mistõttu hea halduse nõuete järgimine hõlmab haldusmenetluse läbiviimisel uurimisprintsipi rakendamist³⁴.

Autor toob välja, et Eesti õiguses uurimispõhimõtet hinnates tuleb kohaldada ka Euroopa Liidus kehtivaid hea halduse põhimõtteid. Hea halduse põhimõtte kohaselt peab haldusorgan tagama erapooletu ja õiglase otsuse mõistliku aja jooksul. Kuigi uurimispõhimõtet ei ole otsesõnu sõnastatud, siis selleks, et neid väärtuseid saavutada tuleb haldusorganil selgitada välja vaid asja lahendamiseks vajalikud asjaolud sh negatiivsed asjaolud. Poolt- ja vastuargumentide kaalumise tagab erapooletu ja õiglase otsuse, mis aga laiendab uurimiskohustuse ulatust. Peamiseks uurimiskohustuse piiriks saab pidada mõistliku aja nõuet. Põhimõtete sisustamiseks on hea kasutada ka Euroopa Ombudsmani seisukohti ja välja antud täiendavaid dokumente, sest nende kaudu on võimalik tuletada ka erinevaid sisulisi piire, näiteks uurimispõhimõtte ei saa olla näiline ja põhineda vaid formaalsel faktil vaid peavad olema täidetud ka sisulised eeldused.

1.1.2 Uurimispõhimõtte Eesti põhiseaduses

Euroopa Liidu hea halduse põhimõtted jõuavad Eesti õigusesse läbi põhiseaduse või sisalduvad osaliselt konkreetsetes õigusnormides. Peatükk selgitab, kuidas eelmises peatükis toodud põhimõtted jõuavad Eesti õigussüsteemi läbi Eesti põhiseaduse. Järgnevad peatükid selgitavad juba konkreetsemalt õigusnormidesse kirjutatud reegleid.

Juba ajal millal harta ei olnud veel Eestile õiguslikult siduv, jõudis Riigikohtu põhiseaduse järelevalve kolleegium Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüsis järeldusele, et põhiseaduse §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest³⁵. Konkreetse säte seaduses on ise küllaltki lakooniline: Õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus³⁶. See pealtnäha lakooniline norm annab demokraatliku õigusriigi jaoks kolm olulist garantiid. Esmalt sätestab PS § 14 selle, kes on kohustatud tagama põhiõigusi (põhiõiguse adressaat). Teiseks tuleneb §-st 14 üldine nõue põhiõiguste tagamiseks vajalikule menetlusele ja korraldusele (üldine põhiõigus

³⁴ Annus, R, 2007, lk 17.

³⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 16.

³⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT I, 15.05.2015, 2 § 14.

menetlusele ja korraldusele). Kolmandaks täiendab § 14 PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet võimuvolituste funktsionaalse jaotusega³⁷.

Paragrahv 14 viitab sõnastuses küll õigustele ja vabadustele, kuid ei ole ise otseselt sõnastatud subjektiivset õigust andvana (see ei sisalda muidu põhiõigusnormides tüüpiliselt subjektiivsele õigusele viitavat sõnastust „igäühel on õigus“). See on sõnastatud avaliku võimu kohustusena, kuid seda tuleb tõlgendada lisaks objektiivsele õigusele (mille täitmist tagab abstraktne normikontroll) ka igäühele subjektiivset ehk lõppastmes kohtuliku kaitsega tagatud õigust andvana. Seda kinnitavad nii § 14 paiknemiskoht PS-s (põhiõigusi koondavas II ptk-s) kui ka PS ettevalmistajate tahe³⁸.

Õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse³⁹. PS § 3 lõige 1 esimene lause nõuab, et kogu riigivõimu tuleb teostada põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles põhiseaduse sättes on väljendatud parlamendireservatsioon ehk olulisuse põhimõte, mille kohaselt on seadusandja kohustatud sätestama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused⁴⁰. Olulisuse põhimõttest tuleneb, et mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid⁴¹. Kuigi uurimispõhimõtte on jäetud seaduses võrdlemisi lahtiseks, siis peaks põhiseadus andma indikatsiooni, et mida suurema kaitsega on põhiõigus või selle riive, siis seda suurema hoolega tuleb uurimispõhimõtet rakendada.

Riigikohus on lisaks öelnud, et hea halduse põhimõttega on kooskõlas, et eeskätt haldusorgan, mitte isik vastutab haldusmenetluse õiguspärase läbiviimise eest⁴². Hea haldus saab alguse ametnike mõtlemisest: arusaamast, et inimene ei pea kohandama end mitte avaliku võimu vajaduste järgi, vaid vastupidi. Selline põhimõte peaks olema omane õigusriigile⁴³. Hea halduse

³⁷ Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 5. tr. Tallinn: Sihtasutus Iuridicum 2020, lk 173.

³⁸ *Ibidem*, lk 178.

³⁹ RKHKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, P 16.

⁴⁰ RKPJVKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 41.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06, p 12.

⁴³ Allikmets, S, lk 230.

põhimõttele vastab see, kui ametnik selgitab välja, mida tema poole pöördunud isik tahab, ja vajadusel aitab teda vormistada nõuetekohane taotlus⁴⁴.

Eeltoodust johtuvalt on see haldusorgani kohustus tagada, et igas menetluses oleksid täidetud lisaks materiaalse õiguse normide jälgimisele ka üldisemad hea halduse põhimõtted. Haldusorganit ei saa autori meelest siin kohal laiali jagada ametnikeks või ülesanneteks vaid konkreetne hea halduse põhimõte peaks olema juurutatud juba haldusorgani töökorralduse portsessidesse, sh ametnike hulga ja tööplaani planeerimises. Teisisõnu algab tegelikult taotleja jaoks hea haldus põhimõtte jälgimine juba haldusorgani juhtkonna poolsetest tegevustest, et ametnikel oleks tagatud hea haldus põhimõtete jälgimise võimalused, näiteks vastava haldusülesande jaoks piisava hulga pädevate ametnikke tagamine. Menetluse õiguspärasuse, sh uurimispõhimõtte, tagamise kohustus on seatud eelkõige haldusorganile.

1.2 Uurimispõhimõtte Eesti õiguses

1.2.1 Uurimispõhimõtte sisu haldusõiguses

Käesolevas peatükis antakse ülevaade uurimispõhimõtte taustast ja üldisest sisust Eesti õiguses. Seejärel selgitatakse uurimispõhimõtte eesmärki, ulatust ja neid mõjutavaid piire. Lähtudes kohtupraktikast ja õiguskantsleri seisukohtadest esitab autor omapoolse ettepaneku uurimispõhimõtte piiritlemiseks lähtuvalt konkreetsetest parameetritest ning avab eraldi alapeatükkides nende parameetrite sisu. Piiride seadmine on vajalik, et tagada efektiivse haldusmenetluse läbiviimine ja seaduses sätestatud tähtaegadest kinnipidamine. Ilma seatud piirideta on väga raske hinnata uurimiskohustuse täitmist või selle rikkumist.

Uurimispõhimõtte ei ole alles Eesti õigusesse tekkinud uus kohustus. Eesti Vabariigi esimene haldusmenetlust üldseadusena reguleeriv seadus – administratiivmenetluse seadus (edaspidi AMS) võeti riigivanema dekreediga vastu 30. detsembril 1935 ning see jõustus 1. aprillil 1936⁴⁵. Selle kohaselt määrab ametiasutus ametikohustuslikult selgitava menetluse käigu ja ulatuse, silmas pidades, et selle kaudu selguksid asja otsustamiseks tarviklikud asjaolud, ning et teiselt poolt see toimuks võimalikult otstarbekohaselt, kiirelt, lihtsalt ja väheste kuludega⁴⁶. Seega ei ole uurimispõhimõtte Eestile uudne ja moodne Euroopa lähenemine vaid selle

⁴⁴ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Ettepanek hea halduse põhimõtte tagamiseks, 20.04.2021, lk 2.

⁴⁵ Aedmaa, A. jt (2004), lk 33.

⁴⁶ Administratiivmenetluse seadus, RT 1936, 4, 25. § 51.

vajalikkust tõdeti juba pea 100 aastat tagasi. Selles sättes on lisaks kombineeritud uurimispõhimõtte juba teiste põhimõttega ehk uurimispõhimõtte ei ole üldine kõike hõlmav ning lõputu vaid ka selle rakendamisel on ettenähtud piirid. Töö mahupiirang ei luba käsitleda konkreetse põhimõtte arengut kehtivatesse normidesse, seega suundub autor otse kehtivate nõuete juurde.

Täna on peamiseks haldusmenetlust reguleerivaks õigusaktiks Eestis 2002. aastal jõustunud haldusmenetluse seadus, mis sisaldab terve rea uudseid põhimõtteid võrreldes senise halduspraktikaga. HMS eesmärk on üheaegselt parandada nii asutusega suhtleva üksikisiku õiguslikku positsiooni – juurutades hea haldustava põhimõtteid – kui ka suurendada menetluse efektiivsust – vältides ebavajalikke formaalsusi, rahalisi kulutusi ja otsuste tegemise liigset venimist⁴⁷.

Haldusmenetlusel on kokkupuutepunkte ka nn menetluslike põhiõigustega. Siinjuures on olulise tähtsusega juba eespool käsitletud põhiseaduse § 14, mille järgi õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Siit tulenevalt on täidesaatval võimul kohustus tagada isiku põhiõigused ka menetluse normeerimisega. See tähendab eelkõige seda, et isikul on õigus efektiivsele õiguste kaitsele ausa ja õiglase menetluse kaudu⁴⁸.

HMS kaitseb isiku õigusi eelkõige preventiivselt, seda eelkõige asutuse ja kodaniku vahelise suhtlemise teel. Menetlusreeglid püüavad tagada selle, et asutus oleks piisavalt informeeritud (nt isiku ärakuulamise kohustuse kaudu) ja et ta oleks sunnitud oma otsuse põhjalikult läbi mõtlema (otsuse motiivide esitamise kohustus). Üsna valdav on tänapäeval ka seisukoht, et asjaosalise menetlusse kaasamise kohustus tuleneb juba ainuüksi inimväärikuse põhimõttest (PS § 10)⁴⁹.

Haldusmenetluse alustalad on lihtsustades jaotatavad n-ö kolmeks suureks vaalaks – uurimine, ärakuulamine ja põhjendamine⁵⁰. Autor keskendub käesolevas töös peamiselt uurimise osale, kuigi ärakuulamine võimaldab ka haldusorganil sisuliselt oma uurimiskohustust täita, sest ka selle toiminguga võib haldusorgan saada asja lahendamiseks vajaliku informatsiooni. Eesti õigusruumis on uurimispõhimõtte selgelt eristatud ja sätestatud eraldi normina HMS §-is 6:

⁴⁷ Aedmaa, A. jt (2004), lk 3.

⁴⁸ Merusk, K, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica VIII/2001, lk 522.

⁴⁹ Aedmaa, A. jt (2004), lk 38.

⁵⁰ Sullin, K. Heast haldusmenetlusest, Õiguskeel 2022/4, lk 2.

haldusorgan on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.

Menetluse lahendamiseks vajalike tõendite kogumise ülesanne on pandud nii menetlust läbiviivale haldusorganile (HMS § 6) kui ka menetlusosalisele (HMS § 38⁵¹), tõendite liigitus kehtib võrdselt mõlema menetluspoole kohta⁵². Ehk kohustus teha teatavaks ja esitada menetlusosalise käsutuses olevad tõendid on ka menetlus osalisel⁵³. Näiteks varjupaiga taotleja on kohustatud igati kaasa aitama varjupaiga taotlemise asjaolude välja selgitamisele. Kaasaaitamise all mõeldakse muu hulgas rahvusvahelise kaitse taotluse esitamist viivitamatult pärast Eestisse saabumist ja isikut tõendava dokumendi esitamist⁵⁴. HMS § 38 lõige 3 teises lauses sätestatud õigust ei tohi haldusorgan siiski meelevaldselt kasutada. Seda õigust tuleb kasutada mõõdupäraselt. HMS § 38 lõige 3 ei vabasta haldusorganit täielikult soodustava haldusakti andmise üle otsustamisel tõendite kogumise kohustusest⁵⁵. Autori hinnangul on kaasaaitamise kohutuse olemasolu vajalik, sest see aitab tagada haldusorganil uurimiskohustuse täitmist ja seeläbi õige otsuse tegemist, sest paljud tõendid võivad olla sellist laadi, mida haldusorgan ise ei pruugi olla võimeline kätte saama.

Uurimispõhimõtte kohaselt ei või asutus piirduda menetlusosaliste endi algatusel esitatud tõenditega, vaid ta peab asjaoludest ülevaate saama ning faktid tuvastama tõendeid ise kogudes või selgitades menetlusosalistele vajadust esitada tähtsate asjaolude kohta lisatõendeid nende valdkonda kuuluvates asjades. Seega on seadus andnud haldusorgani käsutusse piisavalt laia valiku vahendeid, mille abil selgitada asja lahendamise seisukohast tähtsaid asjaolusid. Kuid uurimispõhimõtte rakendamise tõhusus sõltub esmajoones siiski haldusorgani enda aktiivsusest nende tõendite kogumisel⁵⁶. Haldusorgani tuvastamispädevust ei välista ega piira see, et teised asutused peavad oma ülesannete täitmisel kontrollima ja hindama samalaadseid asjaolusid⁵⁷. Näiteks nägi Riigikohus ette, et lisaks osakute kontrollimisele pidi haldusorgan veenduma, et ka tegelikult on valitsev mõju olemas. Seega ei saa haldusorgan lähtuda vaid talle esitatud

⁵¹ Haldusmenetluse seadus § 38: Haldusorganil on õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud.

⁵² Aedmaa, A. jt (2004), lk 174.

⁵³ Allikmets, S, lk 225.

⁵⁴ Kitsing, R, Mark, H, Pajupuu, S. Rahvusvahelise kaitse menetlus Tallinna Ringkonnakohtu praktikas. *Juridica* VII/2016, lk 498.

⁵⁵ RKHKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09, p 19.

⁵⁶ Parrest, N, Aedmaa, A, Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest, Tallinn 2003, lk 13.

⁵⁷ RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 23.

faktilistest tõenditest või numbritest vaid peab hindama kas on täidetud ka sisulised eeldused ja mõju⁵⁸.

Haldusorgan⁵⁹ on kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel⁶⁰. Haldusorgan peab iseseisvalt otsustama selle üle, millised asjaolud võivad haldusmenetluses tähendust omada. Iseenesest peab see säte muuhulgas ka kaitsma halduseväliseid isikuid. Isik, kellele haldusetegevus suunatud on, ei pruugi omalt poolt osata välja tuua kõiki võimalikke asjas tähendust omavaid asjaolusid. Samas peab see säte tagama halduseteostamise võimalikult objektiivselt, sõltumata isiku poolt väljatoodud asjaoludest. Konkreetse juhtumiga seotud asjaolude väljaselgitamise kohustus ongi seetõttu pandud haldusorganile⁶¹. Ilmselt tähendab see ka seda, et uurimispõhimõttest tulenevalt on haldusorgan kohustatud kaasama ka kõik asjasse puutuvad isikud ja selgitama välja nendele kohalduvad võimalikud mõjud.

Uurimispõhimõtte osisena tuleks esile tõsta ka kogutud andmete täielikkust. HMS § 6 sõnastus eeldab, et olulise tähendusega asjaolude väljaselgitamine ning vajadusel tõendite kogumine ei tohi olla üksnes osaline ja valikuline, eesmärgiks on kõigi asjassepuutuvate faktide tuvastamine ning neile hinnangu andmine. Haldusorgan peab sealjuures säilitama objektiivsuse – kui menetluse käigus ilmnevad tõendid, mis on vastuolus haldusorgani algse seisukohaga, siis ei tohi neid tõendeid niisama kõrvale lükata, vaid anda vajadusel hinnang nende tõendite usaldusväärsusele⁶².

Niisamuti ei näe Eesti haldusmenetluse seadus ette mingisugust konkreetset menetluslikku korda uurimispõhimõtte rakendamiseks. Haldusmenetluse seadus määratleb eelkõige tulemuse, milleni peab haldusorgan jõudma – kõik otsuse tegemise seisukohast tähtsust omavad asjaolud peavad õige otsuse tegemiseks selgeks saama⁶³. Tulemus, näiteks haldusakt, on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele⁶⁴. Osad eeldused on tagavad formaalset ja teised materiaalist õiguspärasust⁶⁵. Uurimispõhimõtte jälgimine aitab

⁵⁸ RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 24.

⁵⁹ Autori märkus: nii menetlev kui ka kooskõlastav haldusorgan.

⁶⁰ RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287, p 23.

⁶¹ Haldusmenetluse seaduse eelnõu 456 SE I seletuskiri lk 23.

⁶² Aedmaa, A. jt (2004), lk 178.

⁶³ Kaas, S. Otsustaja uurimiskohustuse ulatus Natura hindamise menetluses. Magistritöö, Tallinn, 2022, lk 8.

⁶⁴ Haldusmenetluse seadus § 54.

⁶⁵ Haldusmenetluse seaduse eelnõu 456 SE I seletuskiri lk 54.

tagada eelkõige mitme materiaalse eelduse täitmist. Esmalt aitab otsustajal kohaldada õiget normi (näiteks kui selgub, et taotlejal on seadusest tulenevalt eriõigused) ja seejärel aitab sisustada menetlust, et otsustaja saaks teha otsuse, mis oleks kaalutusvigadeta ja proportsionaalne. Kui vaadata menetlust kerana, siis proportsionaalsus tagab kera diameetri, vorminõuded ja kohaldatav õigus kera värvi ja materjali ning uurimispõhimõtte, sh kaasamine, kera asjasse puutuva ja tervikliku sisu ehk tuuma.

Uurimispõhimõtte on autori hinnangul üheks kandvaks põhimõtteks haldusmenetluses, sest tagab terve menetluse sisu olemasolu. Õiguspärase otsuse tegemiseks tuleb koguda vajalikud tõendid. Kuigi osaliselt on tõendite esitamise kohustus ka taotlejal, siis peamine vastutus lasub haldusorganil, kes määrab ka oluliste tõendite ringi ning tagab tõendite kaalumisel menetluse objektiivsuse. Uurimispõhimõtte piire ja rikkumise tagajärgi käsitleb autor järgmises peatükis.

1.2.2 Uurimispõhimõtte piirid

Käesolevas peatükis pakub autor välja omapoolsed neli erinevat parameetrit uurimisprintsipi piiritlemiseks, üheks nendest on ka eelnevalt mainitud teised HMS-i põhimõtted. Lisaks selgitatakse piiride vajalikkust, sest ei ole võimalik, et haldusorgan jätab olukorras, kus kahtlust ei ole võimalik mõistlike pingutustega kõrvaldada, haldusmenetluse läbi viimata – avalik-õiguslikud ülesanded täitmata või teiste isikute õigused ja huvid kaitsmata. Ebaselgete asjaolude väljaselgitamine ei saa teisalt kesta ebamõistlikult pikka aega, sest see võib ohtu seada menetlusosalise õigused või avaliku huvi. Avaliku võimu ülesanne on ära hoida ebasoovitavaid sündmusi ning soodustada soovitavaid⁶⁶.

Eespool viidatud algne uurimispõhimõtte AMS-is sätestas normis endas konkreetsed piirangud uurimispõhimõttele. Kehtivas regulatsioonis ei ole need piirid nii selgelt väljendatud. Riigikohus on rõhutanud, et uurimisprintsipist tulenevalt tuleb vajaduse korral haldusorganil koguda selleks tõendeid omal algatusel⁶⁷. Eesti senises kohtupraktikas on uurimispõhimõtte haldusmenetluses suures osas tuletatud halduskohtumenetluses kehtivast uurimisprintsipist⁶⁸, kohtumenetluses uurimisprintsipi kohta öeldu põhjal tehtud järeldusi on praktikas rakendatud ka haldusmenetluse sisustamisel. Halduskohtumenetluse seadustik (edaspidi HKMS) küll

⁶⁶ Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses, *Juridica* VII/2008, lk 501.

⁶⁷ RKHKo 30.09.2022, 3-20-1247, p 11.

⁶⁸ Autori märkus: tänu seosele on töös on kasutatud vahel ka lauseid kohtu poolt rakendatava uurimispõhimõtte kasutamise, küll aga see laiendatav üleüldiselt haldusorganitele.

otsesõnu uurimispõhimõtet ei maini, kuid HKMS⁶⁹ § 2 lõige 4 kohaselt tagab kohus omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise või tehes nende esitamise kohustuseks menetlusosalistele⁷⁰. Kohus peab tõendite kogumise abil kõrvaldama lüngad protsessiosaliste poolt kohtule antud teabes selliselt, et asja otsustamisel tähtsust omavate asjaolude osas ei oleks enam kahtlusi⁷¹. Seega võib jääda algselt mulje, et uurimiskohustus ei olegi piiritletud, sest vaja on hinnata asjaolusid seni, kuni puudub kahtlus ehk ületada ebakindlus.

Kirjandust, kohtupraktikat ja õiguskantsleri sisukohti analüüsidest tulid välja erinevad piirid seoses uurimispõhimõtte rakendamisega. Autori hinnangul on võimalik jagada need piirid nelja erinevasse kategooriasse lähtudes peamisest ühisest tunnusest. Järgnevalt on selgitatud iga kategooriat ja sellest tulenevaid piire.

1.2.2.1 Teistest põhimõtetest ja nõuetest tulenevad piirid

Peatükis selgitatakse teistest haldusmenetluse põhimõtetest ja nõuetest tulenevaid aluseid uurimispõhimõtte piiride kitsendamiseks või laiendamiseks. HMS ei anna otsest vastust küsimusele, kuid võrd ulatuslikult peab haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama. Mõningaid järeldusi saab HMS põhimõtetele tuginedes siiski teha. Tõendite kogumine peab olema eesmärgipärane ja efektiivne (HMS § 5 lõige 2), kasutades ära võimalikult lihtsaid ning kiireid kogumismeetodeid. Andmete kogumise viis peab olema “kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes” (HMS § 3 lõige 2)⁷². Hea halduse tava kohaselt lahendab haldusorgan asja kiiresti ja mõistlikult, vältides inimesele ebamugavuste tekitamist ja liigset halduskoormust⁷³. Autori hinnangul on osad põhimõtted uurimispõhimõtet soodustavad ja teised pärssivad.

Esmalt selgitatakse uurimiskohustust kitsendavaid ehk uurimiskohustuse ulatust vähendavaid põhimõtteid. Peamine uurimispõhimõtet piirav põhimõte tuleneb HMSi § 5 lõikest 2⁷⁴. Kuigi see võib esialgu tunduda liialt üldise ning deklaratiivse normina, ent tegelikult väljendub selles

⁶⁹ Halduskohtumenetluse seadustik RT I, 11.03.2023, 21.

⁷⁰ Aedmaa, A. jt (2004), lk 179.

⁷¹ RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01, p 5.

⁷² Aedmaa, A. jt (2004), lk 183.

⁷³ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Postiteenuse järelevalve korraldus, 11.06.2019, lk 2-3.

⁷⁴ HMS 5 lõige 2: Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

sättes haldusmenetlust iseloomustav hea halduse põhimõte. Põhiseadusele tuginev õigusriigi põhimõte ei tohi olla formaalne loosung; haldusorgan peab oma tegevuses järgima seaduses ettenähtud vorminõudeid ja arvestama seaduse üldiseid põhimõtteid, milleks haldusmenetluse puhul on menetluse eesmärgipärasus, tõhusus, lihtsus, kiirus ja säästlikkus ning isikule ülemääraste ebameeldivuste tekitamisest hoidumine⁷⁵.

Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi põhimõtteid, millest haldusorganid ja ka avalikke ülesandeid täitvad isikud peavad oma igapäevatöös juhinduma⁷⁶. Kokkuvõtvalt nõuab hea haldustava, et kohustust täites peetaks silmas proportsionaalsuse põhimõtet, et vältida ebamõistlikku halduskoormust⁷⁷. S.t uurimisele kuluv aja-, raha- ning muu ressursikulu peab olema isikut üksnes mõistlikus ulatuses koormav⁷⁸. Seega võib haldusorgan olla olukorras, kus ta peab sisuliselt hindama, kui palju aega ja vahendeid kuluks lisatõendite kogumiseks ja kas oleks võimalik teha õiguspärast otsust ka ilma kõigi vajalike tõenditeta. Uurimis põhimõttest tulenevalt ei saa haldusorgan otsuse tegemisel siiski piirduda tõdemusega, et mõni tähtsus omada võib asjaolu on ebaselge, vaid menetluse käigus tuleb tuvastada, et kahtluste kõrvaldamiseks tehtavad kulutused on eaproportsionaalselt suured võrreldes tõendi tähtsusega menetluses⁷⁹.

Seega võib haldusorgan sattuda olukorda, kus ta peab hindama, kui palju aega ja vahendeid kuluks lisatõendite kogumiseks ja kas oleks võimalik teha õiguspärane otsus ka ilma kõigi tõenditeta. Hinnates, kas lisatõend on vajalik või mitte, peab haldusorgan hindama tõendatava asjaolu tähtsust toimivas haldusmenetluses. Samas võib selline hinnang osutada ka ekslikuks, sest prognoosil põhinevate otsuste tegemisel ei saagi arvestada kõiki otsusega kaasnevaid tagajärgi. Kas asjaolul oli tähtsus või mitte, võib aga ilmned ka tagantjärele⁸⁰.

Uurimis põhimõtet võivad piiritleda ka teiste isikute õiguste kaitse, näiteks andmekaitse alased põhimõtted. Igal juhul peab asutus täiendavate tõendite kogumise vajalikkuse hindamisel ühest küljest arvestama, kui suur on väärrotsuse tõenäosus ilma täiendavate tõenditeta ja võrdlema, kas see kaalub üles tõendite kogumisega kaasneva aja- ja rahakulu. Seega tuleb anda hinnang tõendite kogumise kui menetlustoimingu proportsionaalsusele⁸¹.

⁷⁵ Parrest, N, jt (2003), lk 12.

⁷⁶ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Postiteenuse järelevalve korraldus, 11.06.2019, lk 2-3.

⁷⁷ Euroopa Ombudsman, 2007, lk 64

⁷⁸ Aedmaa, A, jt (2004), lk 181.

⁷⁹ Annus, R, 2007, lk 20.

⁸⁰ Annus, R, 2008, lk 501.

⁸¹ Aedmaa, A, jt (2004), lk 184

Eelnevalt viidatud põhimõtteid saab pidada eelkõige uurimispõhimõtet pärssivaks. Autori hinnangul väljendavad need põhimõtted eelkõige halduskoormust nii taotlejale kui ka haldusorganile. Teisisõnu ei tohi menetluse eesmärgiks muutuda menetlus iseenesest vaid peaks olema siiski suunatud võimalikult efektiivselt kahtluse kõrvaldamisteni ja otsusele jõudmisteni. See paneb haldusorganile suure vastutuse otsustamiseks vajalike asjaolude ja tõendite ringi konkreetseks määramiseks.

Peamiseks uurimisprintsipi soodustavaks hea halduse põhimõtteks on ärakuulamise võimaldamine ning seda väljendavaks menetlusnormiks kaasamine. HMS § 40 lõige 1 sätestab, et enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Kõnealune ärakuulamisõigus on üks olulisematest isiku menetlusõigustest, millel on kahetine eesmärk. Ühest küljest näitab see austust menetlusosalise vastu – avalik võim suhtub isikusse tõsiselt ning kohtleb teda kui subjekti, mitte kui avaliku võimu tegevuse objekti. Seeläbi tagatakse haldusmenetluses osaleva inimese inimväärikus. Teisalt on ärakuulamisõigus vajalik ka haldusorgani perspektiivist – ärakuulamise käigus isiku poolt esitatud aitab haldusorganil täita uurimiskohustust ning tagada selle, et tõepoolest kõik asjas tähtsust omavad asjaolud on väljaselgitatud ja tõendid kogutud⁸². Menetlusosaliste selgituste ja vastuväidete ärakuulamise põhimõte on oluline nii isiku õiguste kaitse kui avaliku võimu tegevuse legitimeerimise seisukohalt. Haldus- ja halduskohtumenetlus peaksid teenima ühiskonnas õigusrahu saavutamise ja õiguskorra kui ühiskondliku kokkuleppe kinnitamise huvisid⁸³. Kaasamisega saab haldusorgan täita osaliselt oma uurimiskohustust samas tõstab see oluliselt halduskoormust ehk pikendab kiiret ja lihtsat menetlust.

Ka hea halduse põhimõttest tulenev erapooletuse nõue kohustab asja lahendamisel arvestama kõigi vajalike asjaoludega, neid kohaselt kaaluma ning ühtlasi välistama ebaolulised kaalutlused. Viimast silmas pidades tähendab erapooletus ka uurimisprintsipi hoolikat järgimist. Uurimispõhimõte on menetluses otsustava tähtsusega, sest sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub ka tehtava otsuse seaduslikkus⁸⁴.

⁸² Õiguskantsler Indrek Tederi soovitus: Ettekirjutuse tegemise ja sunniraha kohaldamise õiguspärasus, 06.02.2015, lk 6.

⁸³ Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, *Juridica I/2003*, lk 43.

⁸⁴ H. Maurer. *Haldusõigus*. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 319.

Autori hinnangul ei pea haldusorgan mitte lihtsalt näima vaid ka olema erapooletu ja eelnimetatud kohustused aitavad seda täita. Kaasamise käigus võib saada haldusorgan nii taotlejat kahjustavat kui ka soodustavat informatsiooni. Nagu eelnevalt viidatud on mõlema informatsiooni kogumine haldusorgani kohustuseks. Taolise informatsiooni kogumine ning selle õiglane kaalumine tagabki haldusorgani erapooletuse ehk erapooletuse eelduseks saab pidada kaasamise- ja uurimispõhimõtte jälgimist. Järelikult on uurimispõhimõtte ülesandeks kõige laiemalt võttes haldustegevuse seaduslikkuse tagamine⁸⁵.

Eeltoodust johtuvalt kitsendab õigus kiirele, lihtsale ja vähem koormavamale menetlusele uurimiskohustuse ulatust, sest seab ette piiri, millal haldusmenetluses uurimiskohustuse täitmine muutub liialt koormavaks. Haldusorgani kohustus olla erapooletu ning kaasata ja ära kuulata menetlusosaline laiendab samas uurimiskohustuse piire. Tuleb arvestada, et laiendavad ja kitsendavad põhimõtted on omavahel vastassuunalised ja seega peab nende rakendamiseks leida õige tasakaalu igas menetluses eraldi. Lisaks tuleb mainida, et suur halduskoormus ei võta vastustajalt kohustust jälgida taotluste menetlemisel seadustest ja määrustest tulenevaid nõudeid, sealhulgas haldusmenetluse põhimõtteid. Põhimõtete järgimine aitab ka ära hoida hilisemaid vaide- ja kohtumenetlusi⁸⁶. Siinkohal toonitab autor veel kord, hea haldus algab haldusorgani juhtorganite tööprotsesside, sh tööplaani koostamise ja ametnike hulga määramisega.

1.2.2.2 Loa esemest tulenevad piirid

Uurimispõhimõtte rakendamine sõltub konkreetsetes haldusmenetluses suuresti asjaomase valdkonna olemusest, eesmärkidest ja õiguslikust regulatsioonist⁸⁷. Valdkonnas kehtivad nõuded moodustavad loa eseme ehk nõuete kogumi, mille täitmine loob aluse positiivse haldusakti andmiseks. Õigusnorm võib ka seada eeldused, millest lähtutakse ning mida saab või peab menetlev haldusorgan või menetlusosaline ümber lükkama⁸⁸. Juhul kui nõudeid tegevuse keelamiseks ei ole, siis puudub ka haldusorganil kaalutusõigus tegevuse keelamiseks ehk haldusorgan on menetluses seotud loa esemele esitatud nõuete kontrolliga. Haldusorgan tuvastab vastavalt valdkonnale igas menetluses millised on olulised asjaolud, mis tuleb

⁸⁵ Aedmaa, A. jt (2004), lk 182.

⁸⁶ RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474 p 31.

⁸⁷ Annus, R, 2008, lk 499.

⁸⁸ Sullin, K, lk 3.

tuvastada või tõenditega tõendada. Konkreetsetes peatükis ei saa käsitleda lähemalt loa esemest tulenevaid nõudeid või nende tõendamiseks oluliste asjaolude ringi, sest need sõltuvad juba konkreetsest menetlusest ja sellele kohaldatavatest õigusaktidest. Küll aga toob autor esile mõned kaalumise kohad, kui tuleb hinnata uurimispõhimõttele rakenduvat piiri. Hoolsuskohustusest tuleneb haldusorgani kohustus selgitada välja nii menetlusosalisele soodsad kui ka teda koormavad asjaolud, samuti avalikku huvi puudutavad asjaolud ning võtta need otsuse tegemisel arvesse⁸⁹. Seega peab haldusorgan koguma nii taotlejat ja loaeset kahjustavat kui ka lubavat informatsiooni.

Esmalt on avalik võim kohustatud tegutsema ka olukorras, kus asjas tähtsust omavad asjaolud ei ole täpselt teada. Tegemist võib olla olukorraga, kus asjas tähtsust omavad asjaolud on küll juba ilmnunud, kuid need ei ole haldusorganile teada, või siis olukorraga, kus tegutsetakse tulevikus võib-olla aset leidvate sündmuste ennetamiseks või määratakse tähtsust omavad asjaolud prognoosi põhjal. Seega muutub haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse küsimus eriti aktuaalseks, kui haldusorgan peab tegutsema ebakindlate asjaolude olukorras⁹⁰. Näiteks uurimisprintsipi rakendamine välismaalastega seotud erimenetlustes ning tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamise ja tõendamise keerukus tuleneb ühelt poolt tähtsust omavate asjaolude hinnangulisusest ning teiselt poolt asjaolust, et sageli on tegemist prognoosil põhinevate otsustega, millega ennetatakse võimalikke ohte⁹¹. Samuti peab õige diskretsiooniotsuse tegemiseks olema võimalik mõju suurust hinnata ja kirjeldada vähemalt ligikaudselt. Kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, nt keskkonnale või vallaelanike elukvaliteedile, tuleb püüda see kahtlus kõrvaldada. Kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb diskretsiooniotsuse tegemisel arvestada võimaliku väärotsustuse tõenäosust ja selle tagajärgi⁹².

Teiseks mõjutab uurimispõhimõtte ulatust ka loa esemes sisalduvad määratlemata õigusmõisted. Millised asjaolud omavad menetluses tähtsust, sõltub teatud määral sellest, kuidas on sisustatud määratlemata õigusmõiste. Sõltuvalt valdkonnast, milles haldusmenetlus toimub, ja menetluse keerukusest võib asjas tähtsust omavate asjaolude hulk oluliselt erineda⁹³. Määratlemata õigusmõistete sisustamist ja uurimiskohustuse täitmist aitavad leevendada

⁸⁹ Annus, R, 2008, lk 500.

⁹⁰ *Ibidem* lk 501.

⁹¹ *Ibidem* lk 504.

⁹² RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 26.

⁹³ Annus, R, 2008, lk 500.

standardid. Õiguskantsler on leidnud, et kui õigusaktis ei ole nõudeid piisavalt täpselt määratletud, siis või kui need nõuded on määratletud üksnes eesmärgi või määratlemata õigusmõistete kaudu, on standardid üheks autoriteetseks ja üldiselt aktsepteeritud kirjapandud allikaks, mille alusel on kohaldatavaid nõudeid võimalik täpsemalt määratleda⁹⁴. Normides sisalduvate määratlemata õigusmõistete sisustamise õigus ja kohustus lasub menetluse eest vastutaval haldusorganil. Kas ja milliseid täiendavaid tõendeid haldusorgan selleks kogub, on uurimispõhimõtte järgi tema otsustada. Vastutus menetlustulemuse õiguspärasuse eest jääb igal juhul haldusorganile⁹⁵. Uurimispõhimõtte ulatus tuleneb eelkõige uurimispõhimõtte eesmärkidest. Kuna uurimispõhimõtte rakendamisel tuleb välja selgitada kõik menetluses tähtsust omavad asjaolud, mis on vajalikud õiguspärase otsuse tegemiseks, on haldusorganil ka laialdane volitus koguda selleks omal äranägemisel tõendeid⁹⁶.

Kolmandaks ei näe uurimispõhimõtte ette, et haldusorganil on õigus üksnes avalik-õiguslike asjaolude väljaselgitamiseks. Haldusorganil tulenevalt uurimisprintsüübist kohustus haldusmenetluses välja selgitada ka tsiviilõiguslikud asjaolud, kui need omavad tähtsust asja lahendamisel. Seejuures ei tohi haldusorgan asuda lahendama tsiviilõiguslikku küsimust vaid tuvastab vajadusel vaid asjaolu, mis on tulenevalt loa esemest vajalik, et teha otsus menetluses ehk haldusorgan ei lahenda tsiviilõiguslikku huvikonflikti. Sellise haldusmenetluses tähtsust omava tsiviilõigusliku asjaolu tuvastamisega ei sekku haldusorgan poolte tsiviilõigussuhetesse, vaid teeb üksnes kindlaks haldusmenetluses tähtsust omava asjaolu. Pädevus sellise tsiviilõigusliku asjaolu tuvastamiseks puudub haldusorganil reeglina vaid siis, kui seadus näeb ette, et vastav asjaolu tuleb tuvastada tsiviilkohtumenetluse korras⁹⁷. Näiteks on kohus hinnanud, et Maa-amet pidi tuvastama tähtsust omavad asjaolud, et hinnata soovitud katastriüksuse kande õiguspärasust. Kuigi Maa-amet pidi lähtuma ka VeeS v.r §-st 5 ja AÕS §-st 133, siis ei olnud Maa-amet ületanud oma pädevust⁹⁸. Kohus on ka rõhutanud, et tsiviilõiguslike asjaolude tuvastamisel on haldusorganil õigus ja kohustus lähtuda asjakohastest tsiviilõigusnormidest⁹⁹. Seega peab haldusorgan vahetevahel kohaldama ja lahendama ka tsiviilõiguslikke norme, küll aga tuleb eelnevalt veenduda, et need asjaolud on lahendamiseks vajalik tuvastada ning, et kasutatavad normid on ka asjakohased.

⁹⁴ Õiguskantsler Indrek Tederi ettepanek: Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lõige 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta, 09.07.2012, p 21.

⁹⁵ RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026, p 33.

⁹⁶ Annus, R, 2008, lk 500.

⁹⁷ RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 10.

⁹⁸ RKHKo 24.03.2021, 3-18-687, p 15.

⁹⁹ RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06, p 11.

Johtuvalt eeltoodust peab haldusorgan haldusmenetluses tuvastama eelkõige kohaldatavad normid ning määrama asja lahendamiseks oluliste asjaolude ringi. Seejärel tuleb sisustada kohaldatavates normides määratlemata õigusmõisted, muuhulgas arvestades, et see võib mõjutada ka oluliste asjaolude ringi. Autor peab vajalikuks ka eelnimetatud tingimuste selginemisel taotleja teavitamist, sest ka taotlejal on nii õigus kui kohustus esitada tõendeid menetlusse. Ka riigikohus on rõhutanud, et uurimisprintsipi peamine eesmärk on tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi selle tõttu, et protsessiosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid¹⁰⁰. Haldusorgan peab hindama ka vajadusel asjakohaseid loa esemest tulenevaid tsiviilõiguslikke sätteid, eeldusel, et need on asja lahendamiseks vajalikud.

1.2.2.3 Taotlejast tulenevad piirid

Selles peatükis käsitleb autor taotlejast isikust tulenevaid haldusorgani piire uurimiskohustusele. Autori hinnangul saab taotlejast tulenevaid piire vaadata kahes jaos. Esmalt millised on taotleja teadmised ning seejärel millised on tema võimalused tõendeid hankida (siin kohal ei peeta silmas materiaalseid ehk eelarvelisi võimalusi vaid taotlejast endast tulenevaid võimalusi näiteks keelebarjäär). Haldusorgani selgitamiskohustuse ulatus ja intensiivsus sõltub sellest, millise isikuga on tegemist ning kui palju on menetlusosalise käsutuses teavet või võimalust seda muudest allikatest hankida. Mida vähem menetlusosaline teab ja on suuteline teadma oma hariduse, ea, tervise, sotsiaalse tausta jm tõttu haldusmenetlusest, tähtaegadest, vajalikest dokumentidest, toimingutest jne, seda enam on vajalik ametnikku suhtlus isikuga, vältimaks teabe vähesusest tulenevaid ohte¹⁰¹.

Esmalt selgitab autor kuidas taotleja teadmised võivad mõjutada haldusorgani uurimiskohustuse ulatust. Uurimispõhimõtte hõlmab kohustust selgitada välja, mida inimene haldusorganilt täpselt soovib – ka juhul, kui inimene soovib haldusorganilt dokumenti või selle ärakirja kinnitamist. Kui inimese palve täitmiseks vajab haldusorgan lisadokumente, tuleb haldusorganil seda inimesele selgitada¹⁰². Ka õiguskantsler on rõhutanud, et haldusmenetluses kehtiva uurimispõhimõtte kohaselt peab haldusorgan ise selgitama välja asjas tähtsust omavad asjaolud, sh avaldaja tahte oma taotluse esitamisel, ning vajadusel koguma tõendeid omal

¹⁰⁰ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 24.

¹⁰¹ Aedmaa, A. jt (2004), lk 162.

¹⁰² Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Dokumentide väljastamine, 15.12.2020, lk 2.

algatusel¹⁰³. Riigikohus on öelnud, et haldusorgan peab siiski ilmutama tavapärasest suuremat aktiivsust, kui on asjaolusid, mis ilmselgelt viitavad taotleja kogenematusetele või sellele, et ta muudel tema tahtest sõltumatutel asjaoludel, näiteks kõrge ea tõttu, ei suuda oma huve haldusmenetluses esitada¹⁰⁴. Kui näiteks taotlus on formuleeritud ebaselgelt, peab Riigikohtu hinnangul laskma kaebust täpsustada ning kindlaks tegema, millist taotlust kaebaja soovis esitada¹⁰⁵.

Käsitletava sätte tõlgendamisel võib tekkida küsimus, kas haldusorgan on kohustatud menetlusosalisele viimase soovil selgitama üksnes menetluslike õigusi või ka materiaalseid õigusi. Võttes menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses aluseks põhiseaduskonformse tõlgendamise, võib väita, et haldusorgan on kohustatud selgitama menetlusosalisele ka materiaalseid õigusi, sest põhiseaduse § 14 paneb täidesaatvale riigivõimule ja kohalikule omavalitsusele õiguste ning vabaduste tagamise kohustuse¹⁰⁶.

Haldusorgan ei saa alati piirduda otsuse langetamisel pelgalt talle esitatud dokumentide hindamisega, vaid vajaduse korral tuleb koguda täiendavaid tõendeid¹⁰⁷. Inimese abivajaduse väljaselgitamiseks ja hindamiseks võib omavalitsus küsida abi ka eksperdilt (nt geriaater, pereõde). Sel juhul on eksperdiarvamus üks tõenditest, mis kirjeldavad inimese abivajadust. Niisiis võib kohalik omavalitsus näiteks paluda hinnata inimese abivajadust kodukülastuse käigus ka oma hallatava asutuse pädeval töötajal, kuid inimese abivajaduse korrektse, tervikliku ja õigeaegse väljaselgitamise eest vastutab kohalik omavalitsus¹⁰⁸.

Eeltoodust johtuvalt peab pädev asutus hindama taotluse saamisel ka taotleja tahet selles taotluses. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt tuleb tõlgendada tahteavaldust vastavalt tahteavalduse tegijale eeldusel, et selle sisu oli või pidi olema tahteavalduse saajale teada¹⁰⁹. Ehkki igapäevaselt konkreetset ülesannet täitvale ametnikule on protsess selge, lihtne ja arusaadav, siis ei pruugi see olla sama taotleja vaatest ning taotluse sisu ja taotleja soov võivad erineda. Taotleja tegeliku soovi selgitamisel ei ole haldusorgani kohustused piiritletud vaid konkreetsele taotlusele viitamisega, vaid vajadusel tuleb taotlejale selgitada ka erinevaid muid võimalusi või takistusi, vastasel juhul on tulemuseks soovimatu haldusakt, mis põhjustab

¹⁰³ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Tervisekaitseõnõudud lapsehoiuteenusele, 12.09.2016, lk 3.

¹⁰⁴ RKHKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09, p 19.

¹⁰⁵ RKHKm 13.02.2001, 3-3-1-66-00, p 1.

¹⁰⁶ Merusk. K, 2001, lk 526-527.

¹⁰⁷ RKHKo 10.06.2003, 3-3-1-38-03, p 17.

¹⁰⁸ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Sotsiaalhoolekandeabi andmine, 06.07.2021, lk 2.

¹⁰⁹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus § 75: Kindlale isikule tehtud tahteavaldust tuleb tõlgendada vastavalt tahteavalduse tegija tahtele, kui tahteavalduse saaja seda tahet teadis või pidi teadma.

halduskoormust nii haldusorganile kui ka taotlejale. Näiteks peab Riigikohtu hinnangul haldusorgan juba haldusakti kehtetuks tunnistamise menetluses selgitama isikule tema õigust saada hüvitist ning koguma teavet ja tõendeid võimaliku kahju suuruse kohta. Juhul kui isik jätab tõendid põhjendamatult esitamata, on võimalik jätta kahju vastavas osas hüvitamata¹¹⁰.

Teiseks selgitab autor kuidas taotleja kohustus ja võimalus esitada tõendeid mõjutavad haldusorgani uurimiskohustuse piire. Uurivas menetluses ei või otsustaja pidada asjaolu mittetõendatuks pelgalt seetõttu, et asjaosalised pole selle kohta tõendeid esitanud¹¹¹. Nii ei võta uurimispõhimõtte menetlusosaliselt kohustust teha teatavaks menetluses tähtsust omavad asjaolud ja esitada tema käsutuses olevad tõendid. Uurimispõhimõtte rakendamise oluline eeldus on haldusorgani volitus nõuda nii menetlusosaliselt kui ka menetlusväliselt isikult tõendite esitamist¹¹². Seega ei pea haldusorgan koguma kõiki tõendeid ise, vaid ta peab tagama, et kõik vajalikud tõendid saaks kogutud. Selleks saab haldusorgan täita seda kohustust kas ise tõendeid kogudes või selleks protsessiosalisi kohustades.

Uurimiskohustuse täitmise asetamine taotlejale ei ole samas piiramatul. Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole mitte protsessiosaliste tõendamiskoormuse vähendamine, vaid protsessiosaliste abistamine, et nad teadmatusel tõttu ei jäta asjas olulisi tõendeid esitamata¹¹³. Haldusorgan peab arvestama nii taotleja kui enda võimalustega tõendite esitamisel ja kogumisel. Kui tõendi esitamise võimalust ei saa taotlejalt eeldada, kuid haldusorganil on võimalik tema väiteid kontrollida muul mõistlikul viisil, ei ole alust taotluse läbi vaatamata jätmiseks¹¹⁴. Näiteks võõrkeelse taotluse puhul on õiguskantsler hinnanud, et keelepuuduse kahtluse korral saab haldusorgan kas koguda täiendavat teavet (nt nõuda vanglalt andmeid isiku riigikeele oskuse kinnitamiseks) või võtta vaie hoolimata selle võõrkeelsusest menetlusse¹¹⁵.

Juhul kui menetlusosalisel ei ole objektiivselt võimalik tõendit esitada, peab haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt püüdma nimetatud asjaolu ise välja selgitada ja tõendada, kui asjaolu arvestamata jätmise võib kaasa tuua menetlusosalise põhiõiguste olulise rikkumise. Menetlusosalise tõendamiskoormusele vaatamata on haldusorgan igal juhul kohustatud andma menetlusosalisele teavet asjas tähtsust omavate asjaolude tõendamise vajaduse kohta ning

¹¹⁰ RKHKo 08.05.2014, 3-3-1-9-14, p 46.

