

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
RIIGI- JA HALDUSÕIGUSE ÕPPETOOL

Kadi Länik

ISIKU ÕIGUSTE KAITSE VAIDEMENETLUSES

Magistritöö

Juhendaja
Professor Kalle Merusk

Tartu
2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. VAIDEMENETLUS KUI ÕIGUSKAITSEMENETLUS.....	3
1.1. Isiku õigus tõhusale õiguskaitsele	6
1.2. Vaidemenetluse olemus.....	10
1.3. Isiku tegeliku tahte väljaselgitamise ja isiku õiguste kaitseks tõhusama taotluse leidmine	14
1.4. Vaidemenetluses esitatavad nõuded	21
1.5. Esialgne õiguskaitse kui täiendav võimalus enda õiguste kaitseks	24
2. VAIDEMENETLUSE LIIGID, ORGANID JA VAIDEALLUVUS	28
2.1. Üldregulatsiooniga ja eriregulatsiooniga sätestatud vaidemenetlused	28
2.2. Vaidealluvus ja vaideorganid	33
2.3. Alternatiivsed vaidemenetlused ja organid.....	41
2.4. Vaidlustamisviite olulisus ja selgus vaidemenetluses	44
3. HALDUSMENETLUSE PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE VAIDEMENETLUSES	48
3.1. Hea halduse põhimõtte vaidemenetluses	49
3.2. Aktiivne tegevus õige lahenduse leidmisel – uurimispõhimõte	51
3.3. Kaalutusõiguse seos otstarbekuse kontrolliga	53
3.4. Eesmärgipärasuse ja efektiivsuse seos vaide lahendamise tähtajaga	57
3.5. Vaidemenetluses kantud kulude väljamõistmine	61
KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	72
KASUTATUD LÜHENDID	76
KASUTATUD KIRJANDUS	78
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	82
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	83

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi põhiseaduse¹ (PS) § 15 sätestab üldreegli, mille kohaselt on igal isikul õigus vaidlustada tema subjektiivseid õigusi rikkuv piirang või muu õigusvastane tegevus. Üksikisikut ei tohi käsitleda riikliku menetluse objektina, vaid ta tuleb kaasata sõnaõigusliku kodanikuna ja iseseisvaid õigusi omava menetluse osapoolena otsuse tegemise protsessi, kus tal on õigus väljendada oma arusaamu, arvamusi ja seisukohti. Õigusriigi printsiip nõuab mitte ainult selget ja etteaimatavat, vaid ka õiglast menetlust. Sellist eesmärki teenivad kõik menetlusõigused.²

Vaidemenetluse puhul on tegemist alternatiivse haldusõigussuhtest tekkinud vaidluste lahendamise korraga,³ kus vaideorgan hindab vaidlustatud akti või toiminguga õiguspärasust ja otstarbekust.⁴ Vaidemenetluse üheks eesmärgiks on anda isikule võimalus seista oma õiguste eest võimalikult lihtsas, kiires ja odavas menetluses, kus ta saab seda teha ka eriteadmiste ja kogemusteta ning õigusabi kasutamata.⁵ Vaidemenetlus tuleb läbi viia vaidemenetluse peamisest eesmärgist ehk isikute õiguste kaitsest lähtuvalt, mis tagab seeläbi põhiseaduse §-st 14 tuleneva põhiõiguse heale haldusele. Seadused peavad olema selged ja üheselt mõistetavad ja seetõttu peavad õigusaktid olema koostatud võimalikult lihtsalt, täpselt ja arusaadavalt, et adreassaadid oskaksid neid tõlgendada. Vaidemenetlust reguleeriv üldregulatsioon tuleneb haldusmenetluse seadusest (HMS), aga samas on ka eriseadusi, mis reguleerivad vaidemenetlust. Eriseaduses sätestatud vaidemenetlus ei ole alati üheselt mõistetav ja piisavalt reguleeritud, mis võib saada takistuseks efektiivse vaidemenetluse läbiviimisel. Magistritöös käsitletakse neid probleeme, mis on praktikas tekkinud vaidealluvust ja vaiet lahendavaid organeid ning vaide lahendamise tähtaega reguleerivate sätete tõlgendamisel.⁶

Eelnevast tulenevalt on magistritöö eesmärgiks uurida, kas vaidemenetlus kui õiguskaitsemenetlus tagab isiku lihtsa juurdepääsu menetlusele ja isiku õiguste tõhusa kaitse,

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

² H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura, 2004, lk 315.

³ Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103 (03.03.2015).

⁴ M. Oerder. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung. Berlin, 1989.

⁵ RKHKo 16.03.2005, 3-3-1-93-04, p 14.

⁶ Näiteks SHS § 33 lg 3 tõlgendamine; Erinevad vaide lahendamise tähtajad: nt HMS sätestab 10 kp, VangS sätestab 30 kp, STS2014_2020 sätestab 30 kp.

arvestades haldusmenetluse üldpõhimõtteid. Sellest lähtuvalt püstitatakse magistritöös järgmised küsimused:

- Mil määral lähtutakse vaidemenetluses kui õiguskaitsemenetluses isiku õiguste kaitsest ja isiku tegeliku tahte väljaselgitamisest?
- Kas seadustes sätestatud vaidemenetluse regulatsioonide erisused on õigusselged?
- Kas haldusmenetluse põhimõtete rakendamine vaidemenetluses on vajalik?

Töö on ülesehituselt ja uurimisküsimustest tulenevalt jaotatud kolmeks põhiosaks.

Töö esimeses peatükis analüüsitakse vaidemenetlust kui õiguskaitsemenetlust ning uuritakse isiku juurdepääsu menetlusele ja isiku tegeliku tahte väljaselgitamist haldusorganisse pöördumisel. Samas uuritakse ka vaidemenetluses esitatavaid võimalikke nõudeid ja analüüsitakse, kas need nõuded on piisavad isiku õiguste tõhusaks kaitseks. Esimeses peatükis käsitletakse ka esialgse õiguskaitse võimalust vaidemenetluses ja selle vajalikkust.

Töö teises peatükis uuritakse vaidemenetlust reguleerivat üldregulatsiooni ja eriregulatsioone, aga samuti ka vaidealluvuse ja vaideorganite küsimust. Läbivalt otsitakse vastust küsimusele, kas seadusandluses on piisavalt selgelt ja arusaadavalt reguleeritud, kellele peab isik vaide esitama. Samas tuuakse välja erisused ja antud valdkonnas esilekerkinud probleemid. Samuti käsitletakse antud peatükis näitena riigihangete vaidlustuskomisjonis asetleidvat vaidlustusmenetlust ja selle seost haldusmenetluse seadusega ning vaideorgani otsuses vaidlustamisviite vajalikkust lähtuvalt õigusselguse aspektist.

Töö kolmandas peatükis uuritakse haldusmenetluse põhimõtteid, eelkõige nende vajalikkust ja olulisust vaidemenetluse läbiviimisel. Haldusmenetluse põhimõtted tulevad vaatluse alla üldiste põhimõttena vaidemenetluse läbiviimisel. Töö autor lähtub põhimõtete analüüsimisel hea halduse põhimõttest, mis on mingil määral sätestatud ka haldusmenetluse seaduse 1. peatüki 2. jaos haldusmenetluse põhimõtetena. Kuna vaidemenetluses erinevalt halduskohtumenetlusest kontrollitakse nii õiguspärasust kui ka otstarbekust, siis analüüsitakse ka kaalutusõigust ja selle seost otstarbekuse kontrollimisega. Lähtuvalt haldusmenetluse põhimõtetest ja ka vaidemenetluse funktsioonidest käsitletakse ka vaide lahendamise seotud tähtaegu ja nende rakendamisel esilekerkinud probleeme. Antud peatükis analüüsitakse ka vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmist ning selle võimalikku mõju isiku õiguste kaitsele.

Lähtudes püstitatud uurimisküsimustest, on töö koostamisel kasutatud dogmaatilist meetodit – kehtivate regulatsioonide analüüsi ja võrdlev-analüütilist meetodit ehk võrreldakse analüüsivalt vaidemenetlust käsitlevaid lahendeid. Magistritöö kirjutamisel on peamisteks kasutatavateks allikateks kehtivad õigusaktid, teoreetiline kirjandus ja kohtupraktika. Viimases osas tugineb töö lisaks Riigikohtu halduskolleegiumi lahenditele ja ringkonnakohtu otsustele mõningal määral halduskohtu otsustele. Märkimisväärset hulgal on kasutatud ka õiguskantsleri seisukohti, sest õiguskantsleri seisukohad annavad ülevaate vaidemenetluses isiku õiguste kaitse tagamisest ja menetlusse kaasamisel esilekerkinud probleemidest. Lisaks Eesti õiguskirjandusele on töös kasutatud ka mõningal määral saksa kirjandust, sest Eesti haldusõiguse kujundamisel on võetud eeskujuna nimetatud riigi õigusteaduses valitsevatest teooriatest ja õiguspraktikast.

Vaidemenetlusest on tehtud mitmeid lõputöid. Magistritöö autor peab kõige ülevaatlikumaks teema käsitlemist E. Vene 2005. aasta magistritöös „Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel“. Kohustuslikust vaidemenetlusest on kirjutanud 2010. aastal M.-L. Käärid teemal „Kohustuslik kohtueelne menetlus halduskohtusse pöördumisel vangistusseaduse § 1¹ lõike 5 ja lõike 8 näitel“.

Muudatusi õiguslikus olustikus võib teha suhteliselt lühikese aja jooksul, kuid muudatuste mõju ilmneb pikemas perspektiivis kohtuvaidluste vähenemise, haldussuutlikkuse kasvu ning ühiskonnaliikmete rahulolu kaudu.⁷ Käesoleva magistritöö autor käsitleb töös läbivalt aastate jooksul praktikas esilekerkinud probleeme, mille kõrvaldamiseks tuleks haldusmenetluse, sealhulgas vaidemenetluse regulatsioone täpsustada.

⁷ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 36.

1. VAIDEMENETLUS KUI ÕIGUSKAITSEMENETLUS

1.1. Isiku õigus tõhusale õiguskaitsele

Riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimene lause on põhiseadusliku õigusriigi aluspõhimõtte keskne säte, mis näeb ette seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte, mis koosneb omakorda põhiseadusliku ülimuslikkuse, üldise seadusereservatsiooni ja seaduse prioriteedi põhimõttest.⁸ Õigusriigis ei või avalikku võimu teostada muidu, kui põhiseadus ja sellega kooskõlas olevad seadused selleks õiguse annavad.⁹

Põhiseaduse §-dest 13, 14 ja 15 tuleneb üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.¹⁰ Nimetatud sätetes ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse.¹¹ Põhiseaduse §-ga 15 korrespondeerub õigusriigi printsiip, mis eeldab isiku õigusliku kaitse laia ulatust.¹² Ühtlasi saab ka öelda, et õigusriigi printsiibi keskseks sõlmpunktiks on seadus, mis peab oma regulatsioonidega looma kindla ja stabiilse õiguskorra ning sellega tagama ja säilitama riigi ja isiku vahelistes suhetes usaldusväarsuse, sisustama isikutele subjektiivseid avalikke õigusi ning kindlustama haldustegevuse legaalse aluse. Kõik riigivõimu avaldusvormid peavad olema mõõdetavad seadustega.

Õiguslik regulatsioon peab olema optimaalne ja menetlus lihtne.¹³ Haldus peab kaitsma inimõigusi, neid edasi arendama, tagama üksikisiku õiguste ja vabaduste kaitse.¹⁴ Jättes haldusmenetluse seaduse kohaldamata erivaldkondades, kus ei ole piisavalt põhjalikke protseduurinorme, võivad kodanike õigused jääda kaitseta,¹⁵ aga isikul on õigus efektiivsele õiguste kaitsele ausa ja õiglase menetluse kaudu.¹⁶ Põhiõiguse tõhusa õiguskaitse ja ausa

⁸ K. Merusk. PõhiS § 3/2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn: Juura, 2012.

⁹ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica*, 2001, nr 8, lk 519-528.

¹⁰ RKPJKo 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 5.

¹¹ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16.

¹² K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, 1997, lk 103.

¹³ K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica*, 1998, nr 4, lk 170-172.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 37.

¹⁶ K. Merusk. Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses. – *Juridica*, 2001, nr 8.

õigusemõistmise osaks on ka üldine õigus menetlusele ja korraldusele, sama õigus tuleneb ka Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 13.¹⁷

Kuigi kohtul on õigusemõistmise monopol ja tegemist on olulise osisega võimude lahususe põhimõttest (PS § 4), siis funktsionaalsest küljest puhtalt seadusandlus-, haldus- ja kohtufunktsiooni täitvaid asutusi ning organeid siiski ei ole. Funktsioonide segunemine eri võimuharudes ei kahjusta võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõtet, kui see toimub põhiseaduse ja seadusega kujundatud raamides mõistlikus ulatuses.¹⁸ Seega saab öelda, et isiku õiguste kaitse ei piirdu üksnes kohtuliku kaitsega. Põhiseaduse §-st 14 tulenev õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes seda, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane ja muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse¹⁹ ja seda on võimalik saavutada ka haldusmenetluses.²⁰ Põhiseaduse § 14 tagab subjektiivse õiguse ning tuleb rakendamisele koos teiste põhiõigustega.²¹ Seadusandja aga peab tagama nii tõhusa õiguskaitse kui ka selle, et menetlus oleks kujundatud ausalt.²² Õigus menetlusele ja korraldusele on tagatud siis, kui riik järgib teatud põhiseaduslikke miinimumnõudeid isiku õiguste kaitsmiseks vajalike menetluste loomisel ja sisustamisel. Nende miinimumnõuetega ette nähtud piiride sees on seadusandjal aga väga lai poliitiline kaalutlusruum õigussüsteemi kujundamiseks.²³

Haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse.²⁴ Õigus heale haldusele on tunnustust leidnud ka Euroopa Kohtu praktikas.²⁵ HMS § 3 lõike 1 kohaselt võib piirata isiku põhiõigusi ja –vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Riigikohus on leidnud, et õiguspärase haldusmenetluse eest vastutab eelkõige haldusorgan.²⁶ Haldusmenetluse seadus kaitseb isiku

¹⁷ Igaühel, kelle käesolevas konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks riigivõimude ees ka siis, kui rikkumise pani toime ametiisik.

¹⁸ Õiguskantsleri 11.04.2014 seisukoht 6-1/140475/1401642. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_vangistusseaduse_ss_64_loike_1_pohiseadusparasus_.pdf (01.03.2015).

¹⁹ RKPJKo 3-4-1-4-03, p 16; RKHPJKo 3-4-1-14-06, 31.01.2007, p-d 22 ja 34.

²⁰ RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 19.

²¹ K. Merusk. *Op.cit.*

²² M. Ernits, N. Parrest. PõhiS §14/3.2.1.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

²³ Õiguskantsleri 9.08.2012 seisukoht 6-1/121049/1203619. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht__seisukoht_vastuolu_mittetu_vastamise_kohta_oigusrikkumise_preventiivse_tuvastamise_noue_kohtuvalises_menetluses.pdf (20.02.2015).

²⁴ RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 12.

²⁵ U. Lõhmus. Põhiõigused ja EL õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – *Juridica*, 2011, nr 9, lk 642.

²⁶ RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06, p 21.

õigusi eelkõige preventiivselt, seda eelkõige asutuse ja kodaniku vahelise suhtlemise teel.²⁷ Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on täpsustatud, et põhiõigus heale haldusele ehk hea halduse põhimõtte seob vahetult täitevvõimu, kes peab hea halduse põhimõttega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja universaalaktide andmisel.²⁸ Riik peab seadusega konkretiseerima haldusõiguse üldpõhimõtted nende praktiliseks realiseerimiseks vajaliku tasemeni. Vaidemenetluse ja seega haldusmenetluse seaduse 5. peatüki kohaldamise osas leiab Riigikohus, et vaide esitamise võimalusi võib erivaldkondades küll piirata, kuid see saab toimuda vaid selgesõnaliselt seadusega ning kooskõlas efektiivse õiguskaitse (PS § 14) ja proportsionaalsuse põhimõttega.²⁹

Isiku põhiõigustega ei pea olema kooskõlas ainult riiklik otsus, vaid ka otsuse andmisele eelnev haldusmenetlus ja sellele järgnev kohtulik kaitse. Mõlemad peavad olema korraldatud ja läbi viidud nii, et tagatud oleks üksikisikute põhiõigustes kinnistunud õiguslike positsioonide kaitse ja järgimine.³⁰ Põhiseaduse § 15 kohaselt on igal isikul õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse. Süstemaatilisel on § 15 lõige 1 koosmõjus §-ga 14 kohtumenetlust puudutav *lex generalis*, mis sätestab põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.³¹ Põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele mõningane kitsendamine on vajalik eelkõige õiguskindluse ja kohtusüsteemi ülekoormuse vältimiseks.³² Põhiseaduses sätestatud miinimumnõuete täitmiseks isiku õiguste kaitsmisel haldusmenetluse raamides ei piisa üksnes kohtusse pöördumise võimaluste ettenägemisest. Olemas peavad seega olema ka kohased kohtueelsed õiguskaitsemehhanismid, mis tagaksid selle, et isikute õigused saaksid tõhusalt kaitstud. Osaks õigusest korraldusele ja menetlusele on ka õigus tõhusale menetlusele oma õiguste kaitseks haldusorganis.³³ Lause „Õigust mõistab ainult kohus” tähendab seda, et lõppastmes otsustab vaidlusküsimuse kohus. Ka siis, kui õigusemõistmise funktsioon on antud mõnele isikule või organile, mis ei kuulu kohtusüsteemi, võib nende isikute või organite otsuseid vaidlustada kohtus.³⁴ Üldine põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele nõuab Riigikohtu seisukoha järgi juba kohtumenetlusele eelnevas haldusmenetluses teatud õiguskaitse teostamise eelduste loomist, eelkõige haldusakti põhjendamist haldusorgani poolt. Seda võib nimetada õiguseks

²⁷ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 38.

²⁸ M. Ernits, N. Parrest. *Op. cit.*, PõhiS § 14/3.2.1.2.

²⁹ RKHKo 04.03.2004, 3-3-1-32-03, p 14.

³⁰ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 315.

³¹ M. Ernits, N. Parrest. *Op. cit.*

³² RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07, p 11.

³³ Õiguskantsleri 09.08.2012 seisukoht 6-1/121049/1203619. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht__seisukoht_vastuolu_mittetu_vastamise_kohta_oigusrikkumise_preventiivse_tuvastamise_noue_kohtuvalises_menetluses.pdf (01.04.2015).

³⁴ R. Narits, U. Lõhmus. PõhiS § 146/5 – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

ausale kohtueelsele haldusmenetlusele. Kaebeõiguse realiseerimise seisukohalt on oluline haldusakti vaidlustamisviide, mille puudumine või eksitavus annab aluse tähtaja ennistamiseks.³⁵

Õiguskantsler on öelnud, et igasugune kohtusse pöördumise õigust puudutav küsimus kuulub põhiseaduse § 15 lõike 1 lause 1 kaitseala alla ning igasugune kohtusse pöördumise õiguse kitsendamine riivab seal sätestatud põhiõigust. Üldist kohtusse pöördumise õigust riivab näiteks see, et kohtusse pöördumiseks sätestatakse tähtaeg ega avata piiramatut võimalust pöörduda kohtu poole igal ajal. Samas ei ole põhiõiguste riivamine keelatud, kui seda tehakse kooskõlas põhiseaduses endas sätestatud nõuetega. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegu on proportsionaalsuse põhimõttega, millest tulenevalt peab riigil olema põhiõiguse piiramiseks legitiimne eesmärk ning vahend eesmärgi saavutamiseks peab olema proportsionaalne.³⁶ Õiguse rikkumise seisukohast kehtib reegel, mille kohaselt peab isiku võimalus oma õiguste kaitsmiseks olema tõhus. Põhiõiguste ja muude subjektiivsete õiguste kaitse oleks illusoorne, kui isikul puuduks õiguste rikkumise korral kaebeõigus. Samamoodi sisutuks jääks kaebeõigus, kui sellega ei kaasneks õiguskaitsevahendeid ja menetlus, mis võimaldavad isiku õigusi tõhusalt kaitsta.³⁷ HKMS § 7 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi. Nendest sätetest ei tulene, et isik on kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduma kohtusse. Halduskohtumenetluses võib kohtusse pöördumisele olla seatud selline piirang üksnes juhul, kui seaduses on sätestatud kaebuse lahendamiseks kohustuslik kohtueelne menetlus. Selline põhimõte tuleneb ka halduskohtumenetluse seadustikust (HKMS).³⁸ Kohustusliku kohtueelse menetluse nõue ei tohi takistada isiku võimalusi efektiivseks õiguste kaitseks.³⁹ Seega isikul, kes leiab, et tema õigusi on rikutud, ei pea olema piiramatu võimalus pöörduda kohtusse. Põhiõigust pöörduda

³⁵ M. Ernits. *Op. cit.*, § 15/2.1.2.

³⁶ Õiguskantsleri 23.11.2012 vastus 6-1/121483/1205250. – Kätesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/vastus_poordumisele_teatamine_vaarteootsusest.pdf (15.03.2015).

³⁷ E. Andresen. Riigivastutus. Riigikohus, 2009, lk 9.

³⁸ RKPJKo 04.11.1993, nr III-4/1-4/93; RKHKo 08.05.2001, 3-3-1-28-01, p 1; RKHKm 22.06.2010, 3-3-1-20-10. Praegu kehtiva HKMS § 47 lg 1 sätestab, et seadus võib näha mõnda liiki nõude lahendamiseks ette kohustusliku vaidmenetluse või muu kohustusliku kohtueelse menetluse. Sellisel juhul võib kaebuse esitada üksnes siis, kui isik on pidanud kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ettenähtud korrast, ning üksnes ulatuses, milles tema nõuet ei ole selles korras tähtaegselt rahuldatud.

³⁹ TrtRnKo 30.10.2013, 3-11-1920.

kohtusse saab mõistlikult piirata, kui piirangul on legitiimne eesmärk ning arvestatakse proportsionaalsuse põhimõttega.

Oluline on aga märkida, et vaidlustatav haldusakt või toiming peab kaebajat mingit pidi puudutama, ta peab kuuluma isikute ringi, kes mingil viisil erinevad kõigist ülejäänud isikutest ja kaebuse rahuldamine peab isikule andma midagi tema enda õiguste kaitsel.⁴⁰ Kui vaadata isiku õiguste subjektiivset kaitset, siis teise isiku või üldsuse õiguste ja vabaduste kaitseks valet esitada ei saa, kuid rikkumisele võib juhtida tähelepanu näiteks märgukirjas.⁴¹

1.2. Vaidemenetluse olemus

Haldusmenetluse üheks peamiseks eesmärgiks on haldusorgani otstarbeka ja õiguspärase tegevuse tagamine haldusotsustuste leidmisel ja tegemisel. Nimetatud eesmärk ei ole eristatav haldusmenetluse teisest põhieesmärgist, milleks on isikute õiguste tagamine ja materialiseerimine haldusotsuste abil.⁴² Ka vaidemenetlus on haldusmenetlus, ainult selle vahega, et selle eesmärgiks on haldusesisene kontroll kui tavaliselt haldusmenetluse kõrgem tasand ja ühtlasi on see halduskohtu eelmenetlus.⁴³ Samuti saab öelda, et vaidemenetlus on vaidlustamistähtaegadega piiratud õiguskaitsemenetlus, milles haldusorgan toimib sisuliselt pea samamoodi nagu halduskohus.⁴⁴ Vaidemenetlus seisneb üksikisiku taotluse alusel haldusabinõude õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollimises.⁴⁵ Vaidlustamine ja kehtetuks tunnistamine on mõisted, mida väga sageli nimetatakse üheskoos. Nad kuuluvad küll kokku, omavad aga siiski erinevaid aluseid ja kattuvad seega ainult osaliselt.⁴⁶ Vaidlustamine lähtub kodaniku vaatepunktist ja tähendab seda, et kodanik võib esitada tema arvates õigusvastase haldusakti peale edasikaebuse (vaide).⁴⁷

Vaidemenetlus on reguleeritud haldusmenetluse seaduse 5. peatükis. HMS § 71 sätestab, et isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide. Taotlus haldusakti andmiseks või toimingute sooritamiseks tuleb esitada selleks pädevale haldusorganile. Seega kui isik soovib haldusorganilt teatud käitumist, peab ta esitama kõigepealt haldusorganile taotluse ning alles siis, kui see taotlus

⁴⁰ TlnHKm 06.07.2007, 3-07-1144, p 12.

⁴¹ RKHKo 03.08.2011, 3-3-1-36-11, p 17.

⁴² K. Merusk. *Op.cit.*

⁴³ H. Maurer. *Op.cit.*, lk 165.

⁴⁴ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09, p 14.

⁴⁵ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 311.

⁴⁶ *Ibid.*, lk 163.

⁴⁷ *Ibid.*

jäetakse rahuldamata või läbi vaatamata, tuleb esitada vaie.⁴⁸ Vaide sisule esitatavad nõuded on sätestatud HMS § 76. Vaides tuleb märkida ka põhjused, miks vaide esitaja leiab, et haldusakt või toiming rikub tema õigusi, samuti vaide esitaja selgelt väljendatud nõue ning vaide esitaja kinnitus selle kohta, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust (HMS § 76 lõike 2 punktid 4-6). Kui vaie ei vasta nõuetele, siis aitab haldusorgan puudused kõrvaldada või annab isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 78).

Vaidemenetlust saab nimetada oma olemuselt haldusmenetluse eriliigiks, kuna see on suunatud haldusakti (vaideotsuse) väljaandmisele (HMS § 2 lõige 1).⁴⁹ Vaidemenetluse puhul on tegemist menetlusosalise poolt haldusorgani akti või toimingu suhtes algatatud vaidluse kohtuvälise lahendamisega halduse enda poolt.⁵⁰

Vaidemenetlus on haldusmenetlus, sest vaidemenetlus on reguleeritud haldusmenetluse seaduses ja lõppeb reeglina nagu haldusmenetluski haldusakti andmisega.⁵¹ Õiguskirjanduses on välja toodud, et haldusmenetluse kõige olulisemateks funktsioonideks on õiguskaitsefunktsioon, halduse enesekontrolli teostamise funktsioon ning halduskohtute töökoormuse vähendamise funktsioon.⁵² Samuti on ka toodud välja, et isikute õiguskaitse eelis on vaidemenetluse osas just kiire menetlus ja üldiselt ka kiirem täiendav haldusakti kontroll, aga vähemtähtsamaks ei saa nimetada ülddist soodsamat menetlusprotsessi, kus halduse enesekontrolli käigus saab parandada haldusorgani enda tegevust.⁵³ Vaidemenetlus kujutab endast selget, mõistlikku ja sujuvat õiguslikku halduse kontrolli.⁵⁴ Kuna vaidemenetluse üheks eesmärgiks on ka kohtute töökoormuse vähendamine ja halduse enesekontrolli funktsiooni täitmine, siis see tähendab, et vaidemenetlus võib lõppeda kaebaja jaoks positiivselt ja kohtusse pöördumine võib osutuda mittevajalikuks.⁵⁵ Seega vaidemenetlus annab võimaluse muuhulgas korrigeerida haldussiseselt haldusmenetluses tehtud vigu.⁵⁶ Vaidemenetluse ühe eelisenä on veel välja toodud, et see on lõivuvaba ning

⁴⁸ TrtRnKm 26.11.2012, 3-11-1957, p 7.

⁴⁹ TrtRnKo 01.02.2011, 3-10-1226, p 14.

⁵⁰ L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistuseseadus. Komm vlj. 2. tr. Tallinn: Juura, 2014, lk 20.

⁵¹ W. Hess. Reformatio in peius: die Verschlechterung in Widerspruchsverfahren. Baden-Baden: Nomos, 1990, lk 20.

⁵² E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica, 2005, nr 10.

⁵³ W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann, A. Vosskuhle. Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. München, 2008, lk 594.

⁵⁴ K. Lenk. Eine vernachlässigte Alternative: Das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren. Wiesbaden, 1986, lk 245-256.

⁵⁵ TrtRnKo 21.02.2013, 3-12-2598, p 7.

⁵⁶ TlnRnKo 23.01.2013, 3-11-2300, p 14.

suhteliselt lihtne ja vähem formaliseeritud.⁵⁷ Oluline on märkida, et vaidemenetluse juurutamisel enne kohtumenetlust on aga mõtet ainult juhul, kui märkimisväärne osa vaidlusi jõuab seal lõpliku, kõiki vaidluse osapooli rahuldava lahendini.⁵⁸

Vaidemenetlus tuleb läbi viia sisuliselt ja täielikult, pidades silmas vaidemenetluse peamist eesmärki ehk isikute õiguste kaitset ning tagades seeläbi põhiseaduse §-st 14 tuleneva põhiõiguse heale haldusele.⁵⁹ Vaidlustamise eesmärgiks on isikut koormava haldusakti kehtetuks tunnistamine; see eesmärk on saavutatav aga ainult siis, kui edasikaebamise menetlemise käigus selgub, et haldusakt oli tõepoolest õigusvastane.⁶⁰

Juhul, kui asutus rikub isiku õigusi, on kõige efektiivsemateks õiguskaitsevahenditeks reeglina vaide- ja kohtumenetlus.⁶¹ Halduskohtumenetluse kohta on öeldud, et selle eesmärk ei ole kaebuste rohke esitamine halduskohtusse, vaid lünkadeta kaebeõiguse tagamine isiku oluliste õiguste kaitseks⁶² ja kohus on öelnud, et kohtuväline menetlus võib sõltuvalt asjaoludest olla sobivam õiguste kaitsmise viis kui kohtusse pöördumine, sest see on lihtsam ja odavam ja isikul peab olema võimalus neid eeliseid kasutada.⁶³ Järelikult saab vaidemenetlust pidada üheks efektiivseks õiguskaitsevahendiks.