¹¹¹ Allikmets, S, lk 225.

¹¹² H. P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999, lk 112-113.

¹¹³ Aedmaa, A. jt (2004), lk 18.

¹¹⁴ RKHKm 20.06.2013, 3-3-1-34-13, p 10.

¹¹⁵ Õiguskantsleri Indrek Teder seisukoht: Lõppvastus, 23.10.2009, lk 8.

juhendama ja suunama menetlusosalist tõendite esitamisel¹¹⁶. Vajaduse korral tuleb haldusorganil anda taotlejale võimalus asja lahendamiseks vajalike uute andmete ja tõendite esitamiseks¹¹⁷.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et haldusorgani uurimispõhimõtet mõjutab taotleja kahel viisil. Esimesena peab haldusorgan hindama taotleja tegelikku tahet ja taotleja eripärasid asjast aru saada. See võib tuua kaasa olukorra, kus haldusorganil on kohustus selgitada taotlejale menetluse nii formaalset kui ka materiaalselt sisu. Seega sõltub uurimispõhimõtte ulatus suuresti taotlejast endast ja tema teadmistest. Teiseks tuleb selgitada taotlejale tõendite esitamise vajalikkust ja hinnata kas taotlejast tulenevalt on nende tõendite esitamine mõistlik ja võimalik. Isegi juhul kui taotleja ei esita tõendit, peab haldusorgan kaaluma ise selle tõendi hankimise võimalusi. Asjasse puutuvate isikute arvamuse välja selgitamist on ilmselt pädeval asutusel oluliselt lihtsam saavutada seoses erinevate registrite kasutamise võimalikkusega.

1.2.2.4 Tõendist tulenevad piirid

Tõendi liigist, sisust ja esitamise ajast võivad tuleneda ka uurimispõhimõtte piirid. Esmalt käsitletakse tõendite liike ning seejärel nende sisust või ajast tulenevaid erisusi, mis võivad mõjutada uurimiskohustust. Haldusmenetluse käigus tõendite kogumise vorm ja korraldus sõltub suurel määral konkreetse üksikjuhtumi asjaoludest. Tõendite kogumine peab olema eesmärgipärane ja efektiivne (HMS § 5 lõige 2), kasutades ära võimalikult lihtsaid ning kiireid kogumismeetodeid. Andmete kogumise viis peab olema “kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes” (HMS § 3 lõige 2). Tõendite kogumisel ning toimikute koostamisel tuleb arvestada avalikkuse ning andmekaitse põhimõtetega (HMS § 7)¹¹⁸.

Haldusmenetluses kasutatavate tõendite loetelu esitab HMS § 38 lõige 2. Sätte kohaselt võivad olla tõenditeks menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus. Autor selgitab, et uurimiskohustuse täitmiseks on need erinevad tõendite liigid, mida saab haldusorgan menetluses küsida, et teha kindlaks asjaolud mida on vaja otsuse tegemiseks. Täiendavalt ei selgitata iga tõendiliigi sisu ja erinevust teineteisest, sest uurimispõhimõtte üheks tuletiseks on seegi, et haldusorgani jaoks puudub tõenditel ette

¹¹⁶ Annus, R, 2008, lk 502.

¹¹⁷ RKHKo 28.12.2021, 3-17-1994, p 29.

¹¹⁸ Aedmaa, A. jt. (2004) Lk 177 ja 183.

kindlaksmääratud jõud, haldusorgan hindab tõendeid nende kogumis ning moodustab kogutud materjalide põhjal täitevvõimu lõpliku seisukoha. See aga ei tähenda, nagu võiks haldusorgan menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad täielikult tähelepanu alt välja jätta – selline käsitlus oleks ilmses vastuolus menetlusosaliste teabealaste õigustega¹¹⁹.

Samas ei piisa uurimiskohustuse täidetuks lugemisel vaid tõendi esinemisest. Haldusorganil on kohustus ka kontrollida esitatud tõendi sisu. Haldusakti andes ei tohi haldusorgan lähtuda üksnes oletustest¹²⁰ ja kuna haldusorgan on tõendite hindamisel vaba, ei saa üldjuhul pidada uurimispõhimõttega kooskõlas olevaks olukorda, kus haldusorgan isegi ei püüa välja selgitada tõendis toodud järelduse tagamaid, kui ta selles kahtleb¹²¹. Isegi eksperdi abi kasutades ning eksperdiarvamusele tuginedes peab haldusorgan otsust tehes olema veendunud, et ekspert on järginud seadusi ja kehtivat meetodikat. Haldusorgan peab lähtuvalt uurimisprintsipi olema veendunud, et tema otsustuse motivatsioon ning selle faktilised alused on vähemalt formaalsetest kriteeriumidest lähtuvalt korrektsed. Vastutus haldusakti õiguspärasuse eest lasub tervikuna otsust tegeval haldusorganil¹²². Selleks, et mõnda asjaolu tõendatuks lugeda, ei pea olema selles 100% kindel. Tõendi arvestatavaks ja oluliseks lugemiseks piisab, et vastupidine võimalus (s.o tuvastatava asjaolu puudumine) on juhtumi asjaolusid mõistlikult kaaludes praktiliselt välistatud. Kui tõendite vasturääkivuse või puudulikkuse tõttu peaksid tekkima tõsised kahtlused planeeritava otsuse õiguspärasuses, siis tuleb haldusorganil kaaluda täiendavate tõendite kogumist¹²³. Seega peab haldusorgan suhtuma kriitiliselt igasse esitatud tõendisse. Ilmselt saab autori hinnangul eeldada teatud väidete või tõendite usaldusväärst, sest sellise eelduse tegemine on vajalik, et tagada haldusmenetluse efektiivsus ja mitte lõpmatuseni uurida.

Kui esitatud tõendeid on mitu, siis asjaolude uurimise käigus kogutud tõendite võrdlemist HMS ei reguleeri ning seetõttu tuleb vastus sellele küsimusele leida analoogia korras, HKMSi alusel. HKMSi § 16 lõige 3 väljendab kohtumenetluse – ka tsiviilkohtuliku võistleva menetluse – üldpõhimõtet, mille kohaselt ei ole ühelgi tõendil ette kindlaks määratud jõudu: tõendeid hinnatakse nende kogumis ja vastastikususes seoses¹²⁴. Praktikas tuleb küll aga ennekõike isikuliste tõendite korral arvestada möödunud aega, sündmuse erakordsust või vastupidi,

¹¹⁹ Aedmaa, A. jt. (2004), lk 189

¹²⁰ RKHKo 20.01.2021, 3-19-569, p 11.

¹²¹ RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061, p 14

¹²² Aedmaa, A. jt (2004), lk 199

¹²³ *Ibidem*, lk 175

¹²⁴ Parrest. N, jt (2003), lk 13.

tavapärasust, ning ka küsitleja esitatud küsimuste sõnastust ja järjekorda¹²⁵. Seega ei saa haldusorgan langetada otsust vaid tuginedes taotleja selgitusele vaid peab uurimispõhimõtte ja ka erapooletuse huvides kaasama ka teised asjasse puutuvad isikud, isegi kui see tähendaks vastupidiste tõendite kogumist. Nii positiivsete kui ka negatiivsete mõjutuste tõenäosuse ja ulatuse teabe kogumist on rõhutanud ka Riigikohus¹²⁶.

Uurimiskohustus eeldab, et vastukäivate tõendite korral ei eelistata ühte tõendit meelevaldselt teisele. Valiku tegemine vastukäivate tõendite vahel peab olema ratsionaalselt põhjendatud ning nähtuma haldusakti motivatsioonist¹²⁷. Menetluse eest vastutav haldusorgan võib otsuse tegemisel iseenesest tugineda teiselt haldusorganilt saadud teabele, kuid see ei vabasta teda ennast uurimispõhimõtte järgimisest ning vastutus menetlustulemuse õiguspärasuse (sh selles sisalduva ohuhinnangu) eest jääb igal juhul haldusorganile¹²⁸. Haldusorgan saab anda esialgse hinnangu, kas teistest õigusaktidest tulenevaid nõudeid on järgitud. Kooskõlastamise mõte ei ole pädeva asutuse eest töö tegemine, vaid tehtud otsuse eelnõu kontrollimine ja selle heakskiitmine¹²⁹.

Tõendite puhul on oluline hinnata ka aega, millal tõend haldusorganile esitati ehk kas ta sai või oleks pidanud saama ka sellega arvestada, sest kaalutusõigust teostavalt haldusorganilt saab aga HMS § 4 lõige 2 kohaselt nõuda üksnes selliste asjaoludega arvestamist, mis olid talle teada. Haldusorganil on küll kohustus juhtumi asjaolud omal initsiatiivil välja selgitada, kuid uurimispõhimõtte pole piiramatult. Asjaolu uurimiseks peab esinema mõistlik ajend¹³⁰. Seega ei ole uurimispõhimõtte täies mahus rakendamine alati objektiivselt võimalik, sest tulevikus esinevaid asjaolusid ei ole objektiivselt võimalik ette tõendada. Samas ei saa sündmuste hilisem käik muuta juba toimunud haldusmenetlust õigusvastaseks põhjusel, et menetluse käigus rakendati uurimispõhimõtet ebapiisavas ulatuses või mittenõuetekohaselt. Menetluse õiguspärasuse hindamisel tuleb arvestada, et haldusorgan on kohustatud tegutsema ka olukorras, kus on tegemist ebaselgete asjaoludega, tulevikus toimuda võivate sündmuste prognoosiga või tõenäosusotsustega¹³¹.

¹²⁵ Sullin, K, lk 4.

¹²⁶ RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 25.

¹²⁷ Aedmaa, A. jt (2004), lk 175

¹²⁸ RKHKo 03.05.2019, 3-18-89, p 14.

¹²⁹ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 81

¹³⁰ RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891, p 19.

¹³¹ Annus, R, 2008, lk 502.

Hinnang võib osutada ka ekslikuks, sest prognoosil põhinevate otsuste menetluses ei saagi arvestada kõiki otsusega kaasnevaid tagajärgi – kas asjaolu omas tähtsust või mitte, võib aga ilmned ka tagantjärele. Hinnates, kas lisatõend on vajalik või mitte, peab haldusorgan hindama tõendatava asjaolu tähtsust toimuvas menetluses¹³². Samas olukorras, kus on ilmnevad mõned asjaolud hiljem on Riigikohus olnud seisukohal, et uusi tõendeid saab vaidemenetluses esitada nii haldusorgani nõudmisel kui ka omal initsiatiivil. Asjakohaste tõendite vastuvõtmisest ei saa haldusorgan keelduda. Selline järeldus tuleneb uurimispõhimõttest¹³³.

Tuleb silmas pidada, et haldusorgan teeb otsuse tõendite asjakohasuse ja hulga osas konkreetsel ajahetkel s.o konkreetse haldusmenetluse raames. Sellest johtuvalt ei saa pidada uurimiskohustuse rikkumiseks seda kui haldusorgan on jätnud uurimata isiku tahte olukorras, kus ei olnud ette näha, et konkreetne tegevus võib sellele isikule avaldada mõju, sest valimatult isikute kaasamine ei ole kooskõlas teiste haldusmenetluse põhimõtetega ja põhjustab liigset halduskoormust. Samas on Riigikohus öelnud, et haldusorgani vabandataav mitteteadmine konkreetse sisuga haldusakti andmist välistavast asjaolust ei muuda keelunormivastaselst antud haldusakti materiaalses mõttes õiguspäraseks¹³⁴. Eeltoodu ei mõjuta kolleegiumi praktikast ohuhinnangute ja muude prognoosotsuste kohta, mille sisulise õiguspärasuse hindamisel tuleb lähtuda haldusorganile teada olnud asjaoludest¹³⁵. Ilmselt tuleb siinkohal taas toonitada, et haldusorgan peab alustuseks määrama asja lahendamiseks olulised asjaolud, sisustama määratlemata õigusmõisted ning hindama vajalike õigusaktide rakendumist, sh tsiviilõiguslike, sest nende baasilt saab haldusorgan teha otsuse, mis peab olema ka sisult õiglane.

Teatud juhtudel on haldusorganil õigus kitsendada uurimispõhimõtet ja teha otsus enne isikut kaasamata. Hea halduse tava rikkumisega oleks üldjoontes kindlasti tegemist, kui haldusorgan teeb koheselt ettekirjutuse, ilma puudutatud isikut kaasamata ning temalt selgitusi küsimata. Kiirendatud korras ettekirjutuse tegemine on õigustatud ainult siis, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda (HMS § 40 lõige 3 punkt 1). Kui aga avalikud huvid ei tingi kiiresti ettekirjutuse tegemist, võib isiku kaasamata jätmise ja kõigi asjaolude põhjalik välja selgitamata jätmise tuua endaga kaasa vastavalt Riigikohtu järjepidevale praktikale haldusakti kehtetuks tunnistamise kohtuvaidluse

¹³² Annus, R, 2007, lk 20.

¹³³ RKHKo 14.11.2007, 3-3-1-47-07 p 11.

¹³⁴ RKHKo 15.03.2017, 3-3-1-7-17, p 11.

¹³⁵ RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891, P 19.

korral¹³⁶. Seega on osaliselt uurimisprintsipi rikkumine õigustatav aga seda vaid konkreetsetest asjaoludest tulenevalt. Need asjaolud tuleb siiski eelnevalt välja selgitada.

Eeltoodust johtuvalt seab haldusorganile esmalt tõenditest tuleneva piiri haldusmenetluse seadus, kus on kinnise loeteluna toodud tõendite nimekiri ja samas saab nõuda vaid tõendite arvestamist, mis olid haldusorganile teada, sest uurimispõhimõtte ulatuse suurendamiseks peab olema ka ajend. Ka Riigikohtunik Jüri Põld on jäänud ühe Riigikohtu lahendi osas eriarvamusele ja hinnanud, et konkreetset juhul puudus haldusorganil vajadus ning taotleja umbmääraste seletuste tõttu ka mõistlik praktiline võimalus otsida arhiividest andmeid asja lahendamiseks vajaliku tõendi kohta¹³⁷. Samas hilisemalt selgunud asjaolud ei muuda koheselt varasemat menetlust valeks aga võivad muuta keelunormi vastaselt antud haldusakti sisult õigusvastaseks. Kuigi tõenditel ei ole kindlaks määratud jõudu, siis ei pea olema arvestatud iga esitatud tõendiga vaid hinnatakse neid tõendeid kogumis, sh omavahel vastuolus olevad või negatiivseid tõendid.

Kokkuvõtvalt saab autor tõdeda, et uurimispõhimõtte ei ole piiramatu ja nõustub Ivo Pilvingu seisukohaga, et teistsugusel tõlgendusel saavutatakse lõppkokkuvõttes tulem, mis on küll huvitav ja vaimselt kirgastav lugemisvara juristidele, kuid lahendab oluliselt vähem konkreetset kaebust. Uurimispõhimõtte järgimine ja põhjendamiskohustus saavutavad sellises valguses taotletavale eesmärgile vastupidise tulemuse. Kohtulahendist saab justkui õiguse kujundamise allikas, aga mitte konkreetset vaidlust lahendav instrument, mille nimel tegelikult isik kohtust kaitset otsib¹³⁸. Autori pakutud peamise ühise tunnuse alusel jagatud nelja kategooria eristamine aitab haldusorganil lihtsamini mõtestada, sisustada ja kasutada haldusmenetluses uurimispõhimõtet. Autori hinnangul on uurimispõhimõtte hea halduse tava peamiseks võtmeks, sest see tagab korrektse rakendamisega õiglase ja erapooletu tulemuse, hõlmab endas ka ärakuulamist ning on piiritletud peamiselt proportsionaalsusega. Õige delikaatse tasakaalu leidmine vajalike tõendite osas on haldusorgani ülesanne lähtudes konkreetsest menetlusest ja taotlejast. Seega saab vastata töö sissejuhatuses püstitatud esimesele küsimusele¹³⁹:

¹³⁶ Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: Õigusrikkumise puudumise kohta, 22.05.2013 lk 2.

¹³⁷ Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele haldusasjas nr 3-3-1-62-14.

¹³⁸ Pilv, A. Õigusemõistmine – milliste eesmärkide nimel? *Juridica* IV/2011, Lk 245.

¹³⁹ Kas uurimispõhimõtet on võimalik piiritleda ning anda põhimõtte täitmiseks ette piirid konkreetsete parameetrite kaudu.

uurimispõhimõtte ei ole piiramatu ja autor on pakkunud välja omapoolsed neli erinevat parameetrit kuidas neid piire käsitleda.

1.2.3 Uurimispõhimõtte rikkumise õiguslikud tagajärjed

Kuidas saab aga isik oma põhiõigust kaitsta, kui ametnik menetluses – on selleks siis haldus- või väärteo menetlus –, kas korra või korduvalt eirab hea halduse põhimõtteid? Võimalusi oma subjektiivsete õiguste kaitseks võiks olla mitu¹⁴⁰. Nii võib isik pöörduda kohtusse või selleks, et kontrollida haldusorgani tegevuse kooskõla hea halduse põhimõttega, pöörduda õiguskantsleri poole¹⁴¹. Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava¹⁴². Hea halduse tava põhimõtte järgimine on haldustegevuse kvaliteeti iseloomustav näitaja. Kusjuures lisaks õigusaktide järgmisele hõlmab see ametniku käitumist inimlikult kõige laiemas mõttes¹⁴³. Õiguskantsleri menetluse kaudu on võimalik mõningal määral kujundada avaliku sektori teenindus kultuuri ja ametnikkonna hea halduse tava – nii nagu õiguskantsleri institutsioon seda seni ka teinud on¹⁴⁴.

Hea halduse tava põhimõtet ei sisusta õiguskantsler siiski üksnes menetluspõhimõttena, vaid see loob ka materiaalseid õigusi ja kohustusi. Seda eriti juhul, kui see oleks vajalik PS §-st 10 tuleneva inimväärkuse austamiseks. Näited Eesti õiguskantsleri praktikast annavad tunnistust sellest, et me tõlgendame hea halduse tava põhimõtet ja sellest tulenevat õiguskantsleri pädevuse ulatust laialt. Lai tõlgendus on vajalik selleks, et tagada isiku õiguste tõhus ja lünkadeta kaitse. Asjaolu, et seadusandja ei ole suutnud tagada kõigile inimese õigustele õigusaktidest tulenevat kaitset, ei tohi saada siin takistuseks¹⁴⁵. Selleks, et öelda, kas asutuse

¹⁴⁰ Alternatiivi pöörduda kohtusse autor käesolevas töös ei analüüsi seoses mahupiirangutega.

¹⁴¹ Allikmets, S, lk 230.

¹⁴² Õiguskantsleri seadus RT I 1999, 29, 406 § 19 lõige 1.

¹⁴³ N. Parresti ettekanne „Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid“ Balti riikide ombudsmanide konverentsil Riias 10.–11.12.2007. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti>.

¹⁴⁴ Allikmets, S, lk 230.

¹⁴⁵ N. Parresti ettekanne „Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid“ Balti riikide ombudsmanide konverentsil Riias 10.–11.12.2007. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti>.

tegevus vastab hea halduse tava põhimõttele, ei piisa üksnes normide formaalsest järgimisest – hea halduse tava põhimõte on "midagi enam". Lisaks õigusaktide järgimisele on hea halduse tava osaks on ka ametnikupoolne hoolimine inimesest, viisakus, abivalmidus, sõbralikkus, kohusetundlikkus, väarikus¹⁴⁶. Vähemoluliste vormilist laadi menetlusõiguse rikkumiste korral, mis ei mõjutanud lõppotsust (nt tõendi arvestamata jätmine), piisab üksnes otsuse põhjenduse muutmisest või menetlusosalise täiendavast informeerimisest. Tõsisemad on aga need uurimispõhimõtte rikkumised, millel on otsene mõju lõppotsusele – sellisel juhul võib haldusorgan haldusakti kehtetuks tunnistada¹⁴⁷. Seega võivad hea halduse põhimõtte sh uurimispõhimõtte rikkumisel olla ka konkreetsed tagajärjed sõltudes uurimispõhimõtte rikkumise ulatusest ja mõjust.

Tõuseb küsimus, kas hea halduse rikkumine annab lisaks selle konstateerimisele isikule õiguse nõuda kahju hüvitamist – olgu selleks ka moraalne kahju avaliku võimu väärhaldusest tingitud hingelise valuna¹⁴⁸. Erinevalt halduskohtust kannab haldusorgan haldusmenetluses ka tõendamiskoormust: koormava haldusakti andmisel peab asutus suutma tõendada, et esinevad haldusakti andmiseks vajalikud faktilised eeldused¹⁴⁹. Reeglina peab haldusorgan jätma koormava haldusakti andmata, kui selle andmise alused ei ole tõendatud. Soodustavate haldusaktide ja toimingute puhul on olukord keerulisem. Esmalt peab soodustuse taotleja (vajadusel asutuse juhtnõõride abiga) tõendama, et soodustusele õiguse tekkimiseks ette nähtud eeldused on täidetud. Õigus haldusaktile või toimingule võib tuleneda ka põhiõigustest. Kui isikul on põhimõtteliselt õigus soodustusele, kuid esinevad seda õigust piiravad normid, siis on asutuse ülesandeks juba tõendada, et esineb faktiline alus mõne piirangu kohaldamiseks¹⁵⁰.

Kuna tõendite kogumine on osa haldusorgani poolt läbiviidavatest menetlustoimingutest, siis kohaldub puuduliku uurimismenetluse suhtes HMS § 58 – haldusakti kehtetuks tunnistamist ei saa nõuda üksnes menetlusnõuete rikkumisele või vorminõuetele mittevastavusele tuginedes, lähtuda tuleb sellest, kas vastavad rikkumised võisid mõjutada asja sisulist otsustamist või mitte. Teisalt tuleb märkida, et mõningates olukordades võib uurimismenetluse ebakorrektnel läbiviimine endaga kaasa tuua ka otsuse sisulise õigusvastasuse, mis omakorda võib viia otsuse kehtetuks tunnistamiseni. Taoline olukord võib tekkida näiteks siis, kui haldusorganile on

¹⁴⁶ N. Parresti ettekanne „Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid“ Balti riikide ombudsmanide konverentsil Riias 10.–11.12.2007. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti>.

¹⁴⁷ Aedmaa, A. jt (2004), lk 190

¹⁴⁸ Allikmets, S, lk 230.

¹⁴⁹ Aedmaa, A. jt (2004), lk 181

¹⁵⁰ *Ibidem*, lk 176

seadusest tulenevalt antud iseseisvaks otsustamiseks kaalutusõigus¹⁵¹. Viies läbi haldusmenetlust lasub seega haldusorganil suur vastutus uurimispõhimõtte põhjalikuks kasutuses, samas kehtib kohustus tagada, et toimingud oleksid ka proportsionaalsed ja vajalikud seoses teiste põhimõtetega.

Uurimispõhimõtte järgimise kontrolli murekohad jaotuvad laias laastus kaheks: uuritud on liiga palju või uuritud on liiga vähe. Liiga palju uurimine on olukord, mis viib tavaliselt mõne muu põhiõiguse või -printsipi rikkumiseni. Haldusorganil võib faktiliselt olla juurdepääs erinevatele andmebaasidele või teabele, kuid seadus ei pruugi olla andnud volitust selle teabe kasutamiseks. Ka ei ole haldusmenetlus koht ega aeg õngitsemiseks, et ehk õnnestub isikule külge haakida mõni muu rikkumine mõnes muus asjas. Uurimine peab siiski olema piiratud konkreetse haldusmenetlusega. Uurimise vähesus on tavaliselt seotud sellega, kui alusnormi ei ole piisava põhjalikkusega selgeks tehtud ehk on teadvustamata, milliste eelduste kontrollimist normi rakendamine kätkeb. Mõnel juhul on põhjuseks, et alusnormis on määratlemata õigusmõisteid, keerulisi termineid, viiteid teistele normidele või muul põhjusel on eeldused reguleeritud kuskil mujal. Mõnel juhul tuleb teistele normidele tuginemise ja sellest tulenev uurimisvajadus hoopis normide süstemaatilise tõlgendamise, ilma sellekohase selge viiteta¹⁵².