Eksitada ei tohi end lasta, kui eriseaduses on haldusorganile esitatavat taotlust nimetatud mitte “vaideks”, nagu haldusmenetluse seaduses, vaid näiteks “kaebuseks” vmt. Kui selline eriseaduses sätestatud taotlus vastab oma olemuselt vaide tunnustele (s.t vaidlustatakse haldusorganis haldusakti või toimingut), tuleb käsitleda seda vaidena ja selle lahendamisel juhendada eriseaduses reguleerimata küsimustes haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidemenetluse regulatsioonist.⁶⁴

Kui seadus ei sätesta otseselt teisiti, on vaide esitamine enne kohtumenetlust vabatahtlik. Mõnel juhul on seadusega ette nähtud kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus.⁶⁵ Ka siis, kui

⁵⁷ L. Lehis. *Maksuõigus*. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012, lk 148.

⁵⁸ F. Hufen. *Verwaltungsprozess*. 3. Aufl. München: Beck, 1998.

⁵⁹ Õiguskantsleri 23.05.2014 soovitus. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_vaidemenetluse_labiviimine.pdf (20.02.2015);

⁶⁰ H. Maurer. *Op. cit.*

⁶¹ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 32.

⁶² RKHKm 06.09.2007, 3-3-1-40-07, p 11.

⁶³ RKHKm 21.01.2001, nr 3-3-1-58-00, p 3.

⁶⁴ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 391.

⁶⁵ Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seadus. – RT I, 21.06.2014, 1; Vangistuseseadus. – RT I 2000, 58, 376 ... RT I, 12.07.2014, 10.

õigusemõistmise funktsioon on antud mõnele isikule või organile, mis ei kuulu kohtusüsteemi, võib nende isikute või organite otsuseid vaidlustada kohtus.⁶⁶ Vaide esitamine on haldusmenetluse seaduse kohaselt võimalik ka järelevalve korras antud haldusakti või sooritatud toimingu peale.⁶⁷ Vaidemenetlus on erinevalt järelevalvest otstarbekuse kontrolli kõrval suunatud isiku subjektiivsete õiguste kaitsele.⁶⁸ Näiteks ainuüksi asjaolust, et põhimõtteliselt võib iga isik algatada maavanema järelevalve, ei tulene igäihe õigus nõuda haldusmenetluses haldusakti andmist ja vaidlustada kohtus järelevalve tulemust. Olukorras, kus maavanema järelevalve ese kaebaja õigusi ei puuduta, ei saa ka järelevalve tulemus rikkuda tema subjektiivseid õigusi ja otsuse suhtes kaebajal kaebeõigus puudub.⁶⁹

Vaidemenetlusega on seotud ka õiguskantsleri tegevus, sest näiteks õiguskantsler võib avalduse läbi vaatamata jätta, kui isikul on võimalus esitada vaie või kasutada muid õiguskaitsevahendeid või kui isik jättis sellise võimaluse kasutamata ja samuti juhul kui toimub vaidemenetlus või muu mittekohustuslik kohtueelne menetlus (ÕKS § 25 lõike 3 punktid 4 ja 5).⁷⁰ Samuti on õiguskantsler välja toonud, et üldjuhul peaks isik püüdma lahendada probleemi, kasutades tõhusamaid õiguskaitsevahendeid: näiteks saab isik esitada vaideorganile vaide või pöörduda kaebusega kohtu poole. Põhjuseks on see, et erinevalt näiteks kohtuotsusest on õiguskantsleri seisukoht üksnes soovitusliku iseloomuga.⁷¹ ÕKS § 25 lõige 3 punkt 5 sätestab aluse, mille järgi saab õiguskantsler jätta õigustloova akti põhiseaduspärasuse kontrollimata, kui toimub vaidemenetlus või mittekohustuslik kohtueelne menetlus. Sarnaselt teiste õiguskaitsevahendite kasutamise kohustusega on küsitav, kas põhiseaduse § 139⁷² kohaselt on selline alus õiguskantsleri kaalutusõiguse teostamisel põhimõtteliselt vajalik, sest abstraktse normikontrolli puhul ei lähtuta üksikjuhtumil aset leidvatest vaidlustest, vaid pigem tuginetakse üldisele vajadusele tagada õigustloovate aktide põhiseaduspärasus.⁷³ Magistritöö autor nõustub justiitsministri seisukohaga.

⁶⁶ R. Narits, U. Lõhmus. *Op. cit.*, PõhiS § 146/5.

⁶⁷ V. Olle. PõhiS § 160/2.2. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

⁶⁸ Õiguskantsleri 23.05.2014 soovitus. *Op. cit.*

⁶⁹ L. Kanger. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs 2009. – Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analysys%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf (12.03.2015), lk 14.

⁷⁰ Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406 ... RT I, 22.12.2014, 8.

⁷¹ Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/õiguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ulevaade.pdf (20.02.2015).

⁷² PS § 139 kohaselt on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle.

⁷³ Justiitsministri 12.03.2012 arvamus nr 8-2/837 õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõule (autori valduses).

Vaidemenetluses kui vaidlustamistähtaegadega piiratud õiguskaitsemenetluses kehtivad haldusakti kehtetuks tunnistamisele teistsugused reeglid kui tavapärasele haldusakti kehtetuks tunnistamisele haldusorgani poolt väljaspool õiguskaitsemenetlust HMS §-de 64–70 alusel. Sisuliselt toimib haldusorgan vaidemenetluses samamoodi nagu halduskohus. Vaidemenetluses ei pea haldusorgan erinevalt haldusakti kehtetuks tunnistamisest HMS §-de 64–70 alusel kaaluma, kas esineb argumente õigusvastase haldusakti kehtimajätmiseks. Vastasel juhul muutuks vaidemenetluse instituut mõttetuks ning sisuliselt samaväärseks haldusorgani poolt haldusakti tavapärase kehtetuks tunnistamise menetlusega.⁷⁴ Maurer on öelnud, et ametiasutus ei pea ilmingimata ära ootama kõrgemate haldusasutuste või kohtu vastavasisulist otsust, vaid ta võib ka ise vaidlustatava haldusakti kehtetuks tunnistada, kui ta leiab, et see ei saa enam püsima jääda.⁷⁵

Kokkuvõtteks saab öelda, et vaidemenetlus kui õiguskaitsemenetlus on võimalus isiku ja halduse lepitamiseks. Vaidemenetluse puhul on tegemist menetlusosalise poolt algatatud sisulise vaidluse lahendamise haldusorganis, kus viiakse läbi täitevvõimu enesekontroll. Tegemist on kohtueelse menetlusega, mis oma olemuselt on haldusmenetlus. Vaidemenetlus on üldjuhul vabatahtlik, aga ka kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ei riku isiku õigusi, kui on tagatud hilisem võimalus minna kohtusse. Haldusmenetluse käigus kontrollib haldusorgan isiku taotluse (vaide) alusel haldusakti õiguspärasust ja otstarbekust ning oluline on märkida, et vaideotsuse näol on tegemist haldusaktiga. Nii haldusmenetluses kui ka vaidemenetluses tuleb eelkõige järgida olulist põhimõtet, et isiku õigused oleks kaitstud. Isiku õiguste tagamine on oluline nii haldusakti andmisel kui ka edasises võimalikus vaidlustusprotsessis. Vaidemenetlust saab pidada efektiivseks õiguskaitsemenetluseks, aga seda juhul kui märkimisväärne osa vaidlusi jõuab seal lõpliku osapooli rahuldava lahendini.

1.3. Isiku tegeliku tahte väljaselgitamise ja isiku õiguste kaitseks tõhusama taotluse leidmine

Haldusmenetlusel on kokkupuutepunkte ka nn menetluslike põhiõigustega.⁷⁶ Riigikohus on märkinud, et isikute pöördumistele korrektne ja õigeaegne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise lähtekoht.⁷⁷ Isiku õigus saada vastuseid oma pöördumistele riigiasutuste poole tuleneb juba põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigusest menetlusele. Kuigi põhiseaduse §

⁷⁴ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09, p 14.

⁷⁵ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 212.

⁷⁶ K. Merusk. *Op. cit.*

⁷⁷ RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 12.

14 on sõnastatud objektiivselt, tulenevad sellest sättest ka subjektiivsed õigused, sh üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele.⁷⁸ Menetluslikku funktsiooni täidab ka põhiseaduse § 46, mis sätestab, et igaühel on õigus pöörduda märgukirjade ja avaldustega riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole. Sätte eesmärk ei ole siiski mitte niivõrd anda igaühele võimalus taolisi pöördumisi esitada, kui just tagada neile vastuse saamine, mis annab pöördumisele mõtte. Põhiseaduse vastamiskohustus esitab vastuse sisule vaid esmased nõuded, eelkõige vastuse põhjendamise kohustuse.⁷⁹ Õigust pöörduda saab vaadata nii märgukirja tähenduses kui ka avalduse tähenduses ehk pöördumist oma konkreetsete õiguste ja huvide teostamiseks, milleks taotletakse halduse üksikakti andmist või toimingute tegemist.⁸⁰

Avaldust tuleb menetleda vastavalt selle sisule. Teabenõuet menetletakse avaliku teabe seaduse kohaselt, märgukirja ja selgitustaotlust menetletakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse (MSVS) järgi, taotlust haldusmenetluse seaduse ja vastava eriseaduse järgi jne. Sellest, kuidas haldusorgan tõlgendab isiku avaldust, sõltub esiteks kohaldatav menetlusõigus – nt millise tähtaja jooksul tuleb inimese pöördumisele vastata. Teiseks aga sõltub sellest ka vastuse sisu ning ka isiku õiguste kaitset.⁸¹ HMS § 14 lõige 1 lause 1 sedastab, et haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus esitatakse haldusorganile avaldus (taotlus). HMS § 14 kannab küll pealkirja "taotlus", kuid lõige 1 näeb ette, et lisaks taotlusele võib kasutada ka mõistet "avaldus". Oma olemuselt on taotlus kitsam mõiste kui avaldus. Avaldus on isiku igasugune tahteavaldus, nt nõusoleku andmine. Taotlus on aga isiku tahteavaldus, mis on suunatud sellele, et haldusorgan midagi teeks: sooritaks toimingute või annaks haldusakti.⁸² Praktikast on palju probleeme tekitanud olukord, kus isik esitab taotluse valel vormil või siis vale pealkirja all. Haldusorgan peab sellisel juhul otsustama, milliste menetlusnormide ja õigusaktide alusel taotlust menetleda. Küsimus vajab analüüsimist eelkõige seetõttu, et lähtuvalt sellest, millena haldusorgan pöördumist arvestab, sõltub ka edasine menetlus. Valides vale menetlusviisi, võivad isiku õigused jääda kaitseta. On selge, et pöördumiste väga erineva sisu ning

⁷⁸ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p-d 12 ja 16.

⁷⁹ O. Kask, N. Parrest. *Op. cit.*, PõhiS § 46/3.

⁸⁰ R. Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste – ja vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura, 2004, lk 560.

⁸¹ Õiguskantsleri 07.01.2015 soovitus 7-5/141373/1500074. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sovitus_pohioiguste_ja_vabaduste_paremaks_tagamiseks_poordumisele_vastamine_padise_vallavalitsus.pdf (20.02.2015).

⁸² Õiguskantsleri 03.12.2013 soovitus 7-8/131108/1305059. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sovitus_oigusparase_ja_he_a_halduse_tava_jargimiseks_poordumistele_vastamine_elva_linnavalitsuses.pdf (20.02.2015).

pöördumiste adressaatide väga laia ringi tõttu ei saa vastamise korda ainult ühe akti ehk seadusega kehtestada.⁸³

Kui haldusorgan on taotluse saanud, siis esimeseks toiminguks taotluse saamise ja registreerimise järel on taotluse nõuetele vastavuse kontrollimine. Nõuetele mittevastavat taotlust ei tohi jätta tähelepanuta või koheselt tagastada, vaid asutus peab aitama kodanikul taotluse õigesti vormistada ja selgitama, milliseid täiendavaid dokumente tuleb esitada.⁸⁴ Ringkonnakohus on öelnud, et lähtuda tuleb sisust ja tulenevalt sellest võib lugeda pöördumist vaideks ka olenemata sellest, kas ja kuidas see on pealkirjastatud või sõnastatud või mis keeles see on esitatud.⁸⁵ Näiteks isegi kui kaebaja taotlus ei ole pealkirjastatud kahju hüvitamise taotlusena, võib selle sisust selgelt välja lugeda kaebaja tahe kahjuhüvitise saamiseks.⁸⁶

Kohus on leidnud, et vaideks ei saa lugeda igasugust pöördumist. Pöördumine võib küll olla pealkirjastatud kui „kaebus“, kuid kui sellega soovitakse vaidlustada asutuse tegevust, peab selle sisu vastama HMS §-s 76 sätestatud nõuetele ja soovitav on see siiski ka vaidena pealkirjastada.⁸⁷ Kohtulahendist tuleb välja, et tegemist on pigem ikkagi soovituselise mitte kohustusega, sest oluline asja juures on aspekt, et hoolimata sellest, et pöördumine on pealkirjastatud valesti, tuleb siiski lähtuda seadusandja poolt vaidele esitatavatest nõuetest. Samas ei saa jätta märkimata, et vaidemenetlusele laieneb haldusmenetluse uurimispõhimõte ja haldusorgani selgitamiskohustus.⁸⁸ Ka õiguskantsler on öelnud, et selgitamiseks, mida isik tegelikult soovib, tuleb ebaselguse korral pöörduda avalduse esitaja poole, et ta täpsustaks oma avaldust, või püüda avaldusest enesest välja lugeda, mis eesmärgil isik avalduse esitas. Seejuures tuleb avalduse puhul, mis sisaldab mitmeid taotlusi, iga taotluse puhul eraldi teha selgeks, millele kindel taotlus suunatud on ja iga taotlust vastavalt selle sisule ka menetleda.⁸⁹ Kohus on leidnud, et asutus peab andma kaebajale tähtaja taotluses esinevate puuduste

⁸³ R. Maruste. *Op. cit.*, lk 561.

⁸⁴ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 27.

⁸⁵ TrtRnKm 12.11.2012, 3-11-1957, p 7.

⁸⁶ TrtRnKm 26.11.2012, 3-11-860, p 10.

⁸⁷ Õiguskantsleri 19.01.2015 seisukoht 7-4/150053/1500263. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_kinni_peetavale_isikule_kirjatarvete_valjastamine__kinni_peetava_isiku_esitatud_poordumiste_tolgenda_mine.pdf (25.02.2015).

⁸⁸ RKHKo 16.03 2005, 3-3-1-93-04, p 14.

⁸⁹ Õiguskantsleri 03.12.2013 soovitus 7-8/131108/1305059. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_oigusparase_ja_he_a_halduse_tava_jargimiseks_poordumistele_vastamine_elva_linnavalitsuses.pdf (25.02.2015).

kõrvaldamiseks ning alles siis, kui kaebaja ei ole antud tähtjaks puudusi kõrvaldanud, saab jätta esitatud taotluse läbi vaatamata.⁹⁰

HMS § 14 lõike 1 lause 1 kohaselt esitatakse haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus haldusorganile avaldus (taotlus) vabas vormis. HMS § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Sellest tuleneb ka haldusorgani kohustus esitatud taotlust mõistlikult tõlgendada, arvestades taotluse esitaja tegelikku taht.⁹¹ Ei ole vajalik, et vaide esitaja otseselt formuleeriks neid oma subjektiivseid õigusi, mida tema arvates rikutakse. Õiguste rikkumine võib avalduda erinevalt, olenevalt sellest, mida vaidega taotletakse. Ei ole tarvis viidata ka konkreetsele paragrahvile, piisab kui isik esitab vabas vormis sisulise põhjenduse, miks tema meelest on haldusotsus õigusvastane.⁹² Kui puudutatud isik esitab HMS § 75 tuleneva vaidetähtaja jooksul akti andnud või kõrgemalseisvale haldusorganile tahteavalduse haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, tuleb eeldada, et isik soovib esitada vaiet, kuigi isik ei ole oma tahteavaldust vaidena pealkirjastanud või ei ole viidanud haldusmenetluse seaduse 5. peatükile. Avaldust tuleb käsitada vaidena ka siis, kui selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlus haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks, kuid avalduse sisust selgub siiski, et avaldaja tahe on sellele suunatud. Vajaduse korral peab haldusorgan kasutama HMS §-st 78 tulenevat võimalust lasta isikul oma taotlust konkretiseerida.⁹³ Järelikult saabki öelda, et haldusmenetluses uurimispehmitte rakendamise abil teeb haldusorgan kindlaks, milline oli isiku tegelik tahe avalduse esitamisel ja millist liiki pöördumisega isik haldusorgani poole pöördus.⁹⁴

Kohtupraktikas on korduvalt väljendatud seisukohta, et vaidetähtaja jooksul laekunud tahteavaldust haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks tuleks üldjuhul käsitada vaidena, isegi kui see ei ole vastavalt pealkirjastanud või selles ei ole selgesõnaliselt formuleeritud taotlust haldusakti muutmiseks või kehtetuks tunnistamiseks⁹⁵ ja samas on ka märgitud, et igasuguse taotluse, avalduse, kaebuse, pöördumise või muu tahteavalduse vaideks kvalifitseerimisel tuleb arvestada isiku tegeliku tahtega ja anda talle vajaduse korral

⁹⁰ TrtRKo 09.02.2012, 3-10-3020; 21.02.2012, 3-10-3377.

⁹¹ TrtRnKo 27.09.2013, 3-12-430.

⁹² A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 409.

⁹³ RKHKo 3-3-1-32-03, p 16; RKHKo 09.05.2008, 3-3-1-22-08, p 12.

⁹⁴ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 16; RKHKo 23.10.2003, 3-3-1-57-03, p 24; RKHKo 14.01.2004, 3-3-1-82-03, p 13; RKHKo 09.05.2008, 3-3-1-22-08, p 12; RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 12.

⁹⁵ RKHKo 09.05.2008, 3-3-1-22-08, p 12; 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 16; TrtRnKm 31.01.2013, 3-11-2181, p 7.

võimalus taotlust konkretiseerida.⁹⁶ Juhul, kui vaide esitamiseks seaduses ettenähtud tähtaeg on pöördumise esitamise ajaks juba möödunud ja selle ennistamist pole taotletud või see poleks HMS §-de 34 ja 77 kohaselt lubatav, peab haldusorgan täiendavalt hindama võimalusi käsitada isiku pöördumist mõne muu taotlusena, näiteks haldusmenetluse uuendamise taotlusena HMS § 44 tähenduses.⁹⁷ Seejuures on esmaseks lähtekohaks igal juhul haldusorganile esitatud dokumendi enda sisu ja vormistus, kuid ainuüksi sellega ei tohi piirduda.⁹⁸

Praktikas on segadust tekitanud märgukirja ja vaide eristamine. Kohus on märkinud, et kui kaebaja vormistab oma pöördumised vaide blanketile, ei anna see alust käsitleda pöördumist vaidena.⁹⁹ Põhiseadus ei pea oluliseks märgukirjade ja avalduste eristamist, aga tähtsaks muutub see eri avalduste eristamine seadustes, mis määravad kindlaks vastamise korra.¹⁰⁰ Pöördumine, mille nimetuseks on midagi muud, mitte märgukiri ega avaldus, vaid näiteks kiri, ettepanek või taotlus vmt või millel üldse puudub vormiline nimetus, on kõik põhiseaduse § 46 ja õiguse mõttes pöördumised, sõltumata nende vormist.¹⁰¹ Märgukiri on isiku pöördumine, millega isik teeb adressaadile ettepanekuid asutuse või organi töö korraldamiseks või valdkonna arengu kujundamiseks (§ 2 lõige 2 punkt 1) ja annab adressaadile avaliku elu ja riigivalitsemisega seotud teavet (§ 2 lõige 2 punkt 2).¹⁰² MSVS eelnõu seletuskirjas on selgitustaotlustele vastamise osas märgitud, et selgituste andmisel on asutuse ülesanne eelkõige põhjendada oma akte ja toiminguid, sh viidates õiguslikule alusele ja faktilistele asjaoludele. See tagab ühelt poolt ametnike huvi õigeaegselt oma toiminguid ja akte põhjendada, et vältida hilisemaid pöördumisi, teisalt aga kaitseb üksikisikut, kellel tekib võimalus tasuta oma probleemile lahendus leida. Sama on toonud välja ka justiitsminister Riigikogu täiskogu 24.03.2004 istungil: „Selle eelnõu eesmärk on parandada inimeste võimalusi saada ametnikelt selgitusi, sealhulgas ka õigusküsimustes.“¹⁰³

Selgitustaotluste¹⁰⁴ eristamist vaidest on samuti käsitletud kohtulahendis, kus märgiti, et kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust ei saa lugeda läbinuks selgitustaotluste esitamisega

⁹⁶ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 16.

⁹⁷ TlnRnKm 25.01.2011, 3-11-7, p 10; 08.06.2009, 3-09-653, p-d 12 ja 13.

⁹⁸ TlnRnKo 26.02.2013, 3-12-868, p 10.

⁹⁹ TrtHKm 01.02.2012, 3-12-28, p 2.

¹⁰⁰ O. Kask, N. Parrest. PõhiS § 46/5.

¹⁰¹ R. Maruste. *Op. cit.*, lk 560.

¹⁰² Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I 2004, 81, 542 ... RT I, 01.04.2014, 3.

¹⁰³ TlnRnKo 26.02.2013, 3-12-868.

¹⁰⁴ Selgitustaotlus on isiku pöördumine, milles isik taotleb adressaadilt teavet, mis eeldab adressaadi käsutuses oleva teabe analüüsi, sünteesi või lisateabe kogumist (MSVS § 2 lõige 2 punkt 1).

ja samuti ei ole korduvalt esitatud pöördumised suunatud käskkirjade tühistamisele ning vaidmenetluse algatamisele. Isegi kui isik ei ole haldusakti või toimingut vaidlustanud, võib ta taotleda haldusorganilt selle kohta täiendavaid selgitusi (lisateavet) selgitustaotluse vormis.¹⁰⁵ Kohus on ka leidnud, et kui isik ei ole haldusakti või toimingut vaidlustanud, ei tähenda see, et tal ei saaks esineda soovi või vajadust taotleda haldusorganilt selle kohta täiendavaid selgitusi (lisateavet) või tuleks selline võimalus mingil muul põhjusel välistada.¹⁰⁶ Vastavalt MSVS¹⁰⁷ § 1 lõikele 1 sätestab see seadus isiku pöördumisele vastamise korra niivõrd, kuivõrd see ei ole sätestatud teise seadusega. Selliseks teiseks seaduseks on muu hulgas haldusmenetluse seadus. Nimelt sätestavad HMS § 36 lõike 1 punktid 1–4, et haldusorgan selgitab menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil, millised õigused ja kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses, millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised on võimalused haldusmenetluse kiirendamiseks, millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada ning milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.¹⁰⁸ Seega tuleb kontrollida, kas vastavalt pöördumise sisule reguleerib selgitustaotlusele või märgukirjale vastamist HMS § 36 ja MSVS § 1 lõike 1 kohaselt HMS või MSVS.

Üksnes isikul endal on õigus lõppastmes valida, milline õiguskaitsevahend on tema rikutud õiguste kaitseks kõige tõhusam ja otstarbekam ning haldusorganil on küll haldusmenetluse eesmärgipärasuse nõudest (HMS § 5 lõige 2) ja uurimispõhimõttest (HMS § 6) tulenev kohustus esitatud taotlust tõlgendada ning HMS § 36 lõike 1 punkti 3 alusel selgitada isikule, milline taotlus oleks tema hinnangul eesmärgi saavutamiseks kõige kohasem, kuid juhul, kui isik jääb oma esialgse taotluse juurde, siis ei saa haldusorgan seda tema tahte vastaselt ka iseseisvalt ümber kvalifitseerida.¹⁰⁹ Oluline on aga ka märkida, et taotluse muutmise võimaldamise üheks oluliseks eesmärgiks on isiku õiguste kaitseks kõige tõhusama ja otstarbekama taotluse leidmine ning selle taotluse eelistamine.¹¹⁰ Kohus on öelnud, et kaebaja hoolsuskohustus kaebuse tähtaegseks esitamiseks on seda suurem, kui ollakse teadlik kaebuse

¹⁰⁵ TrtHKm 27.09.2013, 3-13-1523, p 10.

¹⁰⁶ TlnRnKo 26.02.2013, 3-12-868.

¹⁰⁷ Alates 11.04.2014 nimetatakse seadust märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduseks. – RT I, 01.04.2014, 3.

¹⁰⁸ Õiguskantsleri 30.06.2011 ettepanek 7-4/110684/1103434. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_isiku_poordumisele_vastamine.pdf (20.03.2015).

¹⁰⁹ TlnRnKo 26.02.2013, 3-12-868, p 10.

¹¹⁰ RKHKo 03.04.2007, 3-3-1-6-05, p 17.

esitamise võimalikkusest ja kaebetähtaegadest. Kaebaja peab ise näitama üles oma head tahet ja hoolsust kaebuse tähtaegseks esitamiseks.¹¹¹

Eelnevat kokku võttes saab järeldada, et tagamaks isikute õiguste kaitset, tuleb haldusorganil pöördumise saamisel vähemagi kahtluse korral hakata hindama, kas tegemist on vaidega või mitte, seega peab haldusorgan eristama vaideid muud liiki pöördumistest. Magistritöö autori arvates on kohtupraktikast tulenevad seisukohad antud küsimuses õiged, samas ei saa jätta tähelepanuta asjaolu, et isikud peavad samuti järgima hoolsuskohustust ja kahtluse korral kaaluma täiendavate selgitusküsimuste esitamist haldusorganile. Tegemist on kahepoolse suhtega, kus isikul on soov esitada vaie ja haldusorganil on kohustus hoolitseda selle eest, et isikute õigused oleksid kaitstud. Riigil on õigus eeldada, et isik peab ka ise näitama üles hoolsust oma õiguste kaitset ja arvestama, et väljaselgitamise menetlus toob talle kaasa teatavaid kohustusi.

Lähtuvalt asjaolust, et vaidemenetlus on haldusmenetlus, millele laienevad haldusmenetluse üldpõhimõtted, peab haldusorgan kindlaks tegema isiku tegeliku tahte läbi uurimispõhimõtte rakendamise. Vastavalt HMS §-le 78, kui vaie ei vasta HMS §-s 76 sätestatud nõuetele, aitab haldusorgan puudused kõrvaldada või annab isikule 10-päevase tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Järelikult ei saa puudused vaides olla vaide tagastamise aluseks, kui haldusorgan ei ole andnud vaide esitajale võimalust puuduste kõrvaldamiseks.¹¹² Vaidemenetluses on haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorganil, kellele vaie esitatakse, võimalus tehtud vigu parandada või ebaotstarbekaid lahendusi muuta.¹¹³ Seega tekib siin ka küsimus, kas korduvate puuduste kõrvaldamise menetluses peaks asutus ikkagi isikut suunama vaidemenetlusse või mitte. Samas eelnevalt sai tõdetud, et haldusorgan peab soovitava kõige tõhusamat õiguskaitsevahendit. Kohus on märkinud, et kui kaebuse esitaja ei saa aru, millise sisuga dokumendi esitamist temalt antud tähtaja jooksul oodati, siis oleks ta pidanud selle tähtaja jooksul vajalikke samme astudes selle välja selgitama. Kaebuse esitaja lasi aga kirjas märgitud kuupäeval mööduda, jättes puudused kõrvaldamata, kuigi tulenevalt tema eelnevatest kogemustest vaidemenetluses osalemisel pidi ta olema teadlik puuduste kõrvaldamata jätmise tagajärjest.¹¹⁴ Järelikult on haldusorganil kaalutusõigus, millest lähtuvalt võib haldusorgan ise aidata puudusi kõrvaldada või siis annab nende kõrvaldamiseks isikule täiendava aja. Magistritöö autor leiab, et kuigi puuduste kõrvaldamise osas abi

¹¹¹ TlnHKm 27.04.2007, 3-06-2525.

¹¹² TlnHKm 09.03.2012, 3-11-1041, p 31.

¹¹³ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 392.

¹¹⁴ TrtRnKm 29.05.2013, 3-12-1473, p 11.

osutamine on juba haldusorgani kaalutusõigus, mille kasutamise tulemusel otsustatakse, millises ulatuses abi osutatakse, peaks haldusorgan isikule täiendava tähtaja andmisel lähtuma pigem abi osutamisest, mitte üksnes märkima, et vaites esinevad kõrvaldamist vajavad puudused. Haldusorgani abi vaites esitamisel tagab isikule lihtsama juurdepääsu menetlusele.

1.4. Vaidemenetluses esitatavad nõuded

Isiku õiguste kaitse seisukohast on oluline käsitleda magistritöös ka vaidemenetluse eset ehk milliseid nõudeid võib vaidemenetluses esitada.

Vastavalt HMS § 72 lõikele 1 võib vaidemenetluse korras nõuda:

1. haldusakti või selle osa kehtetuks tunnistamist (HMS § 72 lõike 1 punktid 1 ja 2).

Haldusakti kehtetuks tunnistamine tähendab haldusakti kehtivuse lõppemist vaitesotsuse tegemise hetkest. Halduskohtus tähendaks selline taotlus HKMS § 37 lõike 2 punkti 1 järgi tühistamiskaebust.

2. ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks (HMS § 72 lõike 1 punkt 3).

Halduskohtumenetluses nimetatakse eeltoodud kaebuse esitamist HKMS § 37 lõike 2 punkti 2 järgi kohustamiskaebuseks.

Haldusmenetluse üksikuid toiminguid haldusakti väljaandmisel vaidlustatakse üldjuhul koos haldusakti vaidlustamisega. HMS § 72 lõike 3 järgi võib haldusaktist eraldi vaidlustada viivituse; tegevusetuse; ametiisiku taandamisest keeldumise; haldusakti andmise taotluse tagastamise; muu seaduses sätestatud toimingute, kui seda sätestab vastav eriseadus. Viivitusega on tegemist siis, kui seaduses ettenähtud tegevuse lõpetamise tähtajaks ei ole haldusorgan oma kohustuslikke toiminguid lõpetanud. Tegevusetusega on tegemist siis, kui seaduses ettenähtud tegevuse alustamise tähtajaks ei ole haldusorgan oma kohustuslikke toiminguid alustanud.¹¹⁵ Kui haldusorgan ei alusta menetluse läbiviimist vaatamata sellele, et ta on selleks kohustatud, on tegu tegevusetusega, mida isik saab vaidlustada vaidemenetluse korras (HMS § 72 lõike 3 punkt 2) või pöördudes kaebusega halduskohtusse (HKMS § 4 lõige 2, § 6 lõike 2 punkt 2 – kohustamiskaebus).¹¹⁶

¹¹⁵ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹¹⁶ A. Aedmaa. *Op. cit.*, lk 127.

Kohtul lasub kohustus selgitada kaebajale, milline nõue oleks tema õiguste kaitseks kõige efektiivsem. Samas on ainuüksi kaebajal õigus määrata vaidluse ese ning kohus peab seda valikut aktsepteerima ka juhul, kui valiku tulemusena ei osutu võimalikuks isiku õiguste efektiivne kaitse. Seejuures on aga oluline, et kohus oleks kaebajale selgitanud tema valiku tagajärgi.¹¹⁷ Magistritöö autor leiab, et samast põhimõttest peaks lähtuma ka haldusorgan, sest haldusmenetlus peab olema efektiivne ja eesmärgipärane, pidades oluliseks eelkõige isiku õiguste kaitset.

Kas tuvastamisnõue vaidmenetluses oleks vajalik?

Tuvastamisnõude osas kohtueelse vaidluse lahendamise korra puudumine tuleneb asjaolust, et HMS § 72 ei näe ette võimalust nõuda vaidmenetluse korras haldusorgani tegevuse õigusvastasuse tuvastamist, ning sellist tõlgendust on kinnitanud ka Riigikohus.¹¹⁸ Selliste taotluste või vaiete esitamise õigust ei tulene ka muudest seadustest.¹¹⁹

Isikute õiguste kaitsmine haldusmenetluses toimub eelkõige nõuete/vaiete esitamise ja nende lahendamise vormis. Teatud nõudeliikide ette nägemata jätmine haldusmenetluses võrreldes kohtumenetlusega võib endast iseenesest kujutada põhiõiguse menetlusele ja korraldusele riivamist, aga samas ei tähenda igasugune põhiõiguse menetluse ja korralduse riivamine koheselt, et sellega on rikutud põhiseaduse nõudeid, sest seadusandjale on antud põhiseadusega lai kaalutlusruum õiguskaitsemenetluste kujundamisel. Põhiseadus ei nõua, et kohtumenetluslikud ja kohtuvälised kaebealused peaksid üksteisega täielikult kattuma.¹²⁰

Tuvastamisnõude vajalikkuse käsitlemiseks vaidmenetluses vaatleme esmalt, kuidas on tuvastamisnõudeid käsitletud kohtumenetluses. Tuvastuskaebuste esitamine kohtumenetluses on võimalik ja see on sätestatud HKMS § 5 lõike 1 punktis 6, millega on halduskohtule antud õigus kaebuse rahuldamisel otsuse resolutsiooniga teha kindlaks haldusakti tühisus, haldusakti või toimingu õigusvastasus või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omav faktiline asjaolu, aga HKMS § 45 lõike 2 alusel ei ole preventiivsetel eesmärkidel esitatud tuvastamiskaebused reeglina lubatavad, kuna õigusvastase situatsiooni kordumisel on isikul võimalik oma õigusi kaitsta asjakohase tühistamis- või kohustamiskaebusega või teoreetilist laadi situatsiooni

¹¹⁷ RKHKo 03.08.2011,3-3-1-36-11, p 17.

¹¹⁸ RKHKm 12.11.2009, 3-3-1-70-09, p 11; 25.11.2010, 3-3-1-77-10.

¹¹⁹ Õiguskantsleri 9.08.2012 seisukoht 1/121049/1203619. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht__seisukoht_vastuolu_mittetu_vastamise_kohta_oigusrikkumise_preventiivse_tuvastamise_noue_kohtuvalises_menetluses.pdf (09.04.2015).

¹²⁰ *Ibid.*

puhuks keelamiskaebusega ehk tõhusamate õiguskaitsevahenditega.¹²¹ Eelnevalt nimetatud sätte alusel on tuvastamiskaebus sekundaarne õiguskaitsevahend, mida võib kasutada, kui puuduvad efektiivsemad õiguskaitsevahendid. HKMS § 45 lõike 2 mõtteks on, et isik kasutaks alati primaarseid ja efektiivsemaid õiguskaitsevahendeid. HKMS eelnõu seletuskirjas öeldust, et tuvastamiskaebustest saadav kasu on sageli väike ja tagajärjeks on sageli uute kohtuvaidluste puhkemine haldusorgani edasiste kohustuste üle.

Kohtulahendites on öeldud, et isikul on enda õiguste kaitseks võimalik kasutada efektiivsemat õiguskaitsevahendit ehk tühistamiskaebust, mille esitamiseks halduskohtule on küll seatud piirangud kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse näol, kuid mis sugugi ei piira isiku kaabeõigust.¹²² Ehkki põhimõtteliselt jääb isikule õiguskaitsevahendi valiku vabadus, tuleks kulukat kohtumenetlust kasutada õiguste kaitsel võimalikult tulemuslikult. Lubatud on aga kahjunõuet ettevalmistav tuvastamiskaebus. See on mõistlik, kuna enne kahju, põhjusliku seose jm mahukate hüvitise väljamõistmise eelduste hindamist on otstarbekas selgitada jõustunud kohtuotsusega välja kahjunõude aluseks oleva haldusakti või toimingu õigusvastasus.¹²³ Varasemalt on öeldud, et õigusvastasuse tuvastamise nõude iseseisev esitamine kohtumenetluses oleks põhjendatud üksnes juhul, kui õigusvastasuse tuvastamine annaks isikule iseseisvalt reaalse või õigusliku kasu.¹²⁴ Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt leidnud, et põhjendatud huvina on käsitatav kaebaja eesmärk vältida haldusorgani jätkuvat või korduvat õigusvastast tegevust isiku suhtes. Kolleegium on asunud seisukohale, et preventiivsel eesmärgil esitatud tuvastamiskaebuse rahuldamiseks piisab, kui see võib soodustada kaebaja õiguste kaitset tulevikus. Tuvastamiskaebuse esitamiseks piisava põhjendatud huvina ei saa preventiivset huvi käsitada juhul, kui tuvastamiskaebuse rahuldamine ei saaks õigusliku olukorra või faktiliste asjaolude muutumisest tingituna üldse aidata kaasa kaebuse eesmärkide saavutamisele.¹²⁵ Piisavaks huviks kaebusega halduskohtusse pöördumiseks tuvastamisnõude puhul ei ole üksnes vaidlustatud haldusakti või toimingu õigusvastasuse tuvastamine, samuti ei saa tuvastamiskaebuse läbivaatamise eelduseks olla pelgalt väide, et haldusakt või toiming rikub kaebuse esitaja õigusi.¹²⁶

Õiguskantsler on leidnud, et kohtuvälise tuvastustaotluse/vaide ettenägemisel puuduks selge ja oluline isikute subjektiivsete õiguste kaitset või halduse enesekontrolli parandav mõju ning

¹²¹ TltnHKm 08.03.2013, 3-13-383, p 6.

¹²² TrtRnKm 02.12.2012, 3-12-1924, p 7.

¹²³ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹²⁴ RKHKm 06.05.2009, 3-3-1-21-09, p 30.

¹²⁵ RKHKo 29.09.2010, 3-3-1-49-10, p 13.

¹²⁶ RKHKm 02.04.2009, 3-3-1-101-08, p 28.

see ei täidaks preventiooni kõrval muid funktsioone, mis sel kaebeliigil on halduskohtumenetluses.¹²⁷ Rikkumise tuvastamise osas võib öelda, et see ei vähendada uue sarnase teo toimepanemise võimalikkust ja võib olla mingil määral vahendiks ka õigluse saavutamiseks haldusorgani ees, aga see siiski ei välista sarnase rikkumise toimepanemist edaspidi. Teatud kaitset võimaldab PS § 46, mis näeb ette õiguse pöörduda märgukirjade ja avaldustega haldusorgani poole ja juhtida rikkumisele tähelepanu, paluda selgitusi ja hinnangut olukorrale. Märgukirjaga on võimalik parandada ka haldusorgani enesekontrollifunktsiooni, juhtides tähelepanu õigusvastasele tegevusele.

Lähtuvalt eelnevast saab järeldada, et tuvastamisnõuet ei ole peetud kõige efektiivsemaks õiguskaitsevahendiks. Kui isikul on võimalik ja vajalik kasutada efektiivsemat õiguskaitsevahendit, siis tuleks lähtuda sellest. Samas toodi välja, et lubatud on aga kahjunõuet ettevalmistav tuvastamiskaebus ja õigusvastasuse tuvastamise nõude iseseisev esitamine kohtumenetluses oleks põhjendatud üksnes juhul, kui õigusvastasuse tuvastamine annaks isikule iseseisvalt reaalse eelise või õigusliku kasu. HMS § 63 lõige 4 sätestab, et haldusakti andnud organ võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha. Isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib nõuda haldusorganilt ja halduskohtult haldusakti tühisuse kindlakstegemist. Kui lähtuda HMS-st, siis selle järgi saab haldusorganilt ja halduskohtult nõuda haldusakti tühisuse kindlakstegemist põhjendatud huvi korral. Kui seda võib nõuda halduskohtult, siis miks mitte nõuda seda juba kohtueelses menetluses vaidena. Seega võiks ka vaidemenetluses olla võimalik esitada tuvastamisnõuet tühisuse kindlakstegemiseks, sest kehtiva seaduse kohaselt võib küll esitada vaide, aga tühisuse tuvastamiseks tuleb teha teine taotlus. Vaidemenetluses on võimalik hinnata haldusakti otstarbekust, aga samas võiks vaiet lahendaval organil olla õigus kindlaks määrata ka haldusakti tühisus.

1.5. Esialgne õiguskaitse kui täiendav võimalus enda õiguste kaitseks

Kuni 31.12.2011 kehtinud HKMS kohaselt sai nõuda esialgselt õiguskaitset üksnes kohustusliku vaidemenetluse korral¹²⁸, aga 01.01.2012 jõustunud HKMS § 249 lõigete 2 ja 5 kohaselt saab halduskohtult taotleda esialgselt õiguskaitset juba pärast haldusorganile vaide

¹²⁷ Õiguskantsleri 9.08.2012 seisukoht. *Op. cit.*

¹²⁸ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I 2001, 58, 355. HKMS § 12² sätestas, et esialgse õiguskaitse määru- tegemiseks võib taotluse esitada koos kaebusega või pärast kaebuse või kohustuslikus kohtueelses menetluses vaide esitamist.

esitamist ja seda sõltumata vaidemenetluse kohustuslikkusest või vabatahtlikkusest.¹²⁹ Halduskohtumenetluse seadustikus on halduskohtulik õiguskaitse muudetud efektiivsemaks, kaotades tarbetud vormi- ja sisunõuded kaebuse esitamisele ning lihtsustades kaebuse muutmist ja üleminekut ühelt kaebuse liigilt teisele. Esialgset õiguskaitset võimaldab eelnõu taotleda juba vaidemenetluse ajal ning laiendatud on kohtu volitusi esialgse õiguskaitse kohaldamisel, nähes ette võimaluse teha ettekirjutusi ka vahetult haldusakti adressaadile.¹³⁰ Samas tuleb märkida, et riigilõivuseaduse § 60 lõige 6 sätestab, et halduskohtule esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel tasutakse riigilõivu 15 eurot. Järelikult on tegemist ühe võimalusena enda õiguste täiendavaks kaitseks vaidemenetluses, samas ei ole see tasuta.

HKMS § 249 lõike 1 kohaselt võib kohus kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel teha igas menetlusstaadiumis uue määruse kaebaja õiguste esialgse kaitse kohta, kui vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutuda oluliselt raskendatuks või võimatuks. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt arvestab kohus esialgse õiguskaitse määruse tegemisel avalikku huvi ja puudutatud isiku õigusi ning hindab kaebuse perspektiive ja esialgse õiguskaitse määruse ettenähtavaid tagajärgi. Esialgse õiguskaitse vajaduse äralangemisel jätab kohus taotluse läbi vaatamata. Esialgse õiguskaitse kohaldamise kohta vaidemenetluses on võimalik leida päris mitmeid näiteid,¹³¹ samas peab tõdema, et kohus on jätnud enamasti need taotlused rahuldamata.

Kui vaadata seda, mille kohta saab vaidemenetluses esialgse õiguskaitse taotluse esitada, siis HKMS § 249 lõikest 4 tuleneb, et esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamise taotluse võib vaidemenetluse ajal esitada üksnes vaide esemeks oleva nõude piires. Sama järeldeb HKMS § 251 lõike 1 punktides 1 ja 2, mille kohaselt võib esialgse õiguskaitse määrusega peatada vaidlustatava haldusakti kehtivuse või täitmise, samuti keelata vaidlustatava haldusakti andmise või toimingu tegemise. HKMS § 252 lõike 4 kohaselt võib kohus kuni 30-päevaseks tähtjaks esialgset õiguskaitset kohaldada määrusega, mis ei sisalda põhjendusi. Kui määrust ei vaidlustata, siis pikeneb õiguskaitse automaatselt kuni kohtumenetluse lõppemiseni. Kohtul on väga suur kaalutusruum asjakohase esialgse õiguskaitse abinõu valiku juures. Kaebaja õiguste esialgse kaitse eesmärgil võib kohus haldusorganit põhimõtteliselt kohustada

¹²⁹ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3. HKMS § 249 lg 2 sätestab, et esialgse õiguskaitse taotluse võib esitada halduskohtule ka vaidemenetluse ajal ja lg 5, et esialgse õiguskaitse määruse tegemiseks võib taotluse esitada pärast haldusorganile vaide esitamist, koos kaebusega või pärast kaebuse esitamist.

¹³⁰ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1020325&u=20110530183922> (13.03.2015).

¹³¹ TlnHKm 13.08.2012, 3-12-1637; TlnHKm15.11.2012, 3-12-2368; TlnHKm 05.02.2013, 3-13-198.

kõigeks, mis on selle haldusorgani pädevuses. Arvestada tuleb vaid, et esialgse õiguskaitse abinõu oleks kooskõlas kaebuse eesmärgiga ning ei väljuks kaebuse piiridest. Anda ei saa korraldusi, mis on seadusega keelatud või vastuolus seaduse eesmärgiga või mille täitmine on faktiliselt või õiguslikult võimatu.¹³² Samas tuleb arvestada, et HKMS §-st 251 ei tulene halduskohtule volitusi esialgse õiguskaitse menetluses selliste abinõude kohaldamiseks, mis ei ole vaidluse esemeks kohtueelses haldusmenetluses.¹³³ Riigikohtu praktika kohaselt kohaldatakse esialgset õiguskaitset siis, kui on kahjuliku tagajärje oht, kaebus ei ole perspektiivitu ning haldusakti tagasitaitmine ei ole võimalik või tagajärgede kõrvaldamine pole mõistlik.¹³⁴

Vaidemenetluse ajal on esialgse õiguskaitse taotlusi kohtule esitatud korduvalt, aga magistritöö autori poolt läbivaadatud kohtumääruste tulemusena saab öelda, et esialgse õiguskaitse taotluste rahuldamise määrusi võis leida vaid mõned. Esialgse õiguskaitse taotluse mitterahuldamise osas on näiteks Tallinna Ringkonnakohus öelnud, et olukorras, kus esinevad kõrvaldamata kahtlused, et toetusraha võib siiski ka menetluse peatamise tõttu jääda ajalistest raamidest tulenevalt kasutamata ja seetõttu kogu riigi tervishoiusüsteemile oluline projekt ellu viimata, ei ole esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamine põhjendatud. Kogu meetme eelarve ärakasutamise vajadus on ülekaalukas avalik huvi, mille kõrvalejätmist saaksid õigustada vaid kaebuse suured eduväljavaated.¹³⁵ Esialgse õiguskaitse kohaldamise tagajärjeks ei saa olla olukord, mis ei oleks ka põhivaidluse edukuse korral saavutatav.¹³⁶ Esialgse õiguskaitse kohaldamise põhjendatuse aluseks on Riigikohus eelkõige pidanud järgmisi asjaolusid: kohtuotsuse täitmise raskendatuse või võimatuse all tuleb pidada silmas olukorda, kus esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise asutuse poolt või haldustoimingust tulenevate õiguste kasutamine kolmanda isiku poolt kohtumenetluse ajal loob kaebaja õigusi rikkuvaid tagajärgi, mille kõrvaldamine ei ole pärast kohtuotsuse jõustumist enam mõistlikul viisil võimalik. Esialgse õiguskaitse otsustamisel tuleb arvestada ka avalikku huvi ja kolmandate isikute õigusi, mida see võib kahjustada, ning kohus peab omavahel kaaluma haldusaktist kaebajale tulenevaid tagajärgi ja avalikku huvi haldustoimingu koheseks täitmiseks.¹³⁷

Lisaks esialgsele õiguskaitsele võimaldab HMS § 81 vaiet lahendaval haldusorganil haldusakti täitmine peatada, kui see on vajalik avaliku huvi, haldusakti adressaadi või

¹³² TrtRnKm 31.12.2012, 3-12-57.

¹³³ TrtRKm 27.06.2012, 3-12-975.

¹³⁴ RKHKm 22.11.2004, 3-3-1-76-04, p 6.

¹³⁵ TlnRnKm 15.05.2010, 3-10-145.

¹³⁶ TrtRnKm 31.12.2012, 3-11-3040.

¹³⁷ Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri.

kolmanda isiku õiguste kaitseks. Tegemist on kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega. Praktikast on vanglad kasutanud võimalust peatada haldusakti täitmine vaide läbivaatamise ajaks näiteks juhul, kui kinni peetavale isikule on distsiplinaarkaristusena määratud kartserisse paigutamine, distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja peale on esitatud vaie ja vaidest või käskkirjast nähtub, et haldusakti täitmise peatamine võib olla otstarbekas.¹³⁸ Menetluse peatamine tuleb lugeda menetlustoiminguks ning menetluse peatamisega ei otsustata isiku õiguste üle, st taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise üle, vaid peatatakse menetlus kuni haldusakti andmiseks vajalike asjaolude selgumiseni. Menetluse peatamine ei oma seega haldusmenetluse esemeks olevate isiku õiguste suhtes regulatiivset toimet.¹³⁹

Magistritöö autor peab õigeaks seda, et esialgse õiguskaitse taotlemise ja rakendamise võimalus on juba vaidemenetluses ja eriti seda, et selline võimalus on pakutud nii kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse korral kui ka üldregulatsioonist tulenevale vaidemenetlusele. Jääb nõustuda HKMS seletuskirjas öelduga, et antud võimaluse eesmärgiks on suurendada vaidemenetluse osakaalu haldusmenetluses. Sellise regulatsiooni korral on isiku õigused piisavalt kaitstud ka olukorras, kus isik otsustab enne kohtumenetluse alustamist pöörduda vaidega haldusorgani poole.¹⁴⁰

¹³⁸Õiguskantsleri 26.07.2012 seisukoht 6-1/111639/1203580. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_vangs_ss_1-1_lg_7_taitmisplaani_ss_13_lg_2.pdf (13.03.2015).

¹³⁹TrtRnKo 01.02.2011, 3-10-1226.

¹⁴⁰Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri.

2. VAIDEMENETLUSE LIIGID, ORGANID JA VAIDEALLUVUS

Õigusaktide sätted peavad olema selged ning arusaadavad. Seadus peaks olema võimalikult lihtsas ja arusaadavas keeles, et selle adressaadid ei peaks nii õelda tõlkima hakkama.¹⁴¹ Antud peatükis käsitletakse vaidemenetluse regulatsiooni põhjalikkust ja õigusselgust, eesmärgiga uurida, kas seadustes sätestatud vaidemenetluse regulatsiooni puudutavad erisused on õigusselged. Käsitlemisele tulevad struktuuritoetustega seotud vaidemenetlused, vangistusseadusest (VangS) tulenev kohustuslik kohtueelne menetlus ning sotsiaalhoolekande seadusest (SHS) tulenevat vaide esitamise tõlgendamise probleem SHS § 33 lõike 3 rakendamisel. Eelnimetatud kolm võrdlust on võetud seetõttu, et need eriseadused reguleerivad täpsemalt vaide lahendamise tähtaega ja vaidealluvust.

2.1. Üldregulatsiooniga ja eriregulatsiooniga sätestatud vaidemenetlused

HMS § 112 lõige 2 sätestab, et eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus. Kuivõrd haldusmenetluse seadus on üldseadus, siis laieneb selles sätestatud vaidemenetluse regulatsioon ka kõigile eriseaduste regulatsiooni alusel antud haldusaktide või sooritatud toimingute vaidlustamisele.¹⁴² Kohus on öelnud, et jättes HMS kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu.¹⁴³ Nimetatud sätte tõlgendamise osas on kohus asunud seisukohale, et sellest sättest ei tulene, et HMS kohaldamiseks mingis konkreetses valdkonnas peaks eriseaduses sisalduma viitenorm. Selleks, et erivaldkonnas toimuvat haldusmenetlust saaks käsitada HMS § 112 lõikes 2 nimetatud „eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusena“, peab vastav eriregulatsioon olema sellise mahu, tiheduse ja detailsusastmega, mis on võrreldav haldusmenetluse seaduse enda regulatsiooniga ja tagab isikule haldusmenetluse seadusega võrreldava menetlusliku õiguskaitse. Kui konkreetses valdkonnas toimuv haldusmenetlus on vaid osaliselt reguleeritud eriseadusega, ei ole haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks nõutav eriseaduses sisalduv viitenorm.¹⁴⁴ Magistritöö autor ei pea antud Riigikohtu seisukohta õigeks, sest HMS § 112 lõige 2 sätestab selgelt, et eriseadusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust juhul, kui seda on eriseaduses öeldud. Kohtu lahendist ei selgu, mida üldse saab lugeda eriseaduses selliseks piisavaks mahuks, mis tagab haldusmenetluse seadusega võrreldava menetlusliku kaitse. Palju selgem

¹⁴¹ H. Roosileht. Tähelepanekuid õigusaktide arusaadavuse parandamise konverentsilt. *Õiguskeel* 2012, nr 3.

¹⁴² A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 391.

¹⁴³ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.

¹⁴⁴ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09, p 10.

ja arusaadavam oleks kui eriseaduses sätestatakse õigusselgelt, et kohaldatakse reguleerimata küsimuses HMS. Näiteks pole viidatud haldusmenetluse seadusele Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduses¹⁴⁵ ja ka maareformi seaduses¹⁴⁶. Tõenäoliselt on vajaminevad muudatused jäetud eelnimetatud seadustesse sisse viimata, sest seadused on võetud vastu varem kui HMS. Sellest hoolimata on õiguspärasuse hindamisel kõigis kohtuastmetes aluseks võetud seaduseks HMS ja viidatud haldusmenetluse seaduse sätetele.

Magistritöö autor käsitleb järgnevalt vaidemenetlust selle järgi, kas vaidemenetlust reguleerib ainult haldusmenetluse seadus või siis reguleerib mingil määral ka eriseadus ja kui, siis mis määral tulenevad erisused eriseadusest. Kuna HMS on üldseadus, siis laieneb selles sätestatud vaidemenetluse regulatsioon ka kõigile eriseaduse regulatsiooni alusel antud haldusaktidele või sooritatud toimingute vaidlustamiseks.¹⁴⁷ Järgnevalt vaatame näidetena erinevaid vaidemenetluse regulatsioone Eesti seadusandluses.

Üldjuhul ei ole Eestis vaidemenetluse läbimine enne kaebuse kohtusse esitamist kohustuslik. Kui ei ole tegemist kohustusliku kohtueelse menetlusega, siis tuleks isikutel kaaluda, kas pöörduda kohtusse, mis võib osutuda kulukamaks ja aeganõudvamaks, sest see toob endaga kaasa kohtukulud ning lahenduseni jõudmine sõltub tihti kohtute töökoormusest, nagu selgus eelmises peatükis, või kasutada enda õiguste kaitsmiseks vaide esitamise võimalust. Magistritöö autor kasutab näidetena neid vaidemenetlusi, mis erinevad mingil määral haldusmenetluse seaduses sätestatud üldregulatsioonist, tuues välja siis kas erinevused või esile kerkinud probleemid. Mittekohustuslikest vaidemenetlustest võib näitena tuua sotsiaalhoolekande seadusest¹⁴⁸ tulenevat vaide esitamise maavanemale (SHS § 33 lõige 3) ja maksumenetlusega¹⁴⁹ seotud vaidemenetluse. Maksumenetluse kohta on öeldud, et vaidemenetlust on otstarbekas kasutada siis, kui vaidluse esemeks on vaidlused faktilistes küsimustes (tõendite hindamine, võimalikud arvutusvead, maksuteate adresseerimine valele isikule jne).¹⁵⁰ Maksukorralduse seadus (MKS) on ka üheks heaks näiteks, kus on piisavalt ja põhjalikult vaidemenetlus reguleeritud eriseaduses ja seoses sellega lähtutakse antud valdkonda puudutavas vaidemenetluses üksnes nimetatud eriseadusest.¹⁵¹ Sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõiget 3 käsitleb magistritöö autor pikemalt vaidealluvuse punktis.

¹⁴⁵ Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus. – RT 1991, 21, 257 ... RT I, 27.12.2013, 31.

¹⁴⁶ Maareformi seadus. – RT 1991, 34, 426 ... RT I, 14.01.2014, 3.

¹⁴⁷ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 391.

¹⁴⁸ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323 ... RT I, 13.12.2014, 44.

¹⁴⁹ Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.

¹⁵⁰ L. Lehis. *Op. cit.*, lk 148.

¹⁵¹ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 391.

Kui üldjuhul on vaide esitamine enne kohtusse pöördumist vabatahtlik, siis seadus võib näha mõnda liiki nõude lahendamiseks ette kohustusliku vaidemenetluse või muu kohustusliku kohtueelse menetluse. Kohustusliku vaidemenetluse puhul võib kaebuse esitada üksnes siis, kui isik on pidanud kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ettenähtud korrast, ning üksnes ulatuses, milles tema nõuet ei ole selles korras tähtaegselt rahuldatud (HKMS § 47 lõige 1). Samas PS § 15 annab isikule õiguse pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kuid see ei välista vaidluse lahendamiseks kohustusliku kohtueelse korra kehtestamist. Nimelt PS §-st 15 ega HKMS §-st 7 ei tulene, et isik on kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduma kohtusse. Halduskohtumenetluses võib kohtusse pöördumisele olla seatud selline piirang üksnes juhul, kui seaduses on sätestatud kaebuse lahendamiseks kohustuslik kohtueelne menetlus. Vaidluste lahendamise kohustusliku kohtueelse korra kehtestamise võimalusele viitas ka HKMS § 9 lõige 3 kuni 1. jaanuarini 2002 kehtinud redaktsiooni sõnastus. Selleks, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaebeõiguse piirangut, peab seaduses olema selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega halduskohtusse saab pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist.¹⁵² RKPJK ei ole pidanud õigusega põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele rikkumiseks kohustuslikku kohtueelset vaidemenetlust eeldusel, et see ei kesta ülemäära kaua¹⁵³ ja vaideotsuse vaidlustamine kohtus on tagatud.¹⁵⁴ Sellest saab järeldada, et oluline on see, et isik saaks viia vaidluse lõppastmes kohtu ette. Ka RKPJK on leidnud, et loobumine üldise kohtutee garantii kaitsest ei ole probleemne.¹⁵⁵ Saksa õiguse osas, kus vaidemenetlus on enne kohtusse pöördumist kohustuslik, on Maurer välja toonud, et vaidemenetluse puhul on tegemist ehtsa haldusmenetlusega, kuna selle viib läbi haldusorgan; samas on see ka halduskohtu eelmenetlus, kuna selle läbiviimine on vaidlustamis- ja kohustamiskaebuse kui vaide rahuldamise keeldumise peale esitatud kaebuse lubatavuse aluseks.¹⁵⁶

Vaidemenetlust käsitleva magistriloõ¹⁵⁷ järgi Eestis kohustuslik vaidemenetlus 2005. aastal puudus. 2010. aasta magistriloõs¹⁵⁸ uuriti kohustusliku kohtueelset menetlust

¹⁵² RKHKm 15.10.2002, nr 3-3-1-63-02, p 10.

¹⁵³ M. Ernits. *Op. cit.*, PõhiS § 15/2.1.4.; RKPJKo 04.11.1993, III-4/1-4/93; RKPJKm 03.03.2004, 3-4-1-5-04, p 22; vrd RKHKo 08.05.2001, 3-3-1-28-01, p 1; RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-63-02, p 10.

¹⁵⁴ RKPJKm 03.03.2004 nr 3-4-1-5-04, p 22.

¹⁵⁵ RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 6 jj.

¹⁵⁶ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 311.

¹⁵⁷ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistriloõ. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2005.

vangistusseadusest lähtuvalt. Samas ei tulene Eesti õiguses kohustuslik kohtumenetlus ainult vangistusseadusest. Näiteks saab siia tuua kohustusliku vaidemenetluse struktuurifondide toetuste vaidlustamisel.