Juhul kui siiski esitatakse otsuse osas vaie, siis on ka vaideorganil kaalutusõigus, kas ja milliseid tõendeid koguda. Oluline on siinkohal rõhutada, et vaideorganina ei tohi vaide läbivaatamisel lähtuda üksnes haldusorgani asja lahendamisel aluseks olnud andmetest ja tõenditest ilma neid omapoolselt kontrollimata. Kui vaideorganil on alust arvata, et juba haldusorgani hinnatud tõendite uuesti hindamisel või uute tõendite kogumisel võib jõuda erinevale tulemusele, siis tuleb tõendeid ka uuesti hinnata¹⁵³.

Seega toob uurimispõhimõtte rikkumine leebeimal juhul kaasa vaide, kus haldusorganil¹⁵⁴ on taaskord võimalus hinnata määratud ja kogutud tõendite ringi. Äärmisel juhul tuvastatakse, et on jäetud uurimata või hindamata osa tõendeid, mis oleksid muutnud tegelikku lahenduskäiku. Sellisel juhul võib lõppeda vaie haldusakti kehtetuks tunnistamisega. Uurimispõhimõtte rikkumist ei õigusta õiguskantsleri hinnangul asjaolu, et linnas puudus konkreetne ametnik. Kohaliku omavalitsuse tegevused ei saa olla oluliselt halvatud või üldse lakata, kui osa

¹⁵¹ Aedmaa, A. jt (2004), lk 189

¹⁵² Sullin, K, lk 4.

¹⁵³ Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: Vaidemenetluse läbiviimine, 23.05.2014, lk 5-6.

¹⁵⁴ Autori märkus: valet menetlevad üldjoontes sama haldusorgani teine ametnik kui vaide all oleva otsuse teinud ametnik.

ametikohti on täitmata. Kohaliku omavalitsuse üksus peab suutma tagada oma funktsioneerimise igal ajahetkel. See on oluline inimeste põhiõiguste tagamiseks¹⁵⁵. Seega ei saa välista töökoormus või ametnike puudus uurimispõhimõtte rikkumist. Autori hinnangul on see levinud probleem Eestis, suuremates linnades on oluliselt rohkem tööd ja vaidlusi, sest puudutatud isikute ring on suurem ning väiksemates linnades täidavad tihtipeale ametnikud mitmeid erinevaid avalikke ülesandeid.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et uurimispõhimõtte jälgimine on vajalik, sest vastasel korral võib tulemuseks olla õigusvastane haldusakt, sest HMS § 54¹⁵⁶ seab haldusakti õiguspärasuse eelduseks ka kaalutlusvigade puudumise. Ilma asjaolusid uurimata ei ole võimalik teha kaalutlustotsust õigetele asjaoludele tuginedes. Selle kohustuse rikkumine ei ole vabandataav tööjõu puuduliku korraldamisega.

¹⁵⁵ Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: Kohaliku omavalitsuse tegevus ehitusprojekti läbivaatamisel, 14.11.2014, lk 3

¹⁵⁶ Haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

2. UURIMISPÕHIMÕTTE RAKENDUMINE EHITUSÕIGUSE LOAMENETLUSTE NÄITEL

Teine peatükk käsitleb haldusorgani uurimispõhimõttest tulenevaid piire ehitusõiguse ehitus- ja kasutusloa menetlustes ja kontrollib neid läbi esimeses peatükis esitatud nelja parameetri. Esmalt selgitatakse loamenetluse eesmärki ja seejärel vaadatakse iga pakutud parameetri piiri ehitusõiguse loamenetluses eraldi. Töös antakse vastus ka sissejuhatuses toodud teisele¹⁵⁷ ja kolmandale¹⁵⁸ küsimusele ning hinnatakse hüpoteesi¹⁵⁹ paikapidavust.

2.1 Lubade eesmärk ja põhiõiguse kaitseese ehitusõiguses.

Esmalt selgitatakse, milleks on ehitusõiguses vaja taotleda luba ehitamiseks ja millist põhiõigusi see kaitseb, sest see annab ülevaate, millega peab haldusorgan oma menetluses arvestama. Luba on haldusakt, millega isikule antakse õigus tegevuseks või tuvastatakse siduvalt säärase õiguse olemasolu. Nii ühel kui teisel juhul kaotab luba seadusest tuleneva loakohustusega kehtestatud üldise preventiivse keelu tegevuse suhtes, mis reeglina langeb mõne põhiõiguse kaitsealasse. Loa taotlejal on seega enamasti põhiseaduslik õigus loa saamiseks, kui puuduvad seaduses sätestatud tingimused loa andmisest keeldumiseks. Nõnda tuleneb õigus saada ehitusluba põhiõigusest omandi vabale kasutamisele¹⁶⁰.

Omandipõhiõiguse oluliseks osaks on õigus kinnisasja kasutada ning sellel ehitada, arvestades avalik-õiguslikke piiranguid. Omandipõhiõigus mõjutab seega planeeringuid ja ehitust reguleerivate õigusaktide kohaldamist¹⁶¹. Kui avalik-õiguslikes eeskirjades ei sisaldu sätteid, mis oleksid konkreetse ehitusprojekti vastu, on omanikul PS § 32 järgi tagatud ehitusvabaduse alusel õigus saada ehitusluba. Seega ei ole põhiseadusega kooskõlas olukord, kus avalik-

¹⁵⁷ Kas ja kuidas peab haldusorgan rakendama HMS-ist tulenevat uurimispõhimõtet ehitus- või kasutusloa andmisel sh kas uurimispõhimõtet muudab olukord, kus taotleja esitatud tõend on koostatud kutsega isiku poolt.

¹⁵⁸ Kas või kuidas haldusmenetluse teised põhimõtted või ehitusõiguse üldpõhimõtted muudavad uurimiskohustuse ulatust või sisu.

¹⁵⁹ Töö hüpotees on väide, et haldusorgani kohustust, rakendada uurimispõhimõtet, ei piira pädeva isiku poolt tõendi esitamine või pädeva isiku poolt koostatud tõendi esitamine ehitus- ja kasutusloamenetluses.

¹⁶⁰ Pilving, I, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö, Tartu 2006, lk 217

¹⁶¹ Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 5. tr. Tallinn: SA Iuridicum 2020, paragrahv 32 selgitus p 6.

õiguslikele eeskirjadele vastavale ehitusprojektile ehitusloa andmine sõltub haldusorgani kaalutusõigusest. Niisiis kujutab kogu ehitus-planeerimisõigus omandiõiguse osaks oleva ehitusvabaduse piirangut¹⁶².

Uurimiskohustus näeb ette ka teiste isikute omandile võimaliku mõju välja selgitamise mis võib tuua kaasa taotleja enda omandi vaba kasutuse piiramise. Omand on AÕS § 68 lõike 1 järgi isiku täielik võim asja üle ning igal omanikul on õigus asja vallata, kasutada ja käsutada ning nõuda kõigilt teistelt isikutelt nende õiguste rikkumisest hoidumist ja rikkumise tagajärgede kõrvaldamist. Eelnevast tuleneb, et naaberkinnisasjade omanike õiguste hindamisel ei saa eelistada üht omanikku teisele ning põhimõtteliselt on kõigil naaberkinnisasjade omanikel õigus oma kinnisasjaga õiguskorra piires vabalt toimida¹⁶³. On paratamatu, et ühe kinnisasja intensiivne kasutamine võib piirata naabri võimalusi oma maatüki kasutamisel. Riik ja omavalitsused ei tohi võimaldada isikutel enda omandiõiguse teostamisel kahjustada piiramatult teiste isikute ja avalikke huve (PS § 19 lõige 2 ja § 32 lõige 2 kolmas lause). Ehitusloa andmisel ei saa aga olla takistuseks igasugune naabri vara väärtuse vähenemine uue ehitise tõttu. Ka naabri omandiõigus ei ole piiramatu. Naaber peab taluma ehitise rajamist, mis on lubatud planeeringuga ja sobib ümbrusse ning on ka muidu õiguspärane¹⁶⁴. Ehitusvabaduse all tuleb mõista maaomaniku õigust oma kinnistut hoonestada ja ehituslikult kasutada seaduste raames. Viimane asjaolu väärrib esiletoomist, sest suvaline ja piiramatu ehitusvabadus ei ole omandiõigusega kaitstud¹⁶⁵. Naaberkinnisasja omanik ei saa keelata teisele kinnisasjale ehitamist ainuüksi seetõttu, et talle ei meeldi, et keegi tema kinnisasja läheduses elaks või ei tagaks talle näiteks metsavaadet¹⁶⁶.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et ehitusluba on vajalik, et lubada ühe põhiõiguse realiseerumine s.o omandi vaba kasutamine. See õigus ei ole siiski ka piiramatu ja sellele on seatud ehitus- ja planeerimisõigusega teatud piirangud. Lisaks võivad tekkida piirangud ka naabrite põhiõigusest enda omandit ehk naaberkinnistut vabalt kasutada, kuid ka naabriõigused on vastastikku piiratud nii ehitus- ja planeerimisõigusega kui ka ehitada sooviva isiku õigustega. Haldusorgani uurimiskohustus on välja selgitada ühelt poolt kas taotletav tegevus vastab avalik-õiguslikele nõuetele ja samas teiselt poolt hinnata ja kaaluda ka mõju teistele isikutele.

¹⁶² „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), Lk 3-4.

¹⁶³ RKHKo 11.04.2005, 3-2-1-33-05, p 13

¹⁶⁴ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 16.

¹⁶⁵ Mikli, S, Pelisaar, A, Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi, *Juridica III/2016*.Lk 185

¹⁶⁶ RKHKo 11.04.2005, 3-2-1-33-05, p 13

Omanikud on vastastikku võrdses positsioonis ja eelistust haldusorgan nende õiguste vahel teha ei tohi. Kui puuduvad õigusaktidest tulenevad keelud ja naabrite omavahelised õigused on tasakaalus, siis ei ole loa väljastamine enam haldusorgani kaalutusotsus.

2.2 Põhimõtetest ja nõuetest tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetlustes

Peatükis käsitletakse eelmise peatüki esimese parameetri rakendamist seoses ehitusõiguse loamenetlustega ja hinnatakse sissejuhatuse kolmanda küsimuse esimest poolt. Esmalt selgitatakse uurimiskohustust piiritlevaid ja seejärel avardavaid põhimõtteid. Õiguse põhimõtted on väga kõrge abstraktsuse tasemega eesmärgilised õigusnormid. Põhimõtted on tuletatavad õigusest enesest, need kajastavad seaduse eesmärkide taga olevaid väärtusi. Põhimõtetes peab kajastuma seaduse eesmärgile vastava tegevuse viis ja sellest peab selguma, miks mõni konkreetne nõue on kehtestatud. Põhimõtted annavad seaduse kohaldamisele suuna ning on olulised ka seaduse nõuete täpsustamisel. Õigusnormide vastuolu korral saab põhimõtetele tugineda kui kollisiooninormidele ja kõrgemat õigust sisaldavatele väga suure abstraktsustasemega õigusnormidele¹⁶⁷. Esmalt hinnatakse uurimispõhimõtet piiritlevaid põhimõtteid.

Ehitusõiguse kontekstis on seaduseandja juba hinnanud ette, kui kaua võib kesta menetlus, et olla efektiivne. EhS seab nii ehitus- kui kasutusloa menetlustele konkreetse ajalise tähtaja s.o haldusorgan annab loa 30 päeva jooksul taotluse esitamise päevast arvates¹⁶⁸. Kui pädev asutus veendub, et taotlus vastab loa kontrolli esemeks olevatele nõuetele ning keeldumise aluseid ei esine, tuleb luba anda etteantud tähtaja jooksul¹⁶⁹. Seega on seaduseandja juba eelnevalt hinnanud, et see on see mõistlik aeg, mis võiks kuluda haldusorganil menetluste läbiviimiseks, sh uurimispõhimõtte rakendamiseks. Küll aga on haldusorganil siiski võimalik määrata menetlusele pikem tähtaeg lähtudes HMS-ist¹⁷⁰. Selleks on vaja siiski teavitada uus tõenäoline aeg ning viivituse põhjendus. Autori hinnangul saab seda sätet kasutada just uurimispõhimõtte eesmärkide saavutamiseks, et tagada lõpptulemusena õiguspärane haldusakt, kui asja lahendamiseks vajalikud asjaolud ei ole veel tõendatud või vajavad täiendavat selgitamist. Aga

¹⁶⁷ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 13

¹⁶⁸ Ehitusseadustik § 42 lõige 5 ja § 54 lõige 4.

¹⁶⁹ S, Mikli, Kaalutusruum kasutusloa andmisest keeldumisel, *Juridica*, 10/2017 lk 728

¹⁷⁰ Haldusmenetluse seadus § 41: Kui haldusakti või toimingut ei ole võimalik anda või sooritada ettenähtud tähtaja jooksul, peab haldusorgan viivitusest tegema teatavaks haldusakti andmise või toimingut sooritamise tõenäolise aja ning näitama ettenähtud tähtajast mittekinnipidamise põhjuse.

nagu eelpool selgitatud, siis peab aja pikendamise ajendiks kogutav tõend olema ka vajalik ning täiendav kuluv aeg ei tohi olla menetlusosalisele ebaproportsionaalne. Selleks, et efektiivsuse põhimõtet mitte rikkuda, tuleb hinnata, kas menetluse pikendamisel tekkiv viivitus on proportsionaalne seoses uurimist vajava asjaoluga.

Lisaks ehitusseadustikus kehtestatud tähtaegadele tuleb arvestada haldusmenetluse üldiste põhimõtetega ja korraldada menetlus võimalikult kiiresti (HMS § 5 lõige 2). Õigus kiirele menetlusele on hea halduse tava osa ja haldusorgan peab oma töökorralduse ja menetluspõhimõtted kujundama selliseks, et need võimaldaksid seaduses ettenähtud menetlustähtaegadest kinni pidada¹⁷¹. See tähendab ka seda, et seaduses määratud tähtaeg on maksimaalne ehk kui võimalik, tuleb viia menetlus lõpuni kiiremini. Samas on Riigikohus leidnud Töötukassaga seotud vaidluses, et töökoormuse tõttu uurimispõhimõtte piiramine oli vabandata¹⁷². Ilmselt ei ole see siiski ehitusõiguses asjakohane, sest isegi aastane üle Eestiline ehitus- ja kasutuslubade koguhulk ei ole võrdväärne Töötukassale kaasuses laekunud 1 kuu taotluste arvuga¹⁷³.

Taotlejal on õigus ka üleliigseid ebamugavusi vältivale ja lihtsale menetlusele¹⁷⁴. Ebamugavusi põhjustavat menetlust on õiguskantsler ette heitnud ka Tallinnale seoses haljastuse inventeerimise nõude esitamisega projekteerimismenetluses, sest piisava täpsusastmega usaldusväärne teabe oleks saanud välja selgitada ka muul ja isikuid vähem koormaval viisil. Selleks võib kasutada ka Maa-ameti kaardirakendusi või näiteks ka linnaametnike korraldatud paikvaatlust. Eestis kasvavaid enamikke puuliike on keskmiste teadmistega inimesed reeglina võimelised ära tundma olemata selleks eriharidusega ja läbimata vastavat täiendkoolitust¹⁷⁵. Autor on eeltoodud seisukohaga nõus, et teatud tõendid on väga lihtsasti kogutavad ametniku paikvaatluse teostamise tulemusel, sh minnes kasutusloa menetlustes ehitise vastavust projektile ise kohapeale tuvastama ilma selleks fotosid või auditit nõudmata. Näiteks Rae vald on esitanud oma kodulehel juhised¹⁷⁶ kasutusloa taotlemiseks ja lisanud dokumentide loetelu,

¹⁷¹ Õiguskantsler Ülle Madise soovitus: ehitusteatise menetluse korraldamise muutmiseks Tallinnas, 27.10.2020, lk 1.

¹⁷² RKHKo 27.05.2013, 3-3-1-16-13, p 29.

¹⁷³ Kohtulahendi andmetel registreeriti 2010. a kokku 94 318 uut töötut, mis on keskmiselt 7860 uut töötut igas kuus. Sissejuhatuses on toodud, et 2022 aastal väljastati kokku 5384 ehitus- ja kasutusluba.

¹⁷⁴ Haldusmenetluse seadus § 5 lõige 2: Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

¹⁷⁵ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena, 28.07.2022, lk 7-8.

¹⁷⁶ Rae valla kodulehel olev juhised: [Kasutusloa saamiseks esitatavad olulisemad dokumendid - Rae vald](#) (kontrollitud 17.02.2023)

kus on nõutud ka fotod ehitisest. Autori hinnangul ei välista seadus paikvaatluse asendamist taotleja poolt saadetud fotodega. Küll aga ei saa olla menetlusse võtmise eelduseks selliste tõendite esitamise nõuet, sest see põhjustab kasutusloa andmise menetluse pikenemist, sest fotod edastamine ei ole EhS-ist tulenev nõue ega edastamata jätmisel ka kasutusloast keeldumise alus. Seega võib tekkida olukord, kus haldusorgan seab selliselt enda kohustuse (ehitise vastavuse tuvastamine ehitusprojektile) täitmiseks tõendite esitamise taotleja kanda. Ilmselt oleks see õiguspärane, kui anda taotlejale valik, kas ta soovib edastada fotod või haldusorgan teostab paikvaatluse kokkulepitud ajal.

Uurimispõhimõtet soodustavad kindlasti ärakuulamise põhimõte ja kaasamise nõue. Ärakuulamise põhimõtte all on silmas peetud põhiõiguste hartast tulenevat põhimõtet, et igaühel on õigus, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada. Puudutatud isiku ärakuulamine on haldusmenetluses väärtuslik informatsiooni kogumise allikas. Asjaga seotud isiku käsutuses on tihti üliolulisi andmeid ja tõendeid. Isiklikult puudutatud inimene on huvitatud võimalikult paljude, vähemasti teda võimalikult soodsas valguses näitavate asjaolude väljatoomisest¹⁷⁷. Seega aitab see põhimõte täita haldusorgani uurimiskohustust vähemalt soodsate asjaolude tuvastamisel.

Uurimiskohustusest ja EhS § 42 lõikest 6 tulenevalt on haldusorganil, lisaks taotleja ja teiste haldusorganite kaasamisele, kohustus kaasata ka vajadusel isikud, keda võib ehitise ja ehitamine puudutada. Kindlasti kaasatavateks isikuteks on eelkõige isikud, kelle õigusi võib ehitusloa andmine riivata. Tegu on HMS § 11 lõike 1 punkt 3 kohase kaasamisega. Kolmandate isikutena on HMS mõttes käsitletud kinnisasja omanikku ja piirneva kinnisasja omanikku. HMS § 11 lõikes 2 nimetatud isikud, kelle huve võib antav ehitisluba puudutada, on võimalik menetlusse kaasata EhS 42 lõige 8 alusel¹⁷⁸. Riigikohus leiab, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Naabrite õiguste piiramine ei välista ehitusloa andmist, kuid neile tuleb anda võimalus kaasa rääkida neid puudutava otsuse tegemisel¹⁷⁹. Kui pole ilmselge, et ehitisluba ei riivanud kaebaja õigusi, peab haldusorgan isiku kaasama ehitusloa menetlusse¹⁸⁰. Kohtupraktika ei erista siin riive ulatust ja Riigikohus on öelnud lisaks teises lahendis, et ka

¹⁷⁷ Aedmaa, A. jt (2004), lk 216

¹⁷⁸ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 81

¹⁷⁹ RKHKo 98.10.2002, 3-3-1-56-02, p 9.

¹⁸⁰ RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 11.

väheintensiivsed õiguste riived on halduskohtus vaidlustatavad¹⁸¹. Õiguse riivamisel tuleb õigustada nimelt riivamist ennast, mitte viidata, et puudub alus õiguse riivamata jätmiseks¹⁸². Seega tuleb kaasata alati kui pole ette näha riive puudumist, sh ka vähem intensiivse.

Kuna kaasamine on osa uurimiskohustusest, siis ei saa olla aktsepteeritav haldusorgani poolt selle kohustuse seadmine taotlejale, eriti enne taotluse esitamist. Autorile teadaolevalt on seda kohustust rikkunud paljud haldusorganid, näiteks nõuab Rae vald oma kodulehe juhistes¹⁸³, et konkreetsete hoonete ja varjualuste püstitamise taotlusele tuleb lisada kaasa ka kõigi kinnistu kaasomanike nõusolekud või korteriühistu volitatud esindaja nõusolek. Sellise nõude lisamisega dokumentide nimekirja edastab haldusorgan oma kohustuse taotlejale. Analoogset olukorda (pannes kohustuse võtta naabritelt kooskõlastused ehitusprojektile) on õiguskantsler hinnanud võimalikuks uurimisprintsipi vastu eksimiseks, sest sellisel jäetakse seaduskuulekalt käituda soovivaid kodanikud, kes ei suuda naabritelt kooskõlastused hankida, hätta¹⁸⁴.

Teiseks, kui avaldajatel ei õnnestu hankida kõikidelt naabritelt nõusolekut võib haldusorgan, olles alustanud menetlust ehitusloa andmiseks, kaasata avaldajate naabreid menetluse kolmandate isikutena ning kaaluda nende huvisid juba menetluse raames. Peab ka mainima, et taotleja võimekust (lisaks kontaktandmete saamise võimekusele) võivad pärssida pahatahtlikud naabrid, kes nõuavad taotlejalt täiendavaid ressursse oma nõusoleku eest, mida nad haldusorgani poolse kaasamise tulemusel nõuda ei saaks¹⁸⁵. Seaduses ole otsesõnu keelatud taotlejal hankida puudutatud isikute arvamusi ja nõusolekuid, küll aga ei tohi nende puudumine takistada taotluse esitamist ja menetluse algatamist. Igatahes on haldusorganil kohustus uurida, et antud nõusolek ei oleks vaid formaalne allkiri paberil.

Läbi uurimispõhimõtte täitmise on võimalik väljastatavat haldusakti põhjendada. Haldusakti põhjendamine on vajalik esmajoonel selleks, et haldusakti õiguspärasus oleks hiljem kohtulikult kontrollitav. Sellest peab nähtuma õiguslik alus, tuvastatud faktilised asjaolud, mis viisid otsuse tegemisele ja diskretsiooni korral ka kaalutlused, millest asutus juhendus¹⁸⁶.

¹⁸¹ RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16, p 8.

¹⁸² Sullin, K, lk 3.

¹⁸³ Rae valla kodulehel olev juhised: [Hoone püstitamine - Rae vald](#) (kontrollitud 17.02.2023)

¹⁸⁴ Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: Kohaliku omavalitsuse tegevus ehitusprojekti läbivaatamisel, 14.11.2014, lk 3-4.

¹⁸⁵ Autor selgitab: pahatahtlik naaber võib nõuda taotlejalt oma kinnituse eest näiteks tasu. Kui naaber esitaks analoogse nõude haldusorgani kaasamise tulemusel, siis haldusorgan lahendab eelkõige avalik-õiguslikke küsimusi ja saaks lähtuda naabri huvide võimalikust kahjustamisest ehk naabri vastuväide peaks olema põhjendatud, mitte ostetud.