Struktuuritoetusi käsitlevad kohustuslikud vaidemenetlused

HMS on keskseks, aga kaugeltki mitte ainsaks haldusmenetlust reguleerivaks õigusaktiks.¹⁵⁹ Eesti õigussüsteem näeb struktuuritoetusi käsitlevate vaidluste puhul enne kohtusse pöördumist ette enamasti kohustusliku vaidemenetluse. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse (STS2014_2020)¹⁶⁰ § 51 lõige 1 sätestab, et korraldusasutuse, rakendusasutuse või rakendusüksuse otsuse või toimingu vaidlustamisel tuleb enne halduskohtule kaebuse esitamist läbida vaidemenetlus. Seletuskirjas öeldakse, et kohustuslik vaidemenetlus on mõistlik, sest see võimaldab haldusorganil tehtud vigu parandada ja selgitada täiendavalt otsustamisel tähtsust omavaid asjaolusid. Vaidemenetluses erimeelsuste lahendamine hoiab kokku nii menetlusosaliste aega ning kohtuvaidlustele kuluvaid rahalisi vahendeid, arvestades, kui pikaajaliseks võib vahel kujuneda vaidlus kohtus. Praktika kohaselt esitatakse vaideotsuse peale kohtusse kaebus vähestel juhtudel. 2012. aasta seirearuannete põhjal kaevati vaid ca 5% vaideotsustest kohtusse edasi ja ligikaudu 30% vaietest rahuldati. Mõned investeeringute kavast välja jäämise vaidlused on kohtus kestnud enam kui 3 aastat.¹⁶¹ Kohustuslik kohtueelne menetlus viidi sisse juba tegelikult 1. juulist 2005¹⁶² ja seda põhjendati vajadusega, et oleks tagatud võimalus ka kohtuväliselt kokkuleppele jõuda ja vigu parandada.

Vaidemenetluse kohustuslikkus tuleneb ka Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadusest (ELÜPS)¹⁶³ § 110, mille kohaselt enne halduskohtule kaebuse esitamist tuleb läbida vaidemenetlus haldusmenetluse seaduses sätestatud tingimustel ja korras. Seaduse seletuskirjas on öeldud, et kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse läbimine ei ole üldise kohtusse pöördumise õiguse rikkumine, sest täidesaatva riigivõimu teostamine on mahukas ülesanne ja selle täitmiseks on enesekontrolli mehhanism hädavajalik. Samuti

¹⁵⁸ M-L. Käärid. Kohustuslik kohtueelne menetlus halduskohtusse pöördumisel vangistusseaduse § 1¹ lõike 5 ja lõike 8 näitel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2010.

¹⁵⁹ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 37.

¹⁶⁰ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seadus. – RT I, 21.06.2014, 1.

¹⁶¹ Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu (622 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: www.riigikogu.ee. (01.04.2015).

¹⁶² Struktuuritoetuse seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 37, 279, § 22 lg 1. Kaebuse isiku või asutuse otsuse või toimingu peale võib esitada halduskohtusse pärast samas asjas vaideotsuse tegemist.

¹⁶³ Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 04.12.2014, 3.

tuuakse välja, et kohustusliku kohtueelse menetluse kohaldamine sellisel juhul on mõistlik ja annab võimaluse kohtuväliselt kokkuleppele jõuda ning vajaduse korral parandada tehtud vigu. See hoiab kokku nii toetuse taotlejate ja saajate kui ka riigi aega ning kohtuvaidlustele kuluvaid vahendeid.¹⁶⁴

Eelnevast saab järeldada, et mõlemal juhul on kohustuslikku vaidemenetlust eelistatud seetõttu, et see on igati mõislik nii haldusorganile endale vigade parandamiseks kui ka vaide esitajale, sest võimalik on jõuda kokkuleppele kiiremas, vähemkulukamas menetluses. Ka õiguskirjanduses on toodud välja vaidemenetluse funktsioonina kiirust kui ühte eelist kohtumenetluse ees.¹⁶⁵

Kohustuslik kohtueelne menetlus vangistusseaduses

HKMS § 47, VangS § 1¹ lõige 5 ja HMS § 72 näevad ette kinnipeetava poolt esitatavale kaebusele kohustusliku kohtueelse menetluse. Kohustusliku kohtueelse menetluse sätestamise eesmärk vangistusseaduses on vähendada halduskohtute koormust sellega, et võimalikult palju vaidlusi lahendatakse kohtumenetlusest lihtsamal, odavamal ja kiiremal vaidemenetluses, suurendades niiviisi kohtusüsteemi efektiivsust ja parandades kokkuvõttes isikute õiguskaitset.¹⁶⁶

Kohus on öelnud, et kuna haldusasja materjalidest lähtuvalt ei olnud kinnipeetav esitanud enne kohustamiskaebuse esitamist valet vangla direktorile, oli tal läbimata kohustuslik kohtueelne menetlus ja halduskohtul oli õigus jätta kaebus selles osas läbi vaatamata.¹⁶⁷ Kui kohustusliku kohtueelse menetluse nõuet rikutakse, siis HKMS § 121 lõike 1 punkti 4 alusel kaebus tagastatakse. Kui aga selline rikkumine peaks ilmne pärast kaebuse menetlusse võtmist, siis kaebus jäetakse HKMS § 151 lõike 1 punkti 1 alusel läbi vaatamata. EIK on heitnud Eestile ette kohtu poole pöördumise õiguse rikkumist kinnipeetava kaebuse läbi vaatamata jätmisel põhjendusega, et läbimata oli kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus, kuna kohtud ei olnud sisuliselt kontrollinud, kas vangla poolt väidetud puudused tagastatud vaides

¹⁶⁴ Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri. – Kättesaadav: www.riigikogu.ee (01.03.2015).

¹⁶⁵ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – *Juridica*, 2005, nr 10.

¹⁶⁶ L. Madise. *Op. cit.*, lk 21. Vt ka Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (964 SE) seletuskirja. – Kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=964&assembly=10&u=20130219183353> (16.03.2015).

¹⁶⁷ TrtRnKm 21.01.2013, 3-10-3368, p 7.

esinesid või mitte.¹⁶⁸ EIK leidis, et kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist ei tohiks hinnata formaalselt, vaid kohus pidanuks sisuliselt analüüsima, kas taotluse tagastamine puuduste kõrvaldamata jätmise tõttu oli põhjendatud.¹⁶⁹ Kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmisel ei ole kohtul õigust asja lahendada, vastasel juhul ei oleks kohtueelse menetluse eesmärk – kaebuste läbivaatamise kiirendamine, vajalike dokumentide kogumine, kaebaja nõuete ulatuse ja selle esitamise eemärgi eelnev tuvastamine – saavutatav.¹⁷⁰

2.2. Vaidealluvus ja vaideorganid

Lähtuvalt varasemast käsitlusest võtab töö autor ka nüüd vaatluse alla SHS, VangS ja struktuuritoetuse seaduse ja analüüsib, kas nendes seadustes sätestatud vaidealluvuse regulatsioonid on lihtsad ja arusaadavad ning kuidas on HMS-s vaidealluvus reguleeritud ja mis määral täpsustavad vaidealluvust eriseadused.

Töö autor märgib, et praktikas on ette tulnud ka olukordi, kus kaebusega on mindud nii halduskohtusse ja samal ajal on esitatud vaie ka haldusorganile. Kuigi HMS § 76 lõike 2 punkt 6 sätestab, et vaide esitaja peab vaide esitamisel kinnitama, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlus, on samas kohus asunud seisukohale, et kuigi vaidemenetlus toimub kohtumenetluse ajal, ei saa seda lugeda takistuseks kohtumenetluse läbiviimisel, kuna tegemist ei ole kohtuvälise lahendamise kohustusliku korraga.¹⁷¹

Kõige üldisem – vaide lahendab haldusakti andnud organ

HMS § 73 lõike 2 järgi juhul, kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.

¹⁶⁸ M. Ernits. *Op. cit.*, PõhiS § 15/2.1.1.; EIKo Julin vs. Eesti 29.05.2012, 16563/08 jt, p 177.

¹⁶⁹ RKHKo 18.03.2013, 3-3-2-2-12.

¹⁷⁰ K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013, lk 434.

¹⁷¹ TlnHKo 21.04.2011, 3-09-1942.

Õiguskirjanduses on öeldud, et juhul kui lähteorgan toimib ka vaideorganina, on raskem saavutada vaideorgani erapooletust.¹⁷² Positiivsena on toodud, et halduse enesekontrolli käigus on võimalik parandada haldusorgani enda tegevust.¹⁷³ Antud seisukohtadega saab nõustuda, sest kuigi raske on saavutada erapooletust, on samas võimalik ka asjaolu, et viga on tekkinud inimliku eksimise tagajärjel, mis heastatakse vaidemenetluses.

Vaide esitamine teenistuslikku järelevalvet teostavale haldusorganile

HMS § 73 lõige 1 sätestab, et kui seadusega ei ole sätestatud teistsugust vaidealluvust, esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet.

HMS § 73 lõike 3 kohaselt lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostav haldusorgan. Erandina, kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud, võib ta ise selle rahuldada (HMS § 80 lõige 2). Reeglina edastab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan vaide pärast selle nõuetekohasuse kontrollimist koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet (HMS § 80 lõige 1).

Reeglipärast vaidealluvust on võimalik rakendada üksnes juhtumitel, kui on vaidlustatud VVS §-des 96-98 või KOKS § 66¹ lõikes 1 sätestatud haldusorganitele teenistusliku järelevalve korras alluvate organite haldusakte ja toiminguid.¹⁷⁴

Kuidas tõlgendada sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõiget 3?

HMS järgi esitatakse vaie esmalt lähteorganile, kes HMS §-st 80 tulenevalt rahuldab vaide ise, kui ta seda põhjendatuks peab, või edastab selle vaideorganile. Maavanema poolt VVS § 85 sätestatud korras kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatav järelevalve on haldusjärelevalve, mitte teenistuslik järelevalve. Seetõttu ei ole kohaliku omavalitsuse

¹⁷² A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 402.

¹⁷³ W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann, A. Vosskuhle. *Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II.* München, 2008, lk 594.

¹⁷⁴ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 401.

organite otsuste ja toimingute peale võimalik esitada vaiet maavanemale.¹⁷⁵ Kohaliku omavalitsuse volikogu haldusakti peale esitatud vaide peab HMS § 73 lõikest 2 tulenevalt lahendama volikogu ise.¹⁷⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹⁷⁷ § 66¹ teostab teenistuslikku järelevalvet valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle valitsus. Teistsuguse vaidealluvuse näeb aga ette sotsiaalhoolekande seadus, sest SHS § 33 lõige 1 sätestab, et kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse, vältimatu sotsiaalabi või muu abi ja toimetulekutoetuse ning vajaduspõhise peretoetuse andmise või keeldumise otsustab kohalik omavalitsus, kaasates vajadusel või isiku soovil otsustamise ka omavalitsusorgani asjakohase komisjoni, aga SHS § 33 lõike 3 järgi on sotsiaalteenuse või –toetuse taotlejal ametniku või komisjoni otsusega mittenõustumisel õigus esitada vaie maavanemale. Nimetatud sätte rakendamine on aga osutunud problemaatiliseks, kuna tekitab küsimuse, kas SHS § 33 lõige 3 on HMS-s sätestatud vaidemenetluse regulatsiooni silmas pidades piisavalt selge ja üheselt mõistetav? Õiguskantsler on varasemalt öelnud vaidlustamisviite sisu kohta, et juhul kui kohalik omavalitsus jätab isiku sotsiaaltoetuse taotluse rahuldamata, saab haldusakti vaidlustada vaide esitamisega maavanemale haldusmenetluse seaduses sätestatud korras ja kaebuse esitamisega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras.¹⁷⁸ Samuti on õiguskantsler öelnud, et ta ei pea õigeks, et sotsiaalhoolekannet puudutavates haldusaktides suunatakse isikuid pöörduma haldusakti andnud haldusorgani enda poole ja seda eelkõige põhjusel, et eksitava vaidlustamisviite järgimine võib seada ohtu kaebuse läbivaatamise seadusega ettenähtud instantsides kaebetähtaja möödalaaskmise tõttu.¹⁷⁹ Eksitavaks on peetud ka riikliku pensionikindlustuse seaduse § 40 lõiget 1, põhjendades et eriseaduses sätestatud erisused vaidmenetluses tekitavad ebaühtlase halduspraktika. Lahendusena on pakutud ühtse halduspraktika tekitamist sarnaste regulatsioonidega kehtestamisega vaidemenetluse läbiviimiseks. Efektiivsust arvestades antud seaduse sätte osas tehti ettepanek kaaluda

¹⁷⁵ A. Aedmaa. *Op. cit.*, lk 401.

¹⁷⁶ RKHKo 09.06.2004, 3-3-1-28-04, p 23.

¹⁷⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 12.03.2015, 23.

¹⁷⁸ Õiguskantsleri 05.09.2014 soovitus 7-8/140575/1403693. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sovivitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_isikute_poordumiste_menetlemine_palamuse_vallavalitsus.pdf (01.03.2015).

¹⁷⁹ Õiguskantsleri 27.01.2015 soovitus 7-8/141022/1500406. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/soovivitus_tabivere_vallavalitsus_isikute_poordumiste_menetlemine_kontrollkaik.pdf (15.03.2015).

võimalust, kus isikul on kõigepealt kohustus pöörduda ameti poole ning seejärel halduskohtusse.¹⁸⁰

SHS § 33 lõige 3 ei anna aga ühest vastust küsimusele, kas seadusandja on soovinud teha erandi ka HMS § 73 lõikes 1 sätestatud põhimõttest, mille järgi esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu. Õiguskantsler esitas ministeeriumitesse selgitavad küsimused SHS § 33 lõike 3 tõlgendamiseks.¹⁸¹ Siseministeerium edastas maavalitsustele täiendava päringu selle kohta, kuidas on maavalitsused SHS-s § 33 lõikes 3 toodud terminit „vaie“ käsitletud ja milline on olnud praktika vaiete läbivaatamisel?¹⁸² Millise seisukoha koondas arvamustest ministeerium õiguskantslerile, magistritöö esitamise hetkel veel teada ei olnud.

Magistritöö autor uuris maavalitsustest, mis valdkondades ja kui palju vaideid on viimasel kolmel aastal maavanematele antud sätte alusel esitatud. Kui vaadata üldist statistikat, siis vaiete esitamiste arv oli suhteliselt kesine. Oli maavalitsusi, kus aastas ei esitatud ühtegi vaiet. Samas peamiselt esitatigi vaideid SHS-e § 33 lõike 3 alusel. Tagasisidest selgus, et menetlemisel lähtuti konkreetset SHS-s sätestatust: kui vaie oli esitatud maavanemale, siis hakati seda menetlema. Loomulikult kaasati ka otsuse teinud kohalik omavalitsus. Magistritöö autor leiab, et kuigi maavanemal on õigus teostada haldusjärelvalvet maakonna kohalike omavalitsusüksuste haldusaktide õiguspärasuse üle vastavalt VVS § 85 lõikele 1, tuleb arvestada sellega, et vastavalt VVS § 85 lõikele 3 tuleb haldusjärelvalve läbiviimisel kaaluda ka seda, kas vaidlustatud haldusakt rikub avalikku huvi. Ainult juhul, kui kohaliku omavalitsusüksuse haldusakt või selle andmata jätmine on õigusvastane ja rikub avalikku huvi, võib maavanem 30 päeva jooksul haldusakti andmisest või sellest keeldumisest teadasaamisest arvates teha kirjaliku ettepaneku tunnistada haldusakt kehtetuks, viia see õigusnormidega vastavusse või anda nõutav haldusakt välja. Vaidemenetluses on maavanema volitused vastavalt HMS §-le 85 tunduvalt suuremad: rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed; teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks; teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks; jätta vaie rahuldamata. Järelikult oleks õigem lahendada kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatava sotsiaalteenuse, sotsiaaltoetuse,

¹⁸⁰ Sotsiaalvaldkonna avalike teenuste kaasajastamise projektist ja riikliku pensionikindlustuse registri ümberkorraldamisest tulenev riikliku pensionikindlustuse seaduse ning sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus.

¹⁸¹ Ühise seisukoha saamiseks esitas õiguskantsler järelepärimise Justiitsministeeriumisse, Siseministeeriumisse, Sotsiaalministeeriumisse. Õiguskantsleri kiri 30.03.2015 nr 6-15/150387/1501372 (autori valduses).

¹⁸² Siseministeeriumi kiri 07.04.2015 nr 2-1/109-1 (autori valduses).

vältimatu sotsiaalabi või muu abi ja toimetulekutoetuse ning vajaduspõhise peretoetuse andmise või keeldumise otsuse peale esitatud kaebus vaidemenetluses. Aga maavanema määramine vaideorganiks tekitab küsimuse SHS § 33 lõike 3 põhiseaduspärasusest. Vaidemenetluse käigus kontrollitakse lisaks õiguspärasusele ka haldusotsuse otstarbekust ehk majanduslikku ratsionaalsust ja säästlikkust haldusekandja seisukohalt. Teisisõnu võimaldatakse maavanemal hinnata, kas kohalik omavalitsus on kasutanud oma eelarvelisi vahendeid parimal viisil. Sellise tegevuse läbi riivab maavanem kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja finantsautonoomiat. PS § 157 lõike 1 koostoimes PS § 154 lõikega 1 tuleneb omavalitsusüksuste finantsautonoomia. Põhiõiguste riive on lubatud, kuid õigusi võib piirata põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Selleks, et anda hinnangut sätestatud riive proportsionaalsuse osas, on vajalik välja selgitada, mis on normi eesmärk ja miks on otsustatud kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavate sotsiaalhüvitiste otsuste vaidemenetluse läbiviimise õigus maavanemale. Ühe arvamusena on ministriumid leidnud, et analüüsida tuleks vaidemenetluse peamisi funktsioone silmas pidades ning kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega arvestades võimalust sätestada kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavate hüvitiste otsuste vaidlustamise võimalikkust HMS üldregulatsiooni kohaselt, nii et vaideorganiks jääks kohalik omavalitsus ise.¹⁸³ Segadust ja tõlgendamist tekitav olukord on see nii otsuse vaidlustaja kui ka seaduse rakendajale. Tegelikult kohalik omavalitsus administreerib ka mitmeid riigi rahastatavaid sotsiaalteenuseid, mida ei saa lugeda SHS § 33 sätestatud kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavaks toetuseks. Vaide esitaja enamasti ei tea, kas tegemist on kohaliku omavalitsuse eelarvest või riigi poolt eraldatud rahast makstava toetusega ja seega ei tea millisel juhul tuleb vaie esitada maavanemale ja millisel juhul kohalikule omavalitsusele. Seda peab kindlaks tegema hakkama ka maavanem, otsustamaks kas tegemist on vaidemenetluse, maavanema järelevalvega haldusakti üle või riigivara kasutamise seaduslikkuse või otstarbekuse üle (VVS § 85 lõige 1), kusjuures nagu eelnevalt sai öeldud, peab haldusakti üle järelevalve teostamiseks olema rikutud avalik huvi. Selge pole normi kohaldamise eesmärk ega ka see, miks on otsustatud kohaliku omavalitsuse eelarvest rahastatavate sotsiaalhüvitiste otsuste vaidemenetluse läbiviimise õigus anda maavanemale.

Üldpõhimõte on, *lex specialis derogat legi generali* – eriseadus muudab üldseaduse. Vaide lahendamist eelkõige sotsiaalküsimustes teise organi poolt, on maavalitsused toonud välja positiivse poolena. Nimelt väldib see võimalikku subjektiivsust, seda eriti seetõttu, et

¹⁸³ Sotsiaalhoolekandeseaduse kodifitseerimine. Kehtiva SHS juriidiline analüüs kodifitseerimise eesmärgil. – Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium, 2012 (autori valduses).

väikestes omavalitsustes on see kerge tekkima ja seetõttu isikud võivadki vaide esitamisest loobuda. Vaide lahendamist maavanema poolt saab nimetada objektiivsemaks, sest lähtutakse esitatud dokumentatsioonist ja selgitustest. Üheks võimaluseks seega on, et sotsiaaltoetuste ja -teenuste taotlejal tuleks SHS § 33 lõike 3 kohaselt ikkagi vaie esitada kohaliku omavalitsuse otsusega mittenõustumisel maavanemale, kes kontrollib, et kas vaie vastab nõuetele ja annab vaide esitajale vajadusel võimaluse puuduste kõrvaldamiseks. Maavanem võtab vaide lahendamise käigus ühendust asjakohase kohaliku omavalitsusega ja palub selgitust. Praktikast tulenevalt saab öelda, et selline vaide lahendamise viis on olnud tulemuslik, sest haldusakti andnud organ kaasatakse vaide lahendamisse ja alati on võimalik sõlmida kokkulepped ka vaidemenetluse käigus. Samuti toodi vastustes välja, et isikul peaks olema õigus esitada vaie nii otse maavanemale kui ka otsuse teinud haldusorgani kaudu, sest kaebuse esitamine on kodanikule piisavalt stressirohke ja tavapäraselt tegelevad kaebusega samad ametnikud, kes tegid ka vaieldava otsuse. Mõlema kaebuse edastamise viisi sätestamine kindlustab kodanikele maksimaalse õiguste kaitse.

Õiguskirjanduses on aga öeldud, et alati toimub vaide esitamine lähteorgani kaudu – see tähendab vaie esitatakse sellele haldusorganile, kes haldusakti andis või toimingut sooritas. Ka juhul, kui eriseaduses on ette nähtud vaideorganiks mitte teenistuslikku järelevalvet teostav organ, vaid mõni muu organ, kuid sätestamata on vaide esitamise kord, tuleb ikkagi lähtuda HMS-st ja esitada vaie lähteorgani kaudu.¹⁸⁴ Õiguselguse huvides on, et vaide esitaja teaks täpselt, kuidas ta peab vaide esitamise korral käituma ning kellele tuleb vaie esitada, kuna mitmeti tõlgendatav menetluskord võib tekitada olukorra, kus lastakse mööda kaebetähtaeg või kaebe menetlemine viibib. Magistritöö autor peab õigeks kui vaie esitatakse kohaliku omavalitsuse kaudu maavanemale. See annab kohalikule omavalitsusele võimaluse rahuldada vaie HMS § 80 lõike 2 alusel või edastada vaie maavanemale. Juhul, kui kohalik omavalitsus rahuldab vaide nõude täielikult, ei ole vaja vaie enam maavanemale saata. Juhul, kui vaie rahuldatakse osaliselt või leitakse, et vaie rahuldamisele ei kuulu, tuleb see edastada maavanemale. Probleemiks on HMS § 80 sätestatud tähtaegade järgimine, kuna kohalik omavalitsus peab vaide edastama maavanemale seitsme päeva jooksul. Ka juhul, kui kohalik omavalitsus leiab, et vaie on põhjendatud, ei jõua ta vaideotsust selle aja jooksul vastu võtta. Kohalikul omavalitsusel on õigus vaie läbi vaadata ja vaidega nõustumise korral vaie rahuldada ning üksnes vaidega mittenõustumisel kohustus edastada vaie maavanemale. Ja juhul, kui isik esitab vaide otse maavanemale, tuleks maavanemal vastavalt HMS § 82 punktidele 1 ja 4 vaide saamise järel nõuda kohalikult omavalitsuselt vaie puudutavad

¹⁸⁴ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 400.

dokumendid ning paluda kohalikul omavalitsusel anda vaide asjaolude kohta kirjalik selgitus. Kui kohalikus omavalitsuses vaide analüüsimisel selgub, et see tuleks rahuldada, võib kohalik omavalitsus vaide läbi vaadata ja rahuldada, informeerides sellest maavanemat. Magistritöö autor peab sellist vaide lahendamise korda, kus kohalikul omavalitsusel on võimalus korrigeerida enda langetatud otsust vaidemenetluse käigus sotsiaaltoetusi ja -teenuseid puudutavate vaiete lahendamisel põhjendatuks. Arvestades seda, et vaide esitajaks on sotsiaaltoetuse või teenuse taotleja, tuleks SHS § 33 lõige 3 sõnastama selgemalt, sest sätte lugemisel peab olema üheselt arusaadav, kas vaie tuleb esitada otsuse teinud kohaliku omavalitsuse kaudu või otse maavanemale. Hetkel ei ole SHS § 33 lõige 3 HMS-s sätestatud vaidemenetluse regulatsiooni silmas pidades piisavalt mõistetav.

Kellele siis ikkagi vaie esitada?

Vangistusseadus

Vangistusseaduse § 1¹ lõike 5 kohaselt on kinnipeetaval ja vahistatul õigus esitada vangla haldusakti või toimingu peale kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras tingimusel, et kinnipeetav või vahistatu on eelnevalt esitanud vaide vanglateenistusele või Justiitsministeeriumile ning vanglateenistus või Justiitsministeerium on vaide tagastanud, osaliselt rahuldanud, rahuldamata või tähtaegselt lahendamata jätnud. Oluline on märkida, et õigusselgust kohaldamise osas tagab see, et sama paragrahvi lõike 1 kohaselt kohaldatakse haldusmenetlusele HMS sätteid, arvestades vangistusseaduse erisusi.

Kui vaidemenetluses esitatakse taotlus ühele organile (vaidlustatava akti andnud organ – lähteorgan), siis tegelikult selle läbivaatamiseks võib aga olla pädev hoopis teine organ – vaideorgan.¹⁸⁵ VangS § 1¹ lõige 4¹ kohaselt vaatab Justiitsministeerium läbi vangla direktori haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid. Sellega välditakse vangla direktori tegevuse peale esitatud vaiete läbivaatamist vangla direktori või temale teenistuslikult alluva isiku poolt.¹⁸⁶ Näiteks Viru Vanglal puudus vaide läbivaatamiseks pädevus, sest nii enne VangS muudatuste jõustumist kui ka pärast seda (alates 24.07.2009) puudus vanglal õiguslik alus vaadata ise läbi vangla direktori haldusakti või toimingu peale esitatud vaied.¹⁸⁷ Vanglateenistus vaatab läbi muu vanglas töötava isiku haldusakti või toimingu peale esitatud vaideid. VangS § 105¹ alusel on vaide läbivaatamise pädevus vanglateenistusel. VangS

¹⁸⁵ *Ibid.*, lk 131.

¹⁸⁶ L. Madise. *Op. cit.*, lk 20.

¹⁸⁷ TrtRnKo 21.01.2011, 3-10-483.

vaideorganit vaide objektiks oleva haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorganit reeglina ei eristata.¹⁸⁸

Struktuuritoetustega seotud vaiete lahendamise vaidealluvus

Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 51 lõike 2 järgi kui vaie esitatakse korraldusasutuse otsuse või toimingu peale, lahendab vaide Rahandusministeerium. Kui vaie esitatakse rakendusasetuse otsuse või toimingu peale, lahendab vaide rakendusasetus. Kui vaie esitatakse rakendusüksuse otsuse või toimingu peale, lahendab vaide rakendusasetus, välja arvatud juhul, kui rakendusasetus on toetuse andmise tingimuste õigusaktis määranud vaide lahendajaks rakendusüksuse. Kui rakendusüksuse otsuse või toimingu peale esitatud vaide lahendab rakendusasetus, esitatakse vaie rakendusüksuse kaudu rakendusasetusele. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) nr 1301/2013 artikli 7 lõigete 4 ja 5 kohasel toetuse andmisel lahendab vaide rakendusasetus. Rakendusüksus võib olla vaide lahendajaks, kui ta on täidesaatva riigivõimu asutus või riigivara seaduse § 3 punkti 8 tähenduses riigi sihtasutus.

Töö autori arvates on eelnimetatud säte raskesti sõnastatud. Kuna aga inimesed paratamatult mõistavad asju erinevalt, ei olegi võimalik koostada kõigile üheselt arusaadavat teksti. Kuna õigusaktid on abstraktsed ning üldjuhul sisaldavad ka terminoloogiat, ei peakski olema eesmärk saavutada arusaadavust kõigi jaoks. Oluline on, et õigusakti mõistaksid need inimesed, kellele see on suunatud. Üldine lihtsus, selgus ja arusaadavus on aga siiski olulised selliste sätete puhul, mis kehtivad kõikidele inimestele, näiteks üldised inimõigused jms.¹⁸⁹ Magistritöö autor leiab, et regulatsioon ei või olla kujundatud viisil, mis nõuaks isikult ebamõistlikke pingutusi oma õigustest ja kohustustest arusaamisel. Isik, kel on soov minna vaidlusalusele, peab esmalt aru saama, mida antud sättega on mõeldud. On selge, et antud regulatsiooni ei ole selge ja kergesti mõistetav. Kui siia juurde lisada veel haldusorgani poolt puudulikult vormistatud vaidlustamisviide või üldse selle puudumine, siis võib juhtuda, et isik ei saagi teada enda õiguste kaitse võimalikkusest. Arusaadavad regulatsioonid tagavad isikule parema juurdepääsu menetlusele ja seeläbi ka tõhusama õiguskaitse. Vaidlustamisviite olulisust tuleks seadusandja poolt rohkem tähtsustada, sest kui seaduses on vaidlustamise võimaluse osa niivõrd keeruliselt (nagu eelnevalt nähtub) sätestatud, siis üksnes seaduse sätet lugedes on suur tõenäosus, et vaide esitamine õigele organile võib osutuda problemaatiliseks

¹⁸⁸ L. Madise. *Op. cit.*

¹⁸⁹ H. Roosileht. *Op. cit.*

ja rääkida vaidmenetlusest kui lihtsast ja isikule kergesti kättesaadavast menetlusest oleks väär. Üheks lahenduseks antud sätte osas oleks see, kui haldusorgan kirjutaks vaidlustamisviite haldusaktis selgelt ja lihtsalt. Samas praktika on näidanud (vt ka õiguskantsleri soovitusel), et haldusorganid eksitavad tihti vaidlustamisviite kirjutamisel.