¹⁸⁶ Aedmaa, A. jt (2004), lk 30

Kokkuvõtvalt saab öelda, et hea halduse või HMS-ist tulenevad põhimõtted tagavad ja aitavad selgitada normide eesmäärke. Ehitusõiguses piiravad uurimispõhimõtet efektiivse menetluse põhimõtted ja seaduseandja on seadnud menetlusele tähtaja s.o 30 päeva. Seda saab küll pikendada aga see pikendamine peab olema proportsionaalne ehk vajalik tõendi hankimiseks. Arvestada tuleb ka tõendist saadavat kasu asja lahendamiseks ning võrrelda seda ajakuluga, mis pikenedes põhjustab ebamugavusi taotlejale. Kiire menetluse põhimõttest tulenevalt on seatud tähtaeg maksimaalne ja selle pikendamine ei tohi sõltuda haldusorgani töökoormusest. Uurimispõhimõtte eesmärki aitavad tagada hea halduse ärakuulamise põhimõte ning EhSi nõue isikute kaasamiseks, kelle õiguseid või huve võib luba puudutada. Need isikud tuleb haldusorganil ise tuvastada ja menetlusse kaasata arvestades, et kaasata tuleb ka isikud, kelle puhul on hoolsuskohustuse täitmisel ette näha ka väheintensiivne riive õigustele. Arvamuse küsimine taotleja poolt ei ole küll keelatud aga see ei tohi takistada menetlust ehk olla taotluse esitamise eelduseks või taotluse täiendamise nõudena käsitletav. Sissejuhatuses püstitatud kolmanda küsimuse esimesele poolele saab eeltoodust vastata, et kuigi EhS on sätestanud ette menetluse kestvuse, siis üldistele HMS põhimõtetele tuginedes on siiski piiratud uurimispõhimõtte rakendamine seoses teiste HMS põhimõtetega, eelkõige on peetud siin silmas proportsionaalsust menetluse pikendamisel seoses täiendava uurimise vajadusega. Samas laiendavad ja toetavad uurimispõhimõtet igati kaasamise nõue ja ärakuulamise põhimõte.

2.3 Ehitusõiguse lubade kontrollesemest tulenevad uurimispõhimõtte piirid loamenetluses

Käesolev peatükk käsitleb ehitusõiguse loaesemest tulenevaid piiranguid uurimispõhimõttele. Ehitusloa taotlemise kohustuse eesmärk on sisuline kontroll ehitusnormidest ja -nõuetest kinnipidamise üle ning huvikonfliktide lahendamine¹⁸⁷. Esmalt selgitatakse ehitusõiguses loamenetluste kontrollieset ehk EhS-iga reguleeritud nõuete kogumit ja seejärel huvikonflikti lahendamist loamenetlustes läbi uurimispõhimõtte. Lisaks selgitatakse olukorda, kus haldusorgan peab lahendama uurimispõhimõttest tulenevalt ka küsimusi, mis ei ole loataotlusega hõlmatud ning hinnatakse, kuidas uurimispõhimõtet on võimalik kitsendada läbi standardite. Peatükis antakse vastus sissejuhatuse kolmanda küsimuse teisele poolele.

¹⁸⁷ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 36.

EhS-i regulatsiooni kohaldamise eelduseks on, et tegemist on EhS-i mõistes ehitise ja ehitamisega. Töö mahupiirangu tõttu ei analüüsi autor haldusorgani rolli olukordades, kus ei ole kindlat teada, kas ese on ehitise või tegevus on ehitamine või mitte. Autor võtab eelduseks, et tegevus, milleks luba taotletakse on ehitamine ja valmiv objekt on ehitise EhS-i mõistes. Asja ehitiseks klassifitseerimine tähendab eelkõige ehitisele esitatavate nõuete arvestamise kohustust. Samuti tähendab see kohustust arvestada ehitamisele esitatavaid nõudeid¹⁸⁸. EhS § 11 lõikes 2 esitatakse ehitisele esitatavate nõuete kataloog. Sisuliselt on tegemist näitliku nõuete kataloogiga. Selle kataloogi esitamine seaduse tasemel annab seaduse järgijatele indikatsiooni selle osas, milliseid nõudeid seadus üldse hõlmab. Seadus hõlmab üksnes objektiivseid ja objektiivselt hinnatavaid nõudeid. Nõuete alt jäävad välja subjektiivseid hinnanguid eeldavad nõuded, nagu nõuded esteetikale, kasutajate personaalsetest eelistustest lähtuvad nõuded jmt¹⁸⁹.

EhS-i kohaselt antakse ehitisluba, kui esitatud ehitusprojekt vastab õigusaktides sätestatud nõuetele, eelkõige detailplaneeringule või projekteerimistingimustele ning ehitisele ja ehitamisele esitatud nõuetele¹⁹⁰. Seega tehakse ehitusloaga kindlaks projekteeritud ehitise vastavus õigusnormidele¹⁹¹. Ehitise on ehitamise otsene ja soovitud tagajärg. Selle saabumist on ehitusloa andmisel vaieldamatult väga täpselt silmas peetud. Kuna nõuetele mittevastava ehitise püstitamiseks ei tohi ehitisluba anda, on ehitise kui resultaat hõlmatud vähemalt ehitusloa kontrolliesemega¹⁹². Ehitise vastab siis nõuetele, kui seda saab kasutusotstarbele vastavalt ohutult kasutada¹⁹³, seega tuleb ehitusloa menetluses lisaks ehitisele ja ehitamisele esitatavate nõuete kontrollimisel hinnata ka kasutamisele esitatavaid nõudeid. Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et ehitusloa andmise otsustamisel ei tohi kohalik omavalitsus piirduda hinnanguga, kas projektijärgset ehitist on ehitustehniliselt võimalik välja ehitada. Hinnata tuleb ka seda, kas sellist ehitist on võimalik hiljem efektiivselt kasutada¹⁹⁴. Kuna ehitised ja nende kasutusotstarbest tulenevad nõuded on väga erinevad, siis ei asu autor neid täiendavalt analüüsima ja tõdeb vaid, et haldusorgan peab eelnevalt need nõuded igakordselt tuvastama ja seejärel kontrollima ehitise vastavust konkreetsetele kasutusotstarbest tulenevatele nõuetele.

Ehitusloa kontrolliese on piiratud taotlusega. Ehitusloa andmisel tuleb kontrollida, kas taotlusega esitatud ehitusprojekt ja projektikohane ehitise vastavad nõuetele (EhS § 42 lõige 1).

¹⁸⁸ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 8

¹⁸⁹ *Ibidem*, lk 25

¹⁹⁰ EhS § 42 lõige 1.

¹⁹¹ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 72

¹⁹² Pilving. I, 2006, lk 185

¹⁹³ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 24

¹⁹⁴ RKHKo, 20.10.2005, 3-3-1-33-05, P 9.

Nii ei saa koos ehitusloaga kehtestada nõuet, mis seab tulevikus antava kasutusloa eeltingimuseks muu ehitise, näiteks lasteaed, kasutusloa taotlemise¹⁹⁵ või haljastuse rajamise, kuna haljastus ei ole olemuslikult ehitusloa kontrollieseme osa (eesmärk on ehitada ehitusloakohustuslikku ehitist)¹⁹⁶. Ehitusluba ei anna õigust vundamendiaugu tekitamiseks pommi lõhata, ehitusmaterjali kohalevedamisel sõidukiirust ületada jne. loa toime ulatub ainult nende aspektideni, mille üle otsustamiseks ehitusloa andjal on pädevus ja millele ehitusloa regulatsioon on kontsentreeritud¹⁹⁷. Ehitusloast ei tulene abstraktne õigus ehitada kinnistule mida iganes, vaid üksnes õigus teostada konkreetse projekti elluviimiseks vajalikud tööd. Projekt on esmalt osa ehitusloa taotlusest, muutub aga ehitusloa andmise korral sisuliselt ehitusloa enda resolutsiooni osaks, sest just projekt määrab ära selle, millist ehitist ja milliste ehituslike võtetega on adressaadil õigus püstitada¹⁹⁸. Seega hindab pädev asutus eelkõige ehitusprojekti vastavust üldistele ehitisele ja ehitamisele esitatavatele nõuetele¹⁹⁹. Teisisõnu piiritleb haldusorgani uurimiskohustust taotluses esitatud ehitise nõuetele vastavuse tuvastamisega.

Kasutusloa menetluses²⁰⁰ ei välista uurimiskohustust projekti kohane ehitamine, sest see ei taga siiski igal juhul kasutusloa saamist, sest lisaks ehitisele tuleb kontrollida ka selle kasutamise nõuetekohasust ja viimane ei ole ehitusloa reguleerimiseseme elemendiks. Kasutusotstarbe nõuetekohasus ja sobivus on laiem küsimus, kui vaid ehitise vastavus taotletud kasutusotstarbe puhul esitatavatele nõuetele²⁰¹. Kasutusluba on avalik-õiguslik konstateering, et ehitist vastab nõuetele ja et seda võib hakata kasutama selleks ette nähtud eesmärgil. Kasutusloa teine funktsioon on kasutusotstarbe määramine. Luba sisaldab kahte erinevat elementi – vastavuse tõendamist ja kasutusotstarbe määramist²⁰². Riigikohus on seisukohal, et uurimispõhimõttest tulenevalt on haldusorganil kohustus enne kasutusloa andmist ehitisest lähtuva ohu kahtluse korral ohu olemasolu või puudumine välja selgitada. Haldusorgan peab vajalikku hoolsust rakendades ja vajaduse korral täiendavaid andmeid kogudes jõudma selgusele, kas ehitisest lähtub konkreetne oht või mitte. Seejuures peab hindamine toimuma

¹⁹⁵ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Projekteerimistingimuste ja ehitusloa kõrvaltingimused, 06.04.2018, lk 2.

¹⁹⁶ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 72

¹⁹⁷ Pilving. I, 2006, lk 183

¹⁹⁸ *Ibidem* lk 183

¹⁹⁹ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 71.

²⁰⁰ EhS § 50 lõige 2: Kasutusluba antakse, kui valminud ehitise ehitamine vastas ehitusloale ning ehitist on võimalik kasutada nõuete ja kasutusotstarbe kohaselt.

²⁰¹ Pilving. I, 2006, lk 193

²⁰² „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 95

seda põhjalikumalt, mida olulisemat hüve ähvardava kahju saabumise võimalusele ohukahtlus viitab. Kui kasutusloa andmise menetluses tekib selline kahtlus, ei tohi haldusorgan kasutusluba välja anda enne, kui ta on ohukahtluse kõrvaldanud, st kas teinud kindlaks ohu olemasolu või veendunud ohu puudumises. Kui kasutusloa andmise menetluses on haldusorganil ohukahtlus tekkinud või pidi objektiivse ja asjatundliku hinnangu järgi tekkima, kuid jääb kõrvaldamata, siis on kasutusluba igal juhul õigusvastane sõltumata sellest, kas ehitisest lähtuv oht tegelikult esines²⁰³.

Uurimiskohustust suurendab, kui kasutusloa andmisel ilmneb, et ehitusluba ei olekski tohtinud välja anda, sest ehitusprojekt ei olnud nõuetekohane. Vea ilmnemisel tuleb kaaluda ehitise omanike ja kolmandate isikute õigusi ja huve. Riigikohus leiab, et reeglina on elamu seniste elanike õigused ja huvid, mis on suunatud elamu senise kasutusotstarbe säilitamisele, kaalukamad kui ettevõtlusvabadus ja ettevõtja huvi alustada elamus äritegevust²⁰⁴. Riigikohus on ka rõhutanud, et erinevate õiguste ja huvide kohase tasakaalu saavutamiseks ja isikute õiguste kaitseks on haldusorganil võimalik anda kasutusluba ka kõrvaltingimusega (HMS § 53 lõige 2 p 2), reguleerides tuulikute puhul näiteks nende töörežiimi (nt töötamise aega ja/või võimsust vms)²⁰⁵. Või olukorras, kus ehitusload on õigusvastased, võimalik n-ö lõplike kasutuslubade andmise otsustamiseni anda tuulikute käitamiseks ajutised kasutusload (HMS § 53 lõige 1 p 1, lõige 2 p 3; ehitusseadustiku § 56). See võib olla vajalik mh selleks, et mõõta tegelikku tuulikute lähtuvat müra²⁰⁶.

Uurimiskohustus hõlmab ka huvikonflikti lahendamist menetlustes. Jättes ehitusprojekti sisulise nõuetekohasuse, sh kooskõla naabri õigustega kontrollimata, rikub haldusorgan riigikohtu hinnangul haldusmenetluses kehtivat uurimisprintsipi²⁰⁷. Ehitusluba on tüüpiline topeltnõu haldusakt, andes ühele isikule õigusi juurde ja piirates teise omi²⁰⁸. EhS § 12 lõike 3 kohaselt tuleb arvestada ehitamisest mõjutatud isikute õigusi ning rakendada abinõusid nende õiguste ülemäärase kahjustamise vastu²⁰⁹. Ehitis ei vasta nõuetele, kui ehitis või selle projektikohane kasutamine kahjustaks ebamõistlikult kolmandate isikute õigusi²¹⁰. Ehitusluba saab teoreetiliselt kellegi õigusi rikkuda juhul, kui lubatav ehitustegevus on

²⁰³ RKHKo 08.06.2021, 3-17-2591, p 19.

²⁰⁴ RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 11.

²⁰⁵ RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 32.

²⁰⁶ *Ibidem* p 42.

²⁰⁷ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 36.

²⁰⁸ Pilving. I, 2006, lk 212

²⁰⁹ RKHKo 08.06.2021, 3-17-2591, p 17.

²¹⁰ RKHKo 20.08.2005, 3-3-1-34-05, p 8.

vastuolus ehitusloa sisulisi või selle väljaandmise menetluslikke nõudeid sätestava õigusnormiga, millest tuleneb kellegi subjektiivne õigus²¹¹. Näiteks on Riigikohus heitnud ette, et nii varalise kui ka mittevaralise kahju ärahoidmiseks ja isikute põhiõiguste kaitseks oleks kohalikul omavalitsusel tulnud tegutseda ennetavalt ning hinnata lubade andmisel ehitisega kaasnevat müra²¹².

Tiheasustusosalal, kus naabruskonfliktid valdavalt ette tulevad, tuleb põhiline töö huvide tasakaalustamisel ära teha juba planeeringu kehtestamisel, sest sellega määratakse krundi ehitusõigus²¹³. Pädeva asutuse kaasamiskohustus ei ole absoluutne. Kui kavandatava ehitisega seonduvaid küsimusi on arutatud detailplaneeringu või projekteerimistingimuste andmise menetluses, saab pädev asutus arvestada nimetatud menetlustes väljendatud seisukohti. Kaasamine on kohustuslik isikute puhul, kes ei ole teadlikud ehitise kavandamisest²¹⁴. Seega saab öelda, et kehtiva planeeringuga, mis määrab krundi ehitusõiguse, on osaliselt juba leevendatud haldusorgani uurimispõhimõtte kohustust seoses kolmandate isikute õiguste rikkumise välja selgitamisega. Riigikohus on ühes lahendis hinnanud, et kuigi täiendavate tuulikute lisandumine võrreldes planeeringuga ei pruugi ületada müranorme, siis üldplaneeringus on asutud seisukohale, et tuuleenergia tootmine konkreetses mahus on piisav ja suuremas mahus tuuleenergia tootmist ei peeta vajalikuks. Kõnealuses üldplaneeringus fikseeritud tuuleparkide koguvõimsus näitab ära mahu, milles vallaelanikel tuleb tuulegeneraatorite tööga kaasnevat müra avaliku huvi tõttu taluda²¹⁵. Seega aitavad kehtivad planeeringud vähendada haldusorgani uurimiskohustust huvikonflikti lahendamisel.

Teatud juhtudel ei ole uurimiskohustus piiratud vaid taotluse eseme nõuetele vastavuse lahendamisega. Mõnikord on haldusorgan taotluse alusel algatatud haldusmenetluses sunnitud otsuse tegemiseks ületama taotluse piirid, tehes otsuseid ka küsimustes, millele taotluses otseselt viidatud ei ole. Taoline tegevus on lubatav, kui see on uurimispõhimõtte teostamiseks vajalik ning põhineb seaduslikul alusel²¹⁶. See tekitab küsimuse kas uurimiskohustus hõlmab ka tsiviilõiguslikke küsimusi, näiteks omaniku nõusoleku või juurdepääsu servituutide küsimuste lahendamist ehitusloa menetluses. EhS-is ei ole seotud omaniku nõusolekut ehitamise õiguspärasusega²¹⁷. Ilma hoonestusõiguse seadmiseta muutub nii kinnistuomaniku

²¹¹ TlnRK 21.12.2006, 3-06-2228, p 8

²¹² RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16, p 41.

²¹³ Pilving. I, 2006, lk 211

²¹⁴ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 83

²¹⁵ RKHKo, 08.08.2016, 3-3-1-88-15, p 28.

²¹⁶ Aedmaa, A. jt (2004), lk 186

²¹⁷ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 73

nõusolekul kui ka tema tahte vastaselt kinnistule püstitatud ehitise koheselt maatüki oluliseks osaks, minnes seega kinnistuomaniku omandisse. Seega on ehitusloa adressaadi ja kinnistuomaniku suhted jäetud nii ehitusloa kontrolli- kui ka reguleerimisesemest väljapoole. Sellest tulenevalt ei saa ehitusloa andmisel rikkuda maaomaniku õigusi, sest tema nõusolekuta on ehitamine niikuinii välistatud. Ka kaasomanike vähemuse tsiviilõigusi ei pea haldusorgan ehitusloa andmisel arvestama, küll aga tagama ohutuse nende elule ja tervisele²¹⁸. Ehitise ja ehitusprojekti nõuetele vastavuse kontrollimise kohustus on kohalikul omavalitsusüksusel hoolimata sellest, kas kaebaja kui ehitise kaasomanik on andnud nõusoleku ehitamiseks²¹⁹.

Isegi kasutusloa menetluse kontekstis on Riigikohus öelnud, et ehitise aluse maa omaniku nõusoleku puudumine ei anna alust ehitise kasutusloa andmisest keeldumiseks²²⁰. EhS-i regulatsioon on siiski vaid avalik-õiguslikke nõudeid sisaldav ja eraõiguslike probleemide lahendamiseks tuleb kasutada muid kanaleid²²¹. Ka ei ole haldusorgani pädevuses lahendada vaidlust, kas ehitusloa kehtetuks tunnistamise taotluse esitamine on kooskõlas kaasomanike vahel sõlmitud tsiviilõigusliku lepinguga. Võimalik lepinguline vaidlus lahendatakse tsiviilkorras²²². Avalikul võimul ei ole kohustust otsida naabrite vahel kompromissi ehitamiseks või maa kasutamiseks, kui selline kohustus ei tulene otseselt õigus aktist. Haldusorgan peab pooled ära kuulama ning nende arvamuste põhjal tegema põhjendatud otsuse. Naabrite vaheline lahkarvamus ei saa seisata kogu loamenetlus protsessi. Avaliku võimu esmane ülesanne on öelda, millised piirangud kehtivad konkreetses asukohas avalikust huvist (sh õigusaktidest) tulenevalt²²³.

See aga ei tähenda, et igal juhul võib nõusoleku puudumisel väljastada ehitusloa. EhS § 44 punkti 4 järgi tuleb ehitusloa andmisest keelduda juhul, kui ehitise või ehitamisega kaasneb kinnisasja omanikule püsiv negatiivne mõju, mis on üleliia koormav ja mida ei ole võimalik piisavalt vähendada ega leevendada. Seega ei pea ehitusloa andmiseks olema omaniku nõusolekut. Küll aga tuleb tema seisukoht ära kuulata ja tema huve kaaluda. Omaniku seisukohtade ära kuulamata ja huvide kaalumata jätmise tõttu ei saa haldusorgan olla

²¹⁸ Pilving, I, 2006, lk 207

²¹⁹ HKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13, p 21.

²²⁰ RKHKm 10.04.2018, 3-15-1590, p 11.5.

²²¹ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 27

²²² RKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13, p 25.

²²³ Mikli, S, Pelisaar, A, Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi, *Juridica III/2016*, lk 184.

veendunud ka ehitusloa sisulises õiguspärasuses²²⁴. Ehitusloa andmisel tuleb arvestada kavandatava ehitise ja selle kasutamise kaasnemaid mõjutusi tervikuna²²⁵. Seejuures ei tohi põrkuvaid huve kaaluda vaid abstraktselt, vaid arvestada tuleb nende mõjutamise ulatust ja kokkusobitamise võimalusi²²⁶. Haldusorganil tuleb lubade andmisel leida kõigi poolte huve optimaalselt arvestav lahendus²²⁷.

Määratlemata õigustumõistete puhul aitab uurimiskohustust kitsendada standardid. EhS-i tasemel on esitatud üksnes nõuete eesmärgid, põhimõtted nende saavutamiseks ja nõuete kataloog. Selliselt jääb seadusega ehitistele esitatavate nõuete regulatsioon abstraktseks²²⁸. Riigikohus on seisukohal, et sellises tehnilises valdkonnas nagu ehitus on palju erinevaid nõudeid, mida ei ole nende rohkuse tõttu mõistlik ega ka võimalik õigusaktides sätestada. Seetõttu on vaid üksikud nõuded toodud ehitusseaduses ja muudes õigusaktides. Ülejäänud ehitusnõuded ei tulene õigusaktidest, vaid on kehtestatud eelkõige standarditega, sh Eesti standarditega²²⁹. Standardile saab haldusmenetluses tugineda õigusakti nõude täpsustamisel ja põhjendamiskohustuse täitmisel. Standardist ei saa tuleneda sellist kohustuslikku nõuet, mida ei ole võimalik taandada õigusaktile. Haldusmenetluses standardile tuginemine vähendab suvaotsuse võimalust ja suurendab õiguskindlust. Seda eelkõige seetõttu, et standardid on välja töötatud konsensusel alusel ja need kirjeldavad mingis valdkonnas üldiselt aktsepteeritud tehnilist lahendust, meetodikat või kvaliteeditaset. Seetõttu võib ka soovitusliku iseloomuga standardile vastavus luua eelduse, et on järgitud head tava ja ehitise vastab nõuetele. Sellisel juhul on isiku tõendamiskoormis väiksem, samas tuleb arvestada ka muude, standardit eiravate lahenduste võimalikkusega²³⁰. Seega täiendavad standardid oluliselt õigusakte – standardites sätestatud tehniliste nõuete järgimine tagab seadusega kehtestatud kohustuslike nõuete täitmise. Kuna hea ehitustava järgimine on EhS-i alusel kohustuslik, võimaldab ehitustehnilistele standarditele tuginemine tõendada ehitise või tegevuse nõuetelevastavust²³¹. Seega vähendab standarditele tuginev ehitusprojekt ja selles käsitletud lahendus haldusorgani uurimiskohustust hinnata

²²⁴ RKHKo 15.04.2021, 3-18-2022, p 19.

²²⁵ RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416, p 23.

²²⁶ RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013, p 27

²²⁷ RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416, p 16.

²²⁸ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 24.

²²⁹ RKKKo, 17.03.2010, 3-1-1-7-10, p 7.2 ja 7.2.

²³⁰ Õiguskantsleri seisukoht: Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine, 24.11.2017, lk 1

²³¹ Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs, Tallinn 2020, Lk 35. Leitav [Microsoft Word - II ja III etapi analüüs.2020-09-19.est.sorainen.final \(eehitus.ee\)](#) (10.03.2023)

esitatud lahenduse nõuetele vastavust. Samas tuleb toonitada, et projekti sisuline kontrolli kohustus jääb ehk kontrollimist ei välista vaid lause, et projekt vastab konkreetsele standardile.

Eeltoodust johtuvalt on peab haldusorgan hindama ehitusõiguses loa andmisel nii ehitise kui ka ehitamise sh ehitusprojekti nõuetele vastavust ja sealjuures lahendama huvikonflikti erinevate puudutatud osapoolte vahel. Ehitusõiguse loamenetlus on seotud ehitisega ehk ei ole võimalik seada nõudeid, mis ei puuduta konkreetset ehitist ja ehitamist ja samas ei saa lubada ka tegevusi, mis ei ole ehitise ja ehitamisega otseselt seotud. Uurimiskohustust ehitusloa menetluses ehitisele esitatavate nõuete osas laiendab asjaolu, et tuleb hinnata lisaks ka kasutamise võimalikkust. Isegi kui ehitada projekti kohaselt on vaja kasutusloa menetluses kontrollida ka kasutamise nõuetele vastavust. Kui ilmneb ohukahtlus, siis on vaja uurida kuni kahtluse kõrvaldamiseni. Samas kui selgub, et ehitusluba ei oleks tohtinud väljastada on vaja vea ilmnemisel taaskord kaaluda erinevaid asjasse puutuvate isikute õiguseid ja vajadusel väljastada kasutusluba koos kõrvaltingimustega, mis võimalikke õiguste riivet leevendavad. EhS ei eelda loa andmiseks omaniku või teiste puudutatud isikute nõusolekuid, küll aga tuleb nad kaasata ja leida kõigi huve tasakaalustav lahendus. Loa andmisest keeldumiseks ei ole mitte nõusoleku puudumine vaid õiguste riive (või selle kahtlus), sest EhS-i regulatsiooni kohastes loamenetlustes lahendatakse eelkõige avalik-õiguslikke küsimusi. Huvikonflikti osas vähendab uurimiskohustust juba kehtestatud planeering. Määratlemata õigusmõisteid aitavad sisustada ka standardid ja seega vähendavad haldusorgani uurimiskohustust nõuetele vastavuse kontrollimisel. Eeltoodud uurimispõhimõtet kitsendavad ja laiendavad aspektid on vastuseks ka sissejuhatuse kolmanda küsimuse teisele poolele.