2.3. Alternatiivsed vaidmenetlused ja organid

Õigusemõistmise funktsiooni täidavad ka muud selleks loodud kohtusüsteemivälised organid. Individuaalsete töövaidluste lahendamiseks on loodud töövaidluskomisjonid (ITVS § 4) ja intellektuaalse omandiga seotud vaidluste lahendamiseks tööstusomandi apellatsioonikomisjon (vt KaMS § 41, PatS § 30, TDKS § 41). Riigihangete seadusega (RT I 2007, 15, 76) loodi Riigihangete Ameti juurde vaidlustuskomisjon (§-d 117,119).¹⁹⁰

Alternatiivsetest vaidmenetlustest käsitleb magistritöö autor Rahandusministeeriumi juures asuvat riigihangete vaidlustuskomisjoni. Käsitlemist leiab teema põgusalt, sest läbi aastate on vaidlustuskomisjoni osas tulnud väga palju otsuseid ja ka kohtupraktikat, millest annaks eraldi teha mitu magistritööd. Riigihangete seaduse (RHS) § 117 lõike 1 kohaselt toimub riigihangetealaste vaidluste lahendamine vaidlustuse esitamisega riigihangete vaidlustuskomisjonile. RHS § 117 lõige 4 sätestab, et vaidlustuskomisjon on kohtuväline vaidluste lahendamise organ riigivastutuse seaduse § 15 lõike 2 punkti 1 tähenduses. Vaidlustuskomisjoni liikmed on sõltumatud ja nimetatakse ametisse viieks aastaks (RHS § 119).¹⁹¹ Tegemist on õigusemõistmise funktsioone täitva haldusorganiga, mis ei kuulu põhiseaduse kohaselt kohtusüsteemi. Vaidlustuskomisjoni otsus ei ole lõplik, seda on võimalik vaidlustada kohtus.¹⁹²

Vastavalt HMS § 2 lõikele 1 ei ole vaidluste lahendamine RHS tähenduses haldusmenetlus. Maurer on öelnud, et võib oodata, et haldusmenetluse seadus leiab tähelepanu ka nendes valdkondades, millele ta otseselt ei laiene, näiteks kui teatud õigusnorme kasutatakse analoogselt või kui haldusmenetluse seaduse õigusnorme kasutatakse haldusõiguse üldiste põhimõtete väljendusena, millele ta otseselt ei laiene.¹⁹³ Kohtupraktikas on leitud, et teatud määral kohaldatakse ka vaidlustusmenetlusele haldusmenetluse kehtivat uurimispõhimõtet. Kohus on öelnud, et vaidlustuskomisjon on kohustuslikuks kohtueelseks organiks

¹⁹⁰ R. Narits, U. Lõhmus. *Ibid.*, PõhiS § 146/8.

¹⁹¹ Riigihangete seadus. – RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 12.07.2014, 123.

¹⁹² R. Narits, U. Lõhmus. *Ibid.*

¹⁹³ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 68.

hankeasjade läbivaatamisele halduskohtus, kus valitseb uurimispõhimõte (HKMS § 2 lg 4). Kui kohustuslik kohtueelne vaideorgan ei järgi samasuguseid olulisemaid menetluspõhimõtteid nagu halduskohus, sh eeskätt uurimispõhimõtet, siis muutub kohustuslik kohtueelne menetlus sisutuks, sest tähtsust omavad küsimused selgitataks sellisel juhul välja alles kohtumenetluses.¹⁹⁴ Riigikohus on ka kinnitanud, et hankija on riigihangete korraldamisel seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega, sh peab järgima kaalutusreegleid.¹⁹⁵ Samuti on Riigikohus öelnud, et lisaks riigihangete seadusest tulenevatele vorminõuetele peavad riigihanke pakkumismenetluses antavad haldusaktid vastama HMS vorminõuetele ja vastavalt HMS § 56 lõike 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt olema põhjendatud ja motiveerimata haldusakt on õigusvastane.¹⁹⁶

Haldusmenetluse põhimõtete rakendamine riigihangete vaidlustusmenetluses on võrreldav, samas pole see siiski samaväärne haldusorganile rakendavate põhimõtetega. Nimelt on vaidlustuskomisjon kohustatud rakendama uurimispõhimõtet ulatuses, mis ei ohusta RHS-s vaidlustuse läbivaatamisele seatud tähtaegade ja teiste vaidlustusmenetluse oluliste eesmärkide saavutamist ega lähe vastuollu muude vaidlustusmenetlusele kehtestatud kohustuslike reeglite järgimisega.¹⁹⁷ Vaatamata sellele, et HMS § 2 lõike 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine haldusmenetlus, on vaidlustuskomisjoni hinnangul RHS-s kui peamiselt haldusõiguse valdkonda kuuluva seaduse § 3 punktist 2 tuleneva läbipaistvuse ja kontrollitavuse sisustamisel asjakohane rakendada HMS-i kui vastava valdkonna üldakti õiguse analoogia alusel.¹⁹⁸ Samas on ka vastupidiseid lahendeid, kus on otse öeldud, et HMS § 2 lõike 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine ja vaidlustuste lahendamine RHS tähenduses haldusmenetlus HMS tähenduses. Seega ei saa asja lahendamisel lähtuda HMS alusel kinnistunud kohtupraktikast põhjendamiskohustuse ning kaalutusõiguse teostamise kohta.¹⁹⁹ Kohus on ka märkinud, et viide uurimispõhimõttele HMS § 6 tähenduses ei ole vaidlustusmenetluses asjakohane, sest HMS § 2 lõike 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine ja vaidlustuste lahendamine RHS tähenduses.²⁰⁰

¹⁹⁴ TrtRnKo 20.03.2013, 3-11-1300.

¹⁹⁵ RKHKo 15.03.2006, 3-3-1-5-06, p 15.

¹⁹⁶ RKHKo 26.03.2008, 3-3-1-7-08, p 13. Kehtivas RHS-s ei ole viidet, mille kohaselt kohaldataks hankija otsustele mingis osas HMS-is haldusaktide kohta sätestatud.

¹⁹⁷ D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Tallinn: Juura 2014, lk 524-525.

¹⁹⁸ VAKOo 18.05.2012, 90-12/132275, p 8.

¹⁹⁹ TlnHKo 25.11.2013, 3-13-1752, p 5.

²⁰⁰ TlnHKo 09.02.2010, 3-09-1838, p 19.

Vaidlustusmenetluse eesmärk riigihangetega seotud vaidemenetluses on ennekõike pakkujate subjektiivsete õiguste ja huvide kaitse.²⁰¹ Tõhus õiguskaitsemenetlus on lahutamatu osa riigihangete regulatsioonist. Kui pakkujal, taotlejal või huvitatud isikul puuduks võimalus hankemenetluses antud dokumente ja otsuseid vaidlustada ning puuduks ka järelevalvemenetlus, ei oleks võimalik tagada, et hankija täidab seaduse nõudeid. Teiselt poolt ei saa vaidlustamise õigus olla piiramatu.²⁰² Kohtupraktikas on aga leidnud kinnitust, et isikute hankemenetluses osalemise seaduslik eesmärk on majanduslik huvi sõlmida hankeleping, näiteks on kohus öelnud, et ühe äriühingu lubatavaks õiguseks või huviks vaidlustuse esitamisel ei saa olla teise äriühingu tõrjumine hankemenetluselt, kui ta ise sellest mingit konkreetset kasu ei saa.²⁰³ Sellest saabki järeldada, et riigihangetega seotud vaidlustusmenetluses on kaitstav õigushüve RHS § 117 lõikest 1 tulenevalt õiguspärane hankelepingu sõlmimise võimalus. Vaidemenetlus peab aitama kaitsta vaidlustaja õigusi või taastada rikutud õigused ja järelikult ei ole vaidlustatavad need hankija otsused, mis soovitud eesmärki ei täida.

Kaebuse läbivaatamisele esimeses astmes järgneb enamasti apellatsioonimenetlus ringkonnakohtus ning aeg-ajalt antud ka menetlusluba kassatsioonkaebuse lahendamiseks Riigikohtus. Keskmise haldusasi ringleb kohtutes ligikaudu aasta. Kuna riigihangete asjades eelneb halduskohtumenetlusele veel vaidemenetlus, pikeneb menetlus tervikuna veelgi. Selle aja vältel on ostjal raske, kui mitte võimatu jätkata ebaõnnestunud riigihanget poolelijäänud staadiumist. Vahepeal on muutunud turuhinnad, osaliste ring jne.²⁰⁴

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel tuleks liikmesriikides soodustada alternatiivseid vaidluste lahendamise mehhanisme.²⁰⁵ Riigihangete vaidlustuskomisjon on hea näide alternatiivse vaidemenetluse võimalikkuse kohta. Eelnevast lähtuvalt saame öelda, et vaidlustuskomisjon tagab isiku õiguste kaitse, samas see on üheks lisaetapiks lõpliku kohtulahendi saamisel. Kuigi vastavalt HMS § 2 lõikele 2 ei ole vaidluste lahendamine RHS tähenduses haldusmenetlus, saab kohtupraktikast lähtuvalt ikkagi öelda, et peamised haldusmenetluse põhimõtted on ikkagi kasutamist leidnud ka vaidlustusmenetluses.

²⁰¹ RKHKm 23.11.2012, 3-3-1-13-12, p 23.

²⁰² K. Saar. Kas Eesti riigihangete reeglid põhjustavad konkurentsimoonutusi? Hankemenetluse otsuste vaidlustamise probleemid. – Juridica, 2014, nr 6, lk 423-432.

²⁰³ TlnHKo 22.08.2012, 3-12-1149, p 18.

²⁰⁴ M. Pilving. Õiguskaitse riigihankemenetluses. – Riigikogu Toimetised, 2001, nr 3.

²⁰⁵ Ministrite Komitee soovitus (CM/Rec/2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus, p 39. – Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eeesti%20keeles.pdf (01.03.2015).

2.4. Vaidlustamisviite olulisus ja selgus vaidemenetluses

Antud alapeatükis käsitleme vaidlustamisviite vajalikkust eelkõige vaideotsuses, samas eelnevaid alapeatükke lugedes on selge, et vaidemenetluse jaoks on oluline ka korrektne vaidlustamisviide vaidlustatavas otsuses endas.

Vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus sisaldama ka selgitust halduskohtule kaebuse esitamise kohta (HMS § 86 lõike 2 lause 2). Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS §-d 56 ja 57). Vaidlustamisviite haldusaktis märkimine on üks haldusmenetluse üldpõhimõtetest, aga ka PS §-st 15 tulenev nõue.²⁰⁶

Õiguskantsler soovib haldusaktides ära tuua viite haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Seejuures rõhutab, et kõik eelloetletud aspektid (võimalus, koht, tähtaeg, kord) on olulised.²⁰⁷ HKMS või asjakohase eriseaduse sellekohast regulatsiooni tundvale isikule pole vaidlustamise korra väljaselgitamine küll raske, kuid tavainimese jaoks võib see olla väga keeruline ülesanne. Seetõttu on ülimalt oluline, et haldusaktis oleks toodud ka info akti vaidlustamisvõimaluste kohta.²⁰⁸ Kohus on öelnud, et kui asutus on vaidlusaluse otsuse lõpus korrektselt märkinud vaidlustamiskorra, peab kaebaja otsima vajadusel erialast abi, et selgitada välja vaidlusaluse otsuse vaidlustamise täpne kord.²⁰⁹ Kui seadusega on ettenähtud HMS-s sätestatud menetluskorrast teistsugune ning seetõttu prevaleeriv (vaide)menetluskord, võib isiku poolt eksitava vaidlustamisviite järgimine kaebetähtaja möödalaskmise tõttu seada ohtu kaebuse läbivaatamise selleks seadusega ettenähtud instantsides. Samuti võib olukord, kus inimene pöördub vaidega mitme organi poole korraga, tekitada avaldaja jaoks õigusselgusetu olukorra. Seega peab haldusaktis olema märgitud vaidlustamise võimalustena täpselt märgitud õigus, kelle poole isik peab pöörduma.²¹⁰

²⁰⁶ RKHKm 09.05.2007, 3-3-1-23-07, p 13.

²⁰⁷ Õiguskantsleri 05.09.2014 soovitus 7-8/140575/1403693. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_vabaduste_paremaks_tagamiseks_isikute_poordumiste_menetlemine_palamuse_vallavalitsus.pdf (01.03.2015).

²⁰⁸ E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica, 2007, nr 5, lk 303-313.

²⁰⁹ TrtHKm 27.09.2013, nr 3-13-1523, p 10.

²¹⁰ Õiguskantsleri 06.02.2015 soovitus nr 7-8/140190/1500607. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/soovitus_jogeva_vallavalitsus_kontrollkaik.pdf (03.04.2015).

Regulatsioon, mis annab vaidlustamisviite puudumisel üksnes võimaluse kaebetähtaja ennistamiseks ja sedagi vaid siis, kui tähtaja möödalaskmine oli põhjustatud vaidlustamisviite puudumisest, ei ole piisav. Esiteks on selle kindlakstegemine, kas tähtaja möödalaskmise põhjus oli vaidlustamisviite puudumine või mitte, väga keeruline. Vaidlustamisviite puudumisel tuleks tähtaeg teatava aja jooksul reeglina ennistada.²¹¹

Kui vaadata vaideotsuse vaidlustamist, siis HKMS eelnõu seletuskirjas öeldakse, et vaidemenetluse osas põhimõttelisi erisusi võrreldes seni kehtinud kohtupraktika seisukohtadega ei ole, aga vaideotsuse vaidlustamise regulatsioon (HMS § 87) on mitmetimõistetav. HKMS-is lähtutakse põhimõttest, et õiguselguse huvides võib isik koos algse haldusaktiga nõuda ka selle jõusse jätnud vaideotsuse tühistamist.²¹² Kui kohtueelses menetluses on taotlus jäetud läbi vaatamata või viivitatakse läbivaatamisega õigusvastaselt, on isikul õigus esitada kaebus ja HKMS § 121 lõige 1 punkt 4 ei kohaldata.²¹³ Kui vaide tagastamine ja vaide sisuline lahendamata jätmine haldusorgani poolt oli õigusvastane, tuleb kaebus lugeda lubatavaks ka vaidemenetluses vaidlustatud haldusakti peale.²¹⁴ Kui aga kaebajal puudub õigus vaide esitamiseks, siis ei oma tähendust asjaolu, et vaide jäi rahuldamata või et vaidemenetluse käigus rikuti kaebaja õigusi. Olematut õigust ei saa kohus kaitsta.²¹⁵ Isik võib halduskohtus vaidlustada algset haldusakti, st haldusakti, mille kehtetuks tunnistamist ta nõudis vaidemenetluse korras, ja ühtlasi nõuda vaideotsuse tühistamist.²¹⁶ Samuti võib isik nõuda halduskohtule esitatavas kaebuses vaideotsuse tühistamist koos nõudega, mis jäi vaideotsusega rahuldamata, või sõltumata nõude esitamisest, kui vaideotsusega on isiku õigusi rikutud muul viisil kui vaide osaline või täielik rahuldamata jätmise.²¹⁷ Vaidlustatud haldusakti osas kaebuse rahuldamisel kuulub kohtus rahuldamisele ka vaideotsuse suhtes esitatud kaebus.²¹⁸ Kohus on öelnud, et kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus peab olema läbitud nii kaebuse nõude kui ka aluse osas.²¹⁹ Kohtueelses menetluses esitatud taotlus ja kohtule esitatud kaebuse taotlus peavad olema esitatud samal alusel ja sama eseme suhtes, kahjunõude suurendamine kohtumenetluses ei kujuta endast

²¹¹ E. Vene. *Op. cit.*

²¹² Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri .

²¹³ K. Merusk, I. Pilving. *Op. cit.*, lk 434.

²¹⁴ TrtRnKm 20.10.2011, 3-11-938.

²¹⁵ TlnHKm 6.07.2007, 3-07-1144, p 12.

²¹⁶ RKHko 27.05.2013, 3-3-1-16-13, p-d 32-36.

²¹⁷ Õiguskantsler 30.12.2013 nr 7-8/131379/1305400. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_oigusparasuse_ja_hea_haldus_e_tava_jargimiseks_isikute_poordumiste_menetlemine.pdf (16.03.2015).

²¹⁸ Õiguskantsleri 27.01.2015 soovitus nr 7-8/141022/1500406. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/soovitus_tabivere_vallavalitsus_isikute_poordumiste_menetlemine_kontrollkaik.pdf (15.03.2015).

²¹⁹ TrtRnKo 30.05.2013, 3-12-227, p 14.

täiendava nõude esitamist.²²⁰ Kaebajale on kohtusse pöördumise õigus tagatud ka hoolimata vaiete väidetavalt õigusvastasest menetlemata jätmisest, kuna kohtul on sellisel juhul kohtupraktikast tulenev kohustus hinnata vaide tagastamise õiguspärasust ning võtta õigusvastase vaidemenetluse korral kaebus menetluse ilma kohtueelses menetluses tehtud lahendita.²²¹

HMS-s on vaideotsuse vaidlustamist sätestavat § 87 muudetud kahel korral. Seaduse vastuvõtmisel kehtinud HMS § 87 sõnastuse kohaselt oli isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, õigus pöörduda HKMS-s sätestatud korras halduskohtusse. 19. juunil 2002 vastu võetud ja 1. augustil 2002 jõustunud haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse²²² § 1 punktiga 23 loeti § 87 senine tekst lõikeks 1 ning paragrahvi täiendati lõikega 2, milles täpsustati, et halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud korras võib halduskohtusse esitada kaebuse:

1) haldusakti või selle osa kehtetuks tunnistamiseks, mille kehtetuks tunnistamist on rahuldamata jäetud vaidega taotletud;

2) haldusakti andmiseks, mille väljaandmist on rahuldamata jäetud vaidega taotletud;

3) vaideotsuse peale, kui sellega on rikutud isiku õigusi vaidemenetluse esemest sõltumatult.

Käesoleval ajal kehtivas sõnastuses sätestati vaideotsuse vaidlustamine 27. jaanuaril 2011 vastu võetud ja 1. jaanuaril 2012 jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku²²³ § 297 punktiga 3 ning paragrahvi tekst on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Isikul, kelle vaie jäi rahuldamata või kelle õigusi vaidemenetluses rikuti, on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse.

(2) Vaideotsuse tühistamist võib halduskohtule esitatavas kaebuses nõuda:

1) koos nõudega, mis jäeti vaideotsusega osaliselt või täielikult rahuldamata, või

2) sõltumata käesoleva lõike punktis 1 nimetatud nõude esitamisest, kui vaideotsusega on isiku õigusi rikutud muul viisil kui vaide osaline või täielik rahuldamata jätmine.”.

Magistritöö autor leiab, et vaideotsuse peale edasikaebamise õiguse määratlus ei ole HMS §-s 87 üheselt mõistetav, kuna ei sätesta sõnaselgelt kõiki edasikaebamise aluseid (näiteks juhtumid, kui kohtueelses menetluses on taotlus jäetud läbi vaatamata või viivitatakse läbivaatamisega õigusvastaselt või kui vaide tagastamine ja vaide sisuline lahendamata

²²⁰ RKHKm 17.03.2011, 3-3-1-97-10, p 13.

²²¹ TrtRnKm 16.03.2013, 3-12-2413, p 9; RKHKm 20.06.2013, 3-3-1-34-13, p 9.

²²² Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I 2002, 61, 375.

²²³ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.03.2011, 3.

jätmine haldusorgani poolt oli õigusvastane jmt). Arvestades seda, et vaideotsuse vaidlustamise kord peab olema selge eelkõige vaide esitajale, kellelt ei saa eeldada õiguslaseid teadmisi ja kohtupraktika tundmist, selleks tuleks haldusmenetluse seaduse §-s 87 sätestada üheselt mõistetavalt rohkem vaideotsuse vaidlustamise võimalusi. Kuna käesolevaks ajaks on vaideotsuste vaidlustamise osas olemas ka piisav kohtupraktika nagu eelnevalt sai näidetena toodud, tuleb HMS § 87 viia kooskõlla juba väljakujunenud kohtupraktikaga. Vaideotsuse vaidlustamise formuleeringu kohtupraktikaga kooskõlla viimine on oluline samm isiku õiguskaitse tõhusamal tagamisel.

Selleks, et kohtueelses menetluses langetatud otsust saaks kohtus vaidlustada, peab otsuse sisu olema inimesele teada. Samuti peavad inimesele olema teada, kas ja millistel tingimustel ta saab otsuse peale edasi kaevata kohtule – eelkõige milline on edasikaebetähtaeg ja millisest ajahetkest alustatakse selle lugemist.²²⁴ Haldusorgan peab lähtuma seaduses kehtestatud tähtaegadest ja see tuleb märkida ka vaidlustamisviitesse.²²⁵ Samas kui haldusorgan üldse ei tee vaideotsust, siis puudub ka vaidlustamisviide. Kohus on leidnud, et haldusorgani õigusvastane tegevusetus ei saa üldjuhul viia kaebetähtaja kulgema hakkamiseni, sest HKMS § 9 lõige 3 seab selle sõltuvusse just vaideotsuse teatavaks tegemisest. Siiski tuleneb menetluse üldpõhimõtetest, et vaide esitaja ei saa lõputult oodata vaideotsuse saabumist, vaid peab ka ise tundma huvi vaide lahendamise vastu ning pöörduma halduskohtusse mõistliku aja jooksul pärast seda, kui on ilmne, et tema vaie on jäetud läbi vaatamata. Arvesse tuleb võtta ka HMS §-s 84 sätestatud suhteliselt lühikest vaide läbivaatamise tähtaega.²²⁶

Lähtuvalt eelnevast saab öelda, et selge ja põhjaliku vaidlustamisviite lisamine haldusaktile on väga oluline, sest see võimaldab isikule lihtsamat juurdepääsu menetlusele. Kui seaduses ei ole üheselt ja selgelt reguleeritud vaidemenetlus ja jääb arusaamatuks, kellele tuleb vaie esitada, siis seda annab korrigeerida vaidlustamisviitega. Selles osas aga mängib olulist rolli haldusorgani enda tegevus haldusakti andmisel. Töö autor leiab, et selge ja arusaadava vaidlustamisviite vormistamise eelduseks on õigusaktis haldusakti, s.h vaideotsuse vaidlustamise korra selge ja üheselt mõistetavalt sätestamine.

²²⁴ Õiguskantsler 23.11.2012 nr 6-1/121483/1205250. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/vastus_poordumisele_teatamine_vaarteotsusest.pdf (16.03.2015).

²²⁵ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 133.

²²⁶ RKHKm 09.05.2008, 3-3-1-22-08, p 14.

3. HALDUSMENETLUSE PÕHIMÕTETE RAKENDAMINE VAIDEMENETLUSES

Vaidemenetlus on haldusmenetluse eriliik, millele laienevad sellest lähtuvalt ka haldusmenetluse põhimõtted. PS § 14 sätestab põhiõiguse korraldusele ja menetlusele, mis seab avalikule võimule muu hulgas kohustuse kehtestada haldusmenetluse reeglid,²²⁷ mis tagaksid isiku õiguse heale haldusele. Isiku põhiõiguse heale haldusele tagab Riigikohtu hinnangul HMS. Nii sätestab HMS § 5 lõige 2, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikke isikutele. Sama seaduse § 3 lõike 2 järgi rakendatakse haldusmenetluses proportsionaalsuse printsiipi - halduse toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.²²⁸

Siinkohal vajab kindlasti analüüsimist, mida saab üldse nimetada haldusmenetluse põhimõtteks. Maurer on kirjutanud, et haldusmenetluse seaduse kehtimahakkamisest eksisteerivad ikka veel osaliselt kirjutamata haldusõiguse üldised põhimõtted, mis on välja arenenud kohtupraktikast ja õigusteooriast. Tegemist ei ole mitte ainult üldiste printsiipide, vaid sageli seaduse regulatsioonidega, mida teoreetilise kirjelduse, eelkõige aga kohtupraktika kaudu üksikasjalikult konkretiseeritud, välja arendatud ja täiustatud.²²⁹ Näitena saab siia tuua proportsionaalsuse põhimõtte – „haldusõiguse üldine põhimõtte“ – on pikka aega tunnustatud ja seega tavaõiguses kinnitatud. Nimetatud põhimõtte tuleneb ka põhiseadusest ja peale selle on veel ta üksikutes õigusvaldkondades positiivõiguslikult reguleeritud ja seda võib tuletada ka õiguslikest põhimõtetest.²³⁰ Kui vaadata haldusmenetluse seadust, siis seaduse 1. peatüki 2. jaos sätestatud haldusmenetluse põhimõtted on järgmised: õiguste kaitse, kaalutusõigus, vormivabadus ja eesmärgipärasus, uurimispõhimõtte, avalikkus ja andmekaitse. Selleks, et vaidemenetlus oleks sisuliselt õiguspärane, tuleb vaidemenetluses kui haldusmenetluses kohaldada üldiseid haldusmenetluse põhimõtteid, sh eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõtet (HMS § 5 lõige 2) ning uurimispõhimõtet (HMS § 6).²³¹ Samas aga on HMS keskne põhimõtte puudutatud isiku kaasamine menetlusse, talle selgituste ja vastuväidete esitamise võimaldamine (HMS §-d 1 ja 40). Äärmiselt oluline on ka uurimispõhimõtte, mille kohaselt peab haldusorgan välja selgitama kõik asjas olulise tähtsusega asjaolud (HMS §

²²⁷ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12.

²²⁸ *Ibid.*, p-d 16-17.

²²⁹ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 47.

²³⁰ *Ibid.*, lk 48.

²³¹ Õiguskantsleri 23.05.2014 soovitus. *Op. cit.*

6).²³² Vaideorganil on kaalutusõigus, kas ja milliseid tõendeid koguda. Kaalutusõiguse kasutamisel tuleb aga arvestada, et uurimispõhimõtte rikkumine (kaalutusõiguse teostamata jätmise tõendite kogumisel) võib omakorda kaasa tuua minetused haldusakti (vaideotsuse) sisulises õiguspärasuses.²³³

Siinkohal tekibki küsimus: mis on ikkagi need kõige olulisemad põhimõtted, mida järgnevalt käsitleda? Igauhe õigust heale haldusele on toodud ära põhiõigusi käsitlevas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41.²³⁴ HMS konkretiseerib hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid ning realiseerib Põhiseaduse §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele,²³⁵ seega käsitleb magistritöö autor ühe peatükina ka hea halduse põhimõtte kasutamise vajalikkust vaidemenetluses. Õiguskantsler on öelnud, et isiku põhiõiguse heale haldusele tagamine ei piirdu üksnes HMS kehtestamisega. Selleks, et isikule oleks põhiõigus heale haldusele tegelikult tagatud, tuleb avalikul võimul HMS rakendada selle seaduse mõtet ja sätteid järgvalt. Teisisõnu peab seaduse rakendaja asjade menetlemisel juhinduma PS §-s 14 sätestatud põhiõigusest heale haldusele. Vastasel juhul oleks selle põhiõiguse isikule tagamine näilik.²³⁶

3.1. Hea halduse põhimõtte vaidemenetluses

Igauhel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul.²³⁷ Õigus heale haldusele hõlmab mitmeid olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid peavad oma igapäevatoos juhinduma – eesmärgipärasus, läbipaistvus, isikute kaasamine ja ärakuulamine, otsuste põhjendamine, viisakus ja abivalmidus, aga ka menetluse kiirus. Olulisimad hea halduse põhimõtted on Eestis seadusandja poolt koondatud õigustloovatesse aktidesse, millest siinkohal võib välja tuua eeskätt haldusmenetluse seaduse.²³⁸ Riigikohus rõhutab, et haldusmenetlus peab olema õiglane ning vastama hea halduse põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse. Isikute pöördumistele õigeaegne ja korrektne vastamine on põhiõiguse menetlusele tagamise

²³² Õiguskantsler. 22.05.2013 seisukoht 7-4/130660/1302268. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_hea_halduse_tava_jargimine_andmekaitse_inspektsiooni_menetluses.pdf (15.03.2015).

²³³ Õiguskantsler. 23.05.2014 soovitus. *Op. cit.*

²³⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 2010/C 83/02.

²³⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.

²³⁶ Õiguskantsleri soovitus. *Op. cit.*

²³⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta, art 41 p 1.

²³⁸ Õiguskantsleri 22.05.2013 seisukoht. *Ibid.*

lähtekoht.²³⁹ Menetlus peab olema suunatud isiku õiguste kaitsele, vastasel korral võib isikul osutada võimatuks oma õigusi realiseerida. Põhiseaduse §-s 13 sätestatud üldine kaitseõigus on igauheõigus, mis peab olema tagatud kõikidele isikutele võrdselt ja seondub seetõttu PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.²⁴⁰

Kohtupraktikas on leitud, et kui haldusorgan ei ole avalduse esitaja subjektiivsete õiguste rikkumist vaidemenetluse käigus haldusmenetluse seaduses ettenähtud korras kontrollinud, on rikutud avaldaja põhiõigust seadusega sätestatud menetlusele ning hea halduse tava.²⁴¹ Hea halduse põhimõtte eeldab muuhulgas ka seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet.²⁴² Samuti on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud, et õiguspärase haldusmenetluse eest vastutab haldusorgan²⁴³ ning et igasugused riigipoolsed menetlused peavad toimuma mõistliku aja jooksul.²⁴⁴ Riigikohtu halduskolleegium on veel öelnud, et mõistlikuks ei saa pidada olukorda, kus isiku suhtes ei viida kümne aasta jooksul läbi ühtegi menetlustoimingut.²⁴⁵ Ühtlasi osutab ringkonnakohus sellele, et Riigikohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on isikul, kelle suhtes läbiviidav menetlus kestab ebamõistlikult kaua, õigus nõuda haldusorganilt kahju hüvitamist ebamõistlikult pika menetluse eest.²⁴⁶ Riigikohus on öelnud, et hea halduse põhimõttega kooskõlas olevaks ei saa pidada menetluse läbiviimist menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata.²⁴⁷ Halduskolleegium on korduvalt väljendanud oma seisukohta, et menetlusnormidel on oluline roll haldusotsuse sisu õigsuse garanteerimisel. Menetlusnormide tähendus õiguste kaitsele on seda suurem, mida avaram kaalutusõigus on haldusorganile sisulise otsuse tegemisel jäetud. Ainuüksi võimalus tugineda vaidluses avaliku võimuga haldusõiguse üldpõhimõtetele ei taga õiguste efektiivset kaitset.²⁴⁸

Järelikult ei piisa üksnes hea halduse põhimõtte järgimisest vaid olulist rolli mängivad menetlusnormid. Halduse üldpõhimõtted koos vaidemenetluse selge ja täpse reguleerimisega tagavad isikutele parema õiguskaitse saamise võimaluse.

²³⁹ RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 12.

²⁴⁰ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 28.

²⁴¹ RKHKm 09.05.2008, 3-3-1-22-08, p 13.

²⁴² RKHKo 18.12.2004, 3-3-1-33-04.

²⁴³ RKHKo 19.12.2006, 3-3-1-80-06; RKHKo 10.01.2007, 3-3-1-85-06.