2.4 Taotlejast tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetlustes

EhS-i regulatsiooni kohaselt võib loa taotluse esitada igaüks ehk taotleja võib olla omanik, pädev isik või muu abistav isik. Järgnevad kaks osa võtavad selle võimaluse arvesse ja hinnatakse haldusorgani uurimiskohustust selle valguses. Lisaks antakse vastus sissejuhatuse püstitatud teisele küsimusele ja hinnatakse hüpoteesi paikapidavust.

2.4.1 Taotlejast tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetluses

HMS § 15 lõige 1 kohustab haldusorganit vastu võtma kõik isikute poolt talle esitatud taotlused, olenemata sellest, kas taotlus on koostatud korrektselt või mitte. Haldusorgani kohustuste hulka ei kuulu mitte üksnes formaalselt aktide andmiseks vältimatult vajaliku menetluse läbiviimine, vaid ka hoolitsemine selle eest, et ka õiguslaste teadmisteta ja asjaajamises vilumatul isikul oleks võimalus menetluses tulemuslikult osaleda. Nõustamine ja selgitamine võib toimuda nii taotleja palvel kui ka haldusorgani algatusel, iseäranis juhtudel, kui isiku õiguste kahjustamise oht on piisavalt suur ja tõenäoline. Näiteks juhtudel, kui taotluses esinevate puuduste kõrvaldamata jätmise tulemuseks on suure tõenäosusega taotluse rahuldamata jätmine. Asjatundlik nõustamine on oluline eriti keerukamate ning põhjalikumate analüüsi vajavate menetluste puhul²³². Uurimispõhimõtte rakendamisel tuleb arvestada menetlusosalise võimekust esitada väiteid ja tõendeid. Riigikohus hindas, et teenust osutav riigi äriühing ei vaja konkurentsimenetluses oma seisukohtade esitamisel ja tõendamisel sellist abi nagu väikeettevõtja või tavatarbija²³³.

Nõuetele mittevastavat taotlust ei tohi jätta tähelepanuta või koheselt tagastada, vaid asutus peab aitama kodanikul taotluse õigesti vormistada ja selgitama, milliseid täiendavaid dokumente tuleb esitada²³⁴. Kui inimene väljendab selgelt soovi esitada kasutusteatis ja sellega seotud dokumendid ehtisregistrisse muul viisil, tuleb seda soovi käsitada avaldusena EhS § 48 lõike 1 teise lause kohaldamiseks. Sellises olukorras ei ole hea haldusega kooskõlas, kui inimene suunatakse uuesti ehtisregistrit. Inimese soovile tuleb läheneda sisuliselt, mitte formaalselt. Õiguskantsler on ka varem selgitanud, et hea halduse põhimõttega on kooskõlas see, kui haldusorgan arvestab menetlusvormi valides inimese soove ja võimalusi. Kui riik on loonud haldusülesannete täitmise hõlbustamiseks registri, mille kasutajamugavus ei ole kõigi jaoks ühesugune, seda suurem on haldusorgani vastutus selle registri rakendamise eest. Kui inimene ei suuda mõistlike pingutustega registrisse andmeid esitada, peab tal olema võimalus anda andmed haldusorganile, kes kannab need registrisse²³⁵. Riigikohus on leidnud, et eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem²³⁶. Kui inimene taotleb

²³² RKHKo 15.02.2005, 3-3-1-90-04, p 16.

²³³ RKHKo 14.03.2022, 3-19-509 p 21.

²³⁴ Aedmaa, A. jt (2004), lk 27

²³⁵ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Selgitamis- ja abistamiskohustus ehitise kasutusteatises esitamisel, 18.11.2021, lk 2-3.

²³⁶ RKHKo,3-3-1-49-01, 23.10.01, p 5.

abi, tuleb tema abivajadus ja selle ulatus välja selgitada. Abivajaduse hindamise tulemuse alusel tuleb haldusorganil teha vastavad otsused, mitte piirduda vaid hinnangute andmisega²³⁷.

Kõiksugu lubade taotlemisel on enamasti vajalikud lisaks loa andja otsusele ka teiste asutuste kooskõlastused. HMS, mille üheks eesmärgiks on tagada kodanikusõbralikum haldus, näeb nüüd ette, et loa andja hangib puudu olevad kooskõlastused ise²³⁸. Kui haldusorganil puudub ehitusloa andmisel kaalutusõigus kaasatud asutuse kooskõlastuse puudumise tõttu, siis on haldusorgani otsustuspädevus piirdub vaid kontrollimisega, kas kooskõlastusest keeldumine pole olnud ilmselgelt meelevaldne. Selleks saab omavalitsus vajaduse korral küsida kooskõlastavalt asutuselt asjakohaseid põhjendusi²³⁹.

Samas kuulub haldusorgani ülesannete hulka ka võimaluste loomine koostööks taotlejaga²⁴⁰. Kui ehitusloa andmise menetluse käigus ilmneb, et ainus selle andmist välistav asjaolu on kaasatud haldusorgani kooskõlastuse puudumine, tuleb kohalikul omavalitsusel menetluse korraldajana tagada taotleja ja asjakohaste asutuste suhtlus selgitamiseks, kas võib esineda leevendusmeetmeid või alternatiive, mille täidetuse korral oleks ehitamine siiski võimalik. Tegu on omavalitsuse menetlusliku kohustusega astuda samme selleks, et leida efektiivses ja eesmärgipärasel menetluses erinevaid pooli rahuldav ja vastandlikke huve tasakaalustav lahendus. Õigusaktid ei kirjuta ette, milliseid menetlustoiminguid kohalik omavalitsus selleks täpselt sooritama peab, ja seega on see jäetud kohaliku omavalitsuse otsustada²⁴¹.

Ehitusloa taotluse võib esitada igaüks. Ehitusloa taotluse esitaja isik ei ole piiratud, et võimaldada esitada loa taotlust paindlikumalt²⁴². Riigikohus on hinnanud, et haldusorgan peab oma kaalutusõiguse alusel otsustama, milliste menetlustoimingute tegemist ta avalduse ehtsuse ja taotleja tahte vastavuse kontrollimiseks vajalikuks peab. Kontroll peab olema seda intensiivsem, mida tõsisemalt on haldusorganil alust kahelda esitatud avalduse vastavuses avaldaja tegelikule tahtele. Kolleegium mõnab, et olukord, kus kandideerimisest loobumise avaldus esitatakse teise isiku vahendusel, eeldab taotluse tegelikkusele vastavuse põhjalikumat kontrollimist²⁴³. Ka õiguskantsel on toonitanud, et isegi kui puudutatud isiku puhul on tegemist abikaasaga, siis tuleb ta kaasata, et selgitada välja tema tahe²⁴⁴. Seega ei vähenda varasemad

²³⁷ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Puudega lapsega pere abistamine, 16.05.2022, lk 1-2.

²³⁸ Aedmaa, A. jt (2004), lk 27

²³⁹ RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 27.1.

²⁴⁰ RKHKo 15.02.2005, 3-3-1-90-04, p 16.

²⁴¹ RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766, p 28.

²⁴² „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 76

²⁴³ RKPJKo 05.10.2017, 5-17-30, p 18.

²⁴⁴ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Rahvastikuregistri kande muutmine, 03.05.2017, lk 2-3.

nõusolekud või perekondlikud suhted haldusorgani uurimispõhimõtet ja loa menetlustesse tuleb siiski kaasata ka puudutatud isik isegi, siis kui ta on varasemalt andnud ehitusprojektile oma allkirja. Eriti muutub see kohustus oluliseks kui ehitusprojekti on hilisemalt menetluse käigus muudetud.

Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole kogu tõendamiskoormuse asetamine üksnes haldusorganile – kuna haldusmenetluses osalevad erinevad osapooled, kelle käsutuses on õige otsuse tegemiseks vajalik teave, siis on täieliku ning objektiivse lõpptulemuse saavutamise seisukohalt lisaks haldusorgani poolt asjaolude väljaselgitamisele vajalik ka menetlusosalise enda aktiivne osalus. Uurimispõhimõtte puhul väljendub selline aktiivne osalus ennekõike HMS § 38 lõikes 3 väljendatud kohustuses esitada haldusorganile talle teada olevad, menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid. Taoline kohustus tugineb üldisemale, HMS § 38 lõikes 1 sisalduvale haldusorgani õigusele nõuda asja lahendamiseks vajalike tõendite ja andmete esitamist²⁴⁵.

Igatahes peab haldusorgan menetlust tehes olema aktiivne, eriti siis, kui oluliste asjaolude väljaselgitamise ülesanne antakse menetlusalusele isikule. Tuleb arvestada võimalusega, et menetlusse kaasatud isikul võib tõendite kogumisel ja esitamisel olla huvikonflikt. Ta ei pruugi olla huvitatud selliste tõendite esitamisest, millest tuleneks tema kohustus viga parandada²⁴⁶. Samas on Riigikohus leidnud tuulepargi rajamise kaasuses, et kuigi taotlejal ei ole kohustust tõendada negatiivset asjaolu, siis oleks pidanud taotlejale andma võimaluse tõendada vastupidist s.o ehk kuidas oli taotleja kavandanud maavarade kasutuskõlblikkuse säilimise kui planeeringus seatud tingimuse täitmise²⁴⁷. Seega isegi kui haldusorgan seab osaliselt tõendite esitamise koormuse taotlejale, siis peab ta teadvustama, et võib juhtuda, et negatiivsed asjaolud tuleb siiski ise välja uurida või vähemalt anda taotlejale võimalus tõendada, et negatiivseid asjaolusid ei ole.

2.4.2 Kutsega taotlejast tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetluses

Järgnev osa käsitleb sissejuhatuses püstitatud teist küsimust ja hindab hüpoteesi paikapidavust, milleks oli, et haldusorgani kohustust rakendada uurimispõhimõtet, ei piira pädeva isiku poolt tõendi esitamine või pädeva isiku poolt koostatud tõendi esitamine ehitus- ja

²⁴⁵ Aedmaa, A. jt (2004), lk 187

²⁴⁶ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Ehitusjärelvalvega viivitamine, 23.10.2017, lk 1

²⁴⁷ RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013, p 28.

kasutusloamenetluses. Kuna taotlejast tulenevad piirid on ühelt poolt seotud taotleja teadmistega, siis leiab siinkohal autor, et kutsega isiku puhul võib eeldada läbi õpingute ja töökogemuse saadud teatud kõrgemate valdkondlike teadmist olemasolu. Küll aga kui haldusorgan tuvastab, et on vaja siiski ka kutsega isikule nii formaalseid kui ka materiaalseid norme selgitada või muul eeltoodud viisil abistada, siis ainult taotleja kutse olemasolu haldusorgani uurimiskohustust ei välista.

Kutsega isiku koostatud ehitusprojekt ei anna samuti alust haldusorganil uurimiskohustusest loobuda. EhS-i seletuskirja kohaselt kui ehitusloa aluseks oleva ehitusprojekti peab koostama pädev isik, siis ehitustehniliste küsimuste korrektse lahendamise eest vastutab nimetatud isik. Kui pädeval asutusel on kahtlus ehitise ohutuses või ehitusprojekti ebakorrektsuses, siis on tal võimalus lasta ehitusprojekt täiendavalt üle kontrollida või jätta ehitusloa põhjendatud juhul andmata²⁴⁸. Samuti on, seoses ehitusloa kontrolliesemega, Riigikohus väljendanud seisukohta, et kohalik omavalitsus kui pädev haldusorgan ei või ehitusloa väljaandmise menetluses piirduda vaid dokumentide formaalse kontrolliga, lootes kergemeelselt, et ehitise nõuetekohasuse ning huvide tasakaalustamise tagab ainuüksi ehitusprojekti koostamine riiklikult tunnustatud arhitekti poolt. Arhitekt on küll kohustatud koostama projekti ehitusnormidele ja -nõuetele vastavalt, kuid ehitusnormide ja -nõuete kohaldamine võib tihti vajada tõlgendamist ja väärtusotsuste tegemist avaliku võimu kandja poolt. Kui kogu vastutus projekti nõuetekohasuse eest lasuks arhitektil, siis kujutaks ehitusloa andmise menetlus endast tarbetut bürokraatlikku asjaajamist²⁴⁹. Seega ehitamise ohutuses veendumist kui ehitusloa andmisel teostatavat järelevalvefunktsiooni ei või pädev asutus delegeerida omanikule, projekteerijale ega ehitajale²⁵⁰. Autor nõustub Riigikohtu seisukohaga ja selgitab, et arvestades eelpool kirjutatud ei ole haldusorgani ülesanne vaid ehitusprojekti ja ehitisele esitatavate nõuete kontroll, sellele lisandub ka huvikonflikti lahendamine ja taotleja poolt palgatud arhitekt ei pruugi olla sõltumatu seda konflikti lahendama.

Eeltoodu tekitab autoris lisaküsimuse: kas kutsete nõue on sellisel juhul EhS-i regulatsioonis õigustatud? EhS § 10 lõike 1 kohaselt tuleb asjatundlikkuse põhimõttest lähtuda alati, sealhulgas ka enda tarbeks ehitamisel. Viimasel juhul on erinev vaid asjatundlikkuse põhimõtte sisu – enda tarbeks ehitamisel on kohustuslik järgida hoolsuskohustust ning ehitada ohutult ja nii, et tegevuse tulemus vastaks nõuetele. Isik, kes pakub oma teenuseid majandustegevuse

²⁴⁸ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 71

²⁴⁹ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 36.

²⁵⁰ RKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13, p 20.

raames, peab järgima ka muid asjatundlikkuse põhimõtte sisuks olevaid nõudeid (selgitamiskohustus ja koostöö tegemine)²⁵¹. EhS-ga hõlmatud tegevuste puhul seisneb avalik huvi avalikus ohutuses või teenuse kasutajate kaitses²⁵². Kohustuslikke kvalifikatsiooninõudeid õigustab oluline avalik huvi – ohutus ja teenuse kvaliteet²⁵³. EhS ei luba ehitada ehitusloakohustuslikku ehitist teisele isikule vaid iseendale²⁵⁴. Sellisel juhul on ebakvaliteetne või võimalik nõuetele mittevastav ehitis ohuks eelkõige omanikule endale ja omanikul on ka eelnevalt olnud võimalik teha valik pädeva spetsialisti palkamise kasuks. Ilmselt saab nõustuda kutsete vajalikkusega vähemalt ehitiste puhul, mille kasutajate arv ei ole ettenähtav ja kes ei saa sellist valikuvõimalust endale lubada.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et haldusorgan peab võtma menetlusse ka puudustega taotlused ja puuduste ilmnemisel abistama taotlejat. Abi intensiivsus sõltub taotleja teadmistest ja tema võimekusest ise tõendeid esitada ja koguda, seega mida suurem kahtlus taotleja teadmatuses, seda suurem kontroll. Kontrolli ei leevenda ka asjaolu, et tegemist on taotlejaga seotud isikuga või kinnisasja omanikuga. Kui haldusorganil puudub kooskõlastuse puudumise tõttu kaalutusõigus, siis uurimispõhimõttest tulenevalt tuleb siiski hinnata kas keeldumine oli õiguspärane ja lisaks lasub haldusorganil seejuures ka nõ vahendaja ja koostöö looja roll erinevate osapoolte vahel. Kuigi taotlejal on endal ka kohustus aidata kaasa tõendite kogumisele, siis tuleb pidada meeles, et taotleja ei ole kohustatud tõendama negatiivseid asjaolusid (nende olemasolul pigem nende puudumist, leevendamist), seega ei pruugi ainult taotlejale jäetud tõendite esitamine tagada menetluse erapooletust. Kutsete olemasolu ei eemalda haldusorganilt uurimiskohustust, sest vastasel juhul on loamenetlus vaid formaalne toiming ja huvikonflikt võib jääda käsitlemata, mis on lisaks ka vastus sissejuhatuses püstitatud teisele küsimusele ning kinnitab ka püstitatud hüpoteesi. Kutsete vajalikkust õigustab siiski olukord, kus ehitisi kasutavad isikud ei saa valida eelnevalt ehitise ehitamises osalenud isikuid ega kontrollida nende pädevust.

²⁵¹ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 19

²⁵² *Ibidem* lk 20

²⁵³ Õiguskantsleri Ülle Madise seisukoht: Ehitusala kvalifikatsiooninõuded, 20.02.2018, lk 1

²⁵⁴ EhS § 19 lõige 2.

2.5 Tõenditest tulenevad piirid ehitusõiguse loamenetlustes

Tõendi liigist, sisust ja esitamise ajast võivad tuleneda ka uurimispõhimõtte piirid. Järgnevas osas selgitatakse esmalt ehitusõiguses küsitavaid tõendeid ja seejärel millistele tingimustele peab tõend vastama, et haldusorgan seda täiendavalt küsida saaks.

Ehitusseadustikus on reguleeritud andmed ja dokumendid, mida tuleb esitada loa saamiseks menetlusse²⁵⁵. Ehitusloa menetlus algab taotluse esitamisega haldusorganile. Menetlusosalise esitatud taotlus on haldusmenetluses üheks tõendite kogumise ning asjaolude selgitamise allikaks²⁵⁶. EhS § 40 lõike 3 kohaselt tuleb ehitusloa taotlusega esitada ka ehitusprojekt. Seega on ehitusõiguses peamiseks menetluse dokumendiks ehitusloa taotlus koos ehitusprojektiga, mis peab andma pädevale asutusele ülevaate ehitatavast ehitisest ning selle nõuetele vastavusest.

Uurimispõhimõtet ei piira taotluse vormivead. Kui taotluses esinevad vormilised puudused, mis takistavad taotluse läbivaatamist ning võivad seada ohtu menetluse õiguspärase läbiviimise, näeb HMS § 15 lõige 2 imperatiivselt ette, et haldusorgan peab esimesel võimalusel andma tähtaja puuduste kõrvaldamiseks²⁵⁷. Riigikohus on hinnanud ühes juhtumis, et kuigi tavapäraselt puudus menetluse iseloomu ja taotleja subjektiivse õiguse puudumise tõttu täiendavate andmete küsimise kohustus, kui andmed olid taotluses ebapiisavad. Küll aga võis see kohustus tekkida kui on ilmne, et taotleja oli teinud vormistamisel vea ning regulatsiooni ebatäpsuse tõttu ei pruukinud aru saada, milliseid andmeid on tal vaja esitada²⁵⁸. Riigikohus on öelnud, et ainuüksi andmete esitamisest ei ole alust järeldada, et isik teadis andmete ebaõigsusest²⁵⁹.

Uurimiskohustus ei ole vaid ehitusprojekti formaalsete nõuetele vastavuse kontrollimine. Formaalset saab pädev asutus kontrollida ehitusprojekti vastavust ehitusprojektile esitatud nõuetele. Ehk pädev asutus hindab kas ehitusprojekt koosneb õigusaktis sätestatud osadest ning kas selle on allkirjastanud pädev isik²⁶⁰. Riigikohus on leidnud, et kasutusloa andmine on kaalutusõiguslik otsus, mille langetamisel ei või kohalik omavalitsus piirduda vaid ehitise projektikohasuse formaalse kontrolliga. Kasutusloa andmise välistab ka see, kui ehitise

²⁵⁵ EhS § 40 lõige 2.

²⁵⁶ Aedmaa, A. jt (2004), lk 185

²⁵⁷ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 80

²⁵⁸ RKHKo 10.04.2014, 3-3-1-16-14, p 23.

²⁵⁹ RKHKo 11.02.2015, 3-3-1-62-14, p 23.

²⁶⁰ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 98

kasutamine kavandatud otstarbel oleks õigusvastane, näiteks rikuks ümberkaudsete elanike õigusi²⁶¹. Autor nõustub Riigikohtuga ja selgitab, et uurimispõhimõttest tulenevalt on vaja haldusorganil lahendada ka puudutatud isikutega tekkiv võimalik õiguste konflikt ja seega ei saa piirduda ehitusloa andmisel vaid formaalse kontrolliga, sest alles kasutusloa andmisel huvikonfliktiga tegelemine võib põhjustada isikutele ebaoproportsionaalseid kulusid ning ehitada soovivad isikul on tekkinud juba õiguspärane ootus sellise ehitise säilimiseks.

Tõendina on lubatud kasutada ka menetlusosalise selgitusi. EhS § 42 lõike 6 kohaselt kaasab pädev asutus menetluse kinnisasja omaniku, kui taotlust ei ole esitanud omanik, ja vajaduse korral kinnisasjaga piirneva kinnisasja omaniku. Lisaks tuleb pädeval asutusel esitada ehitusloa eelnõu EhS § 42 lõike 7 kohaselt kooskõlastamiseks asutusele, kelle õigusaktist tulenev pädevus on seotud ehitusloa taotluse esemega ja arvamuse avaldamiseks asutusele või isikule, kelle õigusi või huve võib ehitise või ehitamine puudutada. Omaniku kaasamine on vajalik, sest EhS-is puudub nõue, et taotluse esitaja peab olema omanik. Eeltoodud isikud on HMS § 11 lõike 1 kohaselt menetlusosalised ja nende selgitused võivad aidata haldusorganil jõuda otsuseni.

Täiendavalt on antud EhS-is haldusorganile võimalus otsustada lisauuringute nõudmine²⁶² või ekspertiisi teostamine. Riigikohus on leidnud, et kasutusloa²⁶³ andmiseks pädev haldusorgan peab tagama kasutusloa andmise menetluses ehitisest lähtuda võivate ohtude asjatundliku ja objektiivse hindamise, kaasates vajaduse korral menetluse teisi haldusorganeid või eksperte²⁶⁴. Riigikohus on hinnanud, et eksperdiarvamus on haldusmenetluses tõend. Tegemist on juriidilises tavatähenduses erialaasjatundja arvamusega, mida haldusorgan saab kõrvutada teiste tõenditega, et oma seisukoht kujundada. Tegu on tõendiga, mida saab halduskohtus hinnata ja teiste tõenditega ümber lükata. Haldusorgan peab vaidluse korral kontrollima, kas eksperdiarvamuse andnud ekspert on olukorda igakülgselt hinnanud, sekkumata samal ajal eksperdi ekspertteadmisse ning vajadusel peab haldusorgan koguma täiendavat teavet²⁶⁵.

Juhud, mil ehitusprojekt tuleb sõltumatu pädeva isiku poolt kontrollida, lähtuvad kahest eeldusest:

²⁶¹ RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03, p 10.

²⁶² EhS § 42 lõige 4

²⁶³ Autori märkus: asjakohane ka ehitusloa puhul.

²⁶⁴ RKHKo 08.06.2021, 3-17-2591, p 18.

²⁶⁵ RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474 p 19.

a) Esiteks on juhud, mil kavandatav ehitis on ehitustehniliselt keerukas või muul põhjusel kõrge ohupotentsiaaliga. Selliste ehitiste puhul peab riskide maandamiseks ehitusprojekt alati olema pädeva sõltumatu isiku poolt üle kontrollitud (ekspertiis tehtud). Sellisest eeldusest lähtuval juhudel ei seata kahtluse alla projekti koostaja pädevust projekti koostamises ega ka projekti nõuetele vastavust.

b) Teiseks on juhud, mil projekti koostaja isikust või koostatud ehitusprojektist lähtuvalt on põhjendatud kahtlus projekti nõuetele vastavuse osas. Kahtluste ümberlukkamiseks või kinnitamiseks on vaja sõltumatu pädeva isiku asjatundlikku hinnangut. Ehitusprojekti kontrollimist on mõistlik rakendada sellisele ehitusprojektile, mis on ehitamise aluseks võtmiseks sobivas mahus ja detailsuses. Väheemas mahus ja detailsuses ehitusprojekti puhul pole tõenäoliselt midagi sisulisemat kontrollida kui üksnes kavandatava ehitise välisilmet ehk sobivust keskkonda ja vastavust planeeringu või projekteerimistingimuste nõuetele²⁶⁶. Uurimisprintsiipt ei tähenda aga, et iga ehitusloa väljaandmisel tuleks läbi viia ehitusekspertiis. Haldusmenetluses on peale eksperdi arvamuse lubatud ka muud tõendid (HMS § 38)²⁶⁷.

Ehitusuuringute vajaduse üle otsustab eelkõige projekteerija, samas on ehitusloa andjal või järelevalvet tegeval isikul alati õigus põhjendatud juhul nõuda mõne uuringu tegemist või olemasolevate uuringute tulemuste täpsustamist. Seda õigust tuleb kasutada kaalutletud ja üksnes põhjendatud juhul²⁶⁸. Ehitusprojekti aluseks olevad uuringud on sätestatud ehitusprojekti uuringuid kirjeldavas paragrahvis EhS §-is 42. Lisauuringute nõudmist tuleb põhjendada ning see on võimalik, kui pädev asutus tuvastab, et ehitusprojekti aluseks olevaid uuringuid ei ole teinud pädev isik, kui ehitise omaduste tõttu oleks olnud vajalik teha teatud uuringuid või kui tehtud uuringud on ilmselgelt ebapiisavad. Lisauuringute nõudmine peab olema seotud EhS-s sätestatud nõuete täitmisega – ühesõnaga, neil peab olema selge väljund, mis on esitatud ehitusprojekti jäetud kajastamata²⁶⁹.

EhS otsesõnu ei reguleeri tõendi liikidest paikvaatlust aga ilmselt on see asjakohane kasutusloa menetluses, et haldusorgan saaks veenduda, et ehitis, mis ehitati vastab kinnitatud ehitusprojektile. Samas on paikvaatlus mõistlik olukordades, kus haldusorgan leiab, et asjaolude tuvastamiseks dokumendi nõudmine on taotlejale jaoks liialt ebamugavusi põhjustav.

²⁶⁶ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 33-34.

²⁶⁷ RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03, p 36

²⁶⁸ „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- [Eelnõu - Riigikogu](#) (kontrollitud 03.02.2023), lk 31,

²⁶⁹ *Ibidem* lk 80

Heaks näiteks on siin varasemalt mainitud õiguskantsleri seisukoht inventariseerimise nõude esitamisega projekteerimistingimuste menetluses, kus õiguskantsler on teinud ettepaneku taotleja poolse dokumendi esitamise nõude asendamiseks ametniku paikvaatlusega²⁷⁰.

Uurimiskohustuse ja hea halduse tavaga ei ole kooskõlas nõuda asjakohatuid andmeid ja dokumente (HMS § 5). Kõik avaliku võimu esitatud nõuded peavad olema seaduslikud, põhjendatud, proportsionaalsed ja mõistlikus seoses nõude eesmärgiga. Haldusorgan peaks iga juhtumit käsitlema eraldi. Igal juhul peab ka ehitusdokumendi nõue olema põhjendatud – sobiv, vajalik ja mõõdukas õiguspärase eesmärgi saavutamiseks. Kasutusloa menetluses tuleb kontrollida ehitise vastavust nõuetele ja ehitusloale²⁷¹. EhS sätestab kohustuse ehitamine dokumenteerida ja kehtestab dokumentide loetelu²⁷² ning nõude dokumentide esitamiseks kasutusloa menetluses²⁷³. Kuigi dokumendi nimekiri on koostatud lahtise loeteluna, siis peavad ehitamist kajastavad dokumendid võimaldama saada ehitise kasutamiseks ning selle kontrollimiseks asjakohast teavet ehitisest ja ehitamisest, sealhulgas ehitamisel kasutatud ehitustoodetest ja -materjalidest. Seega on küsitav näiteks jäätmeõiendi nõue kasutusloa menetluses, sest jäätmeõiend ei edasta asjakohast teavet ehitamisest või ehitisest. Kui jäätmeõiendi nõue selgub alles kasutusloamenetluses ehk alles siis, kui ehitusjäätmed on juba käideldud, siis tagantjärele võib olla võimatu kontrollida, kuidas neid käideldi²⁷⁴. Nõutava dokumendi esitamata jätmine on kasutusloa taotluse puudus ja pikendab menetlusaega. Kui nõutavas dokumendis ei ole kasutusloa andmise otsuse tegemiseks olulist teavet, pikendab selle dokumendi nõudmine menetlusaega ja võib olla taotlejale põhjendamatult koormav. Põhjendamatute nõuete esitamine ja menetlusega viivitamine on vastuolus hea halduse tavaga²⁷⁵. Ilmselt ei saa pidada õiguspäraseks ka Jõelähtme valla kasutusloa dokumentide loetelust leiduvat ehitise ülevaatusse akti nõuet²⁷⁶ ega ka erinevate teenuselepingute nõuded, sest esimesel juhul on tegemist haldusorgani enda kohustusega ehitise üle vaadata ja teisel juhul ei anna dokumendid informatsiooni ehitise või ehitamise nõuetele vastavuse osas. Kaheldava

²⁷⁰ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena, 28.07.2022, lk 7.

²⁷¹ Õiguskantsler Ülle Madise märgukiri: seoses ehitamist puudutavate nõuetega jäätmehoolduseeskirjas, 09.09.2021, lk 1.

²⁷² EhS § 15

²⁷³ EhS § 52 lõige 2 p 10

²⁷⁴ Õiguskantsler Ülle Madise märgukiri: seoses ehitamist puudutavate nõuetega jäätmehoolduseeskirjas, 09.09.2021, lk 1.

²⁷⁵ Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Ehitise kasutusloa menetluses põhjendamatute dokumentide nõudmine, 06.04.2020, lk 2.

²⁷⁶ [Üksikelamu kasutusloa taotlemise dokumentatsioon - Jõelähtme Vallavalitsus \(joelahtme.ee\)](https://www.joelahtme.ee) (kontrollitud 03.03.2023).

väärtusega on ka Tallinna Linnavalitsuse nõue lisadokumendi koostamiseks kaasamist vajavate võrguvaldajate osas²⁷⁷, sest kaasamise kohustus ja kaasatud isikute väljaselgitamine on otseselt haldusorgani ülesanne.

Igatahes peab olema haldusorgani küsitav lisateave taotlejale arusaadav. Õiguskantsler on heitnud haldusorganile ette, et esitatud märkusest (hoone laiendus ei ole arhitektuuriliselt sobiv) ei selgu milline arhitektuuriline lahendus võiks olla sobiv. Haldusorgan ei ole andnud inimesele arusaadavalt teada, mis on valesti ja mis peaks olema teisiti. Kuna arhitektuurilisi ja kujunduslikke nõudeid (sh sobivus linnakeskkonda) mõjutavad paratamatult subjektiivsed hinnangud, tuleb haldusorganil neid nõudeid eriti hoolikalt põhjendada. Kui haldusorgan leiab, et pakutav lahendus ei ole „sobiv“ või puudub „hea arhitektuurne tervik“, siis tuleb neile etteheidetele anda arusaadav sisu²⁷⁸.

Samuti võib tekkida küsimus, et kas kasutusloa menetluse nõue²⁷⁹ esitada ehitusprojekti, mille järgi ehitati on ebavajalik ja taotlejalt liigselt koormav, sest ehitusprojekt on juba varasemalt ehitusloa menetluses haldusorganile esitatud ja ehitada tuleb ehitusprojekti kohaselt²⁸⁰. Üldjoontes kord juba esitatud dokumente ei peaks haldusorganile uuesti esitama²⁸¹. Kui hinnata kasutusloa juures taaskord ehitusprojekti esitamise nõuet, siis on see ilmselt õiguspärane, sest ehitusloa juurde esitatakse eelprojekti mahus ehitusprojekt, mis ei pruugi olla ehitamise aluseks olev projekt s.o kasutusloa juurde esitatav ehitusprojekt on muutunud oluliselt põhjalikumaks. Samuti on võimalik ehitamise aluseks olnud ehitusprojektist haldusorganil kontrollida kas ehitusprojekt on endiselt samasugune kui see, millele ehitusluba väljastati.

Ehitusloa õiguspärasust tuleb hinnata selle andmise hetke seisuga²⁸². Seega on haldusorganil kohustus hinnata ka lisaks esitatud tõendite sisule nende tõendite tekkimise aega. Riigikohus on seadnud tõendi sisu kahtluse alla seoses tõendi tekkimise ajale ja heitnud ette mürauringuga seotud kaasuses kas uuringu abil sai kindlaks teha, et müra normtaset ei ületata ka pärast ehitusloa realiseerimist ja laadimisala kasutuselevõttu, sest uuring oli tehtud 3 kuu peale ehitusloa väljastamist ja 9 kuud enne kasutusloa väljastamist. See võiks nii olla, kui laadimisala

²⁷⁷ [Ehitusluba, ehitusteatis | Tallinn](#) (kontrollitud 03.03.2023).

²⁷⁸ Õiguskantsleri Ülle Madise seisukoht: Ehitusteatise menetlus, 17.10.2022, Lk 1-2.

²⁷⁹ EhS § 48 lõige 4.

²⁸⁰ EhS § 12 lõige 1.

²⁸¹ Õiguskantsler Ülle Madise soovitus: ehitusteatise menetluse korraldamise muutmiseks Tallinnas, 27.10.2020, lk 5.

²⁸² RKHKo 04.12.2017, 3-15-873, p 32.

oli valmis ja kasutusloa puudumisest hoolimata õigusvastaselt kasutusel juba uuringu tegemise ajal²⁸³.

Vajadus arvestada menetluse juures ajafaktoriga tingib nii haldusorgani kui taotleja jaoks vajaduse koguda õigeaegselt taotluse kohaseks menetlemiseks ja taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise otsustamise seisukohalt olulisi tõendeid. Tõendite hilisem ilmumine võib küll osutada menetluse uuendamist tingivaks asjaoluks, kuid menetluse uuendamine ei pruugi viia enam soovitud eesmärgile toetuste jagamiseks kehtestatud ajaliste piirangute tõttu. Seetõttu tuleb menetluse tulemuslikkuse seisukohast eriti rõhutada taotleja ja haldusorgani koostöö tähtsust vajalike tõendite kogumisel ja taotlusdokumentide nõuetekohasuse saavutamisel²⁸⁴.

Tõendite hindamisel võib tõendite väärtust vähendada ka menetlusosalise võimalus varasemas menetluses konkreetne tõend esitada. Kasutusluba ei ole aga õige kolmanda isiku vastuväidetele tuginedes jätta välja andmata juhul, kui kolmas isik oli nõuetekohaselt kaasatud ehitusloa andmise menetlusse ja talle pidi olema arusaadav, et ehitusloa alusel ehitatava hoone või ümberehituse projektijärgne kasutamine toob kaasa tagajärjed, millele vastuväide tugineb. Kasutusloa andmist kaaludes tuleb teisalt arvestada ka seda, kas puudutatud isik on kasutanud võimalust väidetavalt tema õigusi rikkunud ehitusluba vaidlustada. Väidetel, mida oleks saanud esitada ehitusluba vaidlustades, on kasutusloa andmise menetluses väiksem kaal, kuna ehitusluba kehtiva haldusaktina loob nendega seotud asjaolude osas õiguskindluse²⁸⁵. Samas on puudutatud isiku väitel suurem kaal kui selle tõendamiseks on esitatud tõend. Uurimispõhimõtte rikkumiseks on sellise tõendi tähelepanuta jätmist pidanud Riigikohus kaasuses, kus seati kahtluse alla konstruktsioonide kandevõime²⁸⁶.

EhS loetleb andmete ja dokumentide nimekirja, mis tuleb loa saamiseks esitada. Nende olulisemaks osaks on ehitusloa taotlus ja ehitusprojekt. Projekti kontrollimisel ei saa vaid lähtuda formaalsetest nõuetest, sest tuleb lahendada ka huvikonflikt. Haldusorgan võib lisaks menetlusosaliste selgitustele kasutada ka eksperdi abi, nõuda uuringuid või ekspertiisi ning teha paikvaatlust. Nii eeltoodud kui ka muud haldusorgani küsitavad tõendid peavad olema vajalikud asja lahendamiseks. Seega ei saa küsida tõendeid, mis ei anna informatsiooni otsuse tegemiseks konkreetses asjas. Küsitavad tõendid peavad olema ka ettenähtavad (et neid saaks koostada õigel ajal) ja samas olema ka taotlejale arusaadavad. Arvestatakse esitatud tõenditega

²⁸³ RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416, p 21.

²⁸⁴ RKHKo 15.02.2005, 3-3-1-90-04, p 16

²⁸⁵ RKHKo 15.04.2021, 3-18-2022, p 21.

²⁸⁶ RKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13, p 18.

asja lahendamisel ja hilisemalt järgmises seotud menetluses esitatud tõend ei pruugi omada enam sama jõudu, mis ta oleks omanud algses ehitamist lubavas menetluses, kui see jäi seal esitamata. Kindlasti ei tohiks nõua juba esitatud dokumentide uuesti esitamist.

KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös käsitleti uurimispõhimõtte olemust. Eesmärgiks oli uurida põhimõtte tausta, sisu ja eelkõige hinnata selle piire ning kinnitada saadud tulemust ehitusõiguse loamenetluste näitel. Selle jaoks püstitati mitu alaküsimust ja hüpotees. Töö esimeses pooles tegeleti esimese küsimusega ja teine osa vastas teisele ja kolmandale küsimusele ning kinnitas hüpoteesi.

Töö koostamist alustati kõige üldisemast tasemest ja anti hinnang uurimispõhimõtte sisule läbi Euroopa Liidu õiguse, sest Lissaboni lepingu jõustumisest on põhiõiguste harta samaväärne aluslepingutega ehk selle tagajärjel on kõikidel inimestel seadusjärgne õigus heale haldusele. Selle üheks sisuks on ka haldusorgani kohustus uurida hoolikalt ja erapooletult üksikjuhtumi asjaolusid. Õiglane otsus vajab asjaolude välja selgitamist ning erapooletu otsus saab tulla vaid teades lahendatava asja kõiki külgi. Hea halduse põhimõtte rakendumist on tuletatud põhiseaduse §14, mille kohaselt õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Selle väljenduseks on ka õiglaste menetlusnormide loomine ja nende jälgimine, seega on vastutus lisaks materiaalõiguslike normide jälgimisele ja menetlusnormide sh uurimispõhimõtte korrektse jälgimises eelkõige haldusorganil. Kuigi uurimispõhimõtte on jäetud seaduses võrdlemisi lahtiseks, siis peaks Põhiseadus andma indikatsiooni, et mida suurema kaitsega on põhiõigus või selle riive, siis seda suurema hoolsusega tuleb uurimispõhimõtet rakendada.

Täna kehtiva seaduse haldusmenetluse alustalad on nõ uurimine, ärakuulamine ja põhjendamine. Uurimispõhimõtte on sätestatud väga üldisena ja esmapilgul piiramatu kohustusena, seda enam, et haldusorgan ei saa piirduda vaid menetlusosalise või teiste asjaomaste asutuste esitatud tõenditega vaid peab vajadusel ise tõendeid juurde kogudes selgitama välja asjas tähtsust omavad asjaolud. Olles objektiivne peab haldusorgan tuvastama kõik vajalikud asjaolud s.o negatiivsed kui ka positiivsed. Seega peab tõendite ring olema täielik ehk uurida ei saa vaid soodustavaid asjaolusid. Vaid nii saab teha otsuse, mis on kaalutusvigadeta ja proportsionaalne.

Uurimispõhimõtte aga ei ole piiramatu, sest ebaselgete asjaolude väljaselgitamise ebamõistlikult pikk aeg võib mõjutada juba teisi menetlusosalise õiguseid või kohustusi. Kirjandust, kohtupraktikat ja õiguskantsleri sisukohti analüüsides pakub autor välja 4 erinevat kategooriat piiride tuvastamiseks lähtudes peamisest ühisest tunnusest: teised haldusmenetluse

põhimõtetest tulenevad piirid (nii soodustavad kui pärssivad), loa menetluse esemest tulenevad piirid (loaga kontrollse ja sellega seotud olulised asjaolud menetluses), taotlejast tulenevad piirid (teadmised ja võimalused) ning tõendist tulenevad piirid (tõendi liik, sisu ja esitamise aeg). Seega saab vastata töö sissejuhatuses püstitatud esimesele küsimusele. Uurimispõhimõtte ei ole piiramatult ja autor on pakkunud välja omapoolsed neli erinevat parameetrit kuidas neid piire käsitleda.

Töö teine osa annab esmalt ülevaate loa funktsioonist ja seejärel hindab uurimispõhimõtte piire läbi nelja eelpool pakutud kategooria ehitusõiguse näitel.

Ehitusluba on vajalik, et lubada ühe põhiõiguse realiseerumine s.o omandi vaba kasutamine. See õigus ei ole siiski ka piiramatult ja sellele on seatud ehitus ja planeerimisõigusega teatud piirangud ning põrkuda võivad ka naabrite põhiõigused. Omanikud on vastastikku võrdses positsioonis ja eelistust haldusorgan nende õiguste vahel teha ei tohi. Kui puuduvad õigusaktidest tulenevad keeldud ja naabrite omavahelised õigused on tasakaalus, siis ei ole loa väljastamine enam haldusorgani kaalutusotsus.

Esmalt hinnati piire läbi haldusmenetluse põhimõtete. Ehitusõiguses piiravad uurimispõhimõtet kehtestatud menetluse tähtajad s.o 30 päeva. Seda saab küll pikendada aga see pikendamine peab olema vajalik otsustamiseks vajalike asjaolude selgitamiseks näiteks täiendava tõendi hankimiseks. Uurimisele kuluv aja- raha- ning muu ressursi kulu peab olema mõistlikus seoses tõendi ja selle osakaaluga asja lahendamiseks, vastasel juhul võib haldusorgan jääda asjaolusid välja selgitama. Uurimispõhimõtte eesmärki aitavad tagada kaasamine ja ärakuulamine ning EhS annab selleks kohustuse kaasata isikud, kelle õiguseid või huve võib luba puudutada. Need isikud tuleb haldusorganil ise tuvastada ja menetlusse kaasata arvestades, et kaasata tuleb ka isikud, kelle puhul on hoolsuskohustuse täitmisel ette näha ka väheintensiivne riive õigustele. Sellisel viisil tagab haldusorgan oma erapooletuse, sest kaasamise käigus võivad ilmned ka haldusakti andmist välistavad asjaolud. Mõlema sisulisi tõendeid kogudes ja neid kaaludes tagab haldusorgan ka oma otsuste seaduslikkuse. Alapeatükki andis vastuse sissejuhatuses püstitatud kolmanda küsimuse esimesele poolele. Kuigi EhS on sätestanud ette menetluse kestvuse, siis üldistele HMS põhimõtetele tuginedes on siiski piiratud uurimispõhimõtte rakendamine seoses teiste HMS põhimõtete eelkõige on peetud siin silmas menetluse pikendamise võimalusi seoses täiendava uurimise vajadusega.

Järgmises alapeatükis hinnati loa esemest tulenevaid piire ehitusõiguse näitel ja anti vastus sissejuhatuses püstitatud kolmanda küsimuse teisele poolele. Ehitusõiguse loamenetlus on

seotud ehitisega ehk ei ole võimalik seada nõudeid, mis ei puuduta konkreetset ehitist ja ehitamist ja samas ei saa lubada ka tegevusi, mis ei ole ehitise ja ehitamisega otseselt seotud. Haldusorgan peab hindama ehitusõiguses loa andmisel nii ehitise kui ka ehitamise, sh ehitusprojekti, nõuetele vastavust ja sealjuures lahendama huvikonflikti erinevate puudutatud osapoolte vahel. Tuvastati, et uurimiskohustust ehitisele esitatavate nõuete osas laiendab asjaolu, et tuleb lahendada huvikonflikt ja hinnata lisaks ka kasutamise võimalikkust ja selle mõjusid aga uurimiskohustust samas vähendab standarditele tuginev lahendus. Huvikonflikti lahendamise uurimiskohustust aitab piiritleda kehtiv planeering ja võimalus seada kõrvaltingimusi ehitise kasutamiseks.

Taotlejast tulenevate piirangute osas hinnati eelnevalt selgitatud taotleja teadmistest ja võimalustest tulenevaid piire ja anti vastus sissejuhatuses püstitatud teisele küsimusele ja kinnitati hüpoteesi. Haldusorgan peab võtma menetlusse ka puudustega taotlused ja puuduste ilmnemisel abistama taotlejat. Mida nõrgemal positsioonil oma hariduse, ea vms tunnuse põhjal on taotleja, seda intensiivsem on haldusorgani roll. Vajadusel on haldusorgan kohustatud selgitama lisaks formaalsele õigusele ka materiaalse õiguse sisu, sh menetlusosalise teisi võimalusi realiseerida oma soov, ning teatud juhtudel jääb haldusorgan osapoolte vahendaja rolli. Taotleja kohustus esitada tõendeid ei vähenda haldusorgani uurimisõhõimõtet, sest taotleja ei ole kohustatud esitama negatiivseid tõendeid, mis on samas erapooletu ja seadusliku otsuse tegemiseks vajalikud. Ja kutsetega isikute osalemine menetluses või nende poolt koostatud tõendi esitamine ei vähenda uurimisõhõimõtet, sest vastasel juhul on loamenetlus vaid formaalne toiming ja huvikonflikt võib jääda käsitlemata. Kutsete vajalikkust õigustab siiski olukord, kus ehitisi kasutavad isikud ei saa valida eelnevalt ehitise ehitamises osalenud isikuid ega kontrollida nende pädevust.

Viimases alapeatükis hinnati esitatavate tõendite olemusest tulenevad mõju uurimisõhõimõttele. Taaskord leidis kinnitust, et vaid dokumendi formaalne kontroll ei taga uurimisõhõimõtte täitmist, sest sellisel juhul võib jääda lahendamata huvikonflikt. Isegi kasutades eksperti peab haldusorgan vähemalt veenduma kasutatava meetoodika õiguses. Kuigi haldusorgani protsess on tõendite hindamisel vaba, siis ei tohiks lõpptulemusel jääda üles kahtlusi. Kahtlused peavad olema kõrvaldatud aga arvestades üldisi HMS õhõimõtteid. Samas ei saa haldusorgan ka nõuda tõendeid, mida ei ole vaja asja lahendamiseks ega ka tõendeid, mille esitamist ei ole võimalik protsessi käigus ette näha. Tõendite nõudmisel peab olema konkreetne asjaolu teada või selle uurimiseks tekkima ajend. Need tingimused seavad haldusorgani uurimisõhõimõttele piirid. Kuigi üldiselt ei ole tõenditel ettemääratud jõudu, siis

tõendi esitamisel omab siiski kaalu asjaolu, kas seda oleks saanud varem (ehitamist lubavas menetluses) esitada.

Uurimispõhimõtte järgimise kontrolli murekohad jaotuvad laias laastus kaheks: uuritud on liiga palju või uuritud on liiga vähe. Uurimispõhimõtte rikkumine toob leebeimal juhul kaasa vaide ja raskeimal juhul vajaduse alustada menetlust otsast peale. Uurimispõhimõtte rikkumine ei ole vabandata töökoormusega. Taotleja jaoks algab hea halduse põhimõtte jälgimine juba haldusorgani juhtkonna poolsetest tegevustest, et ametnikel oleks tagatud hea haldus põhimõtete jälgimise võimalused, näiteks vastava haldusülesande jaoks piisava hulga pädevate ametnike tagamine.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et uurimispõhimõtte tagab haldusmenetlustes otsustamiseks vajaliku sisu olemasolu. Ilma selle kohustusega võivad jääda menetlused lihtsalt formaalseteks toiminguteks või menetluse tulemuseks võib olla soovimatu haldusakt. Jälgides autori pakutud uurimiskohustuse piire on võimalik põhjalikumalt analüüsida kas uurimiskohustus on täidetud või on olnud selle rakendamine õigusvastane.