²⁴⁴ RKHKm 21.06.2010, 3-3-1-85-09.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ TrtRnKo 05.02.2013 nr 3-11-870, p 39; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09; EIKo 02.12.2003, 48129/99 – Treial vs. Eesti.

²⁴⁷ RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 37.

²⁴⁸ RKHKo 3-3-1-32-03, p 14.

3.2. Aktiivne tegevus õige lahenduse leidmisel – uurimispõhimõte

HMS § 6 sätestab, et uurimispõhimõte kohustab haldusorganit omal algatusel ning juhtimisel välja selgitama menetluse objektiks olevas asjas olulist tähendust omavad asjaolud, kogudes selleks vajadusel tõendusmaterjali. Haldusmenetluse üks kesksemaid põhimõtteid on uurimispõhimõte, mis on vajalik nõrgema poole õiguste kaitseks, sest haldusmenetluses on menetluse läbiviija ise ka menetluse tulemusest otseselt huvitatud isik.²⁴⁹ Uurimisprintsii on sealjuures otsustava tähtsusega, kuna sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub ka tehtava otsuse seaduslikkus²⁵⁰ ja uurimisprintsii domineerib kõigis nendes menetlustes, kus seadusliku (õiguspärase) otsuse suhtes kehtib avalik huvi: nii halduskohtumenetluses kui ka haldusmenetluses. Uurimisprintsii eesmärk on kaitsta isikute subjektiivseid avalikke õigusi ja avalikku huvi, sõltumata protsessiosaliste õiguslikest teadmistest ja materiaalistest võimalustest õigusabi hankimisel²⁵¹ ja isikute õiguste piiramine peab toimuma seaduspäraselt ning võrdses olukorras ei tohiks kohelda isikuid ebavõrdselt.²⁵²

Eesti senises kohtupraktikas on uurimispõhimõte haldusmenetluses suures osas tuletatud halduskohtumenetluses kehtivast uurimisprintsii, kohtumenetluses uurimisprintsii kohta öeldu põhjal tehtud järeldusi on praktikas rakendatud ka haldusmenetluse sisustamisel.²⁵³ Vaidemenetluse osas sätestab HMS § 82, et vaideorgan nõuab vajaduse korral asjaomaselt haldusorganilt välja haldusakti kohta käivad dokumendid; teostab vajaduse korral paikvaatlust; kasutab vajaduse korral eksperti; nõuab vajaduse korral haldusakti andnud haldusorganilt kirjalikke selgitusi ja HMS § 83 lõige 2 kohaselt on haldusorgani kohustuseks vaiet läbi vaadates uurida dokumentaalseid tõendeid, kuulata ära asjast huvitatud isikute seletused ja ekspertide arvamused ning tunnistajate ütlused, vaadelda asitõendeid ja teostada paikvaatlusi. Järelikult teostatakse vaidemenetluses uurimispõhimõtet.

Haldusorgan on haldusmenetluses kohustatud kaasa aitama sellele, et ilmselgelt kogemata või lihtsalt teadmatuse tõttu esitatud puudulikes taotlustes vead kõrvaldataks, nt vales vormis esitatud avaldused esitataks õiges vormis, puuduolevaid andmeid täiendataks, esitamata

²⁴⁹ L. Lehis. *Op. cit.*, lk 135.

²⁵⁰ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 319.

²⁵¹ RKHKo 16.10.2002, 3-3-1-41-02, p 14.

²⁵² Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – Kättesaadav:

http://www.riigikogu.ee/?op=emspain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103 (01.03.2015).

²⁵³ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 179.

dokumendid lisataks jne.²⁵⁴ Näiteks isik, kellele haldustegevus on suunatud, ei pruugi omalt poolt osata välja tuua kõiki võimalikke tähendust omavaid asjaolusid. Uurimisprintsiibi peamine eesmärk ongi tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi selle tõttu, et menetlusosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid.²⁵⁵

Haldusorgani selgitamiskohustuse sätestab HMS § 36, mille kohaselt haldusorgan selgitab menetlusosalisele või taotluse esitamist kaaluvale isikule nende soovil: millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada. Isikule antav selgitus peab olema sisult õige ning aitama kaasa taotluse tulemuslikule esitamisele. See tähendab, et selgitamiskohustust täites tuleb haldusorganil arvestada taotluse esitamist kaaluva isiku taotletavat eesmärki ning anda isikule kogu teda huvitada võiv õige teave.²⁵⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi praktika kohaselt hõlmab uurimisprintsibiist tulenev selgitamiskohustus ka kohtu kohustust nõustada kaebajat asjakohase taotluse valikul ja juhtida kaebuse esitaja tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusama taotluse esitamise võimalusele. Kohus peab arvestama, et kaebuse esitaja ei pruugi mitmeastmelises menetluses saada aru erinevate haldusaktide ja toimingute tähendusest ning vajadusest neid vaidlustada.²⁵⁷ Magistritöö autor leiab, et antud asjaolu on oluline mitte ainult kohtu aspektist lähtuvalt, ka haldusorgan peab andma omapoolse hinnangu ja selgitamata, et mis on vaide esitajale kõige sobivam viis enda õiguste kaitseks.

Uurimise viisi ja mahu määrab ametiasutus iseseisvalt, samuti selle, milline tõendusmaterjal on vajalik. Igal juhul ei tohi ametiasutus toimida kitsalt ühepoolset, vaid on kohustatud menetluse kaasama ja menetluses arvestama osalejate jaoks soodustavaid asjaolusid.²⁵⁸ Uurimispõhimõtte üheks tuletiseks on seegi, et sarnaselt halduskohtulikule menetlusele puudub ka haldusorgani jaoks tõenditel ette kindlaksmääratud jõud, haldusorgan hindab tõendeid nende kogumis ning moodustab kogutud materjalide põhjal täitevvõimu lõpliku seisukoha.²⁵⁹ Selleks, et otsustada, kas tõendi kogumise nõuete ja korra rikkumine on oluline, tuleb hinnata, millisel määral rikuti isiku põhiõigusi ja demokraatliku õigusriigi põhiprintsiipe, menetluse eesmärgi võimalikku eripära ja olulisust ning kogutud tõendi seost haldusaktiga. Viga tõendi kogumisel mõjutab sisulist otsustamist eeskätt siis, kui seadust

²⁵⁴ *Ibid.*, lk 136.

²⁵⁵ RKHKm 04.03.2003, 3-3-1-32-03, p 24.

²⁵⁶ Õiguskantsleri 30.06.2011 ettepanek 7-4/110684/1103434. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_isiku_poordumisele_vastamine.pdf (18.03.2015).

²⁵⁷ RKHKo 3.04.2002, 3-3-1-14-02; 17.11.2002, 3-3-1-61-02.

²⁵⁸ H. Maurer. *Op. cit.*, lk 319.

²⁵⁹ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 189.

rikkumata ei oleks saanud haldusakti andmisel olulist tõendit koguda ja vastavat asjaolu ei ole võimalik tõendada mõne teise, seaduslikult kogutud tõendiga.²⁶⁰ Kui haldusorgan vaatab läbi vaiet, millega soovitakse vaidlustada uurimispõhimõtte kasutamist, siis tuleks esmalt leida vastus küsimusele, kas tõendite ja muude asjaolude puudulik väljaselgitamine võis mõjutada menetluse lõpptulemust või mitte.²⁶¹

Vastavalt kohalduvad haldusmenetluse üldnormid ka vaidemenetlusele. Sealhulgas kohaldub vaidemenetluses ka HMS § 40 lõike 3 punkti 2, mis võimaldab isiku ärakuulamata jätta, kui tema vaides esitatud andmetest ei kalduta kõrvale ning puudub vajadus lisaandmete saamiseks. Sarnaselt kohalduvad vaidemenetlusele ka muud haldusmenetluse põhimõtted - näiteks vaideotsuse põhjendamise kohustus ja vorminõuded tulenevalt HMS §-st 56 (ning seda mitte ainult juhul, kui vaie jäetakse rahuldamata, vaid ka juhul, kui vaide rahuldamine piiras kolmanda isiku õigusi – vrdl HMS § 85 lõike 2 ja § 56 lõike 4).²⁶² Iseenesest ei ole välistatud ka uurimispõhimõtte piiramine eriseadusest tuleneval alusel, eeldusel et seadusandja sellist piiramist vajalikuks peab ning piirang on ratsionaalselt põhjendatav.²⁶³

Uurimispõhimõtte ülesandeks kõige laiemalt võttes on haldustegevuse seaduslikkuse tagamine.²⁶⁴ Kuna haldusorgan võib nõuda vaide esitajalt täiendavate tõendite esitamist, siis on põhimõtteliselt võimalik esitada uusi tõendeid ka alles vaidemenetluses. Vaidemenetluses saab uusi tõendeid esitada nii haldusorgani nõudmisel kui ka omal initsiatiivil. Haldusorgan ei või asjakohaste tõendite vastuvõtmisest keelduda.²⁶⁵ Uurimispõhimõttest tulenevalt on iga haldusorgan pädev ja kohustatud kontrollima, kas haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud eeldused on täidetud.²⁶⁶ Uurimispõhimõtte realiseerumist peetakse õiguskirjanduses oluliseks eelkõige vaidemenetluse enesekontrolli- ja õiguskaitsefunktsioonist lähtuvalt.²⁶⁷

3.3. Kaalutusõiguse seos otstarbekuse kontrolliga

Vaidemenetluses, erinevalt halduskohtumenetlusest, kontrollitakse nii haldusakti õiguspärasust kui ka otstarbekust.²⁶⁸ Õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrollil on erinev sisu ja

²⁶⁰ RKHKm 16.01.2013, 3-3-1-2-03, p-d 11 ja 13.

²⁶¹ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 190.

²⁶² TrtRnKo 16.10.2012, 3-10-3174, p 18.

²⁶³ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 183.

²⁶⁴ *Ibid.*, lk 182.

²⁶⁵ RKHKO 14.11.2007, 3-3-1-47-07.

²⁶⁶ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica*, 2002, nr 2.

²⁶⁷ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel, lk 76.

²⁶⁸ M. Oerder. *Op. cit.*

maht. Ühtlasi saab öelda, et toimub justkui topeltkontroll, kus haldusorganil on hiljem võimalik jääda oma esialgse otsustuse juurde või see vajadusel ümber vaadata. Vaide läbivaatamisel vaideorganil tuleb haldusakti või toimingut kontrollida igakülgset ja põhjalikult, andmaks hinnangut selle õiguspärasusele. Kontrollida tuleb nii asja formaalset (pädevuse, menetluse ja vorminõuete järgimine) kui ka materiaalsoõiguslikku ehk sisulist (haldusaktil või toimingul on kehtiv õiguslik alus, haldusakt vastab õiguslikule alusele, on kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega ning kaalutusvigadeta) poolt.²⁶⁹ Teisel alusel aga hinnatakse teostatud toimingute otstarbekust. Viimane on paratamatult seotud subjektiivsete veendumuste ja hinnangutega.²⁷⁰

Üheks haldusõiguse ülesandeks on tagada otstarbekas haldustegevus, mille eesmärk on üldise heaolu tagamine, seega peab haldus toimima seaduslikkuse, eesmärgipärasuse, ökonoomia, majanduslikkuse, operatiivsuse ja otstarbekuse põhimõtete alusel.²⁷¹ Kui haldusakt või toiming on õigusvastane, siis puudub üldjuhul vajadus edaspidiseks otstarbekuse kontrolliks, sest õigusvastasuse tõttu tuleb vaie nagunii rahuldada. Kui lisaks õigusvastasusele on haldusakt aga ka ilmselgelt ebaotstarbekas ja on alust arvata, et lähteorgan võib asja uuesti otsustades anda uuesti samasuguse ebaotstarbeka haldusakti, siis peab vaideorgan selle ärahoidmiseks juhtima vaideotsuses tähelepanu ka haldusakti ebaotstarbekusele.²⁷²

Materjalide leidmine otstarbekuse kontrolli kohta vaidemenetluses osutus keeruliseks, sest tutvudes kohtulahenditega ning avalikkusele kättesaadavate vaideotsustega, ei olnud võimalik leida otstarbekuse kontrolli läbiviimisega seotud materjale. Õiguskirjanduses aga on öeldud, et haldusakti või toimingu otstarbekuse kontrollimiseks hinnatakse haldusakti või toimingu tagajärgi, s.t selle sisulist õiglust, mitte õiguspärasust. Ebaotstarbekus võib ka nii märkimisväärne olla, et muutub õigusvastasuseks, näiteks kui on rikutud proportsionaalsuse printsiipi. Ebaotstarbekas on haldusakt või toiming juhul, kui selle sisu on küll õiguslikult võimalik, kuid see ei ole hädavajalik või ei ole piisavalt kohane.²⁷³

Otstarbekus on õigusväline realiteet. Vaadates otstarbekuse temaatikat Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) näitel, siis VVS § 100 lõike 1 kohaselt võib ametiisiku akti või toimingu tunnistada kehtetuks ebaotstarbekuse motiivil juhul, kui akt või toiming on ilmses

²⁶⁹ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 417.

²⁷⁰ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1995, lk 116.

²⁷¹ K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – *Juridica*, 1998, nr 4, lk 171.

²⁷² A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 419.

²⁷³ *Ibid.*

mittevastavuses seadusest tuleneva ning Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi poolt realiseeritava riikliku poliitikaga või põhjustab riigi vara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist või muul viisil kahjustab riiklikke huve. Otstarbekus tähendab eelkõige seda, mis on igal üksikjuhtumil kõige sobivam toimimisviis.²⁷⁴ VVS § 93 kohaselt saab valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostada kontrolli teenistusliku järelevalve korras, samas VVS § 100 lõige 2 sätestab, et ebaotstarbekuse motiivil ei saa tunnistada kehtetuks riigiteenistuse korraldamisel antud üksikakte ja toiminguid, samuti muid akte ja toiminguid, mille andmise tingimused tulenevad seadusest või muudest õigusaktidest. Riigikohus on öelnud, et haldustegevuse ebaotstarbekus ei anna iseenesest halduskohtule alust kaebuse rahuldamiseks.²⁷⁵

Mitmetes kohtulahendites on kohus rõhutanud, et ka kohtul puudub õigus kontrollida haldusakti otstarbekust²⁷⁶, samas aga vaidemenetlus annab võimaluse haldusorganile kontrollida ka haldusakti otstarbekust. Põhimõtteliselt on võimalik ka olukord, kus haldusakti või -toiminguga ei ole rikutud ühtegi õigusnormi, kuid see on ebaotstarbekas ning vaie esitataksegi üksnes sellise ebaotstarbekuse kõrvaldamise eesmärgil.²⁷⁷

Diskretsiooni puhul on administratsioonile delegeeritud otsustamisõigus selle üle, et mis on igal üksikjuhtumil see kõige sobivam toimimisviis.²⁷⁸ HMS § 4 lõike 1 kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. HMS § 4 lõike 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Valet sisuliselt lahendades on haldusorganil õigus vaideotsusega: 1) rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed; 2) teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks; 3) teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks; 4) jätta vaie rahuldamata (HMS § 85). Riigikohus on asunud seisukohale, et vaide läbivaatamise tulemusel valmiv vaideotsus on haldusakt HMS § 51 lõike 1 tähenduses ja järelikult vaide rahuldamata jätmisel peab vaideotsus olema põhjendatud (HMS § 86 lõige 2) ning valet läbivaataval haldusorganil tuleb seda nõuet täites põhjendada, miks ta leiab, et haldusakt on õiguspärane või õigusvastane ning kas tegemist on

²⁷⁴ Haldusmenetluse seaduse" ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri.

²⁷⁵ RKHKo 15.01.2015, 3-3-1-68-14, p 31.

²⁷⁶ TlnHK 15.12.2011, 3-11-1892. Kohalikul omavalitsusel on ulatuslik omakorraldusõigus oma vara kasutamise ja kasutamise küsimuste otsustamisel ning kohus saab kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse vara kasutamise ja kasutamise õiguspärasust, mitte otstarbekust.

²⁷⁷ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 396.

²⁷⁸ B. Knapp. *Grundlagen des Verwaltungsrechts*. Band 1. Basel und Frankfurt am Main, 1992, lk 34.

sellise õigusvastasusega, mis tingib haldusakti kehtetuks tunnistamise.²⁷⁹ Asjaomases põhjenduses tuleb välja tuua õiguslikud ja faktilised asjaolud, millest vaide lahendanud haldusorgan oma otsuse tegemisel lähtus.²⁸⁰ Ühtlasi ei ole põhjendamise eesmärk ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Haldusorgani enesekontrolli kaudu peab haldusorgan jõudma selgusele otsuse õigsuses.²⁸¹

Otsustada selle üle, kas paljude võimalike alternatiivsete käitumisvõimaluste hulgast tehtud valik on ka tegelikult otstarbekas või mitte, on keeruline, sest otstarbekuse küsimus otsustatakse valdavalt mittejuriidiliste kriteeriumite alusel.²⁸² Kui eelneva baasil saab öelda, et vaidemenetluse ühe plussina on välja toodud lisaks õiguspärasuse kontrollile ka otstarbekuse hindamise võimalikkust võrreldes kohtumenetlusega, siis tekib ikkagi küsimus, mis määral on kasutatud otstarbekuse hindamist. Otstarbekuse motiivil ei saa, nagu õiguspärasuse motiivilgi, tulla vait esitama keegi, kellel ei ole puutumust haldusakti või toiminguga. Peab nähtuma selge seos ebaotstarbeka haldusakti või toiminguga ning vaide esitaja õiguslikult ja faktiliselt kahjustatud olukorra vahel.²⁸³ Kui siiski on vajalik kontrollida vaideõiguse olemasolu üksnes ebaotstarbekuse motiividel esitatud vaide puhul, siis tuleb lähtuda samadest üldpõhimõtetest nagu üldise vaideõiguse kontrollimisel.²⁸⁴ Ka autor nõustub eelnevaga, sest HMS § 83 lõike 1 sätestab, et vaidemenetluses kontrollitakse õiguspärasust ja otstarbekust ning lõike 2 kohaselt tuleb vaide läbivaatamisel uurida dokumentaalseid tõendeid, kuulata ära asjast huvitatud isikute seletused, ekspertide arvamused, tunnistajate ütlused, vaadata asitõendeid ning teostada paikvaatlust. Kui lähtuda vaidementlust reguleeritavatest sätetest, siis saaks öelda, et ka otstarbekuse hindamisel tuleb lähtuda samadest põhimõtetest nagu õiguspärasuse kontrollimisel.

Kaalutusõiguse seost otstarbekusega näitab see, et diskretsiooni oluliseks elemendiks on otstarbekus, mis tähendab eelkõige seda, et seadusandja on administratsioonile andnud õiguse ja võimaluse valida paljude talle otstarbekana näivate abinõude vahel või loobuda üldse vastavast tegevusest.²⁸⁵ Seega toimub otstarbekuse hindamine ikkagi väga subjektiivsel tasandil, sest mis haldusorgani poolt antud haldusakti andmisel võis tunduda otstarbekas, ei pruugi see nii olla enam vaide menetlemisel.

²⁷⁹ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09, p 15.

²⁸⁰ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 424.

²⁸¹ RKHKo 05.11.2008, 3-3-1-49-08.

²⁸² K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll, lk 46.

²⁸³ A. Aedmaa. *Op. cit.*, lk 396.

²⁸⁴ *Ibid.*

²⁸⁵ K. Merusk. *Op. cit.*, lk 45-46.

Lähtuvalt eelnevast magistritöö autor leiab, et otstarbekuse kontroll on võimalik, seda eelkõige diskretsiooniotsuste puhul. Olulist osa mängib otstarbekuse hindamisel ikkagi haldusorgani enda põhjendamiskohustus haldusakti andmisel. Seega jääbki tõdeda õiguskirjanduses öeldut, et kui vaidemenetluses on juba tuvastatud haldusakti õigusvastus, ei jõutagi haldusakti otstarbekuse kontrollini. Uurides kohtulahendeid ja avalikkusele kättesaadavad vaideotsuseid, tuleb tunnistada, et andmeid selle kohta, kas vaidemenetluse positiivse küljena väljatoodud lisakontrolli võimalust otstarbekuse osas on rakendatud, ei õnnestunud leida. Järelikult ei saa kinnitada seda, et otstarbekuse kontroll kui vaidemenetluse täiendav võimalus lisaks haldusakti õiguspärasuse kontrollile on praktikas rohkelt kohaldatud ja andnud isiku õiguste kaitse osas tõhusa lisaboonuse.

3.4. Eesmärgipärasuse ja efektiivsuse seos vaide lahendamise tähtajaga

HMS § 5 lõige 2 sätestab, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Ühest küljest on efektiivne menetlus vajalik isiku õiguste kaitseks ja kodanikusõbraliku riigi loomiseks, teisalt raiskavad ebavajalikud menelustoimingud riigiasutuste raha.²⁸⁶ Õigusaktides tuleks sätestada menetlusõigus, mis vastab olukorrale, kus haldusorgan teeb kõik endast oleneva, et haldusmenetlus viiakse läbi efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele (HMS § 5 lõige 2).²⁸⁷ Antud säte seondub ka hea halduse põhimõttega, eeldades isiku taotluse lahendamisel tõhusat ja tulemuslikku tegevust.²⁸⁸ Vaidemenetluse puhul on oluline, et kaebajale oleks tagatud efektiivsed kaitsevahendid, milleks ei pea olema positiivne lahend vaidemenetluses, vaid efektiivselt võib kaebaja õigusi kaitsta ka kohtusse pöördumine.²⁸⁹ Põhiõigus tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele tähendab õigust menetlusele mõistliku aja jooksul ja seda võib nimetada ka õiguskaitse tõhususe ehk efektiivsuse põhimõtteks kitsamas tähenduses, kusjuures tagada tuleb kaebaja õiguste kiire ja efektiivne kaitse. Isiku õigusele vastab iga menetleja kohustus astuda nii kohtueelses menetluses kui ka kohtumenetluses samme asja võimalikult kiireks lahendamiseks.²⁹⁰

²⁸⁶ A. Aedmaa jt. *Op. cit.*, lk 38.

²⁸⁷ Sotsiaalvaldkonna avalike teenuste kaasajastamise projektist ja riikliku pensionikindlustuse registri ümberkorraldamisest tulenev riikliku pensionikindlustuse seaduse ning sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (autori valduses).

²⁸⁸ RKHKo 09.03.2009, 3-3-1-94-08, p 19.

²⁸⁹ TrtRnKm 16.03.2013, 3-12-2413, p 9.

²⁹⁰ M. Ernits. *Op. cit.*, PõhiS § 15/2.1.4.

HMS § 5 kohaselt on haldusmenetluse põhimõtteks vormivabadus ja efektiivsus. Sama paragrahvi lõige 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. HMS § 76 lõike 1 kohaselt esitatakse vaie kirjalikult või suuliselt ja suuline vaie protokollitakse haldusorganis ning sellele võetakse esitaja allkiri. HMS § 14 lõige 1 sätestab, et haldusmenetluse algatamiseks või haldusmenetluse käigus esitatakse haldusorganile avaldus (taotlus) vabas vormis, aga seadusega või selle alusel võib taotlusele ette näha kohustusliku vormi. Õiguskirjanduses on öeldud, et kirjaliku vormi nõude eesmärk on lihtsustada taotluse sisuga tutvumist ning välistada hilisemad vaidlused taotluse esitamise ja sisuga seonduvate faktiliste asjaolude üle. Taotluse kohustusliku kirjaliku vormi puhul on suuline taotlus käsitatav (vormi)puudusega taotlusena. HMS § 15 lõigete 1 ja 2 alusel on haldusorganil õigus nõuda sellise taotluse puuduste kõrvaldamist ja nõude täitmata jätmise korral jätta taotlus läbi vaatamata.²⁹¹

HMS § 5 lõige 4 sätestab, et menetlustoimingud viiakse läbi viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruuses sätestatud tähtaja jooksul. HKMS ei näe ette konkreetset tähtaega, mille jooksul peab halduskohus asja lahendama, sest § 2 lõige 2 sätestab üksnes, et haldusasja peab lahendama sõltumatu ja erapooletu kohus õigesti, ausalt, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. HMS § 84 lõikega 1 on määratud, et kui seadus ei sätesta teisiti, lahendatakse vaie 10 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest valet läbivaatavale haldusorganile ja HMS § 84 lõike 2 kohaselt võib vaide lahendamise tähtaega pikendada 30 päeva võrra, kui valet on vaja täiendavalt uurida. Perioodi 2014–2020 struktuuritoetuse seaduse § 51 lõike 3 järgi lahendatakse vaie 30 kalendripäeva jooksul sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud valet lahendavale asutusele vaide esitamisest arvates, seega eriseadus sätestab vaide lahendamisele pikema tähtaja. Lisaks võib vaide lahendamise tähtaega pikendada HMS § 84 lõike 2 kohaselt kuni 30 päeva võrra.

Järgnevalt vaatame näidet perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seadusest. Kui vaideorgan on rakendusasutus, esitatakse vaie rakendusüksuse kaudu rakendusautusele. Rakendusüksusel tuleb vaie edastada rakendusasutusele HMS § 80 lõike 1 kohaselt 7 päeva jooksul, v.a juhul, kui HMS § 78 lõike 1 kohaselt on puuduste kõrvaldamiseks määratud 10-päevane tähtaeg. Rakendusüksus võib otsustada, et nõustub vaidega ja muudab vaidlustatavat otsust või tühistab selle, mille tulemusel langeb vaide ese ära ning valet ei peagi rakendusasutusele kui

²⁹¹ L. Madise. *Op. cit.*, lk 20.

vaideorganile edastama, sest HMS §-de 64 ja 65 kohaselt on otsuse tegijal õigus tunnistada esialgne otsus kehtetuks või HMS § 44 alusel uuendada menetlust ja teha HMS § 54 kohaselt uus otsus. Kui rakendusüksus ise vaidlustatavat otsust ei muuda, siis ta edastab vaide rakendusasutusele. Rakendusasutusel on vaide lahendamiseks 30 kalendripäeva, lisaks võib seda aega pikendada. Kui rakendusüksus või korraldusasutus on ise vaideorganid, siis nad saavad samuti anda 10 päeva vaide puuduste kõrvaldamiseks ja pärast seda hakkab jooksma 30 päevane vaide lahendamise tähtaeg, mida võib pikendada HMS § 84 lõike 2 kohaselt 30 päeva. Vaideotsuse tegemise tähtaja ületamisel tuleb arvestada, et vaide esitajal on HKMS § 47 lõike 3 kohaselt õigus esitada kaebus kohtusse ühe aasta jooksul, kui vaideotsuse tegemisega on õigusvastaselt viivitatud. Õigusvastasust võib välistada see, kui vaide esitaja on vastavalt HMS §-le 41 teavitatud otsuse tegemiseks vajaminevast täiendavast tähtajast. Vaiet lahendav haldusorgan võib HMS § 81 alusel haldusakti täitmise peatada. Seega vaide esitamine otsuse või toiminguga täitmist automaatselt ei peata.²⁹²

Selge on see, et struktuuritoetuste fondidest toetuse taotleja huvides on lahendada vaidlus enne toetuse andmise tähtaegade möödumist. Kui pidada silmas haldusmenetluse põhimõtet efektiivsuse ja eesmärgipärasuses osas, siis reeglina peaks vaidemenetluse puhul olema kiire vaideotsuse saamine võimalik ja seega säilib soovitud toetuse saamise võimalus. Kohtumenetlus aga võib kulgeda niivõrd pikaks, et selle tulemusena ei ole võimalik toetuse andja otsuse vaidlustamisel halduskohtus kuidagi tagada toetuse taotlejate õiguste kaitset. Riigikohtu halduskollegiumi kohtuotsuse²⁹³ kohaselt esitas kaebaja vaide PRIA-le 22. märtsil 2012, mille PRIA jättis 25. juuni 2012. a vaideotsusega rahuldamata. Seejärel tegi Tartu Halduskohus otsuse 27. novembril 2012, ringkonnakohus 13. juunil 2014 ning Riigikohus 18. detsembril 2014. Antud näide on toodud selleks, et oleks näha, kui pikaks tegelikult võib minna üks menetlus, mis saab alguse vaide esitamisest haldusorganile. Seega kui otsustatakse peale vaidemenetluse lõppemist ikkagi kohtu kasuks, siis tegelikult see pikendab lõpliku otsuse saamise aega ja enam ei saa rääkida kiirest menetlusest.

Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu seletuskirjast võib veel lugeda, et ajavahemikul 10.12.2013 kuni 12.03.2014 saabus PRIA-le nimetatud toetusliikide kohta 190 vaiet. Lisaks laekus pärast 12. märtsi 2014 aprilli keskpaigaks juurde veel ca 25 vaiet. Sisuliselt tuli ühe kuu jooksul lahendada üle 60 vaide (tööjõudu oli selleks maksimaalselt 2,5 inimest). Seejuures tuli järgida HMS nõudeid (ärakuulamised, täiendavate tõendite küsimine,

²⁹² Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu seletuskiri.

²⁹³ RKHKo 18.12.2014, 3-3-1-77-14.

paikvaatlused, vajaduse korral kohapeal pindade ülemõõtmised, tunnistajate ärakuulamine jms). Tihtipeale on vaidlustatud otsuste puhul tegemist ka keerukate ja aeganõudvate juhtumitega. Sarnane olukord on kordunud aastast-aastasse, sest pindalatoetuste vaiete arv on aastaid püsinud 180 ja 240 vahel. Seega, üldregulatsioonist mõneti pikema vaide lahendamise tähtaja sätestamine on põhjendatud peamiselt just vaiete kuhjumise tõttu. PRIA dokumendihaldusprogrammi avalikust vaatest lähtuvalt saab öelda, et 17.07.2014-31.12.2014 vormistati PRIA-s 82 vaideotsust. Kahjuks puuduvad andmed selle kohta, et mis otsusele nendes osas jõuti. Kui aga vaadata kohtulahendeid ja võrrelda neid eelnimetatud vaiete arvuga, saab öelda, et vaidemenetlus on olnud märkimisväärselt tõhus selles osas, et kohtusse on neist kaebustest jõudnud ikkagi vähesed.

Erisusena HMS §-st 84 näeb VangS § 1¹ lõige 7 vaide lahendamiseks ette pikema 30-päevase tähtaja, andmata samas alust selle tähtaja pikendamiseks. Õiguskantsler on leidnud, et haldusmenetluses haldusorganile seatud vaide 30-päevane lahendamise tähtaeg on mõistlik ning sellise tähtaja jooksul vaide lahendamist võib nimetada suhteliselt kiireks menetluseks.²⁹⁴ Et kohustuslik vaidemenetlus täidaks oma eesmärgi ega kujuneks kohtusse pöördumise põhjendamatuks takistuseks, peab vaiet läbivaataval haldusorganil olema piisavalt aega põhjendatud ja põhjendatud otsuse tegemiseks.²⁹⁵ Kuna kinnipeatavad esitavad nii vaideid, selgitustaotlusi kui soovitakse ka kõikvõimalikku teavet, siis nii suure halduskoormuse juures ja arvestades vajadust vaidemenetluses võimalikult tõhus ja õiglane tulemus saavutada, on tavapärasest mõnel määral pikem vaiete läbivaatamise tähtaeg põhjendatud ja aitab saavutada vaidemenetluse eesmärgi, mis omakorda teenivad põhiseaduslikku järku väärtust – õigust tõhusale õiguskaitsele. 30-päevane vaide läbivaatamise maksimaalne tähtaeg on sätestatud PS § 14 ja PS § 15 lõikes 1 toodud põhiõiguse riive piirangu legitiimsel põhjusel.²⁹⁶

Ka näiteks ELÜPS seletuskirjas märgitakse, et vaide lahendamise tähtaeg on küll pikem kui HMS sätestatud 40-päevane tähtaeg (koos pikendamisega), kuid 20 päeva võrra pikemat tähtaega ei saa pidada äärmiselt pikaks ajaks. Välja tuuakse ka asjaolu, et vaide lahendamise tähtaja pikendamine 30 kalendripäeva võrra on lubatud ainult põhjendatud juhtude, kui see on vajalik üksikjuhtumi keerukuse või ühel ajal esitatud vaiete paljususe tõttu.

²⁹⁴ Õiguskantsleri 26.07.2012 soovitus. *Op. cit.*

²⁹⁵ L. Madise. *Op. cit.*, lk 23.

²⁹⁶ Õiguskantsleri 26.07.2012 soovitus. *Op. cit.*

Magistritöö autor uuris maavalitsustelt, milliseid vaidemenetluses esilekerkinud probleeme seoses tähtaegadega nemad on täheldanud. Maavalitsused tõid vaidemenetluste läbiviimisel välja peamise probleemina vaide lahendamise seotud tähtaja. HMS § 84 sätestab vaide läbivaatamise tähtaja, aga maavalitsuste vastustest tulenes, et peaaegu ühtegi vaiet ei ole läbi vaadatud 10 päeva jooksul. Tõdeti, et juba vaide saamisel saadetakse automaatselt vastus, et seoses uurimisega pikendatakse vaide lahendamise tähtaega. Näitena toodi, et sotsiaalhoolduse asjades on vajalik võtta ühendust omavalitsusega, välja nõuda dokumentid, suhelda vaidlustajaga jne. Ka magistritöö autor nõustub antud seisukohaga. Nendeks juhtudeks, kui vaidlust lahendab teine haldusorgan, tuleks seaduses sätestada vaide lahendamiseks pikem tähtaeg, et vaideorgan saaks rakendada uurimispõhimõtet, ärakuulamist jt hea halduse põhimõtteid. Ainult nii on võimalik tagada vaide esitaja õiguste kaitse.

Lähtuvalt eelnevast saab öelda, et vaidemenetluse sätestamise erisused eriseadustes on seotud peamiselt tähtaegade ja eelmisest peatükist tulenevalt ka vaidealluvusega. Kui isik soovib esitada vaiet, ei saa ta lähtuda üksnes HMS sätetest, vaid peab arvestama ka eriseadusega. Magistritöö autoril ei õnnestunud leida valdkonda, kus vaide lahendatakse haldusorgani poolt HMS sätestatud 10 päeva jooksul. Praegu kehtiva HMS § 84 lõige 2 sätestab, et kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra. Samas on aga märgitud nii õigusaktide eelnõudes kui ka õiguskantsleri seisukohtades, et vaide lahendamise 30-päevane tähtaeg on ka suhteliselt lühike. Magistritöö autor leiab, et kui pidada silmas vaidemenetluse eesmärki ja efektiivsust, ning isiku õiguste maksimaalse kaitsmise põhimõtet, peaks seadusandja kaaluma HMS § 84 lõikes 1 vaide lahendamiseks pikema tähtaja määramist. Vähemalt nendel juhtudel, kui vaiet lahendab teine haldusorgan, võiks vaide lahendamise tähtaeg olla 30 päeva ning vajadusel võiks seda pikendada 10 päeva võrra. Arvestades HMS §-des 82 ja 83 haldusorganile vaide läbivaatamiseks pandud ülesanded, ei ole tegelikult võimalik 10 päeva jooksul vaiet läbi vaadata järgida kõiki menetluspõhimõtteid. Probleemiks on see eelkõige nendele organitele, kes lahendavad teise haldusorgani haldusaktide peale esitatud vaideid.

3.5. Vaidemenetluses kantud kulude väljamõistmine

Tulenevalt HKMS §-st 83 ning Riigikohtu seisukohast ei kuulu halduskohtumenetluses väljamõistmisele haldusmenetluses kantud õigusabikulud.²⁹⁷ Vaidemenetluse üks eesmärke on anda isikule võimalus kaitsta oma õigusi võimalikult lihtsas, kiires ja odavas menetluses.

²⁹⁷ RKHKo 01.06.2011, 3-3-1-20-11; TrtRnK 21.06.2013, 3-11-1102, p 19.

Ka vaidemenetlusele laieneb haldusmenetluse uurimispõhimõte ja haldusorgani selgitamiskohustus. Seega saab igäüks ka õigusabi kasutamata esitada vaide sellest sõltumata, kas tal on vastavaid eriteadmisi ja kogemusi. Õigusabikulude hüvitamine oleks vaidemenetluse olemusega vastuolus. Pealegi tooks kannatanu õigusabikulude hüvitamise võimalus kaasa ka võimaluse hüvitada haldusorgani sellised kulutused.²⁹⁸

Kohtumenetluses toimub menetluskulude hüvitamine nende jagamise teel kohtumenetluse seadustiku alusel. Need alused ei ole kohaldatavad vaidemenetluses juba seepärast, et tegemist pole kohtu-, vaid haldusmenetlusega. HMS ja MKS ei näe ette võimalust vaidemenetluses tehtud kulutuste hüvitamiseks. Seega pole vaidemenetluses tehtud kulutuste väljamõistmine vaidemenetluse teiselt poolelt HMS ega MKS alusel võimalik.²⁹⁹ Teise näitena saab tuua, et kohus mõistis MTA-lt kaebaja kasuks välja menetluskulud 6171 eurot. Nii kaebaja kui ka MTA esitasid ringkonnakohtu otsuse peale kassatsioonkaebuse. MTA väitel mõistis ringkonnakohus menetluskuludena välja ka vaidemenetluses kantud õigusabikulud. Riigikohus tühistas ringkonnakohtu otsuse resolutsiooni menetluskulude osas, sest halduskohtumenetluses saab välja mõista ainult halduskohtumenetluses kantud menetluskulusid, mitte haldusmenetluses kantud õigusabikulusid. Ka 1. jaanuarist 2012 kehtima hakanud halduskohtumenetluse seadustik ei ole aluseks nende seisukohtade muutmiseks ning vaidemenetluses kantud kulud halduskohtumenetluse seadustiku alusel välja mõista ei saa.³⁰⁰ Kohus on jäänud endiselt seisukoha juurde, et vaidemenetluses kantud kulud ei ole HKMS §-dest 101-103 ja 109 tulenevalt menetluskulud, mida saaks kohus välja mõista.³⁰¹ Riigikohus on halduskohtumenetluses seotud kulude kandmise osas kujundanud ühese seisukoha, et halduskohtumenetluses saab välja mõista üksnes need menetluskulud, mille kandmine on tõendatud, see tähendab, mille puhul on enne kohtuvaidlusi esitatud tõendid, et menetlusosaline on need vastavad summad reaalselt tasunud,³⁰² aga samas on leitud näiteks, et põhjendatud ja arvestatav on vastustaja tähelepanu osutamine, et kaebaja esindajad on esindanud kaebajat ka eelnevas maksumenetluses ning vaidemenetluses, samuti on esindajad esindanud samal ajal samalaadses vaidluses ka teist ettevõtet, mis tähendab, et põhjendamatu on taotluses kaebuse koostamisele ning materjalide analüüsimisele näidatud ajakulu.³⁰³ Antud juhul on arusaamatu, et kui vaidemenetluses on juba sarnane töö ära tehtud (kusjuures vaidemenetluses kantud kulud ei hüvitata), kuidas saab see olla aluseks järgnevas

²⁹⁸ RKHKo 16.03.2015, 3-3-1-93-04, p 14.

²⁹⁹ *Ibid.*, p 10.

³⁰⁰ RKHKo 05.12.2013, 3-3-1-60-13.

³⁰¹ TrtHKm 18.04.2013, 3-12-2485, p 11; RKHKo 01.06.2011, 3-3-1-20-11, p 18.

³⁰² RKHKo 12.10.2006, 3-3-1-48-06.

³⁰³ TrtHKo 05.10.2012, 3-07-1398, p 11.

halduskohtumenetluses ajakulu vähendamisele antud asjas. Mingil määral võiks selline otsus soosida vaidemenetluse etapi vahelejätmist ja enda õiguste kaitse otsimist kohtu kaudu, sest milleks teha vaidemenetluses täiendavaid kulusid, kui kohtus võidakse seda hiljem arvestada kohtukulude vähendamisena. Põhimõtteliselt sama on leitud ka lahendis, kus tõdetakse, et menetluskulude väljamõistmata jätmise viib ebaõiglase ja õigusvastase tulemuseni olukorras, kus kantud, põhjendatud ja tavapärasest suuruses õigusabikulud jäävad kaebuse eesmärgi saavutamise hoolimata kaebuse esitaja kanda, aga siiski omab kohtu arvates olukorras, kus asjas on eelnevalt korduvalt viidud läbi vaidemenetlus, tähtsust asjaolu, et kaebajal on olnud igas menetluses revisjoni kestel sama esindaja ja vaide ning kaebuse väited ja nende aluseks olnud asjaolud ei ole põhimõtteliselt muutunud. Järelikult ei saa kohtusse kaebuse esitamisel ettevalmistav, analüüsiv ja konsulteeriv osa olla enam nii mahukas ega keerukas.³⁰⁴ Magistritöö autor ei pea õigeks, et kohus tugineb menetluskulude vähendamisel asjaolule, et eelnevalt on läbitud vaidemenetlus ja seega on juba antud kaebusega seal tegeletud ning kohtumenetluses ei saa pidada seda enam niivõrd mahukaks tööks.

Kui lähtuda sellest, et vaidemenetlus on vabatahtlik, siis menetluskulude väljamõistmine vaidemenetluses ei riku isiku õigusi, sest isikul on valikuvõimalus enda õiguste kaitsmisel pöörduda ka kohtusse. Samas kui lähtuda kohustuslikust vaidemenetlusest, mispuhul peab eelnevalt läbima ka vaidemenetluse, siis sellisel juhul kulude mitteväljamõistmine vaidemenetluses ei ole magistritöö autori arvates põhjendatud. Õiguskantsler on öelnud, et halduskohtu poole pöördumisel tuleb isikul arvestada kuludega (riigilõiv, edastamiskulu aga ka dokumentide riigikeelde tõlkimise kulu) ja tõsi on see, et halduskohtumenetluse seadustik sätestab, et menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti. Vaidemenetluses kulude hüvitamist n-ö võitjale ei toimu. Kõnealust erinevust tasandab aga fakt, et vaidemenetluses ei pea isik tasuma riigilõivu, mis on halduskohtusse pöördumise eelduseks.³⁰⁵ Magistritöö autori arvates ei saa antud põhjendust tasandamise osas lugeda siiski piisavaks, sest teadaolevalt on riigilõiv halduskohtusse pöördumisel riigilõivuseaduse § 60 lõige 1 alusel üksnes 15 eurot.

HMS § 5 lõikest 2 tulenevast põhimõttest lähtuvalt tuleks vaidemenetlus läbi viia isikule üleliigseid kulusi vältides. Kui tegemist on aga kohustusliku kohtueelse menetlusega, kus menetluskulude kandmist pole ette nähtud, ei saa rääkida enam üleliigsete kulutuste mittetekkimisest. Tahes tahtmata on täiendavad kulud tekkinud. Järelikult tuleks kaaluda ka

³⁰⁴ TlnHKo 30.08.2011, 3-11-729, p 9; RKHKm 30.11.2005, 3-3-1-70-05.

³⁰⁵ Õiguskantsleri 06.04.2011 seisukoht 6-03/101558/1101661. – Kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kinnip_eetavate_poolt_voorkeeles_esitatud_vaided.pdf (17.03.2015).

kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse korral menetluskulude hüvitamist. Näiteks võiks kohustusliku vaidemenetluse korral eriseadusesse sisse viia sätteid, mis reguleerivad võimaluse menetluskulude väljamõistmiseks. Kulude väljamõistmine aga tähendab täiendavat menetlust haldusorganile, sest keegi peab hakkama otsustama tekkinud kulude optimaalsuse üle. Selleks tuleks luua eraldi organ, tagamaks otsustaja erapooletuse. Selleks, et mitte tekitada täiendavat haldusorganit kulude väljamõistmiseks ja seoses sellega ka täiendavaid halduskulusid, võiks olukorra lahendada olemasolevaid vahendeid kasutades. Kui isik ei ole nõus vaideotsusega ja asi jõuab kohtuni, võiks vaidemenetluses tehtud kulude osas võtta seisukoha kohus. Selline muudatus tuleks sätestada HKMS-s ja tõenäoliselt oleks siis kulud märkimisväärselt väiksemad kui luua haldusorgan, kes tegeleks vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmisega. See oleks tõenäoliselt riigi raha kasutamise otstarbekuse seisukohalt mõttekam.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärk oli uurida, kas vaidemenetlus kui õiguskaitsemenetlus tagab isiku lihtsa juurdepääsu menetlusele ja isiku õiguste tõhusa kaitse, arvestades sealjuures haldusmenetluse üldpõhimõtteid. Töö eesmärgi täitmiseks püstitati kolm uurimisküsimust:

- Mil määral lähtutakse vaidemenetluses kui õiguskaitsemenetluses isiku õiguste kaitsest ja isiku tegeliku tahte väljaselgitamisest?
- Kas seadustes sätestatud vaidemenetluse regulatsioonide erisused on õigusselged?
- Kas haldusmenetluse põhimõtete rakendamine vaidemenetluses on vajalik?

Töö koostamisel kasutas töö autor dogmaatilist meetodit – kehtivate regulatsioonide analüüsi ja võrdlev-analüütilist meetodit ehk võrreldakse analüüsivalt vaidemenetlust käsitlevaid lahendeid. Magistritöö kirjutamisel olid peamisteks kasutatavateks allikateks kehtivad õigusaktid, teoreetiline kirjandus ja kohtupraktika. Töö autor analüüsis võimalikke kitsaskohti läbi vaidemenetluse sätete ja kohtupraktika ning kasutas ka õiguskantsleri seisukohti, mis andsid hea võimaluse teema käsitlemiseks. Eesmärgi ja uurimisküsimuste püstitamisel lähtuti eelkõige sellest, et küsimusi on tekitanud vaidemenetluse sätete tõlgendamine ja vaidemenetluse reguleerimine. Küsitavused õigusaktide tõlgendamisel võivad olla takistuseks isiku lihtsale juurdepääsule menetlusele, mis omakorda on kitsaskohaks isiku tõhusa õiguste kaitse tagamisel.

Esimeses peatükis uuriti vaidemenetlust kui õiguskaitsemenetlust ja isiku juurdepääsu menetlusele ning isiku tegeliku tahte väljaselgitamist haldusorganisse pöördumisel. Oluline oli seega analüüsida, kas vaidemenetluses tagatakse põhiseaduse §-des 14 ja 15 sätestatud põhiõigus isiku tõhusale õiguskaitsele. Samuti uuriti vaidemenetluses esitatavaid võimalikke nõudeid ja analüüsiti, kas need nõuded on piisavad isiku õiguste tõhusaks kaitseks. Käsitleti ka esialgse õiguskaitse võimalust vaidemenetluses ning selle vajalikkust.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et vaidemenetlus on olemuselt haldusmenetlus, mis on reguleeritud haldusmenetluse seaduses ja mis lõppeb haldusakti andmisega. Vaidemenetlust viiakse läbi haldusmenetluse põhimõtteid järgides ning pidades silmas kõige olulisemat – isiku õiguste kaitset, mis tagab põhiseaduse §-st 14 tuleneva põhiõiguse heale haldusele. Käsitledes vaidemenetluse puhul isikute võimalusi efektiivselt enda õigusi kaitsta, tuleb märkida, et tõhus õiguskaitse on tagatud juhul, kui riigi poolt on tagatud õigus menetlusele ja

korraldusele. Õigus korraldusele ja menetlusele tagatakse haldusorganis. Vaidemenetlus võimaldab isiku ja halduse omavahelist lepitamist. Põhiseaduslikku õigust pöörduda kohtusse vaidemenetlus ei riku, sest lõppastmes otsustab vaideküsimuse kohus. Mõistlik on piirata põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigustumõistmisele, kui piirangul on legitiimne eesmärk ning arvestatakse proportsionaalsuse põhimõttega. Oluline on siinkohal ka põhimõte, et kui piirata mingil määral põhiõigust, siis õiguste kaitse võimalus peab olema ikkagi tõhus. Vaidemenetluses lähtutakse eelkõige isiku huvide kaitsest, mis tähendab ka isiku tegeliku tahte väljaselgitamist. Viimane on oluline seetõttu, et isiku pöördumisel haldusorganisse tuleb haldusorganil pöördumise läbivaatamiseks valida vastav menetlusviis. Isiku pöördumise saamisel rakendab haldusorgan uurimis põhimõtet pöördumise eesmärgi selgitamiseks, aga üksnes sellega ei tohiks haldusorgan piirduda. Lisaks pöördumise eristamisele on vajalik selgitada ka isikule, milline taotlus on haldusorgani hinnangul eesmärgi saavutamiseks kõige kohasem, aga kui isik hoolimata hinnangu andmisest jääb endise taotluse juurde, ei saa haldusorgan tema tahte vastaselt seda ümber kvalifitseerida. Eelnevalt välja toodud haldusorgani enda aktiivse tegutsemise kõrval on olulisel kohal ka isiku hoolsuskohustus: vähemagi kahtluse korral peaks isik ise pöörduma täiendavate selgitusküsimustega haldusorgani poole. Täiendavalt on haldusorganil kohustus aidata kõrvaldada vaides esitatud puudused või siis anda 10-päevane tähtaeg nende kõrvaldamiseks. Autori arvates on vaidemenetluses tegemist kahepoolse suhtega, kus isikul on õigus esitada vaide haldusorganile ja haldusorganil on kohustus hoolitseda selle eest, et isiku õigused saaksid kaitstud. Samas on ka haldusorganil õigus eeldada, et isik näitab ise üles head tahet ja hoolsust enda õiguste kaitsmisel. Kuigi puuduste kõrvaldamise osas abi osutamine on juba haldusorgani kaalutusõigus, mille kasutamise tulemusel otsustatakse, millises ulatuses abi osutatakse, peaks haldusorgan isikule täiendava tähtaja andmisel lähtuma pigem abi osutamisest, mitte üksnes märkima, et vaides esinevad kõrvaldamist vajavad puudused. Haldusorgani abi vaide esitamisel tagab isikule lihtsama juurdepääsu menetlusele.

Magistritöö esimeses peatükis toodi välja ka vaidemenetlusele esitatavad nõuded ning analüüsiti tuvastamisnõude vajalikkust vaidemenetluses. Lähtuvalt haldusmenetluse seaduse § 63 lõikest 4 saab põhjendatud huvi korral haldusorganilt ja halduskohtult nõuda haldusakti tühisuse kindlakstegemist ja ka vaidemenetluses võiks olla võimalik esitada tuvastamisnõue haldusakti tühisuse kindlakstegemiseks. Kehtiva seaduse kohaselt võib küll esitada vaide, aga tühisuse tuvastamiseks tuleb teha teine taotlus. Vaidemenetluses on võimalik hinnata haldusakti otstarbekust, aga samas võiks vait lahendaval organil olla õigus kindlaks määrata ka haldusakti tühisus.

01.01.2012 jõustunud halduskohtumenetluse seadustiku järgi on õigus nõuda esialgset õiguskaitset ka üldregulatsioonist tulenevate vaidemenetluste osas. Kohtupraktikas on vaidemenetluses esitatud esialgse õiguskaitse taotlusi rahuldatud väga vähe. Samas peab magistritöö autor positiivseks seda, et täiendav võimalus isiku õiguste kaitseks on uue seaduse kohaselt vaidemenetluses tervikuna, mitte vaid kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse korral. Märkimist väärib ka asjaolu, et esialgse õiguskaitse taotluse esitamisel tuleb tasuda riigilõiv.

Esimese uurimisküsimuse vastusena saab öelda, et vaidemenetluses kui õiguskaitsemenetluses lähtutakse isiku õiguste kaitsest ja isiku tegeliku tahte väljaselgitamisest.

Teises peatükis uuris magistritöö autor, kas seadustes sätestatud vaidemenetluse regulatsiooni puudutavad erisused on õigusselged. Selleks analüüsiti eelkõige erinevaid vaidemenetlusi, vaidealluvust ja vaideorganeid. Magistritöö autor pidas oluliseks käsitleda ka vaidlustamisviidet lähtuvalt õigusselguse aspektist.

Magistritöö autor jagas vaidemenetlused üldregulatsioonist ja eriregulatsioonist tulenevateks vaidemenetlusteks. Alternatiivsetest vaidemenetlustest käsitleti riigihangete vaidlustuskomisjonis läbiviidavat vaidemenetlust. Selgus, et kuigi haldusmenetluse seaduses on märgitud, et see ei laiene riigihangete vaidlustusmenetlusele, on kohtupraktikas siiski leitud ka vastupidist. Analüüsimist leidsid ka struktuuritoetustega seotud vaidemenetlused, vangistusseadusest tulenev kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ning sotsiaalhoolekande seadusest tulenevat vaide esitamise tõlgendamise probleemi sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõike 3 rakendamisel. Eelnimetatud kolm võrdlust võeti käsitlemisele, sest need eriseadused reguleerivad täpsemalt vaide lahendamise tähtaega ja vaidealluvust. Vaidemenetluses tuleb lähtuda isiku õiguste kaitsest ja seadusandluse loomisel tuleb õigusaktid luua lihtsalt arusaadavaks nende jaoks, kellele need on mõeldud. Jõuti järeldusele, et vaidealluvus on reguleeritud näiteks perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduses niivõrd keeruliselt, et sellest arusaamiseks ei piisa üksnes seaduse sätte lugemisest. Ka vangistusseaduses ei ole vaidealluvus üheselt arusaadav. Regulatsioon ei või olla kujundatud viisil, mis nõuaks isikult ebamõistlikke pingutusi oma õigustest ja kohustustest arusaamisel. Kui siia juurde lisada veel haldusorgani poolt puudulikult vormistatud vaidlustamisviide või selle puudumine, siis võib juhtuda, et isik ei saagi teada enda õiguste kaitse võimalikkusest. Kuigi haldusmenetluse

seaduses on sõnaselgelt sätestatud, et haldusorgan peab märkima haldusaktile ka vaidlustamisviite, esineb olukordi, kus haldusaktis vaidlustamisviide puudub või see on vormistatud niivõrd üldiselt, et isik peab rakendama täiendavaid meetmeid sellest arusaamiseks. Vaide esitamine õigele organile võib osutuda problemaatiliseks ja rääkida vaidmenetlusest kui lihtsast ja isikule kergesti kättesaadavast menetlusest oleks väärt. Ka õiguskantsleri soovist saab lugeda, et haldusorganid eksitavad tihti vaidlustamisviite kirjutamisel. Magistratõõ autor leiab praktikuna, et vaidlustamisviite vajalikkust tuleks veelgi enam rõhutada ja teatud vaidluste korral peaks see olema veelgi täpsemalt määratletud. Selge ja põhjaliku vaidlustamisviite lisamine haldusaktile on väga oluline, sest see võimaldab isikul lihtsamat juurdepääsu menetlusele. Selge ja arusaadava vaidlustamisviite vormistamise eelduseks on õigusaktis haldusakti, s.h vaideotsuse vaidlustamise korra selge ja üheselt mõistetavalt sätestamine.

Magistratõõ autor käsitles vaidlustamisviite juures ka vaideotsuse vaidlustamise korda, mis peaks olema selge eelkõige vaide esitajale, kellelt ei saa eeldada õiguslaseid teadmisi ja kohtupraktika tundmist, selleks tuleks haldusmenetluse seaduse §-s 87 sätestada üheselt mõistetavalt vaideotsuse vaidlustamise võimalused täpsemalt. Kuna käesolevaks ajaks on vaideotsuste vaidlustamise osas olemas ka piisav kohtupraktika, tuleb haldusmenetluse seaduse § 87 viia kooskõlla juba väljakujunenud kohtupraktikaga. Vaideotsuse vaidlustamise formuleeringu kohtupraktikaga kooskõlla viimine on oluline samm isiku õiguskaitse tõhusamal tagamisel.

Suures osas teisest peatükist analüüsiti õigusselguse ja vaidealluvuse osas sotsiaalhoolekande seadusest tulenevat vaidmenetluse erisust. Nimelt on sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõike 3 kohaselt isikul õigus esitada vaide maavanemale, kui ta ei ole rahul kohaliku omavalitsuse poolt tehtud otsusega. Nimetatud vaide esitamise regulatsioon on tekitanud praktikas õigusselgusetuse, sest Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 järgi ei ole kohaliku omavalitsuse tegevuse üle teostatav järelevalve teenistuslik järelevalve. Magistratõõ autor analüüsis maavalitsuste arvamusi ja samuti kohalike omavalitsuste poolt laekunud seisukohti antud küsimuses. Kui lähtuda vaidmenetluse olemusest, siis peaks vaide lahendama haldusakti andnud või toimingut teinud kohalik omavalitsus. Samas oli selles küsimuses väga vastandlikke arvamusi. Magistratõõ autor leidis, et õigusselguse huvides on, et vaide esitaja teaks täpselt, kuidas ta peab vaide esitamise korral käituma ning kellele tuleb vaide esitada, kuna mitmeti tõlgendatav menetluskord võib tekitada olukorra, kus lastakse mööda vaide esitamise tähtaeg või vaide menetlemine viibib. Õigeks saab pidada vaide esitamist kohaliku

omavalitsuse kaudu maavanemale, sest see annab kohalikule omavalitsusele võimaluse rahuldada vaie haldusmenetluse seaduse § 80 lõike 2 alusel või edastada vaie maavanemale. Juhul, kui kohalik omavalitsus rahuldab vaide nõude täielikult, ei ole vaja valet enam maavanemale saata, aga kui vaie rahuldatakse osaliselt või leitakse, et vaie rahuldamisele ei kuulu, tuleb see edastada maavanemale. Probleemiks on tähtaegade järgimine, kuna kohalik omavalitsus peab vaide edastama maavanemale seitsme päeva jooksul. Kui kohalikus omavalitsuses vaide analüüsimisel selgub, et see tuleks rahuldada, võib kohalik omavalitsus vaide läbi vaadata ja rahuldada, informeerides sellest maavanemat. Sellist vaide lahendamise korda, kus kohalikul omavalitsusel on võimalus korrigeerida enda langetatud otsust vaidemenetluse käigus sotsiaaltoetusi ja -teenuseid puudutavate vaiete lahendamisel, tuleb pidada põhjendatuks. Hetkel ei ole sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõige 3 haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidemenetluse regulatsiooni silmas pidades piisavalt selge ja üheselt mõistetav. Arusaadavad regulatsioonid tagavad isikule parema juurdepääsu menetlusele ja seeläbi tõhusama õiguskaitse. Seaduse keerukama tõlgendamise korral tuleks kindlasti kasutada korrektselt lahtikirjutatud vaidlustamisviidet.

Seega leidis kinnitust, et vaidemenetlust reguleerivad eriseadused vajavad kohati täpsemat regulatsiooni ja korrektsust õigusselguse aspektist lähtuvalt.

Kolmandas peatükis uuriti haldusmenetluse põhimõtete vajalikkust vaidemenetluses. Oluline on, milliseid haldusmenetluse põhimõtteid tuleks vaidemenetluses kasutada. Töö autor lähtus hea halduse põhimõttest, mis on kajastatud haldusmenetluse seaduses. Isiku õiguste tagamiseks on väga olulisel kohal ka uurimispõhimõte. Vaidemenetlust on iseloomustatud kui kiiret ning väheste kuludega menetlust, mis on lihtne ning mille käigus kontrollitakse täiendavalt ka otstarbekust. Lähtuvalt sellest käsitleti peatükis ka kaalutusõiguse kohaldamist vaidemenetluses ja selle seost otstarbekuse hindamisega ning ka vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmist ja vaide lahendamiseks seaduses määratud tähtaega.

Kuna vaidemenetlus on haldusmenetlus, siis vaidemenetluses tuleb rakendada haldusmenetluse põhimõtteid. Õigus heale haldusele hõlmab olulisi alapõhimõtteid, millest haldusorganid igapäevaselt juhinduvad. Haldusmenetlus ja seega ka vaidemenetlus peab olema õiglane ja vastama hea halduse põhimõttele, et oleks tagatud isiku õiguste tõhus kaitse. Samas ei piisa üksnes hea halduse põhimõtte järgimisest, vaid olulist rolli mängivad siinjuures menetlusnormid. Halduse üldpõhimõtted koos vaidemenetluse selge ja täpse reguleerimisega

tagavad isikule parema õiguskaitse saamise võimaluse. Haldusmenetluse põhimõtete rakendamist saab pidada vaidemenetluses oluliseks.