OBLIGATIONS AND LIMITS ARISING FROM RESEARCH PRINCIPLES IN CONSTRUCTION LAW FOR EXAMPLES OF PERMIT PROCEDURES

Abstrakt

This Master's thesis dealt with the nature of the research principle. The aim was to examine the background to the principle, its content and, above all, to assess its limits, and to validate the result using the example of building permit procedures. To this end, several sub-questions and hypotheses were formulated. The first part of the paper addressed the first question, and the second part answered the second and third questions and confirmed the hypothesis.

The paper started from the most general level and assessed the content of the research principle through the lens of the law of the European Union, because since the entry into force of the Lisbon Treaty, the Charter of Fundamental Rights is equivalent to the Treaties, i.e., consequently, everyone has a legal right to good administration. It also includes the duty of an administrative body to examine the facts of an individual case carefully and impartially. A fair decision requires the facts to be ascertained, and an impartial decision can only be reached by knowing all the facts of the case. In several documents, the European Ombudsman has also stressed the importance of good administration and its content, including the principle of research, and based on these principles, has also criticized administrative bodies.

The application of the principle of good administration is derived from §14 of the Constitution, according to which the guarantee of rights and freedoms is the duty of the legislative, executive, and judicial powers and of local authorities. This is also reflected in the establishment and enforcement of fair procedural rules, so that, in addition to substantive law and the proper enforcement of procedural rules, including the principle of research, the responsibility lies primarily with the administrative authority. Although the principle of research is left relatively open in the law, the Constitution should give an indication that the greater the protection of a fundamental right or its infringements, the greater the diligence with which the principle of research must be applied.

In Estonian law, the principle of investigation was already laid down in the Administrative Procedure Act of 1936. There, the research principle was already defined by its very nature. The basic elements of administrative procedure in the law in force today (since 2002) are the

so-called research, hearing and justification. In the current law, the duty to investigate is laid down as a very general and, at first sight, unlimited duty. The administrative authority cannot confine itself to the evidence provided by the applicant or by the other authorities concerned, but must itself, if necessary, establish the relevant facts by gathering further evidence. Being objective, the administrative authority must establish the necessary facts, both negative and positive. Thus, the evidence must be complete, i.e., it cannot be limited to the favorable elements, as only in this way can a decision be taken that is not vitiated by an error of assessment and is proportionate. If we look at the procedure in the form of a sphere, proportionality is ensured by the size of the diameter of the sphere, the formal requirements, and the applicable law, the color and material of the sphere, and the principle of the research, including involvement, the relevant and complete content or core of the sphere. In the author's view, the research principle is one of the fundamental principles of administrative procedure since it guarantees the existence of a whole procedural content.

However, the research principle is not unlimited, as an unreasonably long period of time to establish unclear facts may already affect the rights or obligations of other parties to the proceedings. By analyzing the literature, the case-law and the Chancellor of Justice's opinions, the author proposes four different categories of limits based on the main common characteristic: limits resulting from other administrative principles (both facilitative and restrictive), limits resulting from the subject-matter of the permit procedure (the subject-matter of the permit and the relevant facts of the procedure), limits resulting from the applicant (knowledge and capabilities) and limits resulting from the evidence (type of evidence, content and time of submission). The first question posed in the introduction can thus be answered. The principle of research is not unlimited, and the author has proposed four different parameters for dealing with these limits. The setting of limits is necessary to ensure that the administrative procedure is efficient and that the statutory time limits are respected. Without limits, it is very difficult to assess whether the obligation to research has been fulfilled.

The second part of the paper first provides an overview of the purpose of the permit and then assesses the limits of the principle of research through the example of the four categories of building law mentioned above.

A building permit is necessary to allow the realization of one of the fundamental rights, i.e., the free use of property. However, this right is also not unlimited and is subject to certain restrictions under building and planning law and may also conflict with the fundamental rights of neighbors. Owners are in a mutually equal position and the administrative authority may not

make a preference between these rights. If there are no statutory prohibitions and the rights of the neighbors are in balance, the granting of a permit is no longer a discretionary decision of the administrative body.

According to the principles of administrative procedure, the procedure must be purposeful and effective and the way in which data are collected must be appropriate, necessary, and proportionate to the objective pursued. In the field of building law, the time limits set for the investigation principle are limited by the time limits set for the procedure, i.e., 30 days for the granting of a building permit. This can be extended, but the extension must be necessary to obtain evidence. The cost in time, money and other resources of the investigation must be reasonable in relation to the evidence and its relevance to the resolution of the case, otherwise the administrative body may be left to investigate the facts without taking a decision. Thus, the administrative body must first and foremost determine whether the evidence is necessary for the resolution of the case at all and what its relevance is, so that the purpose of the procedure is not a procedure in itself. Involvement and opportunity to be heard help to ensure the purpose of the investigative principle. The EhS sets out as a requirement for involvement. In addition to the applicant, other parties to the proceedings who may be affected by the administrative act must also be involved. These persons must be identified by the administrative authority itself and involved in the procedure, bearing in mind that persons must also be involved in the procedure in the case of whom a low-intensity interference with rights is foreseeable in the exercise of due diligence. In this way, the administrative authority will guarantee its own impartiality, since the inclusion of the persons concerned may also reveal circumstances which preclude the adoption of an administrative act. By gathering and weighing up both types of substantive evidence, the administrative body will also ensure the legality of its decisions. The sub-chapter answered the first part of the third question posed in the introduction. Although the EhS provides for the duration of the proceedings, the application of the principle of research in relation to the other principles of the HMS has nevertheless been limited based on the general principles of the HMS, regarding the possibility of prolonging the proceedings due to the need for further investigation.

The limits imposed by the subject-matter of the authorization depend on the nature, objectives, and legal regulation of the subject matter. The specific circumstances which need to be established can be determined by the administrative authority based on the individual case. Which circumstances are relevant to the procedure depends to a certain extent on how the undefined legal concepts are defined. It is the responsibility of the administrative authority to

define such legal concepts in the context of the individual case. In the case of undefined legal concepts, standards help to delimit the duty of research. A construction project based on standards and the solution proposed therein reduce the administrative body's duty of research to assess the compliance of the proposed solution. However, it must be stressed that the jurisdiction of the substantive examination remains, i.e., the mere statement that the project complies with a specific standard does not preclude the examination.

The building permit procedure is linked to the building, i.e., it is not possible to impose requirements that do not relate to a specific building and construction, and at the same time it is not possible to permit activities that are not directly related to the building and construction. In granting a building permit, the administrative body must assess the compliance of both the building and the construction, including the building project, with the requirements of the law and, in doing so, resolve the conflict of interest between the various parties concerned. It was found that the duty to examine the requirements of the building is extended by the fact that the conflict of interests must be resolved and that the feasibility of the use and its effects must also be assessed. The obligation to carry out an investigation to resolve a conflict of interest also helps to delimit the scope of the planning in force and the possibility of imposing secondary conditions on the use of the building. The administrative body must also resolve the procedure in situations where the specific circumstances may not be directly known or may only become apparent in the future. In such a situation, the doubt as to the impact of these actions must be removed, but the costs of doing so must be proportionate. In addition, the relevant civil law provisions must be assessed, where appropriate, if they are necessary for the resolution of the matter, but without the administrative body exceeding its competence and entering a civil dispute. The determination of the civil law issues must be necessary for the resolution of the proceedings and the rules used must be appropriate. The sub-chapter answers the second part of the third question posed in the introduction.

The limits imposed by the applicant can be broken down into two: the applicant's knowledge and his/her capabilities. The weaker the position of the applicant in terms of education, age, etc., the more intensive the role of the administration. The administering authority also must deal with applications with deficiencies and to assist the applicant when deficiencies become apparent. Even if the application is not clearly formulated, or if the application is false, it is the duty of the administrative authority to ascertain the real intention of the applicant, otherwise the result may be an unwanted administrative act and a significant increase in the administrative burden for both parties. If necessary, the administrative body is obliged to clarify not only the

formal right but also the substance of the material right, including the other possibilities for the applicant to realize his or her wishes. The duty to explain also includes the obligation to inform the applicant of the different types of evidence that need to be submitted, so that they do not fail to submit the evidence necessary for the resolution of the case through ignorance. Although the party to the proceedings must also provide the evidence necessary to satisfy the application, the responsibility for gathering that evidence rests with the administrative authority, which must also assess the objective possibility of the applicant to gather and provide the evidence when requesting it. The applicant's obligation to provide evidence does not diminish the administrative body's investigative discretion, as the applicant is not required to provide negative evidence that is, at the same time, necessary for an impartial and lawful decision. It is obviously much easier for the competent authority to obtain the views of the persons concerned, due to the possibility of using different registers, for example to obtain contact information of persons. Nor does the participation of persons with formal qualifications in the procedure or the production of evidence drawn up by them detract from the principle of research, since otherwise the authorization procedure would be a mere formality and the conflict of interest could remain unaddressed. However, the necessity of qualifications is justified by the fact that the persons using the building cannot select the persons previously involved in the construction of the building or verify their competence. The foregoing answered the second question raised in the introduction and confirmed the hypothesis.

The type of evidence, its content and when it was submitted may also determine the limits of the research principle. First, it is necessary to know what evidence is possible and reasonable to gather. To answer this question, the administrative authority must determine the essential facts that need to be proved to resolve the case. In obtaining the evidence, it is necessary to assess its content, both individually and cumulatively, and the time at which the evidence was submitted to the administrative authority, i.e., whether it could or should have been considered. Evidence is defined in the Administrative Procedure Law as a short list. Evidence is not given specific weight and there is no regulation on its comparison, so it must be assessed as a whole and in relation to each other, including conflicting evidence. Formal examination of a document alone does not guarantee compliance with the principle of the research, as a conflict of interest may remain unresolved. The choice between the evidence and the decision must be reasoned and must be apparent from the grounds for the administrative act. Although it is not forbidden to rely on information obtained from another administrative authority, the responsibility for the legality of the procedure rests with the deciding administrative authority. In using an expert's

opinion or document, the administrative body must also be convinced that the expert has followed the prescribed methodology. Although the process of the administrative body is free to assess the evidence, the outcome should not be open to doubt. Doubts must be eliminated but other general principles of the HMS must also be considered. Without research, an administrative act may only be justified if it is given to prevent harm or to protect the public interest and the need to act is immediate.

For the administrative authority to be able to take account of specific evidence, it must be aware of that fact. There must be reasonable grounds for the obligation to investigate. At the same time, however, events may change in the future, the assessment made in the forecast may prove to be incorrect or the weight of the evidence needed to resolve the case may change. This does not automatically render the administrative procedure unlawful merely because it violates the principle of inquiry. It must be kept in mind that the administrative authority decides on the relevance and the amount of evidence at a particular point in time, i.e., in the context of a particular administrative procedure. Consequently, it cannot be regarded as a breach of the duty to investigate if the administrative authority has failed to examine the will of a person in a situation where it was not foreseeable that a particular action might have an impact on that person, because involving persons at random is inconsistent with other principles of administrative procedure and creates an excessive administrative burden. It is up to the administrative authority to strike the right delicate balance between the evidence required and the specific procedure and the applicant. At the same time, an administrative body cannot require evidence that is not necessary for the resolution of the case, nor evidence that cannot be foreseen in the process. The evidence requested must be foreseeable, so that it can be produced in a timely manner, and at the same time be understandable to the applicant. These conditions set limits to the administrative body's principle of research. Although evidence generally does not have a predetermined force, the fact whether it could have been submitted earlier (in the procedure for authorizing the construction) is a relevant factor in its submission.

If the principles of good administrative practice are breached, the person can also turn to the Chancellor of Justice, in addition to the courts. The Chancellor of Justice has been given broad powers of supervision of good administration to ensure effective protection of the rights of individuals where the legislator has failed to provide everyone with the protection due under the law. Monitoring the principle of good administration is an indicator of the quality of administrative procedures, i.e., good administration is not merely a formal monitoring of the rules. Thus, breaches of the principle of good administration, including the principle of

research, may also have concrete consequences depending on the extent and impact of the breach of the principle of research, whether the breach had a direct impact on the final decision.

Concerns about the verification of compliance with the principle of inquiry broadly fall into two categories: too much research or too little research. Over-investigation is a situation that usually leads to a violation of another fundamental right or principle. The administrative procedure is not the place or the time for fishing expeditions, to try to pin some other wrongdoing on the person in some other case. However, the investigation must be limited to the specific administrative procedure. The lack of investigation is usually linked to a lack of clarity about the underlying rule, i.e., a lack of awareness of the presumptions that are being tested in applying the rule, which in turn may lead to an incorrect decision that is open to appeal. Thus, at the very least, a breach of the principle of research will give rise to an appeal, in which the administrative body will once again assess the range of evidence that has been established and collected. In the appeal procedure, the administrative body must not decide solely based on the evidence collected, but must, if necessary, re-evaluate it or collect additional evidence.

A breach of the principle of research is not excused by the workload. The administrative authority must ensure that it is able to carry out its duties during both holiday and sickness periods and, in the absence of an official, it must ensure that his duties are still performed. In Estonia, unfortunately, officials in larger cities have a large workload and officials in smaller towns/villages have many tasks of varying content. In the author's view, the administrative body cannot be divided up into officials or tasks at this level, but a specific principle of good administration should be introduced into the processes of organizing the work of the administrative body, including the planning of the number of officials and the work schedule. In other words, for the applicant, the implementation of the principle of good administration starts with the actions of the management of the administrative body, so that officials are guaranteed the possibility of implementing the principles of good administration, for example by ensuring that there are sufficient competent officials for the administrative task in question.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A. Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte, *Juridica* III/2014.
3. Annus, R. Uurimispõhimõte haldusmenetluses, *Juridica* VII/2008.
4. Annus, R. Uurimispõhimõte haldusmenetluses: haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes. Magistritöö, Tallinn, 2007.
5. H, Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
6. Kaas, S. Otsustaja uurimiskohustuse ulatus Natura hindamise menetluses. Magistritöö, Tallinn, 2022.
7. Madise, Ü. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, *Juridica* I/2003.
8. Madise, Ü. jt. (toim). Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 5. tr. Tallinn: Sihtasutus Iuridicum 2020.
9. Merusk, K, Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. *Juridica* VIII/2001.
10. Mikli, S Kaalutlusruum kasutusloa andmisest keeldumisel, *Juridica*, 10/2017.
11. Mikli, S, Pelisaar, A, Planeerimisseaduse ja ehitusseadustiku esimesel eluaastal tõusnud küsimusi, *Juridica* III/2016.
12. Kitsing, R, Mark, H, Pajupuu, S. Rahvusvahelise kaitse menetlus Tallinna Ringkonnakohtu praktikas. *Juridica* VII/2016.
13. H. P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999.
14. Sullin, K. Heast haldusmenetlusest, *Õiguskeel* 2022/4.
15. Parrest, N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, *Juridica* I/2006.
16. Parrest, N, Aedmaa, A, Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest, Tallinn 2003.
17. Pilving, I, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö, Tartu 2006.
18. Pilv, A. Õigusemõistmine – milliste eesmärkide nimel? *Juridica* IV/2011.

Kasutatud muud materjalid

1. Euroopa Ombudsman, Aastaaruanne 2006, Strasbourg, 2007.
2. Euroopa Ombudsman, Avaliku teenistuse põhimõtted ELi avalikule teenistusele, 2012.
3. Euroopa Ombudsman, Euroopa hea halduse tava eeskiri, sissejuhatus, Euroopa Liit, 2002.
4. Ehitisregistri infoportaal, leitav siit: Ehitisregister (ehr.ee) (kontrollitud 19.01.2023).
5. „Ehitusseadustiku“ eelnõu 555 SE seletuskiri- Eelnõu - Riigikogu (kontrollitud 03.02.2023).
6. Ehitise elukaare õigusruumi digitaliseerimiseks kohandamine. II ja III etapi analüüs. Tallinn 2020 - https://eehitus.ee/wp-content/uploads/2020/09/II-ja-III-etapianalus.2020-09-18.est_.sorainen.final_.pdf (10.03.2023).
7. „Haldusmenetluse seaduse“ eelnõu 456 SE I seletuskiri- 003672870 (1).pdf (kontrollitud 03.02.2023).
8. Jõelähtme valla juhis: Üksikelamu kasutusloa taotlemise dokumentatsioon - Jõelähtme Vallavalitsus (joelahtme.ee) (kontrollitud 03.03.2023).
9. Kohtujuristi ettepanek EK kohtuasjas C-562/12, MTÜ Liivimaa Lihaveis vs. Eesti-Läti programmi 2007–2013 Seire komitee; EKo C-439/11 P, Zieger SA vs. Euroopa Komisjon; EKo T-387/09, Applied Microengineering Ltd vs. Euroopa Komisjon; EKo T-326/07, Cheminova A/S, Cheminova Agro Italia Srl, Cheminova Bulgaria EOOD, Agrodan SA, Lodi SAS vs. Euroopa Komisjon.
10. Parrest. N ettekanne „Hea haldus ja ombudsmani kompetentsi piirid“ Balti riikide ombudsmanide konverentsil Riias 10.–11.12.2007. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/hea-haldus-ja-ombudsmani-kompetentsi-piirid-ettekanne-balti> (kontrollitud 16.12.2022).
11. Pealtnägija osa 850, eetris 18.01.2023, vaadatav siit: Pealtnägija | ETV | ERR (kontrollitud 19.01.2023)
12. Ponce, J. Good Administr Good Administration and Administr ation and Administrative Procedures, University of Barcelona, 2005.
13. Rae valla kodulehel olev juhis: Hoone püstitamine - Rae vald (kontrollitud 17.02.2023)
14. Rae valla kodulehel olev juhis: Kasutusloa saamiseks esitatavad olulisemad dokumendid - Rae vald (kontrollitud 17.02.2023)

15. Riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele haldusasjas nr 3-3-1-62-14.
16. Tallinna linna juhis: Ehitusluba, ehitusteatis | Tallinn (kontrollitud 03.03.2023).
17. Õiguskantsleri Ülle Madise seisukoht: Ehitusteatis menetlus, 17.10.2022.
18. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Puudega lapsega pere abistamine, 16.05.2022.
19. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Haljastuse inventeerimise nõue projekteerimistingimuste tagastamise põhjusena, 28.07.2022.
20. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Selgitamis- ja abistamiskohustus ehitise kasutusteatis esitamisel, 18.11.2021
21. Õiguskantsler Ülle Madise märgukiri: seoses ehitamist puudutavate nõuetega jäätmehoolduseeskirjas, 09.09.2021
22. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Sotsiaalhoolekandeabi andmine, 06.07.2021.
23. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Ettepanek hea halduse põhimõtte tagamiseks, 20.04.2021.
24. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Dokumentide väljastamine, 15.12.2020.
25. Õiguskantsler Ülle Madise soovitus: ehitusteatis menetluse korraldamise muutmiseks Tallinnas, 27.10.2020.
26. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Postiteenuse järelevalve korraldus, 11.06.2019.
27. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Ehitise kasutusloa menetluses põhjendamatute dokumentide nõudmine, 06.04.2020.
28. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Projekteerimistingimuste ja ehitusloa kõrvaltingimused, 06.04.2018.
29. Õiguskantsleri Ülle Madise seisukoht: Ehitusala kvalifikatsiooninõuded, 20.02.2018.
30. Õiguskantsleri seisukoht: Ehitusloa menetluses esitatavad nõuded ja standardile tuginemine, 24.11.2017.
31. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Ehitusjärelevalvega viivitamine, 23.10.2017.
32. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Rahvastikuregistri kande muutmine, 03.05.2017.
33. Õiguskantsler Ülle Madise seisukoht: Tervisekaitsenõuded lapsehoiuteenusele, 12.09.2016.
34. Õiguskantsler Indrek Tederi soovitus: Ettekirjutuse tegemise ja sunniraha kohaldamise õiguspärasus, 06.02.2015.
35. Õiguskantsler Indrek Tederi ettepanek: Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lõige 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta, 09.07.2012.

36. Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: Kohaliku omavalitsuse tegevus ehitusprojekti läbivaatamisel, 14.11.2014.
37. Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: Vaidemenetluse läbiviimine, 23.05.2014.
38. Õiguskantsleri volitusel asetäitja Nele Parrest soovitus: õigusrikkumise puudumise kohta, 22.05.2013.
39. Õiguskantsleri Indrek Teder seisukoht: Lõppvastus, 23.10.2009.

Kasutatud õigusaktid

1. Administratiivmenetluse seadus. - RT 1936, 4, 25.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT I, 15.05.2015, 2.
3. Ehitusseadustik.- RT I, 07.03.2023, 72.
4. Ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seadus.- RT I, 07.03.2023, 75.
5. Euroopa Liidu põhiõiguste Harta. - 2010/C 83/02.
6. Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 11.03.2023, 21.
7. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.
8. Tsiiviilseadustiku üldosa seadus.- RT I, 20.06.2022, 33.
9. Õiguskantsleri seadus.- RT I, 26.05.2020, 11.

Kasutatud Eesti kohtupraktika

1. RKHKo 30.09.2022, 3-20-1247.
2. RKHKm 30.09.2022, 3-21-2395.
3. RKHKo 20.06.2022, 3-20-2474.
4. RKHKo 14.03.2022, 3-19-509.
5. RKHKo 28.12.2021, 3-17-1994.
6. RKHKo 08.06.2021, 3-17-2591.
7. RKHKo 26.05.2021, 3-17-2013.
8. RKHKo 15.04.2021, 3-18-2022.
9. RKHKo 24.03.2021, 3-18-687.
10. RKHKo 18.03.2021, 3-18-1287.
11. RKHKo 20.02.2019, 3-14-52416.

12. RKHKo 19.06.2020, 3-17-2766.
13. RKHKo 01.10.2019, 3-18-1891.
14. RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061.
15. RKHKo 03.05.2019, 3-18-89.
16. RKHKm 10.04.2018, 3-15-1590.
17. RKHKo 01.10.2018, 3-17-1026.
18. RKHKo 04.12.2017, 3-15-873.
19. RKHKo 15.03.2017, 3-3-1-7-17.
20. RKHKm 16.12.2016, 3-3-1-87-16.
21. RKHKo 11.10.2016, 3-3-1-15-16.
22. RKHKo, 08.08.2016, 3-3-1-88-15.
23. RKHKo 11.02.2015, 3-3-1-62-14.
24. RKHKo 08.05.2014, 3-3-1-9-14.
25. RKHKo 10.04.2014, 3-3-1-16-14.
26. RKHKo 11.12.2013, 3-3-1-46-13.
27. RKHKm 20.06.2013, 3-3-1-34-13.
28. RKHKo 27.05.2013, 3-3-1-16-13.
29. RKHKo 18.06.2009, 3-3-1-42-09.
30. RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06.
31. RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06.
32. RKHKo, 20.10.2005, 3-3-1-33-05.
33. RKHKo 20.08.2005, 3-3-1-34-05.
34. RKHKo 11.04.2005, 3-2-1-33-05
35. RKHKo 15.02.2005, 3-3-1-90-04.
36. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
37. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
38. RKHKo 10.10.2003, 3-3-1-62-03.
39. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
40. RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
41. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
42. RKHKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03.
43. RKHKo 13.06.2003, 3-3-1-42-03.
44. RKHKo 10.06.2003, 3-3-1-38-03.
45. RKHKm 13.02.2001, 3-3-1-66-00.

46. RKHKo 23.10.2001, 3-3-1-49-01.
47. RKPJKo 05.10.2017, 5-17-30.
48. RKPJVKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13.
49. RKPJKo 08.11.2005, 3-4-1-24-05.
50. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
51. RKKKo 17.03.2010, 3-1-1-7-10.
52. TlnRK 21.12.2006, 3-06-2228.