Vaidemenetlus peab olema suunatud isiku õiguste kaitsele, sest isikul peab olema võimalus enda õigusi realiseerida. Igasugused riigipoolsed menetlused ja ka vaidemenetlused peavad toimuma mõistliku aja jooksul. Vaidemenetluses on reguleeritud vaide esitamise tähtajad, mis on ilmselgelt lühemad kui on seda kohtumenetluses. Magistritöö autor jõudis järeldusele, et haldusmenetluse seaduses sätestatud 10-päevane vaide lahendamise tähtaeg on ilmselgelt liiga lühike. Probleemiks on see eelkõige nendele organitele, kes lahendavad teise haldusorgani haldusaktide peale esitatud vaideid. Sotsiaalhoolekande seaduse § 33 lõike 3 aluselt esitatud vaiete analüüsi küsimustele vastanud maavalitsustest ei lahendanud ükski neist ühtegi vaiet 10-päevase tähtaja jooksul, vaid vaide lahendamise tähtaega oli kõigil juhtudel vaja pikendada. Eriseadustes on struktuuritoetustega seotud ja ka vangistuseseadusest tulenevate vaiete lahendamiseks ette nähtud 30-päevane tähtaeg. Ka 30-päevast vaide lahendamise tähtaega saab pidada mõistlikuks ja ka selle aja jooksul läbiviidud menetlus on suhteliselt kiire. Järelikult tuleb tunnistada, et üldseaduses reguleeritud tähtaeg on liiga lühike ja kaaluma peaks seaduse tasandil ka üldregulatsioonis pikema tähtaja kehtestamist.

Kolmandas peatükis käsitleti haldusmenetluse põhimõtete juures ka kaalutusõigust ja seda eelkõige otstarbekuse vaatenurgast, sest vaidemenetluses kontrollitakse haldusakti õiguspärasusele lisaks ka otstarbekust. Leiti, et otstarbekuse kontroll on küll diskretsiooniotsuste puhul võimalik, aga kuna puuduvad konkreetset otstarbekuse hindamise kriteeriumid, on otstarbekuse hindamine suhteliselt keeruline. Tegemist on subjektiivse hinnanguga haldusakti otstarbekusele. Kõige tähtsam on haldusakti korrektne põhistamine. Ainult sellisel juhul on võimalik otstarbekust hinnata. Olulist osa mängib otstarbekuse hindamisel haldusorgani poolt põhjendamiskohustuse täitmine haldusakti andmisel. Seega jääbki tõdeda õiguskirjanduses öeldut, et kui vaidemenetluses on juba tuvastatud haldusakti õigusvastus, ei jõutagi haldusakti otstarbekuse kontrollini. Uurides kohtulahendeid ja avalikkusele kättesaadavad vaideotsuseid tuleb tunnistada, et andmeid selle kohta, kas vaidemenetluse positiivse küljena väljatoodud lisakontrolli võimalust otstarbekuse osas on rakendatud, ei õnnestunud leida. Järelikult ei saa kinnitada seda, et otstarbekuse kontrolli kui vaidemenetluse täiendavat võimalust on lisaks haldusakti õiguspärasuse kontrollile praktikas rohkelt kohaldatud ja see on andnud isiku õiguste kaitse osas tõhusa lisaboonuse.

Üheks võimalikuks probleemiks vaidemenetluses tõi töö autor välja vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmise. Kuigi kohus on öelnud, et vaidemenetluses tehtud kulude väljamõistmine oleks vaidemenetlusega vastuolus, ei saa siiski seda isiku õiguste seisukohast pidada piisavalt põhjendatuks. Kui seadus on ette näinud teatud valdkondades kohustusliku vaidemenetluse, siis ei saa rääkida enam üleliigsete kulutuste mittetekkimisest. Mõtlemaks peaks sellisel juhul vaidemenetluses tekkinud kulude katmise võimalusele. Magistritöö autor pakkus välja, et vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmiseks täiendava haldusorgani tekitamise asemel võiks kaaluda halduskohtumenetluse seadustiku muudatust, kus sätestatakse vaidemenetluse järel asja kohtusse jõudmisel ka vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmine. Sellisel juhul peaks vaidemenetluses tekkinud kulude väljamõistmise kohta otsuse langetama kohus. Magistritöö autor leidis, et see oleks tõenäoliselt riigi raha kasutamise otstarbekuse seisukohalt mõttekam.

Töös tehtud järeldustest tulenevalt saab öelda, et haldusmenetluse põhimõtete rakendamine vaidemenetluses on vajalik, kuid vaidemenetlus ei taga alati isiku lihtsat juurdepääsu menetlusele. Seega leidis ainult osaliselt kinnitust, et vaidemenetlus kui õiguskaitsemenetlus tagab isiku lihtsa juurdepääsu menetlusele ja isiku õiguste tõhusa kaitse. Magistritöös on tehtud ettepanekud isiku õiguste kaitse parandamiseks läbi seadusandluse muutmise.

SUMMARY

The topic of this master thesis is "Individual rights protection in challenge procedures".

Note from the author. Due to the many possible translations of the word "vaidemenetlus" to English, term 'challenge procedure' and 'objection procedure' are used to describe the matter and avoid distracting repetition.

The aim of this thesis investigates whether the challenge procedures as law enforcement proceedings grant access to the administrative proceedings and ensures the protection of the rights of persons, taking into account the general principles of administrative procedure. In order to achieve the aim of the thesis the author marked three main research questions:

- To what extent are the challenge procedure and law enforcement proceedings based on protection of individual rights and the identification of person real intentions?
- Are the differences in the challenge procedure regulations stated in the law clear enough?
- Are the application of the principles of the administrative procedure in the challenge procedure necessary?

In attempt to find answers to the stated research questions author examined relevant literature and scientific articles, worked through the challenge procedure provisions, gathered viewpoints of the Chancellor of Justice and researched relevant court cases. Research questions and objectives of this thesis primarily base on the practical issues, arising from the interpretation of the provisions of the challenge procedure. It was important, therefore, to examine whether a challenge procedure ensuring the fundamental right to effective legal protection of persons.

Based on the set of research questions dogmatic method was used to achieve the results; analysis of the existing regulations and the comparative analytical method, ie analytically comparing rulings by dispute procedure and relevant court cases.

The first chapter investigated challenge procedure and accessibility of the procedure for a personal and identification of the true intentions of an individual, when addressing the administrative organ. Author also examined the requirements of challenge procedure and initial provisions of legal protection.

Challenge procedures are essentially administrative proceedings governed by the Administrative Procedure Act (APA) and that conclude with the issuance of the administrative act. Objection procedure conducted thoroughly, observing principles of administrative procedure and considering personal rights. Effective access to justice is guaranteed in particular if the State has a guaranteed right to organization of the proceedings.

Challenge procedure gives a person an opportunity for reconciliation with the administrative organ. Challenge procedure does not violate the constitutional right to go to court because at the final stage, the court decides on the challenge question. Challenge proceedings aim at protecting the rights of the persons and regarded as an effective law enforcement procedure, only, if the final settlement of the dispute will have a positive outcome for a person. In addition, to the administrative body's own active efforts in the challenge proceeding, the person should also exercise his rights with care: in the case of doubt, the person should contact the administrative body for further explanation of the issues.

The author of this master's thesis suggests that similar to administrative and court proceedings challenge procedure should allow providing an identification requirement to identify the validity of administrative act. Furthermore, the author considers that the interim relief enabling a challenge procedure increases the protection of individual rights.

In the second chapter, the author examined the laws of the challenge proceedings regarding the regulation of the clearance of the differences.

The challenge procedure based on the protection of individuals' rights and the creation of the legislation must derive from being easily understandable for those to whom they are intended for. Author concluded that jurisdiction regulated in the law is complicated that it is not enough to the read-only in order to understand it. Author found that the regulation could not be as such for one to require an unreasonable effort in order to understand their rights and obligations. To add a poorly prepared challenge proceeding description by the administrative body or the lack of it, it may happen that a person has no way at all to protect its own rights. The author of this master's thesis considers as a practitioner, that the necessity of challenge procedure description should be more widely emphasized and disputes that are more complex defined more precisely. Clear and comprehensive inclusion of a reference to challenge

administrative act is of great importance, as it allows easier access for parties to the procedure.

In the second chapter author analyzed the issue of legal clarity and challenge procedure jurisdiction in the Social Welfare Act. Namely, according to the § 33 subsection 3, a person is entitled to file a challenge to the county governor if he is not satisfied with the decision made by the local government. That question has risen legal ambiguity in practice, as according Government of the Republic Act § 85, the local government does not have the supervision of the activities of supervisory control. The author of the master's thesis found that legal clarity is that the person filing would know exactly how he must behave in the event of filing an objection and who must file the challenge, as different interpretations procedural arrangements might lead to a situation where time for an appeal is expired or cause the delay in the processing. Author also considers it appropriate that the challenge should be submitted to the local government through the governor, because it gives local governments the opportunity to meet the challenge with the Administrative Procedure Act § 80 subsection 2 or forward a challenge to the county governor.

If local governments challenge analysis shows that it should be granted, the local government may review and meet the challenge, informing the county governor about it. Author considers such a complaint resolution procedure, where the local government has the opportunity to correct its decision justified. Currently stated regulations according to Social Welfare Act § 33 paragraph 3 considering the challenge procedures are not sufficiently clear and unambiguous.

In the third chapter author examined the principles of administrative procedure in the challenge proceedings. Since the challenge procedure is an administrative procedure, principles of administrative procedure shall apply in the challenge procedure. The author guided from the principle of good administration. In order to ensure the rights of the person is very important to act with the accordance of the principal of investigation. The discretion of the challenge proceedings and its relationship expediency considered important and reviewed further in. Since the challenge procedure referred to as a more favorable and faster procedure and administrative procedures should aim to avoid unnecessary costs, it also found that the treatment of costs incurred in the understanding of the challenge proceedings.

The administrative procedure and, therefore, review procedures must be fair and must comply with the principle of good administration to ensure the effective protection of the person

rights. Objection procedure aimed at protecting the rights of the person, because a person must have the opportunity to realize their rights. The author of this thesis concluded that the APA provided a 10-day time limit for resolving the challenge is obviously too short. Many special Acts set out a 30-day periods, which can be considered reasonable and prompt. Consequently, the general law set time limit is too short and should consider the long-term establishment of the Act.

Research found that, at the discretion of rationality control is possible; however, due to the lack of specific evaluation criteria for the assessment of the feasibility is a relatively complex task. It is a subjective assessment of administrative expediency.

One potential problem of the challenge proceedings according to author are the recovery costs. While the court has said that the objection proceedings to pay the costs of the proceedings would be contrary to the principles of a challenge, it cannot however be considered to be sufficiently well founded in terms of a person's rights. If the law has provided certain fields for mandatory pre-trial proceedings, it is impossible to avoid so to say overspending. The author suggested that the challenge of understanding the costs of the proceedings could consider administrative procedure law changes, which would allow the court to pay the costs of the challenge procedure.

The challenge procedure grounds on the defense of a person's rights. While the administrative body is under an obligation to find out the real intention of the person, it is not a unilateral obligation of the administrative body to settle the complaint; a person must show a duty of care to protect their rights. While protecting personal rights, it is important to follow the general principles of administrative procedure. The specific laws governing the challenge procedure require detailed regulation from the aspect of legal clarity. Sophisticated interpretation of the law should to use the correct reference to the explanatory contestation.

According to work of its findings and set research questions author discovered that the challenge proceedings and law enforcement procedures are not always easy access for a individual. Consequently, the work findings only partially confirmed that the challenge procedures as law enforcement proceedings grant access to the administrative proceedings and ensures the protection of the rights of persons, taking into account the general principles of administrative procedure.

KASUTATUD LÜHENDID

art	–	artikkel
EIK	–	Euroopa Inimõiguste Kohus
EL	–	Euroopa Liit
<i>ibid</i>	–	<i>ibidem</i>
jt	–	ja teised
komm vlj	–	kommenteeritud väljaanne
lg	–	lõige
lk	–	lehekülg
m	–	kohtumäärus
MTA	–	Maksu- ja Tolliamet
nn	–	nii nimetatud
nr	–	number
nt	–	näiteks
n-ö	–	nii öelda
o	–	kohtuotsus
<i>op cit</i>	–	<i>opus citatum est</i>
p	–	punkt
PRIA	–	Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet
RKHK	–	Riigikohtu halduskolleegium
RKPJK	–	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKÜK	–	Riigikohtu Üldkogu
RT	–	Riigi Teataja
SE	–	seaduse eelnõu
sh	–	sealhulgas
TlnRnK	–	Tallinna Ringkonnakohus
tr	–	(täiendatud) ja parandatud trükk

TrtRnK	–	Tartu Ringkonnakohus
TlnHK	–	Tallinna Halduskohus
TrtHK	–	Tartu Halduskohus
VAKO	–	Riigihangete vaidlustuskomisjon
vt	–	vaata

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.
2. E. Andresen. Riigivastutus. Riigikohus, 2009.
3. W. Hess. Reformatio in peius: die Verschlechterung im Widerspruchsverfahren. Baden-Baden: Nomos, 1990.
4. W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann, A. Vosskuhle. Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band II. München, 2008.
5. F. Hufen. Verwaltungsprozess. 3. Aufl. München: Beck, 1998.
6. B. Knapp. Grundlagen des Verwaltungsrechts. Band 1. Basel und Frankfurt am Main, 1992.
7. M-L. Käärid. Kohustuslik kohtueelne menetlus halduskohtusse pöördumisel vangistusseaduse § 1¹ lõike 5 ja lõike 8 näitel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2010.
8. L. Lehis. Maksuõigus. 3. tr. Tallinn: Juura, 2012.
9. K. Lenk. Eine vernachlässigte Alternative: Das verwaltungsinterne Widerspruchsverfahren. Wiesbaden, 1986.
10. U. Lõhmus. Põhiõigused ja EL õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica, 2011, nr 9.
11. L. Madise, P. Pikamäe, J. Sootak. Vangistusseadus. Komm vlj. 2. tr. Tallinn: Juura, 2014.
12. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura, 2004.
13. K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura, 1997.
14. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus: õpik TÜ õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura, 1995.
15. K. Merusk. Haldusakt kehtivas õiguskorras: teooria ja praktika. – Juridica, 2011 nr 1.
16. K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. – Juridica, 1998, nr 4.
17. K. Merusk, Menetlusosalise õigused haldusmenetluse seaduses. – Juridica, 2001, nr 8.
18. K. Merusk ja I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustiku kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2013.
19. Ü. Madise, B. Aaviksoo, H. Kalmo, L. Mälksoo, R. Narits, P. Pruks, P. Vinkel. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. tr. Tallinn: Juura, 2012.

20. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste – ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 2004.
21. D. Minumets, P. Kulm. Riigihangete õigus. Tallinn: Juura, 2014.
22. M. Oerder. Das Widerspruchsverfahren der Verwaltungsgerichtsordnung. Berlin, 1989.
23. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Dissertatsioon. Tartu, 2006.
24. I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – Juridica 2002, nr 2.
25. I. Pilving. Õiguskaitse riigihankemenetluses. – Riigikogu Toimetised, 2001, nr 3.
26. H. Roosileht. Tähelepanekuid õigusaktide arusaadavuse parandamise konverentsilt. Õiguskeel 2012, nr 3.
27. K. Saar. Kas Eesti riigihangete reeglid põhjustavad konkurentsimoonutusi? Hankemenetluse otsuste vaidlustamise probleemid. – Juridica, 2014, nr 6.
28. E. Vene. Halduskohtusse pöördumise tähtaeg: mõningad probleemid ja võimalikud lahendused. – Juridica, 2007, nr 5.
29. E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond, 2005.
30. E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele. – Juridica, 2005, nr 10.

Muud allikad

31. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri. – Kättesaadav: www.riigikogu.ee (01.03.2015).
32. Halduskohtumenetluse seadustiku eelnõu (755 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1020325&u=20110530183922> (13.03.2015).
33. Haldusmenetluse seaduse eelnõu (456 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870 (01.03.2015).
34. Haldusmenetluse seaduse ja Vabariigi Valitsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. – Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673103 (03.03.2015).

35. Justiitsministri 12.03.2012 arvamus nr 8-2/837 õiguskantsleri seaduse ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse muutmise seaduse eelnõule (autori valduses).
36. L. Kanger. Maavanema järelevalve halduse üksikaktide ja nende koostamise seaduspärasuse üle. Kohtupraktika analüüs 2009. – Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/800/Analyys%20-%20MaavanemaJV%20%28L_Kanger%29.pdf (12.03.2015).
37. Lühendid ja nende vasted. – Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/lyhendid.html> (03.04.15).
38. Ministrite Komitee soovitus CM/Rec/2010)12 liikmesriikidele kohtunike kohta: kohtunike sõltumatus, tulemuslikkus ja vastutus. – Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1320/CMRec_2010_12E_-_kohtunike_soltumatus_eeesti%20keeles.pdf (01.03.2015).
39. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse eelnõu (251 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: www.riigikogu.ee (06.03.2015).
40. Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuse seaduse eelnõu (622 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: www.riigikogu.ee (01.04.2015).
41. Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf (20.02.2015).
42. Õiguskantsleri 6.04.2011 seisukoht 6-03/101558/1101661. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_kinnipeetavate_poolt_voorkeeles_esitatud_vaided.pdf (17.03.2015).
43. Õiguskantsleri 30.06.2011 ettepanek 7-4/110684/1103434. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_isiku_poordumisele_vastamine.pdf (20.03.2015).
44. Õiguskantsleri 9.08.2012 seisukoht 6-1/121049/1203619. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht__seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_oigusrikkumise_preventiivse_tuvastamise_noue_kohtuvalises_menetluses.pdf (20.02.2015).
45. Õiguskantsleri 26.07.2012 seisukoht 6-1/111639/1203580. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_vangs_ss_1-1_lg_7_taitmisplaani_ss_13_lg_2.pdf (13.03.2015).

46. Õiguskantsleri 23.11.2012 vastus 6-1/121483/1205250. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/vastus_poordumisele_teatamine_vaarteootsusest.pdf (15.03.2015).
47. Õiguskantsleri 9.08.2012 seisukoht 1/121049/1203619. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht__seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_oigusrikkumise_preventiivse_tuvastamise_nou_kohtuvalises_menetluses.pdf (09.04.2015).
48. Õiguskantsleri 22.05.2013 seisukoht 7-4/130660/1302268. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_hea_halduse_tava_jargimine_andmekaitse_inspektsiooni_menetluses.pdf (15.03.2015).
49. Õiguskantsleri 03.12.2013 soovitus 7-8/131108/1305059. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_oigusparase_ja_hea_halduse_tava_jargimiseks_poordumistele_vastamine_elva_linnaavalitsuses.pdf (20.02.2015).
50. Õiguskantsler 30.12.2013 nr 7-8/131379/1305400. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_oigusparasuse_ja_hea_halduse_tava_jargimiseks_isikute_poordumiste_menetlemine.pdf (16.03.2015).
51. Õiguskantsleri 11.04.2014 seisukoht 6-1/140475/1401642. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_vangistusseaduse_ss_64_loike_1_pohiseadusparasus_.pdf (01.03.2015).
52. Õiguskantsleri 23.05.2014 soovitus nr 7-7/130387/1402295. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_vaidemenetluse_labiviimine.pdf (20.02.2015).
53. Õiguskantsleri 05.09.2014 soovitus 7-8/140575/1403693. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_isikute_poordumiste_menetlemine_palamuse_vallavalitsus.pdf (01.03.2015).
54. Õiguskantsleri 07.01.2015 soovitus 7-5/141373/1500074. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_-_

_vabaduste_paremaks_tagamiseks_poordumisele_vastamine_padise_vallavalitsus.pdf
(20.02.2015).

55. Õiguskantsleri 19.01.2015 seisukoht 7-4/150053/1500263. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_kinni_peetavale_isikule_kirjatarvete_valjastamine_kinni_peetava_isiku_esitatud_poordumiste_tolgendamine.pdf (25.02.2015).
56. Õiguskantsleri 27.01.2015 soovitus nr 7-8/141022/1500406. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/soovitus_tabivere_vallavalitsus_isikute_poordumiste_menetlemine_kontrollkaik.pdf (15.03.2015).
57. Õiguskantsleri 06.02.2015 soovitus nr 7-8/140190/1500607. – Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/soovitus_jogeva_vallavalitsus_kontrollkaik.pdf (03.04.2015).
58. Vangistusseaduse ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu (964 SE) seletuskiri. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=964&assembly=10&u=20130219183353> (16.03.2015).
59. Õiguskantsleri 30.03.2015 kiri Justiitsministeeriumisse, Siseministeeriumisse, Sotsiaalministeeriumisse nr 6-15/150387/1501372 (autori valduses).
60. Siseministeeriumi kiri 07.04.2015 nr 2-1/109-1 (autori valduses).
61. Sotsiaalhoolekandeseaduse kodifitseerimine. Kehtiva SHS juriidiline analüüs kodifitseerimise eesmärgil. – Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium, 2012 (autori valduses).
62. Sotsiaalvaldkonna avalike teenuste kaasajastamise projektist ja riikliku pensionikindlustuse registri ümberkorraldamisest tulenev riikliku pensionikindlustuse seaduse ning sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus (autori valduses).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

63. Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus. – RT 1991, 21, 257 ... RT I, 27.12.2013, 31.
64. Eesti Vabariigi Põhiseadus. – RT I 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210.
65. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – 2010/C 83/02.
66. Euroopa Liidu ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seadus. – RT I, 04.12.2014, 3.

67. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I 1999, 31, 425 ... RT 28.11.2011, 2.
68. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 19.03.2015, 24.
69. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354 ... RT I 23.02.2011,8.
70. Haldusmenetluse seaduse muutmise ja rakendamise seadus. – RT I 2002, 61, 375.
71. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 12.03.2015, 23.
72. Maareformi seadus. - RT 1991, 34, 426 ... RT I, 14.01.2014, 3.
73. Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150 ... RT I, 17.03.2015, 10.
74. Märgekirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seadus. – RT I 2004, 81, 542 ... RT I, 01.04.2014, 3.
75. Perioodi 2014-2020 struktuuritoetuste seadus. – RT I, 21.06.2014, 1.
76. Riigihangete seadus. – RT I 2007, 15, 76 ... RT I, 12.07.2014, 123.
77. Riigilõivuseadus. – RT I, 30.12.2014, 1 ... RT I, 23.03.2015, 30.
78. Riigivastuse seadus. – RT I 2001, 47, 260...RT I, 13.09.2011, 11.
79. Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I 1995, 21, 323 ... RT I, 13.12.2014, 44.
80. Struktuuritoetuse seaduse muutmise seadus. – RT I 2005, 37, 279.
81. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 19.03.2015, 69.
82. Vangistuseseadus. – RT I 2000, 58, 376 ... RT I, 19.03.2015, 31.
83. Õiguskantsleri seadus. – RT I 1999, 29, 406 ... RT I, 22.12.2014, 8.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

84. EIKo 02.12.2003, 48129/99 – Treial vs. Eesti.
85. RKPJKo, 04.11.1993, III-4/1-4/93.
86. RKHKm, 21.01.2001, 3-3-1-58-00.
87. RKHKO, 03.04.2002, 3-3-1-14-02.
88. RKHKO,10.10.2002, 3-3-1-41-02.
89. RKHKm, 15.10.2002, 3-3-1-63-02.
90. RKHKO, 17.11.2002, 3-3-1-61-02.
91. RKHKm, 16.01.2003, 3-3-1-2-03.
92. RKPJKo,17.02.2003, 3-4-1-1-03.
93. RKHKO, 04.04.2003, 3-3-1-32-03.
94. RKPJKo, 14.04.2003, 3-4-1-4-03.
95. RKHKO, 08.05.2003, 3-3-1-28-01.

96. RKHKo, 23.10.2003, 3-3-1-57-03.
97. RKHKo, 14.01.2004, 3-3-1-82-03.
98. RKPJKm, 03.03.2004, 3-4-1-5-04.
99. RKHKo, 09.06.2004, 3-3-1-28-04.
100. RKHKm, 22.11.2004, 3-3-1-76-04.
101. RKHKo, 18.12.2004, 3-3-1-33-04.
102. RKHKo, 16.03.2005, 3-3-1-93-04.
103. RKHKm, 30.11.2005, 3-3-1-70-05.
104. RKHKo, 15.03.2006, 3-3-1-5-06.
105. RKHKo, 12.10.2006, 3-3-1-48-06.
106. RKHKo, 19.12.2006, 3-3-1-80-06 .
107. RKHKo, 10.01.2007, 3-3-1-85-06.
108. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06.
109. RKHKo, 03.04.2007, 3-3-1-6-05.
110. RKHKm, 09.05.2007, 3-3-1-23-07.
111. RKHKm, 06.09.2007, 3-3-1-40-07.
112. RKPJKo, 08.10.2007, 3-4-1-15-07.
113. RKHKo, 14.11.2007, 3-3-1-47-07.
114. RKPJKo, 05.02.2008, 3-4-1-1-08.
115. RKHKo, 26.03.2008, 3-3-1-7-08.
116. RKHKo, 09.05.2008, 3-3-1-22-08.
117. RKHKo, 05.11.2008, 3-3-1-49-08.
118. RKHKo, 09.03.2009, 3-3-1-94-08.
119. RKHKm, 02.04.2009, 3-3-1-101-08.
120. RKHKo, 28.04.2009, 3-3-1-30-09.
121. RKHKm, 06.05.2009, 3-3-1-21-09.
122. RKHKm, 12.11.2009, 3-3-1-70-09.
123. RKHKo, 19.04.2010, 3-3-1-4-10.
124. RKHKm, 21.06.2010, 3-3-1-85-09.
125. RKHKm, 22.06.2010, 3-3-1-20-10.
126. RKHKo, 29.09.2010, 3-3-1-49-10.
127. RKHKm, 25.11.2010, 3-3-1-77-10.
128. RKHKm, 17.03.2011, 3-3-1-97-10.
129. RKÜKo, 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
130. RKHKo, 01.06.2011, 3-3-1-20-11.

131. RKHKo, 03.08.2011, 3-3-1-36-11.
132. RKHKm, 23.11.2012, 3-3-1-13-12.
133. RKHKo, 18.03.2013, 3-3-2-2-12.
134. RKHKo, 27.05.2013, 3-3-1-16-13.
135. RKHKm, 20.06.2013, 3-3-1-34-13.
136. RKHKo, 05.12.2013, 3-3-1-60-13.
137. RKHKo, 18.12.2014, 3-3-1-77-14.
138. RKHKo, 15.01.2015, 3-3-1-68-14.

139. TlnRnKm, 08.06.2009, 3-09-653.
140. TlnRnKm, 15.05.2010, 3-10-145.
141. TrtRnKo, 21.01.2011, 3-10-483.
142. TlnRnKm, 25.01.2011, 3-11-7.
143. TrtRnKo, 01.02.2011, 3-10-1226.
144. TrtRnKm, 20.10.2011, 3-11-938.
145. TrtRnKo, 09.02.2012, 3-10-3020.
146. TrtRnKo, 21.02.2012, 3-10-3377.
147. TrtRnKm, 27.06.2012, 3-12-975.
148. TrtRnKo, 16.10.2012, 3-10-3174.
149. TrtRnKm, 12.11.2012, 3-11-1957.
150. TrtRnKm, 26.11.2012, 3-11-860.
151. TrtRnKm, 02.12.2012, 3-12-1924.
152. TrtRnKm, 31.12.2012, 3-11-3040.
153. TrtRnKm, 31.12.2012, 3-12-57.
154. TrtRnKm, 21.01.2013, 3-10-3368.
155. TlnRnKo, 23.01.2013, 3-11-2300.
156. TrtRnKm, 31.01.2013, 3-11-2181.
157. TrtRnKo, 05.02.2013, 3-11-870.
158. TrtRnKm, 16.03.2013, 3-12-2413.
159. TrtRnKo, 20.03.2013, 3-11-1300.
160. TrtRnKo, 21.02.2013, 3-12-2598.
161. TlnRnKo, 26.02.2013, 3-12-868.
162. TrtRnKm, 29.05.2013, 3-12-1473.
163. TrtRnKo, 30.05.2013, 3-12-227.
164. TrtRnKo, 21.06.2013, 3-11-1102.

165. TrtRnKm, 29.05.2013, 3-12-1473.
166. TrtRnKo, 30.05.2013, 3-12-227.
167. TrtRnKo, 27.09.2013, 3-12-430.
168. TrtRnKo, 30.10.2013, 3-11-1920.

169. TlnHKm, 27.04.2007, 3-06-2525.
170. TlnHKm, 06.07.2007, 3-07-1144.
171. TlnHKo, 09.02.2010, 3-09-1838.
172. TlnHKo, 21.04.2011, 3-09-1942.
173. TlnHKo, 30.08.2011, 3-11-729.
174. TlnHKo, 15.12.2011, 3-11-1892.
175. TrtHKm, 01.02.2012, 3-12-28.
176. TlnHKm, 09.03.2012, 3-11-1041.
177. TlnHKm, 13.08.2012, 3-12-1637.
178. TlnHKo, 22.08.2012, 3-12-1149.
179. TrtHKo, 05.10.2012, 3-07-1398.
180. TlnHKm, 15.11.2012, 3-12-2368.
181. TlnHKm, 05.02.2013, 3-13-198.
182. TlnHKm, 03.03.2013, 3-13-383.
183. TrtHKm, 18.04.2013, 3-12-2485.
184. TrtHKm, 27.09.2013, 3-13-1523.
185. TlnHKo, 25.11.2013, 3-13-1752.

186. VAKOo 18.05.2012, 90-12/132275.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, **KADI LÄNIK**,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

ISIKU ÕIGUSTE KAITSE VAIDEMENETLUSES,

mille juhendaja on professor **KALLE MERUSK**,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **04.05.2015**